



N° 526

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 novembre 2022.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE LOI,
adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée,
relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (n° 443)

PAR MM. HENRI ALFANDARI ET ÉRIC BOTHOREL

Députés

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Par M. PIERRE CAZENEUVE ET MME AUDE LUQUET

Députés

TOME I

Synthèse – Commentaires des articles - Annexes

Voir les numéros :

Sénat : 889 (2021-2022), 82, 83, 70, 80 et T.A 16 (2022-2023).

Assemblée nationale : 443.

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	11
I. AVANT-PROPOS DES RAPPORTEURS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	11
A. AVANT-PROPOS DE M. HENRI ALFANDARI, RAPPORTEUR DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES (TITRES I ^{ER} A ET I ^{ER})....	11
B. AVANT-PROPOS DE M. ÉRIC BOTHOREL, RAPPORTEUR DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES (TITRES II À V).....	15
II. AVANT-PROPOS DE M. PIERRE CAZENEUVE ET DE MME AUDE LUQUET, RAPPORTEURS POUR AVIS, DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	19
III. RÉSUMÉS DES ARTICLES	24
COMMENTAIRES DES ARTICLES DU PROJET DE LOI	47
TITRE I^{ER} A – MESURES VISANT À RENFORCER LA PLANIFICATION TERRITORIALE DU DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES, À AMÉLIORER LA CONCERTATION AUTOUR DE CES PROJETS ET À FAVORISER LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À LEUR IMPLANTATION	47
<i>Article 1^{er} A (supprimé)</i> : Définition des zones propices à l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables.....	47
<i>Article 1^{er} BA (nouveau)</i> : Création obligatoire de plans territoriaux de paysages.....	54
<i>Article 1^{er} B (supprimé)</i> : Indicateurs relatifs aux objectifs régionaux de développement des ENR.....	57
<i>Article 1^{er} CA (supprimé)</i> : Soumission de l'implantation de certaines éoliennes terrestres à l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France (ABF).....	60
<i>Article 1^{er} CBA (nouveau)</i> : Prise en compte des installations déjà présentes sur le territoire avant l'implantation de nouvelles éoliennes terrestres.....	62
<i>Article 1^{er} CB (supprimé)</i> : Subordination de l'implantation d'éoliennes terrestres à moins de 1 500 mètres d'habitations à la vérification de normes sonores.....	64

<i>Article 1^{er} D (supprimé)</i> : Possibilité pour les sociétés d'économie mixte locales (SEML) de participer à une communauté d'énergie renouvelable	66
TITRE I^{ER} – MESURES DE SIMPLIFICATION ET DE PLANIFICATION TERRITORIALE VISANT À ACCÉLÉRER ET À COORDONNER LES IMPLANTATIONS DE PROJETS D'ÉNERGIES RENOUVELABLES ET LES PROJETS INDUSTRIELS NÉCESSAIRES À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE	69
<i>Article 1^{er} E (nouveau)</i> : Définition des objectifs de la planification territoriale	70
<i>Article 1^{er} F (nouveau)</i> : Plan de valorisation du foncier des entreprises pour la production d'énergies renouvelables	71
<i>Article 1^{er}</i> : Modification du régime de l'autorisation environnementale pour une durée maximale de 48 mois.....	72
<i>Article 1^{er} bis A (nouveau)</i> : Rapport sur l'impact des dispositions de l'article 1 ^{er} sur la biodiversité	83
<i>Article 1^{er} bis</i> : Réfèrent préfectoral à l'instruction des projets d'énergies renouvelables et des projets industriels nécessaires à la transition énergétique	84
<i>Article 1^{er} ter (supprimé)</i> : Possibilité de rejet d'une demande d'autorisation environnementale au cours de la phase d'examen	89
<i>Article 1^{er} quater A (nouveau)</i> : Avis simple de l'architecte des bâtiments de France pour l'installation de panneaux solaires sur des bâtiments ou ombrières.....	92
<i>Article 1^{er} quater (supprimé)</i> : Concertation préalable obligatoire pour les projets soumis à évaluation environnementale systématique	95
<i>Article 1^{er} quinquies A</i> : Définition du renouvellement d'installations de production d'énergie renouvelable	99
<i>Article 1^{er} quinquies</i> : Expérimentation visant à améliorer la qualité des bureaux d'études réalisant les études d'impact.....	102
<i>Article 1^{er} sexies</i> : Modalités d'organisation de l'enquête publique et désignation de commissaires enquêteurs suppléants.....	105
<i>Article 1^{er} septies (supprimé)</i> : Articulation des procédures d'évaluation environnementale au cas par cas et de demande d'autorisation environnementale	108
<i>Article 1^{er} octies (supprimé)</i> : Suppression du certificat de projet.....	111
<i>Article 2</i> : Modalités de participation du public pour les demandes de permis de démolir et les déclarations préalables portant sur des projets qui donnent lieu à une évaluation environnementale après un examen au cas par cas	114
<i>Article 2 bis</i> : Possibilité de consulter en mairie ou dans les espaces France Services le dossier soumis à la procédure de participation du public par voie électronique.....	119
<i>Article 3</i> : Simplification des procédures liées aux documents d'urbanisme locaux en faveur de projets de production d'énergies renouvelables	121
<i>Article 3 bis (supprimé)</i> : Rapport de compatibilité entre l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité et le document d'orientation et d'objectifs du SCoT.....	151
<i>Article 4 (supprimé)</i> : Reconnaissance de la raison impérieuse d'intérêt public majeur pour certains projets d'installation d'énergies renouvelables et certains projets déclarés d'utilité publique	158

<i>Article 4 bis AA (nouveau)</i> : Rapport sur la création d'un observatoire des énergies renouvelables	165
<i>Article 4 bis A</i> : Déclaration d'utilité publique en cas de travaux sur une canalisation de transport lorsque celle-ci contribue à l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone	166
<i>Article 4 bis (supprimé)</i> : Simplification de l'obtention de l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité pour le lauréat d'un appel d'offres relatif aux ENR	168
<i>Article 5 (supprimé)</i> : Contentieux de l'autorisation environnementale	171
<i>Article 5 bis A (supprimé)</i> : Compétence du Conseil d'État en premier et en dernier ressort pour les litiges relatifs aux installations de biogaz	176
<i>Article 5 bis</i> : Création d'un fonds de garantie pour le développement des projets d'énergie renouvelable	179
<i>Article 6 (supprimé)</i> : Habilitation à légiférer par ordonnances relative à la simplification des procédures de raccordement des ENR électriques	182
<i>Article 6 bis A (nouveau)</i> : Définition de procédures dérogatoires, temporaires, pour accélérer le raccordement des projets industriels nécessaires à la transition énergétique.....	192
<i>Article 6 bis B (nouveau)</i> : Possibilité temporaire de définir un ordre de classement pour le raccordement des grands projets industriels nécessaires à la transition énergétique ...	196
<i>Article 6 bis</i> : Inscription directe dans la loi de dispositions prévues par l'habilitation à légiférer par ordonnance	198
<i>Article 6 ter A (nouveau)</i> : Nouvelle obligation pour les installations raccordées au réseau public de distribution d'électricité de contribuer au réglage de la tension sur le réseau de transport	204
<i>Article 6 ter B (nouveau)</i> : Anticipation des études et travaux nécessaires au raccordement des futurs parcs d'éolien en mer dès que leur zonage est identifié dans le document stratégique de façade	206
<i>Article 6 ter C (nouveau)</i> : Autorisation du déploiement par anticipation de capacités de raccordements supérieurs aux besoins déjà exprimés	207
<i>Article 6 ter (supprimé)</i> : Élargissement de la notion de réseaux intérieurs de bâtiments	209
TITRE II – MESURES TENDANT À L'ACCÉLÉRATION DU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉNERGIE SOLAIRE, THERMIQUE, PHOTOVOLTAÏQUE ET AGRIVOLTAÏQUE	213
<i>Article 7</i> : Possibilité d'installation d'infrastructures de production d'énergie renouvelable solaire le long des grands axes routiers et des voies ferrées	213
<i>Article 8</i> : Adaptation des procédures de mise en concurrence sur le domaine public de l'État afin d'accélérer le développement de projets de production d'ENR	216
<i>Article 9</i> : Dérogation à la loi « Littoral » pour implanter des installations photovoltaïques ou de production d'hydrogène renouvelable sur des friches ou des bassins industriels de saumure saturée	221
<i>Article 10</i> : Implantation de centrales scolaires au sol en discontinuité d'urbanisme dans les communes de montagne dotées d'une carte communale	227
<i>Article 10 bis (supprimé)</i> : Dérogation aux règles des plans locaux d'urbanisme relatives aux caractéristiques des constructions afin d'autoriser l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des terrains relevant d'une activité de gestion de déchets non dangereux.....	231

<i>Article 11</i> : Obligation d'équipement des parkings extérieurs de plus de 2 500 mètres carrés en ombrières intégrant un procédé d'ENR	233
<i>Article 11 bis A (nouveau)</i> : Suppression de l'obligation pour les collectivités territoriales de constituer un budget annexe pour leurs installations photovoltaïques	239
<i>Article 11 bis</i> : Renforcement des obligations de couverture des bâtiments non résidentiels nouveaux ou lourdement rénovés par des installations de production d'énergie solaire ou des systèmes végétalisés	241
<i>Article 11 ter (supprimé)</i> : Obligation d'installation d'un procédé de production d'énergies renouvelables sur les bâtiments non résidentiels existants de plus de 250 mètres carrés, à compter du 1 ^{er} janvier 2028	245
<i>Article 11 quater A (nouveau)</i> : Rapport sur la réglementation thermique dans les bâtiments tertiaires des collectivités d'outre-mer	247
<i>Article 11 quater</i> : Possibilité de déroger aux interdictions prescrites dans les règlements des plans de prévention du risque inondation (PPRI) pour le déploiement d'installations de production d'énergie solaire	248
<i>Article 11 sexies (supprimé)</i> : Possibilité pour les tiers investisseurs revendre le surplus de l'électricité produite dans le cadre d'une opération d'autoconsommation individuelle	251
<i>Article 11 septies A (nouveau)</i> : Levée de l'interdiction pour les producteurs participant à des opérations d'autoconsommation collective d'en faire leur activité principale	253
<i>Article 11 octies A (supprimé)</i> : Extension du tarif particulier de l'accise sur l'électricité aux opérations d'autoconsommation collective.....	255
<i>Article 11 octies B (supprimé)</i> : Relèvement du seuil permettant une exonération d'impôt sur le revenu sur les ventes d'électricité photovoltaïque produite dans le cadre d'une opération d'autoconsommation.....	257
<i>Article 11 octies C (supprimé)</i> : Ouverture de l'éco-PTZ aux travaux d'installation de panneaux solaires permettant l'autoconsommation	259
<i>Article 11 octies (supprimé)</i> : Facilitation des installations de production d'énergie renouvelable sur les bâtiments neufs et existants.....	262
<i>Article 11 nonies</i> : Rapport devant évaluer la possibilité d'un grand plan de désamiantage des bâtiments en vue d'y installer des panneaux photovoltaïques	264
<i>Article 11 decies A (supprimé)</i> : Expérimentation d'une durée de trois ans visant à favoriser le désamiantage des toits des bâtiments agricoles en vue de remplacer les toitures concernées par des panneaux photovoltaïques.....	267
<i>Article 11 decies B (supprimé)</i> : Prise en compte, dans le cadre de la commande publique, de l'empreinte carbone et environnementale dans l'ensemble du cycle de vie des dispositifs de production d'énergie solaire.....	269
<i>Article 11 decies C</i> : Renforcement des critères environnementaux dans la commande publique et la procédure d'attribution d'appels d'offres émis par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour la production d'électricité	272
<i>Article 11 decies</i> : Encadrement législatif, orientation stratégique et soutien public de l'agrivoltaïsme	274

TITRE III – MESURES TENDANT À L’ACCÉLÉRATION DU DÉVELOPPEMENT DES INSTALLATIONS DE PRODUCTION D’ÉNERGIE RENOUVELABLE EN MER	291
<i>Article 12</i> : Organisation en commun des procédures de participation du public relatives aux projets éoliens en mer et à la révision des documents stratégiques de façade et planification du développement de l’éolien en mer	291
<i>Article 12 ter</i> : Anticipation de la réalisation par l’État des études techniques et environnementales nécessaires aux procédures d’appel d’offres pour l’éolien en mer ...	296
<i>Article 13</i> : Clarification du régime juridique applicable aux parcs éoliens en mer implantés à la fois dans la zone économique exclusive et le domaine public maritime ..	298
<i>Article 13 bis</i> : Pouvoirs de régularisation accordé au juge administratif pour le contentieux des concessions d’occupation du domaine public maritime relatives aux projets éoliens en mer	302
<i>Article 13 ter A (nouveau)</i> : Régime d’autorisation unique pour les installations de production d’énergie renouvelable en mer et les ouvrages de raccordement	303
<i>Article 13 ter</i> : Extension aux autorisations uniques concernant les installations éoliennes implantées en ZEE des pouvoirs de régularisation dont dispose le juge administratif en matière d’autorisation environnementale	305
<i>Article 14</i> : Adaptation et clarification du statut juridique des installations flottantes dans les espaces maritimes sous souveraineté et juridiction françaises	306
<i>Article 15</i> : Adaptation du droit applicable aux spécificités des personnels employés dans le secteur de l’éolien offshore travaillant alternativement en mer et à terre, harmonisation des règles de réserve de pavillon et lutte contre le dumping social	310
<i>Article 15 ter</i> : Opérations d’aménagement des infrastructures portuaires nécessaires au développement des projets de production d’énergies renouvelables en mer	313
<i>Article 16</i> : Implantation de postes de transformation électriques en zone littorale	315
TITRE III BIS – MESURES PORTANT SUR D’AUTRES CATÉGORIES D’ÉNERGIES RENOUVELABLES	321
<i>Article 16 bis</i> : Équipements compensant la gêne occasionnée par les éoliennes pour le fonctionnement de la défense, la navigation aérienne civile et la météorologie	321
<i>Article 16 ter A (supprimé)</i> : Obligation de consignation de garanties financières auprès de la Caisse des dépôts et consignations pour le démantèlement et la remise en état des sites après exploitation d’éoliennes	324
<i>Article 16 ter B (supprimé)</i> : Commission indépendante chargée de se prononcer sur le caractère approprié des garanties financières pour le démantèlement d’éoliennes et la remise en état du site	327
<i>Article 16 ter C</i> : Rapport sur les expérimentations menées pour limiter les nuisances générées par le balisage lumineux des éoliennes	329
<i>Article 16 ter (supprimé)</i> : Création d’une filière de responsabilité élargie du producteur pour les éoliennes	330
<i>Article 16 quater AA (nouveau)</i> : Ajout du taux de recyclabilité ou de réutilisation à la liste des critères utilisés dans les appels d’offres pour les projets d’énergies renouvelables.	332
<i>Article 16 quater A (supprimé)</i> : Allègement des procédures applicables aux installations hydrauliques anciennes	333

<i>Article 16 quater B</i> : Procédure de conciliation pour la petite hydroélectricité.....	336
<i>Article 16 quater C (supprimé)</i> : Lever les freins au développement de la petite hydroélectricité pour les ouvrages anciens	339
<i>Article 16 quater D</i> : Compatibilité avec le droit européen de dérogations accordées aux moulins à eau	342
<i>Article 16 quater</i> : Diminution des débits minimaux que doivent respecter les installations hydroélectriques en cas de menace sur la sécurité d’approvisionnement en électricité...	344
<i>Article 16 quinquies</i> : Faciliter les investissements nécessaires au bon fonctionnement des concessions hydroélectriques sous le régime des « délais glissants ».....	347
<i>Article 16 sexies (supprimé)</i> : Limitation du pouvoir consultatif des comités de suivi de l’exécution des concessions hydroélectriques aux seules décisions soumises à évaluation environnementale	351
<i>Article 16 septies</i> : Facilitation des augmentations de puissance des concessions hydroélectriques.....	353
<i>Article 16 octies A</i> : Expérimentation pour simplifier et accélérer le déploiement des hydroliennes fluviales.....	356
<i>Article 16 octies</i> : Demande de rapport sur l’article 89 de la loi Climat et résilience sur l’hydroélectricité	359
<i>Article 16 nonies</i> : Clarification du régime applicables à l’implantation de méthaniseurs en zone agricole	361
<i>Article 16 decies (supprimé)</i> : Favoriser la cométhanisation des boues d’épuration avec d’autres biodéchets.....	366
<i>Article 16 undecies A (nouveau)</i> : Valorisation énergétique réalisée à partir de combustibles solides de récupération.....	367
<i>Article 16 undecies (supprimé)</i> : Simplification des procédures applicables, dans le domaine du biogaz, aux certificats de production et au droit à l’injection	369
<i>Article 16 duodecies A (supprimé)</i> : Suppression du gaz produit à partir de déchets stockés ou incinérés de la catégorie « énergies renouvelables ».....	376
<i>Article 16 duodecies B (supprimé)</i> : Application des garanties d’origine et des certificats de production au biogaz non injecté.....	380
<i>Article 16 duodecies</i> : Application de mesures de simplification en matière d’hydrogène renouvelable et bas-carbone	384
<i>Article 16 terdecies (supprimé)</i> : Lien entre l’hydrogène renouvelable et bas-carbone et les opérations d’autoconsommation individuelle ou collective en électricité	389
<i>Article 16 quaterdecies (supprimé)</i> : Suppression de l’avis favorable de la CDPENAF pour les projets d’installations de production ou de stockage d’énergie renouvelable, de gaz bas-carbone et d’hydrogène renouvelable ou bas-carbone en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte	395
<i>Article 16 quindecies (nouveau)</i> : Intégration de l’énergie géothermique de surface dans l’étude de faisabilité technique et économique mentionnée à l’article L. 122-1 du code de la construction et de l’habitation	397
<i>Article 16 sexdecies (nouveau)</i> : Remise au Parlement d’un rapport relatif au financement des énergies marines renouvelables	398

TITRE IV – MESURES TRANSVERSALES DE FINANCEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES ET DE PARTAGE DE LA VALEUR 399

Chapitre I^{er} – Mesures en faveur du financement de la production des énergies renouvelables et de la fourniture à long terme d'électricité..... 399

Article 17 : Dispositions diverses relatives aux contrats de vente directe d'énergie entre un producteur et un consommateur final 399

Article 17 bis AA (nouveau) : Diverses dispositions relatives aux contrats d'achats et aux compléments de rémunération versés par l'État pour soutenir les installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables..... 413

Article 17 bis A (supprimé) : Caractère facultatif d'une régie pour la gestion d'un SPIC local consacré à la production d'électricité photovoltaïque 416

Article 17 bis B (nouveau) : Caractère facultatif d'un budget annexe pour les ouvrages publics de production d'électricité photovoltaïque en cas d'autoconsommation 423

Article 17 bis : Intégration de l'enjeu du stockage des énergies renouvelables parmi les objectifs de la politique de l'énergie – Enrichissement du bilan carbone pris en compte dans les procédures de mise en concurrence 425

Article 17 ter (nouveau) : Obligation pour les acheteurs publics et les entreprises d'assurer la publicité du lieu de fabrication des dispositifs de production d'énergie solaire 432

CHAPITRE II – Mesures en faveur d'un partage territorial de la valeur des énergies renouvelables 434

Article 18 : Création d'un mécanisme de « partage territorial de la valeur des énergies renouvelables » 434

Article 18 bis A (supprimé) : Participation des communes et de leurs groupements au capital d'une entreprise productrice d'énergie renouvelable ou d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone 446

Article 18 bis : Participation des riverains, des communes et de leurs groupements au capital d'une entreprise porteuse d'un projet de développement des énergies renouvelables 453

Article 18 ter : Perception anticipée de l'intégralité de la redevance d'occupation domaniale pour le financement d'une participation au capital d'une entreprise productrice d'énergie renouvelable..... 460

CHAPITRE III – Mesures en faveur de l'expérimentation de la production de gaz bas-carbone..... 468

Article 19 : Création d'un cadre juridique applicable au gaz bas-carbone..... 468

Article 19 bis A (supprimé) : Absence de concurrence entre les réseaux de gaz naturel et les réseaux de chaleur..... 473

Article 19 bis AB (nouveau) : Soutien public conditionnel pour les bâtiments situés sur un périmètre de raccordement à un réseau de chaleur ou de froid..... 477

Article 19 bis B : Possibilité de convertir des centrales fossiles vers la biomasse dans les zones non interconnectées 478

Article 19 bis : Création d'un dispositif d'autoconsommation collective étendue en gaz renouvelable..... 481

<i>Article 19 ter (supprimé)</i> : Intégration du méthane de synthèse parmi les énergies renouvelables	485
TITRE V – DISPOSITIONS DIVERSES	487
<i>Article 20</i> : Ratification de deux ordonnances dans le domaine de l'énergie.....	487
<i>Article 21 (supprimé)</i> : Réduction du délai de raccordement au réseau pour les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable de faible puissance.....	490
<i>Article 22 (supprimé)</i> : Encadrement des délais de raccordement des installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables.....	493
<i>Article 23 (nouveau)</i> : Création d'un observatoire des énergies renouvelables terrestres	494
<i>Article 24 (nouveau)</i> : Rapport au Parlement sur la géothermie dans les zones non interconnectées.....	496
<i>Article 25 (nouveau)</i> : Rapport au Parlement sur les stations de transfert d'énergie par pompage dans les outre-mer	497
<i>Article 26 (nouveau)</i> : Rapport au Parlement sur l'agrivoltaïsme et le prix du prix du foncier agricole	497
<i>Article 27 (nouveau)</i> : Rapport au Parlement sur le caractère assurable des centrales photovoltaïques en toiture	498
<i>Article 28 (nouveau)</i> : Rapport au Parlement sur la fiscalité énergétique outre-mer.....	499
ANNEXE 1 : TEXTES CODIFIÉS MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI RELATIF À L'ACCÉLÉRATION DE LA PRODUCTION D'ÉNERGIES RENOUVELABLES	501
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES	505
CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES	509
ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES	511
CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES	514

SYNTHÈSE

I. AVANT-PROPOS DES RAPPORTEURS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

A. AVANT-PROPOS DE M. HENRI ALFANDARI, RAPPORTEUR DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES (TITRES I^{ER} A ET I^{ER})

Qui peut encore douter aujourd'hui de la nécessité d'accélérer le développement des énergies renouvelables ? Les bouleversements climatiques nous rappellent quotidiennement l'urgence de s'atteler fermement à la transition énergétique de la France et à la décarbonation de son économie. La crise ukrainienne souligne, par ailleurs, l'enjeu primordial de souveraineté de moins dépendre d'autres pays pour nos approvisionnements en énergie.

Pour votre rapporteur, nul débat sur le besoin de relancer la production nucléaire. **Mais construire de nouveaux réacteurs prendra de nombreuses années. Nous ne pouvons attendre de telles échéances pour entreprendre, en particulier, l'électrification active de nos moyens de mobilité et de notre industrie. La neutralité carbone à l'échéance 2050, ce sont à peine 27 ans pour réussir un profond revirement de nos usages.**

Si le nucléaire apportera la puissance pilotable nécessaire, seules les énergies renouvelables peuvent accompagner en temps réel la substitution des énergies et la croissance des besoins en électricité, parce qu'elles sont beaucoup plus rapides à déployer.

Dans ce sens, les différentes dispositions du projet de loi invitent à l'optimisme : des éoliennes terrestres et flottantes au photovoltaïque qui inclut les ombrières photovoltaïques, les fermes solaires et l'agrivoltaïsme, en passant par l'hydroélectricité et le gaz renouvelable, les avancées permises sont nombreuses et il faut nous en réjouir, même si les efforts à fournir sont considérables.

Notre retard actuel dans l'atteinte des objectifs de la politique énergétique exige en effet de notre part, dans l'avenir proche, volontarisme, détermination et constance pour nous permettre de dépasser les résultats déjà accomplis : les cinq prochaines années seront décisives pour réussir le tournant du renouvelable, ne serait-ce que dans l'optique de répondre à nos besoins en attendant le déploiement du nucléaire futur.

Bien que des progrès notables aient été accomplis ces dernières années, par exemple sur l'éolien pour lequel un gigawatt supplémentaire est installé chaque année, le pas supplémentaire à franchir est encore plus important, tous types

d'énergies confondus, pour tenir les engagements de l'actuelle programmation pluriannuelle de l'énergie.

On le voit, en dépit de l'accélération impressionnante que nous observons déjà dans nos territoires, ce projet de loi est absolument nécessaire pour renforcer encore la dynamique que nous avons engagée.

Il importe toutefois, tout en accélérant l'implantation des projets dans les gisements fonciers disponibles – des délaissés autoroutiers aux parcs de stationnements – de **veiller à l'insertion territoriale, paysagère et environnementale des projets**. Les énergies renouvelables, comme le montrent de nombreux sondages, sont acceptées par les populations, mais seulement à condition que leur implantation soit harmonieuse, maîtrisée, et compatible avec les autres usages des sols et acceptable pour les populations avoisinantes.

C'est ce qui fait toute l'importance de la planification dans nos dispositifs. Certains voudraient rendre toujours plus difficile l'octroi des autorisations d'urbanisme ou des autorisations environnementale, projet par projet. Ce n'est pas la bonne méthode, car cela ralentit individuellement les projets et multiplie les contentieux.

Quand on en arrive au stade de l'autorisation individuelle, il est déjà trop tard. **À l'inverse, la planification offre l'avantage de permettre en amont des évolutions concertées, une démarche raisonnée et cohérente à l'échelle d'un territoire, associant les différentes parties prenantes**, qui peuvent réfléchir et ordonner l'insertion urbaine des projets, en prenant en compte les autres besoins des territoires.

Or, nous n'avons pas pris toute la mesure de cette problématique et, longtemps, la planification est restée le parent pauvre du développement des énergies renouvelables. Des tentatives ont été faites dans ce sens, notamment, dans la lignée de la dynamique lancée par le Grenelle de l'environnement, avec la définition, en 2005, de zones de développement de l'éolien (ZDE) pour planifier, dans l'espace et dans le temps, le développement des énergies renouvelables. Ces zones restées, pourtant, purement incitatives et sans portée normative véritable, n'ont pas apporté à nos élus l'outil de planification porteur et contraignant dont ils avaient besoin, et c'est ce qui a expliqué leur suppression en 2013. Qu'ils soient pour nous, aujourd'hui, un exemple à ne pas reproduire.

D'autres documents stratégiques de planification ont intégré, par petites touches et sous la forme d'orientations générales d'aménagement, l'enjeu du développement des énergies renouvelables, à l'image du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) et du plan climat-air-énergie (Pcaet). Ces instruments, si précieux qu'ils soient, ne permettent pas, par un zonage délimité dans le règlement d'urbanisme, de décider collectivement où les équipements peuvent s'implanter et où ils ne le peuvent pas.

Pourtant, la doctrine et les spécialistes tombent tous d'accord pour vanter les bienfaits de la planification concertée et de la définition de zonages qui permettent d'améliorer l'acceptabilité sociale des projets et, partant, de réduire le nombre de contentieux. Dans ce sens et dans le cadre de la révision de la directive relative aux énergies renouvelables, dite « RED II », la Commission européenne a récemment proposé de créer un nouveau zonage de « *go-to areas* » pour l'implantation des énergies renouvelables, qui doit permettre l'accélération et l'implantation concertée des projets.

C'est là où prennent tout leur sens les dispositions du projet de loi en matière de planification et d'urbanisme, qui se trouvent principalement à l'article 3 du texte.

Le travail de nos collègues sénateurs, qui ont beaucoup renforcé le texte en la matière, doit être pleinement reconnu et salué : ils ont pensé un dispositif complet, qui va de l'identification concertée, centrée sur les élus, de zones propices à l'implantation des énergies renouvelables, jusqu'à leur insertion dans les documents d'urbanisme. Les commissions de l'aménagement du territoire et des affaires économiques du Sénat ont proposé des visions complémentaires, sous l'égide de leurs rapporteurs respectifs, MM. Didier Mandelli et Patrick Chauvet, que votre rapporteur tient à remercier chaleureusement.

Ils ont en effet prévu conjointement un mécanisme global de planification territoriale du déploiement des énergies renouvelables et de l'hydrogène vert ou bas carbone, dans une logique ascendante, en partant des territoires. Il s'agit d'assurer une concertation exigeante avec les élus locaux, afin d'accélérer le déploiement de ces énergies et de rattraper notre retard, dans le double objectif de garantir la sécurité d'approvisionnement en énergie de notre pays et de relever le défi du dérèglement climatique.

Confier ce rôle à nos élus locaux s'impose comme une évidence : il s'agit par-là de rendre cette mission aux acteurs qui connaissent le mieux le terrain et entretiennent les rapports les plus étroits avec la population. Il eût été insupportable que l'organisation et la répartition spatiale des équipements électrogènes, consommateurs de foncier et exerçant un impact considérable sur leur environnement immédiat, continuent à leur échapper – l'autorisation environnementale et le régime des installations classées relevant principalement de la compétence des autorités déconcentrées de l'État.

En mettant les élus au cœur du dispositif de recensement des espaces destinés à l'implantation d'énergies renouvelables, on permet aussi une meilleure acculturation collective aux exigences de la transition énergétique et écologique.

C'est pourquoi le dispositif pensé par le Sénat prend sa source au plus près du terrain et s'appuie sur les élus : c'est d'abord aux maires et aux intercommunalités que le Sénat a donné la mission de définir des zones « propices

» pour ces projets d'énergies renouvelables et d'hydrogène vert et bas-carbone. Ce choix du Sénat, nous le confirmons et le renforçons à l'Assemblée nationale. Au fil d'un dialogue avec les autres échelons – référent départemental, comité régional de l'énergie, établissements porteurs de SCoT – qui permet de vérifier la pertinence des recensements et leur caractère suffisant au regard des objectifs de la PPE, ils deviennent opposables et sont intégrés au règlement d'urbanisme.

Félicitons aussi le Gouvernement pour son travail mené, en coordination avec le rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement durable M. Pierre Cazeneuve, qui a conduit à rassembler, au sein d'un seul article du texte, les dispositions élaborées par nos collègues sénateurs afin de nous permettre, à l'Assemblée, d'y travailler de manière plus sereine.

Les discussions en commission ont été riches, et l'article 3 a nourri sept heures de débats d'une excellente qualité. **Nous nous sommes inscrits collectivement dans l'esprit des travaux du Sénat en cherchant à parfaire encore les dispositifs, notamment en direction de la protection des espaces naturels, ou encore afin de mieux garantir l'adéquation des « zones d'accélération » identifiées avec les enjeux d'approvisionnement énergétique.**

Des aspects du dispositif peuvent encore être améliorés, dans le sens de la recherche d'un juste équilibre entre la nécessaire liberté devant être laissée aux élus locaux dans le choix opérationnel de ces énergies et la réalisation des objectifs nationaux découlant de la PPE.

La ligne de partage entre l'accélération, qui nécessite de limiter les risques de contentieux et de recours, et la préservation de l'environnement et des paysages, qui se doit respecter nos règles et l'expression des citoyens, pourra aussi faire l'objet de nouveaux débats.

Enfin, il nous faut encore dégager des solutions pour imaginer une véritable rétribution, qui lie territoires urbains et territoires ruraux, dans le portage de cet effort nécessaire à tous.

C'est tout ce travail qu'il nous faudra mener à bien en séance publique, afin de garantir l'acceptabilité et la lisibilité de ce dispositif, qui doit impérativement nous permettre de répondre efficacement à l'urgence à laquelle nous faisons face.

Une autre condition de la réussite de la transition énergétique de la France est l'adaptation rapide de ses réseaux publics de transport et de distribution d'électricité à la multiplication des sites de production et des points de recharge qu'elle va entraîner.

Le projet de loi initial prévoyait un article 6 habilitant le Gouvernement à réformer le régime des raccordements aux réseaux publics pour simplifier les procédures, clarifier la prise en charge des coûts et améliorer le traitement des

demandes de raccordement, notamment dans l'objectif d'accompagner la décarbonation des grandes zones industrielles et la réindustrialisation de notre pays. Le Sénat, en première lecture, a commencé à introduire directement dans la loi plusieurs points visés par l'habilitation. La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a choisi de supprimer l'article 6 en poursuivant la transcription « en dur » de la réforme.

Adoptés par la commission, l'article 6 bis A définit ainsi des procédures dérogatoires temporaires pour accélérer le raccordement des « projets industriels nécessaires à la transition énergétique », visés à l'article 1er du projet de loi ; et l'article 6 bis B ouvre la possibilité de définir, dans un périmètre donné, un ordre de classement pour le raccordement de ces grands projets lorsqu'un trop grand nombre de demandes de raccordement dans ce périmètre pourrait les faire attendre plus de cinq ans.

La commission a par ailleurs précisé et complété les dispositifs introduits par le Sénat à l'article 6 bis concernant la définition de modèles harmonisés de contrats d'accès aux réseaux de distribution et la rationalisation du dispositif du schéma régional de raccordement au réseau public des énergies renouvelables (S3RENRE).

La commission a enfin adopté trois nouveaux dispositifs : l'article 6 ter A pose le principe que toutes les installations de production d'électricité renouvelable, même en cours, pourront contribuer au réglage de la tension en cas de contraintes sur le réseau public de transport. L'article 6 ter B permet de demander au gestionnaire du réseau public de transport d'engager par anticipation les études et les travaux nécessaires au raccordement de futurs parcs éoliens en mer dès la publication des zonages identifiés dans le document stratégique de façade. Enfin, l'article 6 ter C autorise le déploiement par anticipation de capacités de raccordement supérieures aux besoins déjà identifiés.

Le premier enjeu de ces articles est en effet de permettre aux réseaux publics de transport et de distribution d'électricité d'être au rendez-vous de ces grandes étapes de la transition énergétique.

B. AVANT-PROPOS DE M. ÉRIC BOTHOREL, RAPPORTEUR DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES (TITRES II À V)

Afin de lutter contre le réchauffement climatique, de réduire notre dépendance aux énergies fossiles et d'atteindre la neutralité carbone en 2050, conformément à nos engagements européens, nous devons nous conformer au triptyque « sobriété, nucléaire et renouvelables ». Le présent projet de loi répond au troisième volet de ce triptyque.

En matière d'énergies renouvelables, le constat est simple : la France est en retard sur ses objectifs. Il faut rattraper ce retard en divisant par deux les délais entre la décision et la mise en service des installations de production d'énergies

renouvelables. Les énergies renouvelables ont ce mérite de pouvoir être déployées rapidement.

La France doit devenir une puissance écologique et souveraine. La transition énergétique va permettre la création d'emplois, l'émergence de filières d'avenir et, en même temps, la réindustrialisation, tout en fournissant une énergie massive et décarbonée.

Pour autant, l'accélération de la production des énergies renouvelables ne saurait signifier un déploiement anarchique de celles-ci sur les territoires, d'où l'importance d'une planification sur ces sujets, dans le cadre d'une concertation étroite avec les élus et les acteurs de terrain, conduite à l'échelle des territoires.

L'idée principale des titres II à V du projet de loi, suivis par votre rapporteur, est qu'il faut mobiliser tous les leviers d'accélération disponibles, que ce soit au travers des procédures simplifiées, de nouveaux sites d'implantation ou de nouveaux leviers financiers. Mais il s'agit également d'impliquer les acteurs locaux dans ces projets d'énergies renouvelables, au travers de mécanismes de partage de la valeur. Les nombreuses auditions conduites dans ce cadre de la rédaction du présent rapport convergent sur ces objectifs.

S'agissant des mesures permettant de libérer du foncier, l'article 8 facilite la mobilisation du domaine public de l'État et des collectivités territoriales. Les articles 9 et 10 ouvrent des dérogations au principe d'implantation en continuité urbaine dans les zones littorales et de montagne. Les dispositifs sont précisément encadrés pour protéger ces territoires fragiles, mais leur permettent de s'inscrire activement dans la transition énergétique. L'article 16 facilite également l'implantation d'ouvrages de transport d'électricité en zone littorale, tout en préservant les espaces les plus fragiles.

Sur la question de l'agrivoltaïsme (article 11 *decies*), le Sénat a permis d'avancer, en proposant une définition de ce secteur, définition qui demeure néanmoins perfectible. Une définition claire permettra aux agriculteurs de se saisir de ce nouvel outil, au service de l'agriculture, sans que les panneaux ne remplacent les troupeaux, et sans que la production d'électricité ne vienne concurrencer la production et l'emploi agricoles. La commission des affaires économiques a permis des avancées importantes, que nous devons encore préciser pour les rendre pleinement opérationnelles.

Plusieurs articles traitent par ailleurs des concessions hydroélectriques, afin de valoriser le potentiel d'une énergie renouvelables pilotable. Cela passe par des possibilités d'investissements accrus sous le régime des délais glissants, par la faculté de relever les débits minimaux des cours d'eau les plus significatifs en cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement en électricité, ou encore par la simplification du suréquipement des concessions hydroélectriques. À l'article 16 *quater*, la commission des affaires économiques a notamment acté l'instauration de suivis systématiques des impacts susceptibles de résulter d'une

modification exceptionnelle des débits, ainsi que la création d'une compensation financière à hauteur de 80 % des bénéfices réalisés durant la période de dérogation destinée à maintenir le bon état écologique du cours d'eau.

Le présent projet de loi vise aussi à soutenir le développement de la méthanisation ainsi que du vecteur hydrogène. Il s'inscrit en ce sens dans la stratégie de développement de l'hydrogène décarboné portée aux niveaux français et européen par le président Emmanuel Macron et par la présidente de la Commission européenne, Ursula Von der Leyen. Sur le développement de la méthanisation, l'article 16 *nonies* permet en effet de sécuriser juridiquement l'installation de ces installations en zone agricole, tout en conservant l'ambition d'un développement rationnel et maîtrisé de ces unités. Concernant l'hydrogène, plusieurs évolutions sont prévues par le texte. Pour n'en citer qu'une, l'article 16 *duodecies* renforce, par exemple, la compétence de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), qui pourra désormais concourir au déploiement des installations de production de cette énergie.

Outre l'introduction par l'Assemblée nationale d'un article 11 *septies* A qui facilitera la constitution d'opérations d'autoconsommation collective entre consommateurs et producteurs, en levant l'interdiction pour ces derniers d'en faire leur activité principale, l'article 17 permet de favoriser la conclusion de *power purchase agreements* (PPA), c'est-à-dire de contrats directs entre un producteur d'énergie renouvelable et un consommateur, qui sécurisent l'investisseur et apportent de la visibilité à l'acheteur. Le Sénat a ouvert aux collectivités la possibilité de souscrire des PPA, ce qui est un ajout bienvenu.

Les articles additionnels après l'article 17 manifestent la volonté partagée sur les bancs des Assemblées d'assigner aux collectivités publiques des obligations en rapport avec les seuls exigences et enjeux du développement des énergies renouvelables. Dans cet esprit, l'article 17 *bis* B écarte l'obligation pour les communes d'établir un budget annexe pour l'installation et l'exploitation d'ouvrages de production d'électricité d'origine solaire thermique ou photovoltaïque dès lors que l'énergie n'est produite essentiellement qu'à des fins d'autoconsommation, ce qui fluidifiera grandement les processus.

L'article 17 *bis* complète les objectifs de la politique de l'énergie conduite par l'État en matière de développement des énergies renouvelables par l'ajout des enjeux portant sur leur stockage. Le texte tend aussi à étendre le champ du bilan carbone pris en compte dans la mise en œuvre des procédures de mise en concurrence. Ainsi, l'article 17 *ter* impose désormais aux acheteurs publics et aux entreprises de plus de 200 salariés établies sur le territoire national de publier le lieu de fabrication des dispositifs de production d'énergie solaire qu'ils acquièrent. Dans un contexte de crise énergétique où la France cherche à renforcer sa souveraineté énergétique, il apparaît déterminant que les acheteurs publics et privés contribuent à cette stratégie.

L'article 18 porte, quant à lui, sur le partage de la valeur. C'est un sujet complexe. Afin d'améliorer l'acceptabilité des installations d'énergie renouvelable, indispensables à notre souveraineté et au pouvoir d'achat, un lien doit être créé entre les installations et le bénéfice qu'elles procurent. Le Sénat a souhaité recentrer le bénéfice de ce partage de la valeur sur les collectivités territoriales, tandis que la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a réintroduit le principe d'un partage directement avec les riverains. Votre rapporteur souhaite avant tout que le mécanisme soit opérationnel et ne crée pas d'effets de seuil ou de ruptures d'égalité entre les citoyens.

Au-delà de l'organisation d'un partage de la valeur, la question posée est celle des voies et moyens qui assurent la pleine participation des acteurs locaux aux projets susceptibles de concourir au développement des énergies renouvelables. À cet effet, l'article 18 *bis* tend à conforter la possibilité, pour les riverains du lieu de production, ainsi que pour les communes et leurs groupements concernés, de participer au capital social d'une entreprise porteuse d'un projet de développement des énergies renouvelables. À cette fin, le dispositif confère à l'autorité administrative la faculté d'imposer une telle ouverture du capital, dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence engagée pour le soutien au développement des énergies renouvelables.

L'article 18 *ter* autorise le versement anticipé aux collectivités territoriales ou à leurs groupements de l'intégralité de la redevance due au titre de l'occupation ou de l'utilisation d'une partie de leur domaine public, dès lors que le produit ainsi perçu sert au financement de la participation au capital d'une société ayant pour objet social la production d'énergies renouvelables.

L'atteinte de notre objectif de neutralité carbone en 2050 conformément à nos engagements européens nécessite, par ailleurs, de soutenir la production de gaz renouvelables et bas-carbone. À cet égard, l'article 19 étend aux projets d'installations de gaz renouvelables et bas-carbone le dispositif de contrat d'expérimentation, qui permet d'encourager le développement de projets mobilisant des technologies innovantes. L'article 19 *bis* crée quant à lui un dispositif d'autoconsommation collective étendue en gaz renouvelable, véritable cercle vertueux pour partager la production locale.

En définitive, le présent projet de loi, tel qu'issu des travaux de la commission des affaires économiques à l'Assemblée nationale, s'inscrit résolument dans une volonté d'équilibre entre accélération de la production d'énergies renouvelables et préservation des autres enjeux liés à l'occupation de nouvelles surfaces. Les ajouts du Sénat visant à couvrir un champ d'énergies renouvelables plus large que celles mentionnées dans le projet de loi initial ont été conservés. Votre rapporteur salue la qualité des échanges constructifs ayant eu lieu en commission des affaires économiques avec des députés de tous les bords politiques, qui ont permis d'avancer sur de nombreux sujets et laissent présager d'un travail de qualité dans la perspective de l'examen en séance publique.

II. AVANT-PROPOS DE M. PIERRE CAZENEUVE ET DE MME AUDE LUQUET, RAPPORTEURS POUR AVIS, DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La lutte contre les multiples crises écologiques constitue l'un des défis de notre siècle. Parmi elles, figure le dérèglement alarmant du climat. De nombreuses régions du globe sont déjà confrontées aux conséquences désastreuses de ces crises ; il n'est plus seulement question de léguer une planète habitable aux futures générations. La guerre en Ukraine, quant à elle, nous rappelle brutalement la subordination de notre société aux énergies fossiles importées. Ces dernières représentent plus de 65 % de la consommation d'énergie primaire en France. Au dérèglement climatique s'ajoute donc une crise énergétique sans précédent depuis les années 1970.

Ce projet de loi comporte deux objectifs : gagner en souveraineté et lutter contre le dérèglement climatique. L'un de nos moyens d'action est le déploiement massif de la production d'énergies décarbonées. Des six scénarios émis par le gestionnaire du Réseau de transport d'électricité (RTE) dans son étude intitulée « Futurs énergétiques 2050 », tous comprennent une part significative d'énergies renouvelables. Or nous peinons à atteindre nos objectifs. En effet, les énergies renouvelables ont représenté 19,3 % de notre consommation finale brute énergétique en 2021, alors qu'elles devaient atteindre 23 % en 2020, conformément à nos engagements européens (). La puissance du parc solaire français s'élevait à environ 14 gigawatts (GW) à la fin de l'année 2021, tandis que la programmation pluriannuelle de l'énergie fixe comme objectif une puissance installée de 20,1 GW en 2023.

Actuellement, il faut compter cinq ans de procédure pour un parc solaire, alors même que sa construction ne dure que quelques mois, sept ans pour un parc éolien terrestre et plus d'une décennie pour un parc éolien en mer. C'est deux fois plus long que chez la plupart de nos voisins européens.

Le projet de loi doit donc nous permettre de rattraper notre retard sur nos objectifs de déploiement grâce à quatre grands axes : planifier le déploiement de ces énergies renouvelables dans nos territoires en partant des communes ; accélérer et rationaliser les procédures administratives là où des adaptations sont pertinentes, tout en préservant la biodiversité et la nécessaire participation du public ; libérer le foncier et enfin développer le partage territorial de la valeur des énergies renouvelables avec les collectivités locales, les entreprises et les citoyens.

Dans sa rédaction issue du Sénat, le **titre I^{er} A** contenait à l'origine des dispositions relatives aux lieux d'implantation des énergies renouvelables. Il définissait les zones propices à la production d'électricité à partir de sources renouvelables (**article 1^{er} A**), élargissait l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France à certains secteurs jugés sensibles (**article 1^{er} BA**) et conditionnait l'implantation des éoliennes à moins de 1 500 mètres des habitations au respect de normes sonores (**article 1^{er} CB**).

L'examen du projet de loi en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire puis en commission des affaires économiques, qui en a repris les conclusions, a profondément modifié ce titre I^{er} A. Tout d'abord, les articles introduits par le Sénat ont été supprimés car jugés contraires à l'esprit initial de la loi. Ensuite, pour une plus grande cohérence du texte, les dispositions de l'article 1^{er} A relatives à la planification territoriale ont été intégrées à l'article 3 du projet de loi, de manière à ce qu'elles figurent au sein d'un unique article. Deux articles additionnels relatifs à la préservation des paysages ont également été adoptés lors de l'examen en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, contre l'avis du Gouvernement et du rapporteur pour avis (**articles 1^{er} BA et 1^{er} CBA**).

Le titre I^{er} vise à accélérer le déploiement des projets d'énergies renouvelables et des projets industriels identifiés comme nécessaires à la transition énergétique, de la phase d'instruction jusqu'au raccordement.

Ce titre a été rationalisé lors de l'examen par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, en regroupant au sein de l'**article 1^{er}** plusieurs dispositions déplacées aux articles 1^{er} *ter*, 1^{er} *quinquies* et 1^{er} *octies* par le Sénat. L'article 1^{er} prévoit ainsi différentes adaptations de procédure, pour une durée de quatre ans, comme la faculté pour les services instructeurs de rejeter une demande d'autorisation environnementale au cours de la phase d'examen, et non uniquement à l'issue de celle-ci, lorsqu'il apparaît qu'une telle autorisation ne peut être accordée en l'état du dossier. Dans le même temps, l'information du public est améliorée grâce à la mise en ligne de l'avis de l'autorité environnementale et de la réponse du maître d'ouvrage sur le site internet de l'autorité compétente pour autoriser le projet. En outre, l'**article 2 bis**, introduit par le Sénat, prévoit que les dossiers soumis à la procédure de participation du public par voie électronique (PPVE) peuvent être consultés sur support papier dans les espaces France Services ainsi qu'à la mairie du territoire d'accueil du projet, et non plus uniquement en préfecture ou sous-préfecture. La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a par ailleurs adopté un nouvel **article 1^{er} quater A** remplaçant l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France par un avis simple pour les panneaux solaires installés sur des bâtiments ou ombrières, situés dans les zones protégées au titre des abords et dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables. Par ailleurs, le rapporteur pour avis regrette la suppression, lors de l'examen en commission, de l'**article 4**. Cet article, en reconnaissant une raison impérative d'intérêt public majeur à certains projets d'énergies renouvelables, permettait d'accélérer les procédures ainsi que les contentieux en sécurisant juridiquement ces projets, tout en anticipant une évolution du droit européen. Enfin, l'**article 5 bis** instaurant un fonds de garantie devrait favoriser la sécurisation financière des lauréats d'appels d'offre et ainsi assurer le déploiement massif des projets d'énergies renouvelables.

Le titre II vise à accélérer le développement de la production d'électricité à partir de l'énergie solaire. En cohérence avec notre souci de préserver la biodiversité, nous avons fait le choix de privilégier l'implantation des panneaux

photovoltaïques dans les espaces déjà artificialisés. C'est notamment l'objet de l'**article 7**, qui prévoit l'installation de ces panneaux sur les délaissés routiers et les voies ferrées. C'est également celui de l'**article 11** qui renforce les obligations issues 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, en prévoyant l'installations d'ombrières photovoltaïques sur la moitié de la surface des parkings de plus de 2 500 mètres carrés. L'**article 11 bis** prévoit le renforcement des obligations de couverture en énergie solaire des bâtiments non résidentiels nouveaux.

Nos travaux en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire ont par ailleurs permis de rationaliser le texte du projet de loi, en actant la fusion des articles **11 decies B** et **11 decies C**, dédiés à la prise en compte des critères environnementaux dans la commande publique et les appels d'offre de la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Cette rationalisation du texte passe également par des suppressions d'articles. Plusieurs dispositions introduites lors de l'examen au Sénat ont été supprimées : l'**article 11 ter**, visant à imposer l'installation de panneaux photovoltaïques sur les bâtiments publics et non résidentiels existants ; l'**article 11 octies C** qui prévoyait l'extension de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) aux panneaux photovoltaïques ; l'**article 11 octies** sur l'installation de panneaux sur les bâtiments neufs et existants et l'**article 11 decies A** qui prévoyait une expérimentation du désamiantage des bâtiments agricoles pour l'installation des panneaux photovoltaïque, du fait du maintien de l'**article 11 nonies** prévoyant un rapport sur un thème connexe.

Le **titre III** comprend les mesures tendant à l'accélération du développement des installations de production d'énergie renouvelable en mer.

L'**article 12** permet une organisation commune des procédures de participation du public relatives aux projets éoliens en mer et à la révision des documents stratégiques de façade. Il institue un dispositif de planification du développement de l'éolien en mer qui doit intervenir dès 2024. Un amendement a été adopté en commission afin de préciser que les zones propices doivent être identifiées en prenant en compte l'objectif de préservation et de reconquête de la biodiversité et en portant une attention particulière aux aires marines protégées.

Certains des articles suivants comprennent une série de mesures de simplification du droit pour les porteurs de projet. L'**article 12 ter**, introduit par le Sénat, prévoit la mise à disposition par l'État des études techniques et environnementales nécessaires aux porteurs de projet pour l'éolien en mer. L'**article 13** clarifie le régime juridique applicable aux parcs éoliens en mer implantés à la fois dans la zone économique exclusive et le domaine public maritime. L'**article 13 ter A**, introduit par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, institue un régime d'autorisation unique pour les installations de production d'énergie renouvelable en mer et les ouvrages de raccordement. L'**article 14** modifie le statut juridique des installations flottantes dans les espaces maritimes sous souveraineté et juridiction françaises pour

permettre le développement de l'éolien flottant. **L'article 15** adapte le droit applicable aux spécificités des personnels employés dans le secteur de l'éolien offshore qui travaillent alternativement en mer et à terre. Il harmonise également les règles de réserve de pavillon. Enfin, il étend le dispositif de l'État d'accueil aux activités relatives aux parcs éoliens en mer dans la zone économique exclusive pour lutter contre le dumping social.

Par ailleurs, le titre III comprend des dispositions permettant de réduire les délais de recours contentieux, lesquels freinent sur plusieurs années les projets sans pour autant aboutir à une annulation de l'autorisation. **L'article 13 bis**, introduit par le Sénat, dote le juge administratif de pouvoirs de régularisation dans le cas où il est saisi d'un litige formé à l'encontre d'une concession d'occupation du domaine public maritime relative à un projet éolien en mer. **L'article 13 ter**, introduit lui aussi par le Sénat, dote le juge administratif de pouvoirs de régularisation dans le cas où il est saisi d'un litige relatif à un projet éolien situé en zone économique exclusive. Enfin, **l'article 15 ter**, introduit par le Sénat, et modifié par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, prévoit que le Gouvernement peut favoriser les opérations d'aménagement des infrastructures portuaires nécessaires au développement des projets de production d'énergies renouvelables en mer.

Le titre III bis regroupe des mesures portant sur plusieurs catégories d'énergies renouvelables.

Certaines concernent l'éolien. **L'article 16 bis**, introduit par le Sénat, permet de subordonner l'implantation d'un parc éolien à la prise en charge, par l'exploitant, de l'acquisition, de l'installation, de la mise en service et de la maintenance d'équipements destinés à compenser la gêne résultant de cette implantation pour le fonctionnement des équipements du ministère de la défense, de la navigation aérienne civile et de surveillance météorologique. **L'article 16 quater AA**, introduit par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, ajoute le taux de recyclabilité ou de réutilisation à la liste des critères utilisés dans les appels d'offres pour les projets d'énergies renouvelables. En effet, le déploiement massif des énergies renouvelables doit être assuré sur le temps long grâce à une prise en compte forte des enjeux d'approvisionnement en matériaux. D'autres mesures concernent la petite hydroélectricité. Ainsi, **l'article 16 quater B**, introduit par le Sénat et modifié par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, prévoit que l'expérimentation du médiateur de l'hydroélectricité, initialement prévue pour la région Occitanie, est étendue à l'ensemble du territoire métropolitain, pour ce qui concerne les désaccords relatifs aux moyens permettant de garantir la continuité écologique entre l'autorité administrative et le propriétaire ou, à défaut, l'exploitant. En outre, **l'article 16 undecies A**, introduit par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, prévoit que la valorisation énergétique réalisée à partir de combustibles solides de récupération peut être pratiquée et soutenue dans des installations de production simultanée de chaleur et d'électricité. Enfin, la géothermie est également prise en compte par le texte.

L'article 16 *quindecies*, introduit par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, intègre l'énergie géothermique de surface dans l'étude de faisabilité technique et économique chargée d'évaluer les diverses solutions d'approvisionnement en énergie des bâtiments à construire ou qui font l'objet de travaux de rénovation énergétique.

III. RÉSUMÉS DES ARTICLES

L'article 1^{er} A, introduit par le Sénat, visait à instituer un dispositif global de planification territoriale du déploiement des énergies renouvelables construit selon une logique ascendante. Il définissait les critères permettant d'identifier les zones propices à l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables et déterminait les modalités d'identification de ces zones.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de suppression de cet article.

L'article 1^{er} BA, introduit par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, avec un avis défavorable du rapporteur pour avis et du Gouvernement, prévoit la création obligatoire de plans territoriaux de paysage. Ces plans comprennent un document d'orientation et d'objectifs définissant les orientations générales d'organisation de l'espace paysager et de coordination des politiques publiques paysagères. Ils comprennent également un programme d'actions, destiné à concrétiser les orientations formulées.

L'article 1^{er} B proposait de décliner à l'échelle de chaque département de la région concernée les indicateurs communs de suivi du déploiement et de la mise en œuvre des objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables attribués par décret. Il précisait par ailleurs certains de ces indicateurs, prévoyait leur publication ainsi que la remise par l'État d'un bilan annuel de la mise en œuvre de la politique de développement des énergies renouvelables. Le présent article a été supprimé par la commission.

L'article 1^{er} CA, introduit par le Sénat, soumettait à l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France l'installation de certaines éoliennes terrestres.

L'examen par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a conduit à sa suppression.

L'article 1^{er} CBA, introduit lors de l'examen en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, précise que l'autorisation d'exploiter doit prendre en compte la puissance de production d'électricité par éolienne, le nombre d'installations terrestres déjà existantes sur le territoire, la nécessité de diversifier localement les sources d'énergie renouvelables et l'effet de saturation visuelle dans le paysage.

L'article 1^{er} CB, introduit par le Sénat, conditionnait l'implantation d'éoliennes à moins de 1 500 mètres des habitations au respect de normes sonores.

Cet article a été supprimé sur initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'article 1^{er} D proposait d'ouvrir les communautés d'énergie renouvelable aux sociétés d'économie mixte locales (SEML). Le présent article a été supprimé par la commission.

L'article 1^{er} E, introduit à l'initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, précise que la planification territoriale des énergies renouvelables contribue à l'atteinte des objectifs de lutte contre le dérèglement climatique et de neutralité carbone et permet l'indépendance énergétique du pays. La planification, qui émane des territoires, doit être conciliée avec la protection de la biodiversité.

L'article 1^{er} F, introduit sur initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, prévoit que les entreprises publiques et les sociétés dont l'effectif salarié est supérieur à 250 personnes établissent un plan de valorisation de leur foncier en vue de produire des énergies renouvelables.

L'article 1^{er} prévoit, pour les projets de développement des énergies renouvelables ou les projets industriels identifiés comme nécessaires à la transition énergétique, des adaptations de la procédure d'autorisation environnementale pour une durée limitée à quatre ans.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté huit amendements à cet article, afin de rétablir une rédaction proche du texte initial.

L'article 1^{er} bis A prévoit la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement portant sur l'impact des dispositions de l'article 1^{er} sur la biodiversité et sur les moyens financiers pouvant être mobilisés par l'État en faveur des réserves de biosphère.

Cet article a été introduit à l'initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'article 1^{er} bis, introduit par le Sénat, crée un référent préfectoral à l'instruction des projets de développement des énergies renouvelables et des projets industriels nécessaires à la transition énergétique.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté six amendements à cet article, précisant notamment que le référent fournit un appui aux collectivités territoriales dans leurs démarches de planification de la transition énergétique.

L'article 1^{er} ter, introduit par le Sénat, permettait à l'autorité administrative compétente de rejeter la demande d'autorisation pendant la phase d'examen, et non uniquement à l'issue de celle-ci, dès lors qu'il apparaît que l'autorisation ne peut être accordée en l'état du dossier ou du projet.

Cet article a été supprimé sur initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'article 1^{er} *quater* A remplace l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France par un avis simple pour les panneaux solaires installés sur des bâtiments ou ombrières situés dans les zones protégées au titre des abords et dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables.

Cet article a été introduit à l'initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'article 1^{er} *quater*, introduit par le Sénat, visait à soumettre à une concertation préalable obligatoire les projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale systématique.

Cet article a été supprimé sur initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'article 1^{er} *quinquies* A, introduit par le Sénat, définit le renouvellement d'installations de production d'énergie renouvelable.

Il proposait en outre de soumettre les projets de renouvellement ayant des incidences négatives notables sur l'environnement à une évaluation environnementale au cas par cas.

Cette disposition a été supprimée par un amendement adopté par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'article 1^{er} *quinquies*, introduit par le Sénat, prévoyait que l'avis de l'autorité environnementale et la réponse du maître d'ouvrage soient mis en ligne sur le site internet de l'autorité compétente pour instruire le dossier, et non uniquement sur les sites respectivement de l'autorité environnementale et du maître d'ouvrage.

Cet article précisait par ailleurs que les études d'impact de certains projets devaient être réalisées par un bureau d'études titulaire d'une qualification dans le domaine de l'évaluation environnementale.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de réécriture de l'article 1^{er} *quinquies*, qui propose désormais une expérimentation visant à améliorer la qualité des études d'impact réalisées par les bureaux d'études.

L'article 1^{er} *sexies*, introduit par le Sénat, dispose tout d'abord que le porteur de projet est informé sans délai de la saisine du tribunal administratif en vue de l'organisation d'une enquête publique. Il prévoit en outre la désignation à l'avance d'un ou plusieurs commissaires enquêteurs suppléants. Enfin, il ouvre la possibilité de regrouper plusieurs procédures de consultation du public.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement rédactionnel à cet article.

L'article 1^{er} septies, introduit par le Sénat, visait à mieux faire apparaître, d'un point de vue légistique, la distinction entre, d'une part, la demande d'examen au cas par cas au titre de l'évaluation environnementale et, d'autre part, les échanges préalables au dépôt de la demande d'autorisation environnementale, qui constituent une faculté ouverte aux porteurs de projets.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de suppression de cet article.

L'article 1^{er} octies supprimait le certificat de projet, établi à la demande du porteur d'un projet soumis à autorisation environnementale par l'autorité administrative compétente pour délivrer celle-ci.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de suppression de cet article.

Par parallélisme avec ce qui est déjà prévu pour les permis de construire et les permis d'aménager, **l'article 2** prévoit d'inclure dans le champ de la participation du public par voie électronique (PPVE) les projets soumis à un permis de démolir ou à une déclaration préalable et qui font l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas. Cet article a été adopté sans modification.

L'article 2 bis, introduit par le Sénat, prévoit que les dossiers soumis à la procédure de participation du public par voie électronique (PPVE) peuvent être consultés sur support papier dans les espaces France Services, ainsi qu'à la mairie du territoire d'accueil du projet.

Sur initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, il est précisé qu'un agent peut accompagner le public dans ses démarches liées à la PPVE au sein des espaces France Services.

L'article 3 propose de simplifier les procédures liées aux documents d'urbanisme locaux afin de favoriser le déploiement des projets de production d'énergies renouvelables. Il comporte également un certain nombre de mesures relatives à la planification, ajoutées par le Sénat.

Le projet de loi initial prévoit ainsi :

– de permettre auxdits projets de faire l'objet d'une modification simplifiée du PLU ;

– de combiner la procédure d'autorisation d'un projet avec la procédure de modification du document d'urbanisme ;

– de permettre une consultation publique unique dans le cadre d’une déclaration de projet portant à la fois sur le projet et le document modifié.

Le Sénat a apporté de très nombreuses modifications à l’article 3 du texte, dont les principales sont :

– la mise en place d’un zonage prioritaire via les SCoT, sur proposition ou avec avis conforme des communes. Ces dispositions posent en l’état un problème de coordination avec les mesures prévues à l’article 1er A du présent projet de loi ;

– l’extension à l’ensemble des projets d’implantation d’installations d’énergies renouvelables des mesures introduites par la loi 3DS visant à prévoir au sein du PLU des zones où l’installation des éoliennes est soumise à conditions ;

– la suppression des dispositions permettant à l’État de porter atteinte aux objectifs du projet d’aménagement et de développement durable (PADD) dans le cadre d’une procédure de mise en compatibilité d’une déclaration de projet ;

– la suppression des dispositions permettant de passer par une procédure de modification simplifiée pour les projets d’implantation d’installations d’énergies renouvelables, dès lors que cette modification entraîne une réduction des espaces boisés ou la modification des règles applicables aux zones naturelles et forestières ;

– l’exemption de la production d’énergies renouvelables du régime de la réduction de l’artificialisation des sols.

La commission des affaires économiques a adopté vingt-sept amendements et sous-amendements à cet article. Un amendement du Gouvernement, adopté avec 15 sous-amendements, précise les mesures à prendre en matière de planification énergétique et tire les conséquences de la suppression de l’article 1er A voté par la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire en réintégrant une partie du dispositif prévu à cet article. Les autres amendements adoptés visent à supprimer les dispositions introduites au Sénat relatives au zéro artificialisation nette (ZAN) ainsi qu’à supprimer le caractère temporaire des dispositions de l’article 3 relatives à la simplification des procédures de modification des documents d’urbanisme dès lors que ces dernières ont pour objet de favoriser le développement des ENR.

L’article 3 bis proposait d’inscrire dans le code de l’énergie l’exigence que l’autorisation d’exploiter une installation de production d’électricité soit compatible avec le document d’orientation et d’objectifs des SCoT ou, le cas échéant, avec les orientations d’aménagement et de programmation des PLU intercommunaux. Le présent article a été supprimé par la commission.

L’article 4 reconnaissait la qualité d’opération répondant à une raison impérative d’intérêt public majeur (RIIPM) à certains projets d’installations de production d’énergie renouvelable. Il prévoyait par ailleurs que la reconnaissance de la RIIPM pourra se faire dès le stade de la déclaration d’utilité publique (DUP).

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté dix amendements de suppression de cet article, malgré un avis défavorable du rapporteur pour avis et du Gouvernement.

L'article 4 bis AA prévoit la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur l'opportunité de créer un observatoire des énergies renouvelables.

Cet article a été introduit à l'initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'article 4 bis A, introduit par le Sénat, permet de déclarer d'utilité publique les travaux associés à la construction et à l'exploitation d'une canalisation de transport lorsque celle-ci contribue à l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone. Il prévoit par ailleurs qu'en cas de changement du fluide transporté, la déclaration d'utilité publique (DUP) dont bénéficie une canalisation existante vaut DUP pour le nouveau fluide transporté.

Cet article a été adopté sans modification.

L'article 4 bis proposait de rendre automatique l'obtention de l'autorisation d'exploiter dès lors qu'un porteur de projets de production d'électricité renouvelable aurait été désigné lauréat d'un appel d'offres ouvert lorsque les capacités de production ne répondent pas aux objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie. Le présent article a été supprimé par la commission.

L'article 5 modifiait les dispositions applicables au contentieux des autorisations environnementales. Il visait notamment à faire obligation au juge de permettre, avant de procéder à une éventuelle annulation, la régularisation d'une illégalité affectant une autorisation environnementale. Le Sénat avait renforcé les garanties contentieuses offertes aux porteurs de projet.

Cet article a été supprimé sur initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'article 5 bis A, introduit par le Sénat, rendait le Conseil d'État compétent en premier et en dernier ressort pour les litiges relatifs aux installations de biogaz.

L'examen par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a conduit à sa suppression. La compétence en premier et en dernier ressort du Conseil d'État pour les projets de biogaz aurait pu provoquer l'engorgement de la juridiction du fait du nombre trop important de procédures contentieuses que le maintien de l'article aurait pu générer.

L'article 5 bis, introduit par le Sénat, prévoit la création d'un fonds de garantie pour le développement des projets d'énergie renouvelable destiné à compenser une partie des pertes qui résulteraient d'un recours en annulation par le

juge administratif de l'autorisation environnementale ou du permis de construire *via* une mutualisation des risques entre les porteurs de projets.

L'examen en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a rendu les projets d'installation d'éoliennes en mer éligibles au fonds. L'adoption d'un amendement du Gouvernement a permis l'amorce du fonds *via* l'octroi d'une dotation initiale.

L'article 6 proposait d'habiliter le Gouvernement à réformer par ordonnance le régime et les procédures de raccordement des installations de production d'électricité renouvelable aux réseaux publics de transport et de distribution, afin d'accélérer les raccordements des nouvelles capacités pour accompagner la transition énergétique. Il a été supprimé par la commission des affaires économiques. Le présent article a été supprimé par la commission.

L'article 6 bis A crée, pour quatre ans, un régime procédural simplifié en matière d'autorisations administratives afin d'accélérer le raccordement au réseau public de transport d'électricité des installations industrielles les plus fortement émettrices de gaz à effet de serre.

Il permet également de déroger, sur la même période, aux restrictions définies par la loi Littoral pour autoriser l'implantation, dans des sites identifiés comme remarquables, des postes électriques indispensables à l'électrification des grands sites industriels.

L'article 6 bis B permet de définir un ordre de classement entre les demandes de raccordement des « grands projets industriels nécessaires à la transition énergétique » lorsque, dans un périmètre géographique donné, l'ensemble de ces demandes engendre un délai de raccordement de plus de cinq ans pour au moins l'un de ces projets.

L'article 6 bis prévoit d'inscrire directement dans la loi plusieurs réformes envisagées par l'habilitation proposée à l'article 6, en particulier la définition, et l'approbation par la Commission de régulation de l'énergie, de modèles harmonisés de contrats d'accès aux réseaux de distribution et la rationalisation du dispositif du schéma régional de raccordement au réseau public des énergies renouvelables (S3REN). Outre des rédactionnels, la commission des affaires économiques a adopté un amendement à cet article qui précise et complète les dispositifs introduits par le Sénat, notamment en prévoyant que les contributions dues pour un raccordement au réseau public de transport d'électricité peuvent être forfaitisées.

L'article 6 ter A propose de permettre aux gestionnaires de réseau d'exiger des installations de production raccordées aux réseaux publics de distribution de contribuer au réglage de la tension en cas de contraintes sur le réseau public de transport.

L'article 6 ter B prévoit que le ministre chargé de l'énergie pourra demander à RTE d'engager les études et les travaux nécessaires au raccordement

des futurs parcs éoliens en mer dès que sont publiés les zonages identifiés par le document stratégique de façade pour accueillir de tels parcs.

L'article 6 ter C autorise le gestionnaire du réseau de transport d'électricité à prévoir des capacités de raccordement supérieures à la demande à l'origine du chantier, afin d'anticiper de futurs besoins.

L'article 6 ter proposait d'élargir la catégorie des réseaux intérieurs de bâtiments aux immeubles tertiaires comprenant d'autres locaux que des bureaux, dans l'objectif d'inciter les promoteurs à investir dans des bâtiments produisant et consommant leur propre électricité. Le présent article a été supprimé par la commission.

L'article 7 vise à faciliter l'installation d'ouvrages de production d'énergie solaire dans les zones situées de chaque côté des grands axes routiers. Les amendements introduits par le Sénat permettent l'installation de panneaux photovoltaïques sur les voies ferrées.

L'examen en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a conduit à ce que les panneaux photovoltaïques puissent désormais être intégrés aux voies ferrées nonobstant les dispositions contraires des plans locaux d'urbanisme. Ils peuvent également être implantés aux abords des voies ferrées.

L'article 8 Le présent article propose, notamment, d'autoriser les concessionnaires du domaine public de l'État, ainsi que les collectivités territoriales sur leur propre domaine public, à accorder des titres d'occupation aux nouvelles installations d'énergies renouvelables (ENR) sans mise en concurrence lorsque les projets font déjà l'objet d'une sélection pour les soutiens publics. Il propose également que l'État se fixe un objectif de mise à disposition de terrains dans ses domaines public et privé pour le développement des ENR.

La commission des affaires économiques a adopté, outre quelques amendements rédactionnels, trois amendements visant à :

– supprimer la restriction limitant aux « surfaces artificialisées » les terrains pouvant être mis à la disposition par l'État ;

– imposer aux sociétés concessionnaires d'autoroute de remettre chaque année un rapport au Gouvernement et au Parlement sur les revenus complémentaires qu'elles pourront tirer de l'implantation de capacités de production d'énergies renouvelables dans le périmètre de leur concession ;

– et prévoir que les entreprises de plus de 250 salariés transmettent au préfet du département de leur siège social, dans les dix-huit mois de l'adoption de la présente loi, une étude sur leur production de chaleur, pour déterminer quelles pourraient être les opportunités de la réutiliser.

L'article 9 ouvre de nouvelles dérogations à la loi « Littoral » permettant l'implantation en discontinuité urbaine d'installations photovoltaïques, ou de production d'hydrogène, sur des sites dégradés ou des bassins industriels de saumure saturée.

La commission des affaires économiques a adopté six amendements à cet article, en particulier pour revenir à la notion de « friches » plutôt qu'à celle de « sites dégradés » et pour associer le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres à l'établissement de la liste des terrains ouverts à une implantation en discontinuité.

L'article 10 propose d'ouvrir la possibilité de déroger au principe d'urbanisation en continuité aux communes de montagne dotées d'une carte communale, lorsqu'elles ne sont pas couvertes par un SCoT ou que ce SCoT ne comporte pas d'étude de discontinuité, pour permettre l'implantation de centrales photovoltaïques au sol.

L'article 10 bis proposait de déroger aux règles d'urbanisme des PLU pour permettre l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des terrains relevant d'une activité de gestion de déchets non dangereux. Le présent article a été supprimé par la commission.

L'article 11 propose la création d'une obligation d'équipement des parcs de stationnement extérieurs de plus de 2 500 mètres carrés par des ombrières intégrant un procédé d'énergies renouvelables. Cette obligation connaît des dérogations d'ordre technique, sécuritaire, architectural, environnemental ou paysager. Elle ne s'applique pas en cas de production équivalente d'énergie renouvelable sur le site.

L'examen en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a entraîné une modification substantielle du texte issu du Sénat avec le retour au calcul de la surface concernée en mètres carrés, l'absence d'exonération pour les poids lourds, la suppression de la mutualisation de l'obligation d'équipement à l'échelle d'un site, la charge de la preuve d'exonération de l'obligation par le gestionnaire, le rétablissement d'un système de sanction annualisé et le passage du permis de construire à la déclaration préalable pour le début des travaux.

L'article 11 bis A, introduit sur l'initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, complète l'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales. Il précise que les collectivités territoriales produisant de l'électricité photovoltaïque en tant que service public industriel et commercial n'ont pas l'obligation de constituer une régie dotée d'un budget annexe.

L'article 11 bis, introduit par le Sénat, renforce les obligations de couverture des bâtiments non résidentiels nouveaux ou lourdement rénovés par des installations de production d'énergie solaire ou de systèmes végétalisés.

L'examen en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a conduit à l'adoption d'un amendement qui augmente le taux de couverture obligatoire de 50 % à 60 %.

L'article 11 ter, introduit par le Sénat, créait une obligation d'installation d'un procédé de production d'énergies renouvelables sur les bâtiments non résidentiels existants de plus de 250 mètres carrés à partir du 1^{er} janvier 2028.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de suppression de cet article.

L'article 11 quater A, introduit lors de l'examen en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, prévoit que le Gouvernement remet au Parlement un rapport relatif aux conditions de mise en place de la réglementation thermique, notamment dans les bâtiments tertiaires, dans les collectivités d'outre-mer, afin de faciliter l'atteinte de l'objectif d'autonomie énergétique.

L'article 11 quater, introduit par le Sénat, prévoit la possibilité de déroger aux interdictions prévues par le plan de prévention du risque d'inondation (PPRI) pour le déploiement d'installations de production d'énergie solaire.

L'examen en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a fait évoluer le texte. L'autorisation des infrastructures de production d'énergie solaire est remplacée par une absence d'opposition. Il est désormais précisé que la modification des plans de prévention du risque d'inondation existants pour permettre l'installation de panneaux ne doit pas conduire à aggraver les risques. Enfin, la procédure d'évolution des PPRI est modifiée afin de rendre directement opposables les dispositions prises par le préfet.

L'article 11 sexies autorisait le tiers investisseur ou le gestionnaire intervenant aux côtés d'un autoconsommateur ou d'un autoproducteur d'électricité à vendre le surplus d'électricité produite. Le présent article a été rejeté par la commission.

L'article 11 septies A a été adopté par la commission des affaires économiques afin de faciliter la constitution d'opérations d'autoconsommation collective entre consommateurs et producteurs en levant l'interdiction pour ces derniers d'en faire leur activité professionnelle

L'article 11 octies A : Par cet article additionnel, le Sénat souhaitait étendre le tarif réduit de l'accise sur l'électricité auquel les autoconsommateurs individuels pouvaient prétendre à des opérations d'autoconsommation collective. Le présent article a été rejeté par la commission.

L'article 11 octies B : Cet article ajouté par le Sénat relevait le seuil de production d'électricité photovoltaïque nécessaire pour bénéficier d'une

exonération d'impôt sur le revenu et réservait cette exonération aux autoconsommateurs. Le présent article a été supprimé par la commission.

L'article 11 *octies* C, introduit par le Sénat, visait à favoriser l'installation de panneaux solaires d'autoconsommation individuelle en les rendant éligibles à l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ).

Il a été supprimé lors de l'examen par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'article 11 *octies*, introduit au Sénat, facilitait les installations de production d'énergie renouvelable sur les bâtiments neufs et existants.

Il a été supprimé lors de l'examen par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'article 11 *nonies*, introduit par le Sénat, prévoyait la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement devant évaluer la possibilité d'un grand plan de désamiantage des toitures de bâtiments en vue d'y installer des panneaux photovoltaïques.

À l'issue de l'examen du texte par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, le champ du rapport est étendu à l'ensemble du bâtiment et non aux seules toitures. L'adoption d'un amendement du Gouvernement, considérant que les sujets du désamiantage et de l'installation des panneaux photovoltaïques étaient distincts, conduit à la suppression de la seconde phrase de l'article relative au plan de désamiantage.

L'article 11 *decies* A, introduit par le Sénat, prévoyait le pilotage par le ministère de l'agriculture d'une expérimentation de trois ans visant à favoriser le désamiantage des bâtiments agricoles en vue de remplacer les toitures concernées par des panneaux photovoltaïques. L'article complétait les dispositions introduites en commission à l'article 11 *nonies*.

L'article a été supprimé lors de l'examen par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'article 11 *decies* B, introduit par le Sénat, complétait la prise en compte des critères environnementaux dans la commande publique. Il intégrait l'empreinte carbone et environnementale des dispositifs de production d'énergie solaire, depuis le processus de fabrication jusqu'à la valorisation après leur fin de vie en passant par l'utilisation, parmi les critères encadrant la commande publique.

L'article 11 *decies* C, introduit par le Sénat, prévoit une prise en compte accrue des critères environnementaux dans la procédure d'attribution d'appels d'offres émis par la Commission de régulation de l'énergie. L'impact sur l'environnement des conditions de fabrication et d'acheminement des moyens matériels nécessaires au projet doit désormais être pris en compte.

L'examen par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a conduit à la suppression de la condition d'acheminement, contraire au droit de la concurrence. Les dispositions de l'article 11 *decies* B, supprimé, ont également été intégrées à l'article.

L'article 11 *decies* : L'article 11 *decies* consacré à l'agrivoltaïsme reprend les dispositions d'une proposition de loi en faveur du développement de l'agrivoltaïsme adoptée par le Sénat le 21 octobre dernier. L'article

– définit une installation agrivoltaïque comme une installation de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil, dont les modules sont situés sur une parcelle agricole où ils permettent de maintenir ou de développer durablement une production agricole. L'installation doit apporter directement à la parcelle agricole au moins un service énuméré limitativement (amélioration du potentiel et de l'impact agronomiques ; adaptation au changement climatique ; protection contre les aléas ; amélioration du bien-être animal) sans porter d'atteinte substantielle à l'un de ces services ou d'atteinte limitée à deux de ces services et doit également garantir à un agriculteur actif une production agricole significative et un revenu durable en résultant. L'installation doit, en outre, permettre que la production agricole demeure l'activité principale de la parcelle agricole et être réversible ;

– inscrit le développement de l'agrivoltaïsme parmi les objectifs de la politique énergétique nationale ;

– applique aux installations agrivoltaïques certains dispositifs de soutien prévus par le code de l'énergie (obligation d'achat et critère spécifique pour la participation à la procédure de mise en concurrence prévue à l'article L. 311-10 du code de l'énergie) ;

– prévoit la constitution de garanties financières nécessaires au démentèlement et à la remise en état du site attachées à certaines de ces installations ;

– structure le dialogue local autour de la mise en place de ces installations, ainsi que leur suivi statistique par l'ADEME et l'inscription de leurs objectifs de développement dans le cadre de différents plans et schémas territoriaux.

La commission des affaires économiques a procédé à la suppression d'une partie de ces éléments (inscription parmi les objectifs de la politique énergétique nationale, obligation d'achat et critère spécifique pour les appels d'offre, suivi statistique de l'ADEME) et a précisé, en adoptant un amendement du rapporteur sous-amendé par plusieurs députés appartenant à divers groupes, l'encadrement des installations photovoltaïques en zones agricoles hors agrivoltaïsme et la notion de réversibilité des installations, ainsi que l'interdiction, sous certaines conditions, des installations photovoltaïques dans les zones forestières lorsqu'elles nécessitent un défrichement, ou lorsque le terrain d'emprise du projet photovoltaïque a fait l'objet

d'une autorisation de défrichement dans les cinq années précédant la demande d'autorisation d'urbanisme.

L'article 12 permet une organisation commune des procédures de participation du public relatives aux projets éoliens en mer et à la révision des documents stratégiques de façade et institue un dispositif de planification du développement de l'éolien en mer.

Il a été modifié sur initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire pour prévoir que la publication de la première cartographie des zones propices à l'implantation d'éoliennes en mer doit intervenir en 2024 et que ces zones propices sont identifiées en prenant en compte l'objectif de préservation et de reconquête de la biodiversité, en portant une attention particulière aux aires marines protégées.

L'article 12 ter, introduit par le Sénat, prévoit la mise à disposition par l'État des études techniques et environnementales nécessaires aux porteurs de projet pour l'éolien en mer.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement sur les dates butoir de remise des études techniques et environnementales.

L'article 13 clarifie le régime juridique applicable aux parcs éoliens en mer implantés à la fois dans la zone économique exclusive et le domaine public maritime. Il n'a pas été modifié en commission.

L'article 13 bis, introduit par le Sénat, dote le juge administratif de pouvoirs de régularisation dans le cas où il est saisi d'un litige formé à l'encontre d'une concession d'occupation du domaine public maritime relative à un projet éolien en mer. Il a été modifié en commission par quatre amendements rédactionnels.

L'article 13 ter A, introduit sur initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, institue un régime d'autorisation unique pour les installations de production d'énergie renouvelable en mer et les ouvrages de raccordement.

L'article 13 ter, introduit par le Sénat, dote le juge administratif de pouvoirs de régularisation dans le cas où il est saisi d'un litige relatif à un projet éolien situé en zone économique exclusive. Il n'a pas été modifié en commission.

L'article 14 modifie le statut juridique des installations flottantes dans les espaces maritimes sous souveraineté et juridiction françaises pour permettre le développement de l'éolien flottant. Il a fait l'objet, sur initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, de modifications de nature rédactionnelle ou de précision juridique.

L'article 15 adapte le droit applicable aux spécificités des personnels employés dans le secteur de l'éolien offshore qui travaillent alternativement en mer et à terre. Il harmonise également les règles de réserve de pavillon. Enfin, il étend le dispositif de l'État d'accueil aux activités relatives aux parcs éoliens en mer dans la zone économique exclusive pour lutter contre le dumping social.

Cet article a fait l'objet de modifications rédactionnelles sur initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'article 15 ter, introduit par le Sénat, prévoyait que la Stratégie nationale portuaire serait mise à jour afin de fixer les orientations à long terme et les modalités d'action de l'État pour favoriser les opérations d'aménagement des infrastructures portuaires nécessaires au développement des projets de production d'énergies renouvelables en mer.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a supprimé la référence à la Stratégie nationale portuaire, qui n'a pas de base législative. Le dispositif prévoit désormais que le Gouvernement peut favoriser les opérations d'aménagement des infrastructures portuaires nécessaires au développement des projets de production d'énergies renouvelables en mer.

L'article 16 facilite l'implantation de postes de transformation électriques dans les zones soumises à la loi dite « Littoral » de 1986, qui vise à protéger spécifiquement les espaces littoraux, en prévoyant certaines dérogations au droit en vigueur. L'installation de tels ouvrages sera soumise à autorisation. Les lignes électriques devront être souterraines, sauf obstacle majeur, et leur passage sur les espaces les plus sensibles du littoral devra répondre à une nécessité technique impérative démontrée.

L'article 16 bis, introduit par le Sénat, permet de subordonner l'implantation d'un parc éolien à la prise en charge, par l'exploitant, de l'acquisition, de l'installation, de la mise en service et de la maintenance d'équipements destinés à compenser la gêne résultant de cette implantation pour le fonctionnement des équipements du ministère de la défense, de la navigation aérienne civile et de surveillance météorologique.

Cet article a fait l'objet de modifications de nature rédactionnelle sur initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'article 16 ter A, introduit par le Sénat, prévoyait de faire de la consignation entre les mains de la Caisse des dépôts et consignations la modalité unique de constitution des garanties financières nécessaires au démantèlement et à la remise en état des sites exploités pour la production d'électricité d'origine éolienne. Il a été supprimé sur initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'article 16 ter B, introduit par le Sénat, créait une commission indépendante chargée de se prononcer sur le caractère approprié des garanties financières pour le démantèlement d'éoliennes et la remise en état du site. Il a été supprimé sur initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'article 16 ter C, introduit par le Sénat, demande un rapport sur les expérimentations menées pour limiter les nuisances générées par le balisage lumineux des éoliennes. Il n'a pas été modifié en commission.

L'article 16 ter, introduit au Sénat, instituait une filière de responsabilité élargie du producteur pour les éoliennes. Il a été supprimé sur initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'article 16 quater AA, introduit sur initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, ajoute le taux de recyclabilité ou de réutilisation à la liste des critères utilisés dans les appels d'offres pour les projets d'énergies renouvelables.

L'article 16 quater A, introduit par le Sénat, prévoyait que le confortement, la remise en eau et la remise en service d'installations hydrauliques, d'ouvrages et d'activités fondés en titre ou autorisés avant le 16 octobre 1919 pour une puissance n'excédant pas 150 kilowattheures, ne seraient soumis à aucune formalité autre qu'une information du représentant de l'État dans le département. Il a été supprimé sur initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'article 16 quater B, introduit par le Sénat, instituait une procédure de conciliation pour la petite hydroélectricité.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a modifié cet article, qui prévoit désormais que l'expérimentation du médiateur de l'hydroélectricité, initialement prévue pour la région Occitanie, est étendue à l'ensemble du territoire métropolitain pour ce qui concerne les désaccords relatifs aux moyens permettant de garantir la continuité écologique entre l'autorité administrative et le propriétaire ou, à défaut, l'exploitant.

L'article 16 quater C, introduit par le Sénat, prévoyait que les obligations environnementales qui sont imposées aux ouvrages hydrauliques fondés en titre ou autorisés avant le 16 octobre 1919, dont la puissance n'excède pas 150 kWh et qui font l'objet d'un projet de relance afin de produire de l'électricité, ne doivent pas pénaliser l'équilibre financier des projets et en interdire l'accomplissement. Il a été supprimé sur initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'article 16 quater D, introduit au Sénat, visait à résoudre le problème de compatibilité avec le droit européen des dispositions législatives qui écartent

l'application à certains moulins à eau des obligations prévues par le code de l'environnement pour assurer la continuité écologique.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a modifié cet article pour abroger l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement, non conforme au droit européen.

L'article 16 quater permet, à titre temporaire, de déroger aux débits minimaux appliqués aux installations d'hydroélectricité en cas de menace grave sur la sécurité d'approvisionnement sur tout ou partie du territoire national. La modulation des débits minimaux, qui en découle, fait l'objet d'un suivi environnemental.

L'article 16 quinquies permet d'assurer que les investissements nécessaires au bon fonctionnement d'une concession hydroélectrique échue, dite sous le régime des « délais glissants », puissent être réalisés. Il prévoit pour cela que les sommes nécessaires à de tels investissements sont inscrites sur un compte ad hoc, la part non amortie devant être remboursée au concessionnaire précédent par le concessionnaire retenu lors du renouvellement de la concession.

L'article 16 sexies limitait les compétences consultatives du comité de suivi de l'exécution de la concession hydroélectrique et de la gestion de l'eau. Son avis ne devait être demandé que pour les seules décisions soumises à évaluation environnementale. Les autres sujets faisant actuellement l'objet d'un avis de sa part auraient désormais fait l'objet d'une simple information. La commission des affaires économiques a supprimé cet article.

L'article 16 septies vise à faciliter les augmentations de puissance des concessions hydroélectriques. D'une part, il simplifie les conditions dans lesquelles l'augmentation de puissance peut être accordée. D'autre part, il prévoit que des augmentations temporaires de puissance puissent être accordées par l'autorité administrative en cas de menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en électricité.

L'article 16 octies A prévoit une expérimentation d'une durée de 3 ans pour favoriser le déploiement d'hydroliennes fluviales sur le domaine public fluvial. Cette expérimentation doit permettre de simplifier et d'accélérer la délivrance des autorisations prévues au titre du code de l'urbanisme, du code de l'énergie et du code général de la propriété des personnes publiques.

La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a transformé cette expérimentation en une demande de rapport sur la maturité technologique et l'opportunité technique et environnementale de déployer les hydroliennes fluviales sur le domaine public maritime..

L'article 16 octies demande la remise d'un rapport au Parlement par le Gouvernement, 6 mois après la promulgation de la loi, sur l'article 89 de la loi

Climat résilience. Ce dernier comporte de nombreuses dispositions relatives à la production d'énergie hydraulique.

L'article 16 nonies propose de sécuriser juridiquement le développement des unités de méthanisation en zone agricole, en les rattachant explicitement à la catégorie des constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole. Il procède, à cette fin, à plusieurs modifications au sein du code de l'urbanisme concernant respectivement le règlement national d'urbanisme, la carte communale et les plans locaux d'urbanisme. Il encadre également le développement des méthaniseurs dans ces zones, en fixant des conditions tenant au pourcentage d'intrants provenant des exploitations agricoles concernées et une distance de principe de provenance, précisée par voie réglementaire.

La commission des affaires économiques a souhaité procéder à un renvoi direct aux dispositions du code rural et de la pêche maritime concernant le pourcentage d'intrants utilisés au sein des méthaniseurs agricoles devant provenir des exploitations agricoles concernées.

L'article 16 decies, introduit par le Sénat, visait à favoriser la cométhanisation des boues d'épuration avec d'autres biodéchets. Il a été supprimé sur initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'article 16 undecies A, introduit sur initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, prévoit que la valorisation énergétique réalisée à partir de combustibles solides de récupération peut être pratiquée et soutenue dans des installations de production simultanée de chaleur et d'électricité.

L'article 16 undecies visait à faciliter la mise en œuvre des projets de biogaz. Cet article complétait les dispositions initiales du projet de loi, relatives aux mesures de soutien au biogaz et aux réseaux de gaz et prévues aux articles 1er, 4 et 19. Il visait à permettre, au sein d'une installation de production de biogaz, de cumuler le dispositif de certificat de production de biogaz avec un dispositif de soutien à la production d'électricité à partir de biogaz. Enfin, l'article renforçait la possibilité d'anticiper les travaux de raccordement d'une installation de biogaz au réseau de transport et de distribution de gaz. Cet article a été rejeté par la commission

L'article 16 duodecies A restreignait le champ de la définition de la biomasse, source d'énergie renouvelable, afin de restreindre celui des biogaz. Il excluait de la fraction biodégradable de la biomasse les déchets stockés et incinérés qui n'étaient donc plus regardés comme des sources d'énergies renouvelables, notamment pour la production de biogaz. Cet article a été supprimé par la commission

L'article 16 duodecies B visait à étendre les dispositifs de garanties d'origine et de certificat de production aux biogaz non injecté dans le réseau. Cet article a été supprimé par la commission.

L'article 16 duodecies porte un certain nombre de mesures de simplification en matière d'hydrogène renouvelable et bas-carbone. Il consolide la planification territoriale, en donnant un rôle de régulation actif à la Commission de régulation de l'énergie et facultatif aux autorités organisatrices de la distribution d'énergie, en organisant une planification nationale dans le cadre de la future programmation pluriannuelle de l'énergie, en favorisant un dialogue territorial au sein des comités régionaux de l'énergie et en permettant des mutualisations autour de bassins de vie (études, raccordements) dans le cadre des plateformes industrielles.

Cet article a été modifié par la commission, pour clarifier sa rédaction et intégrer le contenu de l'article 16 terdecies en son sein, afin de limiter la dispersion des dispositions relatives à l'hydrogène au sein du code de l'énergie.

L'article 16 terdecies accordait la possibilité, pour les installations de production d'hydrogène renouvelable, de participer à des opérations d'autoconsommation individuelle ou collective. Cet article a été supprimé par la commission par coordination avec l'introduction de son contenu au sein de l'article 16 duodecies.

L'article 16 quaterdecies, introduit par le Sénat, supprimait la nécessité de l'avis favorable de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) pour les projets d'installations de production ou de stockage d'énergie renouvelable, de gaz bas-carbone et d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte. Il a été supprimé sur initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'article 16 quindecies, introduit sur initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, intègre l'énergie géothermique de surface dans l'étude de faisabilité technique et économique chargée d'évaluer les diverses solutions d'approvisionnement en énergie des bâtiments à construire ou qui font l'objet de travaux de rénovation énergétique.

L'article 16 sexdecies, introduit sur initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, prévoit la remise au Parlement d'un rapport relatif au financement des énergies marines renouvelables.

L'article 17 comporte plusieurs dispositions relatives aux contrats de vente directe d'énergie, regroupées au sein de trois grands axes :

– une disposition spécifique au contrat liant le consortium Exeltium, composé d'entreprises électro-intensives, et EDF. Il prévoit que l'une des parties au contrat puisse saisir la Commission de régulation de l'énergie en cas d'évolutions exceptionnelles des prix de marché de l'électricité, qui viendraient bouleverser l'équilibre économique du contrat. La Commission pourra alors proposer divers mécanismes d'ajustement des paramètres du contrat ;

– la création d'un cadre juridique pour la conclusion de contrats de vente directe d'énergie entre un producteur et un consommateur final, autrement appelés Power Purchase Agreements (PPA). Il est notamment prévu que les bénéficiaires de dispositifs de soutien public à la production d'énergies renouvelables via des procédures de mise en concurrence puissent revendre, en complément de ce soutien, une autre partie de leur production sous forme de PPA ;

– l'application aux contrats de type PPA, pour l'achat d'énergie renouvelable, d'un régime fiscal incitatif, afin d'encourager leur développement.

Outre d'autres ajustements sur certaines dispositions de l'article, la commission des affaires économiques a supprimé le dispositif de saisine de la CRE par les parties au contrat Exeltium.

L'article 17 bis AA est issu de l'adoption de deux amendements en commission des affaires économiques du Sénat.

La première partie de l'article prévoit, pour l'obligation d'achat, que doit être pris en compte le productible du site d'implantation du projet, et ce afin d'assurer une meilleure répartition des installations d'énergie renouvelable sur le territoire.

La seconde partie de l'article prévoit, pour les contrats de complément de rémunération, que les producteurs bénéficiant d'une telle aide ne peuvent résilier le contrat avant leur terme.

L'article 17 bis A visait à faciliter la gestion des services publics industriels et commerciaux locaux ayant pour objet la production d'électricité d'origine photovoltaïque. À cet effet, le texte autorisait les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes à déroger à l'obligation de créer une régie et d'établir un budget annexe. La commission des affaires économiques a adopté un amendement de suppression de cet article.

L'article 17 bis B écarte l'obligation pour les communes d'établir un budget annexe pour l'installation et l'exploitation d'ouvrages de production d'électricité d'origine solaire thermique ou photovoltaïque dès lors que l'énergie n'est produite essentiellement qu'à des fins d'autoconsommation.

Son insertion dans le projet de loi résulte de l'adoption par la commission des affaires économiques d'un amendement portant article additionnel après l'article 17 *bis* A.

L'article 17 *bis* du projet de loi complète les objectifs de la politique de l'énergie conduite par l'État relatifs au développement des énergies renouvelables par l'ajout des enjeux portant sur leur stockage.

Le texte tend également à étendre le champ du bilan carbone pris en compte dans la mise en œuvre des procédures de mise en concurrence destinées à garantir le respect des objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie relatifs à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et de biogaz. À cet effet, il impose que la mesure des émissions de gaz à effet de serre engendrées commence dès le stade de l'extraction des matières premières nécessaires à la production d'énergie ; il spécifie l'objet de cette évaluation à chaque étape du cycle de production.

En dernier lieu, l'article 17 *bis* du projet de loi écarte l'application des dispositions ainsi introduites dans le code de l'énergie aux contrats en cours et précise que les exigences qu'elles comportent ne valent que pour les procédures de mise en concurrence engagées après la publication de la loi.

La commission des affaires économiques a adopté l'article moyennant deux précisions d'ordre rédactionnel apportées à l'initiative du rapporteur Éric Bothorel.

L'article 17 *ter* du projet de loi impose aux acheteurs publics et aux entreprises de plus de 200 salariés établies sur le territoire national de publier le lieu de fabrication des dispositifs de production d'énergie solaire qu'ils acquièrent.

Son insertion dans le projet de loi résulte de l'adoption par la commission des affaires économiques d'un amendement portant article additionnel après l'article 17 *bis*.

L'article 18 instaure un mécanisme novateur de partage de la valeur créée par les énergies renouvelables, afin de faciliter l'acceptabilité de celles-ci. Le projet de loi initial prévoyait un partage de la valeur au profit des clients finals résidentiels établis à proximité d'une installation de production d'énergie renouvelable et des communes concernées, le Sénat ayant recentré le dispositif sur les seuls communes et établissements publics de coopération intercommunale. Le mécanisme prend la forme d'un versement forfaitaire annuel, qui est déduit de la facture d'électricité.

La commission des affaires économiques a rétabli le partage de la valeur au profit des clients finals résidant à proximité d'une installation de production d'énergies renouvelables. Elle a également coordonné les dispositions des articles 18 et 18 *bis* relatives aux prises de participation des habitants et des collectivités au capital de sociétés de production d'énergies renouvelables.

L'article 18 bis A consacrait la possibilité, pour les communes et leurs groupements, de prendre des parts au capital social d'une même entreprise productrice d'énergie renouvelable ou d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone. La commission des affaires économiques a supprimé l'article 18 bis A à l'initiative du rapporteur.

L'article 18 bis tend à conforter la possibilité, pour les riverains du lieu de sa réalisation ainsi que pour les communes et leurs groupements concernés, de participer au capital social d'une entreprise porteuse d'un projet de développement des énergies renouvelables. À cette fin, le dispositif confère à l'autorité administrative la faculté d'imposer une telle ouverture du capital, dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence engagée pour le soutien au développement des énergies renouvelables.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 18 bis moyennant des précisions d'ordre rédactionnel apportée à l'initiative du rapporteur

L'article 18 ter tend à autoriser les collectivités territoriales ou leurs groupements à percevoir par anticipation l'intégralité de la redevance due au titre de l'occupation ou de l'utilisation d'une partie de leur domaine public, dès lors que le produit ainsi perçu sert au financement de la participation au capital d'une société ayant pour objet social la production d'énergie renouvelable.

À l'initiative du rapporteur Éric Bothorel, la commission des affaires économiques a procédé à la réécriture du dispositif afin de mieux établir ses finalités.

L'article 19 vise à étendre aux projets d'installation de gaz bas-carbone le dispositif de contrat d'expérimentation applicable aujourd'hui au biogaz. Il étend également d'autres dispositions applicables au biogaz au gaz bas-carbone, notamment concernant les modalités de raccordement au réseau et de prise en charge des coûts.

La commission des affaires économiques a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur Éric Bothorel

L'article 19 bis A avait pour objectif de poser un principe de non-concurrence entre l'amélioration de la desserte en gaz naturel et le développement des réseaux de chaleur renouvelable. La commission des affaires économiques a supprimé cet article.

L'article 19 bis AB propose de conditionner la délivrance de soutiens publics et parapublics, tels que MaPrimeRénov' ou les certificats d'économies d'énergie (CEE), à la présentation d'une attestation administrative lorsque le bâtiment se situe sur un périmètre de raccordement à un réseau de chaleur ou de froid classé.

L'article 19 bis B permet de substituer de la biomasse aux énergies fossiles, pour les centrales à énergie fossile et les projets de centrale dont la liste figure dans la programmation pluriannuelle de l'énergie. Cette substitution devra s'accompagner d'un plan d'approvisionnement en biomasse.

L'article 19 bis crée un dispositif d'autoconsommation collective étendue en gaz dans le code de l'énergie, seule l'autoconsommation d'électricité étant aujourd'hui encadrée par ce dernier.

L'article 19 ter intégrait différents types de méthane de synthèse parmi les énergies renouvelables, telles qu'elles sont définies par le code de l'énergie. Cet article a été supprimé en commission des affaires économiques..

L'article 20 ratifie deux ordonnances :

– l'ordonnance n° 2019-501 du 22 mai 2019 portant simplification de la procédure d'élaboration et de révision des schémas de raccordement au réseau des énergies renouvelables ;

– l'ordonnance n° 2020 161 du 26 février 2020 relative au règlement transactionnel par le président de la Commission de régulation de l'énergie du remboursement de la contribution au service public de l'électricité.

L'article 21 avait pour objectif de réduire le délai de raccordement au réseau public de distribution d'électricité des installations de production à partir de sources d'énergie renouvelable. Il relèvait notamment le seuil de puissance en dessous duquel les installations doivent être raccordées dans un délai de 2 mois, contre 18 mois lorsqu'elles dépassent un tel seuil. La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a supprimé cet article.

L'article 22 encadrait les délais de raccordement applicables aux installations de production d'électricité à partir d'énergie renouvelable d'une puissance installée supérieure à 3 kVA [ou à 36 kVA en cas d'adoption de l'article 21 du projet de loi], en cherchant à limiter les cas dans lesquels il est possible de déroger à cette règle et en introduisant une durée complémentaire maximale de 24 mois en cas de besoin de renforcer ou d'étendre le réseau existant dans le cadre du SR3ENR. La commission des affaires économiques a supprimé cet article.

L'article 23 propose de travailler à la création d'un observatoire des énergies renouvelables terrestres, qui serait rattaché aux ministères chargés de la transition énergétique, d'une part, et de la transition écologique et de la cohésion des territoires, d'autre part.

Cet observatoire aurait notamment vocation à identifier les potentiels de production d'énergies renouvelables, la cohérence de la trajectoire de développement des installations avec les objectifs de la politique énergétique nationale et la mise à disposition de données relatives à la production d'énergies renouvelables.

L'article 24 prévoit la remise d'un rapport au Parlement par le Gouvernement sur la géothermie dans les zones non interconnectées, en particulier à La Réunion.

L'article 25 prévoit la remise d'un rapport au Parlement par le Gouvernement portant sur les stations de transfert d'énergie par pompage (STEP) dans les outre-mer, en particulier à la Réunion.

L'article 26 prévoit la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement relatif aux conséquences de l'agrivoltaïsme sur le prix du foncier agricole.

L'article 27 prévoit la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement sur le caractère assurable des centrales photovoltaïques en toiture.

L'article 28 prévoit la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement sur l'évolution des recettes issues de la fraction perçue sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons, d'une part, et de l'octroi de mer, d'autre part, dans les départements et les régions d'outre-mer. L'objectif d'un tel rapport est également de proposer de nouvelles recettes pour ces collectivités, afin de compenser les pertes de ressources résultant de la transition énergétique dans ces territoires.

COMMENTAIRES DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

TITRE I^{ER} A MESURES VISANT À RENFORCER LA PLANIFICATION TERRITORIALE DU DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES, À AMÉLIORER LA CONCERTATION AUTOUR DE CES PROJETS ET À FAVORISER LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À LEUR IMPLANTATION

Article 1^{er} A (supprimé)

Définition des zones propices à l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables

Supprimé par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, visait à instituer un dispositif global de planification territoriale du déploiement des énergies renouvelables construit selon une logique ascendante. Il définissait les critères permettant d'identifier les zones propices à l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables et déterminait les modalités d'identification de ces zones.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de suppression de cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Aucun dispositif global national de planification territoriale du déploiement des énergies renouvelables n'existe actuellement. Cette absence a été évoquée à plusieurs reprises lors des auditions menées dans le cadre de la mission « flash » consacrée à l'acceptabilité et aux modalités de développement des énergies renouvelables⁽¹⁾. Plusieurs outils ont toutefois été mis en œuvre.

⁽¹⁾ Mission « flash » relative à l'acceptabilité et aux modalités de développement des énergies renouvelables, Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, novembre 2022.

La loi de programmation n° 2005-781 fixant les orientations de la politique énergétique du 13 juillet 2005 introduit un principe de zones de développement de l'éolien (ZDE) destiné à favoriser l'installation d'éoliennes dans une démarche concertée avec les élus locaux. La ZDE, définie en prenant en compte le potentiel éolien de la zone, les possibilités de raccordement au réseau électrique et la protection des paysages et du patrimoine local, est arrêtée par le préfet sur proposition des communes concernées.

L'enjeu du développement des énergies renouvelables a été progressivement intégré aux documents stratégiques locaux de planification. Introduits par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (Notre), les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) définis aux articles L. 4251-1 à L. 4251-11 du code général des collectivités territoriales établissent les objectifs de lutte contre le changement climatique et fixent les règles favorables au développement des énergies renouvelables. En application de l'article L. 229-26 du code de l'environnement, les plans climat-air-énergie (PCAET) fixent sur le territoire de l'intercommunalité ou de la métropole, les objectifs d'adaptation au changement climatique et d'augmentation de la production d'énergies renouvelables. L'article L. 229-26 du code de l'environnement permet d'élaborer un PCAET à l'échelle d'un schéma de cohérence territoriale (Scot), à condition pour la structure porteuse du Scot de se voir transférer la compétence en matière de PCAET. Depuis l'ordonnance du 17 juin 2020⁽¹⁾, les porteurs de Scot peuvent élaborer un Scot tenant de lieu de PCAET (Scot-AEC).

L'article 83 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 dite « climat et résilience », a créé les comités régionaux de l'énergie. Ces comités, coprésidés par l'État et les régions, devraient associer les collectivités territoriales à la politique énergétique nationale. Le décret définissant les modalités de constitution de ces comités doit être publié d'ici la fin de l'année, pour une mise en place effective début 2023.

L'article 83 prévoit également d'établir par décret des objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables afin d'assurer l'atteinte des objectifs nationaux mentionnés dans la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Enfin, à l'échelon européen, dans le cadre de la révision de la directive relative aux énergies renouvelables, dite « RED II », la Commission européenne a proposé de créer un nouveau zonage dit de « zones propices » à l'implantation des énergies renouvelables (« *go-to-areas* ») visant à accélérer le développement des projets.

(1) Ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale prise en application de l'article 46 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

Estimant que les outils de planification existants étaient trop parcellaires et accordaient une place insuffisante aux acteurs locaux, le Sénat a inséré une nouvelle division au projet de loi. Ce nouveau titre I^{er}A, qui comprend deux articles, prévoit les « *mesures visant à renforcer la planification territoriale du développement des énergies renouvelables, à améliorer la concertation autour de ces projets et à favoriser la participation des collectivités territoriales à leur implantation* ».

L'article 1^{er} A a été introduit par voie d'amendement en commission de l'aménagement du territoire et du développement durable par le rapporteur M. Didier Mandelli (COM-421).

Il vise à instituer un dispositif global de planification territoriale du déploiement des énergies renouvelables construit selon une logique ascendante afin de renforcer l'appropriation locale des projets d'énergies renouvelables. Le rapporteur M. Didier Mandelli précisait ainsi en commission : « *Ce sont d'abord les maires, puis les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), en lien avec les syndicats d'énergie et les départements, ainsi que les comités régionaux de l'énergie, qui seront à la manœuvre pour définir des zones propices à l'implantation des installations de production d'énergies renouvelables, qui pourront ensuite être avalisées par décret* ». ⁽¹⁾

Cet article définit les critères permettant d'identifier les zones propices à l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables et de production d'hydrogène renouvelable ou bas carbone et détermine les modalités d'identification de ces zones.

1. L'identification des zones propices

Les zones propices à l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables et de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone doivent respecter trois critères définis dans le I du présent article :

Elles doivent d'abord présenter un potentiel permettant d'assurer la maximisation de la production d'énergie sur le territoire concerné au regard des objectifs nationaux en matière de politique énergétique précisés dans les articles L. 100-4 et L. 100-1 A du code de l'énergie ainsi que dans la programmation pluriannuelle de l'énergie ⁽²⁾. Ces dispositions prévoient une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici 2030 par rapport au niveau de 1990 et l'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050. L'atteinte de ces objectifs

(1) *Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, M. le rapporteur Didier Mandelli sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, 26 octobre 2022.*

(2) *Décret n° 2020 456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie.*

globaux est fondée sur une évolution du mix énergétique français porté notamment par l'augmentation de la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie à 33 % d'ici 2030, le développement de la production d'électricité issue d'éoliennes en mer ou encore le développement de l'hydrogène bas-carbone.

Ensuite, la détermination de ces zones doit permettre de prévenir et maîtriser les dangers ou inconvénients en matière de biodiversité que l'installation d'infrastructures d'énergies renouvelables pourrait entraîner. Le 2° du I précise ainsi que la définition de ces zones accueillant des installations classées pour la protection de l'environnement doit assurer une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, conformément aux dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement.

Enfin, ces zones ne doivent pas présenter d'enjeux sensibles pour le « patrimoine commun de la Nation ».

Ces trois critères s'appliquent aux collectivités et leurs groupements lorsqu'ils identifient ces zones.

2. Les modalités d'identification de ces zones

Les II et III de l'article 1^{er} A définissent la logique ascendante présidant à l'identification des zones propices à l'implantation des infrastructures d'énergies renouvelables.

En premier lieu, l'autorité compétente de l'État transmet aux maires du département et aux établissements publics de coopération intercommunale compétents pour l'élaboration des PCAET un document identifiant des objectifs indicatifs de puissance à installer, pour chaque territoire concerné et pour chaque région concernée, par catégorie d'énergie. Ces objectifs de puissance sont établis en tenant compte des cibles nationales définies dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (article L. 141-3 du code de l'énergie) et des potentialités de chaque territoire.

Dans un délai de quatre mois, les maires des communes de chaque département proposent aux EPCI compétents pour l'élaboration des PCAET une liste de zones. Cette liste doit respecter les critères définis dans le I du présent article. Pour l'établissement de ces listes, les communes et les EPCI concernés doivent recourir à une procédure de concertation préalable du public dont ils déterminent librement les modalités. Le public doit pouvoir présenter ses observations et propositions dans un délai raisonnable avant la transmission des listes.

Puis, dans un délai de six mois après réception des listes communales, les EPCI déterminent une liste de zones et la transmettent au comité régional de l'énergie. Les départements et les autorités locales organisatrices de la distribution d'énergie sont associés à l'élaboration des listes.

Enfin, dans un délai de trois mois, le comité régional de l'énergie peut formuler des observations sur les listes de zones propices. Il peut demander des évolutions de ces listes au regard des objectifs indicatifs régionaux fournis en premier lieu. Le comité régional de l'énergie transmet les listes régionales des zones à l'autorité compétente de l'État. Le dernier alinéa du II précise que les zones figurant dans la liste transmise à l'État devaient obligatoirement figurer dans le document établi par l'EPCI.

En application du IV du présent article, un décret en Conseil d'État identifie les zones propices à l'installation des installations permettant la production d'énergies renouvelables ou d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone sur la base des listes régionales. Ce décret ne peut identifier de zones qui ne figureraient pas dans les listes régionales.

3. L'intégration de la cartographie des zones propices aux documents stratégiques locaux de planification

La cartographie des zones propices au développement des énergies renouvelables est inscrite dans les documents stratégiques locaux de planification. La cartographie est incluse dans le Sraddet (V) *via* une modification de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales et dans le document stratégique de planification applicable en Île-de-France, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, *via* un complément à l'article L. 222-1 du code de l'environnement (VI). Le VII prévoit l'intégration de la cartographie dans le PCAET *via* une modification de l'article L. 229-26 du code de l'environnement.

4. Autres dispositions

Le VIII prévoit la possibilité, pour le pouvoir réglementaire, de relever les seuils d'évaluation environnementale applicables aux projets d'énergies renouvelables et de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, ainsi que de leurs ouvrages connexes, afin d'accélérer substantiellement la réalisation des projets, pour une durée limitée de quarante-huit mois.

Le IX prévoit l'intervention d'un décret, pris après avis du Conseil national de la transition énergétique, pour préciser les conditions d'application du présent article.

Le X fixe les dates d'entrée en vigueur des II et III à deux mois à compter de la promulgation de la présente loi.

Le XI prévoit que les dispositions du IV entreront en vigueur à une date fixée par le décret mentionné au IX, qui ne peut intervenir avant la publication de la loi mentionnée au I de l'article L. 100-1 A du code de l'énergie, afin d'assurer la cohérence du dispositif avec les objectifs qui seront définis dans le cadre de la prochaine loi de programmation relative à l'énergie et au climat.

Le XII renvoie l'entrée en vigueur des V à VIII à une date fixée par le décret en Conseil d'État prévu au IV du présent article.

Enfin, le XIII complète la composition des comités régionaux de l'énergie. Ils devront désormais également associer des personnalités qualifiées ainsi que des représentants d'associations agréées pour la protection de l'environnement de chaque région concernée, qui disposeront d'une voix consultative au sein du comité.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

En séance, le Sénat a adopté huit amendements sur l'article 1^{er} A :

– Des amendements n° 135 de M. Franck Menonville, n° 161 de M. Gilbert Favreau et n° 443 de Mme Marie-Claude Varailles qui rendent les départements destinataires du document élaboré par l'autorité compétente de l'État, identifiant les objectifs indicatifs de puissance à installer sur le territoire. Le rapporteur M. Didier Mandelli a émis un avis favorable au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Le Gouvernement a émis un avis de sagesse ;

– Un amendement n° 154 de M. François Bonneau qui permet la prise en compte de la part d'énergies renouvelables déjà présentes sur un territoire dans le dispositif de planification. Cette disposition reconnaît leur développement inégal et vise à éviter la saturation territoriale des paysages ainsi que la déprise immobilière qui peut en résulter. Le rapporteur M. Didier Mandelli a émis un avis favorable au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Le Gouvernement a émis un avis de sagesse ;

– Un amendement n° 136 de M. Franck Menonville qui apporte une précision sur le rôle des autorités organisatrices de la distribution d'énergie et des départements. Ils sont associés à l'élaboration et à la mise en cohérence des listes de zones. À l'inverse du Gouvernement, le rapporteur a émis un avis favorable sur cet amendement ;

– Un amendement n° 290 de M. Ronan Dantec qui apporte une modification substantielle à l'article adopté en commission. La nouvelle rédaction de l'article précise que la liste régionale peut identifier des zones qui ne figuraient pas dans la liste établie par les EPCI si les zones identifiées initialement ne permettent pas d'atteindre les objectifs indicatifs de puissance fixés pour l'ensemble du territoire ou s'il existe un déséquilibre non justifié entre les différentes parties du territoire considéré. Autrement dit, la liste arrêtée au niveau régional peut corriger les éventuels manquements des listes prévues au niveau intercommunal. Le rapporteur M. Didier Mandelli a émis un avis favorable au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Le Gouvernement a émis un avis de sagesse ;

– Un amendement n° 518 de Mme Victoire Jasmin qui élargit le dispositif de planification à l'ensemble du territoire national et non seulement métropolitain. Le rapporteur M. Didier Mandelli a émis un avis favorable au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Le Gouvernement a émis un avis de sagesse.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté deux amendements de suppression de cet article CD1223 portés par le rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve et CD338 de M. Jérôme Nury (LR), avec un avis favorable du Gouvernement.

Le rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve a demandé la suppression de l'article afin de faire figurer l'ensemble des mesures relatives à la planification territoriale au sein de l'article 3 du projet de loi, dans un souci de cohérence.

La commission des affaires économiques a adopté les amendements de suppression de l'article.

*

* *

Article 1^{er} BA (nouveau)

Création obligatoire de plans territoriaux de paysages

Introduit par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, malgré un avis défavorable du rapporteur pour avis et du Gouvernement, prévoit la création obligatoire de plans territoriaux de paysage. Ces plans comprennent un document d'orientation et d'objectifs définissant les orientations générales d'organisation de l'espace paysager et de coordination des politiques publiques paysagères. Ils comprennent également un programme d'actions, destiné à concrétiser les orientations formulées.

IV. L'ÉTAT DU DROIT

La politique des paysages relève du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Elle vise à préserver et promouvoir la qualité et la diversité des paysages et à faire du paysage une composante opérationnelle des démarches d'aménagement de l'espace.

La loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques donne pour la première fois un statut légal au paysage au titre V du livre III du code de l'environnement. Elles s'appliquent aux « *territoires remarquables par leur intérêt paysager* ».

Les paysages remarquables peuvent faire l'objet de directives de protection et de mise en valeur, élaborées par les collectivités territoriales ou par l'État. Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec ces directives, qui sont opposables aux demandes d'autorisation de défrichement ou d'occupation et d'utilisation du sol. L'article L. 122-1-3 du code de l'urbanisme, relatif au schéma de cohérence territoriale (Scot), dispose que des objectifs de qualité paysagère doivent être intégrés au projet d'aménagement et de développement durables du Scot. L'article L. 333-1 du code de l'environnement, relatif aux parcs naturels régionaux, prévoit que la charte du parc détermine les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc.

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a complété les dispositions issues de la loi de 1993, sur la base des engagements pris lors de la ratification de la convention du Conseil de l'Europe sur le paysage (2000) en 2005 ⁽¹⁾. L'article L. 350-1 du code de l'environnement rend obligatoire l'atlas de paysage dans un cadre départemental, un document ayant pour objet d'identifier, de caractériser et de qualifier, objectivement, l'ensemble des paysages qui composent le territoire.

V. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté l'amendement CD323 de Mme Clémence Guetté (LFI-NUPES) portant article additionnel après l'article 1^{er} A, malgré l'avis défavorable du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve et du Gouvernement.

L'article prévoit la création de plans territoriaux de paysages sur le modèle des documents mis en œuvre par les collectivités lauréates des appels à projets « Plans de paysage » de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

Tel qu'il est mis en œuvre par l'Ademe, le plan de paysage est un outil au service des élus locaux reposant sur un état des lieux des paysages et la formulation d'objectifs de qualité paysagère. La collectivité formule des orientations sur les caractéristiques paysagères de son cadre de vie et propose un programme d'actions permettant d'atteindre les objectifs fixés. La concertation et la participation effective des acteurs du territoire (habitants, associations, acteurs économiques), permet la formulation d'un projet partagé, et non pas perçu comme imposé par un expert, extérieur au territoire.

Il permet aux territoires dépourvus de Scot de se fixer des objectifs en matière de paysage ou de préciser les objectifs formulés dans le Scot en fixant explicitement les actions à mettre en œuvre.

Le I de l'article prévoit la création d'un nouveau titre VIII dans le livre I^{er} du code de l'urbanisme dédié au plan territorial de paysage.

Ce plan comprend d'une part, un document d'orientation et d'objectifs et, d'autre part, un programme d'actions, destiné à concrétiser les orientations formulées.

Le document d'orientation définit les orientations générales d'organisation de l'espace paysager et de coordination des politiques publiques paysagères. Il repose notamment sur la complémentarité entre :

(1) Loi n° 2005-1272 du 13 octobre 2005 autorisant l'approbation de la convention européenne du paysage.

– le développement ou le maintien des activités économiques, agricoles, artisanales, industrielles et forestières ;

– le développement des espaces naturels et du patrimoine local ;

– le renforcement des systèmes de production et de transport d'énergie issus de sources renouvelables.

Il assure l'insertion paysagère de ces différentes activités.

Le plan territorial de paysage est élaboré par les établissements de coopération intercommunale, les syndicats mixtes, les pôles métropolitains ou les pôles d'équilibre territorial et rural. Sont également associés à l'élaboration du projet de plan le préfet, la direction régionale de l'Ademe, la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, les habitants et les associations locales.

À l'issue de la concertation avec le public, le plan territorial de paysage est approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public chargé de son élaboration. Le plan territorial de paysage approuvé est tenu à la disposition du public et communiqué à l'autorité administrative compétente de l'État.

L'article prévoit une analyse des résultats du programme d'actions du plan six ans après l'approbation ou la révision du plan territorial de paysage par l'établissement public. Cette analyse est communiquée au public, à l'autorité administrative compétente de l'État, à la direction régionale de l'Ademe, et à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

Sur la base de cette analyse, l'établissement public compétent pour élaborer le plan territorial de paysage délibère sur sa révision.

En conséquence du **I** de l'article, le **II** prévoit une modification de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme relatif aux documents faisant l'objet d'une concertation avec les habitants, associations locales et autres personnes concernées. Il est désormais précisé que cette concertation concerne l'élaboration et la révision du plan territorial de paysage.

La commission des affaires économiques a adopté l'amendement créant l'article 1^{er} BA

*

* *

Article 1^{er} B (supprimé)

Indicateurs relatifs aux objectifs régionaux de développement des ENR

Supprimé par la commission

Le présent article proposait de décliner à l'échelle de chaque département de la région concernée les indicateurs communs de suivi du déploiement et de la mise en œuvre des objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables attribués par décret. Il précisait par ailleurs certains de ces indicateurs, prévoyait leur publication ainsi que la remise par l'État d'un bilan annuel de la mise en œuvre de la politique de développement des énergies renouvelables.

Le présent article a été supprimé par la commission.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Suivant l'une des propositions de la Convention citoyenne pour le climat, la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « loi Climat et résilience », s'est attachée à renforcer la cohérence entre les objectifs de développement des énergies renouvelables (ENR) planifiés au niveau national et ceux planifiés au niveau régional, afin de mieux garantir l'atteinte de ces cibles.

À cet effet, l'article L. 141-5-1 du code de l'énergie, créé par l'article 83 de la loi de 2021, prévoit qu'un décret, pris après concertation avec les conseils régionaux concernés, fixera des objectifs régionaux de développement des ENR pour contribuer aux grands objectifs de la politique énergétique nationale, définie à l'article L. 100-4 du même code, à ceux de la loi de programmation quinquennale relative à l'énergie et au climat prévue à l'article L. 100-1 A dudit code, ainsi qu'aux objectifs détaillés dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) établie pour le territoire métropolitain continental.

En pratique, il s'agit de décliner en objectifs régionaux les objectifs nationaux de la PPE qui, elle-même, traduit en trajectoires annuelles les objectifs à horizon 2030 de la politique énergétique nationale, eux-mêmes réinterrogés tous les cinq ans par la loi de programmation. Cette déclinaison ne concerne pas les zones non interconnectées (ZNI), en particulier la Corse et les principaux territoires ultramarins qui font l'objet de PPE distinctes. Elle ne sera mise en œuvre qu'à compter de la première révision de la PPE qui suivra la première loi de programmation, laquelle doit être adoptée en 2023.

Parallèlement, les objectifs de développement des ENR fixés par les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet) et par le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie

(Srcae) d'Île-de-France doivent être rendus compatibles avec les objectifs régionaux attribués par décret à la région dans les six mois de sa publication (cf. VI de l'article 83).⁽¹⁾

Pour favoriser une concertation large et active sur la détermination de ces objectifs régionaux, entre l'État qui prendra le décret et les acteurs locaux concernés, le nouvel article L. 141-5-2 du code de l'énergie institue dans chaque région métropolitaine un comité régional de l'énergie qui réunit les communes ou groupements de communes, les départements, les autorités organisatrices de la distribution d'énergie et les gestionnaires des réseaux publics de distribution ou de transport intéressés. Désormais associé à la fixation ainsi qu'au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre des objectifs de développement des EnR du Srdet, ou du Srcae en Île-de-France, le comité régional de l'énergie sera invité à élaborer une proposition d'objectifs de développement des énergies renouvelables pour la région.

Le déploiement et la mise en œuvre des objectifs régionaux attribués par décret doivent également faire l'objet d'« [un suivi partagé] entre les régions et l'État ainsi qu'entre les collectivités territoriales d'une même région » sur la base d'une méthode et d'indicateurs communs définis selon des modalités fixées par décret (cf. second alinéa de l'article L. 141-5-1).

Toutefois, étant donné l'entrée en vigueur différée de la fixation des objectifs régionaux, la publication de ce décret n'est envisagée que pour septembre 2023.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté, avec l'avis favorable de son rapporteur, l'amendement COM-85 rectifié de M. Jean-Pierre Corbisez et d'autres sénateurs du groupe Rassemblement démocratique et social européen, qui précise certains de ces indicateurs communs de suivi. Ils devront notamment porter sur le nombre de projets en cours d'instruction, le nombre d'autorisations délivrées, le nombre d'autorisations refusées, les motifs de refus et les délais moyens d'instruction.

Ces informations montreront le dynamisme du dépôt des projets d'ENR mais elles se concentrent surtout sur l'efficacité du travail d'instruction par les services de l'État.

L'amendement propose par ailleurs de rendre publics les indicateurs communs de suivi, selon des modalités fixées par décret, et que l'État remette,

(1) Le rapport de compatibilité implique qu'un schéma peut prévoir des objectifs de développement supérieurs aux objectifs régionaux fixés par décret, mais ne peut prévoir un objectif inférieur à l'objectif régional que pour des motifs sérieux et cohérents avec les objectifs généraux de la PPE.

chaque année, au Parlement un bilan de la mise en œuvre de la politique énergétique en matière de développement des ENR.

En séance enfin, le Sénat a adopté l'amendement n° 156 rectifié *bis* de M. François Bonneau et d'autres sénateurs du groupe Union centriste, avec le soutien du rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, mais contre l'avis du Gouvernement.

Il propose de décliner les indicateurs communs de suivi à l'échelle de chaque département que compte la région. Selon ses auteurs, il s'agit de donner à voir leurs efforts respectifs pour qu'« *une répartition juste sur l'ensemble du territoire national puisse être réalisée* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Sur ces différentes insertions on relèvera que :

– l'article L. 145-5-1 prévoit déjà que les indicateurs permettront de suivre « *de façon partagée [...] entre les collectivités territoriales d'une même région* ». Cela concernera aussi les départements, qui pourront renseigner ces indicateurs à leur échelle. En tout état de cause, la loi n'imposant pas de décliner les objectifs à la maille départementale, il n'est pas justifié d'exiger une déclinaison départementale systématique des indicateurs de suivi ;

– la liste des indicateurs à prévoir est à la fois trop détaillée et trop focalisée sur l'étape de l'instruction des projets par les services de l'État. Au demeurant, définition de ces indicateurs relèvent davantage de la compétence réglementaire ;

– enfin, la mise en œuvre de la politique de développement des énergies renouvelables fera déjà l'objet des rapports des référents préfectoraux à l'instruction des projets d'énergies renouvelables dans les départements, prévus à l'article 1° *bis* du présent projet de loi.

La commission des affaires économiques a ainsi adopté l'amendement CE1178 du rapporteur Henri Alfandari qui supprime l'article 1^{er} B.

*

* *

Article 1^{er} CA (supprimé)

Soumission de l'implantation de certaines éoliennes terrestres à l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France (ABF)

Supprimé par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, soumettait à l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France l'installation de certaines éoliennes terrestres.

L'examen par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a conduit à sa suppression.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les projets d'énergies renouvelables sont soumis, au même titre que les projets de construction, d'aménagement ou de travaux, à des dispositions relatives à la préservation du patrimoine. Dans les espaces protégés, bâtis ou naturels, ils sont soumis à l'avis de l'architecte des bâtiments de France (ABF). En application de l'article L. 632-2 du code du patrimoine, l'ABF s'assure du respect de l'intérêt public attaché au patrimoine, à l'architecture, au paysage naturel ou urbain, à la qualité des constructions et à leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant. Il s'assure, le cas échéant, du respect des règles du plan de sauvegarde et de mise en valeur ou du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine.

L'avis de l'ABF peut être simple ou conforme. L'avis simple, c'est-à-dire sans portée contraignante, concerne les projets situés dans un périmètre de 500 mètres lorsqu'ils n'entrent pas dans le champ de visibilité d'un monument historique et les sites inscrits au titre du code de l'environnement.

L'avis conforme est nécessaire pour les projets situés dans le périmètre délimité des abords, ou à défaut d'un tel périmètre, ceux qui entrent dans le champ de visibilité d'un monument historique dans un rayon de 500 mètres autour de celui-ci (art. L. 621-32 du code du patrimoine). Il concerne également les projets situés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable.

Les projets d'énergies renouvelables importants, et en particulier les parcs éoliens terrestres, sont soumis à une obligation d'évaluation environnementale. L'étude d'impact réalisée dans le cadre de l'évaluation environnementale (article R. 181-13 du code de l'environnement) comprend un volet consacré à l'analyse des impacts du projet sur le patrimoine et le paysage environnant.

En application de l'article L. 515-44 du code de l'environnement, la distance minimale d'éloignement entre un mat éolien et une habitation est de 500 mètres.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 1^{er} CA a été introduit par voie d'amendement n° 198 lors de l'examen du texte en séance publique, par la rapporteure pour avis de la commission de la culture, Mme Laurence Garnier. Il crée un nouvel article L. 181-28-1 A au sein du titre VIII du livre I^{er} du code de l'environnement qui soumet à l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France certaines éoliennes terrestres.

L'obligation nouvellement créée concerne les installations :

– visibles depuis un immeuble protégé au titre des monuments historiques, ou visibles en même temps que lui et situées dans un périmètre de 10 kilomètres autour de ce monument ;

– visibles depuis un site patrimonial remarquable ou visible en même temps que lui, et situées dans un périmètre de 10 kilomètres autour de ce site.

Pour les éoliennes terrestres concernées, l'avis de l'ABF s'imposera à l'autorité compétente chargée de délivrer l'autorisation environnementale.

Le rapporteur M. Didier Mandelli a demandé le retrait de cet amendement tandis que le Gouvernement a émis un défavorable sur cet article.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable a émis un avis favorable à la suppression de l'article 1^{er} CA, avec l'adoption des amendements de suppression CD48 de M. Paul Molac (LIOT), CD508 de M. Stéphane Delautrette (SOC), CD818 de M. Anthony Brosse (RE), CD862 de M. Mohamed Laquhila (Dem), CD930 de Mme. Lisa Belluco (Écolo-NUPES), CD970 de M. Mickaël Cosson (Dem), CD989 de Mme. Pascale Boyer (RE), CD1025 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE) et CD1032 de M. Vincent Thiébaud (HOR).

Le Gouvernement et le rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve étaient favorables à la suppression de cet article. Le rapporteur pour avis a rappelé que seulement quelques territoires ne seraient pas soumis à ses dispositions et que cela augmenterait considérablement les délais moyens d'instruction des dossiers par les ABF.

La commission des affaires économiques a adopté l'amendement de suppression de l'article.

*

* *

Article 1^{er} CBA (nouveau)

**Prise en compte des installations déjà présentes sur le territoire avant
l'implantation de nouvelles éoliennes terrestres**

Introduit par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit lors de l'examen en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire précise que l'autorisation d'exploiter doit prendre en compte la puissance de production d'électricité par éolienne, le nombre d'installations terrestres déjà existantes sur le territoire, la nécessité de diversifier les sources d'énergie renouvelables localement et l'effet de saturation visuelle dans le paysage.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Chaque projet éolien est soumis à autorisation au titre de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement. L'article L. 515-44 du code de l'environnement prévoit que les installations éoliennes dont la hauteur des mâts dépasse cinquante mètres sont soumises à autorisation au titre de l'article L. 511-2 du code de l'environnement.

L'atteinte des objectifs en matière d'énergie produite à partir des éoliennes terrestres ⁽¹⁾ a conduit au développement des parcs éoliens sur le territoire, en particulier dans les zones où les couloirs de vent offrent des perspectives de rendement importantes. Les Hauts-de-France, l'Occitanie et le Grand-Est concentrent près de 60 % ⁽²⁾ du parc éolien national, ce qui a pu favoriser un sentiment d'injustice territoriale et de saturation visuelle de la part de certains riverains de parcs.

Conformément aux stipulations de la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage (2000), le développement de l'éolien terrestre doit être assuré en adéquation avec la préservation des paysages et indiquer les situations de covisibilité (voir article 1^{er} BA). **L'étude d'impact comporte un volet consacré à l'analyse des effets du projet sur le patrimoine et le paysage environnants.**

(1) Alors que seuls 17 gigawatts étaient installés en 2020, la PPE fixe l'objectif d'une capacité de production de 34,7 gigawatts pour l'éolien terrestre d'ici à 2028.

(2) RTE, bilan électrique 2019.

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale a renforcé la possibilité, pour les plans locaux d'urbanisme des communes et intercommunalités, de réglementer l'implantation d'éoliennes dans certains secteurs définis. L'article L. 151-42-1 du code de l'urbanisme prévoit ainsi que : « *Le règlement peut délimiter les secteurs dans lesquels l'implantation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent est soumise à conditions, dès lors qu'elles sont incompatibles avec le voisinage habité ou avec l'usage des terrains situés à proximité ou qu'elles portent atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion des installations dans le milieu environnant* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté l'amendement portant article additionnel CD597 de Mme Delphine Batho (Écolo-NUPES).

L'article complète l'article L. 515-44 du code de l'environnement relatif aux éoliennes terrestres par un nouvel alinéa précisant que l'autorisation d'exploiter doit prendre en compte plusieurs facteurs :

- la puissance de production d'électricité par éolienne et le nombre d'installations terrestres déjà existantes sur le territoire ;
- la nécessité de diversifier les sources d'énergie renouvelables localement ;
- l'effet de saturation visuelle dans le paysage.

Le Gouvernement et le rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve étaient défavorables à l'adoption de cet amendement, estimant que l'étude d'impact préalable à la création d'un projet prenait déjà en compte les effets du projet sur le paysage.

La commission des affaires économiques a adopté l'amendement créant l'article 1^{er} CBA.

*

* *

Article 1^{er} CB (supprimé)

**Subordination de l'implantation d'éoliennes terrestres à moins de
1 500 mètres d'habitations à la vérification de normes sonores**

Supprimé par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, conditionnait l'implantation d'éoliennes à moins de 1 500 mètres des habitations au respect de normes sonores.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de suppression de cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les installations éoliennes relèvent du régime des installations classées pour la protection de l'environnement au titre de la rubrique n° 2980. En application de l'article L. 515-44 du code de l'environnement, la distance minimale d'éloignement entre un mat éolien et une habitation est de 500 mètres.

L'article 26 de l'arrêté ministériel du 26 août 2011 relatif aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent limite à 35 décibels le seuil à partir duquel l'infraction d'une émergence excessive peut être caractérisée⁽¹⁾.

L'étude d'impact déposée dans le cadre de la demande d'autorisation environnementale de la création d'un parc éolien (article R. 181-13 du code de l'environnement) comprend une enquête acoustique indiquant de façon théorique comment ces valeurs maximales seront respectées. Le cas échéant, elle peut prévoir un bridage.

Afin d'assurer la vérification concrète de ce respect, l'arrêté ministériel encadrant les éoliennes a été modifié par un arrêté du 10 décembre 2021⁽²⁾ pour imposer au 1^{er} janvier 2022 un contrôle acoustique systématique dans les douze mois suivant la mise en service des parcs éoliens. Si le contrôle réalisé met

(1) *L'Ademe estime qu'une éolienne de première génération produit 40 décibels à 500 mètres et 35 décibels pour une éolienne récente grâce aux évolutions de la forme des pales et des retors, devenus plus aérodynamiques.*

(2) *Arrêté du 10 décembre 2021 modifiant l'arrêté du 26 août 2011 modifié relatif aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent au sein d'une installation soumise à autorisation au titre de la rubrique n° 2980 de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement.*

en évidence des dépassements du supplément de bruit autorisé, des mesures de bridage sont alors ordonnées par le préfet.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 1^{er} CB a été introduit par voie d'amendement n° 332 par M. Laurent Somon en séance publique.

Il crée un nouvel article L. 571-8-1 au chapitre I^{er} du titre VII du livre V du code de l'environnement. L'article précise que les éoliennes terrestres situées à moins de 1 500 mètres de logements ne peuvent être implantées qu'après vérification par l'autorité administrative du respect de la protection de l'audition du public, conformément à l'objectif sanitaire défini par l'article L. 1336-1 du code de la santé publique.

Cette vérification concerne les constructions à usage d'habitation, les immeubles habités et les zones destinées à l'habitation définies dans les documents d'urbanisme en vigueur au 13 juillet 2010 et ayant encore cette destination dans les documents d'urbanisme en vigueur.

Le rapporteur M. Didier Mandelli a émis un avis défavorable au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur cet article. Estimant qu'il était déjà satisfait par les évolutions réglementaires récentes, le Gouvernement en a demandé le retrait.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté les amendements de suppression de l'article 1^{er} CB CD319 de Mme Clémence Guetté (LFI – Nupes), CD570 de M. Gérard Leseul (SOC), CD990 de Mme Pascale Boyer (RE), CD1008 de Mme Lisa Belluco (Écolo-NUPES) et CD1028 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE). Cette suppression avait reçu un avis favorable du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve et du Gouvernement, qui ont estimé que le bruit produit par les éoliennes était déjà réglementé.

La commission des affaires économiques a supprimé l'article 1^{er} CB.

*

* *

Article 1^{er} D (supprimé)

Possibilité pour les sociétés d'économie mixte locales (SEML) de participer à une communauté d'énergie renouvelable

Supprimé par la commission

Le présent article proposait d'ouvrir les communautés d'énergie renouvelable aux sociétés d'économie mixte locales (SEML).

Le présent article a été supprimé par la commission.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le portage « citoyen » de projets de production d'énergies renouvelables (ENR), par des collectivités territoriales, des petites et moyennes entreprises (PME) ou des collectifs de citoyens, est désormais reconnu comme un des leviers du développement des ENR. Il favorise l'acceptation sociale des nouvelles installations et une mobilisation plus large des investissements privés. Son cadre juridique n'a toutefois été précisé que très récemment.

L'une de ses formes est la communauté d'énergie renouvelable (CER), issue de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, dite « RED II » et transposée en droit français par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat ⁽¹⁾.

L'article L. 291-1 du code de l'énergie la définit comme une personne morale autonome répondant aux critères cumulatifs suivants :

1° Elle repose sur une participation ouverte et volontaire ;

2° Ses actionnaires ou ses membres sont des personnes physiques, des PME, des collectivités territoriales ou leurs groupements ou des associations. Lorsqu'une entreprise privée participe à une communauté d'énergie renouvelable, cette participation ne peut constituer son activité commerciale ou professionnelle principale ;

(1) L'autre forme est la communauté énergétique citoyenne, qui n'intervient que dans le secteur de l'électricité et est issue de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (DME), transposée par l'ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

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 ⁽¹⁾ ;

4° Elle a pour objectif premier de fournir des avantages environnementaux, économiques ou sociaux à ses actionnaires ou à ses membres ou aux territoires locaux où elle exerce ses activités, plutôt que de rechercher le profit.

Ces critères sont, tous, directement issus de la directive RED II.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté l'amendement COM-373 de son rapporteur, qui **permet aux sociétés d'économie mixte locales (SEML) de devenir membres d'une communauté d'énergie renouvelable.**

Régies par le titre II du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales, les SEML sont des sociétés anonymes associant des collectivités territoriales (dans la limite de 85 % du capital) et d'autres actionnaires publics ou privés. Elles peuvent faciliter la réalisation d'opérations d'aménagement et de construction, l'exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial ou d'autres activités d'intérêt général. Elles offrent ainsi un cadre possible à la mise en œuvre de projets locaux d'énergie renouvelable.

Pour autant, en séance, le Gouvernement a soutenu un amendement de suppression de l'article, observant que ces communautés d'énergie renouvelable ont vocation à ne fédérer que des petits acteurs. Il n'a pas été suivi par le Sénat, qui a adopté le présent article avec un simple amendement rédactionnel.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Il n'en reste pas moins que **l'ouverture des CER aux sociétés d'économie mixte locales sortirait du cadre voulu par la directive européenne.**

Les SEML ne peuvent pas être assimilées à des PME. La recommandation européenne du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises précise en effet qu'une entreprise « *ne peut pas être considérée comme une PME si 25 % ou plus de son capital ou de ses droits de vote sont contrôlés, directement ou indirectement, par un ou plusieurs organismes publics ou collectivités publiques, à titre individuel ou conjointement* ». Or, le capital des SEML est toujours détenu pour plus de la moitié par les collectivités ou groupements en vertu de l'article L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales.

(1) La condition de proximité correspond à une distance de 2 km, avec des dérogations individuelles possibles limitées à 20 km en fonction de la situation locale.

Les SEML ne peuvent pas davantage être assimilées à des autorités locales et se distinguent des collectivités territoriales et des groupements qui en sont actionnaires, car elles peuvent réaliser des opérations pour d'autres actionnaires ou pour leur compte propre, et mener des activités bien au-delà du territoire de leurs collectivités ou groupements actionnaires.

La question de la régularité de leur participation aux CER doit être étudiée par le Conseil d'État saisi du projet de décret d'application des nouveaux dispositifs des communautés d'énergie.

En attendant, l'article 1^o D présente un risque sérieux d'inconventionnalité.

Au demeurant, l'impossibilité de participer à une CER n'interdit pas aux SEML d'intervenir dans le déploiement des énergies renouvelables.

La commission des affaires économiques a donc adopté les amendements identiques CE1176 du rapporteur Henri Alfandari et CE380 de M. Sébastien Jumel (GDR) qui suppriment l'article 1^{er} D.

TITRE I^{ER}
MESURES DE SIMPLIFICATION ET DE PLANIFICATION TERRITORIALE
VISANT À ACCÉLÉRER ET À COORDONNER LES IMPLANTATIONS DE
PROJETS D'ÉNERGIES RENOUVELABLES ET LES PROJETS INDUSTRIELS
NÉCESSAIRES À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Le titre I^{er}, initialement intitulé « Mesures d'urgence temporaires pour accélérer les projets d'énergie renouvelable et les projets industriels nécessaires à la transition énergétique », a été modifié par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat par trois amendements identiques COM-379 du rapporteur Didier Mandelli, COM-81 rect. *ter* de M. Jean-Pierre Corbisez (Rassemblement démocratique et social européen) et COM-203 rect. *bis* de M. Jean-Michel Houllegatte (Socialiste, Écologiste et Républicain), afin de supprimer la mention du caractère transitoire des mesures, qui ne concerne que l'article 1^{er} du projet de loi.

Ce titre a été à nouveau modifié par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, qui a adopté un amendement CD1130 du rapporteur pour avis Pierre Cazeneuve. Désormais intitulé « Mesures de simplification et de planification territoriale visant à accélérer et coordonner les implantations de projets d'énergies renouvelables et les projets industriels nécessaires à la transition énergétique », ce titre tient compte de l'intégration des dispositions relatives à la planification, initialement inscrites au titre I^{er} A, au sein de l'article 3 du projet de loi.

Article 1^{er} E (nouveau)

Définition des objectifs de la planification territoriale

Introduit par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit à l'initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire insère un article L.°110-1-3 au sein du code de l'environnement. Il précise que la planification territoriale des énergies renouvelables contribue à l'atteinte des objectifs de lutte contre le dérèglement climatique et de neutralité carbone et permet l'indépendance énergétique du pays. La planification, qui émane des territoires, doit être conciliée avec la protection de la biodiversité.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté l'amendement CD1240 du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve insère un article L. 110-1-3 au sein du code de l'environnement.

Ce nouvel article L. 110-1-3 dispose que la planification territoriale des énergies renouvelables contribue à l'atteinte des objectifs de lutte contre le dérèglement climatique et de neutralité carbone. Selon le rapport du Haut Conseil pour le climat (HCC) publié en juin 2022 ⁽¹⁾. La France doit rendre deux fois plus rapide la baisse de ses émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030. Entre 2022 et 2030, elle devra atteindre une baisse de 4,7 % par an, contre une baisse moyenne de 1,7 % par an depuis 2010.

La planification territoriale vise également l'indépendance énergétique du pays, un objectif remis sur le devant de la scène par la crise énergétique liée au conflit en Ukraine. La diversification du mix énergétique doit permettre de réduire la dépendance aux énergies fossiles et ainsi renforcer la souveraineté énergétique de la France.

Le deuxième alinéa précise que la planification émane des territoires, conformément à la méthode décrite au sein de l'article 3 du texte qui place les collectivités territoriales au cœur des processus de décision.

L'article rappelle enfin que la planification doit être conciliée avec la protection de la biodiversité.

La commission des affaires économiques a adopté un amendement créant l'article 1^{er} E.

(1) <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/rapport-annuel-2022-depasser-les-constats-mettre-en-oeuvre-les-solutions>

*

* *

Article 1^{er} F (nouveau)

Plan de valorisation du foncier des entreprises pour la production d'énergies renouvelables

Introduit par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit sur initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, prévoit que les entreprises publiques et les sociétés dont l'effectif salarié est supérieur à 250 personnes établissent un plan de valorisation de leur foncier en vue de produire des énergies renouvelables.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'examen pour avis du projet de loi en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a conduit à l'adoption de l'amendement CD568 de M. Dominique Potier (SOC) portant article additionnel avant l'article 1^{er}.

L'article prévoit que les entreprises publiques et les sociétés dont l'effectif salarié est supérieur à 250 personnes au 1^{er} janvier de l'année de promulgation de la présente loi établissent un plan de valorisation de leur foncier en vue de produire des énergies renouvelables. Cette obligation devrait concerner près de 6 000 entreprises privées ⁽¹⁾

Le plan de valorisation du foncier est assorti d'objectifs quantitatifs et par typologie de production d'énergie renouvelable au sens de l'article L. 211-2 du code de l'énergie : l'énergie éolienne, l'énergie solaire, l'énergie géothermique, l'énergie hydroélectrique, la biomasse et le biogaz.

La valorisation du foncier des entreprises pour l'installation des énergies renouvelables vise à limiter l'anthropisation de nouvelles zones. Elle assure également le respect de l'objectif « zéro artificialisation nette » d'ici à 2050, fixé par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

(1) INSEE, *Les entreprises en France*, décembre 2021.

Le plan doit être établi dans un délai de deux ans à compter de la date de promulgation de la présente loi.

La commission des affaires économiques a adopté l'amendement créant l'article 1^{er} F.

*
* *

Article 1^{er}

Modification du régime de l'autorisation environnementale pour une durée maximale de 48 mois

Adopté par la commission avec modifications

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

L'article 1^{er} prévoit, pour les projets de développement des énergies renouvelables ou les projets industriels identifiés comme nécessaires à la transition énergétique, des adaptations de la procédure d'autorisation environnementale pour une durée limitée à quatre ans.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté huit amendements à cet article, afin de rétablir une rédaction proche du texte initial.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Depuis le 1^{er} mars 2017 ⁽¹⁾, le régime de l'autorisation environnementale est défini par le chapitre unique du titre VIII du livre I^{er} du code de l'environnement, composé des articles L. 181-1 à L. 181-32.

L'article L. 181-1 du code de l'environnement définit le champ d'application de ce régime, qui concerne les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) susceptibles de présenter des dangers pour l'environnement et la santé.

Le régime de l'autorisation environnementale comporte plusieurs phases distinctes.

(1) Ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, décret n° 2017-81 du 26 janvier 2017 relatif à l'autorisation environnementale et décret n° 2017-82 du 26 janvier 2017 relatif à l'autorisation environnementale.

A. PHASE AMONT DE L'AUTORISATION

Avant le dépôt de la demande d'autorisation environnementale, le porteur de projet « *peut solliciter des informations lui permettant de préparer son projet et le dossier de sa demande d'autorisation auprès de l'autorité administrative compétente* », conformément à l'article L. 181-5 du code de l'environnement. L'objectif de cette phase, qui peut précéder de plusieurs mois la demande d'autorisation, est d'éclairer le porteur de projet de manière à améliorer la qualité des dossiers déposés. Comme indiqué dans une directive adressée par le ministre de la transition écologique aux préfets et aux services chargés de la mise en œuvre de l'autorisation environnementale ⁽¹⁾, la phase amont doit permettre d'identifier le plus tôt possible les problèmes susceptibles de compliquer l'instruction ultérieure du dossier (zone sensible, inquiétude de la population...) et constitue également l'occasion, pour les services de l'État, de rappeler les principes de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC).

Cette phase préalable peut prendre deux formes :

– soit des échanges informels, dont les modalités sont laissées à l'appréciation des services déconcentrés (réunions, courriers, échanges de courriels...);

– soit un certificat de projet, établi par les services de l'État à la demande du porteur de projet. Prévu à l'article L. 181-5 et défini à l'article L. 181-6 du code de l'environnement, ce certificat identifie notamment les régimes, procédures et décisions auxquels le projet envisagé est soumis, décrit les principales étapes de l'instruction, donne la liste des pièces requises ainsi que, notamment, les éléments de nature juridique ou technique pouvant faire obstacle à la réalisation du projet. Le certificat de projet peut également fixer, par accord entre le porteur de projet et l'administration, un calendrier d'instruction dérogeant aux délais de droit commun.

À l'issue de cette phase amont facultative, le porteur de projet dépose un dossier de demande d'autorisation environnementale qui comprend notamment, pour les projets soumis à évaluation environnementale, un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, dénommé « étude d'impact » ⁽²⁾.

L'instruction de la demande d'autorisation peut alors débuter. Elle comporte elle-même trois phases : une phase d'examen, une phase de consultation du public et une phase de décision. La demande peut toutefois être rejetée par l'autorité administrative compétente dès la fin de la phase d'examen lorsque celle-ci fait apparaître que l'autorisation ne peut être accordée en l'état du dossier ou du projet, conformément à l'article L. 181-9 du code de l'environnement.

(1) *Note technique du 27 juillet 2017 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'autorisation environnementale.*

(2) *Article L. 181-8 du code de l'environnement.*

B. PHASE D'EXAMEN

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 V et VI de l'article L. 122-1 du code de l'environnement précisent les modalités de diffusion de ces avis et de la réponse qui y est apportée par le maître d'ouvrage :

– les avis des collectivités territoriales et de leurs groupements, dès leur adoption, ou l'information relative à l'absence d'observations émises dans un délai de deux mois, sont mis à la disposition du public sur le site internet de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation ;

– l'avis de l'autorité environnementale fait l'objet d'une réponse écrite de la part du maître d'ouvrage ;

– le maître d'ouvrage met à disposition du public l'étude d'impact et sa réponse écrite à l'avis de l'autorité environnementale, par voie électronique au plus tard au moment de l'ouverture de l'enquête publique ou de la participation du public par voie électronique (PPVE).

La durée de la phase d'examen de la demande d'autorisation environnementale est fixée à l'article R. 181-17 du code de l'environnement : elle dure soit le temps indiqué par le certificat de projet (lorsqu'un certificat comportant un calendrier d'instruction a été délivré et accepté par le porteur de projet), soit quatre mois à compter de la réception du dossier, ce délai pouvant toutefois être prorogé. Ainsi, cette durée de quatre mois est :

– portée à cinq mois lorsqu'est requis l'avis du ministre chargé de l'environnement ou de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), celui du Conseil national de la protection de la nature ou celui d'un autre ministre ⁽¹⁾ ;

– portée à huit mois lorsque l'autorisation environnementale est demandée après une mise en demeure, en application de l'article L. 171-7 du code de l'environnement ;

– suspendue jusqu'à la réception de l'avis de la Commission européenne (lorsque cet avis est sollicité), des éléments complétant ou régularisant le dossier, ou des résultats d'une tierce expertise ⁽²⁾ ;

– prolongée pour une durée de quatre mois maximum lorsque le préfet l'estime nécessaire, pour des motifs dont il informe le demandeur. Le préfet peut alors prolonger les délais des consultations réalisées lors de cette phase.

(1) En application respectivement des articles R. 122-6, R. 181-28 et R. 181-25, R. 181-26, R. 181-28 et R. 181-32 du code de l'environnement.

(2) En application respectivement des articles L. 414-4, R. 181-16 et L. 181-13 du code de l'environnement.

Cette phase d'instruction administrative, l'avis porté par l'autorité environnementale et la réponse écrite du maître d'ouvrage précèdent le lancement de la consultation du public ⁽¹⁾.

C. PHASE DE CONSULTATION DU PUBLIC

La loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique a modifié l'article L. 181-10 du code de l'environnement relatif à la consultation du public. Celle-ci prend la forme d'une enquête publique dans deux cas :

– lorsqu'elle est requise en application du I de l'article L. 123-2 du même code, c'est-à-dire pour les projets devant comporter une évaluation environnementale ;

– lorsque le préfet qui organise la consultation estime, pour le projet concerné, qu'une enquête publique doit être organisée, en fonction de ses impacts sur l'environnement ainsi que des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ou de ses impacts sur l'aménagement du territoire.

Dans les autres cas, la consultation du public est réalisée conformément aux dispositions de l'article L. 123-19 du code de l'environnement, c'est-à-dire via une participation du public s'effectuant par voie électronique (PPVE).

L'article L. 123-9 du même code prévoit que la durée de l'enquête publique, fixée par le préfet, ne peut être inférieure à trente jours pour les projets soumis à évaluation environnementale. Elle peut être réduite à quinze jours pour les projets ne faisant pas l'objet d'une telle évaluation. Enfin, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête, chargé de conduire l'enquête publique, peut décider de prolonger l'enquête publique pour une durée maximale de quinze jours.

D. PHASE DE DÉCISION

La décision d'autorisation environnementale, qui prend la forme d'un arrêté préfectoral, fixe les dispositions techniques auxquelles l'installation doit satisfaire. Ces prescriptions portent notamment sur les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets négatifs notables sur l'environnement et la santé, en application de l'article L. 181-12 du code de l'environnement.

E. PHASE DE RECOURS

La décision de délivrer ou non une autorisation environnementale relève d'un contentieux de pleine juridiction, conformément à l'article L. 181-17 du code de l'environnement.

(1) Article R. 123-8 du code de l'environnement.

Une circulaire du 16 septembre 2022 ⁽¹⁾ rappelle les objectifs du Gouvernement en matière d'accélération du déploiement des énergies renouvelables, et le rôle majeur qui est attendu de la part des préfets et des services déconcentrés de l'État pour les atteindre. Il leur est ainsi demandé « *de veiller à mettre en place toutes les actions requises afin de faciliter et d'accélérer le traitement des dossiers d'instruction des projets d'énergie renouvelable en cours et à venir et de ne faire en sorte qu'aucune instruction n'excède vingt-quatre mois, sauf situation très exceptionnelle. En particulier, un objectif de dix-huit mois entre la date de dépôt d'un projet de renouvellements ou d'augmentation de puissance de parcs éoliens existants, et sa mise en œuvre doit être observé. La France a aujourd'hui des temps de déploiement des projets de production d'énergie renouvelable presque deux fois plus longs que nos partenaires européens. Ces délais ne sont pas compatibles avec les objectifs impartis par le législateur comme avec l'ambition du Gouvernement* ».

L'accélération des délais d'instruction est également au cœur des négociations européennes menées dans le cadre du plan « REPowerEU ». Un projet de directive prévoit ainsi de raccourcir à neuf mois ⁽²⁾ les délais dans lesquels les procédures d'autorisation pour les projets d'énergies renouvelables devront être validées dans certaines zones privilégiées (« *go-to areas* ») – ce délai étant même ramené à six mois dans certains cas ⁽³⁾. En dehors de ces zones, le processus ne devrait pas dépasser dix-huit mois ⁽⁴⁾. Actuellement, la directive (UE) 2018/2001 du Parlement et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables prévoit en son article 16 que le délai d'instruction de ces dossiers ne doit pas dépasser vingt-quatre mois, sauf circonstances extraordinaires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

• Le **I** de l'article 1^{er}, dans sa version initiale, créait quatre dérogations à la procédure de droit commun de l'autorisation environnementale, pour une durée de quarante-huit mois, pour les installations et opérations précisées au **II**.

Ces quatre adaptations, détaillées respectivement aux points **1°** à **4°** de la version initiale du **I**, devaient permettre :

– d'améliorer l'information du public. L'avis de l'autorité environnementale et la réponse du maître d'ouvrage à cet avis devaient être mis en

(1) Instruction du Gouvernement du 16 septembre 2022, relative à l'organisation de la répartition et du délestage de la consommation de gaz naturel et de l'électricité dans la perspective du passage de l'hiver 2022-2023 et à l'accélération du développement des projets d'énergie renouvelable.

(2) Amendement de la commission de l'énergie (Itre) du Parlement européen adopté le 14 novembre 2022. La proposition initiale de la Commission prévoyait un délai d'un an.

(3) Pour les rénovations de centrales ou les nouvelles installations d'une capacité inférieure à 150 kilowatts.

(4) Et non plus deux ans comme proposé initialement dans le texte de la Commission.

ligne sur le site internet de l'autorité compétente pour instruire le dossier, et non uniquement sur les sites respectivement de l'autorité environnementale et du maître d'ouvrage. En l'état du droit, l'article L. 122-1 du code de l'environnement ne prévoit une telle diffusion sur le site internet de l'autorité compétente que pour l'avis des collectivités territoriales ou de leurs groupements ;

– d'accélérer la phase amont précédant le dépôt de la demande d'autorisation environnementale, en supprimant la possibilité, pour le porteur de projet, de demander l'établissement d'un certificat de projet, prévu au 2° de l'article L. 181-5 du code de l'environnement ;

– d'accélérer la phase d'examen de la demande d'autorisation environnementale, lorsqu'il apparaît qu'une telle autorisation ne peut être accordée en l'état du dossier ou du projet. Dans ce cas, il était prévu que l'autorité administrative compétente puisse rejeter la demande d'autorisation pendant la phase d'examen, alors que cette possibilité n'est actuellement ouverte par l'article L. 181-9 du code de l'environnement qu'à l'issue de cette phase ;

– d'accélérer la phase de consultation du public en supprimant la possibilité pour le préfet d'organiser une enquête publique à la place d'une participation du public par voie électronique (PPVE), lorsque l'enquête publique n'est pas obligatoire. Ce recours possible à une enquête publique, aujourd'hui prévu au *b*) du I de l'article L. 181-10 du code de l'environnement, est décidé par le préfet en fonction des impacts du projet sur l'environnement et l'aménagement du territoire et des enjeux socio-économiques qui s'y attachent.

• Le **II** de l'article 1^{er} renvoie les modalités d'application des dérogations prévues au **I** à un décret en Conseil d'État, qui précisera notamment les projets de développement des énergies renouvelables ou les projets industriels identifiés comme nécessaires à la transition énergétique concernés par ces dispositions.

Les points **1°** à **6°** du **II** détaillent la liste des installations et opérations concernées, qui comprend, dans la version initiale de l'article 1^{er} :

– la production ou le stockage d'électricité, de chaleur, de froid ou de gaz à partir des sources d'énergies renouvelables (énergie éolienne, énergie solaire thermique ou photovoltaïque, énergie géothermique, énergie ambiante, énergie marémotrice, houlomotrice et les autres énergies marines, énergie hydroélectrique, biomasse, gaz de décharge, gaz des stations d'épuration d'eaux usées et biogaz) ;

– la production ou le stockage d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone ;

– les installations industrielles de fabrication ou d'assemblage de produits ou équipements participant directement aux chaînes de valeur des filières d'énergies et d'hydrogène renouvelables ;

– les travaux sur les ouvrages des réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité, de gaz ou d'hydrogène renouvelables ou bas-carbone ;

– les projets de modification d’installations industrielles ayant pour objectif le remplacement de combustibles fossiles pour la production d’énergie, l’amélioration de l’efficacité énergétique ou la diminution significative des émissions de gaz à effet de serre ;

– les activités ou opérations de préparation de déchets en vue de la réutilisation, du recyclage ou de la valorisation autre qu’énergétique.

Dans son avis sur le présent projet de loi, le Conseil d’État estime que la création d’un régime spécifique de la procédure d’autorisation environnementale, pour une période limitée à quatre ans, *« pour ces projets, aux fins d’en améliorer l’instruction, peut répondre à l’intérêt général qui s’attache à la protection de l’environnement, qui est un objectif de valeur constitutionnelle, et à la lutte contre le dérèglement climatique »*.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

1. L’examen en commission

La commission de l’aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a profondément modifié le présent article 1^{er} par l’adoption de neuf amendements.

● L’amendement COM-382 du rapporteur Didier Mandelli réécrit le **I** de l’article 1^{er} en créant cinq nouvelles dérogations à la procédure d’autorisation environnementale, pour une durée de quarante-huit mois. Ces nouvelles dérogations visent à encadrer davantage les délais des différentes phases de la procédure d’autorisation environnementale. Elles prévoient ainsi :

– de fixer la durée maximale de la phase d’examen de la demande d’autorisation environnementale à trois mois à compter de la date d’accusé de réception du dossier, cette durée pouvant être portée à quatre mois sur décision motivée de l’autorité compétente. La durée actuelle de la phase d’examen est soit celle indiquée dans le certificat de projet, soit de quatre mois à compter de la date de réception du dossier, ce délai pouvant toutefois être prorogé (article R. 181-17 du code de l’environnement) ;

– de limiter la durée de l’enquête publique à trente jours maximum, pour les projets faisant l’objet d’une évaluation environnementale. En l’état du droit, cette durée ne peut être inférieure à trente jours et peut être réduite à quinze jours pour les projets qui ne sont pas soumis à une telle évaluation (article L. 123-9 du code de l’environnement) ;

– de supprimer la possibilité pour le commissaire enquêteur ou le président de la commission d’enquête de prolonger l’enquête publique pour une durée maximale de quinze jours, cette faculté étant prévue au dernier alinéa du même article L. 123-9 ;

– d’accélérer la remise du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur, qui interviendrait dans un délai de quinze jours à compter de la fin de l’enquête, l’article L. 123-15 du code de l’environnement fixant actuellement un délai de trente jours. L’amendement précise en outre que si ce délai ne peut être respecté, un délai supplémentaire de quinze jours maximum peut lui être accordé, alors que la durée de ce délai supplémentaire n’est actuellement pas encadrée par l’article L. 123-15 précité ;

– de limiter le délai de recours contre les décisions concernant les installations et opérations visées par le **II** à deux mois pour les demandeurs comme pour les tiers, alors que ces délais sont actuellement de deux mois pour les demandeurs et de quatre mois pour les tiers.

S’il crée ainsi cinq nouvelles dérogations à la procédure d’autorisation environnementale, l’amendement COM-382 du rapporteur du Sénat supprime dans le même temps trois des quatre dérogations prévues dans la version initiale du présent article 1^{er}. Ces adaptations, qui figuraient aux points 1^o à 3^o de la version initiale du **I**, concernaient :

– la publication, sur le site de l’autorité compétente pour instruire le dossier, de l’avis de l’autorité environnementale et la réponse du maître d’ouvrage ;

– la suppression de la possibilité, pour le porteur de projet, de demander l’établissement d’un certificat de projet ;

– la possibilité pour l’autorité administrative compétente de rejeter la demande d’autorisation pendant la phase d’examen, et non uniquement à l’issue de cette phase.

Ces trois adaptations ont été déplacées par le Sénat respectivement aux articles 1^{er} *ter*, 1^{er} *quinquies* et 1^{er} *octies* du présent projet de loi, moyennant deux modifications : une inscription pérenne dans le code de l’environnement et un élargissement de leur champ à l’ensemble des projets entrant dans le champ de l’autorisation environnementale, et non pas uniquement aux projets de développement des énergies renouvelables et aux projets industriels nécessaires à la transition énergétique.

Seul le 4^o de la version initiale du **I** du présent article 1^{er}, qui visait à supprimer la possibilité pour le préfet d’organiser une enquête publique à la place d’une participation du public par voie électronique (PPVE) lorsque l’enquête publique n’est pas automatique, est conservé par l’amendement du rapporteur Didier Mandelli.

● Les autres amendements adoptés en commission modifient le **II** de l’article 1^{er} afin d’étendre le champ des projets bénéficiant de la procédure dérogatoire.

Sont ainsi ajoutés dans le champ d'application de l'article 1^{er} :

– la production ou le stockage d'énergies de récupération (1° du **II**), à la suite de l'adoption des amendements identiques COM-384 du rapporteur et COM-431 du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, M. Patrick Chauvet. Ces amendements visent par ailleurs l'ensemble des installations industrielles de fabrication ou d'assemblage de produits ou équipements qui permettent d'accélérer la transition énergétique, et non pas seulement celles qui y contribuent « directement » (3° du **II**) ;

– le gaz bas-carbone (1° du **II**), à l'initiative du rapporteur pour avis (amendement COM-432). Cet amendement opère une coordination avec les modifications effectuées par le Sénat à l'article 19 du présent projet de loi. Dans sa version adoptée par le Sénat, cet article créé un nouvel article L 447-1 du code de l'énergie définissant le « gaz bas-carbone » comme « *un gaz constitué principalement de méthane qui peut être injecté et transporté de façon sûre dans le réseau de gaz naturel et dont le procédé de production engendre des émissions inférieures ou égales à un seuil fixé par arrêté du ministre chargé de l'énergie* » ;

– l'ensemble des réseaux de transport ou de distribution d'électricité, de gaz et d'hydrogène renouvelables ou bas-carbone (et non pas uniquement les réseaux publics), ainsi que les réseaux de chaleur et de froid (4° du **II**), à la suite de l'adoption des amendements identiques COM-424 du rapporteur et COM-433 du rapporteur pour avis ;

– la valorisation énergétique des déchets, notamment non recyclables (6° du **II**), conformément aux amendements identiques COM-386 du rapporteur et COM-434 du rapporteur pour avis.

Enfin, la commission a adopté un amendement COM-380 du rapporteur de précision rédactionnelle.

2. L'examen en séance publique

En séance publique, le Sénat a adopté huit amendements à l'article 1^{er}.

● Concernant les mesures transitoires de simplification et d'accélération des projets de développement des énergies renouvelables ou des projets industriels identifiés comme nécessaires à la transition énergétique, le Sénat :

– a souhaité garantir une durée de trente jours d'enquête publique pour les projets soumis à évaluation environnementale, sans revenir sur l'objectif adopté en commission de ne pas dépasser ce délai de consultation, par l'adoption d'un amendement n° 586 du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission ;

– a supprimé la disposition, introduite en commission, visant à limiter le délai de recours contre les décisions concernant les installations et opérations visées par le **II** à deux mois pour les demandeurs comme pour les tiers, par un

amendement n° 668 du rapporteur Didier Mandelli, adopté avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement. Cette mesure a en effet été inscrite dans le décret n° 2022-1379 du 29 octobre 2022 relatif au régime juridique applicable au contentieux des décisions afférentes aux installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables (hors énergie éolienne) et aux ouvrages des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité ⁽¹⁾ ;

– a maintenu la possibilité pour le préfet d'organiser une enquête publique à la place d'une PPVE, lorsque l'enquête publique n'est pas automatique mais qu'il l'estime nécessaire en fonction des impacts du projet sur l'environnement, sur l'aménagement du territoire et des enjeux socio-économiques qui s'y attachent, par l'adoption de quatre amendements identiques n° 241 de M. Stéphane Piednoir (Les Républicains), n° 304 de M. Ronan Dantec (Écologiste, Solidarité et Territoires), n° 544 de M. Jean-Michel Houllégatte (Socialiste, Écologiste et Républicain) et n° 642 de M. François Bonneau (Union centriste), adoptés malgré un avis défavorable de la commission et du Gouvernement. Cette possibilité d'organiser une enquête publique à la place d'une PPVE avait été supprimée dans la version initiale de l'article 1^{er} (4° du I).

● Concernant le champ des projets concernés par les dérogations prévues par l'article 1^{er}, le Sénat a précisé que « la production ou le stockage d'énergies de récupération », ajoutée par la commission, concernait en réalité la chaleur de récupération (1° du II), par un amendement n° 588 du Gouvernement, adopté avec un avis favorable de la commission ;

● Enfin, le Sénat a adopté un amendement rédactionnel n° 660 du rapporteur, avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté huit amendements modifiant l'article 1^{er}.

L'amendement CD1251 du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve permet d'améliorer la lisibilité de l'article 1^{er}, dont les dispositions avaient été dispersées dans différents articles du titre I^{er} par le Sénat. Il rétablit ainsi à cet article trois mesures visant à adapter, pendant quatre ans, la procédure d'instruction des demandes d'autorisation environnementale pour les projets de développement des énergies renouvelables et bas-carbone et les projets industriels identifiés comme nécessaires à la transition énergétique :

– la faculté pour les services instructeurs de rejeter une demande d'autorisation environnementale au cours de la phase d'examen, et non uniquement à l'issue de celle-ci ;

(1) Voir le II de l'article R. 311-6 du code de justice administrative, créé par l'article 1^{er} du décret.

– la suppression du certificat de projet ;

– l’amélioration des modalités d’information du public grâce à la mise à disposition de l’avis de l’autorité environnementale et de la réponse du maître d’ouvrage sur le site de l’autorité compétente pour autoriser le projet.

Par ailleurs, la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire est revenue sur trois modifications adoptées par le Sénat. Elle a supprimé la réduction à trois mois de la phase d’examen pour revenir au droit existant, à savoir une durée de quatre mois pouvant être prolongée dans certains cas, par l’adoption de deux amendements identiques CD971 de M. Bruno Millienne (Dem) et CD250 de M. Pierre Meurin (RN). Le raccourcissement à quinze jours du délai laissé au commissaire enquêteur pour rendre son rapport, contre trente jours aujourd’hui, a également été supprimé par l’adoption de l’amendement CD486 de M. Hubert Wulfranc (GDR-NUPES). Ces deux amendements ont reçu un avis favorable du rapporteur pour avis et du Gouvernement. Enfin, un amendement CD453 de M. Jimmy Pahun (Dem), adopté malgré un avis défavorable du rapporteur pour avis et du Gouvernement, a exclu les activités de valorisation énergétique des déchets et le recyclage chimique du champ d’application de l’article 1^{er}.

Trois amendements rédactionnels CD1104, CD1108 et CD1109 du rapporteur pour avis ont en outre été adoptés.

Après avoir adopté ces huit amendements, la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire a émis un avis favorable à l’adoption de l’article 1^{er}.

La commission des affaires économiques a adopté l’article 1^{er} ainsi modifié.

*

* *

Article 1^{er} bis A (nouveau)

Rapport sur l'impact des dispositions de l'article 1^{er} sur la biodiversité

Introduit par la commission

L'article 1^{er} bis A prévoit la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement portant sur l'impact des dispositions de l'article 1^{er} sur la biodiversité et sur les moyens financiers pouvant être mobilisés par l'État en faveur des réserves de biosphère.

Cet article a été introduit à l'initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Cet article additionnel résulte de l'adoption, par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, de l'amendement CD574 de M. Bertrand Petit (SOC). Il prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement portant sur l'impact des dispositions de l'article 1^{er} sur la biodiversité et sur les moyens financiers pouvant être mobilisés par l'État en faveur des réserves de biosphère. Ce rapport doit être remis au plus tard un an après la promulgation de la présente loi.

Cet amendement, qui selon ses auteurs constituait un « *amendement d'appel [visant] à interpellier le Gouvernement sur la nécessité de soutenir financièrement les réserves de biosphère* », a été adopté malgré un avis défavorable du rapporteur pour avis Pierre Cazeneuve et du Gouvernement. Le rapporteur pour avis a notamment fait valoir que les projets qui bénéficieront des mesures prévues à l'article 1^{er} ne seront pas encore mis en place un an après la promulgation de la loi et que la question des moyens alloués à la préservation de la biodiversité était abordée par l'avis budgétaire « Paysage, eau et biodiversité », présenté chaque année dans le cadre du projet de loi de finances. La ministre de la transition énergétique, Mme Agnès Pannier-Runacher, a en outre mentionné la publication prochaine d'un rapport de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et de l'Inspection générale des finances (IGF) sur la gestion et le financement des aires protégées.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 1^{er} bis A.

*

* *

Article 1^{er} bis

Référent préfectoral à l'instruction des projets d'énergies renouvelables et des projets industriels nécessaires à la transition énergétique

Adopté par la commission avec modifications

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

L'article 1^{er} bis, introduit par le Sénat, crée un référent préfectoral à l'instruction des projets de développement des énergies renouvelables et des projets industriels nécessaires à la transition énergétique.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté six amendements à cet article, précisant notamment que le référent fournit un appui aux collectivités territoriales dans leurs démarches de planification de la transition énergétique.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation environnementale est le préfet du département dans lequel est situé le projet, conformément à l'article R. 181-2 du code de l'environnement. Le service coordonnateur de l'instruction des demandes d'autorisation est, en application de l'article R. 181-3 du même code :

– le service de l'État chargé de la police de l'eau, pour les installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publiques, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique, notamment aux peuplements piscicoles ⁽¹⁾;

– le service de l'État chargé de l'inspection des installations classées, pour les projets d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) c'est-à-dire les usines, ateliers, dépôts, chantiers et d'une manière générale, les installations qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients pour la commodité du voisinage, pour la santé, la sécurité et la salubrité publiques, pour l'agriculture, pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, pour l'utilisation économe des sols naturels, agricoles ou forestiers, pour

(1) 1° de l'article L. 181-1 et article L. 214-3 du code de l'environnement.

l'utilisation rationnelle de l'énergie, ou pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique ⁽¹⁾ ;

– le service de l'État désigné par le préfet dans les autres cas.

Or, comme le note le rapporteur du Sénat Didier Mandelli, plusieurs documents émanant des services de l'État tendent à « *accréditer l'idée que l'organisation administrative déconcentrée pour l'instruction des projets de développement d'énergies renouvelables pourrait être améliorée. Ainsi, le guide 2020 relatif à l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme pour les centrales solaires au sol recommande, notamment, de « créer un pôle départemental de développement des énergies renouvelables rassemblant l'ensemble des services de l'État concernés, ouvert au cas par cas aux collectivités territoriales intéressées* ». *D'autres départements ont mis en place des « commissions opérationnelle d'examen des projets* » ». À cet égard, l'article 27 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat introduit la possibilité pour l'État d'instituer un guichet unique pour traiter les demandes des porteurs de projets d'installations de production de gaz, dans le cadre d'une expérimentation d'une durée de trois ans.

Le Gouvernement, dans une instruction du 16 septembre 2022 adressée aux préfets ⁽²⁾, formule des recommandations pour accélérer le déploiement des projets d'énergies renouvelables sur l'ensemble du territoire. La circulaire rappelle tout d'abord que les services instructeurs ont vocation à se référer systématiquement aux dispositions nationales du guide des études d'impact des projets des parcs éoliens terrestres ⁽³⁾ et du guide d'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme pour les centrales solaires au sol, ainsi qu'aux recommandations de la Commission européenne, en assurant une stricte homogénéité de traitement des dossiers.

Il est en outre demandé aux préfets de créer et de présider personnellement une revue de projets destinée à débloquer sans délai les dossiers en instance dans les services déconcentrés. Conformément à l'article 16 de la directive (UE) 2018/2001, les préfets sont également chargés de désigner un ou plusieurs points de contact, en particulier pour les projets photovoltaïques. Ces points de contact, sur demande du porteur de projet, « *ont vocation à guider et faciliter l'ensemble de la procédure administrative de demande et d'octroi des autorisations et permis, et à être le point de contact unique pour l'ensemble de la procédure* ».

La circulaire précitée précise par ailleurs que le représentant de l'État dans les territoires se doit d'endosser un positionnement de sensibilisateur et d'informateur, auprès des collectivités territoriales et des populations. À cette fin, il

(1) 2° de l'article L. 181-1 et articles L. 511-1 et L. 512-1 du code de l'environnement.

(2) Instruction du Gouvernement du 16 septembre 2022 relative à l'organisation de la répartition et du délestage de la consommation de gaz naturel et de l'électricité dans la perspective du passage de l'hiver 2022-2023 et à l'accélération du développement des projets d'énergie renouvelable.

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

est demandé aux préfets de réunir régulièrement les partenaires locaux concernés par la politique de l'énergie « *afin de les sensibiliser (i) sur la tension actuelle du système électrique, (ii) sur l'importance de mener à bien les projets de production énergétique, voire de dépasser leurs objectifs en la matière, et (iii) de les informer sur les mesures prises par le Gouvernement à ce sujet* ». Afin d'atteindre ces objectifs, le projet de loi de finances pour 2023 augmente les effectifs des personnels chargés des politiques de l'énergie et du climat de trente-sept équivalents temps plein.

Différents interlocuteurs ont été récemment mis en place pour permettre de mieux accompagner les acteurs chargés d'accélérer le développement des projets d'énergies renouvelables. Ainsi, un réseau de conseillers appelés « générateurs » a été mis en place par l'Agence de la transition écologique (Ademe) en 2021 dans la plupart des régions. Ces conseillers sont chargés d'accompagner techniquement les collectivités territoriales dans le déploiement des projets de panneaux photovoltaïques et d'éoliennes terrestres. Des sous-préfets à l'investissement, qui ont vocation à remplacer les sous-préfets à la relance, ont en outre été nommés dans chaque région en mars 2022. Leur rôle consiste à faciliter les projets d'implantation des industriels. Enfin, l'article 83 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 prévoit la mise en place, dans chaque région, d'un comité régional de l'énergie chargé de favoriser la concertation, en particulier avec les collectivités territoriales, sur les questions relatives à l'énergie au sein de la région, en application de l'article L. 141-5-2 du code de l'énergie. Ce comité est associé à la fixation ainsi qu'au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre des objectifs de développement des énergies renouvelables et de récupération du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SradDET).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

• L'article 1^{er} *bis* résulte de l'adoption, par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, d'un amendement portant article additionnel COM-391 présenté par le rapporteur Didier Mandelli. Il tend à créer un référent unique pour l'ensemble des projets d'énergies renouvelables et des projets industriels nécessaires à la transition énergétique.

Le I de l'article 1^{er} *bis* créé une nouvelle sous-section, intitulée « Référent préfectoral à l'instruction des projets d'énergies renouvelables et des projets industriels nécessaires à la transition énergétique », au sein de la section 6 du chapitre unique du titre VIII du livre I^{er} du code de l'environnement, consacrée aux dispositions particulières à certaines catégories de projets en matière d'autorisation environnementale.

Cette nouvelle sous-section du code de l'environnement est composée d'un unique article L. 181-28-4 qui définit le rôle de ce référent, nommé par arrêté préfectoral auprès du représentant de l'État dans le département. Il sera chargé :

– d’informer les porteurs de projet des démarches requises pour déposer une demande d’autorisation et de leur indiquer les régimes, décisions et procédures applicables au projet à la date de cette demande, ainsi que les délais réglementaires prévus. Ces informations figurent aujourd’hui dans le certificat de projet, que l’article 1^{er} *octies* du présent projet de loi propose de supprimer ;

– de faciliter et de coordonner, sous l’autorité du représentant de l’État dans le département, les travaux des services chargés de l’instruction des autorisations relevant de la compétence des administrations de l’État, de ses établissements publics administratifs ou d’organismes et de personnes de droit public ou de droit privé chargés par lui d’une mission de service public administratif ;

– de promouvoir, sur le territoire départemental, une meilleure information des collectivités territoriales et de leurs groupements, des habitants et des entreprises sur les projets d’énergies renouvelables et de faciliter, en tant que de besoin et sous l’autorité du représentant de l’État dans le département, les échanges entre les services de l’État, les communes et les porteurs de projets sur les demandes en cours d’instruction ;

– de présenter devant le comité local de cohésion territoriale, au moins une fois par an, un bilan de l’instruction des projets de développement des énergies renouvelables et des projets industriels nécessaires à la transition énergétique.

Le nouvel article L. 181-28-4 précité précise par ailleurs que les informations transmises par le référent au porteur 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* ». Cette disposition reprend dans les mêmes termes une disposition relative au contenu du certificat de projet, qui figurait à l’article L. 181-6 du code de l’environnement et que l’article 1^{er} *octies* du présent projet de loi entend supprimer.

Le **II** de l’article 1^{er} *bis* prévoit que des supports d’information sur les énergies renouvelables et les procédures administratives applicables aux installations et aux opérations mentionnées à l’article 1^{er} du présent projet de loi soient mis à la disposition des maires par le référent préfectoral. Cette disposition doit entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2023, en application du **IV**.

Enfin, le **III** de l’article 1^{er} *bis* précise que, pour les projets concernant les installations de production d’énergies renouvelables en mer localisées dans la zone économique exclusive, le référent sera nommé auprès du préfet maritime et sera compétent à l’échelle de la façade maritime.

● En séance publique, le Sénat a adopté deux amendements identiques n° 139 de M. Franck Menonville (Les Indépendants, République et Territoires) et n° 165 de M. Gilbert Favreau (Les Républicains), avec un avis favorable de la

commission et un avis défavorable du Gouvernement, afin de mieux associer les départements aux projets de développement des énergies renouvelables.

Ces amendements complètent le nouvel article L. 181-28-4 du code de l'environnement, relatif au référent préfectoral, pour préciser au 3° de cet article que le département participe également aux échanges prévus entre les services de l'État, les communes et les porteurs de projets sur les demandes en cours d'instruction, échanges que le référent est chargé de faciliter.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté six amendements modifiant l'article 1^{er} *bis*.

L'amendement CD1126 du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve précise que le référent est membre du corps préfectoral. En effet, le succès des sous-préfets à la relance a prouvé, dans le cadre du plan de relance, la nécessité d'aller au contact des porteurs de projet et de les orienter vers les bons interlocuteurs et dispositifs. Par parallélisme, le référent créé par l'article 1^{er} *bis*, sera, en tant que membre du corps préfectoral, bien identifié tant auprès des élus que de l'administration, tout en disposant d'une forte autonomie d'action. Il constituera ainsi un point de contact privilégié pour les élus afin de favoriser le bon déroulement de l'instruction des projets de développement des énergies renouvelables. Le rapporteur pour avis a toutefois précisé qu'il conviendra de tirer les conséquences de la création du corps des administrateurs de l'État, amenés à exercer les emplois de préfet et de sous-préfet en raison de l'extinction progressive des corps des préfets et des sous-préfets, prévue par le décret n° 2022-491 du 6 avril 2022 relatif aux emplois de préfet et de sous-préfet.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a en outre adopté quatre amendements du Gouvernement. Les amendements CD1211, CD1218 et CD1219 simplifient la rédaction des dispositions relatives aux missions exercées par le référent en renvoyant la description détaillée de ses missions au niveau réglementaire, afin de mieux tenir compte des spécificités locales. Le sous-amendement CD1242 du rapporteur pour avis à l'amendement CD1211 précise que le référent est chargé de fournir un appui aux collectivités territoriales dans leurs démarches de planification de la transition énergétique sur leur territoire. En lien avec les élus, le référent pourrait ainsi intervenir pour accompagner les élus dans l'identification des zones prioritaires pour le développement des énergies renouvelables, structurer la réflexion à l'échelle départementale et faire le lien avec l'État et ses représentants en région. Son rôle est d'autant plus déterminant dans les communes pour lesquelles un schéma de cohérence territoriale n'a pas été établi.

L'amendement CD1221 du Gouvernement met en place des indicateurs de suivi, définis par arrêté du ministre chargé de l'énergie, qui incluent notamment le nombre de projets en cours d'instruction, le nombre d'autorisations refusées, les

motifs de refus et les délais moyens d’instruction. Ces indicateurs doivent être rendus publics.

Un amendement de coordination juridique CD1110 du rapporteur pour avis a enfin été adopté.

Après avoir adopté ces six amendements, la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire a émis un avis favorable à l’adoption de l’article 1^{er} *bis*.

La commission des affaires économiques a adopté l’article 1^{er} *bis* ainsi modifié.

*

* *

Article 1^{er} ter (supprimé)

Possibilité de rejet d’une demande d’autorisation environnementale au cours de la phase d’examen

Supprimé par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l’avis de la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire sur cet article.

L’article 1^{er} *ter*, introduit par le Sénat, permettait à l’autorité administrative compétente de rejeter la demande d’autorisation pendant la phase d’examen, et non uniquement à l’issue de celle-ci, dès lors qu’il serait apparu que l’autorisation ne pourrait être accordée en l’état du dossier ou du projet.

La commission du développement durable et de l’aménagement du territoire a adopté un amendement de suppression de cet article.

I. L’ÉTAT DU DROIT

L’instruction de la demande d’autorisation environnementale se déroule en trois phases, rappelées à l’article L. 181-9 du code de l’environnement : une phase d’examen, une phase de consultation du public et une phase de décision.

Toutefois, ce même article prévoit que « *l’autorité administrative compétente peut rejeter la demande à l’issue de la phase d’examen, lorsque celle-ci fait apparaître que l’autorisation ne peut être accordée en l’état du dossier ou du projet. Il en va notamment ainsi 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 R. 181-34 du même code précise que le préfet est tenu de rejeter la demande d'autorisation environnementale dans les cas suivants :

– lorsque, malgré la ou les demandes de régularisation qui ont été adressées au porteur de projet, le dossier est demeuré incomplet ou irrégulier ;

– lorsque l'avis de l'une des autorités ou de l'un des organismes consultés auquel il est fait obligation au préfet de se conformer est défavorable ;

– lorsqu'il s'avère que l'autorisation ne peut être accordée dans le respect des différentes mesures de prévention des dangers pour l'environnement ou la santé, dont la liste figure aux articles L. 181-3 et L. 181-4 du code de l'environnement.

Le préfet peut également rejeter la demande lorsque la réalisation du projet a été entreprise sans attendre l'issue de l'instruction ou lorsque cette réalisation est subordonnée à l'obtention d'une autorisation d'urbanisme qui apparaît manifestement insusceptible d'être délivrée eu égard à l'affectation des sols définie par le document d'urbanisme local en vigueur au moment de l'instruction, à moins qu'une procédure de révision, de modification ou de mise en compatibilité de ce document ayant pour effet de permettre cette réalisation soit engagée.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

● L'article 1^{er} *ter* résulte de l'adoption, par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, d'un amendement portant article additionnel COM-402 du rapporteur Didier Mandelli.

Cet article modifie l'article L. 181-9 du code de l'environnement afin d'encadrer davantage la phase d'examen des demandes d'autorisation environnementale.

Il permet tout d'abord à l'autorité administrative compétente de rejeter la demande d'autorisation pendant la phase d'examen, et non uniquement à l'issue de celle-ci, dès lors qu'il apparaît que l'autorisation ne peut être accordée en l'état du dossier ou du projet (**a**) du 1^o).

Cette possibilité était prévue au 3^o du **I** de la version initiale de l'article 1^{er} du présent projet de loi. Toutefois, le dispositif d'origine était plus limité puisqu'il ne s'appliquait que pour une durée de quatre ans et qu'il concernait uniquement les projets de développement des énergies renouvelables ou les projets industriels identifiés comme nécessaires à la transition énergétique. L'article 1^{er} *ter*, au

contraire, en fait une mesure pérenne, codifiée dans le code de l'environnement et applicable à tous les projets soumis à autorisation environnementale.

Cet article prévoit en outre d'imposer à l'autorité administrative compétente de se prononcer sur le dossier de demande d'autorisation environnementale, au cours de la phase d'examen, dans un délai maximum d'un mois après son dépôt (**b**) du 1^o). Il précise également que ce délai est suspendu à compter de l'envoi de la demande de complément, jusqu'à la réception des éléments nécessaires, et que l'absence de décision de l'autorité administrative compétente sur la complétude du dossier à l'expiration de ce délai vaut décision implicite déclarant le dossier complet (**c**) du 1^o).

Enfin, l'article 1^{er} *ter* précise, dans le cas où la phase d'examen de la demande d'autorisation environnementale se déroule avec succès, que le préfet engage sans délai la phase de consultation du public.

● En séance publique, le Sénat a adopté un amendement rédactionnel n° 661 du rapporteur Didier Mandelli, avec un avis favorable du Gouvernement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement CD1009 de suppression de l'article 1^{er} *ter*, à l'initiative de Mme Lisa Belluco (Écolo-NUPES), avec un avis favorable du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve.

La disposition contraignant les services instructeurs à rejeter une demande d'autorisation dans un délai d'un mois risquait en effet de donner lieu à un examen précipité des dossiers, ce qui se serait traduit par une augmentation du nombre de recours et donc, *in fine*, un résultat contraire à l'objectif poursuivi d'accélération des délais.

La disposition permettant à l'administration de se prononcer sur la complétude du dossier au cours de la phase d'examen, et non uniquement à l'issue de celle-ci ayant quant à elle été déplacée à l'article 1^{er}, il convenait de la supprimer à l'article 1^{er} *ter*.

La commission des affaires économiques a supprimé l'article 1^{er} *ter*.

*

* *

Article 1^{er} quater A (nouveau)

Avis simple de l'architecte des bâtiments de France pour l'installation de panneaux solaires sur des bâtiments ou ombrières

Introduit par la commission

L'article 1^{er} quater A remplace l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France par un avis simple pour les panneaux solaires installés sur des bâtiments ou ombrières situés dans les zones protégées au titre des abords et dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables.

Cet article a été introduit à l'initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les projets d'énergies renouvelables sont soumis, au même titre que les autres projets de construction, d'aménagement ou de travaux, à des dispositions visant à garantir qu'ils ne portent pas atteinte à la préservation du patrimoine.

Ils sont ainsi soumis à l'avis de l'architecte des bâtiments de France (ABF) lorsqu'ils se situent dans des espaces protégés, bâtis ou naturels. En application de l'article L. 632-2 du code du patrimoine, l'ABF s'assure du respect de l'intérêt public attaché au patrimoine, à l'architecture, au paysage naturel ou urbain, à la qualité des constructions et à leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant. Il s'assure, le cas échéant, du respect des règles du plan de sauvegarde et de mise en valeur ou du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine.

L'avis de l'ABF peut être simple ou conforme.

L'avis simple, sans portée contraignante, concerne les travaux susceptibles de modifier l'aspect extérieur d'un immeuble, bâti ou non bâti, situé dans un périmètre de 500 mètres autour d'un monument historique, lorsqu'il n'entre pas dans le champ de visibilité de ce monument, ainsi que dans les sites inscrits au titre du code de l'environnement.

L'avis conforme s'applique à ces mêmes travaux :

– lorsque l'immeuble figure dans une zone protégée au titre des abords, en application de l'article L. 621-32 du code du patrimoine.

Le périmètre délimité des abords est défini à l'article L. 621-30 du code du patrimoine. Il comprend les immeubles ou ensembles d'immeubles qui forment avec un monument historique un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de

contribuer à sa conservation ou à sa mise en valeur. En l'absence de périmètre délimité, la protection au titre des abords s'applique à tout immeuble, bâti ou non bâti, visible du monument historique ou visible en même temps que lui et situé à moins de 500 mètres de celui-ci ;

– lorsque l'immeuble fait partie d'un site patrimonial remarquable, en application de l'article L. 632-1 du même code.

Le périmètre des sites patrimoniaux remarquables est défini à l'article L. 631-1 du même code. Ces sites sont composés des villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public. Les espaces ruraux et les paysages qui forment avec ces villes, villages ou quartiers un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à leur conservation ou à leur mise en valeur peuvent également être classés au titre des sites patrimoniaux remarquables.

Dans les deux cas, l'ABF peut assortir son avis de prescriptions permettant d'éviter que les travaux portent atteinte à la conservation ou à la mise en valeur d'un monument historique, de ses abords, ou d'un site patrimonial remarquable.

LES DIFFÉRENTS AVIS DE L'ABF

AVIS CONFORME = projets nécessitant l'accord de l'ABF	AVIS SIMPLE = projets faisant l'objet d'un avis de l'ABF sans portée contraignante
Concerne les projets situés dans : <ul style="list-style-type: none">• le périmètre délimité des abords, ou à défaut d'un tel périmètre, ceux qui entrent dans le champ de visibilité d'un monument historique dans un rayon de 500 mètres autour de celui-ci (art. L. 621-32 du code du patrimoine) ;• le périmètre d'un site patrimonial remarquable (art. L. 632-1 du code du patrimoine).	Concerne les projets situés dans : <ul style="list-style-type: none">• le périmètre des 500 mètres, lorsqu'ils n'entrent pas dans le champ de visibilité du monument historique ;• les sites inscrits au titre du code de l'environnement.

Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat.

L'article 56 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, codifié à l'article L. 632-2-1 du code du patrimoine, a permis de déroger aux dispositions prévues à

l'article L. 632-1 précité, en prévoyant un avis simple de l'ABF dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable dans le cadre des autorisations portant sur :

– les antennes relais de radiotéléphonie mobile ou de diffusion du très haut débit par voie hertzienne et leurs systèmes d'accroche ainsi que leurs locaux et installations techniques ;

– les opérations relatives aux terrains sur lesquels sont utilisés aux fins d'habitation des locaux ou installations impropres à cet objet pour des raisons d'hygiène, de sécurité ou de salubrité et communément appelés « bidonvilles » ;

– les mesures prescrites par un arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité portant sur des immeubles à usage d'habitation, relatives à la démolition ou à l'interdiction définitive d'habiter.

Les ABF rendent en moyenne 400 000 avis par an, dont seulement 3 % concernent des projets d'installations d'énergies renouvelables.

Enfin, il convient de rappeler que les projets d'énergies renouvelables les plus importants font également l'objet d'une évaluation environnementale avant leur éventuelle autorisation. L'étude d'impact réalisée dans ce cadre comporte un volet consacré à l'analyse des effets du projet sur le patrimoine et le paysage environnants.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

L'article 1^{er} *quater* A résulte de l'adoption, par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, de trois amendements portant article additionnel visant à étendre le champ de l'avis simple de l'ABF aux panneaux solaires installés sur des bâtiments ou ombrières. Ils ont reçu un avis de sagesse du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve.

Cet article prévoit que l'autorisation préalable requise pour les travaux liés aux installations de production de chaleur ou d'électricité par l'énergie radiative du soleil installées sur des bâtiments ou ombrières, susceptibles de modifier l'aspect extérieur d'un immeuble, bâti ou non bâti, font l'objet d'un avis simple de l'ABF, et non plus d'un avis conforme :

– dans les zones protégées au titre des abords, conformément à l'amendement CD1056 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE), qui complète l'article L. 621-32 du code du patrimoine ;

– dans les sites patrimoniaux remarquables, à la suite de l'adoption ses amendements identiques CD47 de M. Jean-Yves Bony (LR) et CD1059 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE), qui complète la liste des dérogations prévues à l'article L. 632-2-1 du même code.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 1^{er} *quater* A.

*

* *

Article 1^{er} quater (supprimé)
**Concertation préalable obligatoire pour les projets soumis à évaluation
environnementale systématique**

Supprimé par la commission

*La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la
commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet
article.*

L'article 1^{er} *quater*, introduit par le Sénat, visait à soumettre à une concertation préalable obligatoire les projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale systématique.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de suppression de cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les articles L. 121-1-A et L. 121-17 du code de l'environnement énumèrent les projets, plans ou programmes pour lesquels une participation du public, préalable au dépôt d'une demande d'autorisation environnementale, est prévue. Cette participation concerne tout d'abord les projets d'aménagement soumis à une procédure de débat public et de concertation préalable relevant de la Commission nationale du débat public (CNDP) ⁽¹⁾. Une procédure de concertation préalable peut en outre être mise en œuvre volontairement par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable d'un plan ou d'un programme, mais également à la demande de l'autorité compétente pour approuver le plan ou programme ou autoriser le projet. Enfin, un droit d'initiative permet également au public, sous certaines conditions, de demander au représentant de l'État l'organisation d'une concertation préalable.

L'article L. 121-15-1 du même code précise que la concertation préalable permet de débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales du projet ou des objectifs et des principales orientations du plan ou programme, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire. Cette concertation permet, le cas échéant, de débattre de solutions alternatives, y compris, pour un projet, de son

(1) Dans les conditions prévues à l'article L. 121-8 du code de l'environnement.

absence de mise en œuvre. Elle porte aussi sur les modalités d'information et de participation du public après la concertation préalable.

La concertation dure au minimum quinze jours et au maximum trois mois, en application de l'article L. 121-16 du même code. Quinze jours avant le début de la concertation, le public est informé de ses modalités d'organisation et de sa durée, par voie dématérialisée et par voie d'affichage. La concertation, enfin, est dans certains cas organisée sous l'égide d'un garant qui établit, dans le mois qui suit la concertation préalable, un bilan public de son déroulement présentant les observations et les propositions du public, conformément à l'article L. 121-16-1 du même code. Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet doit indiquer les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il retire de la concertation.

Enfin, pour les projets assujettis à une évaluation environnementale et dont les dépenses publiques prévisionnelles ou les subventions publiques accordées sont supérieures à un certain seuil, une déclaration d'intention est publiée par le maître d'ouvrage avant le dépôt de la demande d'autorisation, en application de l'article L. 121-18 du même code.

Ces dispositions relatives à la concertation préalable ont pour objet d'associer le public en amont de l'instruction des projets, lorsque les caractéristiques de celui-ci ne sont pas encore totalement arrêtées.

La procédure de concertation préalable est à distinguer de la phase de consultation du public qui intervient après, lors de la procédure d'instruction d'une demande d'autorisation environnementale, et qui prend la forme d'une enquête publique ou d'une participation du public par voie électronique (PPVE).

Conformément à l'article L. 123-9 du code de l'environnement, la durée de l'enquête publique ne peut être inférieure à trente jours pour les projets, plans et programmes faisant l'objet d'une évaluation environnementale. Elle peut être prolongée, par décision motivée du commissaire enquêteur ou du président de la commission d'enquête, pour une durée maximale de quinze jours.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

• L'article 1^{er} *quater* résulte de l'adoption, par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, d'un amendement portant article additionnel COM-193 du rapporteur Didier Mandelli.

Le *b*) du 2^o de cet article réécrit le I de l'article L. 121-17 du code de l'environnement pour prévoir que les projets donnant lieu à une évaluation environnementale systématique et qui ne relèvent pas du champ de compétences de la Commission nationale du débat public (CNDP) font l'objet d'une déclaration d'intention et d'une concertation préalable.

Ce nouvel alinéa de l'article L. 121-17 précise que, dès la déclaration d'intention, un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête est nommé et joue le rôle de garant de la concertation préalable. Le maître d'ouvrage du projet est chargé d'organiser la concertation préalable selon des modalités qu'il fixe librement en concertation avec le commissaire enquêteur ou avec la commission d'enquête, en respectant les conditions prévues à l'article L. 121-16 du même code, relatives à la durée de la concertation (entre quinze jours et trois mois). Il est également précisé que cette phase de concertation peut être l'occasion pour le maître d'ouvrage de solliciter un cadrage préalable de l'étude d'impact, prévu à l'article L. 122-1-2 du même code.

La création de ce nouvel alinéa de l'article L. 121-17 du code de l'environnement rend nécessaire de procéder à plusieurs modifications de coordination juridique au sein du code de l'environnement :

- à l'article L. 121-1-A, par le 1^{er} de l'article 1^{er} *quater* ;
- à l'article L. 121-17, par les *a*), *c*) et *d*) du 2^o de l'article 1^{er} *quater* ;
- à l'article L. 121-17-1, par le 3^o de l'article 1^{er} *quater* ;
- à l'article L. 121-19, par le 5^o de l'article 1^{er} *quater*.

Le 4^o de l'article 1^{er} *quater* complète l'article L. 121-18 du code de l'environnement pour préciser que, pour les projets soumis à une évaluation environnementale systématique, la déclaration d'intention, prévue au I de l'article L. 121-17 du même code tel que réécrit par le *b*) du 2^o, est publiée par le maître d'ouvrage au moins deux mois avant le dépôt de la demande d'autorisation.

En conséquence, le 6^o de l'article 1^{er} *quater* procède à une modification de coordination juridique à l'article L. 121-20 du code de l'environnement.

Enfin, pour les projets qui doivent faire l'objet d'une concertation préalable obligatoire en application du *b*) du 2^o de l'article 1^{er} *quater*, le 7^o de cet article prévoit de supprimer la possibilité de prolonger l'enquête publique, prévue à l'article L. 123-9 du code de l'environnement.

● En séance publique, le Sénat a adopté l'article 1^{er} *quater* sans modification.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement CD951 de suppression de l'article 1^{er} *quater*, à l'initiative de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE), avec un avis favorable du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve.

Cet article, introduit par le Sénat, soulevait en effet plusieurs difficultés.

En premier lieu, le champ de l'article 1^{er} *quater* posait des problèmes d'application dans la mesure où les projets concernés par la concertation préalable n'étaient pas précisément identifiés. L'article L. 121-15-1 du code de l'environnement délimite aujourd'hui précisément le champ de la concertation préalable, sans faire de distinction entre les projets soumis à évaluation environnementale systématique et les projets soumis à une telle évaluation après un examen au cas par cas. Cette distinction n'est d'ailleurs pas justifiée d'un point de vue environnemental dans la mesure où des projets soumis à évaluation environnementale à l'issue d'un examen au cas par cas sont identifiés comme ayant des incidences tout aussi fortes sur l'environnement que les projets soumis à évaluation environnementale systématique. Il n'y a donc pas lieu de différencier les modalités de participation du public en fonction de la procédure soumettant un projet à évaluation environnementale.

En outre, l'article 1^{er} *quater* méconnaissait les dispositions relatives au droit d'initiative en prévoyant la nomination d'un commissaire enquêteur dès la déclaration d'intention et l'organisation d'une concertation préalable par le porteur de projet, selon des modalités fixées avec le commissaire enquêteur. En l'état du droit, la déclaration d'intention permet d'ouvrir le droit d'initiative aux citoyens, collectivités ou associations, qui peuvent demander l'organisation d'une concertation préalable dans un délai de deux mois, sous l'égide d'un garant. En prévoyant le lancement direct d'une concertation préalable, l'article 1^{er} *quater* rendait la déclaration d'intention inutile, tout en retirant au public la possibilité de solliciter cette concertation via le droit d'initiative.

Enfin, si les commissaires enquêteurs sont en mesure de rédiger une synthèse des observations du public à l'issue de la phase de participation du public, comme ils le font dans le cadre de l'enquête publique, ces derniers ne sont pas aujourd'hui formés pour jouer le rôle de garant de la concertation préalable tout au long de la procédure. Une modification de l'organisation des procédures de participation du public de l'ampleur de celle proposée par l'article 1^{er} *quater* nécessiterait une réforme globale, accompagnée d'un plan de formation des acteurs concernés.

Suivant l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, la commission des affaires économiques a supprimé l'article 1^{er} *quater*.

*

* *

Article 1^{er} quinquies A
Définition du renouvellement d'installations de production d'énergie renouvelable

Adopté par la commission avec modifications

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

L'article 1^{er} *quinquies* A, introduit par le Sénat, définit le renouvellement d'installations de production d'énergie renouvelable.

Il proposait en outre de soumettre les projets de renouvellement ayant des incidences négatives notables sur l'environnement à une évaluation environnementale au cas par cas.

Cette disposition a été supprimée par un amendement adopté par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 122-1 du code de l'environnement prévoit que les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas. La fixation de ces critères et seuils et la détermination des projets relevant d'un examen au cas par cas doivent tenir compte des critères figurant à l'annexe III de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Ces critères et ces seuils sont définis dans le tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, qui distingue les projets soumis à une évaluation environnementale systématique de ceux soumis à une telle évaluation après un examen au cas par cas.

Cet article précise par ailleurs que :

– les modifications ou extensions de projets déjà autorisés, qui font entrer ces derniers, dans leur totalité, dans les seuils éventuels fixés dans le tableau annexé ou qui atteignent en elles-mêmes ces seuils font l'objet d'une évaluation environnementale systématique ou après un examen au cas par cas ;

– les autres modifications ou extensions de projets soumis à évaluation environnementale systématique ou relevant d'un examen au cas par cas, qui peuvent

avoir des incidences négatives notables sur l'environnement, sont soumises à examen au cas par cas ;

– sauf dispositions contraires, les travaux d'entretien, de maintenance et de grosses réparations, quels que soient les projets auxquels ils se rapportent, ne sont pas soumis à évaluation environnementale.

Enfin, le décret n° 2022-422 du 25 mars 2022 relatif à l'évaluation environnementale des projets a instauré une « clause filet », codifiée à l'article R. 122-2-1 du code de l'environnement. Elle permet à l'autorité compétente de soumettre à un examen au cas par cas tout projet, y compris de modification ou d'extension, situé en deçà des seuils fixés à l'annexe de l'article R. 122-2 précité et dont elle est la première saisie, que ce soit dans le cadre d'une procédure d'autorisation ou d'une déclaration, lorsque ce projet lui apparaît susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine au regard des critères de l'examen au cas par cas énumérés à l'annexe de l'article R. 122-3-1 du même code.

Il n'existe en revanche pas de définition précise ou de disposition législative spécifique relative aux renouvellements de projets.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 1^{er} *quinquies* A résulte de l'adoption par le Sénat, en séance publique, d'un amendement n° 452 rect. *bis* de M. Daniel Gremillet (Les Républicains), avec un avis de sagesse de la commission et un avis défavorable du Gouvernement.

Cet article propose tout d'abord de définir le renouvellement d'une installation de production d'énergie renouvelable comme « *la rénovation ou le rééquipement [de cette installation], notamment le remplacement total ou partiel des installations ou des systèmes et des équipements d'exploitation, dans le but d'en modifier la capacité ou d'augmenter l'efficacité ou la capacité de l'installation* ».

Il prévoit ensuite qu'en cas de renouvellement d'une installation de production d'énergie renouvelable, les incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement sont appréciées au regard des incidences potentielles résultant de la modification ou de l'extension par rapport au projet initial.

Il précise enfin qu'en cas d'incidences négatives notables, les projets de renouvellement font l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas.

Ces nouvelles dispositions complètent le IV de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, relatif à l'évaluation environnementale des projets.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement CD770 de M. Stéphane Delautrette (SOC), avec un avis favorable du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve.

Cet amendement précise qu'en cas de renouvellement d'une installation de production d'énergie renouvelable, ce sont l'ensemble des incidences que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement qui doivent être appréciées au regard des incidences potentielles résultant de la modification ou de l'extension par rapport à l'installation existante, et non pas uniquement les incidences notables.

Il supprime en outre la mention d'un examen des projets de renouvellement au cas par cas en cas d'incidences négatives notables, qui apportait de la confusion par rapport aux dispositions réglementaires actuelles en matière de soumission à l'évaluation environnementale systématique ou au cas par cas.

Après avoir adopté cet amendement, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} *quinquies* A.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 1^{er} *quinquies* A ainsi modifié.

*

* *

Article 1^{er} quinquies
**Expérimentation visant à améliorer la qualité des bureaux d'études réalisant
les études d'impact**

Adopté par la commission avec modifications

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

L'article 1^{er} *quinquies*, introduit par le Sénat, prévoyait que l'avis de l'autorité environnementale et la réponse du maître d'ouvrage soient mis en ligne sur le site internet de l'autorité compétente pour instruire le dossier, et non uniquement sur les sites respectivement de l'autorité environnementale et du maître d'ouvrage.

Cet article précisait par ailleurs que les études d'impact de certains projets devaient être réalisées par un bureau d'études titulaire d'une qualification dans le domaine de l'évaluation environnementale.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de réécriture de l'article 1^{er} *quinquies*, qui propose désormais une expérimentation visant à améliorer la qualité des études d'impact réalisées par les bureaux d'études.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale. Celle-ci comprend l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'une étude d'impact qui évalue les incidences du projet sur l'environnement, la réalisation de différentes consultations, ainsi que 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.

Le V de l'article L. 122-1 du code de l'environnement dispose que lorsqu'un projet est soumis à évaluation environnementale, le dossier présentant ce projet (qui comprend 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 modalités de diffusion de ces avis et de la réponse qui y est apportée par le maître d'ouvrage sont précisées aux V et VI de ce même article :

– les avis des collectivités territoriales et de leurs groupements, dès leur adoption, ou l'information relative à l'absence d'observations émises dans un délai

de deux mois, sont mis à la disposition du public sur le site internet de l'autorité compétente ;

– l'avis de l'autorité environnementale fait l'objet d'une réponse écrite de la part du maître d'ouvrage ;

– le maître d'ouvrage met à disposition du public l'étude d'impact et sa réponse écrite à l'avis de l'autorité environnementale, par voie électronique au plus tard au moment de l'ouverture de l'enquête publique ou de la participation du public par voie électronique (PPVE).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 1^{er} *quinquies* résulte de l'adoption, par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, d'un amendement portant article additionnel COM-396 du rapporteur Didier Mandelli.

A. L'AMÉLIORATION DE L'INFORMATION DU PUBLIC

Le *a*) du 1^o de l'article 1^{er} *quinquies* modifie le V et le V *bis* de l'article L. 122-1 du code de l'environnement afin d'améliorer l'information du public dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale. Il prévoit ainsi que l'avis de l'autorité environnementale et la réponse du maître d'ouvrage à cet avis soient mis en ligne sur le site internet de l'autorité compétente pour instruire le dossier, et non uniquement sur les sites respectivement de l'autorité environnementale et du maître d'ouvrage. En l'état du droit, cette obligation ne concerne que l'avis des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Cette disposition figurait au 1^o du I de la version initiale de l'article 1^{er} du présent projet de loi. Toutefois, le dispositif d'origine était plus limité puisqu'il ne s'appliquait que pour une durée de quatre ans et qu'il concernait uniquement les projets de développement des énergies renouvelables ou les projets industriels identifiés comme nécessaires à la transition énergétique. L'article 1^{er} *quinquies*, au contraire, en fait une mesure pérenne, codifiée dans le code de l'environnement et applicable à tous les projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale.

Cette mesure contribue à améliorer l'information et donc la confiance du public dans les projets ayant une incidence notable sur l'environnement ou la santé.

B. LA RÉALISATION DES ÉTUDES D'IMPACT PAR UN BUREAU D'ÉTUDES QUALIFIÉ

Le *c*) du 1^o de l'article 1^{er} *quinquies*, dans sa version adoptée en commission, complète l'article L. 122-1 du code de l'environnement par un VII qui prévoit que les études d'impact des projets répondant à des critères fixés par décret en Conseil d'État sont réalisées par un bureau d'études certifié dans le domaine de

l'évaluation environnementale, conformément à un référentiel défini par arrêté du ministre chargé de l'environnement. Il est précisé que cette certification est délivrée par un organisme certificateur accrédité à cet effet ou en cours d'accréditation par le comité français d'accréditation (Cofrac), ou par tout autre organisme signataire d'un accord européen multilatéral pris dans le cadre de la coordination européenne des organismes d'accréditation.

En séance publique, le Sénat a remplacé l'obligation de certification des bureaux d'études réalisant les études d'impact par un dispositif de qualification de ces bureaux d'études, à la suite de l'adoption d'un amendement n° 144 rect. *bis* de M. Franck Mennonville (Les Indépendants, République et Territoires), avec un avis favorable de la commission et un avis défavorable du Gouvernement.

Le *a*) du 2° de l'article 1^{er} *quinquies*, non modifié en séance publique, complète l'article L. 122-3 du code de l'environnement par un 2° *bis* pour prévoir que les modalités de certification des bureaux d'études chargés de réaliser les études d'impact, ainsi que les projets concernés par cette certification, sont fixés par décret en Conseil d'État.

C. AMÉLIORATIONS LÉGISTIQUES

Le *b*) du 1° et le *b*) du 2° de l'article 1^{er} *quinquies* procèdent à des améliorations légistiques. Le *b*) du 2° précise que les modalités de désignation de l'autorité en charge de l'examen au cas par cas et de l'autorité environnementale, mentionnées au V *bis* de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, sont fixées par le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 122-3 du même code, ce décret précisant les modalités d'application de l'ensemble de la section 1 du chapitre II du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement. En conséquence, le *b*) du 1° supprime, au sein du V *bis* de l'article L. 122-1 précité, la mention du renvoi à un décret en Conseil d'État.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement CD1243 du Gouvernement de réécriture globale de l'article 1^{er} *quinquies*, avec un avis favorable du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve.

Cet amendement remplace la disposition prévoyant une obligation de qualification de l'ensemble des bureaux d'études réalisant des études d'impact par une expérimentation visant à s'assurer de la compétence de ces bureaux d'études. Le porteur de projet devra ainsi s'assurer de la compétence du bureau d'études au regard d'exigences minimales fixées par un arrêté ministériel, cette compétence pouvant être attestée ou certifiée par des tierces parties. Cette expérimentation « prévoit également la faculté, pour le ministre chargé des installations classées, s'il relève un défaut manifeste de compétence d'un bureau d'études faisant l'objet

d'une telle attestation ou certification, d'en informer la tierce partie, qui doit alors suspendre ou retirer, sur la base de ce signalement, l'attestation ou la certification ». Prévue pour une durée de quatre ans, l'expérimentation repose sur le volontariat, l'amendement précisant qu'elle «*fait l'objet d'un appel à manifestation d'intérêt du ministre chargé des installations classées pour la protection de l'environnement* ». Ce dispositif pourra être pérennisé et étendu après avoir fait l'objet d'un bilan transmis au Parlement. Enfin, l'exposé sommaire précise que l'expérimentation doit concerner plus particulièrement les études d'impact portant sur les éoliennes terrestres et les installations de méthanisation.

L'amendement du Gouvernement, en réécrivant l'article 1^{er} *quinquies*, permet par ailleurs de supprimer les dispositions relatives à l'amélioration de l'information du public, ces dispositions ayant été déplacées à l'article 1^{er} du projet de loi par l'amendement CD1251 du rapporteur pour avis à cet article.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 1^{er} *quinquies* ainsi modifié.

*

* *

Article 1^{er} sexies

Modalités d'organisation de l'enquête publique et désignation de commissaires enquêteurs suppléants

Adopté par la commission avec modifications

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

L'article 1^{er} *sexies*, introduit par le Sénat, dispose tout d'abord que le porteur de projet est informé sans délai de la saisine du tribunal administratif en vue de l'organisation d'une enquête publique. Il prévoit en outre la désignation à l'avance d'un ou plusieurs commissaires enquêteurs suppléants. Enfin, il ouvre la possibilité de regrouper plusieurs procédures de consultation du public.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement rédactionnel à cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Définie à l'article L. 123-1 du code de l'environnement, l'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise

en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions concernant les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements susceptibles d'affecter l'environnement.

L'enquête publique est ouverte et organisée par l'autorité administrative compétente pour prendre la décision en vue de laquelle l'enquête est requise ou, le cas échéant, par le président de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), conformément à l'article L. 123-3 du même code.

L'article L. 123-4 du même code dispose que l'enquête est conduite, selon la nature et l'importance des opérations, par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête choisi par le président du tribunal administratif parmi les personnes figurant sur une liste d'aptitude. Cette liste d'aptitude des commissaires enquêteurs est elle-même établie dans chaque département par une commission présidée par le président du tribunal administratif. En cas d'empêchement d'un commissaire enquêteur, le président du tribunal administratif ordonne l'interruption de l'enquête. Il doit alors désigner un commissaire enquêteur remplaçant et fixer la date de reprise de l'enquête, ce qui tend à allonger la durée de la procédure de décision.

Enfin, dans un souci de simplification et de clarté, lorsqu'un projet, plan ou programme est soumis à l'organisation de plusieurs enquêtes publiques, il peut être procédé à une enquête publique unique. Une enquête unique peut également être organisée lorsque les enquêtes de plusieurs projets, plans ou programmes peuvent être organisées simultanément et que l'organisation d'une telle enquête contribue à améliorer l'information et la participation du public, en application de l'article L. 123-6 du code de l'environnement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

• L'article 1^{er} *sexies* résulte de l'adoption, par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, d'un amendement portant article additionnel COM-397 du rapporteur Didier Mandelli. Il vise à assurer le bon déroulement de l'enquête publique.

Le 1^o de cet article tend à améliorer l'information du porteur de projet. Il complète l'article L. 123-3 du code de l'environnement par un nouvel alinéa précisant que l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête informe sans délai le maître d'ouvrage de la saisine du tribunal administratif, en vue de l'organisation d'une enquête publique et de la désignation d'un commissaire enquêteur ou d'une commission d'enquête.

Le 2^o de l'article 1^{er} *sexies* prévoit la désignation à l'avance de commissaires enquêteurs suppléants. Il complète l'article L. 123-4 du code de l'environnement pour préciser que le président du tribunal administratif nomme également un ou plusieurs suppléants au commissaire enquêteur ou aux membres

de la commission d'enquête, qui n'interviennent qu'en cas de remplacement. Il est précisé qu'en cas d'empêchement du commissaire enquêteur, l'autorité chargée de l'organisation de l'enquête publique transfère sans délai à un commissaire suppléant la poursuite de l'enquête. Cette disposition permet d'éviter de devoir interrompre l'enquête pour recourir à une nouvelle procédure de désignation.

Le 3° de l'article 1^{er} *sexies* modifie l'article L. 123-6 du code de l'environnement pour ouvrir la possibilité de procéder à une seule enquête publique, lorsque les procédures de consultation du public de plusieurs projets, plans ou programmes peuvent être organisées simultanément. Aujourd'hui, cette possibilité est ouverte uniquement pour les enquêtes publiques, et pas pour les autres formes de consultation (participation du public par voie électronique notamment).

● En séance publique, le Sénat a adopté un amendement n° 662 du rapporteur Didier Mandelli, avec un avis favorable de la commission et un avis défavorable du Gouvernement. Cet amendement vise à ouvrir la possibilité de procéder à une enquête publique unique aux cas où la réalisation d'un même projet, plan ou programme est soumise à l'organisation de plusieurs consultations du public.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement rédactionnel CD1117 du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve, avant de donner un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} *sexies*.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 1^{er} *sexies* ainsi modifié.

*

* *

Article 1^{er} septies (supprimé)

Articulation des procédures d'évaluation environnementale au cas par cas et de demande d'autorisation environnementale

Supprimé par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

L'article 1^{er} septies, introduit par le Sénat, visait à mieux faire apparaître, d'un point de vue légistique, la distinction entre, d'une part, la demande d'examen au cas par cas au titre de l'évaluation environnementale et, d'autre part, les échanges préalables au dépôt de la demande d'autorisation environnementale, qui constituent une faculté ouverte aux porteurs de projets.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de suppression de cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le porteur d'un projet soumis à autorisation environnementale peut effectuer des démarches et solliciter des informations auprès des autorités compétentes, avant le dépôt de sa demande d'autorisation. L'article L. 181-5 du code de l'environnement dispose ainsi que le porteur de projet :

1° Peut solliciter des informations lui permettant de préparer son projet et le dossier de sa demande d'autorisation auprès de l'autorité administrative compétente ;

2° Peut faire établir par l'autorité administrative compétente le certificat de projet, prévu par l'article [L. 181-6](#) du même code ;

3° Lorsque son projet est soumis à un examen au cas par cas, saisit l'autorité en charge de cet examen afin de déterminer si celui-ci doit être soumis à évaluation environnementale ;

4° Si le projet est soumis à évaluation environnementale, peut demander à l'autorité compétente un avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact prévue dans ce cadre.

La procédure d'évaluation environnementale, définie à l'article L. 122-1 du code de l'environnement, est constituée de l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, dénommé « étude d'impact », de la réalisation de différentes consultations (notamment de l'autorité

environnementale et des collectivités territoriales intéressées par le projet) et de l'examen, par l'autorité compétente pour autoriser le projet, de l'ensemble des informations présentées par l'étude d'impact et reçues dans le cadre des consultations effectuées.

Cette procédure concerne « *les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine* ». La réalisation de l'évaluation environnementale dépend de critères et de seuils définis dans le tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement. Pour certains projets, une telle évaluation est décidée après un examen au cas par cas. La réglementation applicable aux modalités d'examen des projets relevant d'un examen au cas par cas est précisée aux articles R. 122-3 et R. 122-3-1 du code de l'environnement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

• L'article 1^{er} *septies* résulte de l'adoption, par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, d'un amendement portant article additionnel COM-400 du rapporteur Didier Mandelli. Il vise à mieux mettre en valeur, sur le plan légistique, la nécessité pour le porteur de projet de demander si son projet est ou non soumis à évaluation environnementale, dans le cas d'un examen au cas par cas.

Le rapporteur a en effet estimé que « *l'article L. 181-5 du code de l'environnement établit d'un point de vue légistique une hiérarchie dans les échanges préalables entre un porteur de projet et l'administration, en vue de déterminer si un projet soumis à autorisation environnementale doit faire l'objet d'une étude d'impact* », une telle demande d'information n'intervenant qu'au point 3^o de l'article L. 181-5.

Dans un souci de clarté et d'intelligibilité de la loi, l'article 1^{er} *septies* vise donc à « *mieux faire apparaître la distinction entre, d'une part, la demande d'examen au cas par cas au titre de l'évaluation environnementale et, d'autre part, les échanges préalables au dépôt de la demande d'autorisation environnementale qui constituent une faculté ouverte aux porteurs de projets* ».

Pour cela, le 1^o de l'article 1^{er} *septies* propose une nouvelle rédaction de l'article L. 181-5 du code de l'environnement, afin de mieux distinguer et hiérarchiser les échanges entre le porteur de projet et l'administration.

Tout d'abord, le porteur de projet soumis à autorisation environnementale, dans le cas où le projet est également soumis à un examen au cas par cas au titre de l'évaluation environnementale, saisit, avant le dépôt de la demande d'autorisation environnementale, l'autorité en charge de l'examen au cas par cas afin de déterminer si le projet doit être soumis à évaluation environnementale.

En complément, le porteur de projet soumis à autorisation environnementale peut :

– solliciter des informations lui permettant de préparer son projet et le dossier de sa demande d'autorisation auprès de l'autorité administrative compétente ;

– si le projet est soumis à évaluation environnementale, demander à l'autorité compétente un avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact.

Les 2^o, 3^o et 4^o de l'article 1^{er} *septies* procèdent à des modifications de coordination rédactionnelle ⁽¹⁾.

• En séance publique, le Sénat a adopté un amendement rédactionnel n° 663 du rapporteur Didier Mandelli, avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

À l'initiative du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement CD1253 de suppression de l'article 1^{er} *septies* afin de tirer les conséquences du déplacement de la disposition relative à la suppression du certificat de projet à l'article 1^{er} du projet de loi par l'amendement CD1251. La suppression du certificat de projet, ainsi limitée à une durée de quatre ans, n'est plus inscrite dans le code de l'environnement. De ce fait, les modifications rédactionnelles de l'article L. 181-5 dudit code, proposées par l'article 1^{er} *septies*, sont sans objet.

La commission des affaires économiques a supprimé l'article 1^{er} *septies*.

*

* *

(1) Le 3^o supprime la référence au certificat de projet, supprimé par l'article 1^{er} octies du projet de loi.

Article 1^{er} octies (supprimé)
Suppression du certificat de projet

Supprimé par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

L'article 1^{er} octies supprimait le certificat de projet, établi à la demande du porteur d'un projet soumis à autorisation environnementale par l'autorité administrative compétente pour délivrer celle-ci.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de suppression de cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Avant le dépôt de la demande d'autorisation environnementale, le porteur de projet « *peut solliciter des informations lui permettant de préparer son projet et le dossier de sa demande d'autorisation auprès de l'autorité administrative compétente* », conformément à l'article L. 181-5 du code de l'environnement. L'objectif de cette phase, qui peut précéder de plusieurs mois la demande d'autorisation, est d'éclairer le porteur de projet de manière à améliorer la qualité des dossiers déposés et à faciliter ainsi le travail ultérieur des instructeurs et le respect des délais d'instruction.

Cette phase préalable peut prendre deux formes ⁽¹⁾ :

– soit des échanges informels, dont les modalités sont laissées à l'appréciation des services déconcentrés (réunions, courriers, échanges de courriels...);

– soit un certificat de projet, établi par les services de l'État compétents pour délivrer l'autorisation environnementale, à la demande du porteur de projet.

Prévu à l'article L. 181-5 et défini aux articles L. 181-6 et R. 181-4 à R. 181-11 du code de l'environnement, le certificat de projet identifie les régimes, procédures et décisions auxquels le projet envisagé est soumis, décrit les principales étapes de l'instruction, donne la liste des pièces requises ainsi que, notamment, les éléments de nature juridique ou technique pouvant faire obstacle à la réalisation du

(1) Note technique du 27 juillet 2017 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'autorisation environnementale.

projet. Il peut en outre fixer, par accord entre le porteur de projet et l'administration, un calendrier d'instruction dérogatoire aux délais de droit commun.

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 porteur de projet.

Concernant les délais, l'article R. 181-5 du code de l'environnement précise que le certificat de projet est établi dans un délai de deux mois, ce délai pouvant être prolongé d'un mois sur décision motivée du préfet. En outre, lorsque le certificat comporte un calendrier d'instruction, un nouveau délai d'un mois est prévu pour permettre au porteur de projet, s'il entend y donner son accord, de le contresigner et de le retourner au préfet, en application de l'article R. 181-11 du même code.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

• L'article 1^{er} *octies* résulte de l'adoption, par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, d'un amendement COM-401 du rapporteur Didier Mandelli. Il tend à supprimer le certificat de projet.

Le 1^o de cet article abroge l'article L. 181-6 du code de l'environnement relatif au certificat de projet. La mention du certificat de projet à l'article L. 181-5 du même code est supprimée par le 3^o de l'article 1^{er} *septies*.

Le 2^o de l'article 1^{er} *octies* procède à une coordination juridique en supprimant, à l'article L. 517-1 du même code, la référence à l'article L. 181-6 précité.

La suppression du certificat de projet figurait au 2^o du **I** de la version initiale de l'article 1^{er} du présent projet de loi. Toutefois, sa portée était plus limitée puisque la suppression ne s'appliquait que pour une durée de quatre ans et qu'elle concernait uniquement les projets de développement des énergies renouvelables ou les projets industriels identifiés comme nécessaires à la transition énergétique. L'article 1^{er} *octies*, au contraire, en fait une mesure pérenne, codifiée dans le code de l'environnement et applicable à tous les projets soumis à autorisation environnementale.

Le rapporteur Didier Mandelli a estimé que « *si ce type de dispositif de certification a priori peut encore paraître pertinent dans d'autres législations, telles que celle sur l'urbanisme* ⁽¹⁾, ou pour des projets spécifiques, portant par

(1) Article L. 410-1 du code de l'urbanisme.

exemple sur des friches ⁽¹⁾, cela ne semble plus être le cas aujourd’hui pour la législation applicable aux autorisations environnementales ».

En effet, l’établissement d’un certificat de projet a pu être utile lors de la création du régime unique de l’autorisation environnementale en 2017, pour permettre aux porteurs de projet de mieux connaître et de s’adapter aux évolutions de la réglementation. C’est moins le cas aujourd’hui, plus de cinq ans après la mise en place de ce régime. D’ailleurs, le certificat de projet est peu utilisé.

Dans ce contexte, la suppression de la possibilité de demander un certificat de projet contribuera à accélérer les délais de mise en œuvre des projets soumis à autorisation environnementale.

- L’article 1^{er} *octies* n’a pas été modifié par le Sénat en séance publique.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l’aménagement du territoire a adopté un amendement CD1254 de suppression de l’article 1^{er} *octies*, à l’initiative du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve, afin de tirer les conséquences du déplacement de ses dispositions à l’article 1^{er} du projet de loi par l’amendement CD1251.

La commission des affaires économiques a supprimé l’article 1^{er} *octies*.

*

* *

(1) Article 212 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.

Article 2

Modalités de participation du public pour les demandes de permis de démolir et les déclarations préalables portant sur des projets qui donnent lieu à une évaluation environnementale après un examen au cas par cas

Adopté par la commission sans modification

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Par parallélisme avec ce qui est déjà prévu pour les permis de construire et les permis d'aménager, l'article 2 prévoit d'inclure dans le champ de la participation du public par voie électronique (PPVE) les projets soumis à un permis de démolir ou à une déclaration préalable et qui font l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE RÉGIME DES AUTORISATIONS D'URBANISME

● Le régime des autorisations d'urbanisme est défini aux articles L. 421-1 et suivants du code de l'urbanisme. Il prévoit la délivrance de différents types de permis :

– un permis de construire, de manière générale, pour les constructions. Ce principe concerne même les constructions ne comportant pas de fondations (article L. 421-1) ;

– un permis d'aménager, pour les travaux, installations et aménagements affectant l'utilisation des sols et figurant sur une liste arrêtée par décret en Conseil d'État (article L. 421-2) ;

– un permis de démolir, pour les démolitions de constructions existantes, lorsque la construction relève d'une protection particulière définie par décret en Conseil d'État ou est située dans une commune où le conseil municipal a décidé d'instaurer un tel permis (article L. 421-3).

Les constructions, aménagements, installations et travaux, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État et qui, en raison de leurs dimensions, de leur nature ou de leur localisation, ne justifient pas l'exigence d'un permis, font l'objet d'une déclaration préalable (article L. 421-4).

Enfin, certaines constructions et certains aménagements, installations et travaux, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, sont dispensés de toute formalité, en raison notamment de leur très faible importance ou de leur caractère temporaire (article L. 421-5).

● Le régime applicable aux ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire installés sur le sol ⁽¹⁾ est précisé aux articles R. 421-2, R. 421-9 et R. 421-11 du code de l'urbanisme. Ainsi, en dehors du périmètre des sites patrimoniaux remarquables, des abords des monuments historiques et des sites classés ou en instance de classement :

– les ouvrages dont la puissance est inférieure à 3 kilowatts-crête (kWc) et dont la hauteur ne dépasse pas 1,80 mètre sont dispensés de toute formalité (article R. 421-2) ;

– les ouvrages dont la puissance est inférieure à 3 kWc et dont la hauteur peut dépasser 1,80 mètre, ainsi que ceux dont la puissance est comprise entre 3 kWc et 250 kWc, quelle que soit leur hauteur, doivent être précédés d'une déclaration préalable (article R. 421-9).

Dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables, aux abords des monuments historiques, dans un site classé ou en instance de classement, dans les réserves naturelles et les espaces situés au cœur de parcs nationaux, les ouvrages dont la puissance est inférieure à 3 kWc doivent être précédés d'une déclaration préalable (article R. 421-11).

Toutes les autres constructions, non mentionnées ci-dessus, doivent être précédées de la délivrance d'un permis de construire (article R. 421-1).

Par ailleurs, d'après l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, un projet de décret prévoit de faire évoluer les procédures d'urbanisme afin que les projets d'implantation de panneaux photovoltaïques au sol dont la puissance est inférieure à 1 mégawatt-crête (MWc) soient soumis à une déclaration préalable de travaux et non plus à la délivrance d'un permis de construire.

En application des articles L. 422-1 et L. 422-2 du code de l'urbanisme, le préfet est compétent pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur les projets d'installations de production d'énergie solaire photovoltaïque faisant l'objet d'une déclaration préalable.

B. LE RÉGIME DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Certains projets soumis à autorisation d'urbanisme doivent faire l'objet de consultations, prévues dans le cadre de l'évaluation environnementale.

(1) L'énergie solaire utilisée pour la production d'électricité comprend l'énergie solaire photovoltaïque, essentiellement, et l'énergie solaire thermodynamique.

1. Les projets soumis à évaluation environnementale

Conformément à l'article L. 122-1 du code de l'environnement, les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas.

Le tableau annexé à l'article R. 122-2 du même code dresse la liste de ces projets, en distinguant les projets soumis à évaluation environnementale systématique de ceux soumis à une telle évaluation après un examen au cas par cas.

Ce tableau a été récemment modifié en ce qui concerne les installations photovoltaïques de production d'électricité ⁽¹⁾ par le décret n° 2022-970 du 1^{er} juillet 2022 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et aux installations de combustion moyennes. Il prévoit désormais que :

– les projets d'installations d'une puissance égale ou supérieure à 1 MWc, à l'exception des installations sur ombrières, sont soumis à une évaluation environnementale systématique ;

– les projets d'installations d'une puissance égale ou supérieure à 300 kWc sont soumis à un examen au cas par cas.

Toutefois, le décret n° 2022-422 du 25 mars 2022 relatif à l'évaluation environnementale des projets a mis en place un dispositif de rattrapage ou « clause filet », codifié à l'article R. 122-2-1 du code de l'environnement. Ce dispositif permet de soumettre à un examen au cas par cas tout projet, y compris de modification ou d'extension, situé en deçà des seuils fixés à l'annexe de l'article R. 122-2, que ce soit dans le cadre d'une procédure d'autorisation ou d'une déclaration préalable, lorsque ce projet apparaît susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine.

2. Les modalités de participation du public

L'article L. 123-2 du code de l'environnement dispose que les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements devant comporter une évaluation environnementale font l'objet d'une enquête publique, préalablement à leur autorisation, leur approbation ou leur adoption.

Toutefois, ce même article L. 123-2 prévoit que les demandes de permis de construire et de permis d'aménager portant sur des projets de travaux, de construction ou d'aménagement donnant lieu à la réalisation d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas sont exemptés d'enquête publique. Dans ce cas, les demandes concernées font l'objet d'une participation du

(1) Hormis celles sur toitures, ainsi que celles sur ombrières situées sur des aires de stationnement.

public par voie électronique (PPVE), selon les modalités prévues à l'article L. 123-19 du même code.

Il ressort de l'ensemble de ces dispositions que, depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2022-970 du 1^{er} juillet 2022 précité, certains projets, en particulier les petits projets d'installation de panneaux photovoltaïques au sol qu'un projet de décret envisage de soumettre à déclaration préalable, mais aussi les projets soumis à un permis de démolir, pourraient relever d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas et feraient donc l'objet d'une enquête publique.

Dès lors, comme indiqué dans l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, *« la rédaction actuelle de l'article L. 123-2 du code de l'environnement conduit à une incohérence, car seuls les projets relevant d'un permis de construire ou d'aménager bénéficient de l'exemption d'enquête publique. Ainsi, un projet soumis à déclaration préalable de travaux ou à permis de démolir ne peut pas en bénéficier »*. Autrement dit, un projet soumis à une formalité d'urbanisme moins contraignante se trouve soumis à une formalité de participation du public plus lourde.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Bien que de portée plus générale, l'article 2 du présent projet de loi vise à accélérer le développement des installations de panneaux photovoltaïques au sol d'une puissance inférieure à un mégawatt-crête.

Par parallélisme avec ce qui est déjà prévu pour les permis de construire et les permis d'aménager, il prévoit d'inclure dans le champ de la participation du public par voie électronique (PPVE) les projets soumis à permis de démolir ou à déclaration préalable et qui font l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas.

Le 1^o du I de l'article 2 complète l'avant-dernier alinéa de l'article L. 123-2 du code de l'environnement afin d'ajouter les demandes de permis de démolir et les déclarations préalables portant sur des projets de travaux, de construction ou d'aménagement donnant lieu à la réalisation d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas dans le champ des autorisations d'urbanisme exemptées d'enquête publique. Comme pour les permis de construire et les permis d'aménager portant sur de tels projets, ces demandes de permis de démolir et ces déclarations préalables feraient l'objet d'une procédure de PPVE.

Les 2^o et 3^o du I de l'article 2 procèdent à des modifications rédactionnelles.

Le II de l'article 2 fixe les modalités d'entrée en vigueur des dispositions prévues au I, en prévoyant qu'elles s'appliquent aux demandes d'autorisation d'urbanisme déposées à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Le Conseil d'État, dans son avis relatif au présent projet de loi, relève que les dispositions prévues à l'article 2 ne présentent pas de difficultés juridiques d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

- La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a adopté un amendement COM-403 de précision rédactionnelle, à l'initiative du rapporteur Didier Mandelli.

Cet amendement modifie le **II** de l'article 2 pour prévoir que les dispositions prévues au **I** sont applicables aux demandes d'autorisation d'urbanisme déposées à compter de la date de publication de la présente loi, et non pas à compter de son entrée en vigueur.

- En séance publique, le Sénat a adopté l'article 2 sans modification.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire n'a pas modifié l'article 2, qui a été adopté sans modification par la commission des affaires économiques.

*

* *

Article 2 bis

Possibilité de consulter en mairie ou dans les espaces France Services le dossier soumis à la procédure de participation du public par voie électronique

Adopté par la commission avec modifications

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

L'article 2 bis, introduit par le Sénat, prévoit que les dossiers soumis à la procédure de participation du public par voie électronique (PPVE) peuvent être consultés sur support papier dans les espaces France Services, ainsi qu'à la mairie du territoire d'accueil du projet.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement pour préciser qu'un agent peut accompagner le public dans ses démarches liées à la PPVE au sein des espaces France Services.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le régime de la participation du public par voie électronique (PPVE), applicable aux projets, plans et programmes qui font l'objet d'une évaluation environnementale et qui ne sont pas soumis à enquête publique, est défini à l'article L. 123-19 du code de l'environnement.

Le II de cet article dispose que le dossier soumis à la procédure de PPVE est mis à disposition du public par voie électronique et, sur demande présentée dans des conditions définies par décret, mis en consultation sur support papier dans les préfectures et les sous-préfectures en ce qui concerne les décisions des autorités de l'État (y compris les autorités administratives indépendantes) et des établissements publics de l'État, ou au siège de l'autorité en ce qui concerne les décisions des autres autorités.

L'article D. 123-46-2 du code de l'environnement précise que la demande de mise en consultation sur support papier d'un projet de décision doit être présentée sur place, dans la préfecture ou l'une des sous-préfectures du ou des départements dont le territoire est compris dans le champ d'application de la décision. Elle doit être présentée au plus tard le quatrième jour ouvré précédant l'expiration du délai de consultation fixé par l'autorité administrative. Les documents sont mis à disposition du demandeur au lieu et heure qui lui sont indiqués au moment de sa demande et au plus tard le deuxième jour ouvré suivant celui de la demande.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

● L'article 2 *bis* résulte de l'adoption, par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, d'un amendement COM-204 de M. Jean-Michel Houllégatte (Socialiste, Écologiste et Républicain), avec un avis favorable du rapporteur.

Afin de permettre une meilleure participation du public, en particulier des citoyens touchés par l'illectronisme, cet article facilite la consultation sur support papier des dossiers soumis à la procédure de PPVE.

Il complète ainsi le II de l'article L. 123-19 du code de l'environnement pour prévoir que ce document peut également être consulté sur support papier dans les espaces France Services, ainsi qu'à la mairie du territoire d'accueil du projet, lorsque celui-ci est soumis à la procédure de PPVE.

● L'article 2 *bis* n'a pas été modifié par le Sénat en séance publique.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Outre un amendement rédactionnel CD1119 du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement CD575 de M. Stéphane Delautrette (SOC), afin de préciser qu'au sein des espaces France Services, un agent peut être chargé d'accompagner les personnes en difficulté avec l'outil informatique dans leurs démarches liées à la PPVE. Cet amendement a reçu un avis favorable du rapporteur pour avis.

Après avoir adopté ces deux amendements, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 2 *bis*.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 2 *bis* ainsi modifié.

*

* *

Article 3

**Simplification des procédures liées aux documents d'urbanisme locaux
en faveur de projets de production d'énergies renouvelables**

Adopté par la commission avec modifications

Le présent article propose de simplifier les procédures liées aux documents d'urbanisme locaux afin de favoriser le déploiement des projets de production d'énergies renouvelables. Il comporte également un certain nombre de mesures relatives à la planification, ajoutées par le Sénat.

Le projet de loi initial prévoit ainsi :

- de permettre auxdits projets de faire l'objet d'une **modification simplifiée** du PLU ;
- de **combiner la procédure d'autorisation d'un projet avec la procédure de modification du document d'urbanisme** ;
- de permettre une **consultation publique unique** dans le cadre d'une déclaration de projet portant à la fois sur le projet et le document modifié.

Le Sénat a apporté de très nombreuses modifications à l'article 3 du texte, dont les principales sont :

- **la mise en place d'un zonage prioritaire via les SCoT**, sur proposition ou avec avis conforme des communes. Ces dispositions posent en l'état un problème de coordination avec les mesures prévues à l'article 1^{er} A du présent projet de loi ;
- l'extension à l'ensemble des **projets d'implantation d'installations d'énergies renouvelables** des mesures introduites par la loi 3DS visant à prévoir au sein du PLU des zones où l'installation des éoliennes est **soumise à conditions** ;
- la **suppression des dispositions permettant à l'État de porter atteinte aux objectifs du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) dans le cadre d'une procédure de mise en compatibilité d'une déclaration de projet** ;
- la suppression des dispositions permettant de passer par une procédure de modification simplifiée pour les projets d'implantation d'installations d'énergies renouvelables, dès lors que cette modification entraîne une réduction des espaces boisés ou la modification des règles applicables aux zones naturelles et forestières ;
- l'exemption de la production d'énergies renouvelables du régime de la réduction de l'artificialisation des sols.

La commission des affaires économiques a adopté vingt-sept amendements et sous-amendements à cet article. Un amendement du Gouvernement, adopté avec 15 sous-amendements, précise les mesures à prendre en matière de planification énergétique et tire les conséquences de la suppression de l'article 1^{er} A voté par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire en réintégrant une partie du dispositif prévu à cet article. Les autres amendements adoptés visent à supprimer les dispositions introduites au Sénat relatives au zéro artificialisation nette (ZAN) ainsi qu'à supprimer le caractère temporaire des dispositions de l'article 3 relatives à la simplification des procédures de modification des documents d'urbanisme dès lors que ces dernières ont pour objet de favoriser le développement des ENR.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. DES PROCÉDURES DE RÉVISION ET DE MODIFICATION DES DOCUMENTS D'URBANISME LONGUES ET COMPLEXES, QUI RALENTISSENT LE DÉPLOIEMENT DES PROJETS DE PRODUCTION D'ÉNERGIES RENOUVELABLES

Le développement des énergies renouvelables peut nécessiter d'adapter les documents d'urbanisme pour autoriser certains projets. Les procédures relatives à l'élaboration et aux modifications apportées au document d'urbanisme sont strictement encadrées par le droit et répondent à des règles qui varient en fonction de l'ampleur des évolutions prévues. On peut schématiquement distinguer :

- la **procédure de révision**, applicable pour les évolutions les plus structurantes ;
- la **procédure de modification** pour les évolutions moins substantielles ;
- et la **procédure de modification simplifiée pour les évolutions mineures**.

Des procédures existent également pour permettre la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec un projet d'aménagement ou de construction relevant de l'intérêt général.

Ces procédures s'appliquent aux différents documents d'urbanisme locaux : les plans locaux d'urbanisme (PLU) établis à l'échelle communale ou intercommunale dans le cadre d'un PLU(i), les schémas de cohérence territoriale (SCoT) établis à l'échelle d'un bassin de vie et les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable, et d'égalité des territoires (Sraddet). Plus les modifications envisagées sont importantes, plus les exigences procédurales sont fortes. À noter qu'une autre procédure dite « de révision allégée » est prévue à l'article L. 153-34 du code de l'urbanisme.

1. La révision

La section 5 du chapitre III du titre V du livre 1^{er} du code de l'urbanisme porte sur les règles de révision du PLU.

a. La procédure de révision du PLU : une procédure d'ampleur, similaire à celle applicable lors de l'élaboration

En vertu de l'article L. 153-32 du code de l'urbanisme, la révision du PLU(i) est prescrite par l'organe délibérant de l'EPCI ou du conseil municipal. L'article L. 153-33 prévoit que la révision est effectuée selon les modalités définies à la section 3 du même chapitre, qui porte sur les règles relatives à l'élaboration du PLU(i), à ceci près que le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de

développement durable (PADD) ⁽¹⁾ peut avoir lieu dès la mise en révision du PLU(i), afin de permettre un gain de temps. Le projet de PLU(i) arrêté est soumis pour avis aux communes intéressées par cette révision. **La procédure applicable s'apparente donc à celle de l'élaboration d'un PLU.** Elle implique, aux termes des articles L. 153-11 à L. 153-26 du code de l'urbanisme :

- la **prescription de la révision** ;
- la **notification** aux personnes publiques associées ;
- un **débat** sur les orientations du PADD ;
- la **définition d'un projet de révision** ;
- les **consultations et saisines prévues aux articles L. 153-16 et L. 153-17** ;
- une **enquête publique** ;
- une **approbation du projet de révision** ;
- la **transmission au préfet** pour contrôle de légalité.

Au titre de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme, **la révision du PLU s'accompagne d'une concertation obligatoire, lancée dès le début de la procédure.** Cette concertation fait l'objet d'un bilan formalisé, qui doit figurer dans le dossier de toute procédure de participation du public à laquelle le document d'urbanisme donne lieu par la suite (enquête publique notamment), comme en dispose l'article L. 103-6 du même code.

Des règles similaires s'appliquent dans le cadre de la révision du SCoT.

b. Les cas où la procédure de révision s'applique

L'article L. 153-31 du code de l'urbanisme liste les actions pour lesquelles une **révision du PLU** est obligatoire. Il s'agit de :

- 1° **toute modification touchant les orientations définies par le PADD** ;
- 2° toute réduction d'un espace boisé classé (EBC), d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière ;
- 3° **toute réduction d'une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance** ;

(1) Le PADD est l'un des éléments centraux du PLU. Son champ est défini à l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme.

4° l'ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser (AU) qui, dans les six ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives ;

5° la **création d'orientations d'aménagement et de programmation** (OAP) de secteur d'aménagement valant création d'une zone d'aménagement concerté.

Dans les faits, les projets d'implantation d'installation de production d'énergies renouvelables nécessitent régulièrement d'en passer par l'un des 5 points énumérés (en particulier aux 1°, 2°, 3°).

Pour le SCoT, la procédure de révision est obligatoire dès lors que les changements portent sur le PADD ainsi que sur les dispositions du document d'orientation et d'objectifs (DOO) (article L. 143-29 du code de l'urbanisme).

c. La procédure de modification

Les règles relatives à la procédure de modification du PLU sont prévues aux articles L. 153-36 à L. 153-47 du code de l'urbanisme.

d. La modification classique

La procédure de modification classique permet de faire passer plus rapidement une modification du PLU(i). Cette procédure repose principalement sur l'enquête publique environnementale ⁽¹⁾.

En vertu de l'article L. 153-36 du code de l'urbanisme, le PLU fait l'objet d'une procédure de modification dès lors que la modification envisagée n'est pas couverte par la procédure de révision (article L. 153-31 précité) pour toutes évolutions portant sur le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation ou le programme d'orientations et d'actions. La procédure de modification est engagée à l'initiative du président de l'EPCI ou du maire (article L. 153-37).

Au titre de l'article L. 531-41 du même code, le projet de modification est soumis à enquête publique, dès lors qu'il vise à :

- majorer de plus de 20 % les possibilités de construction dans une zone ;
- diminuer les possibilités de construction dans une zone ;
- réduire une zone urbaine ou à urbaniser ;
- appliquer l'article L. 131-9 dudit code qui concerne l'intégration à un PLU-H des obligations de la loi SRU.

(1) L'enquête publique environnementale concerne avant tout des décisions susceptibles d'affecter l'environnement. Elle est prévue au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement.

e. La modification simplifiée

La modification simplifiée permet un allègement des obligations procédurales par rapport à la procédure de modification classique.

Conformément à l'article L. 153-47 du code de l'urbanisme, l'enquête publique est remplacée par une mise à la disposition du public du projet de modification, de son exposé des motifs, et le cas échéant des avis émis par les personnes publiques associées à cette procédure, pendant une durée d'un mois. Les modalités de mises à disposition sont précisées dans un délai de trois mois à compter de la transmission du projet de modification simplifiée et portées à la connaissance du public au moins 8 jours avant le début de la mise à disposition. À l'issue de la mise à disposition, le président de l'EPCI ou le maire en présente le bilan devant l'organe délibérant compétent, qui délibère et adopte le projet éventuellement modifié. Lorsque le projet de modification simplifiée procède d'une initiative du maire d'une commune membre et ne porte que sur le territoire de celle-ci, le bilan de la mise à disposition est présenté par ce maire devant l'organe délibérant de l'établissement public, qui délibère sur le projet dans les trois mois suivant cette présentation. L'acte approuvant la modification simplifiée devient exécutoire à compter de sa transmission au préfet (article L. 153-48). **À noter cependant qu'une évaluation environnementale peut rester nécessaire.** Comme le rappelle l'étude d'impact, cette évaluation est systématique pour les zones Natura 2000 et au cas par cas pour les autres hypothèses. **Dans ce cadre, une concertation préalable doit être engagée** (article L. 103-2 du code de l'urbanisme).

En vertu de l'article L. 153-45 du code de l'urbanisme, peuvent faire l'objet d'une procédure simplifiée :

- les cas autres que ceux mentionnés à l'article L. 153-41 (modification nécessitant une enquête publique) ;
- les cas de majoration des droits à construire prévus à l'article [L. 151-28](#) ;
- la rectification d'une erreur matérielle.

L'article L. 153-46 ajoute une possibilité de recours à la procédure simplifiée pour supprimer le dépassement prévu au 3° de l'article L. 151-28 ⁽¹⁾, sous réserve d'une justification spéciale motivée par la protection du patrimoine bâti, des paysages ou des perspectives monumentales et urbaines.

Les procédures de modification classique et de modification simplifiée existent aussi pour les évolutions apportées au SCoT.

(1) Dépassement des règles relatives au gabarit, qui peut être modulé mais ne peut excéder 30 %, pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive.

2. Les procédures de déclaration de projet prévues au code de l'urbanisme emportant mise en compatibilité des documents d'urbanisme

Pour certains projets d'aménagement ou de construction relevant de l'intérêt général, une procédure prévue par le code de l'urbanisme de mise en compatibilité peut s'appliquer. **Cette mise en compatibilité concerne notamment les déclarations de projet, prévues à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme** : la déclaration de projet emporte mise en compatibilité du document d'urbanisme qui y ferait obstacle. Initialement réservée aux collectivités territoriales, cette procédure a été étendue à l'État et à ses établissements publics par la loi n° 2006-812 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

L'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements, **après enquête publique**, « *peuvent se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général d'une action ou d'une opération d'aménagement au sens du présent livre ou de la réalisation d'un programme de construction* ». **Dans ce cas, les procédures de mise en compatibilité du PLU et du SCoT prévues par le code de l'urbanisme sont applicables** ⁽¹⁾. Toutefois, **cette mise en compatibilité connaît une limite : elle n'est pas applicable si la déclaration de projet adoptée par l'État, un de ses établissements publics, un département ou une région a pour effet de porter atteinte à l'économie générale du PADD**. Cette limite ne s'applique pas dès lors que les atteintes à l'économie générale du PADD résultent d'une déclaration de projet à l'initiative de la commune ou l'EPCI compétent en matière de PLU.

Dans le cadre de la mise en compatibilité, la procédure est considérablement allégée par rapport à la procédure de révision : la mise en compatibilité par déclaration de projet exempte de l'obligation systématique d'**organisation d'une concertation publique préalable**. La délibération de lancement n'est pas nécessaire et la consultation des personnes publiques associées est remplacée par une **réunion d'examen conjoint** regroupant l'État, l'établissement porteur de SCoT et des personnes publiques associées. **À noter que si la concertation préalable, au titre du code de l'environnement, n'est pas systématique**, elle peut être imposée à la suite de l'exercice du droit d'initiative qui permet aux tiers de demander au préfet d'organiser une procédure de concertation préalable.

La déclaration de projet est soumise à enquête publique. Celle-ci porte à la fois sur l'intérêt général du projet et sur la modification nécessaire du document d'urbanisme. En outre, si l'action, l'opération d'aménagement ou le programme de construction en question et susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, une **évaluation environnementale** doit être réalisée.

(1) Notons que la déclaration de projet émanant de l'État ouvre également droit aux adaptations simplifiées nécessaires des documents d'urbanisme régionaux ou nationaux (Sraddet, Sar, Padduc, Sdrif, PNR, SDAGE et SAGE, SRCE, PCAET, etc.).

Les règles d'adoption de la déclaration de projet varient en fonction de la personne publique qui en est à l'origine :

– lorsque la **commune ou l'EPCI** décide de se prononcer sur la déclaration de projet, c'est le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent qui adopte la déclaration de projet. Celle-ci emporte alors approbation des nouvelles dispositions du PLU ;

– lorsque la **déclaration de projet est décidée par un établissement public d'État, une autre collectivité territoriale que celles mentionnés au précédent point, un groupement de collectivités ou un établissement public dépendant d'une collectivité autre que l'EPCI compétent en matière de PLU ou la commune, le dossier de mise en compatibilité est soumis par l'autorité chargée de la procédure au conseil municipal ou à l'organe délibérant de l'EPCI compétent**, qui dispose d'un délai de deux mois pour approuver la mise en compatibilité du plan. **En l'absence de délibération dans ce délai ou en cas de désaccord, le préfet approuve la mise en compatibilité du plan et notifie sa décision au maire ou président de l'EPCI compétent dans les deux mois suivant la réception en préfecture de l'ensemble du dossier** (article R. 153-16 du code de l'urbanisme) ;

– lorsque la **déclaration de projet est décidée par l'État**, le dossier de mise en compatibilité du PLU est soumis pour avis par le préfet au conseil municipal ou à l'organe délibérant de l'EPCI compétent. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas émis dans le délai de deux mois (article L. 153-57 du code de l'urbanisme). **Le préfet adopte par arrêté préfectoral la déclaration de projet au vu de l'ensemble des pièces du dossier**. La déclaration de projet emporte approbation des nouvelles dispositions du PLU.

En l'état actuel du droit, un projet d'implantation d'une installation de production d'énergies renouvelables **ne peut faire l'objet de la procédure de déclaration de projet lorsque cette installation n'est pas comprise dans un projet d'aménagement urbain**.

3. La procédure de concertation facultative prévue à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme

Pour un certain nombre d'évolutions d'envergure (et notamment les évolutions des documents d'urbanisme locaux), une concertation publique préalable s'impose, en vertu de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme. Des dispositions imposant des concertations fixées dans le code de l'environnement peuvent également trouver à s'appliquer.

L'article L. 300-2 du code de l'urbanisme prévoit les règles en matière de concertation facultative. Introduite en 2014, cette procédure concerne les **projets de travaux ou d'aménagements soumis à permis de construire ou à permis d'aménager**, autres que ceux mentionnés au 3° de l'article L. 103-2 (qui

mentionne les projets soumis à consultation obligatoire) et dès lors qu'ils sont situés sur un territoire couvert par un SCoT, un PLU ou un document d'urbanisme tenant lieu de carte communale. Ces projets peuvent faire l'objet d'une concertation préalable facultative au titre de l'article L. 103-2. Cette concertation est réalisée préalablement au dépôt de la demande de permis, à l'initiative de l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis, ou avec l'accord de celle-ci à la demande du maître d'ouvrage.

Dans ce cas, le maître d'ouvrage transmet à l'autorité compétente un **dossier de présentation du projet, ensuite mis à la consultation du public**. Pour les projets devant faire l'objet d'une **évaluation environnementale et pour lesquelles la concertation préalable est réalisée, il n'y a pas lieu d'organiser l'enquête publique** mentionnée à l'article 123-1 du code de l'environnement. Les différents documents (demande de permis, étude d'impact, bilan de la concertation préalable), sont mis à disposition du public.

L'article L. 300-2 laisse la possibilité aux autorités compétentes de rendre cette concertation obligatoire, pour les projets dont l'impact potentiel sur l'aménagement de la commune est important ou qui présentent une sensibilité particulière en lien avec leur lieu d'implantation.

4. La situation applicable pour les projets d'installations d'énergies renouvelables est aujourd'hui un frein à leur développement

Comme le note l'étude d'impact du projet de loi, le déploiement des projets d'ENR implique souvent *« de faire évoluer une servitude d'urbanisme ou de modifier un espace boisé classé (EBC) inscrits au PLU ou encore d'adapter un zonage, souvent une zone naturelle N ou une zone agricole A, qui, compte tenu des strictes spécifications associées à ces zones par le document, ne permettent pas la réalisation du projet »*.

Lorsqu'il s'agit d'une implantation en zone N ou A, il est possible, comme le mentionne l'étude d'impact, de faire usage des dispositions du 1^o de l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme qui permet de considérer le projet d'installation de production d'énergies renouvelables comme une **installation nécessaire à des équipements collectifs**, pouvant être autorisée sous conditions dans les zones naturelles ou agricoles ⁽¹⁾. En effet, l'article L. 151-11 prévoit que les installations nécessaires à des équipements collectifs peuvent être autorisées dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. **Ces conditions font**

(1) L'article L. 151-11 du code de l'urbanisme prévoit que le règlement du PLU peut autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

que les projets pouvant bénéficier de ces dispositions restent limités, d'autant plus que le juge interprète de façon assez restrictive ces critères ⁽¹⁾.

En outre, en l'état actuel du cadre juridique, la possibilité de bénéficier des procédures simplifiées ou combinées (mise en compatibilité) précédemment décrites pour des projets d'implantation d'installations d'ENR est assez limitée :

– dès lors qu'il s'agit de changer les orientations du PADD, de réduire un espace boisé classé, une zone agricole, une zone naturelle ou une zone forestière, le cadre juridique actuel rend nécessaire une procédure de révision (article L. 153-31 du code de l'urbanisme). La révision s'apparente à l'élaboration du PLU, elle peut durer plusieurs années (2 à 3 ans), du fait de la réalisation des études nécessaires, des concertations, des avis obligatoires (autorité environnementale, Cdpénaf) et de l'enquête publique ;

– concernant les procédures de mise en compatibilité, la réalisation d'une installation ENR ne peut faire l'objet de la procédure de déclaration de projet lorsqu'elle n'est pas comprise dans un projet d'aménagement urbain. En outre, la déclaration de mise en compatibilité n'est pas possible dès lors que le projet porte atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durables du SCoT et, en l'absence de SCoT, du PLU.

B. LE CADRE EXISTANT EN MATIÈRE DE PLANIFICATION ET DE ZONAGES D'ÉNERGIES RENOUVELABLES

1. Les énergies renouvelables dans les documents de planification

Depuis la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (« loi Maptam »), la région est « chef de file » pour ce qui concerne l'aménagement et le développement durable du territoire, notamment en matière de transition énergétique ⁽²⁾. Pour les onze régions de l'Hexagone hors Île-de-France, cette action passe par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), institué lors de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« loi NOTRe ») et élaboré par le conseil régional. À ce jour, l'intégralité des Sraddet est finalisée ou en voie de finalisation.

Ce document, qui précise les **objectifs de moyen et long termes** à atteindre dans une série de domaines énumérés, a intégré une série de documents

(1) Ainsi, l'appréciation de la compatibilité consiste, pour le Conseil d'État, à vérifier « si le projet permet l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière significative sur le terrain d'implantation du projet, au regard des activités qui sont effectivement exercées dans la zone concernée du plan local d'urbanisme ou, le cas échéant, auraient vocation à s'y développer, en tenant compte notamment de la superficie de la parcelle, de l'emprise du projet, de la nature des sols et des usages locaux ».

(2) Article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

préexistants ? parmi lesquels le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (Srcae) ⁽¹⁾, qui a existé entre 2012 et 2014, devenu le **volet « énergie » du Sraddet**.

Le Sraddet doit être compatible ⁽²⁾ avec « **les objectifs de développement des énergies renouvelables et de récupération, exprimés par filière dans la programmation pluriannuelle de l'énergie** » ⁽³⁾. Il contient à son tour, dans ses diverses parties, des dispositions relatives à l'énergie, et notamment aux énergies renouvelables. En particulier, son **fascicule**, qui contient les mesures favorables au développement des énergies renouvelables, est opposable au SCoT, au PLU(i) et au plan climat-air-énergie territorial (PCAET) dans un rapport de compatibilité. Son **rapport de présentation**, qui doit être pris en compte dans l'élaboration des documents de rang inférieur, définit des « **objectifs de développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération** » ainsi que des « **objectifs relatifs aux installations de production de biogaz** ».

Un dispositif abandonné : les zones de développement de l'éolien

Les **zones de développement de l'éolien (ZDE)** ⁽⁴⁾ étaient définies par le préfet, en dehors des documents d'urbanisme et sur proposition des communes, en tenant compte de quatre facteurs ⁽⁵⁾ :

- les délimitations territoriales inscrites au schéma régional éolien,
- leur potentiel éolien,
- les possibilités de raccordement aux réseaux électriques,
- la préservation de la sécurité publique, les paysages, la biodiversité, les monuments historiques et les sites remarquables et protégés ainsi que le patrimoine archéologique.

Il était exigé que les zones de développement de l'éolien **s'inscrivent au sein des parties du territoire régional favorables au développement de l'énergie éolienne**, préalablement définies par le schéma régional éolien (SRE).

(1) Au-delà de ce document, le Sraddet intègre aussi d'anciens documents d'aménagement parmi lesquels le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT), le schéma régional de l'intermodalité (SRI) et le plan régional de prévention des déchets (PRPD).

(2) La conformité, la compatibilité et la prise en compte désignent des rapports juridiques entre les différents documents de planification et d'urbanisme. La conformité représente le rapport normatif le plus exigeant : lorsqu'un document doit être conforme à une norme supérieure, l'autorité qui l'établit ne dispose d'aucune marge d'appréciation, et doit retranscrire à l'identique la norme supérieure, sans possibilité d'adaptation. La compatibilité implique une obligation de non-contrariété aux orientations fondamentales de la norme supérieure, en laissant une certaine marge de manœuvre pour préciser et développer les orientations des documents ou normes supérieurs. La prise en compte implique une obligation de compatibilité avec dérogation possible pour des motifs justifiés : selon le Conseil d'État, la prise en compte impose de « ne pas s'écarter des orientations fondamentales sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt [de l'opération] et dans la mesure où cet intérêt le justifie » (CE, 9 juin 2004, 28 juillet 2004 et 17 mars 2010).

(3) Article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales.

(4) Créées dans la loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (« loi Pope ») et supprimées dans la loi du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre (« loi Brottes »).

(5) Ancien article L. 314-9 du code de l'énergie.

Le SRE, élaboré conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional sur consultation des communes, avait en effet pour rôle **d'identifier ces secteurs et d'établir la liste de la commune de leur ressort** ⁽¹⁾. À cette fin, il prenait en compte le potentiel éolien ainsi que les servitudes et les règles de protection des espaces naturels, du patrimoine naturel et culturel et des ensembles paysagers.

Dans une optique incitative, il était prévu que l'obligation de rachat de la production d'électricité d'origine éolienne à laquelle sont tenues EDF et les entreprises locales de distribution chargées de la fourniture concernait uniquement les éoliennes implantées dans le périmètre des ZDE, permettant ainsi d'encourager les implantations d'éoliennes dans les zones favorables identifiées au niveau du schéma régional.

Les ZDE n'avaient en revanche aucune portée juridique sur les autorisations administratives relatives aux demandes d'implantations, qu'il s'agît des procédures ICPE ou des décisions d'urbanisme, notamment les permis de construire pour les éoliennes excédant certains seuils en termes de hauteur et d'emprise au sol.

2. Le plan climat-air-énergie territorial

Le plan climat-air-énergie territorial (Pcaet), créé dans la loi « Grenelle II » ⁽²⁾, est le **document-cadre de coordination de la transition énergétique d'un territoire**. Il doit être adopté par l'ensemble des intercommunalités à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, ou, lorsque la compétence leur est transférée, au sein du schéma de cohérence territoriale auquel appartiennent ces intercommunalités ⁽³⁾. Mis à jour tous les six ans, il définit des objectifs énergétiques, qui concernent notamment l'augmentation de la production d'énergies renouvelables ⁽⁴⁾ et qui sont compatibles avec le volet « énergie » du Sraddet.

Le plan s'articule autour de quatre documents :

– le **diagnostic** comprend une estimation des émissions de gaz à effet de serre et des polluants atmosphériques, ainsi que de leur potentiel de réduction ; une estimation de la séquestration nette de dioxyde de carbone, processus correspondant à un stockage de dioxyde de carbone ; une analyse de la consommation énergétique finale du territoire et du potentiel de réduction de celle-ci ; une présentation des réseaux de transport et de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur ; un état de

(1) La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (« loi Grenelle II ») prévoyait la réalisation d'un SRE dans chaque région avant le 12 juillet 2011, mais cette obligation n'a pas été systématiquement mise en œuvre.

(2) L'article 75 de cette loi crée le plan climat-énergie territorial (PCET), ancêtre du PCAET.

(3) L'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 portant réforme des SCoT, prise en application de la loi Élan, a prévu que ceux-ci peuvent tenir lieu de Pcaet (article L. 141-17 du code de l'urbanisme).

(4) Parmi ses autres objectifs, il s'agit d'améliorer l'efficacité énergétique ; de développer de manière coordonnée des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur ; de valoriser le potentiel en énergie de récupération, y compris le potentiel de récupération de chaleur à partir des centres de données ; de développer le stockage et d'optimiser la distribution d'énergie ; de développer les territoires à énergie positive ; de réduire l'empreinte environnementale du numérique ; de favoriser la biodiversité pour adapter le territoire au changement climatique ; de limiter les émissions de gaz à effet de serre ; d'anticiper, d'atténuer et de combattre les impacts du changement climatique.

la production des énergies renouvelables du territoire et de leur potentiel de développement ; une analyse de la vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique ;

– la **stratégie territoriale** définit des objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre ; stockage de carbone ; maîtrise de la consommation d'énergie finale ; production, consommation et livraison d'énergies renouvelables ; réduction des émissions de polluants atmosphériques ; évolution des réseaux énergétiques ; adaptation au changement climatique ;

– le **programme d'actions** détermine les actions déclinées par secteur d'activité. Outre les économies d'énergie, la production d'énergies renouvelables et la réduction des émissions de gaz à effet de serre, le programme d'actions doit préciser les actions en matière de développement des réseaux d'électricité, de gaz et de chaleur, de stockage et de distribution d'énergie, de développement des territoires à énergie positive et d'adaptation au changement climatique ;

– le **dispositif de suivi et d'évaluation** précise les indicateurs de suivi et d'évaluation qui permettent, en rapport avec le Sraddet, de mesurer l'efficacité du plan.

Des volets spécifiques peuvent aussi concerner, au sein du programme d'actions et selon les compétences détenues par l'intercommunalité, la mobilité décarbonée, l'éclairage public, les réseaux de chaleur ou de froid, ou encore la qualité de l'air.

Au-delà de ces prescriptions précises en matière d'actions à adopter, le plan climat-air-énergie territorial ne comporte pas de dispositions d'urbanisme au sens de la réglementation de l'usage des sols.

3. Les énergies renouvelables dans les documents d'urbanisme et les zonages

Dans le cadre de la révision de la directive relative aux énergies renouvelables, dite « RED II », la Commission européenne a récemment proposé la création d'un nouveau zonage dit de « **zones propices** » à l'implantation des énergies renouvelables (« *go-to-areas* » en anglais) visant à accélérer le développement des projets, mais cette proposition n'a pas l'objet de dispositions dans ce sens de la part du Gouvernement.

Les documents d'urbanisme ne font que **très peu de place aux dispositions concernant l'implantation des équipements de production d'énergies notamment renouvelables**. Ainsi le schéma de cohérence territoriale n'aborde-t-il que de manière lointaine la question énergétique : il est prévu que le document d'orientation et d'objectifs (DOO) définisse des « *orientations qui contribuent à favoriser la transition énergétique et climatique* » et veille à la complémentarité des différentes orientations avec « *le développement des énergies renouvelables* »⁽¹⁾.

(1) Article L. 141-4 du code de l'urbanisme.

Le plan local d'urbanisme [PLU(i)] comprend, pour sa part, un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) qui fixe les orientations générales notamment en matière de réseaux d'énergie ⁽¹⁾. Depuis 2015, en outre, le règlement de plan local d'urbanisme peut définir des **secteurs dans lesquels les constructions, travaux, installations et aménagements sont tenus de respecter des « performances énergétiques et environnementales renforcées »** : à ce titre, il peut imposer une production minimale d'énergies renouvelables en fonction des caractéristiques du projet ⁽²⁾. Ces secteurs sont cependant très spécifiques, rares, et ne peuvent aucunement être assimilés à des zonages permettant le déploiement concentré d'équipements électrogènes.

Il existe cependant depuis peu un zonage qu'on pourrait dire inversé, dans la mesure où il permet de définir des zones d'exclusion de l'éolien. En effet, au terme d'un dialogue parlementaire abouti en commission mixte paritaire, l'article 35 de la loi « 3DS » a prévu la possibilité, dans la partie relative aux équipements et emplacements réservés au sein du règlement, de délimiter des **secteurs dans lesquels l'implantation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent est limitée** ⁽³⁾. Au sein de ces secteurs, l'implantation d'éoliennes est « conditionnée » dans deux cas :

– elles sont incompatibles avec le voisinage habité ou avec l'usage des terrains situés à proximité ;

– elles portent atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, et à la mise en valeur du patrimoine.

C. LA RÉDUCTION DE L'ARTIFICIALISATION NE CONNAÎT PAS D'EXCEPTIONS

En 2021, la loi Climat et résilience a modifié profondément l'aménagement de notre territoire en consacrant le **principe de la réduction de moitié, chaque décennie, de l'artificialisation des sols constatée sur le territoire national**. Dès l'examen de cette loi, une articulation avait semblé nécessaire avec le développement des énergies renouvelables, particulièrement consommatrices de foncier.

1. Le régime général ne prévoit pas d'exception au principe de la réduction de l'artificialisation

Le législateur a inscrit la **lutte contre l'artificialisation des sols** parmi les principes généraux du code de l'urbanisme ⁽⁴⁾, dans un objectif global visant à

(1) Article L. 151-5 du code de l'urbanisme.

(2) Article L. 151-21 du code de l'urbanisme.

(3) Article L. 151-42-1 du code de l'urbanisme.

(4) Selon l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, l'action des collectivités territoriales vise, dans le respect des objectifs du développement durable, à atteindre des objectifs appelés principes généraux de l'urbanisme. L'article 192 de la loi Climat et résilience y a ajouté « la lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme ».

atteindre l'absence de toute artificialisation nette des sols d'ici 2050. **Le processus d'artificialisation est défini dans le droit de l'urbanisme en référence à l'atteinte durable aux fonctionnalités des sols** : « *L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage* » ⁽¹⁾.

Cette définition s'applique à l'échelle des projets : à terme, une fois les outils de mesure de l'artificialisation pleinement mis en œuvre, chaque parcelle sera classée comme artificialisée ou non artificialisée en fonction d'une typologie précisée par la loi et le décret ⁽²⁾. Le bilan surfacique reposera dès lors sur le solde entre les flux des surfaces artificialisées et des surfaces désartificialisées à l'échelle des documents de planification et d'urbanisme, régionaux et locaux, pour les périodes qu'ils couvrent. Des équipements collectifs tels que des implantations de production d'énergies renouvelables peuvent donc être directement concernés, dans la mesure où leur empreinte foncière importante peut désinciter les collectivités à les poursuivre, de peur d'y épuiser sa réserve d'artificialisation.

La réduction de l'artificialisation est définie selon une temporalité décennale. **Pour la décennie de 2021 à 2031, la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers doit être égale à 50 %** de la consommation observée au cours de la décennie précédente.

Cet objectif est **fixé à l'échelle régionale**, dans le schéma régional de l'aménagement, du développement durable et de l'égalité des territoires (Sraddet), qui s'impose par un lien de compatibilité aux documents de rang inférieur. Il est ensuite décliné entre les différentes parties du territoire régional, et chaque schéma de cohérence territoriale (SCoT) se voit attribuer une enveloppe d'hectares artificialisables, à répartir ensuite entre les différentes collectivités qui relèvent de son ressort.

Au moment de l'élaboration du dispositif, les pressions ont abondé de toutes parts en faveur d'aménagements au régime permettant d'en exempter certains projets : infrastructures, hôpitaux, écoles, bases militaires, logements sociaux, *etc.* La solution privilégiée a consisté à **ne retenir aucune exception au principe**, dans la logique de ne pas ouvrir la voie à une éventuelle course aux exceptions. C'est pourquoi, en dépit de certains ajouts effectués à l'époque lors de l'examen du texte au Sénat, aucune exception n'a finalement été retenue pour ce qui concerne le décompte de l'artificialisation (à une exception près, voir *infra*).

(1) Article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme.

(2) [Décret n° 2022-763 du 29 avril 2022](#) relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme.

2. L'imputation des projets de grande ampleur peut cependant être faite au niveau régional sans être repercutée dans les documents locaux

Dans la déclinaison territoriale des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols, s'est rapidement posée la question de l'**imputation de l'artificialisation résultant d'équipements collectifs de grande ampleur**. En effet, en prenant pour exemple un EPCI typique qui aurait, entre 2021 et 2031, une enveloppe d'artificialisation égale à 50 % de l'artificialisation constatée entre 2011 et 2021, si un projet d'autoroute ou de canal ou de centrale nucléaire venait à s'y installer, ne fût-ce que partiellement, une large part de son enveloppe serait consommée.

Pour résoudre cette difficulté, la solution retenue consiste à **prendre en compte l'artificialisation résultant de ces grands projets à l'échelle régionale, mais non à l'échelle locale**. Ainsi, avant même d'être répartie entre les différentes parties du territoire régional, l'enveloppe régionale d'hectares à artificialiser sur la décennie qui vient est diminuée de l'impact artificialisant de l'ensemble des projets d'intérêt régional qui y sont prévus.

Sur le sujet majeur de la prise en compte des projets de grande ampleur, le pouvoir réglementaire a précisé que **le fascicule du Sraddet peut énumérer les projets d'envergure régionale ou nationale** dont l'empreinte artificialisante est prise en compte à l'échelle régionale et non locale ⁽¹⁾ : *« le fascicule peut comporter une liste des projets d'aménagements, d'infrastructures et d'équipements publics ou d'activités économiques qui sont d'intérêt général majeur et d'envergure nationale ou régionale, pour lesquels la consommation ou l'artificialisation des sols induite est prise en compte dans le plafond déterminé au niveau régional sans être déclinée entre les différentes parties du territoire régional »*.

3. Une seule dérogation, transitoire, pour le décompte de la consommation des espaces NAF : le cas des champs photovoltaïques

En commission mixte paritaire de la loi Climat et résilience, avait été retenue **une seule et unique dérogation** à la comptabilisation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) qui prévaut pour la période décennale s'étendant de 2021 à 2031.

Elle concerne les **installations de production d'énergie photovoltaïque** dès lors que celles-ci répondent à une double condition :

– ne pas affecter durablement les fonctionnalités écologiques des sols, en particulier leurs fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que leur potentiel agronomique, c'est-à-dire ne pas causer une artificialisation au sens de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme ;

(1) [Décret n° 2022-762 du 29 avril 2022](#) relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du Sraddet : article R. 4251-8-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales.

– ne pas être incompatibles avec l’exercice d’une activité agricole ou pastorale sur le terrain d’implantation.

Cette exception a été justifiée par un souci de **mieux mettre en cohérence le décompte de l’artificialisation et celui de la consommation des espaces NAF**. En effet, là où les panneaux solaires sont consommateurs d’espaces, ils n’artificialisent pas pour autant les sols au sens de l’article L. 101-2-1 du code de l’urbanisme, dès lors qu’ils n’affectent pas durablement leurs fonctionnalités écologiques. Pendant la période transitoire couverte par le décompte en termes de consommation, afin de ne pas porter préjudice à la filière photovoltaïque qui, en dépit de son empreinte foncière, est considérée comme compatible avec la réduction de l’artificialisation, une dérogation a donc été ménagée pour ne pas prendre en compte la consommation d’espaces résultants des installations photovoltaïques qui n’artificialisent pas les sols.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE DU PROJET DE LOI

L’article 3 du présent projet de loi a pour objectif de faciliter la mise en compatibilité des documents d’urbanisme locaux, afin de poser les conditions favorables à l’accélération des procédures de déploiement des énergies renouvelables et de raccordement des ouvrages au réseau électrique.

Les dispositions du projet de loi initial portent plusieurs évolutions significatives du code de l’urbanisme, permettant de gagner plusieurs mois (voire plusieurs années) sur les procédures de déploiement des ENR. Ces dispositions dérogatoires au droit commun s’appliqueront **pendant une durée de quatre ans à compter de la promulgation de la loi**.

Il est ainsi proposé, pour les seuls projets d’énergies renouvelables et leur raccordement au réseau électrique, de généraliser le recours à la procédure de modification simplifiée, d’élargir le champ de la mise en compatibilité par déclaration de projet et de simplifier les concertations applicables dans le cadre des déclarations de projet.

1. La généralisation du recours à la procédure de modification simplifiée pour les projets d’implantation d’installations ENR

Le projet de loi initial apporte des modifications à l’article L. 153-31 du code de l’urbanisme, afin d’élargir les possibilités de recourir aux procédures de modification simplifiée pour l’ensemble des projets ayant pour objet de permettre l’implantation d’installations de production d’énergies renouvelables, y compris leurs ouvrages de raccordement aux réseaux de transport et de distribution d’énergie, ou d’ouvrages du réseau public de transport ou de distribution d’électricité. Les conséquences de ces nouvelles dispositions sont également tirées

au I de l'article L. 153-45 du code de l'urbanisme qui liste les cas où les modifications peuvent être faites selon la procédure simplifiée.

Pourront dès lors relever de la procédure de modification simplifiée les projets d'implantation ENR impliquant le changement d'orientations définies par les projets d'aménagement et de développement durables (PADD), la réduction des espaces boisés classés, ainsi que la modification des règles applicables aux zones agricoles, naturelles ou forestières, actuellement soumis à la procédure de révision.

On peut souligner que dans son avis rendu sur le texte, le Conseil d'État constate que *« la procédure de modification simplifiée, si elle allège les débats et réduit le nombre des consultations, préserve celle des personnes publiques associées et prévoit une mise à disposition du public ainsi qu'une évaluation environnementale au cas par cas lorsque la modification est susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement, assurant ainsi le respect de la Charte de l'environnement »*.

Alors que le délai moyen d'une procédure de révision est de trois à six ans, la modification simplifiée peut s'effectuer dans un délai compris entre quatre mois et un an ⁽¹⁾. En outre, le recours à la procédure simplifiée permet également de réaliser des économies importantes, qu'il s'agisse des coûts liés à l'enquête publique ou à la constitution simplifiée du dossier (fourniture des seules pièces ne portant que sur les dispositions à modifier et non sur l'ensemble du zonage du PLU). **Selon l'étude d'impact du projet de loi, alors que le coût d'une révision est en moyenne de 30 000 € pour une commune et 190 000 € pour une intercommunalité, il n'est que de 5 000 € environ pour une modification simplifiée.**

2. La simplification des règles de concertation pour les déclarations de projet

Afin de faciliter la déclaration de projet, des modifications sont apportées à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme en vue de permettre la mise en place de procédure de concertation unique portant à la fois sur le projet et sur la mise en compatibilité du document d'urbanisme.

Ainsi, lorsque l'action, l'opération d'aménagement, le programme de construction ou l'installation de production d'énergies renouvelables ou d'un ouvrage du réseau public de transport ou de distribution d'électricité faisant l'objet d'une déclaration de projet mentionnée à l'article L. 300-6 est soumis à la concertation du public, une procédure de concertation unique peut être réalisée en amont de l'enquête publique, portant à la fois sur le projet et sur la mise en compatibilité du document d'urbanisme, à l'initiative de l'autorité compétente pour prononcer la déclaration de projet ou, avec l'accord de celle-ci, à l'initiative du

(1) Selon les données fournies dans l'étude d'impact

maître d'ouvrage concerné. Il est précisé que les projets soumis à évaluation environnementale devront, eux, bien être soumis à enquête publique – par contraste avec la dispense prévue par l'article L. 300-2 en faveur des projets soumis à concertation facultative, et ce, dans le cadre de l'enquête publique portant sur la déclaration de projet.

On peut noter que sont ici visées l'ensemble des « actions, opérations d'aménagement, programmes de construction ou installations de production d'énergie renouvelable ou d'un ouvrage du réseau public de transport ou de distribution d'électricité » visés par une déclaration de projet, et non pas uniquement les projets d'implantation d'installation d'énergies renouvelables.

3. L'élargissement du champ de la mise en compatibilité

Le projet de loi prévoit d'intégrer les projets d'installations d'énergies renouvelables dans le champ de la procédure dite de « déclaration de projet », lorsqu'ils ne sont pas compris dans un projet d'aménagement urbain, ce qui permet de faciliter leur réalisation puisque la déclaration de projet emporte mise en compatibilité du document d'urbanisme qui y ferait obstacle. Les dispositions du texte initial autorisent également l'État à prendre une déclaration portant atteinte au PADD du document d'urbanisme, sans passer par la procédure de révision.

Dans sa version initiale, l'article 3 apporte en ce sens deux modifications importantes à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme :

– la première conduit à citer les implantations d'installation de production d'ENR, y compris ses ouvrages de raccordement, ainsi que les ouvrages de réseau public de transport et d'électricité, parmi les projets pouvant faire l'objet d'une déclaration de projet au titre de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme ;

– la seconde consiste à ouvrir la possibilité de recourir à une mise en compatibilité, y compris lorsqu'il est porté atteinte aux objectifs du PADD, lorsque la déclaration de projet est formulée à l'initiative de l'État. Cette dernière modification a été supprimée par le Sénat (cf. *infra*).

4. Une application temporaire de ces nouvelles règles pour 48 mois

Les modifications apportées au code de l'urbanisme par le présent article 3 s'appliqueront durant une période de 48 mois à compter de la promulgation de la loi. De façon plus précise :

– les dispositions introduites à l'article 3 du projet de loi concernant la modification simplifiée sont applicables aux procédures de modification du plan local d'urbanisme engagées, sur le fondement des articles L. 153-37 et L. 153-45 du code de l'urbanisme, avant la fin de la période mentionnée au I de l'article 1^{er} de la présente loi.

– les dispositions relatives à la déclaration de projet et aux procédures de concertation afférentes sont applicables aux projets dont l’arrêté d’ouverture de l’enquête publique prévue par le premier alinéa de l’article L. 300-6 du code de l’urbanisme est intervenu avant la fin de la période mentionnée au I de l’article 1^{er} de la présente loi.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a apporté des modifications considérables à l’article 3 du projet de loi, l’article étant passé de 16 à 53 alinéas entre le projet de loi initial et le texte transmis à l’Assemblée nationale. En plus des modifications apportées au dispositif proposé par le Gouvernement, le Sénat a également complété l’article par de nombreuses dispositions relatives à la planification et au zonage des énergies renouvelables dans les territoires.

1. Les mesures ajoutées en matière de planification

a. Le renforcement du rôle du SCoT

En commission des affaires économiques au Sénat, un amendement COM-369 du rapporteur Patrick Chauvet conduit à modifier **les règles de planification locale en matière d’implantation des infrastructures d’énergies renouvelables.**

L’amendement vise à renforcer le rôle des SCoT en matière de planification d’énergies renouvelables. Il prévoit ainsi que ce document puisse fixer des orientations et objectifs en matière de développement des énergies renouvelables et d’hydrogène renouvelable ou bas-carbone ⁽¹⁾, introduisant ainsi la thématique des énergies renouvelables au sein des SCoT, tant au sein du projet d’aménagement stratégique (PAS) qu’au sein du document d’orientations et d’objectifs (DOO) (**alinéas 1 à 7**). Dans le détail, l’article L. 131-2 du code de l’urbanisme est modifié pour indiquer que les SCoT prennent en compte les objectifs de la région en matière de développement de l’exploitation des énergies renouvelables et de récupération, mentionnés au deuxième alinéa de l’article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales ainsi que les objectifs en matière de valorisation du potentiel énergétique renouvelable, mentionnés au 3^o de l’article L. 222-1 du code de l’environnement (**alinéas 2 et 3**).

L’article L. 141-5 du code de l’urbanisme est également modifié, afin d’intégrer également la prise en compte de ces mêmes objectifs au sein du DOO. Ainsi, le DOO pourra fixer des orientations et objectifs en matière de développement des énergies renouvelables, ou d’hydrogène renouvelable ou bas-carbone, en prenant en compte les objectifs prévus dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) et le code de l’environnement (articles L. 4251-1

(1) À noter que le Sénat a systématiquement introduit à l’article 3, après la mention des énergies renouvelable, la mention de l’hydrogène renouvelable et bas-carbone.

du CGCT et L. 222-1 du code de l'environnement précités) (**alinéas 4 et 5**). Des modifications sont également apportées à l'article L. 141-10 du code de l'urbanisme afin de préciser que le DOO prévoit, dans le cadre de la définition de ses orientations, des dispositions spécifiques relatives au développement des énergies renouvelables, ou de l'hydrogène renouvelable ou bas-carbone (**alinéas 6 et 7**).

Afin de ne pas entraîner une révision obligatoire des documents concernés aux seuls motifs précités (prise en compte de l'objectif de déploiement des énergies renouvelables), il est prévu que ces évolutions s'appliquent à compter de la prochaine modification ou révision des documents (**alinéa 42**).

Ces dispositions n'ont pas fait l'objet de modifications autres que rédactionnelles et de coordination en séance publique.

b. L'introduction d'un zonage prioritaire

À travers l'adoption de l'amendement COM-369 du rapporteur Patrick Chauvet et d'un sous-amendement COM-428 de M. Franck Ménonville, le Sénat a introduit à l'article 3 la notion de **zonage prioritaire**. **La rédaction retenue a pour objet de permettre aux SCoT qui le souhaiteront de définir des « zones prioritaires d'implantation » des projets d'installations de production d'énergies renouvelables.**

Cette rédaction a été complétée en séance publique par un amendement n° 647 du Gouvernement, adopté avec un avis favorable de la commission. La rédaction du texte votée en séance publique prévoit ainsi que **le DOO du SCoT peut identifier des zones prioritaires pour l'implantation d'installations de production ou de stockage d'ENR ou de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, sur proposition ou avis conforme des communes d'implantation**. Ces zones sont portées à la connaissance des **comités régionaux de l'énergie créés par la loi Climat et résilience et prévus à l'article L. 141-5-2 du code de l'énergie** (alinéa 9). **Ces derniers se voient également confier le soin de recenser au niveau régional les zones prioritaires qui auront été établies dans les SCoT** (alinéa 39).

L'amendement du Gouvernement modifie également les dispositions de l'article L. 311-10-1 du code de l'énergie, **afin de permettre la mise en place d'un bonus pour les appels d'offres des projets se développant sur ces zones**. Il faut ainsi rappeler que pour désigner le ou les candidats retenus, l'autorité administrative se fonde sur le critère du prix (dont la pondération représente plus de la moitié de celle de l'ensemble des critères) mais peut également se fonder sur d'autres critères objectifs et non discriminatoires, tels que la qualité de l'offre, la rentabilité du projet la sécurité d'approvisionnement, la part du capital détenue par les habitants résidant à proximité du projet ou par les collectivités territoriales. **Les modifications apportées conduisent à ajouter parmi ces critères hors prix le fait que l'installation soit implantée dans une zone prioritaire** (alinéas 40 et 41).

Il faut ici noter que le texte voté au Sénat pose des difficultés d’articulation entre les dispositions de l’article 1^{er} A, qui prévoit un mécanisme ascendant d’identification de zones propices à l’installation d’ENR (voir le commentaire de l’article 1^{er} A) et celles votées à l’article 3 qui viennent d’être décrites (zonage prioritaire *via* le SCoT).

Les zonages préférentiels dans le SCoT

Une démarche territorialisée de définition de zones diversement présentées comme préférentielles ou propices est déjà engagée dans les SCoT :

– le document d’aménagement artisanal, commercial et logistique (DaacI) localise les secteurs d’implantation périphérique et les centralités urbaines (anciennes « zones d’aménagement commercial » [*Zacom*]) pour le développement commercial, et prévoit des « **secteurs d’implantation privilégiés** » pour les équipements logistiques commerciaux ⁽¹⁾ ;

– la loi Climat et résilience a prévu que le DOO peut « identifier des **secteurs propices à l’accueil d’ouvrages de défense contre la mer** » et « des secteurs visant à accueillir des installations et des constructions pour des projets de relocalisation » dans le cadre de la recomposition spatiale des territoires affectés par le recul du trait de côte ⁽²⁾ ;

– la même loi a prévu que le DOO peut aussi « identifier des **zones préférentielles pour la renaturation**, par la transformation de sols artificialisés en sols non artificialisés » ⁽³⁾.

c. Procédure de modification simplifiée pour les évolutions des SCoT

L’amendement COM-366 du rapporteur Patrick Chauvet étend la possibilité de recourir à la modification simplifiée pour les évolutions des SCoT, lorsque les modifications des orientations du PADD et du DOO visent spécifiquement le soutien au développement des projets de production d’énergies renouvelables (alinéas 10 à 15).

À noter qu’en séance, cette possibilité a été étendue (amendement n° 577 de M. Patrick Chauvet) pour autoriser le recours à la modification simplifiée des SCoT afin d’y délimiter les zones prioritaires d’implantation de sites de production d’énergies renouvelables.

d. Possibilité de délimiter dans le règlement du PLU des secteurs pour lesquels les installations de production d’ENR sont soumises à condition

Un amendement COM-267 de M. Franck Ménonville et sous-amendé par le rapporteur Patrick Chauvet (COM-429) élargit une possibilité votée dans la loi 3DS, afin de permettre au règlement du PLU de soumettre à certaines conditions les implantations de sites de production de l’ensemble des énergies renouvelables. La loi 3DS avait ouvert cette possibilité pour les seules éoliennes, avec un nouvel

(1) Article L. 141-6 du code de l’urbanisme issu de la loi Climat et résilience.

(2) Article L. 141-13 du code de l’urbanisme issu de la loi Climat et résilience.

(3) Article L. 141-10 du code de l’urbanisme issu de la loi Climat et résilience.

article L. 151-42-1 du code de l'urbanisme disposant que « *le règlement peut délimiter les secteurs dans lesquels l'implantation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent est soumise à conditions, dès lors qu'elles sont incompatibles avec le voisinage habité ou avec l'usage des terrains situés à proximité ou qu'elles portent atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion des installations dans le milieu environnant* ». L'amendement élargit donc cette possibilité à l'ensemble des installations de production d'énergies renouvelables, y compris leurs ouvrages de raccordement ou d'un ouvrage du réseau public de transport ou de distribution d'électricité.

L'amendement COM-267 a été rejeté en commission du développement durable, mais plusieurs amendements identiques ont finalement été adoptés en séance publique (amendement n° 51 *ter* de M. Cédric Vial, n° 65 *bis* de M. Franck Ménonville, n° 524 de Mme Martine Filleul et n° 557 de M. Patrick Chauvet), malgré un avis défavorable du Gouvernement. Les dispositions correspondantes figurent à l'**alinéa 16** du texte voté en séance publique au Sénat.

2. Les modifications apportées relatives aux mesures de simplification des procédures d'urbanisme

Le Sénat a apporté plusieurs modifications aux dispositions du texte initial relatives aux mesures de simplification **des procédures pour favoriser l'implantation d'installation de production d'énergies renouvelables**. Si certaines modifications constituent de simples précisions ou ajouts, d'autres contribuent à modifier plus substantiellement le dispositif de simplification initialement proposé.

L'amendement COM-362 du rapporteur Patrick Chauvet étend les procédures de simplification portées par l'article 3 aux ouvrages nécessaires au stockage de l'électricité. L'amendement étend la procédure à l'implantation d'installations de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone (alinéas 18, 32 et 34 ⁽¹⁾).

a. La procédure de modification simplifiée du PLU

i. En commission

Les dispositions du projet de loi initial visant à élargir les possibilités de recourir aux procédures de modifications simplifiées pour l'ensemble des projets ayant pour objet de permettre l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables ont été pour l'essentiel conservées en commission, moyennant un certain nombre d'ajouts et modifications :

(1) Les références aux alinéas s'appuient systématiquement sur les pastilles du texte voté en séance publique.

– l'**amendement COM-363 du rapporteur Patrick Chauvet ouvre la possibilité de passer par la modification simplifiée pour adapter** les objectifs locaux de lutte contre l'artificialisation des sols, lorsque ces adaptations visent à autoriser un projet de production d'énergies renouvelables (alinéa 22) ;

– les amendements COM-364 et COM-365 apportent des coordinations juridiques (respectivement : alinéa 23 supprimé en séance et alinéa 27).

ii. En séance publique

En séance publique, un amendement n° 187 de Mme Anne-Catherine Loisier (UC), adopté malgré un avis défavorable du Gouvernement et de la commission, conduit à réduire significativement la portée des dispositions du texte relatif à la procédure simplifiée : l'amendement supprime la possibilité de recourir à la modification simplifiée des PLU pour les cas où la modification entraîne une réduction des espaces boisés ou la modification des règles applicables aux zones naturelles et forestières (**suppression des alinéas 23 et 24**).

Un amendement de M. Henri Cabanel, avec un avis favorable de la commission et une demande de retrait car satisfait du Gouvernement, prévoit que **la commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestier (Cdpenaf) est saisie pour avis sur ces procédures de modification simplifiée (alinéa 25)**.

Un amendement n° 578 du rapporteur – ayant reçu un avis défavorable du Gouvernement – a également élargi aux dispositions visant à élaborer dans le règlement du PLU des zones où l'installation d'ENR peut être soumise à condition (cf *supra* alinéa 16) la procédure de modification simplifiée (**alinéa 26**).

Un amendement n° 556 du rapporteur Patrick Chauvet apporte en outre un certain nombre de coordinations juridiques.

Outre des modifications rédactionnelles et celle déjà mentionnée relative à l'amendement COM-362, le Sénat n'est pas revenu sur les dispositions du texte relatives aux articles L. 300-2 du code de l'urbanisme (concertation unique) (**alinéas 31 à 32**).

b. La suppression des dispositions du projet de loi initial permettant à l'État d'être à l'origine d'une mise en comptabilité d'un projet ENR avec la révision d'un document d'urbanisme

Plusieurs amendements identiques ont été adoptés en commission (COM-367 du rapporteur et COM-211 de M. Franck Montaugé, COM-11 de M. Serge Babary, COM-54 de M. Dominique Estrosi Sassone et COM-266 de M. Franck Menonville) pour **supprimer la possibilité donnée à l'État de porter atteinte, par voie de mise en compatibilité, aux documents de planification des collectivités territoriales** (suppression de l'**alinéa 36**). En revanche, les dispositions du texte initial consistant à inclure explicitement les projets d'ENR

parmi les installations pouvant faire l'objet d'une déclaration de projet ont été conservées (**alinéa 33 et 34**). L'amendement n° 556 précité a introduit une coordination juridique aux **alinéas 35 et 37**.

3. Exempter la production d'énergies renouvelables du régime de la réduction de l'artificialisation des sols

Les équipements de production d'énergies renouvelables sont fortement consommateurs de foncier, et la commission des affaires économiques du Sénat a souhaité à ce titre prévoir une « *articulation* » entre leur déploiement et la lutte contre l'artificialisation des sols prévue par la loi Climat et résilience.

À cette fin, elle a adopté à l'article 3 de nouvelles dispositions (**alinéas 43 à 50**) qui découlent de l'amendement COM-368 du rapporteur et emportent des **modifications considérables du régime de décompte de l'artificialisation instauré par la loi Climat et résilience**, afin que :

– **les installations de production d'énergie photovoltaïque soient exclues de manière pérenne de la comptabilisation au titre de l'artificialisation des sols**, bien au-delà de l'intention du législateur lors du vote de ladite loi qui avait créé une dérogation limitée à la décennie 2021-2031, période pendant laquelle le décompte de l'artificialisation se fait par le décompte des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) consommés (*a et b du 1° du III*) ;

– **les installations concernées par la dérogation comprennent en outre les installations agrivoltaïques** au sens de l'article 11 *decies* de la présente loi (*c du 1° du III*) ;

– **les installations de production ou de stockage d'énergies renouvelables**, de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, ainsi que leurs ouvrages de raccordement, ou les ouvrages du réseau public de transport ou de distribution d'énergie, **sont présumés d'intérêt majeur et d'envergure régionale** au sens de la loi Climat et résilience, c'est-à-dire que l'artificialisation qu'ils induisent est imputée sur l'enveloppe régionale définie dans le Sraddet sans être imputée au niveau local dans le SCoT dont ils relèvent (*premier alinéa du 2° du III*).

En séance publique, le Sénat est allé plus loin encore dans le chemin des exemptions en prévoyant, par l'adoption d'un amendement n° 337 de M. Jean-Baptiste Blanc (LR) et de plusieurs de ses collègues, que soit créée une **exemption pérenne et totale du régime de réduction de l'artificialisation pour l'implantation d'installations de production ou de stockage d'énergies renouvelables** « *d'envergure nationale ou européenne et qui présentent un intérêt général majeur* », y compris leurs ouvrages de raccordement aux réseaux de transport ou de distribution d'énergie ainsi que les ouvrages connexes qui leur sont directement liés (*7° du 2° du III*). La détermination de l'intérêt général majeur peut être fixée au regard des objectifs de la politique énergétique, et la liste des grands

projets ainsi définis est fixée par décret en Conseil d'État pris après avis de l'organe délibérant des régions concernées par l'implantation de ces équipements.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des affaires économiques a adopté vingt-sept amendements et sous amendements à cet article. Un amendement du Gouvernement, adopté avec 15 sous-amendements, vise à préciser les mesures à prendre en matière de planification et tire les conséquences de la suppression de l'article 1^{er} A votée par la commission du développement durable. Les autres amendements adoptés visent à supprimer les dispositions introduites au Sénat relatives au zéro artificialisation nette (ZAN) ainsi qu'à supprimer le caractère temporaire des dispositions de l'article 3 relatives à la simplification des procédures de modification des documents d'urbanisme afin de favoriser le développement des ENR.

A. LA PLANIFICATION

La commission des affaires économiques a adopté l'amendement CE981 du Gouvernement, modifié par 15 sous-amendements.

L'amendement CE981 du Gouvernement réécrit l'ensemble des dispositions de l'article 3 relatives à la planification énergétique (alinéas 1 à 16), afin de clarifier les dispositions du texte applicable en matière de planification énergétique et d'assurer la bonne coordination entre les mesures prévues à l'article 3 et celles initialement inscrites à l'article 1^{er} A.

1. Définition et critères des zones d'accélération

En s'inspirant des dispositions introduites par les sénateurs à l'article 1^{er} A du projet de loi (voir le commentaire de l'article 1^{er} A), l'amendement introduit un nouvel article L. 141-5-3 dans le code de l'énergie. Ce nouvel article donne le cadre applicable aux zones « prioritaires » pour l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables, ainsi que leurs ouvrages connexes.

Le I de l'article L. 141-5-3 porte sur les critères auxquels doivent répondre ces zones. Ainsi, celles-ci doivent :

- présenter un potentiel permettant de maximiser la production d'énergie au regard des objectifs mentionnés dans le code de l'énergie ainsi que dans la loi quinquennale qui détermine les objectifs et fixe les priorités d'action de la politique énergétique nationale ;

- être définies dans l'objectif de prévenir et maîtriser les dangers ou inconvénients pour un certain nombre d'intérêts de nature environnementale et patrimoniale, cités aux articles L. 211-1 et L. 511-1 du code de l'environnement.

Plusieurs sous-amendements sont venus compléter ces dispositions.

Un sous-amendement CE1408 de M. Charles Fournier (Écolo – NUPES) a remplacé la dénomination de « zones prioritaires » par celle de « **zones d'accélération** ».

De nouveaux critères devant être pris en compte dans l'identification de ces zones ont également été apportés :

– le sous-amendement CE1404 de M. Charles Fournier indique que **ces zones visent à contribuer à la solidarité entre les territoires et à sécuriser l'approvisionnement** énergétique et tendent vers **l'atteinte de l'équilibre entre la consommation d'énergie et la production d'énergie renouvelable locales** ;

– le sous-amendement CE1407 de M. Charles Fournier prévoit que **les zones sont définies pour chaque catégorie d'énergies renouvelables**, en tenant compte de la nécessaire diversification des énergies renouvelables en fonction des potentiels du territoire concerné, de la puissance d'énergies renouvelables déjà installée pour chaque catégorie d'énergie renouvelable, et en veillant à une répartition équitable de toutes les énergies renouvelables à l'échelle régionale ;

– le sous-amendement CE1405 de M. Nicolas Thierry (Ecolo - NUPES) **visé à exclure du champ du zonage d'accélération les parcs nationaux et réserves naturelles**. Dès lors :

- à l'exception des procédés de production en toiture, ces zones ne pourront être incluses dans les parcs nationaux et les réserves naturelles ;
- les zones d'accélération portant sur les éoliennes ne pourront être établies au sein de sites classés zones de protection spéciale ou zones spéciales de conservation pour les chiroptères au sein du réseau Natura 2000 ;
- les zones d'accélération exclueront le déploiement des installations d'énergies renouvelables en mer dans les parcs nationaux ayant une partie maritime.

2. Mise à la disposition des collectivités territoriales et des EPCI des informations utiles

L'amendement du Gouvernement prévoit un mécanisme d'information des collectivités, qui doit leur permettre d'établir leur zonage de façon éclairée. Un sous-amendement CE1320 du rapporteur a modifié la rédaction proposée par le Gouvernement, dans un objectif de clarification et de simplification. Le texte voté prévoit ainsi que **l'État met à la disposition des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et des régions** les informations disponibles relatives à l'accueil des énergies renouvelables. Ces informations

portent notamment sur les potentiels énergétiques, renouvelables et de récupération mobilisables, la part déjà prise par les différentes parties du territoire régional dans le déploiement des énergies renouvelables, les caractéristiques des consommations énergétiques de ce territoire, et les objectifs nationaux définis par la programmation pluriannuelle de l'énergie. Ces informations devront être actualisées au moins lors de chaque révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie. Outre les clarifications rédactionnelles, le sous-amendement du rapporteur a apporté deux modifications principales par rapport à l'amendement du Gouvernement :

– il a substitué au principe d'une transmission à date fixe des informations pertinentes, qui pourrait être susceptible d'engendrer des lourdeurs, celui d'une mise à disposition des informations. Le modèle à suivre est celui du portail de l'artificialisation des sols qu'a su mettre en place le ministère de la transition écologique pour fournir aux collectivités les données pertinentes pour la maîtrise de leur consommation foncière ;

– il a supprimé la mention des départements parmi la liste des collectivités concernées par la mise à disposition de ces informations, étant donné que les départements n'ont pas de compétence en la matière.

L'adoption de deux sous-amendements identiques (CE1121 de M. Dominique Potier [Soc] et CE1324 de M. Maxime Laisney [LFI-NUPES]) prévoit que **ces informations sont mises à disposition dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi.**

3. La procédure d'identification des zones d'accélération

La question du processus d'identification des zones d'accélération a fait l'objet de modifications substantielles entre le dispositif initialement proposé dans l'amendement du Gouvernement et celui voté à la suite du sous-amendement CE1118 de M. Dominique Potier (Soc). L'amendement du Gouvernement prévoyait que les autorités compétentes en matière d'urbanisme ainsi que les SCoT prenaient en compte, dans le cadre de l'identification des zones d'accélération, les informations transmises par l'État. Cet alinéa de l'amendement a été supprimé avec l'adoption du **sous-amendement CE 1118 de M. Dominique Potier qui prévoit un dispositif d'élaboration du zonage confiant aux communes le soin d'identifier les zones** et renvoie ensuite, le cas échéant, au SCoT. La procédure varie ensuite selon que la commune est couverte ou non par un SCoT :

– **dans les territoires couverts par un SCoT, les communes identifient les zones d'accélération et en informent le SCoT** dont elles dépendent dans un **délai de six mois** à compter de la réception des informations transmises par l'État. Dans un délai de six mois, le SCoT arrête les zones d'accélération par délibération de son organe délibérant, à la majorité simple ;

– **dans les territoires non couverts par un SCoT, les communes identifient des zones d'accélération et en informent l'établissement public de**

coopération intercommunale dont elles sont membres dans un délai de six mois à compter de la mise à disposition des informations utiles. **Le préfet réunit une conférence territoriale des présidents des établissements publics de coopération intercommunale** en vue d'arrêter, dans un délai de six mois et à l'échelle du département, hors les territoires couverts par un schéma de cohérence territoriale applicable, les zones d'accélération. Lorsqu'un SCoT devient applicable postérieurement à cette procédure, le SCoT arrête les zones d'accélération « par consolidation » des zones arrêtées par le préfet.

Une fois les zones d'accélération établies, **celles-ci sont transmises au comité régional de l'énergie ainsi qu'au référent préfectoral à l'instruction des projets d'ENR**, créé par l'article 1^{er} *bis* du présent projet de loi. Cette disposition prévue dans l'amendement du Gouvernement a été complétée par le sous-amendement CE1137 de M. Jean-Félix Acquaviva (LIOT), afin de préciser qu'en Corse, le Conseil de l'énergie, de l'air et du climat, déjà existant, se substitue au comité régional de l'énergie.

Comme le mentionne l'amendement du Gouvernement, le référent préfectoral peut formuler des recommandations sur les zones d'accélération. Un sous-amendement CE1389 de M. Jérôme Nury (LR), a ajouté une précision (qui nécessiterait une harmonisation pour éviter les doublons), indiquant qu'à l'initiative des collectivités, le référent préfectoral peut les accompagner dans ce travail d'identification.

La version initiale de l'amendement du Gouvernement prévoyait le dispositif suivant : le comité régional de l'énergie rend un avis sur la compatibilité des zones identifiées avec les objectifs régionaux de la PPE. Lorsque l'avis rendu par le comité régional de l'énergie conclut que les zones ne sont pas suffisantes pour répondre aux objectifs régionaux de la PPE, le référent préfectoral demande aux collectivités concernées de proposer des zones complémentaires.

Ce dispositif a été complété par votre rapporteur, avec l'adoption du sous-amendement CE1333. Ce sous-amendement confie au référent préfectoral au niveau départemental le rôle de coordinateur des efforts de recensement engagés par les élus au niveau local. Le sous-amendement distingue deux situations : la première correspond au cas où l'avis du comité régional conclut que les zones établies sont suffisantes pour répondre aux objectifs régionaux de la PPE. Dans ce cas, les référents préfectoraux de la région concernée arrêtent une **cartographie des zones identifiées** dans des schémas directeurs départementaux de déploiement des énergies renouvelables. Dans le cas contraire, les référents préfectoraux peuvent demander l'identification de zones complémentaires. Les nouvelles propositions sont soumises au comité régional de l'énergie, qui émet alors un nouvel avis. Lorsque ce nouvel avis conclut que les zones identifiées au niveau régional sont suffisantes pour l'atteinte des objectifs régionaux, les référents préfectoraux de la région concernée arrêtent la cartographie des zones identifiées dans des schémas directeurs départementaux de déploiement des énergies renouvelables. Dans le cas où les zones identifiées par l'autorité compétente ne sont

pas suffisantes pour atteindre les objectifs, aucune cartographie définitive n'est prise. Dans ce cas, le droit commun s'applique, ce qui incite les collectivités à s'emparer de cet outil.

À noter que l'amendement du Gouvernement modifie, conformément aux dispositions indiquées ci-dessus, l'article L. 141-5-2 du code de l'énergie, afin de confier au comité régional de l'énergie le soin de rendre un avis annuel sur les zones d'accélération. Les modifications introduites par M. Jean-Félix Acquaviva (LIOT), visant à faire mention du Conseil de l'énergie, de l'air et du climat, existant en Corse, ont également été adoptées (CE1138). Il est également prévu que, lorsqu'il élabore les objectifs régionaux de la PPE, le comité régional de l'énergie, ou, le cas échéant, le Conseil de l'énergie, de l'air et du climat, tient compte de la cartographie régionale des zones d'accélération (amendement du Gouvernement sous-amendé par le sous-amendement CE1119 de M. Dominique Potier [Soc]).

4. Les modifications apportées au code de l'urbanisme

Les modifications faites au Sénat visant à indiquer que le SCoT prend en compte les objectifs de la région en matière de développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération ainsi que les objectifs en matière de valorisation du potentiel énergétique renouvelable, de même que les modifications visant à prévoir des dispositions similaires afin d'assurer la prise en compte de ces objectifs au sein du DOO ont été supprimées par l'amendement CE981 du Gouvernement (voir le commentaire des alinéas 1 à 5 dans la partie « Les modifications apportées par le Sénat »). En revanche, les dispositions visant à préciser que le DOO prévoit, dans le cadre de la définition de ses orientations, des dispositions spécifiques relatives au développement des énergies renouvelables, ou de l'hydrogène renouvelable ou bas-carbone ont été conservées (article L. 141-10 du code de l'urbanisme).

Les dispositions adoptées au Sénat visant à indiquer que le DOO du SCoT peut identifier des zones prioritaires (devenues zones d'accélération), sur proposition ou avis conforme des communes d'implantation, ont été reprises dans l'amendement du Gouvernement (article L. 141-10 du même code), de même que les dispositions autorisant le recours à la modification simplifiée du DOO dès lors qu'il s'agit de soutenir le développement de la production ou du stockage des ENR ou de délimiter les zones d'accélération (article L. 143-29 du même code). Un sous-amendement CE1135 de M. Jean-Félix Acquaviva (LIOT) fait mention de la spécificité corse précitée, puisqu'il est prévu que ces zones soient portées à la connaissance du comité régional de l'énergie, ou en Corse au Conseil de l'énergie, de l'air et du climat.

L'amendement du Gouvernement prévoit que **les communes ne faisant pas partie d'un SCoT peuvent établir des zones d'accélération, et que celles-ci sont reprises de plein droit dans le SCoT si celui-ci est établi *a posteriori*.** Ces zones sont portées à la connaissance des comités régionaux de l'énergie et, le cas échéant,

en Corse, du Conseil de l'énergie, de l'air et du climat (sous-amendement CE1137 de M. Jean-Félix Acquaviva).

Les modifications apportées par le Sénat à l'article L. 151-42-1 du code de l'urbanisme ont également été reprises dans l'amendement du Gouvernement (élargissement de la possibilité de conditionner l'installation des éoliennes dans le règlement du PLU à l'ensemble des installations ENR ; voir dans la partie « Les modifications apportées par le Sénat » le commentaire de l'alinéa 16).

L'identification de telles zones peut faire l'objet d'une modification simplifiée du SCoT (celle du PLU étant déjà prévue dans le code de l'urbanisme).

L'amendement CE928 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE) prévoit que les modifications visant à délimiter dans le règlement du PLU des zones au sein desquelles l'implantation d'ENR est soumise à condition, relèvent de la procédure de modification prévue au II de l'article 35 de la loi 3DS. Il faut noter ici qu'il s'agit d'une répétition du droit existant, cette disposition étant déjà prévue au II de l'article 35 de la loi 3DS. L'amendement revient donc sur les dispositions adoptées au Sénat qui visaient à inclure ces modifications dans le champ de la procédure de modification simplifiée de droit commun ; la procédure décrite au II de l'article 35 de la loi 3DS prévoyant des modalités simplifiées, mais avec enquête publique.

L'amendement CE947 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE) est un amendement de coordination. Il faut noter que cet amendement « écrase » par erreur les modifications prévues au III de l'amendement du Gouvernement (qui reprend le principe de bonus d'appels d'offre tel que voté au Sénat – voir plus haut le commentaire des alinéas 40 et 41), ce qui nécessitera un amendement de coordination en séance publique.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX AUTRES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 3

Deux amendements du rapporteur reviennent sur les modifications apportées au Sénat concernant le ZAN :

– l'amendement CE1264 propose la suppression d'un alinéa introduit au Sénat, visant à permettre de mettre en œuvre une modification simplifiée pour adapter les règles en matière de réduction de l'artificialisation des sols ;

– les amendements identiques CE1281 du rapporteur, CE1051 du Gouvernement, CE94 de M. Guy Bricout (LIOT) et CE142 de M. Lionel Causse (RE) ont permis de supprimer des dispositions adoptées au Sénat modifiant l'application aux équipements de production et de transport des énergies renouvelables des règles de la loi Climat et résilience en matière de réduction de l'artificialisation des sols. Bien qu'une articulation soit nécessaire entre le

déploiement des énergies renouvelables, fortement consommatrices de foncier, et la réduction de l'artificialisation et de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, ce projet de loi ne peut en être le vecteur. Un décret en Conseil d'État, pris sur le fondement de l'article 194 de la loi Climat et résilience, viendra prochainement détailler les modalités de l'exemption de décompte des installations d'énergie photovoltaïque au titre de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour les années 2021 à 2031.

Plusieurs amendements identiques – CE593 de M. Stéphane Delautrette (Soc), CE1021 de M. Benjamin Saint-Huile (LIOT) et CE950 de M. Vincent Thiébaud (RE) – ont été adoptés. **Ils suppriment le caractère temporaire des dispositions de l'article 3 concernant les simplifications apportées aux procédures de modification des documents d'urbanisme.**

Enfin, un amendement CE830 de M. Jean-Félix Acquaviva prévoit qu'en Corse, pour les communes n'appartenant pas au périmètre d'un SCoT, ou en l'absence d'un PLU, le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse identifie les zones d'accélération selon la procédure prévue au présent article 3.

*

* *

Article 3 bis (supprimé)

Rapport de compatibilité entre l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité et le document d'orientation et d'objectifs du SCoT

Supprimé par la commission

Le présent article proposait d'inscrire dans le code de l'énergie l'exigence que l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité soit compatible avec le document d'orientation et d'objectifs des SCoT ou, le cas échéant, avec les orientations d'aménagement et de programmation des PLU intercommunaux..

Le présent article a été supprimé par la commission.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 311-1 du code de l'énergie pose **le principe que l'exploitation de toute nouvelle installation de production d'électricité (renouvelable ou non) est subordonnée à l'obtention d'une autorisation administrative.**

Celle-ci est **définie à l'article L. 311-5** du même code. L'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité est délivrée par le ministre chargé de l'énergie (article R. 311-7), en tenant compte de tous les critères suivants :

1° L'impact de l'installation sur l'équilibre entre l'offre et la demande et sur la sécurité d'approvisionnement, évalués au regard de l'objectif fixé par la politique nationale de l'énergie (article L. 100-1) ;

2° La nature et l'origine des sources d'énergie primaire au regard des objectifs mentionnés aux articles L. 100-1, L. 100-2 et L. 100-4 ;

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

4° Les capacités techniques, économiques et financières du candidat ou du demandeur ;

5° L'impact de l'installation sur les objectifs de lutte contre l'aggravation de l'effet de serre.

Enfin, l'autorisation d'exploiter doit être compatible avec la programmation pluriannuelle de l'énergie.

L'article L. 311-6 prévoit cependant que sont **réputées autorisées**, et ne nécessitent donc pas le dépôt d'une demande d'autorisation, **les installations dont la puissance installée par site de production est inférieure ou égale à un seuil**, dépendant du type d'énergie utilisée et fixé par décret en Conseil d'État.

S'agissant des énergies renouvelables (ENR), ces seuils sont déclinés comme suit par l'article R. 311-2 :

<p>1. Puissance électrique installée :</p>	<p>2. Installations d'EnR concernées :</p>
<p>3. 50 mégawatts</p>	<p>4. Installations utilisant l'énergie radiative du soleil</p> <p>5. Installations utilisant l'énergie mécanique du vent</p> <p>6. Installations utilisant, à titre principal, l'énergie dégagée par la combustion ou l'explosion de matières non fossiles d'origine animale ou végétale</p> <p>7. Installations utilisant, à titre principal, l'énergie dégagée par la combustion ou l'explosion de biogaz</p> <p>8. Installations utilisant l'énergie des nappes aquifères ou des roches souterraines</p> <p>9. Installations qui valorisent des déchets ménagers ou assimilés, à l'exception des installations utilisant le biogaz</p> <p>10. Installations utilisant l'énergie houlomotrice, hydrothermique ou hydrocinétique implantées sur le domaine public maritime</p>

Les installations utilisant l'énergie hydraulique des lacs et des cours d'eau sont, pour leur part, **dispensées**, dans la plupart des cas, du dépôt d'une demande d'autorisation. En effet, le titre de concession (*cf.* les articles L. 521-1 et suivants du code de l'énergie) et l'autorisation de la loi sur l'eau (dite « IOTA », *cf.* l'article L. 511-3, pour la production électrique à titre accessoire, et le I de l'article L. 531-1 du code de l'énergie, pour la production à titre principale) **valent autorisation d'exploiter** en application de l'article L. 312-2.

Seules les installations hydrauliques qui ne sont ni concédées, ni soumises au régime IOTA relèvent alors du régime de l'autorisation d'exploiter définie à l'article L. 311-5 (*cf.* l'article II de l'article L. 531-1).

En outre, depuis le 1^{er} mars 2017, dans un souci de simplification administrative, les différentes procédures et décisions environnementales requises pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), dont le régime est défini aux articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement, et les installations, ouvrages, travaux et activités relevant de la loi sur l'eau (IOTA), dont le régime relève des articles L. 214-1 et suivants du même code, qui sont

soumises à autorisation (les plus grandes éoliennes par exemple) sont fusionnées au sein d'une **unique autorisation environnementale qui vaut autorisation d'exploiter les installations de production d'électricité**.

Cela ne s'applique pas, toutefois, aux ICPE relevant des régimes de la déclaration ou de l'enregistrement au titre du droit de l'environnement, qui peuvent nécessiter, en parallèle, une autorisation d'exploiter selon les catégories précédemment décrites.

Enfin, la question se pose pour les installations issues d'un appel d'offres lancé en application de l'article L. 311-10 du code de l'énergie (**cette question fait l'objet de l'article 4 bis** ; voir son commentaire).

Les services ministériels considèrent que l'article L. 311-11 (« *L'autorité administrative désigne le ou les candidats retenus et délivre les autorisations prévues à l'article L. 311-5 dans des conditions fixées par voie réglementaire.* ») leur impose d'autoriser automatiquement les projets au moment de la désignation des lauréats si ces projets s'inscrivent dans les seuils définis par l'article R. 311-2 précité :

11. Puissance électrique installée :	12. Installations d'EnR concernées :
13. 1 gigawatt	14. Les installations de production d'électricité en mer utilisant l'énergie mécanique du vent ayant fait l'objet d'une procédure de mise en concurrence prévue à l'article L. 311-10
15. 300 mégawatts	16. Les autres installations de production d'électricité utilisant des énergies renouvelables ayant fait l'objet d'une procédure de mise en concurrence prévue à l'article L. 311-10

Cela suppose qu'au-delà de ces seuils, les installations doivent demander une autorisation d'exploiter.

En tout état de cause, ces procédures s'articulent avec les procédures propres au droit de l'urbanisme.

Le régime des autorisations d'urbanisme varie également en fonction des technologies, des puissances installées et de la localisation (*cf.* articles L. 421-1 et suivants du code de l'urbanisme) :

17. Technologie	18. Caractéristiques	19. Autorisation d'urbanisme
20. Photovoltaïque sur bâti	21. Construction neuve	22. Permis de construire (L. 421-1)
	23. Construction existante	24. Déclaration préalable
25. Photovoltaïque au sol	26. Puissance < 3 kWc et hauteur au sol < 1,8 m	27. Pas de déclaration préalable (R. 421-11) 28. - sauf lorsque ces ouvrages sont implantés dans un secteur sauvegardé au périmètre délimité ou un site classé
	29. Puissance < 3 kWc et hauteur au sol > 1,8 m 30. Ou puissance > 3 kWc et < 250 kWc	31. Déclaration préalable de travaux (R. 421-9)
	32. Puissance > 250 kWc	33. Permis de construire
34. Éoliennes ou parc éolien	35. Mat < 12 m	36. Pas de déclaration préalable (R. 421-2) 37. - sauf si la construction se situe dans un secteur protégé
	38. Mat compris entre 12 et 50 m	39. Permis de construire
	40. Mat > 50 m ou puissance > 20 MW avec des mats compris entre 12 et 50 m	41. L'autorisation environnementale dispense de permis de construire et d'aménager (R. 425-29-3)
42. Méthanisation, cogénération, combustion, etc.	43.	44. Permis de construire

À titre d'exemple, un parc éolien comprenant des mats d'une hauteur comprise entre 12 et 50 mètres doit obtenir une autorisation au titre de la législation

des installations classées pour la protection de l'environnement et l'autorisation d'exploiter (avant de demander son raccordement au réseau public de transport ou de distribution) s'il dépasse les 50 MW. En-deçà de 20 MW, il est réputé autorisé au titre du droit de l'énergie, ne relève que du régime de la déclaration au titre de la législation ICPE, mais doit obtenir un permis de construire.

Notons que si la nouvelle procédure environnementale unique dispense de permis de construire certaines éoliennes, cela ne constitue pas un blanc-seing au regard des règles d'urbanisme. Les projets concernés ne sont pas exonérés du respect des règles d'urbanisme, qui doit être contrôlé par l'autorité administrative lors de l'instruction de la demande d'autorisation unique.

De manière générale, qu'elles soient soumises à l'obligation de solliciter une autorisation d'urbanisme ou dispensées de cette démarche, les installations de production d'énergies renouvelables sont tenues de respecter les règles définies par les documents d'urbanisme de leur territoire (plans locaux d'urbanisme, carte communale ou règlement national d'urbanisme) ainsi que leurs annexes, en termes de zonage et de protection de l'environnement notamment, en application de l'article L. 152-1 du code de l'urbanisme, à l'instar de tous les autres travaux, constructions, aménagements, etc.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

En séance, le Sénat a adopté l'amendement n° 127 rectifié *bis* de M. Franck Menonville et d'autres membres du groupe Les Indépendants-République et territoires qui ajoute à l'article L. 311-5 du code de l'énergie **l'exigence que l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité soit compatible avec « le document d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale ou, le cas échéant, avec les orientations d'aménagement et de programmation des plans locaux d'urbanisme intercommunaux comportant les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme ».** ⁽¹⁾

Les auteurs de l'amendement font valoir que le développement des énergies renouvelables ne pourra « se faire qu'avec les acteurs locaux, en particulier les élus qui connaissent parfaitement leur territoire ». Ils estiment que la consultation des élus locaux sur les projets soumis à autorisation préfectorale est insuffisante. Ils proposent donc que l'autorisation d'exploiter soit compatible avec le document

(1) « Article L. 151-6. – Les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles.

« En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les orientations d'aménagement et de programmation d'un plan local d'urbanisme élaboré par un établissement public de coopération intercommunale comportent les orientations relatives à l'équipement commercial, artisanal et logistique mentionnées aux 1° et 2° de l'article L. 141-5 et déterminent les conditions d'implantation des équipements commerciaux, artisanaux et logistiques qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable, conformément à l'article L. 141-6. »

d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale (SCoT) lorsqu'il prescrit l'implantation des projets d'énergie renouvelable ou, lorsqu'il n'y a pas de SCoT (ou de document d'orientation et d'objectifs dans ce SCoT), avec les orientations d'aménagement et de programmation des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) si elles comportent des orientations relatives aux équipements liés à la production d'énergies renouvelables et déterminent les conditions d'implantation des projets d'énergies renouvelables.

Le rapporteur de la commission des affaires économiques a donné un avis de sagesse, considérant que cet article renforcerait la planification locale, à la main des collectivités, et sa prise en compte par l'État.

Le Gouvernement s'est en revanche opposé à son adoption, rappelant que la création d'une installation de production d'électricité doit déjà être conforme avec le règlement d'un PLU et « être compatible, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement de programmation » de ce même plan, en application de l'article L. 152-1 du code de l'urbanisme. Le PLU doit lui-même être compatible avec le SCoT. **La demande est donc en partie satisfaite.**

Au surplus, cette évolution du régime de l'autorisation d'exploiter poserait **un problème de compétence administrative** puisqu'elle reviendrait à faire évaluer la cohérence du projet avec les règles et orientations locales en matière d'urbanisme par l'autorité en charge de l'énergie – ce qui pourrait être source de contentieux.

Enfin, la mesure n'aurait qu'une portée assez limitée si on en juge par le nombre des cas de dispense ou de présomption d'autorisation.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des affaires économiques a adopté l'amendement CE986 du Gouvernement, qui supprime l'article 3 bis.

Le Gouvernement a fait valoir qu'imposer la prise en compte des zonages du document d'orientations stratégiques du SCoT aurait fait de la définition de ces zones une mesure susceptible d'être assimilée à un plan programme fixant les conditions d'autorisation de projets soumis à évaluation environnementale et créant de nouveaux moyens de recours ; une telle évolution exigerait alors une procédure plus lourde que celle en vigueur actuellement.

Autorisation d'exploiter et planification locale relèvent de deux champs juridiques différents et prennent en compte des objectifs différents. Si la délivrance de l'autorisation d'exploiter n'a pas à se référer aux objectifs de planification locale, **ceux-ci sont pris en compte dans les processus d'autorisation des projets au titre tant du code de l'environnement que du code de l'urbanisme.**

*

* *

Article 4 (supprimé)

Reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur pour certains projets d'installation d'énergies renouvelables et certains projets déclarés d'utilité publique

Supprimé par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

L'article 4 reconnaissait la qualité d'opération répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) à certains projets d'installations de production d'énergie renouvelable. Il prévoyait par ailleurs que la reconnaissance de la RIIPM pourrait se faire dès le stade de la déclaration d'utilité publique (DUP).

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté dix amendements de suppression de cet article, malgré un avis défavorable du rapporteur pour avis et du Gouvernement.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La réalisation de projets d'aménagement et d'équipement nécessite, dans certains cas, de demander une dérogation à l'interdiction posée à l'article L. 411-1 du code de l'environnement de porter atteinte, de quelque manière que ce soit, aux espèces protégées ainsi qu'à leurs habitats. Afin d'obtenir une telle dérogation, le projet doit remplir trois conditions prévues au 4° de l'article L. 411-2 du même code. Il faut à la fois :

- qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante ;
- que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ;
- que le projet réponde à une raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM).

Ces trois conditions, qui transposent le premier paragraphe de l'article 16 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, sont distinctes et cumulatives.

Or, l'étude d'impact annexée au présent projet de loi souligne que la RIIPM « s'avère délicate à démontrer pour des projets d'énergie renouvelable qui ne sont pas de taille importante et est source de fragilité juridique ».

Ce constat est partagé par le juge administratif. Comme le précise M. Olivier Fuchs, alors rapporteur public auprès du Conseil d'État, dans ses conclusions prononcées sur l'affaire du contournement routier de Taillan, « si la barre est donc haute s'agissant de cette condition [la raison impérative d'intérêt public majeur], elle ne doit toutefois pas être infranchissable, ni même trop difficile à franchir, sauf à altérer le mécanisme dérogatoire prévu par l'article L. 411-2 du code de l'environnement, et ce d'autant plus que les deux autres conditions énoncées sont tout aussi importantes pour garantir une limitation des impacts sur la biodiversité. Le projet ne pourra ainsi pas se faire s'il existe une solution alternative satisfaisante ou s'il porte atteinte au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle. Cette dernière condition, en particulier, garantit l'impossibilité de conduire un projet qui porterait des atteintes irrémédiables à l'environnement et prend pour ce faire en compte les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des atteintes à l'environnement. Or, prendre au sérieux ces mesures dites ERC, sur lesquelles le code de l'environnement insiste à plusieurs reprises, suppose aussi de ne pas buter de manière indue sur la condition de raison impérative d'intérêt public majeur » ⁽¹⁾.

En outre, la dérogation à l'interdiction de porter atteinte aux espèces protégées ainsi qu'à leurs habitats ne peut être sollicitée qu'à un stade relativement avancé du projet, de sorte qu'un projet assez abouti peut être mis en échec si la dérogation qu'il doit obtenir ne lui est pas accordée ou est annulée parce qu'il ne répond pas à une RIIPM, alors même que les deux autres conditions auxquelles est soumise la dérogation seraient remplies.

C'est notamment le cas des projets qui nécessitent une déclaration d'utilité publique (DUP) pour être mis en œuvre. La DUP, prévue à l'article L. 121-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, permet de réaliser une expropriation dans un délai maximum de cinq ans, ce délai étant porté à dix ans si les opérations déclarées d'utilité publique sont prévues par des plans d'occupation des sols, des plans locaux d'urbanisme ou des documents d'urbanisme en tenant lieu. Entre la DUP d'un projet et sa finalisation permettant l'octroi des autorisations administratives nécessaires à l'engagement de la phase de travaux, durant laquelle sera notamment sollicitée la dérogation à la protection stricte des espèces protégées, plusieurs années peuvent s'écouler. Ce délai peut être problématique dans la mesure où, si le porteur de projet n'obtient pas une telle dérogation, l'ensemble des opérations précédemment réalisées aura été mené en vain. En d'autres termes, il est possible qu'un projet bénéficiant d'une DUP soit finalement interrompu après plusieurs années d'études au stade de l'engagement de la phase de travaux, faute pour le projet de caractériser une RIIPM.

(1) Conclusions sur CE, réf. 17 décembre 2020, n° 439201.

Le projet de contournement routier de Beynac, déclaré d'utilité publique en 2001 et définitivement enterré en 2020, est emblématique de ces difficultés.

Le projet de contournement routier de Beynac (2000-2022)

Afin de répondre aux difficultés de circulation qui affectent la route départementale reliant Bergerac à Sarlat-la-Canéda, le département de la Dordogne a décidé de réaliser une voie de contournement par le sud du bourg de Beynac-et-Cazenac comportant principalement une voie nouvelle de 3,2 kilomètres et deux ouvrages d'art de franchissement de la Dordogne.

Le projet, soumis à une enquête préalable du 4 décembre 2000 au 12 janvier 2001, a été déclaré d'utilité publique par un arrêté préfectoral le 26 décembre 2001, confirmé par une décision du Conseil d'État du 23 décembre 2010.

Le 29 janvier 2018, le préfet de la Dordogne a délivré au département une autorisation unique valant notamment dérogation aux interdictions d'atteinte aux espèces protégées et à leurs habitats, en application de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

Par quatre jugements du 9 avril 2019, le tribunal administratif de Bordeaux a prononcé l'annulation de cet arrêté préfectoral au motif que « *le projet ne saurait être regardé comme répondant à une raison impérative d'intérêt public présentant un caractère majeur* » et a ordonné au département de la Dordogne de procéder à la démolition des éléments de construction déjà réalisés et à la remise en état des lieux. Par un arrêt du 10 décembre 2019, la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté les requêtes du département tendant à l'annulation de ces jugements et lui a enjoint d'engager le processus de démolition des éléments construits hors des berges et du lit de la Dordogne dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'arrêt et de procéder à l'ensemble des opérations de démolition des éléments construits de l'ouvrage de contournement et de remise en état des lieux dans un délai global de douze mois à compter de la notification de l'arrêt. Par une décision du 29 juin 2020, le Conseil d'État n'a pas admis le pourvoi du département de la Dordogne dirigé contre cet arrêt.

Le montant des travaux déjà effectués s'élève à un peu plus de 26 millions d'euros et la démolition des ouvrages ainsi que la remise en état des lieux aboutirait à une dépense totale d'environ 42 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

1. La reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur pour certains projets d'installations d'énergie renouvelable

L'article 4 du projet de loi propose en premier lieu de reconnaître la qualité d'opération répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) à certains projets d'installations de production d'énergie renouvelable.

Le I crée ainsi un nouvel article L. 211-2-1 du code de l'énergie qui dispose que les projets d'installations de production d'énergie renouvelable, y compris leurs ouvrages de raccordement aux réseaux de transport et de distribution d'énergie, sont

réputés répondre à une RIIPM, dès lors qu'ils satisfont à des conditions définies par décret en Conseil d'État.

Ce nouvel article L. 211-2-1 précise que ces conditions sont fixées notamment selon le type de source renouvelable, la puissance prévisionnelle totale de l'installation et la contribution des projets aux objectifs prévus dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), en particulier les dispositions du volet relatif à la sécurité d'approvisionnement et les objectifs quantitatifs du volet relatif au développement de l'exploitation des énergies renouvelables.

Le Conseil d'État, dans son avis sur le présent projet de loi, constate que *« ni l'article 16, paragraphe 1, de la directive « Habitats » ni, en son état actuel, la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne ne font obstacle à ce que la loi définisse des critères permettant de considérer que certains projets répondent à une raison impérative d'intérêt public majeur »*.

Il note que *« les projets auxquels cette qualification d'opération répondant à une RIIPM serait ainsi reconnue sont, d'une part, ceux qui produisent l'énergie avec l'une des sources auxquelles la PPE fixe, en raison notamment de leur soutenabilité et de l'indépendance énergétique qu'ils procurent, les objectifs de progression les plus ambitieux, d'autre part, les projets dont la taille est suffisante pour que, individuellement ou collectivement, ils contribuent de façon significative à atteindre les objectifs de cette programmation. Ces projets sont ainsi destinés à satisfaire à un besoin structurel, à long terme, dans le cadre d'une planification décidée par les pouvoirs publics, et répondent ainsi à un motif impératif d'intérêt public majeur »*.

Cette disposition prévue au **I** permet de sécuriser juridiquement les projets d'installations d'énergie renouvelable qui, du fait de leur contribution à la réalisation des objectifs de la PPE, constituent des RIIPM. Ce point ne constituera plus un sujet de discussion contentieuse, dès lors que le projet remplira les conditions fixées par le décret. Pour autant, la nécessité d'un examen au cas par cas des projets demeure puisqu'il appartient à l'administration, sous le contrôle du juge, d'apprécier si le projet satisfait aux critères posés par la loi et le décret pour répondre à une RIIPM. En outre, les deux autres conditions prévues par le 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement pour pouvoir déroger à une protection stricte des espèces restent applicables.

La disposition prévue au **I** va en outre dans le sens des évolutions à venir du droit de l'Union européenne. Ainsi, dans le cadre du plan « REPowerEU » présenté par la Commission européenne le 18 mai 2022, la proposition de modification de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (directive RED II) introduit le principe selon lequel les projets d'énergies renouvelables sont « présumés d'intérêt public supérieur » au

regard des règles environnementales, en particulier les directives « Habitats »⁽¹⁾, « Oiseaux »⁽²⁾ et la directive-cadre sur l'eau⁽³⁾. Cette présomption n'étant pas encore en application (le texte est en négociation au Parlement européen et au Conseil), la Commission européenne souhaite anticiper son entrée en vigueur par l'adoption d'un règlement d'urgence, présenté le 9 novembre dernier, qui doit s'appliquer pendant une durée d'un an, avec une clause de révision au 1^{er} juillet 2023.

2. La reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur dès le stade de la déclaration d'utilité publique

L'article 4 du projet de loi prévoit également que la reconnaissance de la RIIPM pourra se faire dès le stade de la déclaration d'utilité publique (DUP).

Le 2° du **III** de l'article 4 introduit ainsi un nouvel article L. 122-1-1 dans le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique pour prévoir que la DUP d'une opération ou de travaux, dont la réalisation nécessite ou est susceptible de nécessiter une dérogation à l'interdiction de porter atteinte aux espèces protégées et à leurs habitats, peut leur reconnaître le caractère d'opération ou de travaux répondant à une RIIPM, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État. Cette reconnaissance sera valable pour la durée de validité initiale de la DUP et, le cas échéant, pour la durée de prorogation de cette déclaration, dans la limite de dix ans.

Ce nouvel article L. 122-1-1 créé par le 2° du **III** prévoit en outre que la qualité d'opération ou de travaux répondant à une RIIPM ne pourra être contestée qu'à l'occasion d'un recours dirigé contre la DUP, dont elle est divisible. Elle ne pourra plus être contestée à l'appui d'un recours contre l'acte accordant la dérogation à l'interdiction de porter atteinte aux espèces protégées et à leurs habitats, prévue par le 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement : seules les deux autres conditions auxquelles est soumise la dérogation pourront alors être contestées devant le juge administratif.

C'est donc à l'autorité administrative compétente pour prendre la DUP qu'il appartiendra d'apprécier, lorsqu'il est probable ou certain qu'une dérogation « espèces protégées » sera nécessaire, si l'opération ou les travaux répondent à une RIIPM et notamment, s'agissant des installations de production d'énergie renouvelable et de leurs ouvrages de raccordement, s'ils répondent aux critères fixés par l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie créé par le **I** du présent article 4 et son décret d'application.

(1) Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

(2) Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

(3) Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

Le Conseil d'État, dans son avis sur le présent projet de loi, considère que rien ne s'oppose à ce qu'une telle reconnaissance puisse avoir lieu dès le stade de la DUP. Il estime que « *les dispositions prévues préservent le droit au recours tout en apportant aux porteurs de projets une sécurité juridique, elle aussi protégée par la jurisprudence constitutionnelle, qui admet de telles limitations lorsqu'elles sont fondées sur un objectif d'intérêt général, ce qui est le cas de la réalisation d'une opération déclarée d'utilité publique* ».

Le 1° du **III** du présent article 4 précise, à l'article L. 122-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, que l'acte déclarant d'utilité publique l'opération est accompagné, dans le cas prévu au nouvel article L. 122-1-1 créé par le 2° du **III**, d'un document qui expose les motifs et considérations qui justifient sa qualification d'opération répondant à une RIIPM.

● Enfin, les deux dispositions créées par le présent article 4 sont inscrites dans le code de l'environnement par son **II**, qui insère un nouvel article L. 411-2-1 dans ce code pour préciser que sont réputés répondre à une RIIPM :

– les projets d'installations de production d'énergie renouvelable satisfaisant aux conditions prévues par l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie, créé par le **I** ;

– l'opération à laquelle une telle qualification a été reconnue par l'acte la déclarant d'utilité publique dans les conditions prévues par l'article L. 122-1-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, créé par le 2° du **III**.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

1. L'examen en commission

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a adopté plusieurs amendements visant à étendre la reconnaissance de la qualité d'opération répondant à une RIIPM :

– aux dispositifs de stockage d'énergie renouvelable d'une part, et à l'hydrogène renouvelable ou bas-carbone d'autre part, par deux amendements identiques COM-404 du rapporteur Didier Mandelli et COM-435 du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques Patrick Chauvet. Ces amendements complètent les articles L. 211-2-1 du code de l'énergie et L. 411-2-1 du code de l'environnement, créés respectivement par le **I** et le **II** du présent article 4 ;

– aux installations de production et de stockage de gaz bas-carbone, par un amendement COM-436 de M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. Il complète l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie créé par le **I**, en renvoyant à un nouvel article L. 447-1 de ce même code,

créé par l'article 19 du projet de loi dans sa version modifiée par le Sénat afin de définir le gaz bas-carbone.

En outre, les amendements identiques COM-405 du rapporteur Didier Mandelli et COM-437 du rapporteur pour avis Patrick Chauvet suppriment la nécessité, pour l'ensemble des projets concernés par les dispositions prévues au **I**, de respecter certaines conditions pour être réputés répondre à une RIIPM. Ils suppriment ainsi le renvoi à un décret en Conseil d'État ainsi que les alinéas relatifs aux conditions techniques devant être respectées (type de source de renouvelable, puissance, contribution aux objectifs de la PPE) figurant dans la version initiale de l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie créé par le **I** du présent article 4.

Le Sénat en commission a enfin adopté un amendement COM-406 de précision rédactionnelle, à l'initiative du rapporteur.

2. L'examen en séance publique

Le Sénat a adopté deux amendements à l'article 4 en séance publique.

- L'amendement n° 590 du Gouvernement, adopté malgré un avis défavorable de la commission, rétablit le renvoi à un décret en Conseil d'État ainsi que la mention des conditions devant être respectées par les projets d'installations d'énergie renouvelable pour bénéficier de la reconnaissance d'une RIIPM. Cette disposition, figurant initialement à l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie créé par le **I** du présent article 4, avait été supprimée par le Sénat en commission.

Selon l'interprétation actuelle de la directive « Habitats » précitée par la Commission européenne, ainsi que la jurisprudence du Conseil d'État, la RIIPM doit faire l'objet d'une analyse au cas par cas, selon des critères objectifs, ce qui exclut aujourd'hui une reconnaissance par principe dans la loi de cette qualification pour tous les projets d'énergie renouvelable.

- L'amendement n° 174 rect. *ter* de M. Jean-Marc Boyer et plusieurs membres du groupe Les Républicains, adopté avec un avis favorable de la commission et un avis défavorable du Gouvernement, limite la possibilité de reconnaissance d'une RIIPM dès le stade de la DUP aux seuls projets d'installations d'énergie renouvelable. Il modifie ainsi l'article L. 122-1-1 du code de l'expropriation publique, créé par le **III**, pour viser uniquement les projets mentionnés à l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie, créé par le **I** du présent article 4.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Malgré un double avis défavorable du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve et du Gouvernement, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a exprimé un avis favorable à la suppression de l'article 4, à la suite de l'adoption de dix amendements identiques de

suppression CD71 de M. Vincent Descoeur (LR), CD96 de M. Guy Bricout (LIOT), CD122 de Mme Delphine Batho (Écolo-NUPES), CD252 de M. Pierre Meurin (RN), CD266 de M. Dino Ciniéri (LR), CD438 de M. Jérôme Nury (LR), CD472 de M. Nicolas Thierry (Écologiste), CD482 de M. Hubert Wulfranc (GDR-NUPES), CD542 de M. Emmanuel Maquet (LR) et CD934 de Mme Lisa Belluco (Écolo-NUPES).

Lors de débats nourris, le rapporteur pour avis a précisé que l'article 4 ne permettait pas, à lui seul, de déroger à l'obligation de protection stricte des espèces protégées. Il a ainsi rappelé que deux autres conditions devaient être respectées pour cela : l'absence de solutions alternatives satisfaisantes et, surtout, le fait de ne pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle. Il a en outre souligné que la RIIPM fait aujourd'hui l'objet de nombreux contentieux de la part des associations anti-éoliennes, dans le seul but de ralentir les procédures d'autorisation et de retarder la mise en œuvre des projets d'installations d'énergies renouvelables qui contribuent, pourtant, à diminuer notre dépendance vis-à-vis des énergies fossiles.

Suivant l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, la commission des affaires économiques a supprimé l'article 4.

*

* *

Article 4 bis AA (nouveau)

Rapport sur la création d'un observatoire des énergies renouvelables

Introduit par la commission

L'article 4 *bis* AA prévoit la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur l'opportunité de créer un observatoire des énergies renouvelables.

Cet article a été introduit à l'initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement portant article additionnel CD488 de M. Hubert Wulfranc (GDR-NUPES), avec un avis favorable du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve et du Gouvernement.

Il prévoit, dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'opportunité de créer un observatoire des énergies renouvelables. Cet observatoire, dont la création est préconisée par le Conseil national de la protection de la nature, aurait pour mission le suivi des effets des installations d'énergies renouvelables sur l'environnement, notamment la biodiversité, les sols, l'eau, les paysages et le climat.

La commission des affaires économiques a approuvé la création de l'article 4 bis AA.

*
* *

Article 4 bis A

Déclaration d'utilité publique en cas de travaux sur une canalisation de transport lorsque celle-ci contribue à l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone

Adopté par la commission sans modification

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

L'article 4 bis A, introduit par le Sénat, permet de déclarer d'utilité publique les travaux associés à la construction et à l'exploitation d'une canalisation de transport lorsque celle-ci contribue à l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone.

Il prévoit par ailleurs qu'en cas de changement du fluide transporté, la déclaration d'utilité publique (DUP) dont bénéficie une canalisation existante vaut DUP pour le nouveau fluide transporté.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

● L'article L. 555-25 du code de l'environnement permet, dans certains cas, de déclarer d'utilité publique les travaux associés à la construction et à l'exploitation d'une canalisation de transport. Celle-ci doit présenter un intérêt général parce qu'elle contribue :

- à l'approvisionnement énergétique national ou régional ;
- ou à l'expansion de l'économie nationale ou régionale ;

– ou à la défense nationale.

Lorsque le demandeur de l'autorisation en fait la demande, les travaux correspondants peuvent alors être déclarés d'utilité publique.

Ce même article L. 555-25 précise que la déclaration d'utilité publique (DUP), ou l'autorisation de transport pour les canalisations de transport de gaz naturel ou assimilé, confère aux travaux de construction de la canalisation de transport le caractère de travaux publics. Présentent également ce caractère les travaux d'exploitation et de maintenance de toute canalisation de transport en service qui a donné lieu à DUP ou à déclaration d'intérêt général.

● En cas de changement du fluide transporté, l'article L. 555-26 du code de l'environnement dispose que la DUP ou la déclaration d'intérêt général dont bénéficie une canalisation existante vaut DUP pour le nouveau fluide transporté, uniquement lorsque l'autorisation d'exploiter n'est pas soumise à enquête publique en application de [l'article L. 555-15](#) du même code.

Cet article dispose que tout changement de la nature du produit transporté par une canalisation de transport régulièrement mise en service est soumis à autorisation, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Il précise que l'autorisation est délivrée après enquête publique, conformément aux dispositions du chapitre III du titre II du livre I^{er}, relatif à la « participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement », si la construction et l'exploitation selon la destination nouvelle de la canalisation auraient relevé d'une enquête publique et que les dangers et inconvénients dont la canalisation est à l'origine (pour le voisinage, la santé, l'agriculture, l'environnement...) sont accrus par le changement prévu.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 4 *bis* A résulte de l'adoption par le Sénat, en séance publique, de deux amendements identiques n° 455 rect. *bis* de M. Daniel Dremillet (Les Républicains) et n° 485 rect. *quater* de M. Cédric Vial (Les Républicains), sous-amendés par le Gouvernement.

Il vise tout d'abord à permettre de déclarer d'utilité publique les travaux associés à la construction et à l'exploitation d'une canalisation de transport lorsque celle-ci contribue à l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone. Le 2° de l'article 4 *bis* A complète ainsi l'article L. 555-25 du code de l'environnement pour ajouter ces canalisations à la liste de celles présentant un intérêt général et permettant à ce titre d'être reconnues d'utilité publique.

Par ailleurs, l'article 4 *bis* A permet de maintenir la DUP existante dans le cas d'une conversion de canalisation, tout en préservant la nécessaire information du public. Son 3° propose ainsi une nouvelle rédaction de l'article L. 555-26 du code de l'environnement qui prévoit qu'en cas de changement du fluide transporté,

la DUP ou la déclaration d'intérêt général dont bénéficie une canalisation existante vaut DUP pour le nouveau fluide transporté. Cette disposition doit s'appliquer aux cas où l'autorisation d'exploiter est soumise à enquête publique, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Le 1^o de l'article 4 *bis* A tend à clarifier et simplifier la rédaction de l'article L. 555-15 du code de l'environnement en renvoyant aux règles générales prévues aux chapitres II et III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement, relatifs à la participation du public, pour savoir quel type de projet relève d'une enquête publique. Il tend ainsi à sécuriser davantage les projets de conversion de canalisations existantes.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire n'a pas modifié l'article 4 *bis* A, qui a été adopté par la commission des affaires économiques sans modification.

*
* *

Article 4 bis (supprimé)

Simplification de l'obtention de l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité pour le lauréat d'un appel d'offres relatif aux ENR

Supprimé par la commission

Le présent article proposait de rendre automatique l'obtention de l'autorisation d'exploiter dès lors qu'un porteur de projets de production d'électricité renouvelable aurait été désigné lauréat d'un appel d'offres ouvert lorsque les capacités de production ne répondent pas aux objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Le présent article a été supprimé par la commission.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 311-1 du code de l'énergie subordonne l'exploitation de toute nouvelle installation de production d'électricité à l'obtention d'une autorisation administrative (voir le commentaire de l'article 3 *bis*).

La délivrance de cette autorisation est l'occasion pour l'autorité administrative de vérifier les critères mentionnés à l'article L. 311-5, tels l'impact de l'installation sur l'équilibre entre l'offre et la demande et sur la sécurité

d’approvisionnement, la nature et l’origine des sources d’énergie primaire utilisées au regard des objectifs de la politique énergétique nationale, ou encore les capacités techniques, économiques et financières du demandeur. Elle peut aussi être associée à un nombre maximal d’heures de fonctionnement par an si l’installation émet des gaz à effet de serre.

L’article L. 311-6 prévoit cependant qu’est réputée autorisée l’exploitation des installations dont la puissance installée par site de production est inférieure ou égale à un seuil fixé par décret en conseil d’État. Ce seuil dépend du type d’énergie utilisée. Il est fixé, par l’article R. 311-2 du code de l’énergie, à 50 mégawatts (MW) pour les installations photovoltaïques, les éoliennes terrestres, le biogaz et certaines énergies marines renouvelables, et à 1 gigawatt pour les éoliennes en mer ayant fait l’objet d’une procédure de mise en concurrence prévue à l’article L. 311-10 (ou 300 mégawatts pour les autres installations d’électricité renouvelable).

Le Gouvernement s’appuie, pour sa part, sur un autre article du code de l’énergie, le L. 311-11, qui lui impose de délivrer les autorisations d’exploiter aux candidats retenus par les appels d’offres « *dans les conditions fixées par voie réglementaire* ». Pour ce faire, il se réfère lui-même aux seuils définis à l’article R. 311-2 (voir *supra*) et délivre automatiquement les autorisations d’exploiter aux projets dont la puissance est inférieure ou égale.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

La commission de l’aménagement du territoire et du développement durable s’est interrogée sur la règle précisément applicable aux projets de production d’électricité renouvelable lauréats de la procédure de mise en concurrence prévue à l’article L. 311-10 du code de l’énergie.

Celui-ci permet l’organisation d’un appel d’offres pour le développement d’énergies renouvelables « *lorsque les capacités de production ne répondent pas aux objectifs de la programmation pluriannuelle de l’énergie, notamment ceux concernant les techniques de production et la localisation géographique des installations* ». Cette procédure de mise en concurrence représente un levier important de l’accélération du développement des énergies renouvelables.

Le rapporteur de la commission du Sénat estime que l’articulation des articles L. 311-6 et L. 311-11 est ambiguë.

En outre, certains projets retenus dépassent les seuils définis au R. 311-2. Si l’on s’en tient à l’article L. 311-6, ils doivent relever de la procédure ordinaire, plus longue. Mais le rapporteur signale que le ministère de la transition énergétique vérifierait la conformité des projets aux critères prévus à l’article L. 311-5 dès le lancement des appels d’offres. La procédure ultérieure de délivrance de l’autorisation d’exploiter ferait alors redondance.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a donc adopté l'amendement COM-411 de son rapporteur, qui rend l'obtention de l'autorisation d'exploiter automatique dès lors qu'un porteur de projets de production d'énergies renouvelables – électriques –, sous toutes les formes recensées par l'article L. 211-2, a été désigné lauréat d'un appel d'offres prévu à l'article L. 311-10, quelle que soit la puissance de l'installation.

En séance, n'ayant reçu qu'un avis de sagesse du Gouvernement, deux amendements de suppression ont été écartés par le Sénat qui a adopté le présent article.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Mais, outre que l'article est déjà largement satisfait, **il n'apparaît pas pertinent d'aller au-delà des mesures de simplification prévues par la loi** en exonérant d'une ultime vérification de leur régularité des projets de très haute puissance (au-dessus d'1 gigawatt pour un parc éolien en mer et de 300 mégawatts pour les autres types d'installations).

La commission des affaires économiques a ainsi adopté les amendements identiques CE1180 du rapporteur Henri Alfandari, CE343 de M. Sébastien Jumel (GDR-NUPES) et CE446 de M. Maxime Laisney (LFI6nupes) ? qui suppriment l'article 4 *bis*.

*

* *

Article 5 (supprimé)
Contentieux de l'autorisation environnementale

Supprimé par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article modifiait les dispositions applicables au contentieux des autorisations environnementales. Il visait notamment à faire obligation au juge de permettre, avant de procéder à une éventuelle annulation, la régularisation d'une illégalité affectant une autorisation environnementale. Le Sénat avait renforcé les garanties contentieuses offertes aux porteurs de projet.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté des amendements de suppression de l'article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'installation d'infrastructures de production d'énergie à partir de sources renouvelables fait l'objet de nombreuses procédures contentieuses à l'issue de la phase d'instruction et de décision. Elles concernent près de 100 % des projets de parcs éoliens en mer, 75 % des éoliennes terrestres et 20 % des projets de panneaux photovoltaïques et d'installation de méthaniseurs⁽¹⁾.

L'article L. 181-17 du code de l'environnement soumet les recours dirigés contre des autorisations environnementales à un contentieux de pleine juridiction.

Les autorisations environnementales autorisant les projets d'énergies renouvelables peuvent être contestées devant le tribunal administratif territorialement compétent.

Cette procédure ne s'applique pas aux éoliennes.

Pour les éoliennes en mer, en application de l'article L. 311-13 du code de justice administrative, le Conseil d'État est compétent pour connaître en premier et en dernier ressort des recours juridictionnels formés contre les décisions.

Pour les éoliennes terrestres, l'article 23 du décret n° 2018-1054 du 29 novembre 2018 relatif aux éoliennes terrestres, à l'autorisation environnementale et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit de l'environnement attribue aux cours administratives d'appel

(1) *Étude d'impact du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, septembre 2022.*

la compétence pour connaître, en premier et dernier ressort, des principaux litiges dirigés contre les décisions et autorisations.

Le décret n° 2022-1379 du 29 octobre 2022 relatif au régime juridique applicable au contentieux des décisions afférentes aux installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables (hors énergie éolienne) et aux ouvrages des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité est venu préciser le régime contentieux applicable aux décisions relatives aux projets d'énergies renouvelables. En application du nouvel article R. 311-6 du code de justice administrative introduit par le décret du 29 octobre 2022, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel statuent dans un délai de dix mois pour les litiges portant sur les décisions, y compris de refus, relatives à certains types d'installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables et aux ouvrages des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité.

Le délai de recours contentieux contre ces décisions devant le tribunal administratif est de deux mois et il n'est pas prorogé par l'exercice d'un recours administratif. Cet article prévoit également que le délai pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel pour statuer sur la suite à donner au litige est de six mois à compter de la réception de la mesure de régulation ordonnée, lorsqu'il a été fait usage des pouvoirs de régularisation.

En application de l'article L. 181-18 du code de l'environnement ⁽¹⁾, le juge administratif peut prononcer l'annulation partielle de l'autorisation environnementale ou en permettre la régularisation. Le juge peut prononcer l'annulation partielle si un vice n'affecte qu'une phase de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale ou une partie de cette autorisation. Il peut limiter à cette phase ou à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et demander à l'autorité administrative compétente de reprendre l'instruction à la phase ou sur la partie qui a été entachée d'irrégularité. Le juge n'est tenu de permettre cette régularisation que si les conclusions des parties au litige vont dans ce sens. Ainsi le Conseil d'État précisait-il dans une décision n° 423164 du 11 mars 2020 que : « *le juge du fond peut toujours mettre en œuvre cette faculté, mais il n'y est pas tenu, son choix relevant d'une appréciation qui échappe au contrôle du juge de cassation. En revanche, lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens, le juge est tenu de mettre en œuvre les pouvoirs qu'il tient du 2° du I de l'article L. 181-18 du code de l'environnement si les vices qu'il retient apparaissent, au vu de l'instruction, régularisables* ».

Par ailleurs, en application de l'article L. 181-18 du code de l'environnement, le juge peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer s'il estime qu'un vice entraînant l'illégalité de l'acte est susceptible d'être régularisé par une autorisation modificative. Si une telle

(1) Disposition introduite par l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 prise sur le fondement de l'article 56 de la loi n° 2018727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

autorisation modificative est notifiée dans le délai indiqué par le juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE DU PROJET DE LOI

L'article 5 modifie l'article L. 181-18 du code de l'environnement. La nouvelle rédaction de l'article L. 181-18 prévue par le projet de loi vise à réduire la durée globale de traitement des procédures contentieuses engagées contre le projet en transformant la possibilité laissée au juge de régulariser une autorisation environnementale en obligation, y compris après l'achèvement des travaux.

Le 1° modifie le premier alinéa du I de l'article L. 181-18 afin que le juge administratif puisse faire usage de ses pouvoirs de régularisation y compris après l'achèvement des travaux liés à l'autorisation environnementale contestée.

La nouvelle rédaction proposée par le projet de loi dans les 2° et 3° vise à faire obligation au juge de prononcer, soit l'annulation partielle de l'autorisation environnementale, soit de surseoir à statuer pour permettre la régularisation lorsqu'elle est possible. La légalité de la mesure de régularisation, lorsque celle-ci a été communiquée aux parties à l'instance, ne peut être contestée que par les parties dans le cadre de cette même instance.

Le 4° tire les conséquences des 1°, 2° et 3° en prévoyant l'ajout d'un alinéa à l'article L. 181-18 du code de l'environnement pour contraindre le juge à motiver son refus de faire application de ces dispositions.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

1. L'examen en commission

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a adopté trois amendements du rapporteur destinés à compléter les évolutions visant l'accélération de la procédure contentieuse.

Un premier amendement COM-407 apporte des compléments aux dispositions relatives au contentieux des autorisations environnementales. Il complète l'article L. 181-17 du code de l'environnement en prévoyant que l'exercice d'un recours administratif ne puisse pas prolonger le délai ouvert pour le recours contentieux et crée une obligation de notification du recours à l'auteur de la décision et au porteur de projet, à peine d'irrecevabilité.

Ce même amendement complète L. 181-18 du code de l'environnement en imposant au juge administratif d'examiner l'ensemble des moyens soulevés dans le cadre du contentieux, afin d'éviter des contentieux en chaîne sur les moyens non

tranchés par le juge administratif. Il introduit enfin un dispositif rendant possible la sanction, par le juge administratif, de recours abusifs, sur le modèle du contentieux de l'urbanisme.

L'amendement ajoute par ailleurs un article L. 181-18-1 au code de l'environnement rendant possible la sanction, par le juge administratif, de recours abusifs par le requérant qui causent un préjudice au bénéficiaire de l'autorisation. Cette sanction peut intervenir après demande du porteur de projet de condamner l'auteur des recours à lui allouer des dommages et intérêts, dans un mémoire distinct adressé au juge.

L'amendement COM-408 introduit une dérogation aux dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative pour les projets d'énergies renouvelables. L'amendement donne au Conseil d'État la capacité de régler directement l'affaire au fond s'il prononce l'annulation d'une décision d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort, plutôt que d'opérer un renvoi à la juridiction compétente. En évitant le renvoi devant la cour administrative d'appel, cette disposition vise à réduire les délais des contentieux.

Un troisième amendement COM-409 précise les modalités d'application du présent article. Ces dispositions seront applicables aux litiges engagés à l'encontre des autorisations environnementales à compter de la publication de la présente loi.

2. L'examen en séance

En séance, le Sénat a adopté deux amendements :

– Un amendement n° 667 de M. Didier Mandelli, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, de coordination visant à tenir compte de la publication du décret n° 2022-1379 du 29 octobre 2022 relatif au régime juridique applicable au contentieux des décisions afférentes aux installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables (hors énergie éolienne) et aux ouvrages des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité. La mesure prévue par l'alinéa 3 de l'article 5 relatif à l'absence de prorogation du délai de recours contentieux en cas de recours administratif est d'ores et déjà prévue par le décret. Le Gouvernement a émis un favorable sur cet amendement.

– Un amendement n° 618 de Mme Nadège Havet, qui rétablit la rédaction initiale du projet de loi pour rendre l'article applicable aux litiges en cours. Constatant que cette disposition permettrait l'accélération du règlement des contentieux, le rapporteur et le Gouvernement ont émis un favorable sur cet amendement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

L'examen pour avis de l'article 5 par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a conduit à sa suppression du fait de l'adoption des amendements CD1237 du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve, CD177 de Mme Delphine Batho (Écolo-NUPES) et CD255 de M. Pierre Meurin (RN).

Le rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve a estimé que la rédaction de l'article 5 posait problème à plusieurs titres : *« Le premier porte sur le champ d'application : l'article s'appliquerait à toutes les autorisations environnementales, et pas seulement à celles qui portent sur des projets d'énergies renouvelables ; il concernerait par exemple les autorisations relatives aux sites Seveso. Ensuite, les recours deviendraient très complexes pour les citoyens, qui auraient l'obligation de notifier le recours et pourraient se voir infliger une amende en cas de recours abusif. L'équilibre n'est pas trouvé entre l'effectivité du droit de recours et la rapidité de la justice administrative – en l'espèce, la pénalisation du recours abusif est disproportionnée. Enfin, l'article 5 risque de compliquer au-delà du raisonnable l'office du juge. Je pense notamment à l'obligation faite au Conseil d'État de régler l'affaire au fond, prévue à l'alinéa 16 ».*

Les amendements de suppression avaient reçu un avis favorable du Gouvernement.

La commission des affaires économiques a supprimé l'article 5.

*

* *

Article 5 bis A (supprimé)

Compétence du Conseil d'État en premier et en dernier ressort pour les litiges relatifs aux installations de biogaz

Supprimé par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, rendait le Conseil d'État compétent en premier et en dernier ressort pour les litiges relatifs aux installations de biogaz.

L'examen par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a conduit à sa suppression. La compétence en premier et en dernier ressort du Conseil d'État pour les projets de biogaz aurait pu provoquer l'engorgement de la juridiction du fait du nombre trop important de procédures contentieuses que le maintien de l'article aurait pu générer.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE BIOGAZ : UNE ÉNERGIE RENOUVELABLE MOBILISABLE MAIS SOUMISE À UN CONTENTIEUX CROISSANT

La méthanisation est un processus naturel de dégradation biologique de la matière organique dans un milieu sans oxygène. Plusieurs intrants peuvent être utilisés pour produire du biogaz : les déchets ménagers, les déchets organiques de l'industrie agro-alimentaire, les effluents d'élevages, les déchets végétaux, les produits agricoles et les matières résultant du traitement des eaux usées. L'article D. 543-292 du code de l'environnement prévoit qu'un méthaniseur ne peut utiliser plus de 15 % des cultures alimentaires ou énergétiques, cultivées à titre de culture principale.

Le biogaz ne représentait que 3,4 % de la consommation d'énergie renouvelable en 2019 mais sa production connaît une forte croissance, en conformité avec la trajectoire d'évolution des capacités définie dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Les objectifs prévus par la PPE en matière de production d'électricité renouvelable à partir de la méthanisation sont presque atteints. La puissance électrique du parc de méthaniseurs a progressé d'un niveau nul en 2009 à plus de 200 MW en 2019 (environ 1 300 unités de production de biogaz). La trajectoire est conforme à la progression attendue⁽¹⁾.

(1) Sénat, Mission d'information sur « La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts », septembre 2021

Le gisement global mobilisable à l'horizon 2030 pour la méthanisation a été évalué à 56 GWh d'énergie primaire en production de biogaz dans le cadre d'une étude de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) en 2013⁽¹⁾.

B. LE RÉGIME CONTENTIEUX DES LITIGES RELATIFS AUX ENR

Les autorisations environnementales autorisant les projets d'énergies renouvelables relèvent d'une procédure de plein contentieux devant le tribunal administratif territorialement compétent (article L. 181-17 du code de l'environnement).

Le décret n° 2022-1379 du 29 octobre 2022 relatif au régime juridique applicable au contentieux des décisions afférentes aux installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables (hors énergie éolienne) et aux ouvrages des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité est venu préciser le régime contentieux applicable aux décisions relatives aux projets d'énergies renouvelables.

En application du nouvel article R. 311-6 du code de justice administrative introduit par le décret du 29 octobre 2022, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel statuent dans un délai de dix mois pour les litiges portant sur les décisions, y compris de refus, relatives à certains types d'installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables et aux ouvrages des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité.

Le délai de recours contentieux contre ces décisions devant le tribunal administratif est de deux mois et il n'est pas prorogé par l'exercice d'un recours administratif. Cet article prévoit également que le délai pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel pour statuer sur la suite à donner au litige est de six mois à compter de la réception de la mesure de régulation ordonnée, lorsqu'il a été fait usage des pouvoirs de régularisation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 5 *bis* A, adopté en séance par voie d'amendement n° 496 de M. Daniel Gremillet, modifie l'article L. 311-13 du code de justice administrative, prévoyant une procédure dérogatoire pour les installations de production d'énergie renouvelable en mer (voir article 5). Le rapporteur M. Didier Mandelli avait émis un avis de sagesse sur cet amendement ; le Gouvernement un avis défavorable.

Il étend la dérogation de procédure contentieuse relative aux éoliennes aux mers aux méthaniseurs. Le 2° qu'il insère dans l'article L. 311-13 prévoit la compétence du Conseil d'État pour connaître en premier et dernier ressort des

(1) Estimation des gisements potentiels de substrats utilisables en méthanisation, Ademe, 2013.

recours juridictionnels formés contre les décisions relatives aux installations de production de gaz renouvelable, à leurs ouvrages connexes, aux ouvrages de raccordement du producteur et de renforcement des réseaux publics.

Cette nouvelle disposition vise à accélérer les procédures contentieuses et donc le développement des projets de biogaz.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

L'examen pour avis de l'article 5 *bis* A par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a conduit à sa suppression du fait de l'adoption des amendements identiques CD1216 du Gouvernement, CD179 de Mme Delphine Batho (Écolo-NUPES), CD479 de M. Hubert Wulfranc (GDR-NUPES) et CD671 de M. Pierre Meurin (RN).

La ministre de la transition énergétique Mme Agnès Pannier-Runacher s'est déclarée attachée au double degré de juridiction. Par ailleurs, la compétence en premier et en dernier ressort du Conseil d'État pour les projets de biogaz aurait pu provoquer l'engorgement de la juridiction du fait du nombre trop important de procédures contentieuses que le maintien de l'article aurait pu générer.

La commission des affaires économiques a supprimé l'article 5 *bis* A.

*

* *

Article 5 bis

Création d'un fonds de garantie pour le développement des projets d'énergie renouvelable

Adopté par la commission avec des modifications

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoit la création d'un fonds de garantie pour le développement des projets d'énergie renouvelable destiné à compenser une partie des pertes qui résulteraient d'un recours en annulation par le juge administratif de l'autorisation environnementale ou du permis de construire *via* une mutualisation des risques entre les porteurs de projets.

L'examen en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a rendu les projets d'installation d'éoliennes en mer au fonds. L'adoption d'un amendement du Gouvernement a permis l'amorce du fonds *via* l'octroi d'une dotation initiale.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'installation d'infrastructures de production d'énergie à partir de sources renouvelables fait l'objet de nombreuses procédures contentieuses. Le nombre de recours en annulation est particulièrement important pour les éoliennes : 75 % des autorisations délivrées pour les éoliennes terrestres et la totalité des parcs éoliens en mer en ont fait l'objet.⁽¹⁾ Près de 20 % des projets de production d'énergie à partir de panneaux photovoltaïques font également l'objet d'un recours⁽²⁾.

La multiplication des contentieux a pu être perçue par les porteurs de projet comme préjudiciable au développement des énergies renouvelables puisque l'annulation d'une autorisation environnementale est susceptible d'entraîner des difficultés financières. Par ailleurs, tant que l'autorisation n'est pas purgée de tout recours, les opérateurs sont souvent réticents à lancer les travaux.

Pour les éoliennes, environ 7 %⁽³⁾ de ces recours aboutissent à une annulation totale de l'autorisation, ce qui génère des pertes importantes pour les

(1) *Étude d'impact du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, septembre 2022.*

(2) *Rapport fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, par Didier Mandelli, 26 octobre 2022.*

(3) *Étude d'impact du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, septembre 2022.*

porteurs de projets concernés. Aucun dispositif de compensation n'existe aujourd'hui.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

L'article 5 *bis* du projet de loi a été introduit par voie d'amendement COM-374 du rapporteur. Il complète le livre II du code de l'énergie par un titre X : « *Fonds de garantie pour le développement de projets d'énergie renouvelable* » dont les modalités sont définies par un nouvel article L. 295-1.

Partant du constat que l'insécurité juridique liée au risque d'une annulation par le juge administratif des autorisations accordées par l'administration constituait un frein au développement des énergies renouvelables, le Sénat a créé un fonds de garantie pour le développement de ces projets. Ce fonds est abondé par les promoteurs de projets d'énergies renouvelables.

Il a vocation à compenser une partie des pertes financières qui résulteraient d'un recours en annulation devant le juge administratif. Ces pertes seraient en partie couverte en cas d'annulation par le juge administratif de l'autorisation environnementale délivrée en application du titre VIII du livre I^{er} du code de l'environnement ou d'annulation du permis de construire pour les ouvrages de production d'énergie solaire photovoltaïque ou thermique créant une emprise au sol importante.

Les sociétés seraient éligibles à la compensation du fonds de garantie après la décision définitive, rendue au fond, par la juridiction saisie de l'annulation de l'autorisation environnementale ou du permis de construire.

Les modalités d'application de cet article, en particulier les conditions, les taux, les plafonds et délais d'indemnisation, le montant de la contribution financière et les modalités de gestion du fonds, sont déterminées par un décret en Conseil d'État.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

En séance, le Gouvernement a salué la création de l'article 5 *bis* et a présenté un amendement n° 585, qui place le dispositif proposé dans un nouvel article L. 311-10-5 du code de l'énergie et qui limite le fonds de garantie aux projets lauréats d'un appel d'offres. Cet amendement a recueilli l'avis favorable du rapporteur et a été adopté.

Il prévoit également une participation optionnelle à ce fonds. Cette adhésion a lieu préalablement au début des travaux de construction et postérieurement à la délivrance de l'autorisation environnementale ou du permis de construire par l'autorité compétente.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

L'examen en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a conduit à l'adoption de huit amendements.

Les amendements identiques CD560 de Mme Marie-Noëlle Battistel et CD952 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie ont été adoptés par la commission. Ils rendent éligibles au fonds de garantie les projets d'installation d'éoliennes en mer qui seront implantés en zone économique exclusive. Ces amendements avaient reçu un avis favorable du Gouvernement et du rapporteur pour avis.

L'amendement CD1224 du Gouvernement a été adopté. Il permet l'amorce du fonds *via* l'octroi d'une dotation initiale. La dotation initiale peut être imputée aux charges des missions des services publics de l'énergie. Un décret en définira les modalités.

Les amendements rédactionnels du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve : CD1144, CD1145, CD1146, CD1147 et CD1148 ont également été adoptés.

Après avoir adopté ces amendements, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption de l'article.

La commission des affaires économiques a adopté l'article ainsi modifié.

*

* *

Article 6 (supprimé)

Habilitation à légiférer par ordonnances relative à la simplification des procédures de raccordement des ENR électriques

Supprimé par la commission

Le présent article proposait d'habiliter le Gouvernement à réformer par ordonnance le régime et les procédures de raccordement des installations de production d'électricité renouvelable aux réseaux publics de transport et de distribution, afin d'accélérer les raccordements des nouvelles capacités pour accompagner la transition énergétique. Il a été supprimé par la commission des affaires économiques.

Le présent article a été supprimé par la commission.

I. L'ÉTAT DU DROIT

En connectant consommateurs et producteurs, même au-delà des frontières, les réseaux publics de transport et de distribution de l'électricité assurent l'approvisionnement des entreprises, collectivités, administrations et citoyens français. L'étendue de leur maillage et la qualité de ces réseaux sont des clés d'un approvisionnement suffisant et fiable de tout le territoire. Leur rôle est, *a fortiori*, déterminant pour la réussite de la décarbonation de la mobilité et de l'économie nationales et pour l'intégration des nouvelles installations de production d'électricité renouvelable dans le système électrique français, indispensable à l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone.

La multiplication de ces sites de production et points de recharge impose des investissements massifs pour adapter les réseaux électriques à la multiplication des raccordements. Depuis la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, un droit d'accès aux réseaux publics de transport et de distribution de l'électricité est en effet reconnu aux consommateurs et producteurs et les gestionnaires de ces réseaux doivent permettre le raccordement de leurs installations (pour prélever ou injecter de l'électricité). Ces lignes ayant par ailleurs une durée de vie très longue, leur entretien dans la durée suppose également des investissements et des travaux importants planifiés longtemps à l'avance.

Les gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution doivent donc disposer de ressources financières d'un niveau suffisant pour assurer leurs missions présentes et à venir. Réseau de transport d'électricité (RTE) et ENEDIS estimerait devoir mobiliser entre 2 et 4 milliards d'euros par an d'ici à 2050 pour assurer la transition énergétique, qui s'ajouteraient aux 2 milliards d'euros annuels d'investissements pour le renouvellement et la modernisation du réseau électrique. Cette couverture financière se fait par les tarifs d'utilisation des réseaux publics

d'électricité (TURPE), basés sur les coûts présents et prévisionnels des gestionnaires de réseau et directement intégrés à la facture des consommateurs ⁽¹⁾.

Si la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a, notamment, pour mission de définir le niveau correct de ces tarifs – qui prennent aussi en charge une partie des coûts de raccordement aux réseaux des installations de production d'énergies renouvelables (ENR) – et de préciser les conditions de ces raccordements, les principales règles applicables aux raccordements et à leur prise en charge financière sont fixées par différentes parties des livres I^{er} et III du code de l'énergie.

Au fil de l'introduction de nouveaux dispositifs pour accompagner le déploiement des énergies renouvelables – comme la mise en place, en 2010, du schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REN) élaboré par le gestionnaire du réseau public de transport en parallèle de son schéma décennal de développement à portée nationale – et de l'adaptation des règles aux nouvelles organisations de producteurs (comme les communautés d'énergie) ou aux nouveaux modes de consommation (telle l'autoconsommation), ce cadre juridique s'est beaucoup complexifié, sans réussir à réduire les temps de procédure. Le raccordement des installations d'énergies renouvelables et de certains consommateurs, industriels notamment, ainsi que les renforcements de lignes qui en découlent, pour le réseau de transport en particulier, peuvent ainsi prendre plusieurs années, retardant la mise en production des nouvelles installations. L'étude d'impact du présent projet de loi relève par exemple que les projets photovoltaïques en attente de raccordement représentent aujourd'hui une puissance cumulée de 13,4 GW.

Au regard de l'urgence de la transition énergétique, le présent article proposait donc d'autoriser le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances pour **simplifier les procédures, clarifier la prise en charge des coûts et améliorer le traitement des demandes de raccordement**, notamment dans l'objectif d'accompagner la décarbonation des grandes zones industrielles et la réindustrialisation de notre pays.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État avait reconnu la régularité de cette demande d'habilitation, justifiée en particulier par la technicité des dispositions envisagées et le besoin de coordonner les modifications des parties législatives et réglementaires.

(1) Cf. l'avis n° 285, tome 6, sur le projet de loi de finances 2023 de M. Philippe Bolo

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Le texte initial proposait six axes de réforme :

– « *1° Modifier les procédures applicables aux opérations de raccordement des installations de production et de consommation d'électricité aux réseaux publics de transport et de distribution d'électricité afin de les simplifier et d'accélérer les raccordements, le cas échéant en hiérarchisant ces opérations, et d'harmoniser les contrats d'accès au réseau de distribution, tant en cours que futurs, en confiant à la Commission de régulation de l'énergie compétence pour en approuver les modèles* ».

Parmi les évolutions envisagées, l'étude d'impact évoquait :

- l'objectif de permettre aux gestionnaires du réseau électrique de réaliser eux-mêmes la pose d'une ligne de télécommunications en fibre optique en même temps qu'il raccorde une installation. Cette possibilité de coupler les deux interventions avait été introduite dans la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, mais la disposition correspondante avait été qualifiée de cavalier législatif par le Conseil constitutionnel ;

- la modification du régime des raccordements au réseau pour les échanges transfrontaliers (article L. 342-5 du code de l'énergie).

Ces deux points ont été directement introduits dans la loi par l'article 6 bis (se reporter à son commentaire).

L'habilitation pouvait également autoriser le Gouvernement à revoir les différents délais de raccordement prévus par la loi (selon les puissances, les types d'usage ou de production, cf. articles L. 342-3 et suivants) dont le non-respect emporte pour le gestionnaire de réseau le versement d'indemnités compensatoires. L'étude d'impact semblait néanmoins écarter cette éventualité – le Sénat a tout de même adopté deux articles, les 21 et 22, révisant certains de ces délais.

En revanche, l'axe 1° (comme l'axe 2°, voir ci-après) de l'habilitation envisageait explicitement la possibilité de hiérarchiser les opérations de raccordement des installations de production et de consommation, pour les accélérer.

Le ministère de la transition énergétique précise qu'il s'agissait de **fixer des critères de priorité** afin de hiérarchiser le traitement des demandes de raccordement dans la file d'attente, le cas échéant, ou de concentrer les investissements des gestionnaires de réseau sur certaines zones déterminées ou jugées favorables pour l'implantation d'installations de production, sans forcément que des demandes de raccordement se soient encore concrétisées sur ces zones (voir

également l'axe 3°). Cette hiérarchisation pouvait se faire en fonction des impacts en termes de baisse des émissions de gaz à effet de serre induites par les demandes de raccordement ou par la maturité des projets ayant demandé leur raccordement (projets disposant déjà d'une autorisation par exemple).

Le second objectif affiché par l'axe 1° était de définir, pour plus de lisibilité – et d'équité – **un cadre commun pour des modèles de contrats d'accès aux réseaux de distribution d'électricité**, approuvé par la Commission de régulation de l'énergie, à l'instar de ce qui se fait déjà pour les modèles de contrats d'accès au réseau de transport (article L. 342-4). **Ce point a finalement été développé dans la loi par l'article 6 bis** (voir son commentaire) ;

– « 2° *Modifier les dispositions applicables tant au raccordement au réseau des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable qu'au financement des ouvrages de raccordement définies par les schémas régionaux prévus à l'article L. 321-7 du code de l'énergie, notamment pour identifier les priorités s'agissant des ouvrages, des projets et des délais, et d'adapter les modalités d'élaboration et d'évolution de ces schémas* ».

Il s'agissait d'optimiser les schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REN). Outils de planification des travaux à mener à la maille régionale, ces schémas doivent identifier les ouvrages à créer ou à renforcer pour le raccordement des énergies renouvelables. Les producteurs renouvelables qui s'y raccordent sont alors redevables d'une quote-part du coût de ces ouvrages (voir l'axe 4°).

L'article L. 321-7 du code de l'énergie prévoit que le S3REN est élaboré par le gestionnaire du réseau public de transport, en accord avec les gestionnaires des réseaux publics de distribution et après avis du conseil régional et des autorités organisatrices de la distribution (AODE) concernées, c'est-à-dire les collectivités territoriales et leurs groupements propriétaires des réseaux de distribution. Il fait également l'objet d'une évaluation environnementale et d'une participation du public conformément aux articles L. 122-4 et L. 123-9 du code de l'environnement.

Le schéma est établi pour atteindre la capacité globale de raccordement réservée pendant trois à dix ans aux nouvelles capacités de production d'électricité renouvelable, fixée par le préfet de région en tenant compte de la programmation pluriannuelle de l'énergie, du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie ou du schéma régional en tenant, lieu ainsi que de la dynamique des demandes de raccordement attendue dans la région. Il doit ainsi définir les ouvrages à créer ou à renforcer nécessaires pour parvenir à cet objectif, le périmètre de mutualisation des postes du réseau public de transport, des postes de transformation entre ce réseau et les réseaux publics de distribution et des liaisons entre ces divers postes ainsi que les capacités d'accueil de chacun de ces postes.

En dépit d'une première ordonnance prise le 22 mai 2019 – l'ordonnance n° 2019-501 dont l'article 20 du présent projet de loi propose la ratification – pour

simplifier, déjà, la procédure d'élaboration et de révision des S3REnR, un diagnostic réalisé avec les différentes parties prenantes montre que les modalités et délais d'élaboration, de révision et d'adaptation de ces schémas sont toujours responsables de certaines lourdeurs ; la nouvelle procédure d'adaptation faisant quasiment systématiquement l'objet d'une évaluation environnementale stratégique, elle engendre encore des délais de 18 mois ; les différentes étapes d'une révision prennent quant à elles deux à trois ans.

Ces délais administratifs se doublent des rigidités propres aux schémas actuels : le planning des travaux récurrents empêche les gestionnaires de réseau de lancer les études, autorisations et travaux nécessaires aux nouveaux besoins, retardant d'autant les raccordements. Enfin, les schémas ayant mal appréhendé la forte dynamique du photovoltaïque diffus, ces multiples demandes saturent rapidement les capacités ou certains postes du réseau.

La nouvelle habilitation visait donc à :

- encadrer les délais d'élaboration des schémas régionaux et à adopter une procédure plus souple pour leurs évolutions, afin qu'ils puissent faire l'objet d'une actualisation régulière ;

- **introduire la notion d'ouvrages prioritaires pour le raccordement**, dont les travaux peuvent être engagés sans attendre les demandes de raccordement.

Cela bénéficierait aux projets déjà déclarés et aux plus matures, ou aux gisements de développement d'ENR les plus importants ;

- instaurer des facilités pour le raccordement aux ouvrages décidés dans le cadre des schémas, afin d'inciter les producteurs à se déclarer rapidement auprès du gestionnaire de réseau ;

- et préciser les modalités de financement des ouvrages mutualisés (ceux qui s'inscrivent dans le périmètre d'un S3RENr), en particulier **l'avance des coûts par le TURPE** et les modalités de prise en charge des éventuels coûts échoués ⁽¹⁾ (voir l'axe 4°).

Le ministère expliquait qu'il n'était **pas question de modifier la répartition des coûts** ; la quote-part sera calculée selon les mêmes modalités qu'actuellement. Mais il était envisagé de créer **un régime spécifique pour les producteurs dont le raccordement nécessiterait des ouvrages non prévus par le schéma** : S'ils demandent un raccordement dans les meilleurs délais, ces producteurs se verront proposer de **financer intégralement les ouvrages, sans attendre la révision du schéma**.

Certains de ces points ont d'ores et déjà été traduits en droit par l'article 6 bis.

(1) *En cas d'abandon d'une procédure de mise en concurrence pour l'implantation d'un parc de production en mer (article L. 342-7 du code de l'énergie).*

En tout état de cause, le régime du schéma de développement décennal (SDDR) ne devait pas être modifié, même si les interactions entre le schéma national et les schémas régionaux sont multiples. Il est en effet fréquent que des ouvrages à renforcer ou à créer soient identifiés à l'occasion de l'élaboration des S3RENR et que ces ouvrages soient versés dans la future version du SDDR. De même des ouvrages prévus dans le SDDR actuel et lancés par RTE peuvent profiter aux producteurs ENR et intégrer l'état existant du réseau servant de base au travail de planification dans le cadre des S3R.

– « 3° Identifier les cas dans lesquels les gestionnaires de réseaux peuvent ou doivent **réaliser de façon anticipée certains travaux, études et procédures afin d'accélérer le raccordement des nouvelles capacités de production ou de nouvelles consommations et définir les conditions dans lesquelles les coûts de ces travaux, études et procédures, y compris les éventuels coûts échoués, sont couverts par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité** ».

Les évolutions envisagées étaient de même nature (identification des ouvrages prioritaires, définition des modalités de la couverture de ces investissements par le TURPE) ; mais l'idée était de **passer à un stade supérieur d'anticipation des investissements, en demandant aux gestionnaires de réseaux d'engager des travaux d'adaptation du réseau dans des zones où il sera vraisemblablement nécessaire, à court ou moyen terme, d'accompagner massivement, et rapidement, l'électrification de l'industrie** (ou le développement des énergies renouvelables dans un territoire présentant un gisement important, comme de futurs parcs d'éolien en mer) **sans attendre** qu'un besoin se soit déjà exprimé.

Cela devrait concerner en particulier les grandes zones industrialo-portuaires et les bassins industriels historiques (tels Dunkerque, Fos ou Le Havre). Cette anticipation vise à éviter que leurs processus de décarbonation ne soient ralentis par les délais de raccordement.

Actuellement, l'obtention des autorisations administratives nécessaires à l'adaptation du réseau public de transport d'électricité requiert en moyenne, pour les projets de grande ampleur, cinq années d'instruction, avant même de pouvoir commencer les travaux qui s'étendent ensuite sur deux ans à trois ans en moyenne. Ces délais sont bien souvent supérieurs au temps de développement des projets industriels de décarbonation.

Des auditions menées par vos rapporteurs, il ressort **que les zones d'anticipation du développement des ouvrages** par les gestionnaires de réseau n'ont pas été pensées comme étant directement en lien avec les zones prioritaires identifiées dans les documents d'urbanisme, ni avec les « zones propices » ou « prioritaires » envisagées par les articles 1° A et 3 du présent projet de loi. Elles reposeront sur le constat que le volume de gisements identifiés dans certains territoires ou la dynamique constatée sur les demandes de raccordement **« rendent certains ouvrages sans regret pour la collectivité »**. Dans la pratique, il est probable

qu'il puisse y avoir un recoupement entre les zones identifiées par les S3REN et celles relevant de la planification par les collectivités ; mais RTE souligne l'importance de ne pas créer de lien direct entre ces deux types de « zones » afin que les schémas puissent être engagés rapidement.

– « **4° Redéfinir certaines modalités de répartition et de prise en charge des coûts de raccordement par le tarif d'utilisation des réseaux mentionné à l'article L. 341-2 du code de l'énergie et le reste à charge des redevables mentionnés aux articles L. 342-7 et L. 342-11 du même code** ».

Un raccordement nécessite des ouvrages d'extension du réseau public existant, des ouvrages de branchement en basse tension de l'installation et, le cas échéant, des ouvrages de renforcement des réseaux.

Un producteur, ou un consommateur, peut faire exécuter, à ses frais et sous sa responsabilité, les travaux de raccordement sur les ouvrages consacrés à son installation (L. 342-2). Mais le 3° de l'article L. 341-2 prévoit que les TURPE intègrent une partie des coûts de raccordement demandés par les consommateurs, ainsi que par les producteurs d'électricité renouvelable, quand ils sont raccordés aux réseaux publics. Le niveau de prise en charge (dit **taux de réfaction**) ne peut cependant excéder 40 % pour les premiers, 60 % pour les seconds quand leur puissance est inférieure à 500 kilowatts ⁽¹⁾. Les renforcements de lignes sont dans tous les cas couverts par les TURPE.

La partie des coûts correspondant à une extension en dehors du périmètre de l'opération de raccordement est prise en charge par la collectivité chargée de l'urbanisme (avant-dernier alinéa du 1° de l'article L. 342-11).

Enfin, selon l'article L. 342-6, la partie des coûts de branchement et d'extension des réseaux non couverts par les TURPE peut faire l'objet d'une **contribution** versée au maître d'ouvrage des travaux – qu'il s'agisse d'un gestionnaire de réseau, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte.

L'article L. 342-7 traite plus précisément de la contribution due au gestionnaire du réseau public de transport quand il est maître d'ouvrage. Dans ce cas, le redevable de la contribution est le demandeur du raccordement – sauf pour les installations de production d'électricité renouvelable en mer qui ont fait l'objet d'une procédure de mise en concurrence. Si le producteur n'a pas eu le choix de l'implantation, il revient au gestionnaire de supporter le coût du raccordement, y compris les coûts échoués – au final, toutefois, cette prise en charge est reportée dans les TURPE.

(1) Ou 80 % en cas de remplacement ou d'adaptation d'installations dont la puissance est inférieure à 36 kVA.

Les sites électro-intensifs bénéficient également de réfaction pouvant aller jusqu'à 90 % pour les entreprises fortement consommatrices d'électricité et 50 % pour les installations permettant le stockage de l'énergie (article L. 341-4-2 du code de l'énergie).

Auditionnée par vos rapporteurs, la CRE a rappelé que le coût du raccordement d'un parc d'éoliens *off shore*, à 20 km des côtes, représente environ 1,3 milliard d'euros.

En dehors des installations en mer, si le raccordement s'inscrit dans un S3RENR, la contribution du producteur au maître d'ouvrage cumule une contribution pour les ouvrages propres à l'installation de production d'ENR et une quote-part du coût des ouvrages créés et mutualisés en application du schéma (dite **quote-part unitaire**). Mais le TURPE prend en charge l'un ou l'ensemble des éléments de cette contribution. En revanche, si le raccordement d'une installation d'énergie renouvelable se fait hors périmètre d'un S3RENR, le producteur est redevable de l'ensemble de ces éléments (article L 342-12). De même pour le producteur pour lequel aucune capacité de raccordement n'a été réservée dans le S3RENR (article D. 342-22).

L'article L. 342-11 désigne quant à lui les différents consommateurs redevables de la contribution pour l'extension du réseau de distribution opérée pour leur raccordement, à savoir le bénéficiaire d'un permis de construire ou d'aménagement ; le bénéficiaire de l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol, l'aménageur, le conseil municipal, etc.

Selon l'étude d'impact, le 4° visait à « *rendre plus lisible les modalités de tarification des raccordements, ainsi [qu'à] préciser les principes de contribution attachés aux dispositions nouvellement créées et relatives aux ouvrages construits en anticipation* ». Il était ainsi envisagé de :

- clarifier la prise en charge par les TURPE d'une partie des coûts de raccordement et des prestations annexes réalisées par les gestionnaires de réseau et substituer au 3° de l'article L. 341-2 un nouvel article qui préciserait les utilisateurs pouvant bénéficier de cette réfaction ;

- **supprimer la contribution des collectivités** dans les opérations d'aménagement et ouvrir la possibilité, s'agissant des demandeurs, de **créer des forfaits de raccordement ou sur devis, avec application d'un plafond**, déterminé en lien avec la CRE ;

- remonter au niveau d'un décret pris après avis de la CRE les modalités de calcul de la contribution due pour le raccordement, aujourd'hui prévues par un arrêté proposé par la CRE ;

- **clarifier la prise en charge du branchement**, dont les coûts ne seraient pas partagés aujourd'hui.

Certains des points du 4° ont été transcrits en droit par l'article 6 bis.

– « **5° Modifier les missions des gestionnaires de réseau, afin de faciliter le partage de données relatives aux réseaux publics d'électricité et aux installations de consommation et de production, afin d'optimiser les opérations de**

raccordement ».

En adaptant les réseaux publics de distribution et de transport d'électricité afin de permettre le raccordement des producteurs, des consommateurs ou des exploitants d'installations de stockage, ainsi que la connexion avec les réseaux de distribution et l'interconnexion avec les réseaux des pays européens (articles L. 321-6 et L. 322-8), les gestionnaires de réseaux disposent de données fournies sur les capacités existantes de ces réseaux mais aussi sur la localisation des installations de production d'ENR, dont une meilleure connaissance pourrait permettre d'optimiser les choix des futures implantations ou les choix d'approvisionnement des consommateurs. Cet axe de l'habilitation proposait donc de faire évoluer les obligations des gestionnaires de réseau en matière de partage de ces données.

En audition, les gestionnaires de réseaux ont toutefois rappelé que les données de consommation sont sensibles et la propriété des clients. Il conviendra donc de s'assurer que leur accès et leur exploitation respectent ces droits.

Enfin, selon l'étude d'impact, il était également envisagé d'« *inscrire explicitement dans le code de l'énergie le rôle d'anticipation que doivent assumer les gestionnaires en matière de développement des réseaux* » – rôle auquel renvoyait en particulier l'axe 3° de l'habilitation.

– « **6° Adapter les modalités de consultation du public pour les ouvrages des réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité afin de mieux articuler les différentes procédures existantes et d'alléger les modalités de consultation spécifiques à un projet lorsque celui-ci s'inscrit dans un plan ou programme ayant déjà fait l'objet d'une procédure de consultation du public** ».

Les modalités de consultation et de concertation du public autour des projets d'ouvrages du réseau de transport sont actuellement précisées par la circulaire du 9 septembre 2002 relative au développement des réseaux publics de transport et de distribution de l'électricité.

Le projet de loi proposait de modifier ces procédures pour réduire encore un peu plus les délais globaux de réalisation des ouvrages de réseau, en particulier lorsque ceux-ci sont prévus par un plan ou programme.

L'étude d'impact envisageait notamment la possibilité de mettre en place une concertation sous l'égide du préfet du département, associant les élus, les associations et les organisations professionnelles pour identifier les zones prioritaires où les travaux seront anticipés.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

On relèvera au préalable que des professionnels des secteurs du gaz, de la chaleur ou de l'hydrogène ont exprimé leur regret de ne pas être concernés par l'habilitation.

Quoi qu'il en soit, la commission des affaires économiques du Sénat a adopté l'amendement COM-346 de son rapporteur visant à mieux encadrer l'habilitation à légiférer par ordonnances. Celui-ci réduisait de 9 à 6 mois le délai d'élaboration de l'ordonnance et explicitait le fait que l'habilitation ne porte que sur le code de l'énergie en listant les dispositions applicables aux réseaux de distribution et de transport d'électricité.

Il imposait en outre l'association, à l'élaboration des ordonnances attendues, des gestionnaires des réseaux publics, des autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE), des représentants des entreprises électro-intensives et des producteurs d'électricité renouvelable.

En séance publique, le Sénat a adopté, avec les avis favorables du Gouvernement et de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, l'amendement n° 558 rect. de MM. Patrick Chauvet et Daniel Gremillet et de Mme Sophie Primas qui ajoutait la CRE parmi les acteurs à associer.

L'amendement adopté par la commission des affaires économiques introduisait par ailleurs plusieurs limites à l'habilitation. Elle ne pouvait ainsi modifier les compétences légales des AODE en matière de maîtrise d'ouvrage des travaux sur les réseaux de distribution (au point 1°), ni l'exigence d'un accord des gestionnaires de réseaux de distribution et d'un avis du conseil régional et des AODE à l'élaboration des S3REN (2°). Elle ne devait pas davantage aggraver la contribution des redevables mentionnés à l'article L. 342-11, ni réduire la réfaction spécifique ou les diminutions de TURPE accordés aux producteurs d'électricité renouvelable et aux entreprises électro-intensives (4°).

Enfin, cet amendement a **supprimé le point du 1° de l'habilitation** visant à harmoniser les contrats d'accès aux réseaux publics de distribution d'électricité, sous le contrôle de la CRE, choisissant de l'inscrire directement dans la loi dans son nouvel article 6 *bis* (voir le commentaire des 1° à 3° de cet article).

On relèvera que d'autres parties de l'habilitation à légiférer par ordonnances ont été transcrites en dur sans que le périmètre de l'article 6 n'ait été corrigé en conséquence, qu'il s'agisse de la réforme des S3REN prévue au 2° (*cf.* les 2 *bis* et 2 *ter* du I de l'article 6 *bis*) ou de la pose de fibres optiques couplée à des travaux de raccordement évoquée au 1° (*cf.* le 4° du I de l'article 6 *bis*).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

En commission des affaires économiques, des députés de plusieurs groupes ont soutenu des amendements supprimant cet article d’habilitation. Tout en invoquant des motifs divers, ils ont souligné l’importance de ne pas dessaisir le Parlement sur une réforme aussi cruciale pour la réussite de la transition électrique de notre économie.

Si le rapporteur Henri Alfandari a suggéré d’attendre la séance pour réduire le champ de l’habilitation aux points qui n’auront pas encore été introduits en droit positif, la ministre a indiqué qu’elle émettrait un avis favorable à ces amendements de suppression si leurs auteurs acceptaient que le Gouvernement dépose en séance une nouvelle rédaction de l’article d’habilitation permettant de procéder aux mesures d’ajustement nécessaires.

Après l’accord des différents auteurs sur ce principe, la commission a adopté les amendements CE369 de Mme Yaël Menache (RN), CE385 de M. Sébastien Jumel (GDR), CE515 de M. Jérôme Nury (LR) et CE598 de M. Charles Fournier (Écolo-NUPES) qui **suppriment l’article 6**.

*

* *

Article 6 bis A (nouveau)

Définition de procédures dérogatoires, temporaires, pour accélérer le raccordement des projets industriels nécessaires à la transition énergétique

Introduit par la commission

Adopté par la commission des affaires économiques, le présent article crée, pour quatre ans, un régime procédural simplifié en matière d’autorisations administratives afin d’accélérer le raccordement au réseau public de transport d’électricité des installations industrielles les plus fortement émettrices de gaz à effet de serre.

Il permet également de déroger, sur la même période, aux restrictions définies par la loi Littoral pour autoriser l’implantation, dans des sites identifiés comme remarquables, des postes électriques indispensables à l’électrification des grands sites industriels.

I. L’ÉTAT DU DROIT

L’électrification des procédés industriels est un des grands enjeux de la décarbonation de notre économie et une étape primordiale de la transition énergétique de la France et de l’atteinte de son objectif de neutralité carbone en

2050, les cinquante sites industriels français les plus émetteurs représentant 43 millions de tonnes équivalent CO₂, c'est-à-dire 55 % des émissions de l'industrie.

Mais adapter le réseau public de transport de l'électricité à la conversion énergétique de grands bassins comme Dunkerque, Fos ou Le Havre suppose des travaux de grande ampleur et demande plusieurs années avant d'aboutir. **L'obtention des autorisations administratives nécessaires requiert en effet cinq années d'instruction en moyenne pour les projets de grande ampleur**, avant même de pouvoir commencer les travaux qui s'étendent ensuite sur deux ans à trois ans en moyenne.

Ces délais sont bien souvent supérieurs au temps de développement des projets industriels de décarbonation, ce qui peut retarder leur mise en service et ainsi repousser l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Pour accompagner sans retard ces processus essentiels, la commission des affaires économiques a adopté l'amendement CE1038 de Mme Laurence Maillart-Méhaïgnerie (RE), qui crée **un régime procédural temporaire simplifié en matière d'autorisations administratives afin d'accélérer le raccordement au réseau public de transport d'électricité des installations industrielles les plus fortement émettrices de gaz à effet de serre**.

Seuls sont concernés les « *grands projets industriels nécessaires à la transition énergétique* » visés à l'article 1^{er} du présent projet de loi, et plus précisément aux 2^o (production ou stockage d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone) et aux 5^o du II (projets de modification d'installations industrielles ayant la décarbonation de leurs procédés, notamment, pour objectif de ce même article).

Les dérogations proposées sont très encadrées, d'abord dans leur périmètre :

– les projets en question « *doivent concourir de manière directe à une réduction significative des émissions de gaz à effet de serre* » des installations industrielles soumises à autorisation, au titre du code de l'environnement, pour les émissions carbone résultant de leurs activités (*cf.* article L. 229-6) ;

– et ces dernières doivent représenter, en elles-mêmes ou pour l'ensemble territorial qu'elles représentent, des émissions supérieures à 250 000 tonnes par an.

Les dérogations sont également **encadrées dans leur durée** : il est proposé de limiter leur application à 48 mois (4 ans), car il ne s'agit que d'accompagner la décarbonation prioritaire des plus grands sites, que le Gouvernement souhaite voir s'engager le plus rapidement possible.

Au demeurant, il reviendra au gestionnaire du **réseau public de transport de l'électricité** de décider de faire usage de tout ou partie de ces dérogations en fonction des besoins associés à chaque projet, et seulement « *lorsque l'application des règles de droit commun est incompatible avec la finalité poursuivie par ces projets, notamment en ce qui concerne leur date de mise en service* ».

Ces dérogations sont enfin **encadrées dans leur mise en œuvre**, puisqu'elles ne modifient pas les exigences applicables au fond, notamment au titre du code de l'environnement et du code de l'urbanisme.

Sont ainsi prévues :

– une disposition prévoyant **une concertation préalable simplifiée**, qui préserve néanmoins les principes de participation éclairée du public en amont et de consultation des parties intéressées puisqu'elle associe élus, associations, organisations professionnelles et public et permet de débattre de l'opportunité, des impacts et des alternatives aux projets de raccordement.

À l'issue de cette concertation, un commissaire enquêteur fait la synthèse des observations et propositions du public et la transmet au préfet qui la rend publique par voie électronique. Le gestionnaire du réseau de transport dispose quant à lui de quinze jours pour indiquer les mesures qu'il juge nécessaires pour répondre aux enseignements qu'il tire de la concertation ;

– une disposition offrant la possibilité, pour le ministre chargé de l'environnement, de remplacer le processus d'évaluation environnementale par **une démarche simplifiée d'analyse des incidences environnementales et pour la santé humaine**.

L'aménagement procédural n'est ouvert que pour le raccordement des installations industrielles visées par le présent article qui sont par ailleurs localisées sur des sites dont la liste sera fixée par décret.

Avant de délivrer une première autorisation, un dossier sera mis à la disposition du public (et communiqué à la Commission européenne) comportant le projet de la décision d'appliquer cette procédure spécifique et les raisons justifiant cette dispense ainsi qu'un dossier établi par le porteur du projet présentant l'analyse des incidences et les éventuelles mesures de compensation.

Cette dérogation se fonde sur l'article 2, paragraphe 4, de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, qui autorise un État membre, « *dans des cas exceptionnels* », à exempter d'étude d'impact un projet spécifique ou à aménager la forme de cette étude ;

– une disposition permettant d'**accorder aux travaux de raccordement concernés la dérogation**, prévue au 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, **aux interdictions édictées pour protéger certaines espèces**

avant même qu'aient été définies toutes les mesures nécessaires pour compenser les atteintes prévues, ou prévisibles, que les travaux porteront à ces espèces protégées et à leurs habitats.

La dérogation sera toutefois accompagnée de la prescription, avant l'engagement des travaux, de mesures obligatoires d'évitement ou de réduction des atteintes. Quant aux mesures de compensation, elles seront soumises à un délai de mise en œuvre ne pouvant dépasser dix-huit mois ;

– une disposition dispensant les lignes électriques aériennes qui feront partie du projet de raccordement de la procédure d'approbation de projet d'ouvrage et des autres formes d'instruction prévues à l'article L. 323-11 du code de l'énergie, dès lors leur construction est déjà soumise à autorisation environnementale ou que leurs travaux font l'objet d'une déclaration d'utilité publique ;

– enfin, une disposition **permettant d'implanter des postes électriques dans les espaces identifiés comme remarquables** (ou caractéristiques et dans les milieux identifiés comme nécessaires au maintien des équilibres biologiques) et à préserver en application de la loi Littoral (article L. 121-23 du code de l'urbanisme).

En effet, si l'article 16 du présent projet de loi introduit un assouplissement, pérenne, de cette loi concernant l'implantation du réseau public de transport d'électricité, cette dérogation est limitée aux seules « *lignes électriques* » dans les espaces identifiés comme remarquables (ERL).

Les postes électriques sont pourtant nécessaires à l'électrification des installations industrielles de forte puissance, et ne peuvent bien souvent être implantés qu'à proximité de celles-ci, se heurtant alors aux restrictions de la loi Littoral lorsque les installations sont elles-mêmes localisées à proximité du littoral (telles des zones industrialo-portuaires).

Il est donc proposé d'identifier, dans une liste définie par décret, les sites susceptibles de bénéficier de cette autorisation. Il est cependant **exigé que le demandeur démontre que cette localisation des projets répond à nécessité technique impérative** ; et l'autorisation pourra toujours être refusée si le projet est de nature à porter une atteinte excessive aux sites et paysages remarquables ou caractéristiques ou aux espaces et aux milieux à préserver.

Enfin, au-delà des quatre ans de validité du dispositif, si les raccordements déjà réalisés ne seront pas remis en cause, mais les restrictions de la loi Littoral s'appliqueront à nouveau pleinement aux futurs projets.

*

* *

Article 6 bis B (nouveau)

Possibilité temporaire de définir un ordre de classement pour le raccordement des grands projets industriels nécessaires à la transition énergétique

Introduit par la commission

Adopté par la commission, le présent article permet de définir un ordre de classement entre les demandes de raccordement des « *grands projets industriels nécessaires à la transition énergétique* » lorsque, dans un périmètre géographique donné, l'ensemble de ces demandes engendre un délai de raccordement de plus de cinq ans pour au moins l'un de ces projets.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La décarbonation de l'industrie nationale exigera des adaptations importantes du réseau public de transport d'électricité, que ce soit pour renforcer les réseaux face à l'électrification des processus ou pour accueillir les nouveaux sites produisant de l'hydrogène par électrolyse.

L'accélération de ce processus – indispensable pour que la France atteigne ses objectifs de neutralité carbone – démultipliera les demandes de raccordement sur une période relativement courte. Le risque de saturation est d'autant plus important que ces demandes solliciteront des capacités de transport de plusieurs gigawatts, lesquelles nécessitent la réalisation d'ouvrages électriques significatifs dans des délais pouvant atteindre huit ans en fonction des procédures administratives auxquelles ces ouvrages sont soumis.

L'article 6 *bis* A propose des allègements procéduraux pour réduire ces délais administratifs ; mais ce faisant, il augmentera les risques d'embouteillage des demandes.

Or, la loi actuelle ne reconnaît qu'un droit d'accès aux réseaux publics de transport et de distribution de l'électricité pour tous les consommateurs et producteurs et son corollaire, le devoir des gestionnaires de ces réseaux de permettre le raccordement de leurs installations. Aucun dispositif ne permet de définir des priorités de raccordement.

La capacité disponible ou programmée est seulement réservée puis allouée au premier arrivé, indépendamment de la consistance des projets, de leur maturité voire de leur probabilité de réalisation (certains faisant de la surréservation de capacités), et sans considération par rapport au fait que des petits projets

d'électrification matures, pouvant être raccordés rapidement, puissent être bloqués par d'importants projets beaucoup plus incertains.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des affaires économiques, avec l'avis favorable du rapporteur Éric Bothorel, a donc adopté l'amendement CE1037 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE) qui permet de définir **un ordre de classement entre les demandes de raccordement des « grands projets industriels nécessaires à la transition énergétique »** visés à l'article 1^{er} du présent projet de loi lorsque, dans une zone géographique donnée, l'ensemble de ces demandes adressées aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité *« engendre, pour au moins un de ces projets, un délai de raccordement supérieur à cinq ans en raison de l'insuffisance de la capacité d'accueil prévisionnelle du réseau public de transport de l'électricité »*.

Comme les dérogations introduites à l'article 6 bis A, le dispositif ne sera **ouvert que pendant 48 mois**.

Cet ordre de classement sera établi par l'autorité compétente de l'État, sur proposition du gestionnaire du réseau de transport et sur des *« critères objectifs et transparents »*, définis par décret en Conseil d'État. Ils pourront tenir compte *« notamment des dates de mise en service prévisionnelles des projets [industriels], des caractéristiques et des réductions d'émissions de gaz à effet de serre permises par ces projets, ainsi que des dates de réception par le gestionnaire de réseau des demandes de raccordement associées »*.

Le gestionnaire de réseau concerné devra ensuite faire le nécessaire pour assurer le raccordement de ces projets industriels selon l'ordre arrêté. Il s'imposera aux demandeurs de raccordement qui n'ont pas encore conclu de convention de raccordement ou pourra remettre en cause les délais prévus dans le cadre des conventions déjà conclues.

Cette priorisation ne s'opèrera toutefois qu'entre les demandes de raccordement des grands sites industriels et ne devrait pas, en principe, avoir d'impact sur les autres demandes de raccordement.

*

* *

Article 6 bis

Inscription directe dans la loi de dispositions prévues par l'habilitation à légiférer par ordonnance

Adopté par la commission avec modifications

Le présent article prévoit d'inscrire directement dans la loi plusieurs réformes envisagées par l'habilitation proposée à l'article 6, en particulier la définition, et l'approbation par la Commission de régulation de l'énergie, de modèles harmonisés de contrats d'accès aux réseaux de distribution et la rationalisation du dispositif du schéma régional de raccordement au réseau public des énergies renouvelables (S3RENr).

Outre des rédactionnels, la commission des affaires économiques a adopté un amendement à cet article qui précise et complète les dispositifs introduits par le Sénat, notamment en prévoyant que les contributions dues pour un raccordement au réseau public de transport d'électricité peuvent être forfaitisées.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article 6 *bis*, introduit par le Sénat, s'attache à **traduire dans la loi plusieurs points prévus par l'habilitation proposée à l'article 6, qui vise à réformer les règles applicables aux raccordements aux réseaux publics de transport et de distribution d'électricité.**

Plusieurs des dispositifs juridiques correspondant ont été exposés dans le commentaire de l'article 6, notamment le régime des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3RENr) ainsi que les modalités de répartition et de prise en charge des coûts de raccordement par le tarif d'utilisation des réseaux (TURPE).

Les autres seront décrits au fil de la présentation des dispositifs adoptés par le Sénat.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

1. L'harmonisation des modèles de contrat d'accès aux réseaux de distribution de l'électricité

Dans un premier temps, la commission des affaires économiques a adopté l'amendement COM-347 de son rapporteur, qui intègre directement dans la loi deux dispositions de l'habilitation précitée (envisagés aux 1° et 4° de l'article 6) :

– **Le 1° A** inscrit à l'article L. 111-91 du code de l'énergie, qui définit le droit d'accès aux réseaux publics de transport et de distribution, le principe selon

lequel des modèles de contrat d'accès à leurs réseaux sont élaborés par les gestionnaires et soumis à l'approbation de la CRE.

Au surplus, il étend à ces modèles la règle selon laquelle le silence gardé pendant trois mois par la CRE vaut rejet des modèles s'agissant des gestionnaires d'un réseau public de distribution desservant au moins 100 000 clients et du gestionnaire de réseau de transport, et acceptation pour les autres – une règle qui ne s'applique aujourd'hui qu'aux modèles de contrat d'accès aux réseaux de distribution conclus avec les fournisseurs ;

– **Le 1° du présent article** prévoit désormais, à l'article L. 111-92-1 du code de l'énergie, que des **modèles de contrat** soient établis par chaque gestionnaire de réseau public de distribution d'électricité pour l'accès des consommateurs et producteurs d'électricité à leur réseau (et non plus seulement pour l'accès des fournisseurs) ; et **le 2°** charge, à l'article L. 314-3, **la Commission de régulation de l'énergie (CRE) d'approuver ces modèles**, tout en rappelant qu'elle le fait également pour les modèles de contrat d'accès au réseau public de transport d'électricité.

Cette approbation de la CRE a pour objectif d'harmoniser les régimes applicables par les différents gestionnaires de réseaux, notamment en matière de TURPE, et de lui permettre de jouer son rôle d'arbitre.

– **Le 3°** abroge la contribution des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale au financement de l'extension des réseaux publics de distribution d'électricité, dans les six mois suivant la promulgation de la loi (**III**).

Auditionné, ENEDIS s'est dit plutôt favorable à cette suppression, mais un report de la charge sur l'ensemble des consommateurs *via* le TURPE ne lui semblerait pas légitime.

Ultérieurement, en séance, le Sénat a adopté, avec l'avis favorable de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, l'amendement n° 649 rect. *bis* du Gouvernement qui **poursuit la transcription en dur de différents points de l'habilitation** prévue à l'article 6 :

Le II du présent article prévoit que ces modèles de contrat d'accès sont applicables dès leur approbation par la CRE. Ils seront **également applicables aux contrats en cours à cette date** dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État. L'objectif de la mesure est d'homogénéiser des situations aujourd'hui très diverses (et de permettre, par exemple, que l'ensemble des installations raccordées au réseau qui disposent des capacités constructives nécessaires puissent **participer au réglage de la tension** ⁽¹⁾). Le Gouvernement explique que cela facilitera un

(1) *Le TURPE prévoit la possibilité d'inciter les producteurs à régler leurs installations de production pour absorber de l'énergie réactive. Une fois le contrat approuvé par la CRE, le gestionnaire de réseau de distribution sera en mesure d'appliquer le dispositif à l'ensemble des producteurs pour limiter les élévations de tension générées par le développement des ENR, notamment sur le réseau de transport. En contribuant à*

raccordement à court terme (avec un gain de temps pouvant aller jusqu'à un an) de nouvelles capacités d'ENR.

2. L'optimisation des schémas régionaux de raccordement au réseau public des énergies renouvelables (S3RENR)

Le même amendement du Gouvernement s'est attaché à faire évoluer le régime des schémas régionaux de raccordement au réseau public des énergies renouvelables (S3RENR) :

– **Le 2° bis** réforme le dispositif du S3RENR, défini à l'article L. 321-7 du code de l'énergie, dans le sens annoncé à l'axe 2° de l'habilitation.

Pour renforcer l'action « anticipatrice » des gestionnaires de réseau, l'autorité administrative devra fixer la capacité globale de raccordement à **un horizon de 10 à 15 ans**, et non plus seulement de 3 à 10 ans dans la pratique actuelle.

Pour rationaliser l'élaboration du schéma régional par le gestionnaire du réseau de transport, l'article L. 321-7 précise également comment est appréciée la dynamique de développement des énergies renouvelables (ENR) dans la région, qui sert de référence pour la fixation de la capacité cible : elle résulte « *notamment des prévisions d'installations de production d'énergies renouvelables déclarées auprès du gestionnaire du réseau public de transport et des projections de demandes de raccordement des installations de production de faible puissance* ».

Des critères « *technico-économiques* », à définir réglementairement, permettront de prioriser les évolutions du réseau. Ils autoriseront notamment le gestionnaire de réseau à renvoyer à plus tard l'inscription dans le schéma régional des investissements dans des « *gisements* » de développement d'ENR qui s'avèreraient trop coûteux pour la collectivité (voir plus loin le **2° quater** du présent article). Les projets correspondants pourront toujours demander leur raccordement au réseau mais ils relèveront alors d'un traitement dérogoire.

Réciproquement le schéma devra préciser **les ouvrages dont les études ou les travaux de réalisation seront engagés dès l'approbation de la quote-part unitaire**, sans attendre des demandes de raccordement, à savoir les projets que le Gouvernement qualifie de « *sans regret* » parce que sûrs ou porteurs d'avenir.

Les installations de faible puissance seront exemptées du paiement de la quote-part unitaire, mais pour qu'elles ne soient pas exclues du bénéfice des ouvrages mutualisés par le schéma régional, celui-ci devra aussi mentionner la part « *indicative* » des capacités qui leur sera réservée.

limiter l'impact sur la tension, les producteurs déjà en service permettront d'augmenter la capacité d'accueil pour l'ensemble des ENR.

Enfin, l'article L. 321-7 prévoit un dispositif qui doit inciter les porteurs de projet à déclarer leurs futures installations avant la finalisation du schéma (qui est arrêté avec l'approbation de sa quote-part unitaire par l'autorité administrative) afin de stabiliser les projections du schéma mais aussi de sécuriser les acteurs : pendant une durée définie par décret, dans la limite d'un an, après l'approbation de la quote-part unitaire du schéma, les demandes de raccordement de nouvelles capacités d'ENR au réseau de transport d'électricité ne pourront bénéficier des capacités prévues par le schéma que si elles correspondent aux prévisions d'installations des demandeurs telles qu'elles ont été déclarées auprès du gestionnaire de réseau et dans la mesure où elles ont été prises en compte dans la définition du schéma – on a vu précédemment que certains investissements pourront être repoussés s'ils sont trop lourds ;

– Le **2° ter** explicite, à l'article L. 322-8 du code de l'énergie, la mission des gestionnaires de réseau de distribution d'assurer les raccordements à leurs réseaux de manière non discriminatoire.

Il charge enfin le gestionnaire du réseau public de distribution en Corse de l'élaboration d'un S3REN propre à l'île – comme c'est déjà le cas pour les départements et région d'outre-mer (article L. 361-1) ;

– Le **2° quater** vient préciser l'article L. 342-1 du code de l'énergie qui définit le cadre général du raccordement des installations de production à partir de sources d'ENR. Il rappelle que le principe selon lequel un ouvrage destiné au raccordement de ces installations s'inscrit automatiquement dans le S3REN et que ses ouvrages et leurs coûts sont mutualisés s'applique également aux schémas spécifiques de la Corse et des territoires ultramarins.

Il admet toutefois le raccordement – *a priori* une fois passée la durée d'exclusivité prévue à l'article L. 321-7 – d'installations non inscrites dans le S3REN si ces projets ont fait l'objet d'une procédure de mise en concurrence prévue à l'article L. 311-10⁽¹⁾, ou lorsque les investissements à réaliser par les gestionnaires de réseau pour raccorder ces installations ont été écartés parce qu'ils « *ne respectent pas les conditions technico-économiques* » évoquées plus haut (c'est-à-dire qu'ils sont trop coûteux). Rappelons qu'ils relèvent alors d'un régime de contribution spécifique (cf. l'article L. 342-12) ;

– Le **2° quinquies** remplace les barèmes de raccordement établis par les gestionnaires de réseau de distribution maîtres d'ouvrage par des « *méthodes de calcul des coûts de la contribution* » qui leur est due pour les raccordements. Selon le nombre de clients desservis (au-dessus ou en-deçà de 100 000), elles sont toujours soit approuvées par la CRE, soit notifiées à cette même commission ;

(1) « *Lorsque les capacités de production ne répondent pas aux objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie, notamment ceux concernant les techniques de production et la localisation géographique des installations, l'autorité administrative peut recourir à une procédure de mise en concurrence dont les modalités sont définies par décret en Conseil d'État* ».

– enfin, le 4° introduit la possibilité, évoquée par l'étude d'impact de l'article 6, pour les gestionnaires de réseau, d'inclure la pose de lignes en fibre optique à l'occasion de travaux de raccordement au réseau d'électricité pour accélérer la mise en service des installations et optimiser les coûts pour le producteur. Cette possibilité de coupler les deux interventions avait été introduite par l'article 63 la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, mais la disposition correspondante avait été qualifiée de cavalier législatif par le Conseil constitutionnel.

La Commission de régulation de l'énergie, de même que les gestionnaires de réseaux publics de transport et de distribution d'électricité ont expressément dit à vos rapporteurs qu'ils soutiennent ces différentes évolutions.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Outre trois amendements rédactionnels du rapporteur Henri Alfandari, la commission des affaires économiques a adopté l'amendement CE1010 du Gouvernement, qui précise et complète les dispositifs introduits par le Sénat :

– Il confirme (au 1° du I de l'article) que les modèles de contrat d'accès au réseau de distribution en injection (CARDi) approuvés par la Commission de régulation de l'énergie se substitueront aux contrats en cours d'exécution. Cela permettra notamment de les faire participer au réglage de la tension sur le réseau (**voir le commentaire de l'article 6 ter A suivant**).

En codifiant ce principe à l'article L. 111-91 du code de l'énergie, il prévoit son application à toutes les versions à venir de ces modèles de contrat ;

– L'amendement apporte par ailleurs (aux 2° bis à 2° quater) plusieurs compléments aux dispositions relatives aux schémas régionaux de raccordement au réseau public des énergies renouvelables (S3REnR), outre des clarifications ou des simplifications textuelles.

Il renvoie ainsi à un décret pris sur proposition de la CRE la définition des critères de « *pertinence technico-économique* » des investissements à réaliser par les gestionnaires de réseau.

Il prévoit aussi, entre autres, la fixation du délai d'élaboration du S3RENr et la périodicité de son actualisation, pour tenir compte de l'évolution des demandes de raccordement et du développement des projets d'énergies renouvelables.

Il autorise le raccordement des installations de production d'énergies renouvelables ne s'inscrivant pas dans un S3RENr (et sans attendre sa révision) dans les cas où « *les modalités de financement du raccordement sont fixées dans le cadre de procédures particulières* » – cela englobe les procédures de mise en concurrence de ces installations, initialement visées par le texte issu du Sénat, mais

moins clairement le cas où les travaux à réaliser par les gestionnaires de réseau ne respecteraient pas les conditions technico-économiques des investissements ;

– L’amendement réserve d’autre part (au 2° *quinquies*) la possibilité de définir, sous forme de barèmes, la contribution due pour un raccordement aux gestionnaires d’un réseau public de distribution desservant moins de 100 000 clients. Cette méthode de calcul des coûts n’est plus possible pour des réseaux plus importants (article L. 342-8).

En revanche, l’amendement introduit cette méthode de calcul forfaitaire pour la contribution due au gestionnaire du réseau public de transport (article L. 342-7), ce qui simplifiera cette étape pour les demandeurs ;

– L’amendement revient, en revanche, sur la disposition adoptée par le Sénat (au 3°) qui supprimait la contribution des collectivités compétentes en matière d’urbanisme exigible en cas d’extension du réseau de distribution liée à une opération d’urbanisme. Il est en effet apparu nécessaire d’évaluer d’abord l’impact de cette suppression sur l’équilibre économique des raccordements.

Plus substantiellement, enfin, **sans revenir sur les droits existants, l’amendement du Gouvernement clarifie le partage des coûts de raccordement :**

– entre la partie prise en charge par le TURPE et les contributions directes des bénéficiaires des raccordements (article L. 341-2 du code de l’énergie).

La prise en charge totale des coûts de renforcement des réseaux est ainsi clairement posée. Toutefois, cette règle est écartée par une nouvelle disposition introduite à l’article L. 342-12 lorsque le raccordement d’une installation de production exige un ouvrage supplémentaire, autre que la connexion proprement dite et non prévu par le S3RENR ;

– et pour les différents bénéficiaires de refaction ou réduction du TURPE, qui sont désormais listés dans un nouvel article L. 341-2-1.

Le dernier alinéa introduit par l’amendement précise la temporalité de ces diverses modifications, indiquant notamment qu’elles s’appliquent aux opérations de raccordement pour lesquelles aucune convention de raccordement n’a encore été signée.

*

* *

Article 6 ter A (nouveau)

Nouvelle obligation pour les installations raccordées au réseau public de distribution d'électricité de contribuer au réglage de la tension sur le réseau de transport

Introduit par la commission

Introduit par la commission des affaires économiques, le présent article propose de permettre aux gestionnaires de réseau d'exiger des installations de production raccordées aux réseaux publics de distribution de contribuer au réglage de la tension en cas de contraintes sur le réseau public de transport.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le réseau public de transport d'électricité est régulièrement soumis à des contraintes dites de « tensions basses », survenant surtout pendant les périodes de forte consommation hivernale, qui engendrent des risques d'écroulement de tension.

Mais depuis plusieurs années, des contraintes dites de « tensions hautes » apparaissent également. Elles peuvent avoir de multiples raisons : surgissant lors de l'enfouissement des réseaux, avec l'arrivée massive de nouvelles capacités de production d'énergies renouvelables sur les réseaux de distribution ou par un changement structurel des caractéristiques des chargeurs d'appareils électroniques.

Ces contraintes de « tensions hautes » peuvent freiner certains raccordements, parce qu'ils nécessitent alors un renforcement des réseaux, ou compromettre l'alimentation de clients, sans parler des risques qu'ils font courir aux matériels et aux intervenants sur le réseau.

En temps normal, le parc nucléaire offre une certaine souplesse de réglage. Mais sa disponibilité est aujourd'hui notablement affaiblie. Face à ces incidents, Réseau de transport d'électricité (RTE), le gestionnaire du réseau public de transport, dispose d'autres leviers, parmi lesquels la sollicitation des clients directement raccordés sur son réseau. Cependant, ces leviers sont insuffisants ; il est alors nécessaire de pouvoir faire appel à tous les gisements disponibles lorsque ceux-ci sont économiquement pertinents pour la collectivité.

Les installations de production raccordées aux réseaux de distribution disposent déjà de capacités de réglage de tensions réglementaires, mais elles ne sont exploitées aujourd'hui qu'en cas de contraintes sur les réseaux de distribution auxquelles elles sont raccordées.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Des études conjointes menées par les gestionnaires de réseaux montrent que ces installations constituent un gisement mobilisable rapidement – les réseaux de transport et de distribution étant étroitement liés – et économiquement pertinent pour la gestion des tensions hautes.

Avec l'accélération du développement des productions d'énergies renouvelables souhaitée par le projet de loi, leur mobilisation apparaît plus nécessaire que jamais. Cela constituait même un des objectifs poursuivis par l'article 6 d'habilitation.

En l'état actuel du droit cependant, une modification des trames-types de contrat d'accès au réseau public de distribution n'est pas suffisante pour imposer aux installations de production déjà raccordées au réseau public de distribution de contribuer à ces réglages de la tension sur le réseau public de transport.

La mise en place des nouveaux modèles de contrat d'accès aux réseaux de distribution, prévue à l'article 6 *bis*, permettra d'introduire définitivement cette obligation pour l'avenir. Mais d'ici-là, il devient urgent de lever l'obstacle juridique à la mobilisation des installations de production connectées aux réseaux de distribution.

La commission des affaires économiques a donc adopté l'amendement CE294 de Mme Marie-Noëlle Battistel (Soc), qui impose désormais aux installations de production raccordées aux réseaux publics de distribution de contribuer au réglage de la tension en cas de contraintes sur le réseau public de transport.

Il permettra aux gestionnaires de réseau de distribution de solliciter les producteurs et s'appliquera directement aux contrats en cours d'exécution.

L'amendement a reçu le soutien du rapporteur Henri Alfordari et celui du Gouvernement, en précisant toutefois que la disposition n'a vocation à s'appliquer que jusqu'à l'instauration des futurs modèles de contrat d'accès aux réseaux. Il sera nécessaire d'ajuster le texte en ce sens en séance.

*

* *

Article 6 ter B (nouveau)

Anticipation des études et travaux nécessaires au raccordement des futurs parcs d'éolien en mer dès que leur zonage est identifié dans le document stratégique de façade

Introduit par la commission

Introduit par la commission des affaires économiques, le présent article prévoit que le ministre chargé de l'énergie pourra demander à RTE d'engager les études et les travaux nécessaires au raccordement des futurs parcs éoliens en mer dès que sont publiés les zonages identifiés par le document stratégique de façade pour accueillir de tels parcs.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les travaux nécessaires au raccordement des installations de production d'énergies renouvelables sont engagés sur la base de la programmation établie par les schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3RENr, voir les commentaires des articles 6 et 6 *bis*). Mais ils ne le sont concrètement que lorsqu'une demande de raccordement a été adressée au gestionnaire de réseau.

Dans l'objectif de mieux anticiper ces demandes, l'article 6 *bis* prévoit que les schémas régionaux préciseront à l'avenir les ouvrages dont les études ou les travaux de réalisation seront engagés dès leur finalisation (actée par l'approbation de la quote-part unitaire du schéma), sans attendre qu'une demande soit déjà formulée. Ces ouvrages, qualifiés de « *sans regret* », pourraient correspondre, entre autres, aux besoins déjà connus des « *grands projets industriels nécessaires à la transition énergétique* » visés à l'article 1^{er} du projet de loi.

L'un des axes de l'habilitation initialement prévue à l'article 6 était cependant d'**aller encore plus loin dans l'anticipation des travaux de raccordement**, afin d'accompagner efficacement l'accélération volontariste du déploiement des énergies renouvelables, en particulier – ou d'éviter, à tout le moins, de retarder leur mise en production.

Cela concerne particulièrement la filière de l'éolien en mer. Dans son cas en effet, le déploiement des nouveaux parcs repose entièrement sur les appels d'offres lancés par l'État. Or, ceux-ci sont nécessairement établis à partir des zonages définis par les documents stratégiques de façade. Il serait donc envisageable de préparer les réseaux nécessaires au raccordement des futurs projets.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des affaires économiques a ainsi adopté, avec l'avis favorable du rapporteur Henri Alfandari, l'amendement CE1182 du Gouvernement qui prévoit, à l'article L. 342-7 du code de l'énergie, que le ministre chargé de l'énergie pourra demander à RTE d'engager les études et les travaux nécessaires au raccordement des futurs parcs éoliens *offshore* dès que les zonages destinés à leur accueil ont été identifiés dans le document stratégique de façade, et publiés.

En lançant la construction des sous-stations électriques et de l'ensemble du raccordement à terre avant même que les appels d'offres ne soient lancés, la mise en service des raccordements devrait gagner plusieurs années.

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) veillera toutefois à la « *pertinence technico-économique* » des investissements envisagés, afin de limiter les coûts de la mesure pour la collectivité.

*
* *

Article 6 ter C (nouveau)

Autorisation du déploiement par anticipation de capacités de raccordements supérieurs aux besoins déjà exprimés

Introduit par la commission

Introduit par la commission des affaires économiques, le présent article autorise le gestionnaire du réseau de transport d'électricité à prévoir des capacités de raccordement supérieures à la demande à l'origine du chantier, afin d'anticiper de futurs besoins.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Comme cela a été rappelé au précédent article, l'un des axes de l'habilitation initialement prévue à l'article 6 était de renforcer l'anticipation des travaux de raccordement.

L'article 6 *ter* B vise à mieux accompagner le déploiement des nouvelles capacités de production d'énergies renouvelables. Le présent article s'attache, quant à lui, à mieux anticiper l'arrivée sur les réseaux publics de nouveaux besoins importants.

Actuellement, le gestionnaire du réseau de transport ne peut lancer les études et les travaux de réalisation d'ouvrages de raccordement que lorsqu'une demande individuelle de raccordement lui est adressée. L'article 6 *bis* prévoit certes que les schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REN) identifieront certains ouvrages qui pourront être anticipés « *sans regret* ». Mais il s'agira toujours de besoins plus ou moins déjà prévisibles.

L'enjeu serait d'aller un peu plus loin, notamment pour préparer le réseau aux futurs processus d'électrification des zones industrielles, qui sont attendus sans être encore programmés.

Une autre difficulté est que, même si les ouvrages créés peuvent finalement bénéficier à d'autres utilisateurs, l'ensemble du coût des ouvrages de raccordement est aujourd'hui à la charge du premier demandeur du raccordement. Ce qui est une mesure de simplification dans une gestion au cas par cas des travaux de raccordement posera davantage question si le gestionnaire engage des travaux plus ambitieux pour préparer l'avenir.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des affaires économiques a ainsi adopté, avec le soutien du rapporteur Henri Alfandari, l'amendement CE1036 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE), qui :

– permet au gestionnaire du réseau de transport de dimensionner un ensemble d'ouvrages « *de telle sorte que sa capacité soit supérieure à la capacité qui aurait été nécessaire au seul raccordement de [l']installation* » à l'origine du chantier, « *afin de permettre le raccordement concomitant ou ultérieur à son réseau d'autres installations de consommation ou d'ouvrages de réseaux publics de distribution situés à proximité* ».

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) fixera cependant les conditions dans lesquels ces investissements pourront être réalisés en garantissant leur « *pertinence technico-économique* » ; elle devra par ailleurs autoriser ledit chantier ;

– détermine une nouvelle répartition des coûts de ces travaux. Il prévoit ainsi que les coûts de cet ensemble d'ouvrages seront partagés entre le premier demandeur du raccordement et les bénéficiaires ultérieurs des nouvelles capacités, leur quote-part étant déterminée sur la seule partie des ouvrages du réseau public de transport permettant de desservir leur installation et au moins une autre.

Ce nouveau cadre devrait favoriser à la fois l'anticipation des ouvrages de raccordement de sites industriels localisés dans de mêmes zones industrielles et la mutualisation de ces infrastructures, ainsi que de leurs coûts. Cela permettrait non seulement d'en réduire l'empreinte environnementale, mais aussi les charges à couvrir par les tarifs d'utilisation des réseaux.

*

* *

Article 6 ter (supprimé)

Élargissement de la notion de réseaux intérieurs de bâtiments

Supprimé par la commission

Le présent article proposait d'élargir la catégorie des réseaux intérieurs de bâtiments aux immeubles tertiaires comprenant d'autres locaux que des bureaux, dans l'objectif d'inciter les promoteurs à investir dans des bâtiments produisant et consommant leur propre électricité.

Le présent article a été supprimé par la commission.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les réseaux intérieurs des bâtiments (RIB) sont une catégorie de réseaux distincte des réseaux publics de distribution d'électricité mais aussi des réseaux fermés (car ils sont raccordés au réseau public). Ils se définissent précisément, à l'article L. 345-1 du code de l'énergie, comme les installations intérieures d'électricité à haute ou basse tension des bâtiments mentionnés à l'article L. 345-2, « à usage principal de bureaux » et appartenant à un propriétaire unique, qui n'entrent dans aucune des deux autres catégories.

En règle générale, un bâtiment collectif est équipé d'une colonne montante qui dessert chaque consommateur d'électricité, chacun disposant d'un compteur. Mais certains immeubles de bureaux ne disposent que d'un seul point de raccordement au réseau public de distribution d'électricité – donc un seul dispositif de comptage – alors même que le bâtiment est occupé par plusieurs consommateurs. Dans ce cas, le propriétaire de l'immeuble fait payer l'électricité *via* les charges locatives.

Les RIB ont été légalement reconnus par l'article 16 de la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche et à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement. Ce dispositif a été complété par le décret n° 2018-402 du 29 mai 2018 relatif aux réseaux intérieurs des bâtiments.

Il s'agissait de les sécuriser juridiquement comme schémas de distribution d'électricité, tout en encadrant strictement la possibilité de recourir à ce type de schéma privé pour ne pas remettre en question le principe général selon lequel ce sont les gestionnaires de réseau public qui acheminent l'électricité produite jusqu'au

consommateur final – monopole nécessaire à la mise en œuvre de leurs missions de service public.

L'article D. 345-1 du code de l'énergie précise en particulier que seuls sont concernés les immeubles dont au moins 90 % de la surface hors œuvre nette est consacrée aux sous-destinations « *locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés* » et « *bureau* » mentionnées aux 4° et 5° de l'article R. 151-28 du code de l'urbanisme. L'article L. 345-2 exclut en outre les réseaux alimentant un ou plusieurs logements ou plusieurs bâtiments non contigus.

Même s'ils ne doivent pas être confondus avec une opération d'autoconsommation collective, dont les différents utilisateurs sont, chacun, raccordés au réseau public de distribution d'électricité, certains voient dans la configuration des RIB un cadre porteur pour développer des installations de production d'énergie renouvelable à l'échelle d'un immeuble.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

C'est précisément l'argument avancé par Mme Dominique Estrossi-Sassone et plusieurs autres sénateurs du groupe Les Républicains, auteurs de l'amendement n° 34 rect. *ter* adopté en séance par le Sénat.

Selon eux, ce schéma privé de distribution doit inciter les promoteurs immobiliers et les foncières à investir dans la construction de bâtiments produisant leur propre électricité sur site. Mais en se limitant aux seuls immeubles de bureaux, la définition actuelle des RIB exclut les bâtiments tertiaires mixtes, comme ceux qui comprennent des parcs de stationnement extérieurs, ce qui réduit les potentialités de développement.

Le rapporteur de la commission des affaires économiques a donné un avis de sagesse, sous réserve d'une précision par son sous-amendement rédactionnel (n° 651).

L'article 6 *ter* propose ainsi de substituer au critère « *à usage principal de bureaux* » celui d'« *accueillant, le cas échéant, des entreprises du secteur tertiaire* ».

Le Gouvernement s'y est opposé, rappelant que la définition des RIB est volontairement limitative pour préserver le monopole des gestionnaires de réseau public.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

En ouvrant la possibilité de raccorder à un réseau privé tout type d'installation de consommation dès qu'il y a une entreprise tertiaire dans l'immeuble, l'article 6 *ter* remet en question non seulement ce monopole, mais aussi

les principes de solidarité ⁽¹⁾ et de péréquation tarifaire ⁽²⁾ qui fondent le système électrique français puisque la première conséquence de cette organisation est de dispenser les locataires de l'immeuble du paiement du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE), dont seul le propriétaire de l'immeuble est redevable. Les impacts pourraient être significatifs si la solution des RIB était adoptée par de grands ensembles tertiaires.

En outre, ENEDIS a alerté le rapporteur Henri Alfandari : le mitage du réseau qui en découlerait, avec des circuits échappant totalement à son contrôle sur des pans importants du territoire, rendrait le pilotage du réseau et la gestion locale des flux beaucoup plus difficiles.

L'élargissement que propose l'article 6 *ter* porte ainsi **atteinte à des principes fondamentaux pour l'équilibre économique et fonctionnel de notre système électrique, sans constituer un levier nécessaire pour accélérer le déploiement des énergies renouvelables.**

La mise en place d'une autoconsommation individuelle ou collective de ces immeubles tertiaires n'a en effet pas besoin de recourir à la solution du réseau intérieur pour se développer.

La commission des affaires économiques a donc adopté, avec l'avis favorable du rapporteur, l'amendement CE332 de M. Charles Rodwell (RE), qui supprime l'article 6 *ter*.

(1) Tous les demandeurs peuvent obtenir le raccordement de leurs installations aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité ; en contrepartie de quoi, tous les consommateurs finals qui en bénéficient contribuent à l'entretien et au développement de ces réseaux publics, via le TURPE.

(2) Le TURPE prend en charge tout ou partie des coûts d'entretien et de développement des réseaux et est réparti entre tous les consommateurs finals, même si le tarif peut être modulé selon les catégories d'usagers.

TITRE II
MESURES TENDANT À L'ACCÉLÉRATION DU DÉVELOPPEMENT
DE L'ÉNERGIE SOLAIRE, THERMIQUE, PHOTOVOLTAÏQUE
ET AGRIVOLTAÏQUE

Article 7

**Possibilité d'installation d'infrastructures de production d'énergie
renouvelable solaire le long des grands axes routiers et des voies ferrées**

Adopté par la commission avec modifications

*La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la
commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet
article.*

Le présent article vise à faciliter l'installation d'ouvrages de production d'énergie solaire dans les zones situées de chaque côté des grands axes routiers. Les amendements introduits par le Sénat permettent l'installation de panneaux photovoltaïques sur les voies ferrées.

L'examen en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a conduit à ce que les panneaux photovoltaïques puissent désormais être intégrés aux voies ferrées nonobstant les dispositions contraires des plans locaux d'urbanisme. Ils peuvent également être implantés aux abords des voies ferrées.

I. L'ÉTAT DU DROIT

En application de l'article L.111-6 du code de l'urbanisme, les constructions aux abords des routes à grande circulation sont interdites en dehors des espaces urbanisés des communes sur une largeur de 75 mètres. L'interdiction est portée à 100 mètres pour les autoroutes, les routes express et les déviations.

Le code de l'urbanisme prévoit plusieurs dérogations à cette interdiction.

Depuis l'adoption de l'article 41 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, l'article L. 111-7 du code de l'urbanisme prévoit que les infrastructures de production d'énergie solaire puissent être autorisées sur les « délaissés routiers »⁽¹⁾, les aires de repos, les aires de service et les aires de stationnement du réseau routier.

(1) Parcelle déclassée par suite d'un changement de tracé des voies du domaine public routier ou de l'ouverture d'une voie nouvelle.

L'article L. 111-8 prévoit que le plan local d'urbanisme peut fixer des règles d'implantation différentes lorsqu'il comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, que ces règles sont compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale et de la qualité de l'urbanisme et des paysages.

L'article L. 111-9 prévoit une disposition comparable pour les communes disposant d'une carte communale. La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale peut, avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État et après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, fixer des règles différentes de celles prévues par l'article L. 111-6. La dérogation n'est possible qu'au vu d'une étude justifiant sa compatibilité avec les critères susmentionnés.

Ainsi, hormis dans les espaces mentionnés par l'article L. 111-7 ou dans les cas où des dérogations sont inscrites dans le plan local d'urbanisme (article L. 111-8) ou la carte communale (article L. 111-9), l'installation de panneaux de production d'énergie solaire est interdite aux abords des grands axes routiers.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE DU PROJET DE LOI

L'article 7 modifie le 5° de l'article L. 111-7 du code de l'urbanisme en supprimant la condition d'implantation territoriale des panneaux solaires sur les parcelles délaissées, aires de repos, aires de service et aires de stationnement. Autrement dit, la dérogation pour les infrastructures de production d'énergie solaire est applicable à tous les abords de grands axes routiers, quel que soit le terrain d'implantation.

Cet assouplissement vise à faciliter la construction d'ouvrages de production d'énergie solaire afin d'en accroître le développement.

Les élus locaux conservent un contrôle de l'implantation de ces infrastructures, comme le rappelle le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi, en précisant que la mesure « *ne dispense pas de modifier le plan local d'urbanisme lorsque celui-ci fait obstacle à la construction dans les zones concernées d'équipements d'intérêt public tels que les ouvrages de production d'énergie photovoltaïque* »⁽¹⁾.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a adopté cinq amendements.

(1) Avis sur un projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables, 26 septembre 2022.

Un amendement COM-375 du rapporteur et l'amendement identique COM-479 du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques précisent la formule « *production d'énergie solaire* » inscrite à l'article L. 111-7 du code de l'urbanisme en mentionnant la production d'électricité photovoltaïque et la production de chaleur thermique.

Un amendement COM-410 du rapporteur supprime le second alinéa de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme qui renvoie à une disposition qui n'est plus en vigueur.

Les amendements identiques COM-376 du rapporteur et COM-226 complètent l'article L. 2231-4 du code des transports. Celui-ci prévoit l'interdiction de toute construction, autre qu'un mur de clôture à proximité de la voie ferrée, ou le cas échéant, l'ouvrage d'art, l'ouvrage en terre ou la sous-station électrique. Les amendements adoptés précisent que cette interdiction ne s'applique pas aux procédés de production d'énergie renouvelable intégrés à la voie ferrée, dès lors que ces procédés ne compromettent pas la sécurité des circulations ferroviaires. Cette précision législative pourrait permettre la production d'énergie renouvelable sur les voies ferrées.

Le Sénat n'a adopté aucun amendement en séance publique.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

L'examen en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a permis l'adoption de neuf amendements.

L'adoption des amendements identiques CD180 de M. David Valence (RE), CD 372 de Mme Clémence Guetté (LFI-NUPES) et CD844 de M Julien Bayou (Écolo-NUPES) apporte une précision au dispositif prévu à l'article 7. Les panneaux photovoltaïques peuvent désormais être intégrés aux voies ferrées nonobstant les dispositions contraires des plans locaux d'urbanisme. Ces amendements avaient reçu un avis défavorable du Gouvernement et du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve.

L'adoption des amendements identiques CD46 de M. Jean-Yves Bony (LR), CD 377 de Mme Aurélie Trouvé (LFI-NUPES), CD 788 de M. Stéphane Delautrette (SOC), CD 824 de M. Bruno Millienne (Dem), CD 1031 de M. David Valence (RE) et CD 1069 de M. Antoine Vermorel-Marques (LR) a complété l'article 7 en donnant la possibilité d'implanter les panneaux aux abords des voies ferrées. Ces amendements avaient reçu un avis favorable du rapporteur pour avis et du Gouvernement.

Après avoir adopté ces amendements, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption de l'article.

La commission des affaires économiques a adopté l'article ainsi modifié.

*
* *

Article 8

Adaptation des procédures de mise en concurrence sur le domaine public de l'État afin d'accélérer le développement de projets de production d'ENR

Adopté par la commission avec modifications

Le présent article propose, notamment, d'autoriser les concessionnaires du domaine public de l'État, ainsi que les collectivités territoriales sur leur propre domaine public, à accorder des titres d'occupation aux nouvelles installations d'énergies renouvelables (ENR) sans mise en concurrence lorsque les projets font déjà l'objet d'une sélection pour les soutiens publics. Il propose également que l'État se fixe un objectif de mise à disposition de terrains dans ses domaines public et privé pour le développement des ENR.

La commission des affaires économiques a adopté, outre quelques amendements rédactionnels, trois amendements visant à :

- supprimer la restriction limitant aux « surfaces artificialisées » les terrains pouvant être mis à la disposition par l'État ;
- imposer aux sociétés concessionnaires d'autoroute de remettre chaque année un rapport au Gouvernement et au Parlement sur les revenus complémentaires qu'elles pourront tirer de l'implantation de capacités de production d'énergies renouvelables dans le périmètre de leur concession ;
- et prévoir que les entreprises de plus de 250 salariés transmettent au préfet du département de leur siège social, dans les dix-huit mois de l'adoption de la présente loi, une étude sur leur production de chaleur, pour déterminer quelles pourraient être les opportunités de la réutiliser.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Selon le code général de la propriété des personnes publiques, il faut disposer d'un titre, temporaire, délivré par l'autorité administrative pour occuper ou utiliser le domaine public d'une personne publique au-delà du droit d'usage général (articles L. 2122-1 et L. 2122-2) ; et s'il s'agit d'en faire une exploitation économique durable, l'autorité compétente doit au préalable organiser « *une procédure de sélection présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester* » (article L. 2122-2-1).

Le code prévoit **quelques dérogations aux principes de mise en concurrence et de publicité, dont une en faveur des installations de production d'énergies renouvelables (ENR).**

Depuis la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (dite « loi ASAP »), l'article L. 2122-1-3 du même code permet à l'autorité administrative compétente de renoncer à organiser une procédure de mise en concurrence, **sur le domaine public de l'État**, lorsque le titre d'occupation est destiné à l'installation et à l'exploitation :

– d'une installation de production d'électricité renouvelable bénéficiant d'un soutien public (obligation d'achat ou complément de rémunération) au terme d'une des procédures de mise en concurrence prévues aux articles L. 311-10 ou L. 311-11-1 du code de l'énergie lorsque les capacités de production ne correspondant pas aux objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie – PPE – nationale ou de la programmation des zones non interconnectées ;

– d'une installation de production de biogaz mise en place dans le cadre d'une des procédures de mise en concurrence prévues aux articles L. 446-5, L. 446-14 ou L. 446-15 dudit code dans les mêmes circonstances ;

– ou d'une installation de production d'hydrogène renouvelable ou d'hydrogène bas-carbone par électrolyse de l'eau bénéficiant du dispositif de soutien public prévu à l'article L. 812-2, depuis la loi n° 2021-1104 dite « loi Climat et résilience » du 22 août 2021.

La dérogation n'exempte pas l'autorité administrative d'effectuer une publicité préalable suffisante pour vérifier l'absence de toute autre manifestation d'intérêt concurrente, comme le prévoit l'article L. 2122-1-4 du code général de la propriété des personnes publiques.

Dans les cas autorisés par l'article L. 2122-1-3, les candidats reçoivent un accord de principe, puis un titre d'occupation quand ils sont lauréats d'une des procédures de sélection organisées par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour attribuer les aides de l'État. Si plusieurs projets sont lauréats, l'autorité administrative compétente délivre le titre d'occupation au lauréat le mieux noté dans la procédure de mise en concurrence.

En évitant de doubler les procédures de sélection (les appels d'offres de la CRE et la mise en concurrence du droit d'occupation du domaine public), cette exemption allège et accélère de plusieurs mois la procédure, même s'il reste plusieurs formalités (mesures de publicité préalables, édicition d'un cahier des charges pour imposer des conditions aux projets lauréats et délivrance d'un accord de principe à tous les candidats, avant d'octroyer le titre d'occupation au candidat retenu, *cf.* article L. 2122-1-3).

Toutefois, **cette exemption n'est pas ouverte aux concessionnaires du domaine public de l'État.** Ceux-ci sont obligés d'organiser systématiquement une

mise en concurrence pour autoriser de nouvelles installations d'ENR dans le périmètre de leur concession.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'étude d'impact du projet de loi rappelle, pour ne citer que la filière solaire, que l'actuelle PPE (2018-2028) prévoit un objectif de 20,1 gigawatts (GW) de puissance photovoltaïque (PV) installés en 2023 puis de 35 à 44 GW en 2028. Mais la capacité installée en France métropolitaine n'était encore que d'environ 13 GW en 2021. Pour atteindre l'objectif haut de la PPE, il faudrait installer une capacité de 4 GW par an jusqu'à 2028. Or, le rythme d'installation annuel constaté sur 2012-2020 ne fut en moyenne que de 0,9 GW. Même si on note une accélération l'an dernier, avec plus de 2 GW supplémentaires, le déploiement reste insuffisant.

L'installation de dispositifs de production d'énergies renouvelables en toiture s'est accélérée avec l'obligation d'installer du photovoltaïque (ou des toits végétalisés) sur les bâtiments professionnels et les entrepôts, introduite par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et progressivement étendue et accentuée depuis. Les articles 11 et suivants du présent projet de loi poursuivent le renforcement de cette filière.

Mais si l'implantation sur le bâti existant doit être privilégiée, ces déploiements n'augmentent que très progressivement la puissance en PV, et ne suffiront pas pour atteindre les objectifs globaux. Il est donc nécessaire de développer également le photovoltaïque au sol. Or, **l'un des principaux freins à leur développement est le manque de foncier, d'autant qu'il faut également veiller à contenir l'artificialisation des sols.**

Pour concilier limitation de l'occupation de sols et développement du photovoltaïque au sol, le présent projet de loi privilégie deux pistes : l'agrivoltaïsme (voir le commentaire de l'article 10 *decies*) et l'installation de ces dispositifs sur des sols déjà artificialisés et/ou dégradés et sur lesquels le PV ne contraint pas ou peu les usages existants, notamment agricoles, qu'il s'agisse des délaissés routiers traités à l'article 7 ou des zones dégradées dans les territoires du littoral ciblés par l'article 9.

Le domaine public des personnes publiques offre également un potentiel de foncier important.

Pour faciliter sa mobilisation, le présent article propose (**au b du 2° du I** dans sa version finale) **d'étendre aux concessionnaires du domaine public de l'État** qui détiennent en vertu d'un texte (une loi ou un règlement) ou en vertu de leur propre titre d'occupation la compétence de délivrer un titre d'occupation du domaine concédé **la possibilité**, prévue à l'article L. 2122-1-3, **de dispenser les projets d'ENR de mise en concurrence pour occuper leur partie du domaine**

lorsque ces projets font déjà l'objet d'une sélection pour les soutiens publics. Cela concernerait tous les gestionnaires du domaine public (VNF, CNR, EDF, etc.) et non uniquement les concessions autoroutières.

Cette possibilité de dispense d'une mise en concurrence **s'appliquerait à l'ensemble des projets d'énergie renouvelable.**

Le **b du 2° du I** de l'article 8 supprime par ailleurs le renvoi à l'article L. 2122-1-4 parce que **le 3° du I** introduit directement dans l'article L. 2122-1-3, en la précisant, l'exigence, pour l'autorité compétente de l'État ou le gestionnaire, d'organiser une publicité préalable suffisante en cas de renoncement à l'organisation d'une mise en concurrence. Ces mesures de publicité devront indiquer les conditions, y compris financières, de l'occupation du domaine public, ainsi qu'un délai pour que les candidats manifestent leur intérêt.

L'article 8 corrige enfin une erreur de référence textuelle dans ce même article L. 2122-1-3.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et celle des affaires économiques ont **approuvé ces évolutions, en élargissant leur périmètre d'application.**

Elles ont ainsi adopté les amendements identiques, COM-377 et COM-441, de leurs rapporteurs respectifs qui, outre certains ajustements rédactionnels, (**b du 2° du I de l'article 8**) :

– ajoutent au dispositif dérogatoire les installations d'électricité ou de gaz attribuées dans le cadre d'un contrat d'expérimentation, lequel dispositif soutient les projets utilisant des technologies innovantes (prévus aux articles L. 314-29 et L. 446-24 du code de l'énergie) ;

– et se réfèrent au gaz renouvelable ⁽¹⁾ et au gaz bas-carbone ⁽²⁾, aux côtés du biogaz, « *dans un souci de neutralité technologique* », mais aussi en coordination avec les modifications introduites par l'article 19 du projet de loi relatif aux contrats d'expérimentation de gaz et gaz bas carbone (voir son commentaire).

Les commissions ont également adopté les amendements identiques, COM-378 et COM-442, de leurs rapporteurs qui **étendent aux collectivités territoriales ou à leurs groupements le dispositif dérogatoire** prévu à l'article L. 2122-1-3 pour le domaine public leur appartenant (**3° du I** du présent article). Ils **excluent cependant la possibilité pour leur éventuel gestionnaire de se substituer à eux**, afin qu'ils demeurent pleinement libres d'exercer ou non cette compétence.

(1) Gaz produit à partir de matières premières renouvelables ou avec de l'énergie renouvelable.

(2) Gaz produit avec de l'énergie bas-carbone.

Enfin, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté l'amendement COM-381 de son rapporteur, qui complète l'article 8 par un **II** prévoyant la fixation par décret d'un **objectif de mise à disposition de surfaces artificialisées sur le domaine public et le domaine privé de l'État pour le développement d'installations de production d'énergies renouvelables**.

Cet objectif serait décliné pour la période 2023-2027, ainsi qu'entre ministères ou opérateurs gestionnaires.

Pour les auteurs de ces amendements, il s'agit d'obliger l'État à dresser un inventaire de son patrimoine, afin de mesurer son potentiel de développement des ENR.

La séance n'a pas apporté de nouvelles modifications.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Outre cinq amendements rédactionnels, la commission des affaires économiques a adopté l'amendement CE1304 du rapporteur Éric Bothorel, qui supprime la référence à la notion de « surfaces artificialisées », difficile à préciser en droit et potentiellement très large, sans revenir sur l'obligation pour l'État de proposer des terrains de ses domaines public et privé pour l'implantation d'ouvrages de production d'énergies renouvelables.

La commission a également adopté deux autres dispositifs, avec l'avis favorable du rapporteur pour le premier et un avis de sagesse pour le second :

– l'amendement CE449 de M. Maxime Laisney (LFI-NUPES), qui impose aux sociétés concessionnaires d'autoroute de remettre chaque année un rapport au Gouvernement et au Parlement sur les revenus complémentaires qu'elles pourront tirer de l'implantation de capacités de production d'énergies renouvelables dans le périmètre de leur concession sur le domaine public ;

– et l'amendement CE358 de Mme Marjolaine Meynier-Millefert (RE), qui prévoit que les entreprises de plus de 250 salariés transmettent au préfet du département de leur siège social, dans les dix-huit mois de l'adoption de la présente loi, une étude sur leur production de chaleur, afin de déterminer quelles pourraient être les opportunités de la réutiliser pour d'autres usages.

Cette analyse doit permettre de quantifier la chaleur produite qui n'est pas réutilisée pour d'autres usages et pourra servir à construire un dispositif incitant les entreprises concernées à réutiliser cette chaleur.

*

* *

Article 9

Dérogation à la loi « Littoral » pour implanter des installations photovoltaïques ou de production d'hydrogène renouvelable sur des friches ou des bassins industriels de saumure saturée

Adopté par la commission avec modifications

Le présent article ouvre de nouvelles dérogations à la loi « Littoral » permettant l'implantation en discontinuité urbaine d'installations photovoltaïques, ou de production d'hydrogène, sur des sites dégradés ou des bassins industriels de saumure saturée.

La commission des affaires économiques a adopté six amendements à cet article, en particulier pour revenir à la notion de « friches » plutôt qu'à celle de « sites dégradés » et pour associer le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres à l'établissement de la liste des terrains ouverts à une implantation en discontinuité.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le régime spécifique applicable aux communes littorales est issu de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « loi Littoral ». Il s'attache à encadrer l'aménagement et l'occupation des sols des communes bordant les côtes françaises ou les grands lacs, les estuaires et les deltas, afin de préserver ces territoires face aux phénomènes d'érosion et de submersion marine autant que de la pression urbaine. Il s'efforce notamment de concilier leur préservation, voire leur restauration avec leur développement économique.

« *Les communes littorales* » sont définies par l'article L. 321-2 du code de l'environnement comme les communes de métropole et des départements d'outre-mer riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, ainsi que des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'État, après consultation des conseils municipaux intéressés. On en compte aujourd'hui 1 212.

Le code de l'urbanisme définit ainsi **plusieurs niveaux de protection en fonction de la proximité avec le rivage** :

– la bande littorale de 100 mètres est inconstructible par principe, en dehors des espaces déjà urbanisés, la protection de l’environnement primant sur l’aménagement (article L. 121-16). Les dérogations admises sont très limitées ;

– dans les espaces proches du rivage (ou des plans d’eau intérieurs), l’article L. 121-13 dispose que l’extension de l’urbanisation doit être limitée et être justifiée et motivée dans le plan local d’urbanisme selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l’accueil d’activités économiques exigeant la proximité immédiate de l’eau. Cette règle s’applique que les zones soient déjà urbanisées ou non.

Un régime particulier est néanmoins prévu pour certains cas. Ainsi l’article L. 121-5-1 **permet d’implanter des ouvrages nécessaires à la production d’électricité renouvelable dans les zones non interconnectées au réseau électrique métropolitain continental dont la largeur est inférieure à dix kilomètres au maximum ;**

– enfin, l’article L. 121-8 pose le principe selon lequel, dans les communes littorales, **l’extension de l’urbanisation doit se réaliser en continuité avec les agglomérations et les villages existants**, c’est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions. En revanche, aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d’autres, dans les zones d’urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages.

La jurisprudence du Conseil d’État a précisé au fil du temps la notion d’extension d’urbanisation – **reconnaissant notamment comme une extension d’urbanisation** l’implantation d’éoliennes (CE, 14 novembre 2012, Société Néo Plouvien) **ou de panneaux photovoltaïques** (CE, 20 juillet 2017) – ainsi que la notion de continuité. Le Conseil d’État considère par exemple qu’il n’y a pas continuité lorsqu’une construction se situe à 200 mètres du lieu-dit le plus proche et en est séparée par une voie communale (CE, 15 octobre 1999, Commune de Logonna Daoulas). Quant aux « secteurs déjà urbanisés » (SDU), forme urbaine entre le village et la zone d’urbanisation diffuse, une certaine densification est possible mais il y est seulement permis de combler les espaces vacants, dits « dents creuses », des SDU. Les constructions et installations autorisées doivent être destinées à des fins exclusives d’amélioration de l’offre de logement ou d’hébergement et d’implantation de services publics.

Le législateur a toutefois introduit **quelques dérogations** au principe de continuité d’urbanisation, notamment en faveur :

. des éoliennes (article L. 121-12). Ces ouvrages peuvent être autorisés en discontinuité de l’urbanisation, après délibération favorable de l’organe délibérant compétent, et après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Cette dérogation s’applique en dehors des espaces proches du rivage et au-delà d’une bande d’un kilomètre à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux ;

. et des ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables dans les petits territoires insulaires (voir *supra*).

En dehors des zones insulaires, voire non interconnectées, les installations photovoltaïques ne bénéficient pas de ces exemptions et donc ne peuvent être autorisées qu'en continuité de l'urbanisation existante.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Comme cela a été souligné dans le commentaire de l'article 8, un des principaux freins à l'accroissement des capacités photovoltaïques est le manque de foncier pour déployer des fermes solaires.

Pour libérer du foncier mobilisable, l'article 9 du projet de loi propose donc d'introduire, par un nouvel article L. 121-12-1 du code de l'urbanisme, de nouvelles dérogations permettant **l'implantation d'installations photovoltaïques, ou de production d'hydrogène renouvelable, sur des friches ou des bassins industriels de saumure saturée** qui ne seraient pas en continuité d'urbanisation.

Il n'est pas question de remettre en cause l'équilibre que la loi « Littoral » s'efforce de maintenir entre la protection de milieux sensibles, la lutte contre l'artificialisation des sols et les activités économiques dans ces territoires, mais d'utiliser des sols déjà anthropisés, ou à faible enjeu, notamment parce qu'ils ne peuvent être utilisés pour l'agriculture ou le pastoralisme.

Le **cadre** de la dérogation permettant les implantations photovoltaïques sur des friches (ou des bassins industriels de saumure saturée) en discontinuité urbaine est **précisément défini** : il pourra s'agir **des friches** définies par l'article L. 111-26 du code de l'urbanisme (dont le réemploi nécessite un aménagement ou des travaux préalables) ; elles seront **listées par un décret** ; le projet devra être autorisé, au cas par cas, par l'autorité administrative compétente de l'État, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

Enfin, l'autorisation ne pourra être donnée que si le projet n'est pas de nature à porter atteinte à l'environnement, notamment à la biodiversité ou aux paysages et à la salubrité ou à la sécurité publiques, en situation normale comme en cas d'incident. Le ministère travaille aux conditions qui pourraient exiger pour que les installations photovoltaïques au sol ne soient pas comptabilisées comme artificialisant les sols : une certaine hauteur pour laisser passer la lumière et préserver la fonctionnalité des sols, la réversibilité des aménagements et des garanties financières pour la remise en état des terrains, en particulier.

Au surplus, s'agissant des friches, le demandeur devra produire une étude **démontrant que le projet satisfait mieux l'intérêt public qu'un projet de renaturation du site.**

Ce dispositif s’inspire de l’article 102 de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021, qui avait été censuré comme cavalier par le Conseil constitutionnel.

Selon l’étude d’impact cela pourrait concerner une vingtaine de sites. Quant aux bassins industriels de saumure saturée, cela viserait essentiellement les étangs de Lavalduc et d’Engrenier, dans les Bouches-du-Rhône.

Enfin, pourront aussi être autorisées dans les mêmes conditions « *les installations de production d’hydrogène renouvelable couplées, aux fins d’alimentation électrique, avec des ouvrages de production d’énergie solaire photovoltaïque situés sur des bassins industriels de saumure saturée* ». Dans ce cas, le pétitionnaire devra également « *démontrer que l’implantation de ces installations sur une friche située à proximité des ouvrages de production d’énergie photovoltaïque est justifiée par des contraintes impératives, notamment environnementales, techniques ou économiques* ». Cette disposition vise essentiellement un projet de parc solaire flottant situé dans le bassin industriel de Fos-sur-mer. La puissance de cette ferme solaire est estimée à 600 MWc. Elle pourrait être couplée à une installation de production d’hydrogène vert, dont la capacité est évaluée à 15 000 t/an.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission de l’aménagement du territoire et du développement durable et la commission des affaires économiques ont considéré que l’article 9 pouvait **élargir les dérogations** « *sans pour autant porter de risque pour l’environnement et la préservation des littoraux* ».

Elles ont ainsi adopté les amendements identiques COM-383 et COM-443 de leurs rapporteurs qui :

– **étendent le dispositif aux « sites dégradés »**. Notion potentiellement plus large que celle de « *friches* » et qui est souvent visée par des appels d’offres sur l’énergie solaire mis en place par la Commission de régulation de l’énergie (CRE). Elle pourrait désigner des sites dont l’état ne permet pas d’autres utilisations. Les rapporteurs considèrent que ces dérogations seraient suffisamment encadrées par ailleurs pour ne pas menacer les paysages et la biodiversité ;

– prévoient que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou les communes concernés donnent leur **avis (simple) sur la liste, fixée par décret, des sites dégradés**, afin de promouvoir la concertation locale et donc une meilleure acceptation par le territoire ;

– et ouvrent le dispositif au **solaire thermique**, et non seulement photovoltaïque, ainsi qu’à **l’hydrogène bas-carbone** (tel que défini par l’article L. 811-1 du code de l’énergie), pour ne pas traiter différemment les diverses technologies d’une même filière.

La commission de l'aménagement du territoire a par ailleurs adopté l'amendement COM-444 du rapporteur de la commission des affaires économiques, qui ajoute aux cas dérogatoires **le stockage par batterie**, mais aussi l'amendement COM-298 rect. de M. Ronan Dantec et les autres membres du groupe Écologiste, solidarités et territoires, qui limite cette nouvelle dérogation aux ouvrages de stockage dont « *l'énergie stockée [est] produite par des ouvrages nécessaires à la production d'énergie solaire présents sur le même site d'implantation* ».

Le développement des capacités de stockage d'énergie est en effet nécessaire à la transition énergétique et à l'optimisation des capacités de production d'énergie non pilotables. C'est un des objectifs de la politique énergétique nationale prévus à l'article L. 100-4 du code de l'énergie. Mais l'implantation de ces installations de stockage doit répondre à une nécessité forte pour justifier de déroger aux règles de préservation des espaces littoraux.

L'amendement n° 669 de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, adopté en séance sans le soutien du Gouvernement, a ajouté la condition que ces installations de stockage soient « *conçues de façon à garantir le plus faible impact paysager* » – non sans redondance avec le droit commun de l'urbanisme qui permet déjà de refuser ou d'assortir de prescriptions un projet qui pourrait porter atteinte au paysage environnant (article R. 111-27 du code de l'urbanisme).

En séance encore, outre un amendement de coordination, le Sénat a adopté, contre l'avis du Gouvernement, l'amendement n° 560 rect. de MM. Patrick Chauvet et Daniel Gremillet et de Mme Sophie Primas, qui précise que l'avis d'une commune concernée sur la liste des sites dégradés ouverts aux implantations est systématiquement sollicité « *lorsqu'elle n'est pas compétente en matière de plan local d'urbanisme ou n'est pas couverte par un plan local d'urbanisme* ». L'idée, selon ses auteurs, est que la commune soit toujours consultée.

Le Gouvernement observe pour sa part que la mention d'une consultation obligatoire des collectivités vient alourdir la procédure de délivrance du décret alors que les collectivités sont de toute façon associées à son élaboration.

Le Sénat a rejeté, en revanche, un amendement présenté en séance par le Gouvernement qui proposait de revenir à la rédaction initiale de l'article 9 en retenant certaines avancées de la commission.

Le Gouvernement considère en effet que **la version issue des travaux de la commission porte atteinte aux équilibres de la loi Littoral en ouvrant un champ dérogatoire considérable, propre à fragiliser la constitutionnalité de la disposition** et à risquer la censure de l'ensemble de l'article. Il a rappelé que le Conseil constitutionnel exerce, depuis deux décisions de 2017 et 2018, un contrôle poussé sur les adaptations de la loi Littoral au regard de la Charte de l'environnement, veillant à ce que les dérogations soient limitées et strictement proportionnées.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La notion de sites dégradés n'est, en effet, pas définie par les textes et soulèvera des difficultés d'interprétation, voire des questions contentieuses. Potentiellement large, elle risque en outre de remettre en cause l'équilibre nécessaire entre la protection des zones littorales et le développement des énergies renouvelables.

À l'inverse, la notion de friches est clairement encadrée par le code de l'urbanisme. Elle **permet d'englober une grande variété de sites, tels que les espaces déjà artificialisés, les anciennes carrières ou encore les anciennes décharges.**

Les anciennes décharges font, certes l'objet de travaux obligatoires de remise en état. Mais si le terrain n'est plus concerné par la dérogation envisagée quand la renaturation est complète, nombre d'anciennes décharges n'ont pu retrouver un état satisfaisant. L'implantation d'installations d'énergies renouvelables permettrait de leur redonner une utilité.

Au total, on compterait environ 170 000 hectares de friches qui présentent un grand potentiel pour la transition énergétique, la réindustrialisation ou la reconquête de la biodiversité. Plusieurs centaines de millions d'euros du Fonds friches ont été mobilisées ces dernières années pour leur reconquête.

La commission des affaires économiques a donc adopté, avec l'avis favorable du rapporteur Éric Bothorel, les amendements identiques CE638 de M. Philippe Bolo (MODEM) et CE953 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE) qui reviennent à la cible des « *friches, telles que définies à l'article L. 111-26 du code de l'urbanisme* ».

Dans un souci de simplification, ces amendements suppriment par ailleurs l'avis que devait donner l'EPCI, ou la commune, sur la liste qui identifiera les friches mobilisables pour l'implantation de fermes solaires.

De fait, les collectivités concernées auront d'autres occasions de donner leur avis sur la localisation des projets qui se présenteraient : dans le cadre d'une évaluation environnementale ou lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme.

La commission a également adopté, avec l'approbation du rapporteur :

– les amendements identiques CE346 de M. Sébastien Jumel (GDR-NUPES) et CE877 de M. Maxime Laisney (LFI-NUPES) qui prévoient que l'établissement de la liste des friches ouvertes à la dérogation se fasse en concertation avec le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

La contribution du Conservatoire renforcera la qualité de l'évaluation des impacts environnementaux et paysagers de ces dérogations ;

– l’amendement CE347 de M. Pierre Dharréville (GDR-NUPES), qui étend aux bassins industriels de saumure saturée le principe de leur identification par une liste fixée par décret (et établie en concertation avec le Conservatoire de l’espace littoral et des rivages lacustres), à l’instar des friches ;

– enfin, l’amendement CE954 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE), qui supprime la condition tenant à ce que les installations de stockage d’énergie (par batterie) soient conçues de façon à avoir le plus faible impact paysager.

Le droit commun de l’urbanisme offre déjà des outils – tel l’article R. 111-27 du code de l’urbanisme –, permettant de garantir la bonne intégration paysagère des ouvrages.

*

* *

Article 10

Implantation de centrales scolaires au sol en discontinuité d’urbanisme dans les communes de montagne dotées d’une carte communale

Adopté par la commission avec une modification rédactionnelle

Le présent article propose d’ouvrir la possibilité de déroger au principe d’urbanisation en continuité aux communes de montagne dotées d’une carte communale, lorsqu’elles ne sont pas couvertes par un SCoT ou que ce SCoT ne comporte pas d’étude de discontinuité, pour permettre l’implantation de centrales photovoltaïques au sol.

I. L’ÉTAT DU DROIT

La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, complétée par la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, dite « loi Montagne II », concerne 5 526 communes.

Codifiées aux articles L. 122-1 et suivants du code de l’urbanisme pour l’essentiel, ses dispositions définissent les zones de montagne et créent un cadre législatif de gestion intégrée et durable de ces territoires, visant à trouver un équilibre entre le développement et la protection de territoires à enjeux contrastés.

Il s’agit en particulier de maîtriser l’artificialisation des sols et l’expansion des zones anthropisées, à l’instar de ce que prévoit la loi Littoral. À cet effet, l’article L. 122-5 exige que **l’urbanisation soit réalisée en continuité avec l’urbanisation existante**, sous réserve des exceptions limitativement énumérées par cet article.

La jurisprudence retient une interprétation large de la notion d'urbanisation. Le Conseil d'État a ainsi considéré que l'implantation d'éoliennes, eu égard à leurs caractéristiques et à leur destination, constituait une opération d'urbanisation au sens de la loi Montagne (CE, 16 juin 2010, Leloustre). La cour administrative d'appel de Bordeaux, dans un arrêt du 4 avril 2013, a retenu la même interprétation s'agissant des parcs solaires photovoltaïques. La cour administrative d'appel de Marseille a confirmé cette interprétation en considérant que l'installation d'un parc solaire constituait une urbanisation au sens des dispositions de l'article L. 122-5 eu égard à l'espace important que devait occuper le projet (20 mars 2014).

Par contre, les installations de production d'énergies renouvelables incorporées au bâti existant (notamment les panneaux photovoltaïques en toiture) ne sont pas soumises à ces dispositions.

Quelques dérogations au principe sont prévues, le juge rappelant qu'elles doivent être interprétées strictement. L'article L. 121-5 permet notamment la réalisation en discontinuité d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, qu'il s'agisse d'une commune montagnarde dotée d'un document d'urbanisme ou non.

Le Conseil d'État considère depuis 2010 que cette dérogation est opposable aux parcs éoliens, mais écarte les parcs photovoltaïques, même s'il reconnaît leur caractère d'équipements publics eu égard à leur importance et à l'intérêt général du but poursuivi. Il a en effet jugé que ces parcs ne présentent pas des nuisances comparables aux parcs éoliens, même s'ils occupent un espace très important (CE, 7 octobre 2015, société ECRCF).

Il existe tout de même deux dispositifs donnant aux communes la possibilité d'autoriser l'implantation d'une centrale solaire en discontinuité de l'urbanisation existante :

– les communes soumises au règlement national d'urbanisme (RNU) peuvent autoriser les centrales solaires au sol sous certaines conditions et au titre des équipements collectifs bien qu'elles ne soient pas couvertes par un SCoT ;

– et, surtout, **l'article L. 122-7 écarte le principe d'urbanisation en continuité lorsque le schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou le plan local d'urbanisme (PLU) comporte une étude** démontrant la compatibilité d'une urbanisation en discontinuité avec les objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières, la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux articles L. 122-9 et L. 122-10 et la protection contre les risques naturels. La démonstration, réalisée par la collectivité ou par un bureau d'études mandaté, doit se faire « *au regard des spécificités locales* ». L'étude de discontinuité est soumise à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites avant son intégration au document d'urbanisme. Le plan local d'urbanisme ou la carte communale délimite ensuite les zones à urbaniser dans le respect des conclusions de cette étude.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Le Gouvernement observe qu'en l'état actuel du droit, les communes situées en dehors du périmètre d'un SCoT et couvertes par une carte communale plutôt que par un PLU (les deux étant exclusifs l'un de l'autre) ne peuvent jamais accueillir des centrales solaires au sol en dehors de la continuité de l'urbanisation. Selon l'étude d'impact, cela concerne 821 communes de montagne disposant d'une carte communale soit une surface de 19 256 hectares.

Au demeurant, l'option ouverte aux communes couvertes par un SCoT s'avère très contrainte en raison des délais d'évolution des SCoT (pour intégrer une étude de discontinuité), qui peuvent être de plusieurs années (parfois jusqu'à 6 ans lorsqu'il s'agit d'une révision), délais qui s'ajoutent alors à ceux de l'évolution de la carte communale.

Le projet de loi a donc **ouvert la possibilité aux communes de montagne dotées d'une carte communale, qu'elles soient ou non couvertes par un SCoT, et que ce SCoT comporte ou non une étude de discontinuité dans la version initiale de l'article 10, de réaliser et intégrer à leur carte communale une étude de discontinuité pour permettre l'implantation de centrales photovoltaïques au sol en discontinuité de l'urbanisation existante.**

Soumise aux conditions de comptabilité posées par l'article L. 122-7 du code de l'urbanisme, cette étude fait aussi l'objet d'un avis de la Commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et la commission des affaires économiques se sont attachées à clarifier la portée du nouveau dispositif avec l'adoption des amendements COM-385 et COM-445 de leurs rapporteurs respectifs.

Ils précisent ainsi que **la dérogation est ouverte aux communes qui ne sont pas couvertes par un SCoT intégrant une étude de discontinuité, mais disposent d'une carte communale.** Il s'agit d'éviter que les communes ne fassent un travail redondant avec le niveau intercommunal, courant le risque de contradictions.

Cela concernerait donc les communes disposant d'une carte communale non couvertes par un SCoT mais aussi celles dont le SCoT n'a pas encore réalisé d'étude de discontinuité. Dans ce cas, l'initiative communale pourrait suppléer les carences du SCoT en débloquent certains projets d'implantation d'énergies renouvelables.

Dans les deux cas, il revient à la seule carte communale de délimiter les secteurs où les constructions sont autorisées.

Les amendements étendent par ailleurs la dérogation à la réalisation d'ouvrages de production d'énergie solaire thermique, et non seulement photovoltaïque, « *dans un souci de neutralité technologique* » pour la filière solaire.

Ils améliorent enfin l'insertion de ce dispositif dans l'article L. 122-7 du code de l'urbanisme.

En séance, le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement n° 664 de coordination textuelle du rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Interrogée par votre rapporteur, l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) a rappelé l'importance de préserver le patrimoine naturel et la qualité des espaces naturels et des paysages. Les panneaux solaires implantés sur des pentes montagneuses étant plus visibles qu'ailleurs, il importe particulièrement que l'installation sur les bâtiments soit privilégiée. L'ANEM relève néanmoins que les élus locaux conservent la décision de déroger ou non au principe de continuité urbaine. Elle s'inquiète plutôt de la capacité des petites communes de montagne à assumer le coût des études de discontinuité quand elles sont à l'origine du projet.

Au final, la commission des affaires économiques n'a apporté à l'article 10 qu'un amendement rédactionnel (CE1305) du rapporteur Éric Bothorel.

*

* *

Article 10 bis (supprimé)

Dérogation aux règles des plans locaux d'urbanisme relatives aux caractéristiques des constructions afin d'autoriser l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des terrains relevant d'une activité de gestion de déchets non dangereux

Supprimé par la commission

Le présent article proposait de déroger aux règles d'urbanisme des PLU pour permettre l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des terrains relevant d'une activité de gestion de déchets non dangereux.

Le présent article a été supprimé par la commission.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le plan local d'urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme qui traduit un projet global d'aménagement et d'urbanisme à l'échelle de la commune ou du groupement de communes et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols applicables au territoire. Son régime est défini aux articles L. 151-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Le PLU comporte notamment un règlement qui fixe, en cohérence avec son projet d'aménagement et de développement durable (PADD), les règles générales et les servitudes d'utilisation du sol. Il est découpé en différents secteurs selon un plan de zonage précis : entre les zones urbaines (U), les zones à urbaniser (AU), les zones agricoles (A) et les zones naturelles (N), et il détermine pour chacune d'elles l'affectation des sols (usages et nature des activités). Il peut encadrer la destination des constructions, leur aspect extérieur, les hauteurs maximales à respecter, fixer un coefficient d'occupation des sols dans les zones urbaines à urbaniser et dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages, de leurs écosystèmes, etc.

Il est opposable à tous travaux, aménagements ou constructions.

L'article L. 152-3 précise que « *les règles et servitudes définies par un plan local d'urbanisme : 1° Peuvent faire l'objet d'adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes ; 2° Ne peuvent faire l'objet d'aucune autre dérogation que celles prévues par [les articles L. 152-4 à L. 152-6-4] ».*

Parmi ces dérogations, **seul le 4° de l'article L. 152-5 traite d'installations d'énergies renouvelables**. Il autorise ainsi l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire ou le permis d'aménager à déroger aux règles des PLU relatives à l'emprise au sol, à la hauteur, à l'implantation et à l'aspect extérieur des

constructions afin d'autoriser « *l'installation d'ombrières dotées de procédés de production d'énergies renouvelables situées sur des aires de stationnement* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

En séance, le Sénat a adopté, avec un avis favorable de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et un avis de sagesse du Gouvernement, l'amendement n° 112 rect. de M. Jean-Pierre Corbisez et d'autres membres du groupe Rassemblement démocratique et social européen.

Il propose de permettre de **déroger aux règles des plans locaux d'urbanisme relatives à l'emprise au sol, à la hauteur, à l'implantation et à l'aspect extérieur des constructions afin d'autoriser l'implantation au sol de panneaux photovoltaïques** « *sur des terrains relevant d'une activité de gestion de déchets non dangereux autorisée au titre des installations classées pour la protection de l'environnement* », et complète à cet effet le 4° de l'article L. 152-5.

Ce dispositif cible plus précisément les installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND), où sont enfouis les déchets ultimes, ceux dont les matières restantes ne sont plus valorisables en l'état actuel des technologies. Elles peuvent stocker, dans des casiers aménagés à cet effet, des déchets ménagers et assimilés, des déchets dits inertes, mais aussi des déchets industriels dangereux.

Selon les auteurs de l'amendement, seraient plus particulièrement visés les casiers « *en post-exploitation* » (qui ne sont plus utilisés) présentant une configuration optimale en termes d'ensoleillement, d'orientation, de topographie, d'accessibilité, etc. Les acteurs de la gestion des déchets évalueraient le potentiel de production à 300 GWh en 2030 et 600 GWh à l'horizon 2040.

Non seulement ces terrains présentent peu d'enjeux en termes d'artificialisation des sols, mais ils constitueraient, selon eux, un foncier potentiellement mobilisable pour accueillir des projets photovoltaïques.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

En réalité, l'article 10 *bis* évoque plutôt des terrains relevant d'une activité de gestion des déchets, comme des décharges, que les installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND) qu'il entend viser.

Quoi qu'il en soit, la mobilisation des ISDND apparaît peu pertinente. En effet, bien que soumis à des exigences élevées de sécurité pour l'environnement au titre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), leur aménagement n'est pas exempt de risque – d'autant plus que l'article ne fait pas de différenciation selon la nature des déchets stockés.

On peut se demander enfin ce qui justifierait, dans ces contextes, de dispenser les installations photovoltaïques de l'exigence d'une bonne intégration paysagère.

La commission des affaires économiques a donc adopté l'amendement CE1306 du rapporteur Éric Bothorel, qui supprime l'article 10 *bis*.

*
* *

Article 11

Obligation d'équipement des parkings extérieurs de plus de 2 500 mètres carrés en ombrières intégrant un procédé d'ENR

Adopté par la commission avec modifications

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article propose la création d'une obligation d'équipement des parcs de stationnement extérieurs de plus de 2 500 m² par des ombrières intégrant un procédé d'énergies renouvelables. Cette obligation connaît des dérogations d'ordre technique, sécuritaire, architectural, environnemental ou paysager. Elle ne s'applique pas en cas de production équivalente d'énergie renouvelable sur le site.

L'examen en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a entraîné une modification substantielle du texte issu du Sénat avec le retour au calcul de la surface concernée en mètres carrés, l'absence d'exonération pour les poids lourds, la suppression de la mutualisation de l'obligation d'équipement à l'échelle d'un site, la charge de la preuve d'exonération de l'obligation par le gestionnaire, le rétablissement d'un système de sanction annualisé et le passage du permis de construire à la déclaration préalable pour le début des travaux.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les parcs de stationnement extérieurs sont soumis aux obligations applicables aux bâtiments. Ces obligations concernent les nouveaux bâtiments ainsi que ceux bénéficiant d'une rénovation lourde.

Introduit par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, l'article L. 111-18-1 du code de l'urbanisme prévoit l'installation sur 30 % de la surface de toiture ou d'ombrières, de panneaux solaires ou de toits végétalisés pour certaines constructions nouvelles de plus de 1 000 mètres carrés

d'emprise au sol. Cette obligation concerne les parcs de stationnement couverts accessibles au public.

En application 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, l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation renforce le champ d'application de l'obligation de couverture des bâtiments à compter du 1^{er} juillet 2023. Le seuil d'application de 1 000 m² pour l'installation sur 30 % de la surface de toiture ou d'ombrières, de panneaux solaires ou de toits végétalisés est abaissé à 500 m². Par ailleurs, les parcs de stationnement couverts existants faisant l'objet d'une rénovation lourde seront assujettis à l'obligation de couverture.

Les obligations croissantes d'installation de panneaux photovoltaïque visent à favoriser le développement de l'exploitation de l'énergie solaire, conformément aux objectifs définis dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) 2018-2028. La PPE prévoit un objectif de 20,1 GW installés en 2023 puis de 35 à 44 GW en 2028. La capacité installée en France métropolitaine étant d'environ 13 GW en 2021, il est donc nécessaire d'installer une capacité de 4 GW par an jusqu'à 2028 pour atteindre l'objectif haut de la PPE.

L'installation sur les bâtiments permet de pallier le manque de foncier disponible et donc d'optimiser l'occupation des sols, en favorisant l'installation sur des espaces déjà artificialisés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE DU PROJET DE LOI

Le I de l'article 11 prévoit une obligation d'équipement des parcs extérieurs d'une superficie supérieure à 2 500 mètres carrés en ombrières⁽¹⁾ intégrant des dispositifs de production d'énergie solaire thermique ou photovoltaïque sur l'intégralité de leur partie supérieure assurant l'ombrage. Ces obligations concernent au moins la moitié de la superficie des parcs.

Les parcs doivent également être équipés, sur au moins la moitié de leur superficie, de revêtements de surface, d'aménagements hydrauliques ou de dispositifs végétalisés favorisant la perméabilité et l'infiltration des eaux pluviales ou leur évaporation.

L'obligation ne s'applique pas aux parcs de stationnement extérieurs pour lesquels le gestionnaire met en place des procédés de production d'énergie renouvelable ne requérant pas l'installation d'ombrières, sous réserve que ces procédés permettent une production équivalente d'énergie à celle qui résulterait de l'application de la nouvelle disposition.

(1) Structure ayant pour objectif de faire de l'ombre.

Ces obligations ne s'appliquent pas si le gestionnaire du parc est en mesure de démontrer :

– l'existence de contraintes techniques, de sécurité, architecturales ou patrimoniales ne permettant pas l'installation des dispositifs ;

– l'impossibilité de satisfaire cette obligation dans des conditions économiquement acceptables ;

– lorsque le parc de stationnement existe à la date du 1^{er} juillet 2023 ou lorsque sa demande d'autorisation d'urbanisme a été déposée avant cette date et qu'il est ombragé par des arbres sur au moins la moitié de sa superficie.

Le II précise le champ des parcs de stationnement concernés par la nouvelle obligation. Elle s'applique :

– aux parcs de stationnement existant au 1^{er} juillet 2023 ;

– aux parcs de stationnement dont la demande d'autorisation d'urbanisme a été déposée avant le 1^{er} juillet 2023 ;

– aux nouveaux parcs de stationnement extérieurs dont la demande d'autorisation d'urbanisme a été déposée après le 1^{er} juillet 2023, autres que ceux entrant dans le champ d'application de l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation ou de l'article L. 111-19-1 du code de l'urbanisme, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} juillet 2023. Cette dernière précision permet d'intégrer au dispositif les nouveaux parcs de stationnement extérieurs de plus de 2 500 mètres carrés qui ne sont pas ouverts au public (lesquels ne sont pas couverts par la rédaction actuelle de l'article L. 111-19-1 du code de l'urbanisme) ou qui ne sont pas associés aux bâtiments ou parties de bâtiment auxquels s'applique l'obligation prévue à l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation.

Le III de l'article prévoit une entrée en vigueur progressive de la nouvelle obligation en fonction de la taille des parcs de stationnement. Les parcs de stationnement existant à la date du 1^{er} juillet 2023 d'une superficie égale ou supérieure à 10 000 mètres carrés devront être mis en conformité dans un délai de trois ans à compter de cette date. Ce délai serait porté à cinq ans si le parc a une superficie inférieure à 10 000 mètres carrés.

Les IV et V prévoient le régime de sanction prévu en cas de manquement à ces obligations. Les manquements aux obligations de couverture sont constatés par les fonctionnaires et agents publics mentionnés à l'article L. 142-21 du code de l'énergie, ainsi que par les officiers ou agents de police judiciaire, les fonctionnaires et les agents mentionnés au premier alinéa de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme. En cas de non-respect des obligations prévues par l'article 11, l'autorité administrative compétente pourra prononcer à l'encontre du gestionnaire du parc de stationnement concerné, chaque année et jusqu'à la mise en conformité, une sanction pécuniaire proportionnée au manquement, dans la limite d'un plafond de

10 000 euros, si le parc a une superficie de moins de 10 000 mètres carrés, et de 20 000 euros, si le parc a une superficie égale ou supérieure à 10 000 mètres carrés.

Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de l'article (VI).

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

1. L'examen en commission

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a largement modifié le dispositif initial du projet de loi *via* l'adoption d'un amendement COM-387 du rapporteur et d'un amendement COM446 du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques proposant une réécriture globale de l'article 11.

La nouvelle rédaction opte pour une formule plus large que celle envisagée initialement : les parcs de stationnement extérieurs doivent intégrer un procédé d'énergies renouvelables sur les ombrières, et non plus seulement un dispositif de panneau solaire thermique ou photovoltaïque.

Il est désormais précisé que l'obligation ne s'applique pas aux parcs de stationnement extérieurs pour lesquels le gestionnaire met en place des procédés d'énergies renouvelables ne requérant pas l'installation d'ombrières, et sous-réserve que ces procédés permettent une production équivalente d'énergies renouvelables. Cette obligation peut ne pas s'appliquer à certains types de parcs de stationnement en cas de contraintes techniques, architecturales, ou lorsqu'elle ne peut pas être satisfaite dans des conditions économiquement acceptables.

Les amendements suppriment l'obligation d'équiper la moitié de la superficie en dispositifs végétalisés qui était définie au **I**, faute de lien avec l'objet du texte, consacré au développement des énergies renouvelables.

Le nouveau dispositif substitue une logique de nombre d'emplacements à une logique de surface en remplaçant le seuil des 2 500 mètres carrés initialement envisagés par une obligation définie en termes de nombre de places. Le seuil retenu est désormais celui de quatre-vingt emplacements.

Les collectivités compétentes peuvent répartir les ombrières des parcs de stationnement pour prendre en compte les difficultés techniques d'implantation ou les coûts d'aménagement. Dans ce cas, le respect de l'obligation relative au nombre d'ombrières intégrant un procédé d'énergies renouvelables est apprécié sur l'ensemble des parcs concernés par la répartition.

La nouvelle rédaction de l'article modifie les dates d'entrée en vigueur des dispositions prévues. Pour les parkings publics gérés *via* une concession ou une délégation de service public, une entrée en vigueur des dispositions est prévue lors

du renouvellement de ladite concession ou délégation, sous réserve qu'elle ait lieu avant le 1^{er} juillet 2028.

Un délai supplémentaire peut être accordé par l'autorité préfectorale, lorsque le gestionnaire du parc de stationnement justifie que les diligences nécessaires ont été mises en œuvre pour satisfaire à ses obligations dans les délais mentionnés mais que celles-ci ne peuvent être respectées du fait d'un retard indépendant de sa volonté.

2. L'examen en séance publique

En séance publique, le Sénat a adopté huit amendements :

– les amendements n° 182 et n° 465 de M. Stéphane Demilly et Mme Nathalie Delattre excluent les parkings de poids lourds supérieurs à 7,5 tonnes de l'application de l'article 11. Le rapporteur M. Didier Mandelli s'est montré favorable à l'amendement, évoquant les contraintes techniques empêchant l'installation d'ombrières ;

– l'amendement n° 117 de M. Cédric Vial complète les conditions permettant de déroger à l'application de l'article 11 en ajoutant une dimension environnementale ainsi que relative aux sites et aux paysages. Le rapporteur M. Didier Mandelli et le Gouvernement ont jugé que l'amendement permettait de clarifier la mise en œuvre du texte en limitant les contentieux ;

– l'amendement n° 225 de M. Henri Cabanel supprime la possibilité pour les collectivités territoriales de répartir l'obligation entre les parcs de stationnement situés sur le territoire afin de simplifier le dispositif. Le rapporteur M. Didier Mandelli a émis un avis défavorable ;

– l'amendement n° 248 *bis* de Mme Nathalie Delattre et l'amendement n° 477 de Mme Alexandra Borchio Fontimp précisent que lorsqu'un site regroupe plusieurs parcs de stationnement, le respect de l'obligation est envisagé à l'échelle de l'ensemble des parcs de stationnement et non de manière individuelle. Le rapporteur M. Didier Mandelli a émis, au nom de la commission, un avis favorable sur cet amendement ;

– l'amendement n° 536 de M. Jean-Michel Houllégat supprime le délai supplémentaire accordé aux gestionnaires de parc de stationnement en cas de difficultés d'approvisionnement ;

– l'amendement n° 296 de M. Ronan Dantec modifie le régime de sanction applicable. La sanction est désormais exprimée par mois et emplacement : 50 euros par emplacement et par mois. Le rapporteur M. Didier Mandelli a émis, au nom de la commission, un avis favorable sur cet amendement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

L'examen en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a entraîné une modification substantielle du texte issu du Sénat, notamment du fait de l'adoption des amendements de la rapporteure pour avis Mme Aude Luquet.

L'adoption de l'amendement CD1244 de la rapporteure pour avis permet le retour du calcul de la surface en mètres carrés et non en plus en nombre de places, conformément à la rédaction initiale du projet de loi. Seront désormais concernés les parcs de stationnement d'une superficie de plus de 2 500 mètres carrés. L'amendement adapte en conséquence les montants des sanctions prévues. Le non-respect de l'obligation peut entraîner une sanction pécuniaire dont le montant peut aller jusqu'à 10 000 euros si le parc est d'une superficie inférieure à 10 000 mètres carrés et de 20 000 euros si le parc est d'une superficie supérieure ou égale à 10 000 mètres carrés.

L'examen en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a également conduit à revenir sur l'exonération de l'obligation d'équipement en ombrières pour les parcs de stationnements pour les poids lourds de plus de 7,5 tonnes qui avait été introduite au Sénat. Les amendements CD1245 de la rapporteure pour avis Mme Aude Luquet, CD387 de Mme Clémence Guetté (LFI-NUPES) et CD 1039 de Mme Laurence Maillart Méhaignerie (RE) ont été adoptés avec un avis favorable du Gouvernement.

L'adoption des amendements identiques CD1247 de la rapporteure pour avis Mme Aude Luquet, CD48 de M. Jean-Yves Bony (LR), CD808 de M. Stéphane Delautrette (SOC) et CD1044 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE) entraîne la suppression de la possibilité de la mutualisation à l'échelle d'un site. Ces amendements avaient reçu un avis favorable du Gouvernement.

L'adoption de l'amendement CD1246 de la rapporteure pour avis Mme Aude Luquet modifie la rédaction de l'alinéa 4, dont l'application dans sa rédaction issue de l'examen au Sénat aurait été trop complexe pour les opérateurs et services de l'État. L'autorité compétente en matière d'urbanisme n'est plus chargée de la vérification des exonérations. L'alinéa 3 introduit désormais uniquement la liste des exonérations d'application.

L'adoption de l'amendement CD1250 de la rapporteure pour avis Mme Aude Luquet complète le dispositif pour préciser qu'il appartient au gestionnaire de démontrer que le parc répond aux critères d'exonération.

L'adoption de l'amendement CD1248 de la rapporteure pour avis Mme Aude Luquet rétablit un système de sanction annualisé et plus respectueux du principe constitutionnel d'individualisation des peines.

L'adoption des amendements CD36 de M. Marcellin Nadeau (GDR-NUPES) et CD978 de M. Bruno Millienne (Dem) ne soumet plus le début des travaux d'installation d'ombrières à un permis de construire mais à une simple déclaration préalable. Ces amendements ont reçu un avis favorable de la rapporteure pour avis et du Gouvernement.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a également adopté plusieurs amendements rédactionnels de la rapporteure pour avis (CD1155, CD1158, CD1159, CD1160).

Après avoir adopté ces amendements, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption de l'article.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 11 ainsi modifié.

*

* *

Article 11 bis A (nouveau)

Suppression de l'obligation pour les collectivités territoriales de constituer un budget annexe pour leurs installations photovoltaïques

Introduit par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit sur l'initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, complète l'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales. Il précise que les collectivités territoriales produisant de l'électricité photovoltaïque en tant que service public industriel et commercial n'ont pas l'obligation de constituer une régie dotée d'un budget annexe.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Parallèlement au budget principal qu'elles élaborent, les collectivités territoriales peuvent créer des régies pour suivre l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial (SPIC). Les régies ont pour objet de s'assurer que le SPIC est financé par les ressources liées à l'exploitation de l'activité.

Conformément aux articles L. 2224-1 et L. 3241-4 du code général des collectivités territoriales, les communes, les départements et leurs établissements publics ont l'obligation de constituer des budgets annexes pour la gestion des SPIC.

À l'instar de la gestion de l'eau et des déchets, l'exploitation des panneaux photovoltaïques est actuellement soumise à l'obligation de constitution d'une régie. Cette obligation peut dissuader les collectivités de produire de l'électricité à partir de sources renouvelables dans la mesure où il est nécessaire de recruter un agent chargé de la gestion de la régie.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté l'amendement CD809 de Mme Marie Pochon (Écolo-NUPES) qui insère un nouvel article 11 *bis* A.

L'amendement portant article additionnel avait reçu un avis favorable de la rapporteure pour avis. Le Gouvernement a précisé qu'il avait émis un avis défavorable sur un amendement similaire au Sénat. Dans la mesure où un budget annexe peut être complexe à mettre en œuvre lorsque seulement une faible part de l'énergie produite est revendue, il s'en est finalement remis à la sagesse de la commission.

L'article adopté vise à compléter l'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales par un nouvel alinéa qui précise que les collectivités territoriales produisant de l'électricité photovoltaïque en tant que service public industriel et commercial n'ont pas l'obligation de constituer une régie dotée d'un budget annexe.

La commission des affaires économiques a adopté l'amendement créant l'article 11 *bis* A.

*

* *

Article 11 bis

Renforcement des obligations de couverture des bâtiments non résidentiels nouveaux ou lourdement rénovés par des installations de production d'énergie solaire ou des systèmes végétalisés

Adopté par la commission avec des modifications

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, renforce les obligations de couverture des bâtiments non résidentiels nouveaux ou lourdement rénovés par des installations de production d'énergie solaire ou de systèmes végétalisés.

L'examen en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a conduit à l'adoption d'un amendement qui augmente le taux de couverture obligatoire de 50 % à 60 %.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. DES OBLIGATIONS CROISSANTES DE COUVERTURE DES NOUVEAUX BÂTIMENTS EN ÉNERGIE SOLAIRE OU SYSTÈMES VÉGÉTALISÉS

Aux termes de l'article L. 111-19 du code de l'urbanisme, modifié par la loi du 8 décembre 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, l'autorisation d'exploitation commerciale des magasins d'une surface de vente supérieure à 1 000 mètres carrés ne peut être accordée que si les nouveaux bâtiments intègrent, sur tout ou partie de leurs toitures, et de façon non exclusive, soit des procédés de production d'énergies renouvelables, soit un système de végétalisation basé sur un mode cultural garantissant un haut degré d'efficacité thermique et d'isolation et favorisant la préservation et la reconquête de la biodiversité, soit d'autres dispositifs aboutissant au même résultat. L'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) est accordée par la commission départementale de l'aménagement commercial (CDAC) ou la commission nationale de l'aménagement commercial (CNAC), qui vérifie, entre autres, le respect de ces obligations environnementales.

Introduit par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, l'article L. 111-18-1 du code de l'urbanisme prévoit l'installation sur 30 % de la surface de toiture ou d'ombrières, de panneaux solaires ou de toits végétalisés pour certaines constructions nouvelles de plus de 1 000 mètres carrés d'emprise au sol. Cette obligation concerne :

– les constructions soumises à une autorisation d'exploitation commerciale : magasins de commerce de détail et leur extension, ensembles commerciaux et leur extension, *drive* et leur extension ;

– les locaux à usage industriel ou artisanal ;

– les entrepôts ;

– les hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale ;

– les parcs de stationnement couverts accessibles au public.

L'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme peut, par décision motivée, écarter l'obligation lorsque ces dispositifs sont de nature à aggraver un risque, ou lorsque leur installation présente une difficulté technique insurmontable ou qui ne peut être levée dans des conditions économiquement acceptables.

L'arrêté du 5 février 2020 pris en application de l'article L. 111-18-1 du code de l'urbanisme précise les cas dans lesquels tout ou partie de l'obligation est écartée ou soumise à des conditions de mise en œuvre spécifiques pour les installations classées pour la protection de l'environnement.

En application 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, l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation renforce le champ d'application de l'obligation de couverture des bâtiments à compter du 1^{er} juillet 2023 :

– en abaissant le seuil d'application de 1 000 mètres carrés à 500 mètres carrés ;

– en l'étendant aux constructions pour le commerce de gros de plus de 500 mètres carrés et aux constructions de bâtiments ou parties de bâtiment à usage de bureaux de plus de 1 000 mètres carrés d'emprise ;

– en l'étendant aux extensions et rénovations lourdes de bâtiments ou parties de bâtiment si ces extensions ou les rénovations concernées ont une emprise au sol de plus de 500 mètres carrés, et de plus de 1 000 mètres carrés pour les bureaux.

B. LES BÂTIMENTS : DES ESPACES D'OPPORTUNITÉ POUR LE DÉPLOIEMENT DU PHOTOVOLTAÏQUE

Les obligations croissantes d'installation de panneaux photovoltaïques visent à favoriser le développement de l'exploitation de l'énergie solaire, conformément aux objectifs définis dans la programmation pluriannuelle de

l'énergie (PPE) 2018-2028. La PPE prévoit un objectif de 20,1 GW installés en 2023 puis de 35 à 44 GW en 2028. La capacité installée en France métropolitaine étant d'environ 13 GW en 2021, il est donc nécessaire d'installer une capacité de 4 GW par an jusqu'à 2028 pour atteindre l'objectif haut de la PPE.

L'installation sur les bâtiments permet de pallier le manque de foncier disponible et donc d'optimiser l'occupation des sols, en favorisant l'installation sur des espaces déjà artificialisés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

Un amendement COM-338 du rapporteur introduit un article 11 *bis* renforçant les obligations applicables aux bâtiments non résidentiels nouveaux ou lourdement rénovés.

Il étend le champ des bâtiments couverts par les obligations prévues à l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation en y incluant les bâtiments publics.

Il abaisse le seuil de l'obligation de couverture des bureaux, nouveaux ou lourdement rénovés, de 1 000 à 500 mètres carrés à partir du 1^{er} janvier 2025.

Il abaisse enfin le seuil de l'obligation de couverture des bâtiments non résidentiels, nouveaux ou lourdement rénovés, de 500 à 250 mètres carrés dès le 1^{er} janvier 2027.

L'article 11 *bis* complète les articles L. 181-11 du code de la construction et de l'habitation, relatif aux sanctions administratives, et L. 183-4 relatif aux sanctions pénales, en introduisant un dispositif de contrôle et de sanction en cas de manquements aux obligations de l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Dans le cadre de l'examen du texte en séance publique, le Sénat a adopté six amendements :

– les amendements n° 540 de M. Redon-Sarrazt et n° 209 de M. Daniel Salmon rendent prioritaire l'installation de procédés de production d'énergies renouvelables sur les bâtiments. L'installation de toits végétalisés ne devient qu'une possibilité subsidiaire, à envisager lorsque la production d'énergie renouvelable est rendue impossible pour des raisons techniques, de sécurité, architecturales ou patrimoniales. Le rapporteur M. Didier Mandelli a émis, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, un avis favorable sur l'amendement n° 540, contrairement au Gouvernement qui a

estimé qu'il était préférable de laisser le choix entre la solution photovoltaïque et la végétalisation ;

– les amendements n° 170 de M. Gilles Favreau, n° 299 de M. Ronan Dantec et n° 539 de M. Jean-Michel Houllégatte portent de 30 % à 50 % la surface de couverture des toitures des bâtiments neufs non résidentiels à compter du 1^{er} janvier 2025. Autrement dit, la mise en place de panneaux photovoltaïques devient obligatoire sur au moins 50 % de la toiture des nouvelles constructions et non sur seulement 30 % de celle-ci. Contrairement au rapporteur M. Didier Mandelli, le Gouvernement était défavorable à cet amendement, estimant que les délais n'étaient pas assez importants ;

– un amendement rédactionnel n° 665 de M. Didier Mandelli.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté l'amendement CD588 de M. Stéphane Delautrette (SOC) qui modifie le seuil d'obligation de couverture des bâtiments non résidentiels nouveaux par des installations de production d'énergie solaire ou des systèmes de végétalisation. Le taux de couverture obligatoire passe de 50 % à 60 %.

Cet amendement avait reçu un avis défavorable de la rapporteure pour avis Mme Aude Luquet, favorable à la stabilité législative, et du Gouvernement. Mme la ministre de la transition énergétique Agnès Pannier-Runacher estimait, pour sa part, que cela risquait de freiner la construction de nouveaux bâtiments pour des raisons économiques et que le passage de 30 %, prévu dans la loi « climat et résilience » à 50 % était déjà complexe.

Après avoir adopté cet amendement, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption de l'article.

La commission des affaires économiques a adopté l'article ainsi modifié.

*

* *

Article 11 ter (supprimé)

Obligation d’installation d’un procédé de production d’énergies renouvelables sur les bâtiments non résidentiels existants de plus de 250 mètres carrés, à compter du 1^{er} janvier 2028

Supprimé par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l’avis de la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, créait une obligation d’installation d’un procédé de production d’énergies renouvelables sur les bâtiments non résidentiels existants de plus de 250 mètres carrés à partir du 1^{er} janvier 2028.

La commission du développement durable et de l’aménagement du territoire a adopté un amendement de suppression de cet article.

I. L’ÉTAT DU DROIT

Les obligations d’installation de panneaux solaires sur les bâtiments non résidentiels concernent uniquement les nouveaux bâtiments ou les bâtiments lourdement rénovés (voir article 11 *bis*).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L’EXAMEN EN COMMISSION

Introduit par voie d’amendement COM-389 du rapporteur M. Didier Mandelli, l’article 11 *ter* prévoit l’obligation d’installer des panneaux solaires sur les bâtiments non résidentiels existants de plus de 250 mètres carrés à compter du 1^{er} janvier 2028.

Le I prévoit que l’obligation concerne les bâtiments ou parties de bâtiments à usage commercial, industriel, artisanal ou administratif, les constructions de bâtiments ou parties de bâtiment à usage de bureaux ou d’entrepôt, les constructions de hangars non ouverts au public faisant l’objet d’une exploitation commerciale, les hôpitaux, les équipements sportifs, récréatifs et de loisirs, les bâtiments ou parties de bâtiments scolaires et universitaires et les constructions de parcs de stationnement couverts accessibles au public, lorsqu’ils créent plus de 250 mètres carrés d’emprise au sol.

La surface de ces bâtiments devant être couverte par un procédé de production d’énergies renouvelables devra être définie par décret.

Le II prévoit des possibilités d'exemption de tout ou partie de cette obligation. Par décision motivée, l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme pourra exempter :

- les bâtiments ou parties de bâtiments qui, en raison de contraintes techniques, de sécurité, architecturales ou patrimoniales, ne permettent pas l'installation des procédés de production d'énergies renouvelables, notamment si l'installation est de nature à aggraver un risque ou présente une difficulté technique insurmontable ;
- les bâtiments ou parties de bâtiments pour lesquels les travaux permettant de satisfaire cette obligation ne peuvent être réalisés dans des conditions économiquement acceptables.

Les critères relatifs aux exonérations sont précisés en décret en Conseil d'État.

Le III prévoit qu'un arrêté du ministre chargé des installations classées devra également définir les cas dans lesquels tout ou partie de l'obligation sera écartée ou soumise à des conditions de mise en œuvre spécifiques pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) dès lors que les obligations sont incompatibles avec les caractéristiques de l'installation.

Le IV précise les modalités d'entrée en vigueur. Ces obligations s'appliqueront le 1^{er} janvier 2028 pour les bâtiments ou parties de bâtiments existants à la date du 1^{er} juillet 2023 et ceux dont la demande d'autorisation d'urbanisme a été déposée à compter de la promulgation de la présente loi et avant cette date. Un délai supplémentaire pourra toutefois être accordé par le préfet lorsque le gestionnaire du bâtiment concerné justifie que les diligences nécessaires ont été mises en œuvre pour satisfaire à ses obligations dans les délais impartis, mais que celles-ci ne peuvent être respectées du fait d'un retard qui ne lui est pas imputable, notamment lorsque ce dernier résulte de difficultés d'approvisionnement en procédés d'énergies renouvelables.

Le V de l'article crée par ailleurs un mécanisme de contrôle de l'obligation. Il prévoit ainsi que les manquements aux obligations de couverture soient constatés par les fonctionnaires et agents publics mentionnés à l'article L. 142-21 du code de l'énergie, ainsi que par les officiers ou agents de police judiciaire, les fonctionnaires et les agents mentionnés au premier alinéa de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme.

En cas de méconnaissance des obligations prévues par l'article (VI), l'autorité administrative compétente pourrait prononcer à l'encontre du gestionnaire du bâtiment concerné, chaque année et jusqu'à la mise en conformité, une sanction pécuniaire dans la limite d'un plafond de 10 000 euros. Cette sanction doit alors être proportionnée à la gravité du manquement.

L'article prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de l'article (VII).

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Un amendement n° 300 de M. Ronan Dantec adopté en séance publique au Sénat étend le dispositif aux façades des bâtiments et non à leurs seules toitures. Le rapporteur M. Didier Mandelli s'est déclaré favorable à cet amendement, contrairement au Gouvernement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté les amendements de suppression CD164 de M. Vincent Descoeur (LR) et CD764 de M. Pierre Vatin (LR), selon lesquels « *l'incitation est préférable à l'obligation* »⁽¹⁾.

La commission des affaires économiques a adopté les amendements de suppression de l'article.

*

* *

Article 11 quater A (nouveau)

Rapport sur la réglementation thermique dans les bâtiments tertiaires des collectivités d'outre-mer

Introduit par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit sur l'initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, prévoit que le Gouvernement remet au Parlement un rapport relatif aux conditions de mise en place de la réglementation thermique, notamment dans les bâtiments tertiaires, dans les collectivités d'outre-mer, afin de faciliter l'atteinte de l'objectif d'autonomie énergétique.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté l'amendement CD740 de M. Jean-Hugues Ratenon (LFI-NUPES) qui

(1) *Compte-rendu du 22 novembre 2022, commission du développement durable et de l'aménagement du territoire*

avait reçu un avis favorable de la rapporteure pour avis Mme Aude Luquet et du Gouvernement.

Ce nouvel article prévoit que le Gouvernement remet au Parlement un rapport relatif aux conditions de mise en place de la réglementation thermique, notamment dans les bâtiments tertiaires, dans les collectivités d'outre-mer, afin de faciliter l'atteinte de l'objectif d'autonomie énergétique.

Ce rapport doit être remis dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi.

La commission des affaires économiques a adopté cet amendement créant l'article 11 *quater* A.

*
* *

Article 11 quater

Possibilité de déroger aux interdictions prescrites dans les règlements des plans de prévention du risque inondation (PPRI) pour le déploiement d'installations de production d'énergie solaire

Adopté par la commission avec des modifications

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoit la possibilité de déroger aux interdictions prévues par le plan de prévention du risque inondation pour le déploiement d'installations de production d'énergie solaire.

L'examen en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a fait évoluer le texte. L'autorisation des infrastructures de production d'énergie solaire est remplacée par une absence d'opposition. Il est par ailleurs désormais précisé que la modification des plans de prévention des risques d'inondation existants pour permettre l'installation de panneaux solaires ne doit pas conduire à aggraver les risques. Enfin, la procédure d'évolution de ces plans est modifiée afin de rendre directement opposables les mesures prises par le préfet.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 562-1 du code de l'environnement prévoit l'élaboration et la mise en application par l'État de plans de prévention des risques naturels

prévisibles. Ces documents de planification réglementent l'utilisation des sols en fonction des risques naturels identifiés : inondation, mouvements de terrain, avalanches, incendies de forêt, séismes, éruptions volcaniques, tempêtes, cyclones. Ces plans délimitent les zones exposées au risque et peuvent y interdire ou encadrer certaines activités.

Le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) délimite les zones exposées au risque d'inondation et prévoit des interdictions ou prescriptions spécifiques afin de ne pas aggraver le risque pour les populations et de mettre en place des mesures de prévention. Les collectivités territoriales et les EPCI sont associés à l'élaboration de ces documents, approuvés par le préfet après enquête publique (article L. 562-3 du code de l'environnement).

Les terrains situés en zone rouge des PPRI sont aujourd'hui inaptes à l'accueil de projets photovoltaïques du fait des risques provoqués par les crues en matière d'écoulement et de submersion des panneaux. La création d'une installation photovoltaïque ne peut être envisagée que sous réserve que les panneaux soient implantés au-dessus des plus hautes eaux connues, que les installations et clôtures permettent la transparence hydraulique et que leur ancrage au sol soit assuré.

L'étude d'impact réalisée dans le cadre de la demande d'autorisation environnementale pour les projets d'une puissance supérieure à 250 kWc doit démontrer que le projet respecte la prévention des risques d'inondation et n'est pas de nature à aggraver les risques encourus. Le porteur du projet doit également démontrer qu'aucune alternative n'est envisageable hors zone inondable⁽¹⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

Les sénateurs ont adopté un amendement COM-113 qui complète l'article L. 562-1 du code de l'environnement. Il prévoit que le préfet, après avis de la commune et de l'EPCI concernés, puisse accorder des dérogations aux interdictions et prescriptions fixées dans les PPRI afin d'autoriser les infrastructures de production d'énergie solaire. En application du nouveau VIII de l'article L. 562-1, ces dérogations fixent les conditions particulières auxquelles est subordonnée la réalisation du projet.

L'article 11 *quater* prévoit, en conséquence, que ces dérogations soient intégrées dans le PPRI par une procédure de modification, mentionnée au II de l'article L. 562-4-1 du code de l'environnement.

L'entrée en vigueur des PPRI intégrant ces mesures devra alors intervenir dans un délai de trente mois à compter de la promulgation de la présente loi. Les

(1) Question orale n° 18869, réponse à M. Philippe Bonne Carrère, sénateur du Tarn. Journal officiel du Sénat du 25 novembre 2021.

PPRI en cours d'élaboration ou de révision devront enfin intégrer ces mesures, dès lors que l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique n'a pas été adopté à la date de promulgation du texte.

L'article prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de l'article (VII).

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Un amendement rédactionnel n° 666 de M. Didier Mandelli, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, a été adopté en séance publique.

Le Gouvernement a émis un défavorable sur cet article.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté quatre amendements de la rapporteure pour avis Mme Aude Luquet.

L'amendement CD1209 prévoit le remplacement de l'autorisation des infrastructures de production d'énergie solaire par une absence d'opposition, dans un objectif de simplification.

L'amendement CD1210 prévoit deux modifications au texte issu de l'examen en séance publique par le Sénat. Il précise d'abord que la modification des plans de prévention des risques d'inondation existants pour permettre l'installation de panneaux solaires ne doit pas conduire à aggraver les risques. Il modifie ensuite la procédure d'évolution d'un PPRI. Afin de mieux asseoir l'action du préfet de département, la nouvelle procédure permet de rendre immédiatement opposables les dispositions prises par le préfet afin que le PPRI ne s'oppose plus à l'implantation d'installations de production d'électricité par énergie solaire. Elle ne nécessite pas de justifier de circonstances particulières d'urgence.

L'amendement modifie par ailleurs l'article afin d'éviter la revue généralisée de tous les PPRI existants.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a également adopté l'amendement rédactionnel CD1161.

Après avoir adopté ces amendements, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption de l'article.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 11 *quater* ainsi modifié.

*

* *

Article 11 sexies (supprimé)

Possibilité pour les tiers investisseurs revendre le surplus de l'électricité produite dans le cadre d'une opération d'autoconsommation individuelle

Rejeté par la commission

Le présent article autorisait le tiers investisseur ou le gestionnaire intervenant aux côtés d'un autoconsommateur ou d'un autoproducteur d'électricité à vendre le surplus d'électricité produite.

Le présent article a été rejeté par la commission.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'autoconsommation est le fait de consommer sa propre production d'électricité. Elle est associée à la notion d'autoproduction, qui est le fait de produire sa propre consommation. Un autoconsommateur peut utiliser l'intégralité de sa production, mais avoir besoin de solliciter le réseau public d'électricité pour couvrir le reste de sa consommation. Un autoconsommateur peut aussi être amené à réinjecter dans le réseau son surplus de production d'électricité, lequel est soit cédé à titre gratuit au gestionnaire du réseau public de distribution (pour les seules puissances installées inférieures ou égales à 3 kWc), soit vendu sur le réseau (on parle de vente au surplus).

L'article L. 315-1 du code de l'énergie définit une opération d'autoconsommation individuelle comme « *le fait pour un producteur, dit autoproducteur, de consommer lui-même et sur un même site tout ou partie de l'électricité produite par son installation* »⁽¹⁾.

Même si l'autoconsommateur-autoproducteur est une même personne (physique ou morale), l'article L. 315-1 prévoit que son installation peut être détenue ou gérée par un tiers. L'intervention de ce dernier peut se limiter au financement et à la propriété de l'installation (dans le cas d'un financement participatif par exemple). Propriétaire ou non, le tiers peut aussi « *se voir confier l'installation et la gestion, notamment l'entretien, de l'installation de production, pour autant qu'il demeure soumis aux instructions de l'autoproducteur* ».

(1) Une opération d'autoconsommation peut aussi être collective (voir le commentaire de l'article 11 septies A) ou étendue.

L'investissement et/ou la complexité du portage de projet sont ainsi assumés par ce tiers, de même que la maintenance de l'installation, voire son exploitation.

Grâce à cette opération, l'autoconsommateur prélève moins d'électricité sur le réseau ; ce faisant, il réduit sa facture, bénéficie d'un tarif d'utilisation des réseaux adapté à son moindre impact, d'un tarif nul d'accise sur l'électricité produite, ainsi que d'une prime à l'autoconsommation (également appelée prime à l'investissement) versée pendant cinq ans. Étant seul à être reconnu comme producteur (« *le tiers lui-même n'est pas considéré comme un autoproducteur* » en vertu de l'article L. 315-1), c'est à son nom qu'est établi le contrat de raccordement et c'est lui qui bénéficie de la vente du surplus d'électricité (dans le cadre d'un contrat d'obligation d'achat s'il en fait la demande).

Dans ce montage, le tiers investisseur se rémunère *via* un loyer de mise à disposition et/ou de gestion de l'installation de production d'énergies renouvelables payé par l'autoconsommateur. Ce loyer doit couvrir les frais d'investissement et d'exploitation du tiers pour que le projet soit viable.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

Le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a fait valoir que l'interdiction de la gestion ou de la vente, par le tiers lui-même, du surplus de l'électricité produite remettrait en cause l'équilibre économique global, voire la faisabilité, de nombreux projets d'autoconsommation individuelle.

Il a donc proposé un amendement COM-394 visant à lever cette contrainte, qui a été adopté en commission. Les tiers investisseurs ou tiers gestionnaires pourront désormais gérer et vendre le surplus d'électricité selon leurs propres décisions, en recevant directement le produit de cette vente.

L'article 11 *sexies* qui en est issu n'a fait l'objet d'aucun amendement déposé en séance.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Il apparaît toutefois que cette nouvelle configuration détournerait la nature de l'autoconsommation individuelle, qui fait d'une même personne à la fois le producteur et le consommateur. C'est précisément à ce titre qu'elle bénéficie des aides publiques spécifiques à l'autoconsommation.

Si le particulier (ou la personne morale) n'est plus que simple consommateur, le tiers investisseur se retrouve dans la situation classique d'un producteur d'électricité qui n'a d'autres obligations à l'égard du consommateur que de lui verser un loyer (sous forme d'électricité) pour le toit ou le terrain d'implantation mis à sa disposition. Cela ne justifierait plus l'accès aux soutiens

publics spécifiques, ni pour le producteur, ni pour le particulier qui n'assume plus aucune charge.

Cette configuration n'est, en tout état de cause, pas admise par la directive européenne encadrant l'autoconsommation. ⁽¹⁾

Le rapporteur Éric Bothorel ayant signalé qu'il aurait soutenu l'amendement CE1027 du Gouvernement tendant à la suppression du présent article, s'il avait été défendu, la commission des affaires économiques a décidé de rejeter l'article 11 *sexies*.

*
* *

Article 11 septies A (nouveau)

Levée de l'interdiction pour les producteurs participant à des opérations d'autoconsommation collective d'en faire leur activité principale

Introduit par la commission

Le présent article a été adopté par la commission des affaires économiques afin de faciliter la constitution d'opérations d'autoconsommation collective entre consommateurs et producteurs en levant l'interdiction pour ces derniers d'en faire leur activité professionnelle.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Une opération d'autoconsommation est collective lorsque la fourniture d'électricité est effectuée entre un ou plusieurs producteurs et un ou plusieurs consommateurs finals liés entre eux au sein d'une personne morale et que les points de soutirage et d'injection sont situés dans le même bâtiment, y compris des immeubles résidentiels (article L. 315-2 du code de l'énergie).

L'opération d'autoconsommation collective peut aussi être qualifiée d'étendue lorsque la fourniture d'électricité est effectuée entre un ou plusieurs producteurs et un ou plusieurs consommateurs finals, liés entre eux au sein d'une personne morale, et que les points de soutirage et d'injection sont situés sur le réseau public de distribution (basse tension si l'électricité n'est pas renouvelable) et

(1) Cf. la directive 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (dite RED II pour Renewable Energy Directive).

respectent les critères, notamment de proximité géographique ⁽¹⁾, fixés par un arrêté du ministre chargé de l'énergie.

Le troisième alinéa de l'article L. 315-2 précise toutefois que « *l'activité d'autoconsommation collective ne peut constituer, pour l'autoconsommateur, le consommateur ou le producteur qui n'est pas un ménage, son activité professionnelle ou commerciale principale* ».

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La directive 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (dite RED II) définit certes l'« *autoconsommateur d'énergies renouvelables* » comme étant « *un client final qui exerce ses activités dans ses propres locaux, à l'intérieur d'une zone limitée, ou, lorsqu'un État membre l'autorise, dans d'autres locaux, qui produit de l'électricité renouvelable pour sa propre consommation, et qui peut stocker ou vendre de l'électricité renouvelable qu'il a lui-même produite, à condition que ces activités ne constituent pas, pour l'autoconsommateur d'énergies renouvelables qui n'est pas un ménage, son activité professionnelle ou commerciale principale* ».

Mais cette dernière restriction ne prétend pas s'appliquer au-delà de l'autoconsommation individuelle – définie à l'article L. 315-1, qui rappelle cette incompatibilité.

L'introduction d'une telle exigence dans la définition de l'autoconsommation collective apparaît alors comme une sur-transposition de la directive européenne, font valoir les amendements identiques CE244 de M. Bruno Millienne (MODEM) et CE639 de M. Laurent Esquenet-Goxes (MODEM) adoptés par la commission des affaires économiques, avec l'avis favorable du rapporteur Éric Bothorel.

En exemptant les producteurs de l'interdiction de faire de l'autoconsommation collective leur activité professionnelle (ou commerciale principale), ces amendements lèvent une forte incertitude sur la position des développeurs d'installations de production d'énergies renouvelables ou des investisseurs qui aident les consommateurs candidats à créer une opération d'autoconsommation collective.

De fait, ce type de collaboration se fait souvent dans le cadre d'une société de projet (SPV) spécifique à chaque opération d'autoconsommation collective et dont l'objet est nécessairement l'activité de production et/ou de vente d'électricité au sein de l'opération. Mais ce cadre, qui constitue le mode majoritaire de développement des énergies renouvelables en France, ne supprime pas le doute

(1) L'arrêté en vigueur prévoit qu'une opération d'autoconsommation collective étendue peut être mise en œuvre si la distance entre les deux participants les plus éloignés ne dépasse pas 2 kilomètres, une dérogation pouvant être accordée en fonction, notamment, de l'isolement du lieu du projet, du caractère dispersé de son habitat et de sa faible densité de population, dans une limite de 20 km.

pesant sur les porteurs de projets dont c'est également le métier. Cette difficulté juridique constitue un frein réel au développement des opérations d'autoconsommation collective.

*
* *

Article 11 octies A (supprimé)

Extension du tarif particulier de l'accise sur l'électricité aux opérations d'autoconsommation collective

Rejeté par la commission

Par cet article additionnel, le Sénat souhaitait étendre le tarif réduit de l'accise sur l'électricité auquel les autoconsommateurs individuels pouvaient prétendre à des opérations d'autoconsommation collective.

Le présent article a été rejeté par la commission.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les livraisons d'électricité sont soumises à une fraction de l'accise sur les énergies (codifiée aux articles L. 312-1 à L. 312-107 du nouveau code des impositions sur les biens et services) qui était précédemment appelée taxe intérieure de consommation finale d'électricité (TICFE). Cette accise est définie non par un taux de taxation mais par un tarif en euros par mégawattheure (€/MWh) appliqué aux volumes consommés.

Elle est acquittée par les fournisseurs sur la base des quantités d'électricité livrées aux consommateurs finals sur les factures desquelles elle est répercutée.

Les taux normaux, hors minoration exceptionnelle appliquée en 2022, étaient, au début de l'année, de :

– de 25,6875 €/MWh pour les ménages dont la puissance consommée est inférieure ou égale à 250 kVA et les activités économiques dont la puissance est inférieure à 36 kVA ;

– de 23,5625 €/MWh pour les petites et moyennes entreprises dont la puissance consommée est comprise entre 36 et 250 kVA.

Un tarif particulier de l'accise sur l'électricité, **égal à zéro**, est prévu pour l'électricité d'origine renouvelable produite par de petites installations et

consommée par le producteur dans les conditions prévues à l'article L. 312-87 du code des impositions sur les biens et services.

Selon celui-ci, relève d'un tarif particulier de l'accise l'électricité qui répond aux conditions cumulatives suivantes : 1° Elle est produite à partir d'une énergie renouvelable ; 2° La puissance installée sur le site de production est inférieure à un mégawatt ; 3° Elle est **consommée pour les besoins des activités de la personne qui l'a produite.**

Cette définition se réfère à un schéma d'autoconsommation individuelle et écarte en conséquence les opérations d'autoconsommation collective – celles-ci se caractérisant par la fourniture d'électricité effectuée entre un ou plusieurs producteurs et un ou plusieurs consommateurs finals liés entre eux au sein d'une personne morale.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

En séance, avec le soutien de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, mais contre l'avis du Gouvernement, le Sénat a adopté l'amendement n° 280 de M. Guillaume Gontard et d'autres membres du groupe Écologiste–solidarité et territoire qui propose d'**appliquer le tarif particulier de l'accise sur l'électricité de la même façon aux deux formes d'autoconsommation.**

La ministre a néanmoins rappelé que les autoconsommateurs individuels sont exonérés d'accise sur l'électricité sur la fraction qu'ils autoconsomment parce que ce courant ne transite pas sur le réseau public. Ce n'est pas le cas pour l'électricité qu'ils peuvent prélever sur le réseau. Les échanges d'énergie au sein d'une opération d'autoconsommation collective passant par le réseau public, il est légitime que ces consommateurs et producteurs prennent leur part entière de la charge publique que cela représente.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Les autoconsommateurs collectifs bénéficiant du même niveau de prestations apporté par le réseau public que les autres consommateurs situés en dehors de l'opération, cet allègement fiscal n'a pas de justification, pas même d'un point de vue économique.

Selon les services ministériels, les soutiens publics à l'autoconsommation couvrent déjà bien les investissements des parties prenantes. Le cahier des charges des appels d'offres destinés à l'autoconsommation collective prévoit même que les producteurs lauréats puissent être compensés d'une partie de cette accise.

Cette aide supplémentaire reviendrait donc à faire de la surcompensation, ce qui n'est pas autorisée par la directive européenne relative à l'autoconsommation.

En l'absence du Gouvernement, qui n'a pu défendre son amendement de suppression CE1028, sur proposition du rapporteur Éric Bothorel, la commission des affaires économiques a, dans un premier temps, adopté l'amendement CE389 de M. Sébastien Jumel (GDR-NUPES) qui écartait les opérations d'autoconsommation collective de l'application d'un quelconque tarif particulier d'accise sur l'électricité, ce qui revenait à ramener le présent article au droit existant.

Enfin, dans un second temps, toujours sur proposition du rapporteur, la commission a choisi de rejeter l'article 11 *octies* A.

*

* *

Article 11 octies B (supprimé)

Relèvement du seuil permettant une exonération d'impôt sur le revenu sur les ventes d'électricité photovoltaïque produite dans le cadre d'une opération d'autoconsommation

Supprimé par la commission

Cet article ajouté par le Sénat relevait le seuil de production d'électricité photovoltaïque nécessaire pour bénéficier d'une exonération d'impôt sur le revenu et réservait cette exonération aux autoconsommateurs

Le présent article a été supprimé par la commission.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Selon le code général des impôts (CGI), le produit de la vente de l'électricité produite à partir d'installations photovoltaïques par une personne physique constitue un bénéfice industriel et commercial soumis à l'impôt sur le revenu.

Il est toutefois exonéré de cet impôt si l'installation de production ne dépasse pas 3 kilowatts crête, sont raccordées au réseau public en deux points au plus et ne sont pas affectées à une activité professionnelle (article 35 ter du CGI).

Cette dépense fiscale vise à renforcer le bilan économique des petites installations de production d'électricité renouvelable.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

L'amendement n° 77 rect. *bis* de Mmes Angèle Prévaille et Victoire Jasmin et de M. Sébastien Pla, membres du groupe socialistes, écologiste et républicain,

adopté avec le soutien de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, mais contre l'avis du Gouvernement, propose qu'à compter du 1^{er} janvier 2023 :

– le seuil de 3 kilowatts-crête soit rehaussé à 9 kilowatts-crête ;

– et que cette aide fiscale soit réservée aux autoconsommateurs individuels ou collectifs (mentionnés aux articles L. 315-1 et L. 315-2 du code de l'énergie).

Les auteurs font valoir que le seuil de 3 kWc a été mis en place en 2008, à une époque où la recette annuelle générée par une installation de cette puissance était de l'ordre de 1 800 € pour un ensoleillement de 1100 kWh/kWc, correspondant à la moyenne nationale. Avec la baisse des tarifs d'obligation d'achat, une installation équivalente génère aujourd'hui une recette de seulement 600 €.

Ils considèrent que le relèvement du plafond à 9 kWc, qui correspond à un seuil figurant dans les arrêtés tarifaires de soutien au photovoltaïque, réservé aux seules installations mises en service à partir du 1^{er} janvier 2023, pourrait inciter, à coût maîtrisé pour l'État, les particuliers à développer sensiblement leur production d'électricité.

La ministre a cependant observé que, tel qu'il est rédigé, cet article reviendrait à priver de cette exonération les petits producteurs qui ne sont pas autoconsommateurs, ce qui serait regrettable.

Au reste, la surface nécessaire pour atteindre ce niveau de production est peu accessible à de simples particuliers. 3 kWc correspond en effet à environ 30 m² de surface couverte, alors que 9 kWc représenterait une emprise de 200 m².

Pour favoriser les investissements des particuliers, le Gouvernement a, pour sa part, privilégié d'autres leviers, comme l'accélération du préfinancement des investissements d'autoconsommation. Auparavant, la somme était répartie sur cinq années ; à présent, il est prévu de verser 80 % du montant dès la première année d'investissement.

En tout état de cause, les aides publiques ne peuvent excéder les charges. Les services soulignent que l'autoconsommation est déjà bien soutenue ; renforcer cette aide fiscale reviendrait à sur-rémunérer les autoconsommateurs, en contrariété avec le droit européen.

En outre, le panier d'aides nationales doit être validé par la Commission européenne. Si on améliore ou ajoute une aide au dispositif actuel, il faudrait amoindrir ou en retirer une autre.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Pour ces différentes raisons, avec le soutien du rapporteur Éric Bothorel, la commission des affaires économiques a adopté l'amendement CE390 de

M. Sébastien Jumel (GDR-NUPES) qui supprime l'article 11 *octies* B – au même titre que l'amendement CE1032 du Gouvernement qui n'a pu être défendu.

*

* *

Article 11 octies C (supprimé)

Ouverture de l'éco-PTZ aux travaux d'installation de panneaux solaires permettant l'autoconsommation

Supprimé par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, visait à favoriser l'installation de panneaux solaires d'autoconsommation individuelle en les rendant éligibles à l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ).

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de suppression de l'article 11 *octies*.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Plusieurs dispositifs de soutien au financement de travaux de rénovation énergétique ont été mis en place pour les ménages, en particulier les plus modestes.

Créé par la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, le dispositif de l'éco-PTZ constitue un outil fiscal permettant d'inciter les ménages à rénover leur logement, en particulier lorsque leurs ressources sont limitées.

L'éco-PTZ est un dispositif d'avances remboursables sans intérêt destiné au financement de travaux de rénovation. Pour compenser l'absence d'intérêts des éco-PTZ qu'ils distribuent, les établissements de crédit et les sociétés de financement bénéficient d'un crédit d'impôt imputable à hauteur d'un cinquième de son montant sur l'impôt sur les bénéfices au titre de l'année au cours de laquelle les avances remboursables ont été versées et par fraction égale sur l'impôt dû au titre des quatre années suivantes.

L'article 244 *quater* U du code général des impôts précise que le montant d'un éco-PTZ ne peut pas dépasser 30 000 euros par logement ou 50 000 euros, à condition que le gain d'amélioration énergétique atteigne 35 %.

Pour pouvoir en bénéficier, le demandeur doit réunir deux principales conditions. D'une part, son logement doit constituer sa résidence principale ou celle de son locataire et avoir été construit depuis plus de deux ans. D'autre part, le demandeur doit réaliser des travaux de rénovation énergétique dont la liste figure au 2 du paragraphe I de l'article 244 *quater* U du code général des impôts.

Les travaux aujourd'hui éligibles à l'éco-PTZ

En application de l'article 244 *quater* U du code général des impôts, les travaux éligibles à l'éco-PTZ sont les suivants :

- travaux d'isolation thermique performants des toitures ;
- travaux d'isolation thermique performants des murs donnant sur l'extérieur ;
- travaux d'isolation thermique performants des parois vitrées et portes donnant sur l'extérieur ;
- travaux d'installation, de régulation ou de remplacement de systèmes de chauffage, le cas échéant associés à des systèmes de ventilation économiques et performants, ou de production d'eau chaude sanitaire performants ;
- travaux d'installation d'équipements de chauffage utilisant une source d'énergie renouvelable ;
- travaux d'installation d'équipements de production d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable ;
- travaux d'isolation des planchers bas ;
- travaux permettant d'améliorer la performance énergétique du logement et ayant ouvert droit à une aide accordée par l'Agence nationale de l'habitat au titre de la lutte contre la précarité énergétique ;
- travaux d'amélioration de la performance énergétique du logement ayant ouvert droit à la prime de transition énergétique ;
- travaux permettant d'atteindre une performance énergétique globale minimale du logement ;
- travaux de réhabilitation de systèmes d'assainissement non collectif par des dispositifs ne consommant pas d'énergie.

Depuis le 1^{er} avril 2012, en application du paragraphe VI *bis* de l'article 244 *quater* U du code général des impôts, un éco-PTZ peut également être accordé à un syndicat de copropriétaires souhaitant mener des travaux de rénovation énergétique d'intérêt collectif.

L'article 86 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 a prolongé le dispositif jusqu'au 31 décembre 2023.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 11 *octies* C, introduit par voie d'amendement n° 186 de Mme Anne-Catherine Loisier lors de l'examen en séance publique au Sénat, prévoit une extension des travaux éligibles à l'éco-PTZ à l'installation de panneaux photovoltaïques.

Le 1° du 2 du I de l'article 244 *quater* U du code général des impôts est ainsi complété par un *h* incluant les travaux d'installation d'équipements utilisant l'énergie radiative du soleil moyennant des technologies photovoltaïques.

La précision apportée par l'article vise à favoriser l'installation de panneaux d'autoconsommation individuelle.

Le rapporteur M. Didier Mandelli était favorable à cette nouvelle disposition. Considérant à l'inverse qu'il existait déjà suffisamment de dispositifs favorisant l'autoconsommation individuelle, notamment la prime à l'investissement, le Gouvernement a émis un défavorable sur l'article.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté l'amendement de suppression CD1212 du Gouvernement. La ministre de la transition énergétique Mme Agnès Pannier-Runacher a estimé qu'il existait déjà de nombreuses mesures en faveur de l'autoconsommation individuelle et qu'une telle disposition avait vocation à figurer au sein d'une loi de finances.

La commission des affaires économiques a adopté l'amendement de suppression de l'article.

*

* *

Article 11 octies (supprimé)

Facilitation des installations de production d'énergie renouvelable sur les bâtiments neufs et existants

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit au Sénat, facilitait les installations de production d'énergie renouvelable sur les bâtiments neufs et existants.

Il a été supprimé lors de l'examen par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE DROIT À L'INTÉGRATION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES DANS LES BÂTIMENTS

La rédaction de l'article L. 111-16 du code de l'urbanisme issue de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat prévoit que notwithstanding les règles relatives à l'aspect extérieur des constructions, des plans locaux d'urbanisme, d'occupation des sols et d'aménagement de zone et des règles des lotissements, un maire ne puisse s'opposer au permis de construire ou d'aménager des dispositifs d'énergie renouvelables sur les bâtiments.

L'article R. 111-23 du code de l'urbanisme limite l'application de l'article L. 111-16 aux « *systèmes de production d'énergie à partir de sources renouvelables, lorsqu'ils correspondent aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble ou de la partie d'immeuble concernée* ».

L'autorisation d'urbanisme peut toutefois comporter des prescriptions destinées à assurer la bonne intégration architecturale du projet dans le bâti existant et dans le milieu environnant.

Cette possibilité ne concerne pas les zones visées par l'article L. 111-17 du code de l'urbanisme comprenant les abords des monuments historiques, les abords de sites patrimoniaux remarquables et les périmètres délimités pour la protection du patrimoine, des paysages ou des perspectives monumentales et urbaines.

B. LES RÈGLES DE GABARIT POUR L'INSTALLATION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES SUR LES TOITURES

Les plans locaux d'urbanisme s'assurent de l'homogénéité du bâti et peuvent à ce titre limiter la hauteur des constructions. L'article L. 151-28 du code de l'urbanisme permet que les plans locaux d'urbanisme puissent déroger aux règles

relatives à la taille des toitures à hauteur de 30 % *« pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive »*.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La commission de l'aménagement du territoire et du développement du territoire a adopté un amendement COM-390 du rapporteur M. Didier Mandelli visant à renforcer les dispositions de l'article L. 111-16 du code de l'urbanisme en faveur du développement des énergies renouvelables.

La nouvelle rédaction de l'article L. 111-16 du code de l'urbanisme prévoit que ses dispositions valent également lorsque la production d'énergie renouvelable excède les besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble ou de la partie d'immeuble concernée. Par ailleurs, les prescriptions destinées à assurer la bonne intégration architecturale du projet dans le bâti existant et dans le milieu environnant ne doivent pas présenter de difficultés techniques insurmontables et conduire à une augmentation du coût total de ce projet.

Le nouvel article 11 *octies* modifie par ailleurs l'article L. 151-128 du code de l'urbanisme afin qu'il soit possible de systématiquement déroger aux règles relatives au gabarit pour l'installation de procédés d'énergies renouvelables.

Enfin, l'article 11 *octies* complète l'article L. 172-1 du code de la construction et de l'habitation afin de faciliter l'intégration de procédés de production d'énergies renouvelables sur la structure du bâtiment. L'article prévoit que les bâtiments neufs doivent pouvoir accueillir facilement des dispositifs de production d'énergies renouvelables.

Le Gouvernement s'est déclaré défavorable à l'article en séance publique, estimant que cette mesure risquait de favoriser le développement de constructions « alibis » dont le seul objet serait la production d'énergie.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté l'amendement de suppression CD1207 du Gouvernement. Mme la ministre de la transition énergétique Agnès Pannier-Runacher estimait que *« faciliter l'implantation de telles installations ne doit pas nous amener à méconnaître les conséquences négatives qui peuvent en résulter, ni à empiéter sur les compétences des collectivités locales en matière d'urbanisme, dès lors que l'intérêt général n'est pas en jeu »*.

La commission des affaires économiques a adopté l'amendement de suppression de l'article.

*

* *

Article 11 nonies

Rapport devant évaluer la possibilité d'un grand plan de désamiantage des bâtiments en vue d'y installer des panneaux photovoltaïques

Adopté par la commission avec modifications

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement devant évaluer la possibilité d'un grand plan de désamiantage des toitures de bâtiments en vue d'y installer des panneaux photovoltaïques.

À l'issue de l'examen du texte par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, le champ du rapport est étendu à l'ensemble des bâtiments et non aux seules toitures. L'adoption d'un amendement du Gouvernement, considérant que les sujets du désamiantage et de l'installation des panneaux photovoltaïques étaient distincts, conduit à limiter le rapport à l'identification des synergies entre le désamiantage des bâtiments et le développement du solaire photovoltaïque.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'AMIANTE, UN MATÉRIAU DE CONSTRUCTION DANGEREUX INTERDIT EN FRANCE DEPUIS 1997

L'amiante est un matériau naturel fibreux qui a été largement plébiscité dans le bâtiment pour ses propriétés en matière d'isolation thermique et phonique, de résistance mécanique et de protection contre l'incendie. En particulier, le fibrociment contenant de l'amiante a été très utilisé pour la couverture des toits jusque dans les années 1990.

L'identification de risques sanitaires liés à l'inhalation des fibres d'amiante lors de la libération des filaments a conduit à la restriction puis à l'interdiction de l'utilisation de ce matériau depuis le 1^{er} janvier 1997. En application du décret n° 96-1133 du 24 décembre 1996, sont interdites « *la fabrication, l'importation, la mise sur le marché national, l'exportation, la détention en vue de la vente, l'offre, la vente et la cession à quelque titre que ce soit de toutes variétés de fibres d'amiante et de tout produit en contenant* ».

L'Agence nationale de santé publique (ANSP) estime que l'amiante sera responsable de 100 000 décès d'ici à 2050.

Depuis 2015, le plan d'action interministériel amiante formalise les actions mises en œuvre par chacun des ministères concernés et permet de mieux les articuler et les coordonner.

B. LES TOITURES AMIANTÉES : UN POTENTIEL POUR LE DÉPLOIEMENT DES PANNEAUX PHOTOVOLTAÏQUES ?

Dans un contexte de limitation de l'artificialisation supplémentaire des espaces, les toitures amiantées sont parfois considérées comme un gisement important en termes de surfaces disponibles pour le déploiement de la production d'énergie solaire. Or, l'arrêté du 21 décembre 2012 relatif aux recommandations générales de sécurité et au contenu de la fiche récapitulative du « dossier technique amiante » interdit l'installation de panneaux photovoltaïques sur les toitures amiantées puisque le perçage et le sciage des toitures conduit à la dispersion des fibres d'amiante dans l'air.

L'installation de panneaux photovoltaïques sur les bâtiments implique donc une rénovation antérieure du toit, dont le coût important dissuade souvent les propriétaires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

L'article 11 *nonies* a été introduit en commission de l'aménagement et du développement durable par un amendement COM-326 de M. Daniel Gremillet.

L'article prévoit la rédaction d'un rapport relatif aux synergies qui pourraient exister entre le désamiantage des bâtiments et le développement du solaire photovoltaïque sur toiture.

L'étude menée devra évaluer la possibilité d'un grand plan de désamiantage des toitures de bâtiments, notamment agricoles, en vue d'y installer des panneaux photovoltaïques.

Ce rapport devra être remis par le Gouvernement au Parlement dans un délai de trois mois après la promulgation de la loi.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Un amendement n° 486 de M. Daniel Gremillet apporte une précision aux modalités du rapport. L'étude de l'opportunité d'installer des panneaux photovoltaïques sur les toits des bâtiments devra être envisagée « *dans des*

conditions économiquement acceptables et compatibles avec la structure des bâtiments ».

Le rapporteur M. Didier Mandelli, favorable à la précision apportée par l'amendement, a rappelé l'opportunité que pourraient constituer les toitures. Le Gouvernement s'est déclaré défavorable à l'article et donc à la précision introduite par l'amendement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté les amendements CD601 de M. Gérard Leseul (SOC), CD746 de M. Fabien Di Filippo (LR) et CD833 de M. Charles Rodwell (RE). Ceux-ci étendent le champ du rapport à l'ensemble des bâtiments et non aux seules toitures. Ces amendements avaient reçu un avis défavorable de la rapporteure pour avis Mme Aude Luquet et du Gouvernement.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a également adopté l'amendement CD1213 du Gouvernement qui supprime la deuxième phrase de l'article. Le Gouvernement considérant que les sujets du désamiantage et de l'installation des panneaux photovoltaïques sur les bâtiments sont distincts, a souhaité supprimer la possibilité d'un grand plan de désamiantage des toitures des bâtiments pour installer des panneaux photovoltaïques.

Après avoir adopté ces quatre amendements, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption de l'article.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 11 *nonies* ainsi modifié.

*

* *

Article 11 decies A (supprimé)

Expérimentation d'une durée de trois ans visant à favoriser le désamiantage des toits des bâtiments agricoles en vue de remplacer les toitures concernées par des panneaux photovoltaïques

Supprimé par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoyait le pilotage par le ministère de l'agriculture d'une expérimentation de trois ans visant à favoriser le désamiantage des bâtiments agricoles en vue de remplacer les toitures concernées par des panneaux photovoltaïques. L'article complétait les dispositions introduites en commission à l'article 11 *nonies*.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de suppression de cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'amiante est un matériau de construction dangereux interdit en France depuis le 1^{er} janvier 1997⁽¹⁾. Le fibrociment contenant de l'amiante a été très utilisé pour la couverture des toits jusque dans les années 1990.

Dans un contexte de limitation de l'artificialisation supplémentaire des espaces, les toitures amiantées sont parfois considérées comme un gisement important en termes de surfaces disponibles pour le déploiement de la production d'énergie solaire. Or, l'arrêté du 21 décembre 2012 relatif aux recommandations générales de sécurité et au contenu de la fiche récapitulative du « dossier technique amiante » interdit l'installation de panneaux photovoltaïques sur les toitures amiantées.

L'installation de panneaux photovoltaïques sur les bâtiments implique donc une rénovation antérieure du toit, dont le coût important dissuade les propriétaires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 11 *decies* A a été introduit dans le texte du projet de loi après l'adoption en séance publique d'un amendement n° 488 de M. Daniel Gremillet.

(1) Décret n° 96-1133 du 24 décembre 1996 relatif à l'interdiction de l'amiante, pris en application du code du travail et du code de la consommation.

L'article complète le dispositif prévu à l'article 11 *nonies* du projet de loi, qui prévoit la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement relatif aux synergies qui pourraient exister entre le désamiantage des bâtiments et le développement du solaire photovoltaïque sur toiture.

L'article 11 *decies A* prévoit que l'État conduise une expérimentation d'une durée de trois ans visant à favoriser le désamiantage des toits des bâtiments agricoles en vue de remplacer les toitures concernées par des panneaux photovoltaïques.

Le ministère de l'agriculture assure le pilotage, le suivi et l'évaluation de cette expérimentation.

Jugeant que le dispositif était peu normatif, le rapporteur M. Didier Mandelli s'est montré défavorable à l'amendement ; tout comme le Gouvernement qui a rappelé qu'il n'existait pas aujourd'hui de barrière législative ou réglementaire au désamiantage des toits de bâtiments agricoles ou à l'installation de panneaux photovoltaïques.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté l'amendement de suppression CD1214 du Gouvernement. Mme la ministre de la transition énergétique Agnès Pannier-Runacher a estimé que la disposition était éloignée du sujet des énergies renouvelables.

La commission des affaires économiques a adopté l'amendement de suppression de l'article.

*

* *

Article 11 decies B (supprimé)

Prise en compte, dans le cadre de la commande publique, de l’empreinte carbone et environnementale dans l’ensemble du cycle de vie des dispositifs de production d’énergie solaire

Supprimé par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l’avis de la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, complétait la prise en compte des critères environnementaux dans la commande publique. Il intégrait l’empreinte carbone et environnementale des dispositifs de production d’énergie solaire, depuis le processus de fabrication jusqu’à la valorisation après leur fin de vie en passant par l’utilisation, parmi les critères encadrant la commande publique.

La commission du développement durable et de l’aménagement du territoire a adopté un amendement de suppression de cet article.

I. L’ÉTAT DU DROIT

Le droit de la commande publique a pris en compte de manière croissante les critères environnementaux, dans la formulation du besoin, le contenu, les critères d’attribution et l’exécution du contrat.

A. LA FORMULATION DU BESOIN ET LE CONTENU DU CONTRAT

En matière de formulation du besoin, les articles L. 2111-1 du code de la commande publique, concernant les marchés publics, et L. 3111-1, concernant les contrats de concessions, disposent que la nature et l’étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale.

L’article L. 2111-3 du même code, introduit par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l’économie sociale et solidaire, fixe une obligation pour les collectivités territoriales et les acheteurs soumis au code dont le statut est fixé par la loi d’adopter un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (Spaser). Ce schéma détermine les objectifs de politique d’achat comportant à la fois des éléments à caractère social et des éléments à caractère écologique, ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi de ces objectifs. L’article 35 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 a renforcé le contenu des Spaser et imposé leur publicité.

L'article 36 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 prévoit la mise à disposition par l'État d'outils de définition et d'analyse du coût de cycle de vie des biens. Cette disposition vise à accompagner les acheteurs dans la définition de leur politique d'achat et ainsi intégrer le coût global lié à l'acquisition, l'utilisation, la maintenance, la fin de vie et les externalités négatives (pollution atmosphérique, émission de gaz à effet de serre, perte de biodiversité...). Ces outils devront être mis à disposition au plus tard le 1^{er} janvier 2025.

B. LES CRITÈRES D'ATTRIBUTION DU CONTRAT

Depuis la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, l'article L. 2152-7 du code de la commande publique impose la prise en compte des caractéristiques environnementales de l'offre par l'un au moins des critères d'attribution du marché.

L'article L. 228-4 du code de l'environnement, issu de la loi de transition énergétique de 2015⁽¹⁾ et modifié par la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dispose également que la commande publique tient compte notamment de la performance environnementale des produits, en particulier de leur caractère biosourcé. Il précise également que dans le domaine de la construction ou de la rénovation de bâtiments, la commande publique prend en compte les exigences de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et de stockage du carbone et veille au recours à des matériaux de réemploi ou issus des ressources renouvelables.

C. L'EXÉCUTION DU CONTRAT

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a modifié l'article L. 2112-2 du code de la commande publique pour imposer la prise en compte des considérations environnementales dans les conditions d'exécution des marchés.

Dans le rapport devant être remis chaque année par le concessionnaire à l'autorité concédante, doit figurer la description des mesures mises en œuvre pour garantir la protection de l'environnement (article L. 3131-5 du code de la commande publique).

(1) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 11 *decies* B est issu de l'adoption en séance publique d'un amendement n° 269 de M. Guillaume Gontard. Un amendement identique avait été voté par le Sénat dans le cadre de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Le rapporteur M. Didier Mandelli et le Gouvernement ont émis un avis défavorable sur cet amendement, estimant qu'il complexifiait le droit de la commande publique et que la loi « climat et résilience » satisfaisait déjà les dispositions proposées.

L'article 11 *decies* B complète la section 4 du chapitre VIII du titre II du livre II du code de l'environnement en y introduisant un nouvel article L. 228-4-1.

L'article vise à intégrer l'empreinte carbone et environnementale des dispositifs de production d'énergie solaire, depuis le processus de fabrication jusqu'à la valorisation après leur fin de vie en passant par l'utilisation, parmi les critères encadrant la commande publique.

Aujourd'hui, le droit de la commande publique permet la prise en compte de l'empreinte carbone et environnementale des dispositifs de production mais il ne s'agit pas d'une obligation. Or l'absence de prise en compte du cycle de vie des produits peut favoriser l'achat de produits à forte empreinte carbone ou environnementale.

Cette nouvelle disposition devrait indirectement favoriser le développement de la filière industrielle de panneaux photovoltaïques français dans la mesure où leur processus de production est plus respectueux de l'environnement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté l'amendement de suppression CD1046 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE). La suppression de cet article est liée à l'ajout des dispositions qu'il prévoyait dans l'article 11 *decies* C. Cet amendement avait reçu un avis favorable de la rapporteure pour avis Mme Aude Luquet et du Gouvernement.

La commission des affaires économiques a adopté l'amendement de suppression de l'article.

*

* *

Article 11 decies C

Renforcement des critères environnementaux dans la commande publique et la procédure d'attribution d'appels d'offres émis par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour la production d'électricité

Adopté par la commission avec des modifications

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoit une prise en compte accrue des critères environnementaux dans la procédure d'attribution d'appels d'offres émis par la Commission de régulation de l'énergie. L'impact sur l'environnement des conditions de fabrication et d'acheminement des moyens matériels nécessaires au projet doit désormais être pris en compte.

L'examen par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a conduit à la suppression de la condition d'acheminement, contraire au droit de la concurrence. Les dispositions de l'article 11 *decies* B ont également été intégrées à l'article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Afin d'assurer le déploiement compétitif des énergies renouvelables, l'État a mis en place des procédures de mise en concurrence des projets. Les appels d'offres sont communiqués et instruits par la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

L'article L. 311-10-1 du code de l'énergie précise que pour désigner le ou les candidats retenus, l'autorité administrative se fonde sur le critère du prix, dont la pondération représente plus de la moitié de celle de l'ensemble des critères, ainsi que, le cas échéant, sur d'autres critères objectifs :

– la qualité de l'offre, y compris la valeur technique, les performances en matière de protection de l'environnement, l'efficacité énergétique et le caractère innovant du projet ;

– la rentabilité du projet ;

– la sécurité d'approvisionnement ;

– dans une mesure limitée, la part du capital détenue par les habitants résidant à proximité du projet ou par les collectivités territoriales ou leurs groupements sur le territoire.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article a été introduit par voie d'amendement n° 348 de Mme Monique de Marco. Il est complémentaire à l'article 11 *decies* B.

M. Didier Mandelli s'est déclaré défavorable à l'amendement, estimant que la CRE intégrait déjà des critères environnementaux dans ses appels d'offres. Le Gouvernement s'est à l'inverse montré favorable.

Le dispositif complète l'article L. 311-10-1 du code de l'énergie afin de renforcer les critères environnementaux dans la procédure d'attribution d'appels d'offres émis par la Commission de régulation de l'énergie.

L'article 11 *decies* C intègre un nouvel alinéa à l'article L. 311-10-1 précisant que la désignation du candidat retenu dans une procédure d'appel d'offres intègre « *l'impact des conditions de fabrication et d'acheminement des moyens matériels nécessaires au projet pour l'environnement* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté deux amendements de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (groupe Renaissance).

L'amendement CD1047, qui supprime la condition d'acheminement, avait reçu l'avis favorable du Gouvernement, qui privilégie une approche fondée sur des critères objectifs, jugée plus fiable que le bilan d'acheminement. La rapporteure pour avis Mme Aude Luquet a retiré son amendement au profit de celui de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE).

L'amendement CD1231 intègre dans l'article 11 *decies* C les dispositions de l'article 11 *decies* B supprimé, dans un souci de cohérence du texte. Cet amendement a reçu l'avis favorable du Gouvernement et de la rapporteure pour avis.

Après avoir adopté ces deux amendements, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption de l'article.

La commission des affaires économiques a adopté l'article ainsi modifié.

*

* *

Article 11 decies

Encadrement législatif, orientation stratégique et soutien public de l'agrivoltaïsme

Adopté par la commission avec modifications

L'article 11 *decies* consacré à l'agrivoltaïsme reprend les dispositions d'une proposition de loi en faveur du développement de l'agrivoltaïsme adoptée par le Sénat le 21 octobre dernier. L'article

– définit une installation agrivoltaïque comme une installation de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil, dont les modules sont situés sur une parcelle agricole où ils permettent de maintenir ou de développer durablement une production agricole. L'installation doit apporter directement à la parcelle agricole au moins un service énuméré limitativement (amélioration du potentiel et de l'impact agronomiques ; adaptation au changement climatique ; protection contre les aléas ; amélioration du bien-être animal) sans porter d'atteinte substantielle à l'un de ces services ou d'atteinte limitée à deux de ces services et doit également garantir à un agriculteur actif une production agricole significative et un revenu durable en résultant. L'installation doit, en outre, permettre que la production agricole demeure l'activité principale de la parcelle agricole et être réversible ;

– inscrit le développement de l'agrivoltaïsme parmi les objectifs de la politique énergétique nationale ;

– applique aux installations agrivoltaïques certains dispositifs de soutien prévus par le code de l'énergie (obligation d'achat et critère spécifique pour la participation à la procédure de mise en concurrence prévue à l'article L. 311-10 du code de l'énergie) ;

– prévoit la constitution de garanties financières nécessaires au démantèlement et à la remise en état du site attachées à certaines de ces installations ;

– structure le dialogue local autour de la mise en place de ces installations, ainsi que leur suivi statistique par l'ADEME et l'inscription de leurs objectifs de développement dans le cadre de différents plans et schémas territoriaux.

La commission des affaires économiques a procédé à la suppression d'une partie de ces éléments (inscription parmi les objectifs de la politique énergétique nationale, obligation d'achat et critère spécifique pour les appels d'offre, suivi statistique de l'ADEME) et a précisé, en adoptant un amendement du rapporteur sous-amendé par plusieurs députés appartenant à divers groupes, l'encadrement des installations photovoltaïques en zones agricoles hors agrivoltaïsme et la notion de réversibilité des installations, ainsi que l'interdiction, sous certaines conditions, des installations photovoltaïques dans les zones forestières lorsqu'elles nécessitent un défrichage, ou lorsque le terrain d'emprise du projet photovoltaïque a fait l'objet d'une autorisation de défrichage dans les cinq années précédant la demande d'autorisation d'urbanisme.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA FILIÈRE AGRIVOLTAÏQUE SE DÉVELOPPE, SANS ENCADREMENT JURIDIQUE SPÉCIFIQUE, DANS LE CADRE DE LA RÉGLEMENTATION RELATIVE AUX INSTALLATIONS PHOTOVOLTAÏQUES ET DES EXCEPTIONS PRÉVUES PAR LE CODE DE L'URBANISME AU PRINCIPE D'INCONSTRUCTIBILITÉ DES ZONES AGRICOLES

1. Le développement de fait de l'agrivoltaïsme ne fait pas aujourd'hui l'objet d'un encadrement spécifique

a. Une filière en essor qui suscite espoirs et inquiétudes

L'agrivoltaïsme ne fait l'objet d'**aucune définition ni législative, ni réglementaire**.

L'essor de l'agrivoltaïsme apparaît néanmoins réel, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), dénombrant 167 projets d'agrivoltaïsme représentant 1,3 gigawatts (GW) et la Commission de régulation de l'énergie (CRE) 155 projets soutenus pour 130 mégawatts (MW)⁽¹⁾, tandis qu'à plus long terme, France Agrivoltaïsme évalue le potentiel des projets agrivoltaïques en 2050 entre 60 et 80 GW, répartis sur 20 000 à 30 000 exploitations, soit l'équivalent de 80 000 à 120 000 hectares⁽²⁾.

Le développement de l'agrivoltaïsme, bien que **source d'externalités positives**, suscite de **fortes inquiétudes exprimés par l'ensemble des syndicats agricoles entendus par votre rapporteur**. Le **risque de conflit d'usage** est réel et appelle un **encadrement juridique clair** afin de permettre le développement de la filière en évitant toute dérive préjudiciable à la production agricole.

b. Les installations photovoltaïques dans les espaces agricoles ne sont pas considérées comme contribuant à l'artificialisation, lorsqu'elles s'inscrivent dans le cadre fixé par l'article 194 de la loi dite « Climat et résilience »

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, dite « Climat et résilience », fixe les principes de la programmation nationale de l'effort de réduction de l'artificialisation afin d'atteindre **un objectif de « zéro artificialisation nette des sols » (ZAN) en 2050**.

Le III de l'article 194 ménage néanmoins une exception concernant les installations photovoltaïques. Il est en effet prévu que, pour les objectifs fixés pour

(1) dans le cadre d'appels à projet : voir *infra*

(2) Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi en faveur du développement de l'agrivoltaïsme, par M. Franck MENONVILLE, sénateur, consultable en ligne : <https://www.senat.fr/rap/l22-013/l22-0131.pdf>.

la première tranche de dix années, un espace naturel ou agricole occupé par une installation de production d'énergie photovoltaïque ne soit pas comptabilisé dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers *« dès lors que les modalités de cette installation permettent qu'elle n'affecte pas durablement les fonctions écologiques du sol, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique et, le cas échéant, que l'installation n'est pas incompatible avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale sur le terrain sur lequel elle est implantée »*.

Cette disposition nécessitait la publication d'un décret d'application qui, pour l'heure, fait défaut.

c. Un encadrement des installations photovoltaïques sur terrains agricoles actuellement prévu par le code de l'urbanisme

Le développement actuel de l'agrivoltaïsme s'inscrit dans le cadre plus global des **installations photovoltaïques en milieu agricole**, qui se **fonde** sur la notion **de nécessité** et celle de **compatibilité** de l'installation photovoltaïque avec l'exploitation agricole concernée.

- i. Des exceptions au principe d'inconstructibilité dans les zones agricoles des plan locaux d'urbanisme qui permettent déjà le développement d'installations photovoltaïques sur les parcelles agricoles

Le code de l'urbanisme **affirme le principe d'inconstructibilité dans les zones agricoles et naturelles des plans locaux d'urbanisme** mais ménage plusieurs exceptions.

Ainsi, **dans les communes soumises au règlement national d'urbanisme**, sont admises aux termes du 2° de l'article L. 111-4 *« les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées »* ;

De même, concernant les **communes pourvues d'un plan local d'urbanisme (PLU)**, l'article L. 151-11 dispose que, dans les zones agricoles, le règlement peut *« autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages »*.

Enfin, dans le cas des **communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) soumises à une carte communale (CC)**, l'article L. 161-4 du code de l'urbanisme précise que ladite carte délimite les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises, à l'exception *« des constructions et installations nécessaires [...] à l'exploitation agricole ou forestière, à la transformation, au conditionnement et à*

la commercialisation des produits agricoles lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production ». Ces constructions et installations « ne peuvent être autorisées que lorsqu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels ou des paysages ».

La jurisprudence du Conseil d'État confirme que le fait que des installations, notamment de production d'énergie, puissent servir à d'autres activités, n'est pas de nature n'est pas incompatible avec le caractère de construction nécessaire à l'exploitation agricole ⁽¹⁾. En outre, dans une décision du 8 février 2017, le Conseil d'État a rappelé qu'il revient à l'administration de contrôler si un projet de centrale au sol permet l'exercice d'une activité agricole significative ⁽²⁾.

- ii. Ces installations sont actuellement soumises aux règles applicables aux procédures de construction d'installations photovoltaïques prévues par le code de l'énergie

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », du 12 juillet 2020, a révisé les conditions dans lesquelles les projets photovoltaïques doivent être soumis à une évaluation environnementale. Dans le cadre du décret n° 2022-970 du 1^{er} juillet 2022 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation, dans une démarche d'accélération du développement du photovoltaïque, les installations soumises à l'obligation d'étude environnementale ont été définies plus finement. Le seuil de l'étude systématique a ainsi été relevé de 250 kilowatt-crête (kWc) à 1 Mégawatt-crête (MWc), tandis que le seuil d'étude au cas par cas est passé de 250 kWc à 300 kWc. Les installations supérieures à 1 MWc doivent ainsi faire l'objet non seulement d'une étude systématique mais aussi d'une enquête publique.

La loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a rendu obligatoire, pour certains projets, la réalisation **d'une étude préalable**, qui vise à analyser la compatibilité de l'installation envisagée avec le maintien de l'activité agricole. Cette étude est ensuite soumise à l'avis du préfet et de la commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). Le décret n° 2016-1190 du 31 août 2016 ⁽³⁾ exige cette étude pour les projets soumis à une étude environnementale systématique, ce qui est le cas des installations photovoltaïques de plus d'1 MWc ; situées en zone agricole, forestière ou naturelle affectée à une activité agricole depuis 5 ans ou en zone à urbaniser affectée à une telle activité depuis 3 ans ; prélevant une surface dans ces zones égale ou supérieure à un seuil d'au maximum 5 hectares.

(1) CE, 12 juillet 2019, n° 422542.

(2) CE, 8 février 2017, n° 2

(3) Décret n° 2016-1190 du 31 août 2016 relatif à l'étude préalable et aux mesures de compensation prévues à l'article L. 112-1-3 du code rural et de la pêche maritime

Il convient néanmoins de distinguer plusieurs cas, s'agissant des autorisations d'urbanisme applicables aux installations photovoltaïques :

- L'installation sur toiture de panneaux solaires relève de la **déclaration préalable** s'appliquant aux « *travaux ayant pour effet de modifier l'aspect extérieur d'un bâtiment* » (art. R. 421-7 du code de l'urbanisme) ;
- Par exception au principe selon lequel toute construction nouvelle est soumise à un permis de construire, les ouvrages de production d'électricité photovoltaïque installés au sol dont la puissance est inférieure à 3kWc et dont la hauteur ne dépasse pas 1,80 m sont **dispensés d'autorisation d'urbanisme** ⁽¹⁾ ;
- Les ouvrages de production d'électricité photovoltaïque installés au sol dont la puissance est inférieure à 3kWc et dont la hauteur dépasse 1,80 m et ceux dont la puissance crête est comprise entre 3 et 250 kWc doivent faire l'objet d'une **autorisation préalable** ;
- Les installations dont la puissance est supérieure à 250 kWc font l'objet d'une **demande de permis de construire et d'une évaluation environnementale** (art. R. 421-2, R. 421-9 et R. 421-1) ;
- Dans les secteurs protégés, une **déclaration préalable** est requise pour les ouvrages inférieurs à 3 kWc (art. R. 421-11) ;
- D'autres ouvrages (serres, hangars agricoles, etc.) peuvent également nécessiter une autorisation d'urbanisme.

Aux termes des articles L. 422-1, L. 422-2, R. 422-1 et R. 422-2, la compétence en matière d'autorisation d'urbanisme sur les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie lorsque celle-ci n'est pas destinée à une consommation directe par le producteur **est confiée au représentant de l'État dans le département. La CDPENAF est, quant à elle, aux termes des articles L. 111-4 et L. 111-5 du code de l'urbanisme consultée sur les projets nécessaires à l'exploitation agricole ou à des équipements collectifs** « *ayant pour conséquence une réduction des surfaces situées dans les espaces autres qu'urbanisés et sur lesquels est exercée une activité agricole ou qui sont à vocation agricole* ». Elle est également saisie pour avis dans le cadre du règlement des PLU ou des CC, aux termes des articles L. 161-4 et L. 151-11 du code de l'urbanisme.

(1) En dehors des sites patrimoniaux remarquables, des abords des monuments historiques et des sites classés ou en instance de classement.

B. CERTAINES DE CES INSTALLATIONS BÉNÉFICIENT DÉJÀ DES DISPOSITIFS GÉNÉRAUX DE SOUTIEN AUX INSTALLATIONS PHOTOVOLTAÏQUES MAIS LES PARCELLES SUR LESQUELLES ELLES SONT CONSTRUITES NE SONT PAS ÉLIGIBLES AUX AIDES DE LA PAC

1. Les dispositifs de soutien aux installations photovoltaïques sont accessibles à certaines de ces installations

Certaines installations photovoltaïques en zone agricole bénéficient d'ores et déjà des dispositifs généraux de soutien aux installations photovoltaïques, *via* **l'obligation d'achat**, prévue aux articles L. 314-1 et R. 314-15 du code de l'énergie.

L'obligation d'achat (OA)

L'article L. 314-1 du code de l'énergie dispose que « *sous réserve de la nécessité de préserver le fonctionnement des réseaux, Electricité de France (EDF) et, si les installations de production sont raccordées aux réseaux publics de distribution dans leur zone de desserte, les entreprises locales de distribution chargées de la fourniture sont tenues de conclure, lorsque les producteurs intéressés en font la demande, un contrat pour l'achat de l'électricité produite sur le territoire national par les installations dont la liste et les caractéristiques sont précisées par décret* ».

Électricité de France (EDF) et les entreprises locales de distribution (ELD) sont ainsi contraintes d'acheter, à des conditions tarifaires fixées par décret, l'électricité issue des filières de production énumérées à l'article L. 314-1 précité et précisées par décret.

Dans ce cadre, la rémunération du producteur est indépendante des prix du marché de gros de l'électricité et le tarif d'achat n'est pas différencié selon la période de production. L'OA est accessible soit dans le cadre d'un mécanisme dit « à guichet ouvert », ouvrant à toute installation éligible un droit à en bénéficier, soit dans le cadre de procédures de mise en concurrence (appels d'offre ou dialogues concurrentiels) où le soutien est attribué aux seuls candidats retenus dans le cadre de ces procédures.

Par ailleurs, la CRE prend en compte les projets agricoles dans le cadre de certains de ses appels d'offres, notamment ceux portant sur les *Centrales sur bâtiments, serres agricoles, hangars et ombrières de puissance supérieure à 500 kWc* (AO PPE2 PV Bâtiment), *Centrales sur bâtiments, serres et hangars agricoles et ombrières de parking de puissance comprise entre 100 kWc et 8 MWc* (AO CRE4 bat) et *Installations de production d'électricité innovantes à partir de l'énergie solaire* (AO PP2 Innovant).

Enfin, au-delà des dispositifs de soutiens publics, les projets d'agrivoltaïsme, comme tous les projets solaires peuvent bénéficier de contrats privé d'achat d'électricité, contrats de vente de long terme conclus entre un producteur et un acheteur, que celui-ci soit consommateur ou fournisseur.

2. Les parcelles supportant des installations photovoltaïques ne sont pas éligibles actuellement aux aides directes de la politique agricole commune (PAC) mais pourraient le devenir dans le cadre de la nouvelle PAC 2023-2027

Enfin, il convient de noter que les parcelles supportant des installations photovoltaïques ne sont actuellement pas éligibles aux aides de la politique agricole commune (PAC), ainsi que le confirme l'article 8 de l'arrêté du 9 octobre 2015 ⁽¹⁾ et bien que le règlement européen de 2013 relatif aux paiements des aides directes aux agriculteurs ne semble pas exclure par principe les terres agricoles utilisées concomitamment pour des activités non agricoles.

En revanche, le nouveau règlement européen qui entrera en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2023 ⁽²⁾, ainsi que le Plan stratégique national (PSN) qui en constitue la déclinaison pour la France, ouvrent la possibilité d'une éligibilité de ces surfaces aux aides directes ⁽³⁾.

C. LA NÉCESSITÉ D'ÉLABORER UNE DÉFINITION JURIDIQUE DE L'AGRIVOLTAÏSME A FAIT L'OBJET DE TRAVAUX DE LA PART DES ACTEURS CONCERNÉS ET DES PARLEMENTAIRES

L'agrivoltaïsme a été l'objet au cours des deux dernières années de plusieurs travaux parlementaires dans le cadre des activités législatives comme de contrôle des assemblées :

- Le rapport de MM. Jean-Luc Fugit (député) et Roland Courteau (sénateur) *L'agriculture face au défi de la production d'énergie*, paru en juillet 2020, aborde cet enjeu ⁽⁴⁾ proposant notamment une typologie des types d'installations existant et soulignant les problématiques de conflits d'usage et de répartition entre acteurs des revenus issus de cette production électrique ;
- Le Sénat a adopté, le 4 janvier 2022, **une proposition de résolution tendant au développement de l'agrivoltaïsme en France**, qui soulignait notamment les « *vertus agroéconomiques et [la] fonction de régulation agroclimatique via les différents services apportés à l'agriculture* » et déplorait « *l'absence de définition, de leviers via les appels d'offre de la CRE et de financements notamment via les fonds européens de la politique agricole commune (PAC)* » ⁽⁵⁾ ;

(1) Cet arrêté est consultable en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000031307754/>

(2) Règlement UE 2021/2115, consultable en ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:02021R2115-20220422&from=EN>

(3) Le 3 du 4.1.3 du PSN indiquant ainsi que renseigne que « l'admissibilité des surfaces couvertes de panneaux photovoltaïques sera également précisée dans la réglementation nationale ». Le document est consultable en ligne : <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/131861>.

(4) Le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) est consultable en ligne [ici](#).

(5) Cette proposition de résolution est consultable en ligne [ici](#).

- La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale a confié à Mme Sandrine Le Feur et M. Jean-Marie Sermier une mission dite « *flash* » consacrée à l'agrivoltaïsme. Les conclusions de la mission ⁽¹⁾, présentées le 23 février 2020, mettaient l'accent sur la nécessité d'établir une définition juridique de l'agrivoltaïsme, l'importance d'assurer une régulation de son développement et de s'assurer d'une juste répartition de la valeur ajoutée créée par ces installations, véritable clé de leur acceptabilité sociale.
- Enfin, le Sénat a adopté **une proposition de loi en faveur du développement raisonné de l'agrivoltaïsme** ⁽²⁾ le 21 octobre 2022 dont le dispositif a été repris *in extenso* au sein de l'article 11 *decies* du présent projet de loi par voie d'amendement en première lecture en commission au Sénat.

Cette proposition de loi en faveur du développement raisonné de l'agrivoltaïsme se fonde notamment sur les travaux menés par des acteurs scientifiques ou des professionnels concernés. Elle reprend ainsi pour partie la définition formulée par l'ADEME dans le cadre de son étude *Caractériser les projets photovoltaïques sur terrains agricoles et l'agrivoltaïsme* (juillet 2021) ⁽³⁾ :

« Une installation photovoltaïque peut être qualifiée d'agrivoltaïque lorsque ses modules photovoltaïques sont situés sur une même surface de parcelle qu'une production agricole et qu'ils l'influencent en lui apportant directement (sans intermédiaire) un des services ci-dessous, et ce, sans induire ni dégradation importante de la production agricole (qualitative et quantitative) ni diminution des revenus issus de la production agricole.

- *Service d'adaptation au changement climatique ;*
- *Service d'accès à une protection contre les aléas ;*
- *Service d'amélioration du bien-être animal ;*
- *Service agronomique précis pour les besoins des cultures (limitation du stress abiotique, etc.).*

« Au-delà de ces aspects majeurs de caractérisation, le projet d'agrivoltaïsme se doit également d'assurer sa vocation agricole (en permettant notamment à l'exploitant agricole de s'impliquer dans sa conception, voire dans son investissement), de garantir la pérennité du projet agricole tout au long du projet (y compris s'il y a un changement d'exploitant : il doit toujours avoir un agriculteur actif), sa réversibilité et son adéquation avec les dynamiques locales et territoriales (notamment pour la valorisation des cultures), tout en maîtrisant ses impacts sur l'environnement, les sols et les paysages. Enfin, en fonction de la

(1) Cette communication est consultable en ligne [ici](#).

(2) Le dossier législatif de cette proposition de loi est consultable en ligne [ici](#).

(3) Cette étude est consultable en ligne [ici](#).

vulnérabilité possible des projets agricoles, l'installation agrivoltaïque se doit d'être adaptable et flexible pour répondre à des évolutions possibles dans le temps (modification des espèces et variétés cultivées, changement des itinéraires de cultures). »

La proposition de loi reprend également certains éléments avancés dans le cadre **d'une position commune élaborée en avril 2022 par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), Chambre d'agriculture France et Jeunes agriculteurs (JA)** qui définit une doctrine de l'agrivoltaïsme. Ces trois organisations complètent ou précisent la définition de l'ADEME en y ajoutant des éléments relatifs notamment à l'articulation avec le bail rural, la qualité d'agriculteur actif ou professionnel, la répartition équitable des revenus entre exploitant, propriétaire et énergéticien, l'équilibre économique des territoires agricoles, l'encadrement de la transmission des parcelles, la limitation de la durée d'exploitation à 35 ans, l'exigence de réversibilité totale de l'installation, la création d'une provision abondée par l'opérateur et la subordination du rachat de l'électricité au maintien de l'activité agricole. Des critères d'instruction et d'accompagnement des projets agrivoltaïques sont également établis, dont l'exigence d'une complémentarité avec les installations sur les bâtiments et installations agricoles, la constitution d'un comité de suivi à l'échelon local, la présentation des projets en CDPENAF, le rôle de la chambre d'agriculture en phase d'instruction.

Une partie de ces compléments ont été pris en compte dans le cadre des travaux menés par les sénateurs et intégrés à la proposition de loi adoptée par le Sénat, reprise dans le cadre du présent projet de loi.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

L'article 11 *decies* reprend les dispositions de la proposition de loi en faveur du développement raisonné de l'agrivoltaïsme adoptée en première lecture par le Sénat le 20 octobre 2022.

Ne figurant pas dans le projet de loi initial, cet article a été créé en commission par le Sénat par l'adoption de trois amendements identiques (n° COM-361 du rapporteur M. Patrick Chauvet, n° COM-228 de M. Franck Menonville et n° COM-240 de M. Jean-Pierre Decool).

Deux amendements ont été adopté, en outre, en séance publique : l'un présenté par M. Christian Redon-Sarrazy (n° 511) intégrant une évaluation des moyens de contrôle et de sanction parmi les modalités d'application de la définition de l'agrivoltaïsme ; l'autre proposé par M. Stéphane Demilly (n° 388) mentionnant la nécessité pour les installations des serres, des hangars et des ombrières à usage agricole supportant des panneaux photovoltaïques de correspondre à l'exercice effectif d'une activité agricole, pastorale ou forestière.

L'article 11 *decies* tel qu'il a été transmis à l'Assemblée nationale correspond donc, à l'exception des deux amendements adoptés en séance, aux dispositions de la proposition de loi adoptée par le Sénat le 20 octobre 2022 ⁽¹⁾. Cherchant un équilibre entre encouragement du développement de la filière et protection de l'activité agricole sur les parcelles concernées, l'article propose une **définition juridique** de l'agrivoltaïsme, lui assigne un **objectif stratégique**, lui applique certains **dispositifs de soutien public**, soumet la construction de certaines de ces installations à la **constitution de garanties financières spécifiques** et **consolide le dialogue local préalable à cette construction**.

1. L'inscription du développement de l'agrivoltaïsme parmi les objectifs de la politique énergétique nationale

Le 1° du I de l'article 11 *decies*, complétant l'article L. 100-4 du code de l'énergie, ajoute parmi les objectifs de la politique énergétique nationale visant à répondre à l'urgence écologique et climatique **l'encouragement de la production d'électricité issue d'installations agrivoltaïques**. Cette production doit être conciliée avec l'activité agricole, en gardant **la priorité donnée à la production alimentaire** et en s'assurant de **l'absence d'effets négatifs sur le foncier et les prix agricoles**.

L'article L. 141-2 du même code décrit **les différents volets de la programmation pluriannuelle de l'énergie** fondée sur des scénarios de besoins énergétiques associés aux activités consommatrices d'énergie, reposant sur différentes hypothèses d'évolution de la démographie, de la situation économique, de la balance commerciale et d'efficacité énergétique. Dans le cadre du volet consacré au développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération, le projet de loi précise qu'une **évaluation du potentiel des installations agrivoltaïques** doit être effectué.

2. Une définition légale des installations agrivoltaïques

Le 2° du I de l'article 11 *decies* crée un article L. 314-36 au sein du code de l'énergie, qui fixe **la définition des installations agrivoltaïques**. Cette définition doit permettre de **concilier développement de la filière et priorité de la production agricole**.

Aux termes de cet article, est considérée comme une installation agrivoltaïque une **installation de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil, dont les modules sont situés sur une parcelle agricole où ils permettent de maintenir ou de développer durablement une production agricole**. Elle doit apporter directement à la parcelle agricole **au moins un des services énumérés ci-après**, en garantissant à un **agriculteur actif une production agricole significative et un revenu durable en étant issu**. Un décret en Conseil d'État, pris après consultation de la Commission de régulation de l'énergie, des

(1) https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/116b0380_proposition-loi

organisations professionnelles agricoles et de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture détermine les modalités d'application de cet article.

Les services pouvant être rendus par l'installation agrivoltaïque sont les suivants :

1° **L'amélioration du potentiel et de l'impact agronomiques**, dont les critères sont définis par le décret précité et peuvent notamment comprendre l'amélioration du potentiel agronomique de la parcelle agricole, des pratiques d'utilisation des sols, de l'avifaune, de l'écosystème agricole ou du bilan carbone ;

2° **L'adaptation au changement climatique** ;

3° **La protection contre les aléas** ;

4° **L'amélioration du bien-être animal**.

En revanche, **ne peut pas être considérée comme agrivoltaïque une installation qui porte une atteinte substantielle à l'un de ces services ou une atteinte limitée à deux de ces services**.

De même, **ne peut pas être considérée comme agrivoltaïque une installation qui présente au moins l'une des caractéristiques suivantes** :

1° Elle **ne permet pas à la production agricole d'être l'activité principale de la parcelle agricole**. Cette notion est définie dans le cadre du décret précité et peut s'apprécier au regard du volume de production, du niveau de revenu ou de l'emprise au sol, en tenant compte de l'article 4 du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 ⁽¹⁾.

2° Elle **n'est pas réversible**.

Le décret d'application de cet article devra prévoir les modalités de suivi et de contrôle des installations, évalue les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir et établit les sanctions en cas de manquement.

En outre, afin d'éviter le développement de projets dits « *alibis* » ⁽²⁾, le Sénat a adopté en séance publique un amendement (n° 388) de M. Stéphane Demilly précisant que **l'installation des serres, hangars et ombrières à usage agricole supportant des panneaux photovoltaïques correspond à une nécessité liée à**

(1) Règlement établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013. Le règlement est consultable en ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R2115&from=FR>

(2) C'est-à-dire de projets destinés à permettre le développement d'installations photovoltaïques sur des terres agricoles, dans un cadre où la production agricole deviendrait accessoire, ce qui serait extrêmement préjudiciable.

l'exercice effectif d'une activité agricole, pastorale ou forestière significative, afin de garantir la primauté de l'activité agricole.

3. Application aux installations agrivoltaïques de dispositifs de soutien inscrits dans le code de l'énergie

a. L'obligation d'achat (art. L. 314-2 et L. 314-37 du code de l'énergie)

Le 2° du I de l'article 11 *decies* modifie l'article L. 314-2 du code de l'énergie pour permettre aux installations agrivoltaïques, sous certaines conditions, de **bénéficier à plusieurs reprises** d'un contrat d'obligation d'achat.

L'article L. 314-37 applique à ces installations l'obligation d'achat, dès lors que leur **seuil de puissance est inférieur à 1 MW**. Le seuil est porté à **6 MW** lorsqu'elles sont détenues **en intégralité par des petites ou moyennes entreprises ou portées par des communautés d'énergie renouvelable** ⁽¹⁾. Cet article est applicable à compter de la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le même article L. 314-37 lui ayant été notifié comme étant conforme au droit de l'Union européenne.

b. Critères spécifiques pour la participation à la procédure de mise en concurrence prévue à l'article L. 311-10 du code de l'énergie

L'article L. 311-10 du code de l'énergie prévoit que lorsque les capacités de production ne répondent pas aux objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie, notamment ceux concernant les techniques de production et la localisation géographique des installations, **l'autorité administrative peut recourir à une procédure de mise en concurrence** dont les modalités sont définies par décret en Conseil d'État.

L'article L. 311-10-1 fixe certains critères permettant de désigner le candidat retenu, notamment la qualité de l'offre, y compris la valeur technique, les performances en matière de protection de l'environnement, l'efficacité énergétique et le caractère innovant du projet.

(1) Comprises au sens de l'article L. 291-1 du code de l'énergie qui dispose : Une communauté d'énergie renouvelable est une personne morale autonome répondant aux critères cumulatifs suivants :

1° Elle repose sur une participation ouverte et volontaire ;

2° Ses actionnaires ou ses membres sont des personnes physiques, des petites et moyennes entreprises, des collectivités territoriales ou leurs groupements ou des associations. Les associations autorisées à participer à une communauté d'énergie renouvelable sont celles dont les adhérents sont des personnes physiques, des petites et moyennes entreprises, des collectivités territoriales ou leurs groupements. Le décret mentionné à l'article L. 293-4 précise les conditions de participation des associations. Lorsqu'une entreprise privée participe à une communauté d'énergie renouvelable, cette participation ne peut constituer son activité commerciale ou professionnelle principale ;

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 ;

4° Son objectif premier est de fournir des avantages environnementaux, économiques ou sociaux à ses actionnaires ou à ses membres ou aux territoires locaux où elle exerce ses activités, plutôt que de générer des profits financiers.

Dans le cas des installations agrivoltaïques, le projet de loi prévoit que l'appréciation du critère de la qualité de l'offre **prend en compte, en lieu et place du caractère innovant des projets, leur contribution à la production agricole significative, au revenu durable en étant issu ou aux services mentionnés au II de l'article L. 314-36.**

c. Éligibilité des installations agrivoltaïques aux aides attribuées au titre de la politique agricole commune (PAC)

L'article 11 *decies* insère un article L. 314-39 au sein du code de l'énergie qui dispose que **la présence d'installations agrivoltaïques sur des surfaces agricoles déclarées au titre du régime des paiements directs de la politique agricole commune (PAC) ⁽¹⁾ ne fait pas obstacle à leur éligibilité à ces paiements directs.**

d. Garanties financières nécessaires au démantèlement et à la remise en état du site attachées à ces installations

L'article L. 314-41 créé par le projet de loi dispose que les installations agrivoltaïques dont la limite de puissance installée est supérieure à 1 MW **peuvent être soumises par l'autorité administrative à la constitution des garanties financières nécessaires au démantèlement et à la remise en état du site.** Un décret en Conseil d'État doit encadrer l'application de cette disposition.

4. Consolidation du dialogue local autour des installations agrivoltaïques

L'article L. 314-40 du code de l'énergie prévoit que la demande d'autorisation d'une installation agrivoltaïque fait l'objet, **de la part de l'autorité administrative saisie, d'une information sans délai du maire de la commune et du président de l'établissement public de coopération intercommunale concernés,** selon des modalités définies par décret en Conseil d'État.

Dans les communes soumises au règlement national d'urbanisme (RNU), l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme dispose que sont autorisées « *les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées* ». **Le II de l'article 11 *decies* assimile les installations agrivoltaïques à cette catégorie de constructions et d'installations.** Le même II modifie également l'article L. 111-5 du même code, prévoyant la **consultation systématique des CDPENAF** pour le développement d'installations agrivoltaïques ayant pour conséquence une réduction des surfaces situées dans les espaces autres

(1) Au sens du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013

qu'urbanisés et sur lesquelles est exercée une activité agricole ou qui sont à vocation agricole dans les communes soumises au RNU.

L'article L. 151-11 du même code est complété pour assimiler les installations agrivoltaïques au même type de constructions ou installations. Il est, en outre, prévu que **les projets d'installations agrivoltaïques soient préalablement soumis pour avis par l'autorité administrative compétente de l'État à la CDPENAF**, qui peut proposer aux collectivités territoriales, aux professionnels des secteurs de l'agriculture et de l'énergie ainsi qu'aux représentants de l'État d'élaborer une **charte départementale non contraignante**.

Dans la même perspective, dans le cas des communes ou EPCI soumises à une **carte communale (CC)**, l'article L. 161-4 du code de l'urbanisme **est complété pour préciser que les installations agrivoltaïques sont considérées comme des constructions ou installations nécessaires à l'exploitation agricole**. Elles sont également soumises à l'avis de la CDPENAF.

Il est également prévu que les **schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)** fixent les **objectifs relatifs aux installations agrivoltaïques** (art. L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales), de même que le projet de **schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie** (art. L. 222-1 du code de l'environnement), par zones géographiques, et que le **plan climat-air-énergie territorial** (art. L. 229-26 du code de l'environnement). Ces dispositions s'appliquent à compter du premier renouvellement de ces schémas ou plans effectué après la publication de la loi.

En outre, l'article L. 112-1-3 du code rural et de la pêche maritime est modifié pour prévoir qu'à l'instar des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole, les projets d'installations agrivoltaïques fassent l'objet d'une étude préalable comprenant au minimum **une description du projet, une analyse de l'état initial de l'économie agricole du territoire concerné, l'étude des effets du projet sur celle-ci, les mesures envisagées pour éviter et réduire les effets négatifs notables du projet ainsi que des mesures de compensation collective visant à consolider l'économie agricole du territoire établie par le maître d'ouvrage**.

Enfin, l'article 11 *decies* confie à l'**Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)** une mission de suivi statistique des installations agrivoltaïques.

Le dernier alinéa de l'article comporte un gage classique créant une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs afin de compenser la perte de recettes résultant pour l'État des dispositions de cet article.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté **sept amendements du Gouvernement** procédant à la suppression d'alinéas, avec l'assentiment du rapporteur M. Éric Bothorel :

– L'amendement CE1030 supprime l'inscription du développement de l'agrivoltaïsme parmi les objectifs de la politique énergétique de la France (alinéas 2 et 3), au motif que l'article L. 100-4 du code de l'énergie n'a pas vocation à énumérer de manière exhaustive l'ensemble des objectifs et sous-objectifs de la stratégie dont il fixe les grands traits ;

– Les amendements CE1095 et CE1096 suppriment le dispositif d'obligation d'achat (OA) et la procédure de mise en concurrence spécifiquement prévues pour les installations agrivoltaïques, soulignant que des dispositifs d'aide existent déjà et pourraient être adaptés en cas de besoin (suppression des alinéas 5, 20 à 23 et 46 et 47) ;

– L'amendement CE1172 supprime la référence à l'article 4 du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) pour la définition de l'activité agricole principale (alinéa 19), qui doit être encadrée par décret ;

– L'amendement CE1100 supprime la précision relative à la compatibilité entre les installations agrivoltaïques et l'éligibilité aux aides de la politique agricole commune (alinéa 24). Cette mention, en effet, n'a pas sa place dans un article du code de l'énergie mais bien dans les textes réglementaires qui permettront l'application du plan stratégique national (PSN) de la France pour la prochaine PAC 2023-2027 ;

– L'amendement CE1101 supprime l'obligation d'information systématique et obligatoire des maires des communes concernées par l'implantation d'une installation agrivoltaïque (alinéa 25), déjà prévue dans le droit actuel. Même lorsque la demande est ensuite instruite par un centre instructeur mutualisé ou par l'État, pour la plupart projets de production d'énergie, un dépôt de l'autorisation d'urbanisme en mairie a lieu, dans le cadre du « guichet unique ». De plus, aux termes de l'article R. 423-72 du code de l'urbanisme, la consultation du maire, lorsque la décision d'autorisation d'urbanisme est de la compétence de l'État, est obligatoire ;

– L'amendement CE1097 (alinéas 38 à 42) supprime l'objectif fixé en matière de développement de l'agrivoltaïsme dans la programmation pluriannuelle de l'énergie, afin de ne pas multiplier les objectifs et sous-objectifs par filière dans ce cadre ;

– Enfin, l’amendement CE1098, qui supprime les alinéas 44 et 45, retire la mention confiant à l’Ademe le suivi statistique des installations agrivoltaïques, cette mission s’inscrivant déjà pleinement dans les attributions de l’agence.

La commission a, en outre, adopté un amendement CE608 de Mme Anne-Laurence Petel pour préciser que les installations permettant non seulement de maintenir ou de développer mais aussi de créer durablement une production agricole pouvaient être considérées comme répondant à la définition de l’agrivoltaïsme fixée à l’article L. 314-36 du code de l’énergie.

Trois amendements identiques CE858 de Mme François Buffet (RE), CE908 de M. Max Mathiasin (LIOT) et CE1056 de M. Mohamed Laqhila (MODEM) étendent la possibilité pour l’autorité administrative de soumettre les installations agrivoltaïques relevant de l’article L. 314-36 à la constitution de garanties financières nécessaires au démantèlement et à la remise en état du site aux installations dont la limite de puissance installée est inférieure à 1 mégawatt.

Enfin, un amendement CE1406 du rapporteur a permis de réécrire les alinéas 29 à 37. Quatre sous-amendements – dont trois identiques – ont été adoptés pour modifier cet amendement aboutissant aux dispositions suivantes :

– Une clarification des dispositions de l’article 11 *decies* concernant la caractérisation des installations agrivoltaïques (au sens de l’article L. 314-36 du code de l’énergie) comme « *nécessaires à l’exploitation agricole* » ;

– Une simplification de l’appréciation de la notion de « *compatibilité avec l’exercice d’une activité agricole, pastorale ou forestière* » des ouvrages de production d’énergie à partir de l’énergie solaire en zone agricole. Sur ce point, **trois sous-amendements identiques** (CE1403 de M. Dominique Potier [Soc], CE1425 de M. Paul Molac [LIOT] et CE1429 de M. Jérôme Nury [LR]) sont venus **préciser que cette compatibilité s’appréciait à l’échelle de la parcelle concernée par les ouvrages précités** et non à l’échelle de « *l’ensemble des terrains, faisant partie de la même exploitation agricole, pastorale ou forestière, ou à défaut appartenant à un même propriétaire, au regard des activités agricoles, pastorales ou forestières qui y sont effectivement exercées ou, en l’absence d’activité effective, qui auraient vocation à s’y développer* », comme le prévoyait l’amendement ;

– Une précision de la notion de **réversibilité**, en insistant sur la non-affectation des « *fonctions écologiques du sol, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique* », ainsi que sur la durée limitée des installations, l’absence de formalité pour les travaux d’enlèvement et la subordination de la construction de certaines d’entre elles à la constitution préalable de garanties financières ;

– Une **interdiction des constructions et installations photovoltaïques dans les zones forestières lorsqu’elles nécessitent un défrichement au sens de l’article L. 341-1 du code forestier**, soumis à évaluation environnementale systématique en application de l’article L. 122-1 du code de l’environnement, ou

lorsque le terrain d'emprise du projet photovoltaïque a fait l'objet d'une autorisation de défrichement répondant aux mêmes conditions dans les cinq ans précédant la demande d'autorisation d'urbanisme.

Le sous-amendement CE1406 de M. Dominique Potier (Soc) modifie, par ailleurs, ce même amendement, pour prévoir un **avis conforme** (et non simple) **de la Cdpnaf** préalable à l'installation de l'ensemble des ouvrages de production d'énergie à partir de l'énergie implantés sur les sols des espaces naturels, agricoles et forestiers.

*

* *

TITRE III
MESURES TENDANT À L'ACCÉLÉRATION DU DÉVELOPPEMENT
DES INSTALLATIONS DE PRODUCTION D'ÉNERGIE RENOUVELABLE
EN MER

Article 12

**Organisation en commun des procédures de participation du public relatives
aux projets éoliens en mer et à la révision des documents stratégiques de
façade et planification du développement de l'éolien en mer**

Adopté par la commission avec modifications

*La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la
commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet
article.*

Le présent article permet une organisation commune des procédures de participation du public relatives aux projets éoliens en mer et à la révision des documents stratégiques de façade et institue un dispositif de planification du développement de l'éolien en mer.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a précisé que la publication de la première cartographie des zones propices à l'implantation d'éoliennes en mer doit intervenir en 2024 et que ces zones sont identifiées en prenant en compte l'objectif de préservation et de reconquête de la biodiversité et en portant une attention particulière aux aires marines protégées.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La procédure de participation du public sur les projets de construction et d'exploitation de parcs éoliens en mer et leurs ouvrages de raccordement est fixée par l'article L. 121-8-1 du code de l'environnement créé par la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance et modifié par la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique. Cet article prévoit que, lorsque le ministre chargé de l'énergie souhaite lancer une ou plusieurs procédures de mise en concurrence pour la construction et l'exploitation de ces parcs et de leurs ouvrages de raccordement, il saisit la Commission nationale du débat public. Celle-ci détermine les modalités de la participation du public. Il peut s'agir d'un débat public qu'elle organise.

L'article L. 121-8-1 du code de l'environnement prévoit que la procédure de participation du public peut porter sur plusieurs projets sur une même façade maritime. La participation du public a lieu en amont des projets. La ou les procédures de mise en concurrence ne peuvent être lancées avant l'achèvement de cette procédure. Le public est notamment consulté sur le choix de la localisation de la ou des zones potentielles d'implantation des installations.

La procédure de participation du public sur les documents stratégiques de façade (DSF) est, pour sa part, encadrée par l'article L. 121-8 du code de l'environnement, qui prévoit un débat public sous l'égide de la Commission nationale du débat public. L'article L. 219-1 du code de l'environnement définit les documents stratégiques de façade comme des documents chargés de décliner au niveau de chaque façade maritime la stratégie nationale pour la mer et le littoral. En application de l'article L. 219-5-1, ils sont le cadre dans lequel est conduite la planification de l'espace maritime. Cet article prévoit que le DSF doit contenir des plans qui « *visent à contribuer au développement durable des secteurs énergétiques en mer, du transport maritime et des secteurs de la pêche et de l'aquaculture, ainsi qu'à la préservation, à la protection et à l'amélioration de l'environnement, y compris à la résilience aux incidences du changement climatique* ». Ce document est mis en œuvre dans les façades maritimes métropolitaines et dans les bassins maritimes ultramarins.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Le processus de participation du public pour les DSF est aujourd'hui distinct de celui pour les projets d'éolien en mer, alors que les deux peuvent conduire à identifier des zones propices au développement de l'éolien en mer. Pour avoir une approche plus cohérente et accélérer le développement des projets, il semble utile de pouvoir mener en commun les deux procédures. Selon l'étude d'impact du projet de loi, une telle mesure pourrait faire gagner entre quatre et dix-huit mois sur la durée de la procédure.

L'article 12 du projet de loi complète l'article L. 121-8-1 du code de l'environnement relatif à la participation du public en matière d'éolien en mer pour prévoir que le ministre chargé de l'énergie et le ministre chargé de la mer peuvent saisir conjointement la Commission nationale du débat public afin que la procédure de participation du public relative à l'éolien en mer soit menée en commun avec celle relative aux DSF. Il s'agit d'une faculté mais non d'une obligation.

Par ailleurs, l'article 12 du projet de loi complète l'article L. 219-5-1 du code de l'environnement relatif au contenu du DSF pour prévoir que celui-ci « *contient, le cas échéant, les zones potentielles d'implantation des futures installations de production d'énergie renouvelable en mer et de leurs ouvrages de raccordement* ».

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

1. Modifications apportées en commission

Le Sénat a jugé le dispositif prévu par l'article 12 insatisfaisant notamment en raison du caractère facultatif de la mise en commun des procédures de participation. En outre, il a souligné qu'il y avait des risques pour que le dispositif soit inopérant car « *un glissement de calendrier est possible* »⁽¹⁾. Il n'y aurait alors plus de coïncidence entre le lancement des appels d'offres et la révision des DSF. Enfin, la mutualisation des débats ne semblait pas opportune au Sénat, qui a craint une altération de la lisibilité des débats. En conséquence, en commission, sur proposition du rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, le Sénat a adopté un amendement n° COM 420 de réécriture de l'article. Celui-ci crée un dispositif de planification de l'éolien en mer. Cette planification doit remplacer la méthode employée actuellement qui, selon le Sénat, consiste à traiter les projets « par à-coups », sans visibilité correcte sur le nombre de projets envisagés à moyen terme sur une même façade maritime ou sur les zones dans lesquelles les projets pourront être implantés. Elle doit aussi permettre de renforcer l'acceptabilité des parcs éoliens en mer en priorisant l'implantation de projets dans la zone économique exclusive et en prévoyant que les installations doivent respecter une distance minimale de 40 kilomètres du rivage pour les prochains appels d'offres.

L'amendement adopté a inséré un article L. 141-4-1 dans le code de l'énergie. Celui-ci prévoit qu'un décret en Conseil d'État identifie, pour chaque façade maritime, une cartographie des zones maritimes et terrestres propices à l'implantation, sur une période de dix ans suivant sa publication, d'installations de production d'énergies renouvelables en mer à partir du vent et de leurs ouvrages de raccordement au réseau public de transport d'électricité. Ces zones sont identifiées afin d'atteindre les objectifs de développement des énergies renouvelables mentionnés dans la programmation pluriannuelle de l'énergie. Les zones propices situées dans la zone économique exclusive sont ciblées en priorité. Ce décret est élaboré en concertation avec les conseils maritimes de façade et les comités régionaux de l'énergie concernés et est transmis pour avis :

- à l'Office français de la biodiversité ;
- au Conservatoire national de la mer et des littoraux ;
- aux conseils régionaux et départementaux concernés ;
- aux établissements publics de coopération intercommunale ou aux syndicats mixtes chargés de l'élaboration de schémas de cohérence territoriale côtiers ;

(1) *Sénat*, rapport n° 82 (2022-2023) de M. Didier Mandelli, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 26 octobre 2022, p. 129-130.

- aux conférences régionales pour la mer et le littoral ;
- aux comités régionaux de la biodiversité ;
- aux comités régionaux des pêches maritimes ;
- au chef d'état-major de la marine nationale ;
- aux préfets coordonnateurs des façades maritimes.

Le décret est soumis à évaluation environnementale et fait l'objet d'une saisine de la Commission nationale du débat public. La cartographie réalisée est annexée au DSF.

L'article L. 141-4-1 inséré dans le code de l'énergie prévoit également que le ministre chargé de l'énergie et le ministre de la mer publient un calendrier prévisionnel des procédures de mise en concurrence dont le lancement est envisagé, sur une période de dix ans, au sein des zones propices identifiées. Le calendrier comporte des dates de mise en service indicatives pour les parcs éoliens et leurs ouvrages de raccordement au réseau public de transport d'électricité.

L'amendement réécrivant l'article 12 modifie également l'article L. 121-8-1 du code de l'environnement pour prévoir que les procédures de mise en concurrence ne concernent que les zones propices identifiées par le décret de planification mentionné à l'article L. 141-4-1 du code de l'énergie. Il prévoit également que les procédures de mise en concurrence privilégient « *des zones d'implantation situées à une distance minimale de 40 kilomètres vis-à-vis des côtes, en tenant compte des contraintes techniques ou technologiques liées à l'implantation de parcs éoliens à cette distance sur les différentes façades maritimes* ».

2. Modifications apportées en séance publique

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement n° 622 rectifié *bis* de Mme Nadège Havet (groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants) ainsi qu'une série d'amendements identiques n° 227 rectifié, n° 336 rectifié, n° 584 et n° 612 rectifié de M. Henri Cabanel (groupe du Rassemblement démocratique et social européen), de M. Ronan Dantec (groupe Écologiste - Solidarité et Territoires), du Gouvernement et de Mme Nadège Havet (groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants) pour supprimer une partie du dispositif introduit en commission. Ces amendements ont recueilli un avis défavorable de la commission et un avis favorable du Gouvernement. Prenant acte du fait que le dispositif introduit en commission empêcherait l'implantation d'éoliennes à moins de 40 kilomètres des côtes et mettrait un coup d'arrêt à la filière, le Sénat a réécrit l'article tout en reprenant l'objectif de planification que la commission appelait de ses vœux et celui d'orientation prioritaire des projets vers la zone économique exclusive.

La nouvelle rédaction rétablit les dispositions du projet de loi initial relatives à la procédure commune de participation du public pour les projets éoliens et les documents stratégiques de façade.

Par ailleurs, elle modifie l'article L. 219-5-1 du code de l'environnement pour prévoir que, dans les cas où une telle participation du public commune est mise en place, le DSF « *identifie, pour chaque façade maritime, une cartographie des zones maritimes et terrestres propices à l'implantation, sur une période de dix ans suivant sa publication, d'installations de production d'énergies renouvelables en mer à partir du vent et de leurs ouvrages de raccordement au réseau public de transport d'électricité.* » Reprenant une demande de la commission, la rédaction prévoit que, pour l'élaboration de cette cartographie, « *sont ciblées en priorité des zones propices situées dans la zone économique exclusive.* »

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté six amendements modifiant l'article 12.

L'amendement CD1040 de Mme Sophie Panonacle (RE) a fait l'objet d'un sous-amendement CD1258 du Gouvernement. L'amendement et le sous-amendement ont recueilli un avis favorable du rapporteur pour avis Pierre Cazeneuve. Le dispositif adopté prévoit que la publication de la première cartographie des zones propices à l'implantation d'éoliennes en mer doit intervenir en 2024.

La commission a également adopté une série d'amendements identiques CD776 de Mme Manon Meunier (LFI-NUPES), CD831 de M. Stéphane Delautrette (SOC), CD832 de M. Nicolas Thierry (Écolo-NUPES) et CD919 de M. Jean-Marc Zulesi (RE) qui ont recueilli un avis favorable du Gouvernement et du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve. Ils prévoient que les zones propices au développement de l'éolien en mer sont identifiées en prenant en compte l'objectif de préservation et de reconquête de la biodiversité et en portant une attention particulière aux aires marines protégées.

La commission a également adopté un amendement CD957 de Mme Sophie Panonacle (RE) qui a recueilli un avis favorable du Gouvernement et du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve. Il explicite le fait que le Conseil national de la mer et des littoraux doit formuler un avis lors de la procédure de participation du public lancée pour les appels d'offre d'éolien en mer.

Après avoir adopté ces six amendements, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 12.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 12 ainsi modifié.

*

* *

Article 12 ter

Anticipation de la réalisation par l'État des études techniques et environnementales nécessaires aux procédures d'appel d'offres pour l'éolien en mer

Adopté par la commission avec modifications

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoit la mise à disposition par l'État, pour l'éolien en mer, des études techniques et environnementales nécessaires aux porteurs de projet.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement sur les dates butoir de remise des études techniques et environnementales.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 181-28-1 du code de l'environnement issu de l'article 58 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance dispose que « *pour les installations de production d'énergie renouvelable en mer et leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité [...] tout ou partie de l'étude d'impact peut être réalisée et mise à disposition des maîtres d'ouvrage par le ministre chargé de l'énergie* ».

Ces études ont vocation à être remises au candidat au cours de la procédure de mise en concurrence (pour les études techniques) ou au lauréat de l'appel d'offres.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 12 *ter* a été introduit en commission par l'adoption d'un amendement n° COM-413 du rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat. Le rapporteur a jugé que la mise à disposition des études réalisées par le Gouvernement au cours de la procédure était trop tardive et que la durée nécessaire à la réalisation de ces études pouvait conduire les services administratifs à retarder le lancement de procédures de mise en

concurrence, dans l'attente de la finalisation des études. En conséquence, l'article 12 *ter* a inséré un article L. 311-10-3 dans le code de l'énergie. Celui-ci dispose que, lorsque le ministre chargé de l'énergie prévoit de lancer une ou plusieurs procédures de mise en concurrence, l'État réalise les études techniques et environnementales nécessaires à l'élaboration des projets par les candidats et à la réalisation de l'étude d'impact, au plus tard :

– l'année précédant le lancement de la procédure de mise en concurrence pour les études techniques ;

– à la date de désignation du lauréat de la procédure de mise en concurrence pour les études environnementales.

L'article n'a pas été modifié en séance publique.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement CD683 de M. Pierre Meurin (RN) qui a recueilli un avis favorable du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve et du Gouvernement. Il supprime les dates butoir de remise des études techniques et environnementales et supprime par la même occasion des dispositions à la rédaction imprécise.

Elle a ensuite émis un avis favorable à l'adoption de l'article 12 *ter*.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 12 *ter* ainsi modifié.

*

* *

Article 13

Clarification du régime juridique applicable aux parcs éoliens en mer implantés à la fois dans la zone économique exclusive et le domaine public maritime

Adopté par la commission sans modification

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article clarifie le régime juridique applicable aux parcs éoliens en mer implanté à la fois dans la zone économique exclusive et le domaine public maritime.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La mer est divisée en plusieurs espaces maritimes, régis par des régimes juridiques distincts : la mer territoriale (qui s'étend jusqu'à une distance de 12 milles des côtes ⁽¹⁾), la zone économique exclusive (qui s'étend de la limite des 12 milles jusqu'à 100 milles des côtes ⁽²⁾) et la haute mer (située au-delà de la zone économique exclusive). La mer territoriale correspond au domaine public maritime, sur lequel la France exerce pleinement sa souveraineté et est seule compétente pour y autoriser ou interdire des activités ⁽³⁾. La zone économique exclusive (ZEE) n'appartient pas à la France, qui dispose toutefois de droits d'exclusivité pour explorer ou exploiter ses ressources naturelles, y compris le vent. Ainsi, l'article 56 de la Convention de Montego Bay du 10 décembre 1982 dispose que : « *Dans la zone économique exclusive, l'État côtier a des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents* ». Cet article précise que l'État côtier a juridiction, en ce qui concerne la mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages, la recherche scientifique marine ou encore la protection et la préservation du milieu marin.

Les règles relatives aux éoliennes diffèrent selon qu'elles sont implantées sur le domaine public maritime ou en ZEE.

(1) Article 3 de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982.

(2) Article 57 de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982.

(3) Article 2 de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982.

Pour pouvoir implanter des éoliennes sur le domaine public maritime, le maître d'ouvrage doit obtenir une autorisation environnementale au titre du code de l'environnement, en application des articles L. 181-1 à L. 181-4 et de l'article L. 214-3 du code de l'environnement. Il doit aussi obtenir la convention d'utilisation du domaine public maritime prévue par l'article L. 2124-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

Pour pouvoir implanter des éoliennes dans la ZEE, le maître d'ouvrage doit obtenir l'autorisation unique prévue par 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. Il s'agit d'une autorisation unique qui *« tient lieu des autorisations, déclarations, approbations et dérogations nécessaires pour la construction, l'exploitation et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations, d'ouvrages et de leurs installations connexes. »*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Si la différence de régime juridique pour les projets éoliens en mer liée à leur localisation ne posait aux origines pas de problèmes, il n'en va plus de même aujourd'hui. En effet, alors que les trois premiers appels d'offres lancés en 2011, 2013 et 2016 concernaient des zones situées exclusivement sur le domaine public maritime, les nouvelles procédures de mise en concurrence concernent des zones qui peuvent être à cheval sur le domaine public maritime et la ZEE. Cette dernière, plus éloignée des côtes, est un espace privilégié pour le développement de l'éolien en mer : le vent y est plus fort et l'éloignement des côtes réduit la visibilité des installations, ce qui favorise leur acceptabilité.

Or la réalisation d'un parc « à cheval » soulève plusieurs difficultés en l'état actuel du droit. Elle implique d'obtenir trois autorisations, ce qui alourdit l'instruction, multiplie les risques de contentieux et ralentit les projets. De plus, le droit du producteur d'occuper le périmètre géographique du projet repose sur deux actes juridiques distincts (la convention d'utilisation du domaine public maritime et l'autorisation unique en ZEE) qui peuvent prendre fin de manière indépendante, en cas d'annulation, d'abrogation ou de résiliation de l'un de ces actes. Il s'agit là d'un facteur d'insécurité juridique. En outre, le parc est soumis à un régime juridique variable selon les parties de l'installation. C'est pourquoi il est nécessaire de simplifier le cadre juridique en créant un régime uniforme applicable aux parcs « à cheval ».

De ce fait, l'article 13 étend aux parcs « à cheval » les règles applicables aux parcs situés entièrement sur le domaine public maritime. Il n'est pas possible de choisir la solution qui conduirait à leur étendre les règles applicables aux parcs situés entièrement en ZEE car le domaine public est protégé par des règles à valeur constitutionnelle. Par exemple, il existe sur le domaine public un véritable droit de

propriété des personnes publiques qui fait l'objet d'une protection au titre de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ⁽¹⁾, de sorte qu'aucun droit de propriété sur un bien appartenant au domaine public ne peut être valablement constitué au profit de tiers ⁽²⁾.

L'article 13 modifie en conséquence 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.

Il y insère un titre II *bis* consacré aux installations de production d'énergie renouvelable « à cheval ». Ce titre comprend un article 40-1 qui dispose que les installations et les études techniques et environnementales relatives à ces installations et à leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité, qui sont situées ou réalisées « à cheval » sur la mer territoriale et la ZEE « *sont régies par les règles relatives aux autorisations, déclarations et autres titres nécessaires pour la construction, l'exploitation, l'utilisation et le démantèlement de ces installations, à la réalisation de ces études et à la remise en état, ainsi que, le cas échéant, aux sanctions en cas d'inobservation de ces règles, applicables lorsque de telles installations ou études sont situées exclusivement en mer territoriale* ».

Cet article prévoit également que les autorisations d'occupation domaniale délivrées pour ces installations ou études valent autorisation d'implantation pour la partie située en ZEE.

Enfin, il précise quelles dispositions du titre II relatif à la ZEE de l'ordonnance du 8 décembre 2016 sont applicables ou non applicables aux installations et études « à cheval ». Sont applicables : le chapitre I^{er} (qui fixe des principes généraux), l'article 27 du chapitre II, le chapitre IV (dispositions relatives à la sécurité), le chapitre V (dispositions douanières et fiscales) et le chapitre VI (règles relatives à l'accès au marché du transport et dispositions particulières relatives aux marins). Par contre, ne sont pas applicables : le chapitre II, qui concerne les autorisations (à l'exception de l'article 27), le chapitre III, (régime applicable à certains câbles sous-marins et aux pipelines sous-marins), le chapitre VII (règles d'hypothèque) et le chapitre VIII (possibilité pour l'État d'intervenir d'office sur les îles artificielles, installations, ouvrages et sur leurs installations connexes).

Par ailleurs, l'article 13 modifie l'article 27 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 pour prévoir que l'autorisation dans la ZEE peut être délivrée sans qu'il y ait paiement d'une redevance, lorsqu'il s'agit de réaliser des études techniques et environnementales relatives aux installations de production d'énergie renouvelable en mer et à leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité, pour le compte de l'État ou du gestionnaire de réseau de transport d'électricité.

(1) Conseil constitutionnel, 26 juin 2003, n° 2003-473 DC.

(2) Conseil constitutionnel, 26 octobre 2018, décision n° 2018-743 QPC.

Enfin, l'article 13 procède à une modification de coordination à l'article 19 de l'ordonnance du 8 décembre 2016.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

En commission, le Sénat a adopté un amendement de clarification rédactionnelle n° COM 447 et un amendement de correction juridique n° COM 415 qui supprime la référence au chapitre VII du titre II de l'ordonnance du 8 décembre 2016 pour tenir compte de l'abrogation de son unique article par l'article 14 du projet de loi. L'article 13 n'a pas été modifié en séance.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 13 sans modification.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 13 sans modification.

*

* *

Article 13 bis

Pouvoirs de régularisation accordé au juge administratif pour le contentieux des concessions d'occupation du domaine public maritime relatives aux projets éoliens en mer

Adopté par la commission avec modifications

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, dote le juge administratif de pouvoirs de régularisation dans le cas où il est saisi d'un litige formé à l'encontre d'une concession d'occupation du domaine public maritime relative à un projet éolien en mer.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté quatre amendements rédactionnels à cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 181-18 du code de l'environnement dispose que, lorsque le juge administratif est saisi de conclusions dirigées contre une autorisation environnementale et constate que tous les moyens sont infondés, à l'exception d'un vice affectant une phase de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale (ou une partie de cette autorisation), il peut limiter la portée de l'annulation qu'il prononce à cette phase (ou à cette partie). Il peut demander à l'autorité administrative compétente de reprendre l'instruction à la phase (ou sur la partie) qui a été entachée d'irrégularité.

Cet article prévoit également que, lorsqu'il constate que tous les moyens sont infondés, à l'exception d'un vice entraînant l'illégalité de l'acte, et que ce vice est susceptible d'être régularisé par une autorisation modificative, le juge peut surseoir à statuer jusqu'à la régularisation. Il fixe un délai pour cette régularisation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les possibilités ouvertes au juge par l'article L. 181-18 du code de l'environnement relativement aux autorisations environnementales n'existent pas pour les conventions d'utilisation du domaine public maritime, qui font l'objet de recours dans le cadre des contentieux relatifs aux projets éoliens en mer. C'est pourquoi, en commission, le Sénat a adopté un amendement n° COM 448 rectifié du rapporteur de la commission des affaires économiques qui vise à combler cette lacune.

À cette fin, il insère un article L. 2331-1-1 dans le code général de la propriété des personnes publiques. Celui-ci étend les prérogatives attribuées au juge administratif par l'article L. 181-18 du code de l'environnement aux cas de contentieux contre « *une autorisation ou un contrat d'occupation du domaine public maritime, délivrés pour une installation de production d'énergie renouvelable en mer, les études techniques et environnementales ou les ouvrages de raccordement au réseau public de transport d'électricité afférents* ». Ces dispositions sont applicables aux recours formés à compter de la publication de la loi à l'encontre de l'autorisation ou du contrat d'occupation du domaine public maritime. Cet article a fait l'objet d'un amendement rédactionnel n° 656 en séance publique.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté quatre amendements rédactionnels CD1166, CD1167, CD1102 et CD1168 du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve.

Elle a ensuite émis un avis favorable à l'adoption de l'article 13 *bis*.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 13 *bis* ainsi modifié.

*
* *

Article 13 ter A (nouveau)

Régime d'autorisation unique pour les installations de production d'énergie renouvelable en mer et les ouvrages de raccordement

Introduit par la commission

Le présent article institue un régime d'autorisation unique pour les installations de production d'énergie renouvelable en mer et les ouvrages de raccordement.

Cet article résulte de l'adoption, par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, d'un amendement portant article additionnel.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 181-2 du code de l'environnement fixe la liste des autorisations dont l'autorisation environnementale tient lieu, lorsque le projet d'activités,

installations, ouvrages et travaux relève de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement. Celle-ci vaut notamment autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité en application de l'article L. 311-1 du code de l'énergie.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement CD514 de Mme Marie-Noël Battistel (SOC) qui a recueilli un avis favorable du Gouvernement et du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve. Il institue un régime d'autorisation unique pour les installations de production d'énergie renouvelable en mer et les ouvrages de raccordement.

Pour ce faire, il ajoute à la liste des autorisations englobées dans l'autorisation environnementale de l'article L. 181-2 du code de l'environnement :

– l'autorisation unique et l'agrément prévus aux articles 20 et 28 de l'ordonnance du 8 décembre 2016, lorsqu'ils sont nécessaires à l'établissement d'installations de production d'énergie renouvelable en mer et des ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité afférents ;

– l'arrêté d'approbation de la convention de concession d'utilisation du domaine public maritime situé en dehors des limites administratives des ports, lorsqu'il est nécessaire à l'établissement d'installations de production d'énergie renouvelable en mer et des ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité afférents, ainsi qu'à l'établissement des ouvrages d'interconnexion avec les réseaux électriques des pays voisins.

En conséquence, cet amendement modifie l'article 20 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 pour prévoir que l'autorisation mentionnée par cet article est incluse dans l'autorisation environnementale lorsqu'elle concerne l'établissement d'installations de production d'énergie renouvelable en mer et d'ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité afférents.

La commission des affaires économiques a adopté l'amendement créant l'article 13 *ter* A.

*

* *

Article 13 ter

Extension aux autorisations uniques concernant les installations éoliennes implantées en ZEE des pouvoirs de régularisation dont dispose le juge administratif en matière d'autorisation environnementale

Adopté par la commission sans modification

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, dote le juge administratif de pouvoirs de régularisation dans le cas où il est saisi d'un litige relatif à un projet éolien situé en ZEE.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 181-18 du code de l'environnement dispose que, lorsque le juge administratif est saisi de conclusions dirigées contre une autorisation environnementale et constate que tous les moyens sont infondés, à l'exception d'un vice affectant une phase de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale (ou une partie de cette autorisation), il peut limiter la portée de l'annulation qu'il prononce à cette phase (ou à cette partie). Il peut demander à l'autorité administrative compétente de reprendre l'instruction à la phase (ou sur la partie) qui a été entachée d'irrégularité.

Cet article prévoit également que, lorsqu'il constate que tous les moyens sont infondés à l'exception d'un vice entraînant l'illégalité de l'acte, et que ce vice est susceptible d'être régularisé par une autorisation modificative, le juge peut surseoir à statuer jusqu'à la régularisation. Il fixe un délai pour cette régularisation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les possibilités ouvertes au juge par l'article L. 181-18 du code de l'environnement s'appliquent aux autorisations environnementales délivrées pour les projets éoliens en mer situés sur le domaine public maritime mais pas à ceux situés dans la ZEE. En commission, le Sénat a adopté un amendement n° COM 414 du rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable qui vise à combler cette lacune.

Pour ce faire, il insère un article 20-1 dans 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. Cet article attribue au juge administratif les pouvoirs prévus par l'article L. 181-18 du code de l'environnement dans le cas

où il est saisi de conclusions dirigées contre l'autorisation prévue à l'article 20 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 (autorisation nécessaire pour l'implantation d'éoliennes dans la ZEE). Ces dispositions s'appliquent aux recours formés à compter de la publication de la loi. L'article 13 *ter* n'a pas été modifié en séance publique.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 13 *ter* sans modification.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 13 *ter* sans modification.

*
* *

Article 14

Adaptation et clarification du statut juridique des installations flottantes dans les espaces maritimes sous souveraineté et juridiction françaises

Adopté par la commission avec modifications

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article modifie le statut juridique des installations flottantes dans les espaces maritimes sous souveraineté et juridiction françaises pour permettre le développement de d'éolien flottant.

Outre six amendements rédactionnels, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de précision juridique du rapporteur pour avis.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article 30 de l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française assimile, en ZEE, les îles artificielles à des navires en leur appliquant largement la réglementation régissant ces derniers. Il prévoit en effet que : « *Les îles artificielles, installations, ouvrages et leurs installations connexes sont soumis aux*

lois et règlements concernant la sauvegarde de la vie humaine en mer » et que, « lorsqu'ils sont susceptibles de flotter, ils sont soumis aux lois et règlements concernant l'immatriculation et les titres de navigation, ainsi qu'au règlement international pour prévenir les abordages en mer pendant le temps où ils flottent. »

Il s'agit d'un statut et d'obligations inapplicables et inadaptés car les îles artificielles ne peuvent se déplacer de manière autonome pour affronter les périls de la mer et ne disposent pas d'équipage.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Il est nécessaire de réformer le statut des îles artificielles. Ces mesures doivent être d'autant plus rapidement modifiées qu'elles peuvent entraver le développement des éoliennes flottantes dans la ZEE, qui est prometteur. En effet, la technologie de l'éolien flottant permet d'installer des parcs à une plus grande distance du rivage, de réduire ainsi les problèmes de covisibilité et de tirer parti des vents du large, qui sont plus forts et plus stables que ceux des côtes. D'ailleurs, aujourd'hui, trois projets prévus dans le cadre d'appels d'offres sont en cours en matière d'éolien flottant : un parc au sud de la Bretagne et deux parcs en Méditerranée. Il y a déjà des expérimentations avec des fermes pilotes notamment à Leucate, à Gruissan et à Faraman.

Par ailleurs, la réforme du régime des installations flottantes permet de rendre plus cohérent le droit applicable aux diverses structures artificielles qui se multiplient sur le littoral (plateformes *offshore* multi-usages, habitats flottants) alors que le cadre juridique est inadapté et qu'il faut prendre en compte la nécessité de protéger cet espace qui est exposé au risque d'évènements extrêmes pouvant être violents.

Pour ce faire, l'article 14 modifie 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.

Le 1° du I abroge l'article 30 (qui assimile installations flottantes à des navires) et l'article 39 (relatif aux hypothèses).

Le 2° du I insère un nouveau titre dans l'ordonnance, consacré au statut et à la sécurité des installations flottantes dans les espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction françaises.

Ce titre comprend un article 40-2 qui prévoit que les installations flottantes installées dans les espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction françaises (ce qui concerne la mer territoriale comme la ZEE) doivent être immatriculées et peuvent faire l'objet d'une francisation, afin qu'elles puissent battre pavillon français. Il précise aussi qu'elles sont susceptibles d'hypothèques.

Ce titre comprend également un article 40-3 qui prévoit que seules les installations flottantes destinées à la production d'énergie renouvelable ou nécessaires à l'exercice d'une mission de service public peuvent être implantées sur le domaine public maritime naturel. Cet article prévoit en outre que les installations flottantes doivent être conçues, construites, entretenues et exploitées « conformément aux règles fixées par voie réglementaire destinées à assurer la sécurité maritime, la sûreté de leur exploitation et la prévention de la pollution. » Elles peuvent être soumises à des contrôles, effectués par un organisme agréé, pour vérifier le respect de ces règles. Celui-ci est attesté par un certificat délivré par l'organisme agréé. Ces contrôles et la délivrance du certificat sont effectués aux frais du propriétaire, de l'exploitant ou de la personne assumant la conduite des travaux d'exploration ou d'exploitation. Si un organisme agréé n'exécute pas la mission pour laquelle il est agréé avec la diligence requise pour sa bonne exécution, il peut être sanctionné par une amende administrative d'un montant maximal de 100 000 euros, en application d'un nouvel article 40-4, et l'agrément peut être suspendu ou retiré en cas de manquement grave ou répété dans l'exécution de sa mission. De plus, un nouvel article 40-5 prévoit que, lorsque le propriétaire ou l'exploitant d'une installation flottante ne respecte pas ses obligations, l'autorité administrative le met en demeure de s'y conformer et, s'il ne se conforme pas à cette mise en demeure, elle peut lui imposer de consigner entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des travaux ou opérations à réaliser. Elle peut faire exécuter d'office les mesures prescrites, aux frais de la personne mise en demeure. Elle peut aussi suspendre le fonctionnement de l'installation flottante.

Le 3° du I de l'article 14 complète l'article 45 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 relatif aux sanctions pénales. Il punit d'un an d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende le fait d'exploiter une installation flottante en violation d'une mesure de mise en demeure prononcée en application de l'article 40-5 nouvellement créé.

Le 4° du I de l'article 14 modifie l'article 55 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 pour assurer l'application du nouveau dispositif à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Le II de l'article 14 prévoit enfin que le nouveau dispositif est applicable aux projets d'installations flottantes dont les demandes d'autorisation sont déposées après la date de publication de la loi.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Outre un amendement rédactionnel n° COM-416, le Sénat a adopté en commission un amendement n° COM 449 du rapporteur de la commission des affaires économiques visant à améliorer l'articulation du nouveau dispositif avec le Traité sur l'Antarctique signé à Madrid le 4 octobre 1991. Il insère un I *bis* dans l'article 14 qui complète l'article L. 712-1 du code de l'environnement pour prévoir que « *Les activités visées au titre II ter 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 sont soumises à autorisation » en Antarctique. En séance, le Sénat a adopté un amendement n° 657 de correction d'une erreur légistique.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté plusieurs amendements rédactionnels du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve (CD1170, CD117, CD1172, CD1173, CD1174 et CD1175).

Elle a aussi adopté un amendement CD1105 de précision juridique du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve qui supprime le *I bis* introduit au Sénat. Ce *I bis* ne semblait pas approprié. En effet, l'article 14 crée un titre II *ter* dans l'ordonnance du 8 décembre 2016 pour poser des règles relatives à l'immatriculation, au contrôle et à la sécurité des éoliennes en mer. Or le *I bis* modifie l'article L. 712-1 du code de l'environnement, qui concerne les modalités d'autorisation et non l'immatriculation, le contrôle ou la sécurité. De plus, les dispositions relatives à l'autorisation environnementale définies par l'article L. 181-1 du code de l'environnement et celles relatives aux concessions d'utilisation du domaine public maritime prévues par l'article L. 2124-3 du code général de la propriété des personnes publiques ne sont pas applicables aux Terres australes et antarctiques françaises. Enfin, la modification de l'article L. 712-1 du code de l'environnement ne couvrirait que l'Antarctique et non l'ensemble des Terres australes et antarctiques françaises, de sorte qu'en seraient absentes plusieurs îles éparses.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 14.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 14 ainsi modifié.

*

* *

Article 15

Adaptation du droit applicable aux spécificités des personnels employés dans le secteur de l'éolien *offshore* travaillant alternativement en mer et à terre, harmonisation des règles de réserve de pavillon et lutte contre le dumping social

Adopté par la commission avec modifications

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article adapte le droit applicable aux spécificités des personnels employés dans le secteur de l'éolien *offshore* qui travaillent alternativement en mer et à terre. Il harmonise également les règles de réserve de pavillon. Enfin, il étend le dispositif de l'État d'accueil aux activités relatives aux parcs éoliens en mer dans la zone économique exclusive pour lutter contre le dumping social.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté cinq amendements rédactionnels à cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Une grande diversité de personnels travaille à la construction, l'entretien ou la maintenance des parcs éoliens en mer, que ce soit à bord des navires ou sur les installations elles-mêmes. Tous ne sont pas marins. Les personnels non gens de mer exerçant à bord d'un navire ou sur les installations d'énergies renouvelables *offshore* sont régis, pour la partie de leurs activités qu'ils exercent en mer, par l'article L. 5544-1-1 du code des transports. Cet article ouvre notamment la possibilité de prévoir une répartition de la durée de travail des salariés non gens de mer exerçant dans le domaine des énergies renouvelables en mer, que ce soit à bord des navires ou sur les installations elles-mêmes, sur une période de deux semaines de travail consécutives suivies de deux semaines de repos consécutives. Pour que cette possibilité puisse être mise en œuvre, il faut un accord d'entreprise ou d'établissement. Cette adaptation ne peut toutefois porter atteinte aux dispositions de l'article L. 5544-15 du code des transports concernant la durée minimale de repos (dix heures par période de vingt-quatre heures) et le repos quotidien (qui ne peut être scindé en plus de deux périodes).

L'installation et l'exploitation de parcs éoliens en mer nécessitent des prestations de transport de personnels et de matériels entre les bases portuaires et les installations. Les transports effectués à titre principal entre un port français et une installation de production d'énergie renouvelable en mer font l'objet de

dispositions législatives. L'article 37 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 prévoit que tout transport maritime entre le territoire français et les installations flottantes mis en place dans la zone économique exclusive est réservé aux navires immatriculés dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen et battant pavillon de ce même État.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Les dispositions de l'article L. 5541-1-1 du code des transports présentent l'inconvénient d'imposer aux entreprises une seule répartition du travail, basée sur des périodes de deux semaines, et il empêche d'adapter le rythme de travail des équipes au regard des particularités de chaque chantier. Par ailleurs, lorsqu'ils exercent à terre, les personnels non gens de mer sont en revanche soumis au droit du travail. L'application de ces deux régimes est source de difficultés pour l'organisation du travail des salariés non gens de mer exerçant alternativement en mer et sur terre (il n'est pas possible de leur appliquer deux durées de travail hebdomadaires différentes).

Le I de l'article 15 vise à assouplir la répartition de la durée du travail des personnels non gens de mer travaillant pour l'installation des parcs éoliens en mer (à bord des navires ou sur les installations elles-mêmes). Il permet aussi l'application d'un régime unique s'agissant de la durée de travail des personnels non gens de mer exerçant alternativement en mer et à terre. Il modifie à cet effet l'article L. 5541-1-1 du code des transports :

– pour permettre aux entreprises de prévoir une répartition de la durée du travail sur des périodes d'une durée égale, alternant le travail et le repos dans la limite maximale de deux semaines par période (par exemple, une période de travail de 10 jours consécutifs suivie immédiatement de 10 jours de repos consécutifs) ;

– pour prévoir que les dispositions du code des transports relatives au droit du travail mentionnées à l'article L. 5541-1-1 sont applicables, dès lors que les personnels non gens de mer réalisent au moins la moitié de leur temps de travail en mer.

Le cadre législatif relatif aux prestations de transport de personnels et de matériels entre les bases portuaires et les installations éoliennes en mer est incomplet. Aucune disposition n'est prévue pour les installations implantées sur le domaine public maritime. De plus, si l'article 257 du code des douanes réserve aux navires sous pavillon d'un État membre de l'Union européenne les opérations de transport effectuées entre des ports français, il ne comporte pas de disposition similaire concernant les opérations de transport effectuées entre les ports français et les installations de production d'énergie renouvelable situées en mer. Enfin, aucune

préférence communautaire n'est instituée concernant la localisation des ports servant de base à la desserte de ces installations.

Le II de l'article 15 modifie donc l'article 257 du code des douanes pour réserver les transports effectués entre les ports français et les installations *offshore* ainsi que les transports maritimes à destination ou en provenance de ces installations à des navires battant pavillon de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen. Cette règle est restreinte aux opérations de maintenance courante. Ces dispositions sont applicables aux installations localisées en mer territoriale et dans la zone économique exclusive.

Le III de l'article 15 modifie enfin l'article 37 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. Il étend la réserve de pavillon existante dans la ZEE aux transports maritimes effectués à destination ou en provenance des installations *offshore*. Il la limite aux opérations de maintenance courante.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

En commission, le Sénat a adopté un amendement n° COM 417 du rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable qui complète l'article 15 par un IV modifiant l'article L. 5561-1 du code des transports. Cet amendement étend le dispositif de l'État d'accueil (défini à l'article L. 5561-1 du code des transports) aux activités relatives à la construction, l'installation, l'exploitation et la maintenance des parcs éoliens en mer dans la zone économique exclusive. Cette mesure vise à prévenir des pratiques de dumping social sur les navires opérant au sein des parcs éoliens *offshore*. Dans ce dispositif, les gens de mer et les salariés non gens de mer employés à bord des navires bénéficient de l'ensemble des dispositions légales et des stipulations conventionnelles (accords et conventions collectives) applicables aux salariés employés par les entreprises de la même branche d'activité établies en France et énumérées à l'article L. 5562-2 du code des transports (notamment les libertés individuelles et collectives dans la relation de travail, l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, les congés de maternité et paternité ou encore l'exercice du droit de grève et les dispositions relatives à la durée de travail et au salaire minimum). Le Sénat n'a pas modifié l'article 15 en séance publique.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté cinq amendements rédactionnels du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve (CD1177, CD1178, CD1179, CD1180 et CD1181).

Elle a ensuite émis un avis favorable à l'adoption de l'article 15.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 15 ainsi modifié.

*

* *

Article 15 ter

Opérations d'aménagement des infrastructures portuaires nécessaires au développement des projets de production d'énergies renouvelables en mer

Adopté par la commission avec modifications

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoit que la Stratégie nationale portuaire est mise à jour afin de fixer les orientations à long terme et les modalités d'action de l'État pour favoriser les opérations d'aménagement des infrastructures portuaires nécessaires au développement des projets de production d'énergies renouvelables en mer.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a supprimé la référence à la Stratégie nationale portuaire, qui n'a pas de base législative. Le dispositif prévoit désormais que le Gouvernement peut favoriser les opérations d'aménagement des infrastructures portuaires nécessaires au développement des projets de production d'énergies renouvelables en mer.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Lors du comité interministériel de la mer de janvier 2021, le Gouvernement a présenté la Stratégie nationale portuaire⁽¹⁾, qui vise à fixer un cap au développement des ports pour les prochaines années. Le Sénat a regretté que cette stratégie ne prenne pas en compte spécifiquement les adaptations rendues nécessaires par le développement de l'implantation de projets de production d'énergies renouvelables en mer. Or, les ports seront amenés à accueillir de nombreuses nouvelles activités, liées à la fabrication et à l'assemblage des composants des installations, à la construction des parcs en mer mais aussi à leur exploitation et à leur maintenance. L'aménagement d'espaces adaptés nécessitera d'importants investissements.

C'est pourquoi, en commission, le Sénat a adopté un amendement n° COM 419 du rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du

(1) https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/21002_strategie-nationale-portuaire.pdf.

développement durable. Il prévoit que la Stratégie nationale portuaire est mise à jour afin de fixer les orientations à long terme et les modalités d'action de l'État pour favoriser les opérations d'aménagement des infrastructures portuaires nécessaires au développement des projets de production d'énergies renouvelables en mer. La stratégie doit déterminer les dépenses et recettes prévisionnelles nécessaires à la mise en œuvre de ces aménagements dans le cadre d'un programme d'investissement pluriannuel.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement CD1217 du Gouvernement, qui a recueilli un avis favorable du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve. Cet amendement réécrit l'article pour supprimer la référence à la Stratégie nationale portuaire, qui n'est pas définie par la loi. Cet article inscrit dans la loi le principe selon lequel le Gouvernement peut favoriser les opérations d'aménagement des infrastructures portuaires nécessaires au développement des projets de production d'énergies renouvelables en mer, pour les ports mentionnés aux 1° à 3° de l'article L. 5311-1 du code des transports, c'est-à-dire :

- les grands ports maritimes et fluvio-maritimes relevant de l'État ;
- les ports maritimes autonomes relevant de l'État ;
- les ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a ensuite émis un avis favorable à l'adoption de l'article 15 *ter*.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 15 *ter* ainsi modifié.

*

* *

Article 16

Implantation de postes de transformation électriques en zone littorale

Adopté par la commission avec modifications

L'article 16 facilite l'implantation de postes de transformation électriques dans les zones soumises à la loi dite « Littoral » de 1986, qui vise à protéger spécifiquement les espaces littoraux, en prévoyant certaines dérogations au droit en vigueur. L'installation de tels ouvrages sera soumise à autorisation. Les lignes électriques devront être souterraines, sauf obstacle majeur, et leur passage sur les espaces les plus sensibles du littoral devra répondre à une nécessité technique impérative démontrée.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA LOI LITTORAL DE 1986 VISE À PROTÉGER DES ESPACES PARTICULIÈREMENT VULNÉRABLES

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « loi Littoral », concerne 1 200 communes situées en bord de mer mais aussi à proximité des grands lacs, des estuaires et des deltas. Elle pose les conditions d'un aménagement du littoral respectueux de l'environnement, ces espaces étant particulièrement vulnérables. Certaines dispositions du droit de l'urbanisme sont donc spécifiques aux zones littorales : elles sont décrites aux articles L. 121-1 à L. 121-51 du code de l'urbanisme.

Les espaces les plus proches de l'eau sont les plus protégés. Ainsi :

– l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme dispose qu'« *en dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites **sur une bande littorale de cent mètres** à compter de la limite haute du rivage* » ;

– dans les départements de La Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique, en Guyane et à Mayotte, les articles L. 121-45 à L. 121-49 définissent une zone dite des « cinquante pas géométriques », où s'appliquent également des dispositions particulières.

Par ailleurs, de manière plus générale :

– l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme précise que l'extension de l'urbanisation doit se faire **en continuité avec l'urbanisation existante**. Certains aménagements à cette règle sont prévus, hors de la bande littorale des cent mètres, des espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau, notamment pour améliorer l'offre de logement ou d'hébergement et l'implantation de services

publics. Dans tous les cas, l'autorisation d'urbanisme est soumise à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (Cdnp) ;

– les communes exposées au recul du trait de côte et non couvertes par un plan de prévention des risques littoraux doivent définir sur leur territoire les zones exposées au recul du trait de côte à l'horizon de 30 ans et à l'horizon de 100 ans (article L. 121-22-2 du code de l'urbanisme) ;

– il existe des prescriptions spécifiques pour certains espaces et milieux, décrites aux articles L. 121-23 à L. 121-30 du code de l'urbanisme ⁽¹⁾. Dans les espaces dits remarquables, seuls des aménagements légers, limitativement définis par voie réglementaire, sont autorisés.

B. CERTAINES DÉROGATIONS AUX PRESCRIPTIONS DE LA LOI LITTORAL SONT DÉJÀ PRÉVUES PAR LE CODE DE L'URBANISME

Les prescriptions strictes s'appliquant en matière d'urbanisation du littoral connaissent certains aménagements, essentiellement liés à des besoins **de service public** ou de **défense nationale**. Ainsi, l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme exonère les installations, constructions et aménagements d'un certain nombre d'ouvrages ⁽²⁾ liés à la défense nationale ou à l'accomplissement de services publics des dispositions du code de l'urbanisme spécifiques au littoral, « *lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative* ».

De même, l'article L. 121-5 dudit code prévoit qu'à titre exceptionnel, les stations d'épuration d'eaux usées, si elles ne sont pas liées à une opération d'urbanisation nouvelle, peuvent être autorisées. L'article L. 121-6 du code de l'urbanisme prévoit également certains aménagements pour les nouvelles routes de transit. L'article L. 121-10 du même code prévoit des dispositions spécifiques aux constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines.

Il existe par ailleurs certaines dispositions spécifiques ayant directement trait aux installations de production d'électricité :

– dans les zones non interconnectées dont la largeur est inférieure à 10 km, les ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables peuvent être autorisés (article L. 121-5-1 du code de l'énergie) ;

– aux termes de l'article L. 121-12 du code de l'urbanisme, les ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent ne sont pas soumis aux dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme

(1) En particulier, aux termes de l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme, la nécessité de préserver « les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques ».

(2) Routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile, au fonctionnement des aéroports et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance.

(urbanisation en continuité avec l'existant), lorsque ces ouvrages « *sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées* » et sous certaines conditions liées à la protection de l'environnement et des paysages. Cette implantation est toutefois conditionnée à une délibération favorable des autorités locales compétentes et à l'avis de la Cdnp ;

– des dérogations aux règles d'aménagement de la bande des 100 mètres sont admises, pour les constructions et installations nécessaires à des **services publics** ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau (article L. 121-17 du code de l'urbanisme). **Cela comprend l'atterrage des canalisations et leurs jonctions**, lorsqu'ils sont nécessaires, notamment, à l'exercice de missions de service public en matière d'énergie. L'autorisation peut comporter des prescriptions environnementales et il est précisé que les techniques utilisées doivent être souterraines et être toujours celles qui ont le moindre impact environnemental.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL

Si certains aménagements aux prescriptions de la loi Littoral existent, l'étude d'impact du projet de loi souligne qu'aucune disposition ne couvre l'ensemble des installations du réseau public de transport d'électricité. L'implantation de postes de transformation électriques et des lignes électriques attenantes peut dès lors s'avérer complexe.

Or les besoins d'ouvrages liés au transport d'électricité en zone littorale se développent, sous l'effet conjugué du déploiement des parcs éoliens en mer et de la décarbonation d'industries polluantes à proximité de la mer, notamment dans les grandes places portuaires. L'étude d'impact fait état de difficultés que connaît le gestionnaire de réseau RTE pour implanter des postes de transformation, par exemple à proximité de Dunkerque. De manière plus générale, l'électrification croissante des usages impliquera nécessairement la construction de nouveaux ouvrages liés au transport d'électricité.

L'article 16 crée un nouvel article L. 121-5-2 dans le code de l'énergie. **Celui-ci prévoit une dérogation aux prescriptions du code de l'urbanisme pour l'installation d'ouvrages du réseau public de transport d'électricité en zone littorale.** Cette dérogation sera accordée par autorisation, après avis de la Cdnp, et devra être justifiée par un bilan technique, financier et environnemental. Selon les informations données par les services du ministère de la transition énergétique à votre rapporteur, cette dérogation sera accordée par autorisation ministérielle. L'étude d'impact précise également qu'une phase de **consultation du public** est bien prévue durant l'instruction de la demande.

Il ne sera toutefois pas possible d'implanter de tels ouvrages dans les zones exposées au recul du trait de côte à horizons de 30 et 50 ans, telles qu'elles sont

mentionnées à l'article L. 121-22-2 du code de l'urbanisme. De plus, cette autorisation ne sera possible que pour les installations participant à l'atteinte des objectifs de politique énergétiques suivants, mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie :

– la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'atteinte de la neutralité carbone en 2050 ;

– la réduction de notre consommation énergétique primaire d'énergies fossiles de 40 % en 2030 par rapport à 2012 ;

– l'atteinte d'une part d'énergies renouvelables de 33 % en 2030 dans la consommation finale brute d'énergie ;

– le développement de l'éolien en mer, en portant le rythme d'attribution des capacités installées de production à au moins 1 GW par an d'ici à 2024 ;

– la contribution à la réduction de la pollution atmosphérique selon le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques ;

– l'atteinte de l'autonomie énergétique dans les départements d'outre-mer à horizon 2030, avec 50 % d'énergies renouvelables dès 2020 ;

– le développement l'hydrogène renouvelable et bas carbone, de manière à ce que sa part dans la consommation totale d'hydrogène et d'hydrogène industriel atteigne 20 % à 40 % à horizon 2030.

Pour les zones les plus protégées du littoral, c'est-à-dire la bande des 100 mètres, la zone des 50 pas géométriques ainsi que dans les espaces identifiés comme remarquables ou caractéristiques et dans les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques, **l'autorisation d'implantation ne peut être accordée que pour le passage des lignes électriques**, « *lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative démontrée* ». De plus, le projet ne pourra être autorisé s'il risque de porter une atteinte excessive aux espaces et milieux mentionnés.

Sur l'ensemble des zones littorales, les **lignes électriques devront être souterraines**. Le passage en aérien de ces lignes demeure possible dans les 3 cas suivants :

– si l'enfouissement s'avère **plus dommageable pour l'environnement** ;

– si l'enfouissement est « *techniquement excessivement complexe* » ;

– si l'enfouissement est **financièrement disproportionné** par rapport au passage en aérien.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État souligne que l'encadrement strict de la dérogation à la loi Littoral, avec une autorisation délivrée

au cas par cas, permet d'assurer le respect des dispositions des articles 1^{er} et 6 de la Charte de l'environnement. Le Conseil national de la transition écologique (Cnte) a, quant à lui, souligné la nécessité de préserver les zones littorales « *lors des installations de production d'énergie et de leurs postes de raccordement* ».

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

1. En commission

En commission, le Sénat a adopté un amendement COM-348 du rapporteur Patrick Chauvet, qui opère les modifications suivantes :

– il précise que la possibilité de déroger aux dispositions du code de l'urbanisme ayant trait à l'aménagement en zone littorale est octroyée **à titre exceptionnel** ;

– il supprime la réduction de la pollution atmosphérique des objectifs que les ouvrages doivent contribuer à atteindre pour bénéficier de la dérogation. Cela est justifié, selon l'auteur de l'amendement, par le fait que cette mission n'entre pas dans celles du gestionnaire de réseau ;

– il précise que **l'autorisation est donnée par le préfet de département, après avis de la commune ou de l'EPCI concerné**, et non par le ministre ;

– il offre, comme alternative à l'avis de la Cdnpes celui de la **commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers** (Cdpenaf). Cette dernière est consultée pour l'installation de certains ouvrages en lien avec les activités agricoles, forestières ou marines en zone littorale ;

– il renvoie à un décret la fixation de la liste précise des ouvrages concernés, dans un souci de coordination avec une disposition similaire adoptée à l'article 9 sur des installations de panneaux solaires, de stockage par batterie ou de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone sur des zones dégradées du littoral ;

– il supprime la possibilité de déroger au passage des lignes électriques en souterrain en cas de difficultés techniques excessives ou de coût disproportionné. L'amendement précise également que les techniques utilisées pour réaliser ces ouvrages doivent toujours être celles de « *moindre impact environnemental* », reprenant la formulation utilisée à l'article L. 121-17 du code de l'urbanisme s'agissant de constructions en rapport avec certains services publics ;

– il exclut les ouvrages de raccordement du décompte des zones artificialisées pour l'atteinte de l'objectif du « zéro artificialisation nette » (ZAN).

2. En séance publique

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement n° 620 rect. de Mme Nadège Havet. **Cet amendement rétablit le dispositif initial de l'article.** Il a reçu un avis favorable du Gouvernement et défavorable de la commission, le rapporteur Patrick Chauvet estimant qu'il revenait « à *supprimer le cadrage institué par la commission* ». Selon l'exposé des motifs de l'amendement, les modifications apportées par la commission remettaient en cause l'équilibre du dispositif initial, à savoir faciliter l'implantation des ouvrages du réseau de transport électrique.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Le rapporteur Éric Bothorel est en accord avec le rétablissement du texte initial de l'article 16 opéré en séance publique au Sénat. Ces dispositions permettent d'encadrer de manière équilibrée les dérogations à la loi Littoral pour permettre l'installation de d'ouvrages du réseau de transport d'électricité.

La commission des affaires économiques a adopté quatre amendements rédactionnels CE1344, CE1346, CE1345 et CE1347 du rapporteur.

TITRE III *BIS*
MESURES PORTANT SUR D'AUTRES CATÉGORIES
D'ÉNERGIES RENOUVELABLES

Article 16 bis

Équipements compensant la gêne occasionnée par les éoliennes pour le fonctionnement de la défense, la navigation aérienne civile et la météorologie

Adopté par la commission avec modifications

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, permet de subordonner l'implantation d'un parc éolien à la prise en charge, par l'exploitant, de l'acquisition, de l'installation, de la mise en service et de la maintenance d'équipements destinés à compenser la gêne résultant de cette implantation pour le fonctionnement des équipements du ministère de la défense, de la navigation aérienne civile et de surveillance météorologique.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté cinq amendements rédactionnels à cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 515-45 du code de l'environnement dispose qu'un décret en Conseil d'État précise les règles d'implantation des installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent vis-à-vis des installations militaires et des équipements de surveillance météorologique et de navigation aérienne.

L'article R. 181-32 du même code prévoit que, lorsqu'un projet d'éolienne fait l'objet d'une demande d'autorisation environnementale, le préfet doit, dans certains cas qui peuvent être liés à la distance ou à la hauteur des éoliennes, saisir pour avis conforme, le ministre chargé de l'aviation civile, le ministre de la défense ou l'établissement public chargé des missions de l'État en matière de sécurité météorologique des personnes et des biens.

L'article 2 de l'arrêté du 30 juin 2020 ⁽¹⁾ prévoit que les éoliennes doivent être implantées « *de façon à préserver la sécurité des vols d'aéronefs et à ne pas perturber de manière significative le fonctionnement des radars et des aides à la navigation utilisés en support de la navigation aérienne civile* ». Afin de satisfaire à ces exigences, les éoliennes doivent être implantées dans le respect des distances minimales qu'il fixe. Cependant, les éoliennes peuvent être implantées plus près si l'exploitant dispose de l'accord écrit du ministre en charge de l'aviation civile, comme prévu par l'article R. 181-32 du code de l'environnement

En outre, pour satisfaire aux exigences en matière de sécurité des vols d'aéronefs, l'article 2 de l'arrêté prévoit que l'exploitant doit disposer de l'accord écrit du ministre en charge de l'aviation civile quand une éolienne atteint certains hauteurs qu'il fixe. Dans ces cas, le préfet saisit pour avis conforme le ministre chargé de l'aviation civile en application du même article R. 181-32 du code de l'environnement.

L'article 4 de l'arrêté du 26 août 2011 ⁽²⁾ dispose que les éoliennes sont implantées « *de façon à ne pas perturber de manière significative le fonctionnement des radars utilisés dans le cadre des missions de sécurité météorologique des personnes et des biens et de sécurité à la navigation maritime et fluviale* » et que « *les perturbations générées par l'installation ne remettent pas en cause de manière significative les capacités de fonctionnement des radars et des aides à la navigation utilisés dans le cadre des missions de sécurité à la navigation aérienne civile et les missions de sécurité militaire* ». Pour ce faire, il fixe des distances minimales à respecter entre les radars et les éoliennes. Quand il est nécessaire de déroger à ces distances minimales, un avis conforme de l'établissement public chargé des missions de l'État en matière de sécurité météorologique des personnes et des biens est requis, en application de l'article R. 181-32 du code de l'environnement.

Enfin, le même article R. 181-32 prévoit que l'avis conforme du ministre de la défense est requis, quelle que soit la distance, en cas de proximité avec des radars et des radiophares omnidirectionnels très haute fréquence (VOR) relevant de sa compétence.

Par ailleurs, l'article L. 332-8 du code de l'urbanisme prévoit qu'une participation spécifique peut être exigée des bénéficiaires des autorisations de construire concernant un projet qui, « *par sa nature, sa situation ou son importance, nécessite la réalisation d'équipements publics exceptionnels.* » L'autorité qui délivre le permis de construire détermine le montant de la contribution correspondante, après accord de la collectivité publique à laquelle incombent ces équipements ou de son concessionnaire. Lorsque l'autorisation de construire a pour

(1) Arrêté du 30 juin 2020 relatif aux règles d'implantation des installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent au sein d'une installation soumise à autorisation ou à déclaration au titre de la rubrique 2980 de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement par rapport aux enjeux de sécurité aéronautique.

(2) Arrêté du 26 août 2011 relatif aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent au sein d'une installation soumise à autorisation au titre de la rubrique 2980 de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement.

objet l'implantation d'éoliennes « *dont la situation ou l'importance rend nécessaires des moyens de détection militaires supplémentaires* », ces moyens constituent un équipement public exceptionnel et le montant de la contribution est fixé par convention par l'autorité militaire.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

En commission, le Sénat a adopté un amendement n° COM 395 du rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable qui complète l'article L. 515-45 du code de l'environnement pour prévoir que l'implantation de nouvelles installations peut être subordonnée à la prise en charge, par le bénéficiaire de l'autorisation d'implantation, de l'acquisition, de l'installation, de la mise en service et de la maintenance d'équipements destinés à compenser la gêne résultant de cette implantation pour le fonctionnement des ouvrages et installations du ministère de la défense. Le montant et les modalités de cette prise en charge par le titulaire de l'autorisation doivent être définis par une convention conclue avec l'autorité militaire. Cet article reprend le dispositif de l'article 84 de la loi n° 2921-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, qui avait été censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-825 DC du 13 août 2021 au motif qu'il s'agissait d'un cavalier législatif.

En séance publique, le Sénat a adopté des amendements identiques n° 599 et n° 629 rectifié du Gouvernement et de Mme Nadège Havet (groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants), qui ont recueilli un avis favorable de la commission. Ils réécrivent le dispositif adopté en commission pour en étendre la portée aux radars de la navigation aérienne civile et aux radars de compensation de Météo-France. L'ensemble des dispositions est désormais codifié dans un article L. 515-45-1 du code de l'environnement. Le dispositif est applicable aux installations pour lesquelles la demande d'autorisation environnementale n'a pas fait l'objet d'un avis d'enquête publique à la date de publication de la loi.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté une série d'amendements rédactionnels CD1182, CD1183, CD1184, CD1185 et CD1186 du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a ensuite émis un avis favorable à l'adoption de l'article 16 *bis*.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 16 *bis* ainsi modifié.

*

* *

Article 16 ter A (supprimé)

Obligation de consignation de garanties financières auprès de la Caisse des dépôts et consignations pour le démantèlement et la remise en état des sites après exploitation d'éoliennes

Supprimé par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, proposait de faire de la consignation entre les mains de la Caisse des dépôts et consignations la modalité unique de constitution des garanties financières nécessaires au démantèlement et à la remise en état des sites exploités pour la production d'électricité d'origine éolienne.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de suppression de cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 516-1 du code de l'environnement dispose que la mise en activité des installations présentant des risques importants de pollution ou d'accident est subordonnée à la constitution de garanties financières qui sont destinées à assurer la surveillance du site et le maintien en sécurité de l'installation, les interventions éventuelles en cas d'accident (avant ou après la fermeture) et la réhabilitation après fermeture. De plus, l'article L. 515-46 du code de l'environnement dispose que « *l'exploitant d'une installation produisant de l'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent ou, en cas de défaillance, la société mère est responsable de son démantèlement et de la remise en état du site, dès qu'il est mis fin à l'exploitation* ». Il précise que, « *dès le début de la production, puis au titre des exercices comptables suivants, l'exploitant ou la société propriétaire constitue les garanties financières nécessaires* ».

En application des articles R. 516-2 et R. 515-102 du même code, les garanties financières exigées à l'article L. 516-1 résultent, au choix de l'exploitant :

– de l’engagement écrit d’un établissement de crédit, d’une société de financement, d’une entreprise d’assurance ou d’une société de caution mutuelle ;

– d’une consignation entre les mains de la Caisse des dépôts et consignations ;

– d’un fonds de garantie privé, proposé par un secteur d’activité et dont la capacité financière adéquate est définie par arrêté du ministre chargé des installations classées ;

– de l’engagement écrit, portant garantie autonome au sens de l’article 2321 du Code civil, de la personne physique, où que soit son domicile, ou de la personne morale, où que se situe son siège social, qui possède plus de la moitié du capital de l’exploitant ou qui contrôle l’exploitant ⁽¹⁾.

L’article R. 515-101 du code de l’environnement dispose que les garanties financières doivent couvrir, en cas de défaillance de l’exploitant lors de la remise en état du site, les opérations suivantes :

– le démantèlement des installations de production ;

– l’excavation de tout ou partie des fondations ;

– la remise en état des terrains ;

– la réutilisation, le recyclage, la valorisation ou à défaut l’élimination des déchets de démolition ou de démantèlement dans les filières dûment autorisées à cet effet ;

– l’intervention d’une entreprise certifiée dans le domaine des sites et sols pollués pour attester de la mise en œuvre des opérations mentionnées ci-dessus.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement n° 200 rectifié de M. Jean-François Rapin (groupe Les Républicains) qui modifie l’article L. 515-46 du code de l’environnement pour prévoir qu’en ce qui concerne les éoliennes, la constitution des garanties financières imposées ne peut se faire que par la consignation d’une somme entre les mains de la Caisse des dépôts et consignations. Il précise que cette somme doit correspondre « *au coût prévisionnel du démantèlement et de la remise en état du site* ». Cet amendement vise à sécuriser les porteurs de projets et à renforcer l’acceptabilité en prévoyant que les fonds nécessaires au démantèlement sont déposés auprès d’un tiers de confiance opérant en toute neutralité. Il a fait l’objet d’un avis favorable de la commission tandis que

(1) Dans ce cas, le garant doit lui-même être bénéficiaire d’un engagement écrit d’un établissement de crédit, d’une société de financement, d’une entreprise d’assurance, d’une société de caution mutuelle ou d’un fonds de garantie ou avoir procédé à une consignation entre les mains de la Caisse des dépôts et consignations.

le Gouvernement en a demandé le retrait en indiquant que la constitution de garanties financières est « *une prestation de marché rendue par les banques* » et qu'« *il paraît difficile de confier un tel monopole à la Caisse des dépôts* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement CD1123 du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve qui a recueilli un avis favorable du Gouvernement. Il supprime cet article car le droit existant relatif à la constitution de garanties financières paraît satisfaisant, d'autant qu'elles ont été récemment revues par l'arrêté du 10 décembre 2021. Aux 50 000 euros de garantie déjà prévus s'ajoute un montant supplémentaire de 25 000 euros par tranche de 1 MW au-delà de 2 MW de puissance de la machine. De ce fait, plus les éoliennes sont grandes et puissantes, plus le montant de la garantie est élevé.

La commission des affaires économiques a supprimé l'article 16 *ter* A.

*

* *

Article 16 ter B (supprimé)

Commission indépendante chargée de se prononcer sur le caractère approprié des garanties financières pour le démantèlement d'éoliennes et la remise en état du site

Supprimé par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, créait une commission indépendante chargée de se prononcer sur le caractère approprié des garanties financières pour le démantèlement d'éoliennes et la remise en état du site.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de suppression de cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 515-46 du code de l'environnement dispose que « *l'exploitant d'une installation produisant de l'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent ou, en cas de défaillance, la société mère est responsable de son démantèlement et de la remise en état du site, dès qu'il est mis fin à l'exploitation* ». Il précise que, « *dès le début de la production, puis au titre des exercices comptables suivants, l'exploitant ou la société propriétaire constitue les garanties financières nécessaires* ».

Cet article prévoit également, qu'indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées, les manquements aux obligations de garanties financières donnent lieu à l'application d'une procédure de consignation. Dans ce cas, l'autorité administrative oblige l'auteur du manquement, qui aura été préalablement mis en demeure de se conformer à ses obligations, de consigner entre les mains d'un comptable public, avant une date déterminée, une somme correspondant au montant du coût des travaux ou opérations à réaliser.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 16 *ter* B a été introduit par l'adoption, en séance publique, d'un amendement n° 535 rectifié de M. Rémi Cardon (groupe Socialiste, Écologiste et Républicain) qui a reçu un avis défavorable de la commission et du Gouvernement. Son auteur a souligné que certains démantèlements d'éoliennes auraient engendré des coûts bien plus importants que les sommes consignées initialement. De ce fait,

il a jugé nécessaire que l'on puisse disposer de données comptables complètes et, en cas de besoin, réévaluer le montant conigné, afin d'éviter que les parcs éoliens ne deviennent des friches industrielles. En conséquence, l'article crée une commission indépendante qui est appelée à se prononcer sur le caractère approprié des garanties financières chaque fois qu'elles doivent être constituées ou renouvelées.

Cet article rétablit à cet effet un article L. 515-47 dans le code de l'environnement pour prévoir que l'exploitant ou la société propriétaire d'une installation produisant de l'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent informe une commission, présidée par un membre de la Cour des comptes, des garanties financières qu'il envisage de constituer. Il prévoit que la commission peut être saisie pour avis par l'autorité chargée de fixer le montant de ces garanties. Lorsqu'elle déduit des informations que lui communique l'exploitant ou la société propriétaire de l'installation que ces garanties ne sont pas appropriées, la commission saisit l'autorité administrative compétente pour l'application de la procédure de consignation prévue à l'article L. 171-8 du code de l'environnement. Cet article précise que les membres de la commission exercent leurs fonctions à titre bénévole et que sa composition et ses modalités de fonctionnement sont fixées par décret en Conseil d'État.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement CD1124 du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve et un amendement CD1034 de M. Henri Alfandari (HOR) qui ont recueilli un avis favorable du Gouvernement. Il supprime cet article qui institue une commission indépendante présidée par un membre de la Cour des comptes chargée de se prononcer sur le caractère approprié des garanties financières constituées pour un parc éolien. Le dispositif applicable aux éoliennes est analogue à celui applicable aux autres installations classées pour la protection de l'environnement, catégorie qui va des grands élevages de vaches laitières aux usines classées Seveso. Il n'y a donc pas de raison de prévoir des dispositions plus strictes pour les éoliennes que pour les autres installations. Par ailleurs, une telle mesure serait de nature à ralentir les procédures et s'inscrit donc en contradiction avec l'esprit de la loi.

La commission des affaires économiques a supprimé l'article 16 *ter* B.

*

* *

Article 16 ter C

Rapport sur les expérimentations menées pour limiter les nuisances générées par le balisage lumineux des éoliennes

Adopté par la commission sans modification

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, demande un rapport sur les expérimentations menées pour limiter les nuisances générées par le balisage lumineux des éoliennes.

En séance publique, le Sénat, constatant que le balisage lumineux des parcs éoliens est particulièrement dérangeant (notamment la nuit), a adopté un amendement n° 534 de M. Rémi Cardon et des membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain qui demande la remise d'un rapport au Parlement avant le 30 avril 2023 sur les résultats des expérimentations menées pour limiter les nuisances générées par le balisage lumineux des éoliennes et la possible généralisation de celles-ci. L'amendement a reçu un avis favorable de la commission et un avis de sagesse du Gouvernement.

À l'Assemblée nationale, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 16 *ter* C sans modification.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 16 *ter* C sans modification.

*

* *

Article 16 ter (supprimé)

Création d'une filière de responsabilité élargie du producteur pour les éoliennes

Supprimé par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit au Sénat, instituait une filière de responsabilité élargie du producteur pour les éoliennes.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de suppression de cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 541-10 du code de l'environnement définit le principe de responsabilité élargie du producteur. En application de ce principe, il peut être fait obligation à toute personne physique ou morale « *qui élabore, fabrique, manipule, traite, vend ou importe des produits générateurs de déchets ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication* » de pourvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets qui en proviennent, d'adopter une démarche d'écoconception des produits, de favoriser l'allongement de la durée de vie des produits, de soutenir les réseaux de réemploi, de réutilisation et de réparation, de contribuer à des projets d'aide au développement en matière de collecte et de traitement de leurs déchets et de développer le recyclage des déchets issus des produits. Les producteurs s'acquittent de cette obligation en mettant en place collectivement des éco-organismes agréés dont ils assurent la gouvernance et auxquels ils transfèrent leur obligation. Ils versent en contrepartie une contribution financière.

L'article L. 541-10-1 du code de l'environnement fixe la liste des produits générateurs de déchets qui relèvent du principe de responsabilité élargie du producteur. Il s'agit notamment des emballages, des imprimés papiers, des équipements électriques et électroniques, des piles et accumulateurs, des médicaments, des vêtements et chaussures, des pneumatiques, des voitures particulières ou encore des navires de plaisance ou de sport.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 16 *ter* a été créé par l'adoption en commission d'un amendement n° COM 33 de Mme Marta de Cidrac (groupe Les Républicains). Cet amendement vise à créer une filière de responsabilité élargie du producteur pour les éoliennes, ce qui « *permettrait notamment l'instauration d'objectifs de recyclabilité et de recyclage, qui contribueraient à renforcer la valorisation matière des éoliennes, par des actions d'écoconception, en amont, et l'organisation, en aval, d'une filière de prise en charge de leurs composantes.* » ⁽¹⁾ Pour ce faire, il ajoute à la liste fixée par l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement les équipements de production de l'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent. Il précise que n'entrent pas dans ce cadre les équipements faisant l'objet d'un système équivalent de prévention et de gestion des déchets. Enfin, il prévoit que le dispositif entre en vigueur compter du 1^{er} janvier 2024. L'article n'a pas été modifié en séance publique.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement CD1126 du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve, qui a recueilli un avis favorable du Gouvernement. Il supprime cet article. En effet, le dispositif de responsabilité élargie du producteur, tel qu'il est défini par l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement, concerne aujourd'hui des biens comme des vêtements, des équipements électriques et électroniques, des piles ou des pneumatiques. Il ne semble pas adapté aux éoliennes. Par ailleurs, les éoliennes sont déjà soumises à la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement et, à ce titre, l'exploitant a l'obligation d'assumer la fin de l'exploitation de l'installation. Enfin, l'article 29 de l'arrêté du 26 août 2011 prévoit qu'à partir du 1^{er} juillet 2022, au minimum 90 % de la masse totale des éoliennes démantelées doit être réutilisée ou recyclée.

La commission des affaires économiques a supprimé l'article 16 *ter*.

*

* *

(1) Exposé des motifs de l'amendement COM-33 de Mme Martha de Cidrac.

Article 16 quater AA (nouveau)

Ajout du taux de recyclabilité ou de réutilisation à la liste des critères utilisés dans les appels d'offres pour les projets d'énergies renouvelables.

Introduit par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par amendement de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, ajoute le taux de recyclabilité ou de réutilisation à la liste des critères utilisés dans les appels d'offres pour les projets d'énergies renouvelables.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 311-10-1 du code de l'énergie dispose que, pour désigner le ou les candidats retenus dans le cadre de la procédure de mise en concurrence relative aux installations d'énergies renouvelables prévue par l'article L. 311-10 du même code, l'autorité administrative se fonde sur le critère du prix ainsi que, le cas échéant, sur d'autres critères objectifs, non discriminatoires et liés à l'objet de la procédure de mise en concurrence, tels que la qualité de l'offre, la rentabilité du projet ou encore la sécurité d'approvisionnement.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement CD1042 de M. Jean-Marc Zulesi (RE), qui s'inscrit dans le cadre d'une démarche transpartisane visant à faire avancer le texte sur le sujet de la recyclabilité. Cet amendement a recueilli un avis favorable du Gouvernement et du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve. Celui-ci complète la liste des critères mentionnés à l'article L. 311-10-1 du code de l'énergie sur lesquels l'autorité administrative se fonde pour désigner le ou les candidats retenus, dans le cadre de la procédure de mise en concurrence relative aux installations d'énergies renouvelables. Il y ajoute le taux de recyclabilité ou de réutilisation des éléments constitutifs du projet. Cela permettra de favoriser les projets les plus vertueux en terme de recyclage.

La commission des affaires économiques a adopté l'amendement créant l'article 16 *quater* AA.

*

* *

Article 16 quater A (supprimé)
**Allègement des procédures applicables aux installations hydrauliques
anciennes**

Supprimé par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoyait que le confortement, la remise en eau et la remise en service d'installations hydrauliques, d'ouvrages et d'activités fondés en titre ou autorisés avant le 16 octobre 1919 pour une puissance n'excédant pas 150 kilowattheures, ne seraient soumis à aucune formalité autre qu'une information du représentant de l'État dans le département.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de suppression de cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 511-9 du code de l'énergie dispose que les installations hydrauliques autorisées à la date du 18 octobre 1919 et dont la puissance ne dépasse pas 150 kW demeurent autorisées conformément à leur titre et sans autre limitation de durée que celle résultant de la possibilité de leur suppression dans les conditions fixées au titre I^{er} du livre II du code de l'environnement.

L'article R. 214-18-1 du code de l'environnement créé par le décret du 1^{er} juillet 2014 ⁽¹⁾ prévoit que « *le confortement, la remise en eau ou la remise en exploitation d'installations ou d'ouvrages existants fondés en titre ou autorisés avant le 16 octobre 1919 pour une puissance hydroélectrique inférieure à 150 kW sont portés, avant leur réalisation, à la connaissance du préfet avec tous les*

(1) Décret n° 2014-750 du 1^{er} juillet 2014 harmonisant la procédure d'autorisation des installations hydroélectriques avec celle des installations, ouvrages, travaux et activités prévue à l'article L. 214-3 du code de l'environnement.

éléments d'appréciation. » Il précise que le préfet, au vu de ces éléments d'appréciation, peut :

– reconnaître le droit fondé en titre attaché à l'installation ou à l'ouvrage et sa consistance légale ou en reconnaître le caractère autorisé avant 1919 pour une puissance inférieure à 150 kW ;

– constater la perte du droit liée à la ruine ou au changement d'affectation de l'ouvrage ou de l'installation ou constater l'absence d'autorisation avant 1919 et fixer, s'il y a lieu, les prescriptions de remise en état du site ;

– modifier ou abroger le droit fondé en titre ou l'autorisation ;

– fixer des prescriptions complémentaires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a jugé que la procédure administrative relative au confortement, à la remise en eau et à la remise en service des installations hydrauliques autorisées à la date du 16 octobre 1919 et dont la puissance ne dépasse pas 150 kW était particulièrement lourde et bridait la mise en œuvre des projets. Il a donc adopté en séance publique une série d'amendements identiques n° 28 rectifié *quater*, n° 79 rectifié *quater*, n° 114 rectifié, n° 189 rectifié *ter* et n° 371 rectifié *quinquies*, de M. Louis-Jean de Nicolaÿ (groupe Les Républicains), M. Serge Méry (groupe Socialiste, Écologiste et Républicain), M. Éric Gold (groupe du Rassemblement démocratique et social européen), Mme Anne-Catherine Loisier (groupe Union Centriste) et M. Pierre Louault (groupe Union Centriste).

Ces amendements complètent l'article L. 214-6 du code de l'environnement par un IV qui prévoit que le confortement, la remise en eau et la remise en service d'installations, d'ouvrages et d'activités fondés en titre ou autorisés avant le 16 octobre 1919 pour une puissance n'excédant pas 150 kilowattheures « *ne sont soumis à aucune formalité autre qu'une information du représentant de l'État dans le département comportant, limitativement, l'identité du propriétaire et, le cas échéant, de l'exploitant, ainsi que la localisation précise de l'installation, de l'ouvrage ou des activités.* »

Ces amendements ont fait l'objet d'un avis défavorable de la commission et du Gouvernement. Celui-ci a indiqué que ces amendements « *simplifient à l'excès* » car ils permettraient de remettre en état des ouvrages sans même savoir s'ils sont compatibles avec le droit de l'environnement. ⁽¹⁾

(1) *Compte-rendu de la séance du 4 novembre 2022.*

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté des amendements identiques CD1127 et CD1015 du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve et de Mme Lisa Belluco (Écolo-NUPES) qui ont recueilli un avis favorable du Gouvernement. Ils suppriment cet article qui prévoit que la remise en exploitation de moulins ou de petites centrales hydroélectriques fondés en titre ou autorisés avant le 16 octobre 1919 pour une puissance n'excédant pas 150 kilowattheures n'est soumise à aucune formalité autre qu'une information du représentant de l'État dans le département.

En effet, il n'est pas acceptable qu'une telle dérogation soit accordée alors qu'une autorisation environnementale est exigée pour les autres installations hydroélectriques. Par ailleurs, si la petite hydroélectricité ne doit pas être négligée, il faut garder un juste équilibre entre son développement et l'objectif de restauration des fonctionnalités naturelles des cours d'eau.

Il faut concilier l'objectif de développement des énergies renouvelables et celui de protection de l'environnement. Or, comme l'a rappelé le Conseil national de la transition écologique dans son avis du 8 septembre dernier sur le projet de loi, « *le potentiel de développement en hydroélectricité est limité* » et « *l'enjeu porte sur l'optimisation des grands ouvrages existants permettant le stockage et la production de pointe, dans le respect des objectifs de bon état et continuité des cours d'eau* »⁽¹⁾. Ainsi, selon les informations communiquées par le ministère de la transition énergétique la petite hydroélectricité ne représente aujourd'hui que 4 % de la puissance hydraulique totale (soit 1 GW) et, dans le cas où tous les sites possibles seraient utilisés et les rivières couvertes d'installations, on pourrait au plus gagner 96 MW. Par comparaison, notre production hydroélectrique est aujourd'hui de 25,7 GW.

La commission des affaires économiques a supprimé l'article 16 *quater* A.

*

* *

(1) Avis du Conseil national de la transition écologique rendu au second semestre 2022, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CNTE%20-%20Avis%202022-2.pdf>.

Article 16 quater B

Procédure de conciliation pour la petite hydroélectricité

Adopté par la commission avec modifications

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Cet article, introduit par le Sénat, institue une procédure de conciliation pour la petite hydroélectricité.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a modifié cet article, qui prévoit désormais que l'expérimentation du médiateur de l'hydroélectricité, initialement prévue pour la région Occitanie, est étendue à l'ensemble du territoire métropolitain pour ce qui concerne les désaccords relatifs aux moyens permettant de garantir la continuité écologique entre l'autorité administrative et le propriétaire ou, à défaut, l'exploitant.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le 1° de l'article L. 214-17 du code de l'environnement prévoit qu'aucune autorisation ou concession ne peut être accordée pour la construction de nouveaux ouvrages s'ils constituent un obstacle à la continuité écologique sur les cours d'eau ou parties de cours d'eau ou canaux qui figurent sur une liste établie par l'autorité administrative. Ces cours d'eau sont choisis parmi ceux qui :

- sont en très bon état écologique ;
- ou sont identifiés par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux comme jouant le rôle de réservoir biologique nécessaire au maintien ou à l'atteinte du bon état écologique des cours d'eau d'un bassin versant ;
- ou dans lesquels une protection complète des poissons migrateurs vivant alternativement en eau douce et en eau salée est nécessaire.

Pour les ouvrages existants, le renouvellement de la concession ou de l'autorisation est subordonné à des prescriptions permettant :

- de maintenir le très bon état écologique des eaux ;
- ou de maintenir ou d'atteindre le bon état écologique des cours d'eau d'un bassin versant ;
- ou d'assurer la protection des poissons migrateurs vivant alternativement en eau douce et en eau salée.

Le 2° de l'article L. 214-17 du code de l'environnement dispose que l'autorité administrative établit une deuxième liste qui recense les « *cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux dans lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs* ».

Il prévoit que tout ouvrage implanté sur les cours d'eau de cette liste doit être géré, entretenu et équipé selon des règles définies par l'autorité administrative, en concertation avec le propriétaire ou, à défaut, l'exploitant. L'article 49 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 a précisé cette disposition ne devait pas pouvoir remettre en cause leur « *usage actuel ou potentiel, en particulier aux fins de production d'énergie* ». Elle a ajouté que, s'agissant des moulins à eau, « *l'entretien, la gestion et l'équipement des ouvrages de retenue sont les seules modalités prévues pour l'accomplissement des obligations relatives au franchissement par les poissons migrateurs et au transport suffisant des sédiments, à l'exclusion de toute autre, notamment de celles portant sur la destruction de ces ouvrages.* »

Par ailleurs, un dispositif de médiation à deux niveaux (local et national) a été mis en place par l'article 89 de la loi du 22 août 2021.

Tout d'abord, cet article a introduit un article L. 214-17-1 dans le code de l'environnement qui prévoit que, dans le cadre de la mise en œuvre des obligations de restauration de la continuité écologique des cours d'eau, l'État encourage, en lien avec les collectivités territoriales concernées, « *la mise en place de processus de conciliation amiable, non obligatoires et non contraignants, à la demande des porteurs de projets ou des gestionnaires d'installations hydrauliques relevant du régime de l'autorisation [...] concernés* » (c'est-à-dire les installations dont la puissance est inférieure ou égale à 4 500 kW).

Ensuite, le C du VII de l'article 89 de la loi du 22 août 2021 institue à titre expérimental un médiateur de l'hydroélectricité qui « *est chargé d'aider à rechercher des solutions amiables, non obligatoires et non contraignantes* » aux difficultés ou aux désaccords rencontrés dans :

– l'instruction ou la mise en œuvre des projets d'installations hydrauliques relevant du régime de l'autorisation ;

– l'exploitation de telles installations.

Cette expérimentation est prévue pour quatre ans et réalisée dans un périmètre géographique précisé par décret en Conseil d'État. L'article 1^{er} du décret du 28 juin 2022 ⁽¹⁾ prévoit que le médiateur intervient sur le

(1) Décret n° 2022-945 du 28 juin 2022 fixant les modalités d'application de l'expérimentation relative à l'institution du médiateur de l'hydroélectricité et portant application de l'article L. 511-14 du code de l'énergie.

périmètre géographique de la région Occitanie. L'article 3 du décret précise qu'il peut être saisi directement et gratuitement par :

- un porteur de projet hydroélectrique ;
- un exploitant d'installation hydroélectrique relevant du régime de l'autorisation ;
- le représentant de l'État dans le département.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 16 *quater* B a été créé par l'adoption en séance publique, au Sénat, d'un amendement n° 311 rectifié *ter* de M. Pascal Martin (groupe de l'Union Centriste). Cet amendement complète l'article L. 214-17 du code de l'environnement pour mettre en place une procédure de conciliation en cas de désaccord concernant « *les modalités de maintien ou de restauration de la continuité écologique* » qui surviendrait entre l'autorité administrative et le propriétaire ou, à défaut, l'exploitant, d'un ouvrage implanté sur un cours d'eau figurant sur la liste mentionnée au 2° de cet article. Il prévoit que la procédure de conciliation est conduite par un référent territorial désigné par le représentant de l'État dans le département, qui exerce ses fonctions à titre gratuit. Cette mesure vise à éviter de judiciariser les procédures (qui sont sources de lenteur et génératrices de frais de justice), dans le but de favoriser le développement de la petite hydroélectricité.

L'amendement a recueilli un avis favorable de la commission et un avis défavorable du Gouvernement, qui a indiqué que, d'une part, la loi du 22 août 2021 avait mis en place une procédure de conciliation à l'amiable et que, d'autre part, l'expérimentation d'un médiateur de l'hydroélectricité était prévue en Occitanie pour quatre ans.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement CD1215 du Gouvernement qui a recueilli un avis favorable du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve. Il réécrit globalement cet article qui instaurait une procédure de conciliation. Celle-ci faisait en quelque sorte doublon avec le dispositif local de conciliation déjà prévu par l'article L. 214-17-1 du code de l'environnement.

Cet amendement vient renforcer un autre dispositif : le médiateur de l'hydroélectricité institué par le C du VII de l'article 89 de la loi du 22 août 2021. Il prévoit que l'expérimentation de ce médiateur, initialement prévue pour la région Occitanie, est étendue à l'ensemble du territoire métropolitain pour ce qui concerne

les désaccords relatifs aux moyens permettant de garantir la continuité écologique entre l'autorité administrative et le propriétaire ou, à défaut, l'exploitant.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 16 *quater* B ainsi modifié.

*

* *

Article 16 quater C (supprimé)

Lever les freins au développement de la petite hydroélectricité pour les ouvrages anciens

Supprimé par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoyait que les obligations environnementales qui sont imposées aux ouvrages hydrauliques fondés en titre ou autorisés avant le 16 octobre 1919, dont la puissance n'excède pas 150 kWh et qui font l'objet d'un projet de relance afin de produire de l'électricité, ne devaient pas pénaliser l'équilibre financier des projets et en interdire l'accomplissement.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de suppression de cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 211-1 du code de l'environnement prévoit que les chapitres I^{er} à VII du titre I^{er} du livre II du code de l'environnement ont pour objet une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. En application du 7^o de cet article, cette gestion prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer « *le rétablissement de la continuité écologique au sein des bassins hydrographiques* ». Les dispositions visées concernent notamment la planification, ou encore l'autorisation des activités, les installations et les usages.

Le 1^o de l'article L. 214-17 du code de l'environnement prévoit qu'aucune autorisation ou concession ne peut être accordée pour la construction de nouveaux ouvrages s'ils constituent un obstacle à la continuité écologique, sur les cours d'eau

ou parties de cours d'eau ou canaux qui figurent sur une liste établie par l'autorité administrative. Ces cours d'eau sont choisis parmi ceux qui :

– sont en très bon état écologique ;

– ou sont identifiés par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux comme jouant le rôle de réservoir biologique nécessaire au maintien ou à l'atteinte du bon état écologique des cours d'eau d'un bassin versant ;

– ou dans lesquels une protection complète des poissons migrateurs vivant alternativement en eau douce et en eau salée est nécessaire.

Pour les ouvrages existants, le renouvellement de la concession ou de l'autorisation est subordonné à des prescriptions permettant :

– de maintenir le très bon état écologique des eaux ;

– de maintenir ou d'atteindre le bon état écologique des cours d'eau d'un bassin versant ;

– ou d'assurer la protection des poissons migrateurs vivant alternativement en eau douce et en eau salée.

Le 2° de l'article L. 214-17 du code de l'environnement dispose que l'autorité administrative établit une deuxième liste qui recense les « *cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux dans lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs* ». Il prévoit que tout ouvrage implanté sur ces cours d'eau doit être géré, entretenu et équipé selon des règles définies par l'autorité administrative, en concertation avec le propriétaire ou, à défaut, l'exploitant.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 16 *quater* C a été introduit en séance publique par l'adoption d'un amendement n° 39 rectifié *bis* de M. Daniel Gremillet (groupe Les Républicains), qui a recueilli un avis favorable de la commission et un avis défavorable du Gouvernement. Il insère un article L. 214-17-2 dans le code de l'environnement, qui concerne les ouvrages fondés en titre ou autorisés avant le 16 octobre 1919, dont la puissance n'excède pas 150 kWh et qui font l'objet d'un projet de relance afin de produire de l'électricité. Il prévoit que « *les obligations ou les prescriptions présentées au titre du 7° du I de l'article L. 211-1 ou des 1° et 2° du I de l'article L. 214-17 émanant des services de l'État veillent à ne pas pénaliser l'équilibre financier des projets et, consécutivement, à en interdire l'accomplissement.* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement CD1128 du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve qui a recueilli un avis favorable du Gouvernement. Il supprime l'article 16 *quater* C qui impose aux prescriptions de restauration de la continuité écologique des cours d'eau de veiller aux capacités financières du propriétaire d'un moulin à eau et à la rentabilité de l'exploitation. En effet, cet article place l'intérêt financier du projet avant les enjeux d'atténuation de ses impacts environnementaux et ce, uniquement pour les moulins à eau, sans que soit justifiée la différence de traitement avec les autres installations. Or il convient de garder un juste équilibre entre le développement de la petite hydroélectricité et l'objectif de restauration des fonctionnalités naturelles des cours d'eau. Il convient de concilier l'objectif de développement des énergies renouvelables et celui de protection de l'environnement.

La commission des affaires économiques a supprimé l'article 16 *quater* C.

*

* *

Article 16 quater D

Compatibilité avec le droit européen de dérogations accordées aux moulins à eau

Adopté par la commission avec modifications

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit au Sénat, vise à résoudre le problème de compatibilité avec le droit européen des dispositions législatives qui écartent l'application à certains moulins à eau des obligations prévues par le code de l'environnement pour assurer la continuité écologique.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a modifié cet article et a abrogé l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement, non conforme au droit européen.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 214-18-1 du code de l'environnement dispose que les moulins à eau équipés par leurs propriétaires, par des tiers délégués ou par des collectivités territoriales pour produire de l'électricité, régulièrement installés sur les cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux mentionnés au 2° du I de l'article L. 214-17, ne sont pas soumis aux règles définies par l'autorité administrative mentionnées au même 2°. Celui-ci dispose que l'autorité administrative établit une deuxième liste qui recense les « *cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux dans lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs* ». Il prévoit que tout ouvrage implanté sur ces cours d'eau doit être géré, entretenu et équipé selon des règles définies par l'autorité administrative, en concertation avec le propriétaire ou, à défaut, l'exploitant.

L'article L. 214-18-1 du code de l'environnement prévoit que l'exemption qu'il institue n'est applicable qu'aux moulins existant à la date de publication de la loi du 24 février 2017 ⁽¹⁾.

(1) Loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables.

Dans un arrêt du 28 juillet 2022⁽¹⁾, saisi par la SARL Centrale Moulin Neuf, qui contestait un arrêté préfectoral, le Conseil d'État a jugé que les dispositions de l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement dont la SARL Centrale Moulin Neuf se prévalait « *méconnaissent les objectifs de la directive du 23 octobre 2000* ⁽²⁾ *ainsi que le règlement du 18 septembre 2007* ⁽³⁾ ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Cet article a été créé par l'adoption en séance publique d'amendements identiques n° 29 rectifié *quinquies* et n° 328 rectifié *ter* de M. Louis-Jean de Nicolaÿ (groupe Les Républicains) et de M. Rémy Pointereau (groupe Les Républicains). Il complète l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement pour tenter de résoudre le problème de compatibilité avec le droit européen des dispositions de cet article. Pour ce faire, il précise que les dispositions de cet article sont « *mises en œuvre dans le respect des engagements internationaux et européens de la France et ne font pas obstacle à l'adoption de prescriptions complémentaires prises sur le fondement des articles L. 211-1, L. 214-3 et L. 214-17* » du code de l'environnement « *afin d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs* ». Il précise que l'autorité administrative « *motive les prescriptions complémentaires de gestion, d'entretien et d'équipement des moulins à eau au regard de ces engagements.* »

L'amendement a recueilli un avis favorable de la commission et un avis défavorable du Gouvernement qui a indiqué qu'il créait une rupture d'égalité vis-à-vis des centrales hydroélectriques plus puissantes.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement CD1016 de Mme Lisa Belluco (Écolo-NUPES) qui réécrit globalement cet article. Cette réécriture abroge l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement qui était contraire au droit européen.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 16 *quater* D ainsi modifié.

*
* *

(1) Conseil d'État, arrêt n° 443911.

(2) Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

(3) Règlement (CE) n° 1100/2007 du Conseil du 18 septembre 2007 instituant des mesures de reconstitution du stock d'anguilles européennes.

Article 16 quater

Diminution des débits minimaux que doivent respecter les installations hydroélectriques en cas de menace sur la sécurité d’approvisionnement en électricité

Adopté par la commission avec modifications

L’article 16 *quater* permet, à titre temporaire, de déroger aux débits minimaux appliqués aux installations d’hydroélectricité en cas de menace grave sur la sécurité d’approvisionnement sur tout ou partie du territoire national. La modulation des débits minimaux, qui en découle, fait l’objet d’un suivi environnemental.

La commission des affaires économiques a adopté un amendement de rédaction globale du rapporteur Éric Bothorel, visant à consolider le dispositif au regard des engagements européens de la France en matière d’atteinte du bon état écologique des cours d’eau.

I. L’ÉTAT DU DROIT

Le régime juridique du débit minimal, appliqué aux installations hydroélectriques, est marqué par l’influence du droit européen.

La **directive-cadre sur l’eau** (DCE) du 23 octobre 2000 ⁽¹⁾ fixe aux États membres des objectifs environnementaux contraignants portant notamment sur l’atteinte du « *bon état écologique* » des cours d’eau. **Les schémas directeurs d’aménagement et de gestion des eaux (Sdage)**, définis à l’article L. 212-1 du code de l’environnement, fixent ainsi des orientations pluriannuelles qui permettent d’atteindre ces objectifs environnementaux, notamment au regard du principe de « *gestion équilibrée et durable de la ressource en eau* » et de la préservation du milieu aquatique.

Prise en application de la DCE, la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l’eau et les milieux aquatiques (dite loi « LEMA ») a créé l’article L.214-18 du code de l’environnement, qui redéfinit les règles relatives au débit minimal. Cet article précise que **l’autorité administrative fixe pour les ouvrages construits dans le lit des cours d’eau un débit minimal garantissant en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces vivant dans les eaux, ainsi que, le cas échéant, des dispositifs de type passe à poissons, empêchant les poissons d’entrer dans les canaux d’amenée et de fuite.**

(1) Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l’eau

En vertu de cet article, **le débit minimal ne peut être inférieur à une valeur plancher fixée au dixième du module du cours d'eau** ⁽¹⁾ en aval immédiat ou au droit de l'ouvrage ⁽²⁾. En revanche, pour les cours d'eau dont le débit naturel est supérieur à 80 m³ par seconde, ainsi que pour les ouvrages hydroélectriques qui contribuent par leur capacité de modulation à la production d'électricité en période de pointe ⁽³⁾, le débit minimal est fixé à un vingtième du module. Il convient de souligner que l'introduction de cette seconde valeur plancher traduit la volonté du législateur de concilier l'objectif de **préservation des milieux aquatiques** avec celui de **sécurisation de l'équilibre des réseaux électriques**.

L'article L. 214-18 du code de l'environnement prévoit, cependant, trois dérogations à ces règles générales. D'une part, un débit minimal inférieur aux valeurs planchers peut être fixé pour les cours d'eau présentant un fonctionnement atypique, les caractéristiques de ces cours d'eau étant précisées à l'article R. 214-111 du même code. D'autre part, il prévoit que les autorisations ou les concessions hydroélectriques peuvent définir un débit minimal différent en fonction de la période de l'année considérée, à condition que la moyenne annuelle du débit minimal ne soit pas inférieure aux débits minimaux mentionnés *supra*. Enfin, l'autorité administrative peut fixer temporairement des débits minimaux inférieurs à la norme, pour les cours d'eau soumis à un étiage naturel exceptionnel.

Enfin, le débit minimal doit être déterminé sur la base d'une étude spécifique dans le cadre des procédures d'autorisation ou de concession, de renouvellement du titre ou de modification des valeurs de débit en cours d'autorisation. En particulier, cette étude vise à évaluer l'impact d'une baisse des valeurs de débit sur l'environnement et le milieu aquatique ⁽⁴⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. EN COMMISSION

Cet article a été introduit, lors de l'examen en commission au Sénat, par deux amendements identiques de MM. Jean-Claude Anglars (COM-71) et Frédéric Marchand (COM-341 rect. *ter*).

Il prévoit une dérogation temporaire aux débits minimaux appliqués aux installations hydroélectriques, prévus à l'article L. 214-18 du code de l'environnement, « en cas de tensions sur le système électrique ou sur l'approvisionnement en électricité ». Ainsi, l'autorité administrative compétente

(1) Le module se définit comme le débit moyen interannuel du cours d'eau sur une période minimale de cinq années.

(2) Cependant, le débit à l'amont immédiat de l'ouvrage s'applique, comme référence, lorsque celui-ci est inférieur au débit en aval immédiat ou au droit de l'ouvrage.

(3) Les ouvrages concernés sont listés à l'article R.214-111-3 du code de l'environnement.

(4) Circulaire du 5 juillet 2011 relative à l'application de l'article L. 214-18 du code de l'environnement sur les débits réservés à maintenir en cours d'eau.

peut abaisser le débit minimal temporairement, dans de telles circonstances, sans procéder à une modification des actes de concession ou d'autorisation.

Les amendements ont reçu un avis de sagesse du rapporteur Patrick Chauvet, qui admet l'utilité du dispositif pour garantir la sécurité d'approvisionnement dans le contexte de crise énergétique. Il souligne, néanmoins, la nécessité pour l'autorité administrative de s'assurer de l'articulation de la disposition avec directive-cadre sur l'eau (DCE).

B. EN SÉANCE PUBLIQUE

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement présenté par M. Patrick Chauvet (n° 564 rect.), co-signé par Mme Sophie Primas et M. Daniel Gremillet, qui apporte une précision rédactionnelle au dispositif adopté en commission. Il précise les conditions d'application de la disposition, qui peuvent trouver à s'appliquer uniquement en cas « *de menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en électricité sur tout ou partie du territoire national* »⁽¹⁾, et ajoute que la fixation de débits minimaux plus bas qu'à l'ordinaire ne peut valoir que durant cette période de menace grave. Cet amendement a reçu un avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement.

Le Sénat a, par ailleurs, adopté l'amendement présenté par M. Fabien Gay (n° 420), qui prévoient d'instaurer **un suivi de l'impact environnemental de la diminution des débits minimaux** s'il est fait usage de la faculté introduite par l'article 16 *quater*. Cet amendement a reçu une demande de retrait de la commission et un avis de sagesse du Gouvernement, ce dernier estimant que la dérogation introduite par l'article 16 *quater* appelle effectivement déjà à la définition d'un suivi environnemental par l'autorité administrative.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des affaires économiques a adopté un amendement CE1419 de rédaction globale du rapporteur Éric Bothorel visant à consolider le dispositif au regard des engagements européens de la France en matière d'atteinte du bon état écologique des cours d'eau.

Dans sa nouvelle version, l'article limite la possibilité de dérogation aux seules concessions hydroélectriques qui ont la capacité de réduire leurs débits minimaux, afin d'assurer une production énergétique suffisante, tout en réduisant l'impact sur les milieux aquatiques. Il prévoit l'affectation d'au moins 80 % des bénéfices nets générés par la production énergétique supplémentaire aux opérations de réduction ou de compensation des impacts ou concourant à l'atteinte du bon état écologique des cours d'eau concernés par la dérogation.

(1) Cette rédaction est ainsi harmonisée avec celle de l'article 16 septies relatif à l'augmentation de puissance des concessions hydroélectriques.

*

* *

Article 16 quinquies

Faciliter les investissements nécessaires au bon fonctionnement des concessions hydroélectriques sous le régime des « délais glissants »

Adopté par la commission avec modifications

L'article 16 *quinquies* permet d'assurer que les investissements nécessaires au bon fonctionnement d'une concession hydroélectrique échue, dite sous le régime des « délais glissants », puissent être réalisés. Il prévoit pour cela que les sommes nécessaires à de tels investissements sont inscrites sur un compte *ad hoc*, la part non amortie devant être remboursée au concessionnaire précédent par le concessionnaire retenu lors du renouvellement de la concession.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE RENOUVELLEMENT DES CONCESSIONS HYDROÉLECTRIQUES IMPLIQUE NORMALEMENT LEUR REMISE EN CONCURRENCE

Les installations hydrauliques d'une puissance supérieure à 4 500 kilowatts (kW) sont soumises au régime de la concession, en application de l'article L. 511-5 du code de l'énergie. Cette concession ne peut durer plus de 75 ans, en application du 2° de l'article L. 521-4 du même code.

Le droit de l'Union européenne impose désormais la remise en concurrence des concessions hydroélectriques lors de leur expiration, l'article L. 521-1 du code de l'énergie les soumettant à la troisième partie du code de la commande publique relative aux contrats de concession. Cela signifie notamment que le renouvellement de ces concessions doit passer par une procédure de mise en concurrence. L'article L. 521-16 du code de l'énergie décrit plus spécifiquement la procédure applicable au renouvellement des concessions.

La France a été mise en demeure à deux reprises, en 2015 et en 2019, pour non-respect des obligations de remise en concurrence à l'échéance des concessions. Selon les chiffres communiqués par le ministère de la transition énergétique, 39 concessions étaient sous le régime des délais glissants au 1^{er} janvier 2022, sur un total de 340 concessions.

B. DES EXCEPTIONS EXISTANTES À LA MISE EN CONCURRENCE DES CONCESSIONS HYDROÉLECTRIQUES

1. Les aménagements au régime de la mise en concurrence des concessions hydroélectriques

Certains aménagements existent afin d'éviter la remise en concurrence des concessions hydroélectriques. La loi de transition énergétique pour la croissance verte (TECV) du 18 août 2015 permet de regrouper les concessions d'une même vallée lorsque de telles concessions forment une chaîne d'aménagements hydrauliquement liés (articles L. 521-16-1 et L. 521-16-2 du code de l'énergie). La loi TECV permet aussi de créer des sociétés d'économie mixte hydroélectriques (SEMH, article L. 521-18 du code de l'énergie). Sous certaines conditions, le code de l'énergie prévoit que la concession puisse également être prorogée contre travaux, lorsqu'ils sont nécessaires à l'atteinte des objectifs de politique énergétique de la France (article L. 521-16-3 du code de l'énergie), dans le respect des dispositions de la directive dite « concessions ».

Certaines décisions *ad hoc* ont été prises s'agissant de concessions spécifiques. Tel est le cas pour la concession du Rhône, qui a pu être prolongée par la loi, après validation de la Commission européenne, jusqu'en 2041, alors qu'elle devait expirer en 2023.

Surtout, l'article L. 521-16 du code de l'énergie dispose qu'à défaut de remise en concurrence dans les délais impartis, la concession est **prorogée aux conditions antérieures**, pour une durée équivalente au dépassement. Ce type de prorogation est plus communément dénommé prorogation sous le régime des « **délais glissants** ». La prorogation aux conditions antérieures signifie qu'elle est effectuée *a minima* ; elle ne permet pas d'effectuer des investissements structurants.

2. Le régime financier des concessions hydroélectriques sous le régime des « délais glissants »

Toute concession hydroélectrique donne lieu au paiement d'une **redevance** à l'État, proportionnelle aux recettes de la concession (article L. 523-2 du code de l'énergie). Une fraction du produit de cette redevance est affectée aux départements, communes et groupements de communes sur le territoire desquels coulent les cours d'eau considérés. Afin de ne pas perdre le bénéfice de cette redevance en cas de prorogation de la concession sous le régime des « délais glissants », une redevance spécifique est prévue pour ce cas de figure, à l'article L. 523-3 du code de l'énergie. Le taux de cette redevance spécifique est fixé à 40 % par l'article R. 523-5 du code de l'énergie. Elle bénéficie pour un tiers aux départements, pour un douzième aux communes et pour un douzième aux groupement de communes concernés. Le reste du montant de la redevance revient à l'État.

L'article 24 *bis* du projet de loi de finances pour 2023 ⁽¹⁾, dans sa version issue de la première lecture à l'Assemblée nationale, prévoit des modifications applicables à la redevance versée à l'État sous le régime des « délais glissants ». Cet article propose que lorsque les prix de l'électricité dépassent un prix cible :

– les fractions revenant aux collectivités mentionnées *supra* soient calculées sur la base de ce prix cible ;

– pour les recettes de la concession associées au dépassement de ce prix cible, l'intégralité sera reversée à l'État. Cela doit permettre à l'État de faciliter le financement du bouclier énergétique et des mesures en faveur de la transition énergétique.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. EN COMMISSION

L'article 16 *quinquies* a été introduit au Sénat, en commission des affaires économiques par les amendements identiques COM-74 de M. Jean-Claude Anglars et COM-344 de Mme Nadège Havet.

Cet article complète l'article L. 521-16 du code de l'énergie. Il permet d'assurer que **les investissements nécessaires au bon fonctionnement et à l'entretien de la future exploitation** puissent être réalisés lorsque la concession est prorogée sous le régime des « délais glissants ». Pour cela, les sommes correspondantes à ces investissements seront inscrites sur un **compte dédié** de la concession, après accord de l'autorité administrative concernée.

Lorsque la concession sera renouvelée, **la part non amortie de tels investissements sera due par le nouveau concessionnaire au concessionnaire précédent**. Cela permet ainsi de donner une garantie financière au concessionnaire exploitant sous le régime des « délais glissants », afin qu'il puisse faire les investissements nécessaires au bon fonctionnement de la concession.

Ces amendements ont été adoptés avec un avis de sagesse du rapporteur pour avis, car ils permettent à son sens de maintenir « *une dynamique d'investissements liées aux concessions hydroélectriques dans nos territoires* ».

B. EN SÉANCE PUBLIQUE

En séance publique, deux amendements ont été adoptés :

– l'amendement n° 412 rect. de M. Daniel Gremillet, avec un avis favorable de la commission et de sagesse du Gouvernement. **Il précise que les investissements visés par l'article 16 *quinquies* ne peuvent comprendre certains**

(1) L'article 24 *bis* résulte de l'adoption de l'amendement I-3226 du Gouvernement.

types d'investissements, tels que ceux nécessaires à la remise en bon état des ouvrages à l'échéance normale de la concession, ceux correspondant à des dépenses de maintenance courante ainsi que certaines dépenses mentionnées à l'article L. 521-15 du code de l'énergie, car ils font déjà l'objet d'une inscription sur un registre dédié. Ces investissements correspondent en effet à ceux qui sont aujourd'hui autorisés pour permettre la prolongation de la concession aux conditions antérieures. Il précise aussi que les investissements autorisés par l'article 16 *septies* du projet de loi doivent donner lieu à la réalisation d'un **procès-verbal contradictoire** entre le concessionnaire et l'autorité administrative, au plus tôt à la date d'échéance prévue de la concession ;

– l'amendement n° 565 rect. de MM. Patrick Chauvet et Daniel Gremillet et de Mme Sophie Primas, de précision rédactionnelle, qui a reçu un avis favorable de la commission et de sagesse du Gouvernement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des affaires économiques a adopté l'amendement CE1014 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE), avec avis favorable du rapporteur Éric Bothorel, sous-amendé par l'amendement CE1401 du rapporteur. Ces amendements précisent que l'autorité compétente pour autoriser l'inscription des investissements sur le compte dédié est le préfet du département dans lequel est située l'usine hydraulique, et non la concession – qui peut recouvrir un périmètre plus vaste qu'un département.

La commission a également adopté un amendement rédactionnel CE1348 du rapporteur Éric Bothorel.

*

* *

Article 16 sexies (supprimé)

Limitation du pouvoir consultatif des comités de suivi de l'exécution des concessions hydroélectriques aux seules décisions soumises à évaluation environnementale

Supprimé par la commission

L'article 16 *sexies* limitait les compétences consultatives du comité de suivi de l'exécution de la concession hydroélectrique et de la gestion de l'eau. Son avis ne devait être demandé que pour les seules décisions soumises à évaluation environnementale. Les autres sujets faisant actuellement l'objet d'un avis de sa part auraient désormais fait l'objet d'une simple information.

La commission des affaires économiques a supprimé cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 524-1 du code de l'énergie prévoit que le préfet de département puisse créer, pour une concession hydroélectrique, **un comité de suivi de l'exécution de la concession et de la gestion des usages de l'eau**. Ce comité a vocation à associer les différentes parties prenantes au suivi de l'exécution de la concession. Lorsqu'elle existe, c'est la commission locale de l'eau qui tient lieu de comité de suivi. Dans les cas où les concessions concernées forment une chaîne d'aménagements hydrauliquement liés, la création de ce comité est de droit, au-delà d'une certaine puissance énergétique.

L'article L. 524-1 du code de l'énergie précise que le comité de suivi est composé « *notamment des représentants de l'État et de ses établissements publics concernés, du concessionnaire, des collectivités territoriales et de leurs groupements, des habitants riverains ou des associations représentatives d'usagers de l'eau dont la force hydraulique est exploitée par le concessionnaire* ». Le détail de la composition est précisé à l'article R. 524-3 du code de l'énergie.

Le même article L. 524-1 détaille dans quels cas ce comité doit être consulté :

– préalablement à toute décision modifiant les conditions d'exploitation des ouvrages de la concession ayant un impact significatif sur les différents usages de l'eau ;

– sur les enjeux mentionnés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement – qui décrit les grands objectifs de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau –, notamment la création d'ouvrages nouveaux ou la réalisation d'opérations d'entretien importantes.

Des précisions sur ces consultations sont données à l'article R. 524-4 du code de l'énergie. Il est par exemple précisé que **la consultation doit avoir lieu pour toute décision ayant un impact significatif sur les enjeux mentionnés aux articles L. 100-1 à L. 100-4 du code de l'énergie**, relatifs à la politique énergétique, ou encore sur le projet de règlement d'eau ou les modifications de contrats de concession.

La loi Climat et résilience du 22 août 2021 a complété cet article **en prévoyant notamment l'information du comité de suivi en cas de projet de changement de concessionnaire, de renouvellement, de prorogation ou de regroupement de la concession, ou encore si la concession est prorogée contre travaux**. Elle a également fixé un seuil plus faible pour déclencher la création automatique d'un tel comité, pour les ouvrages hydrauliquement liés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. EN COMMISSION

L'article 16 *sexies* a été introduit en commission par l'amendement 107 rect. de M. Gremillet, qui a reçu un avis de sagesse du rapporteur.

Cet amendement restreint les cas dans lesquels le comité de suivi de l'exécution de la concession doit être consulté. Il ne le sera que pour les décisions du concessionnaire **soumises à évaluation environnementale** et touchant aux conditions d'exploitation, en application de l'article L. 122-1 du code de l'environnement. Pour les autres décisions qui donnent actuellement lieu à consultation, à savoir celles modifiant les conditions d'exploitation des ouvrages ayant un impact significatif sur les différents usages de l'eau ou la gestion équilibrée de la ressource un eau, **seule une information sera désormais transmise par le concessionnaire**. À noter qu'un tel article nécessitera une adaptation des dispositions de l'article R. 524-4 de l'énergie mentionné *supra*, qui précise les consultations dont fait l'objet le comité de suivi.

Le rapporteur a souligné qu'une telle modification peut permettre, à son sens, de rendre les comités « *plus efficaces et plus rapides* ».

B. EN SÉANCE PUBLIQUE

En séance publique, au Sénat, seul un amendement rédactionnel n° 566 rect. de MM. Patrick Chauvet, Daniel Gremillet et de Mme Sophie Primas a été adopté. Le Gouvernement a par ailleurs émis un avis favorable aux amendements de suppression de l'article qui ont été présentés, argumentant que la compétence consultative des comités de suivi ne peut se limiter aux seuls enjeux environnementaux.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté les amendements de suppression CE463 de Mme Aurélie Trouvé (LFI-NUPES) et CE1024 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE), avec avis favorable du rapporteur Éric Bothorel.

L'article 16 *sexies* a donc été supprimé, au motif qu'il n'est pas souhaitable de restreindre les compétences du comité de suivi de l'exécution de la concession aux seules décisions donnant lieu à évaluation environnementale, alors qu'il s'agit d'une instance importante pour assurer le suivi de la concession et la bonne information de l'ensemble des parties prenantes.

*
* *

Article 16 septies

Facilitation des augmentations de puissance des concessions hydroélectriques

Adopté par la commission avec modifications

L'article 16 *septies* vise à faciliter les augmentations de puissance des concessions hydroélectriques. D'une part, il simplifie les conditions dans lesquelles l'augmentation de puissance peut être accordée. D'autre part, il prévoit que des augmentations temporaires de puissance puissent être accordées par l'autorité administrative en cas de menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en électricité.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les concessions hydroélectriques sont normalement soumises aux règles de mise en concurrence établies par le code de la commande publique en matière de concessions.

Cependant, l'article L. 511-6-1 du code de l'énergie, relatif aux augmentations de puissance d'une installation hydroélectrique concédée, permet d'augmenter la puissance d'une installation hydroélectrique concédée sans modification du contrat de concession, **lorsque les modifications impliquées sur ce dernier ne sont pas substantielles**. L'article L. 511-6-1 du code de l'énergie a été créé par la loi Énergie-climat de 2019 ⁽¹⁾ et complété par la loi Climat et résilience de 2021 ⁽²⁾.

(1) Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

(2) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

Cette augmentation de puissance est soumise à l'accord de l'autorité administrative, qui dispose, depuis la loi Climat et résilience, d'un délai de 6 mois, renouvelable une fois (contre 3 mois auparavant), pour se prononcer, l'absence de réponse valant acceptation (contre refus auparavant).

Si la modification de puissance modifie l'équilibre économique du contrat en faveur du concessionnaire, une redevance supplémentaire doit être versée par ce dernier.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. EN COMMISSION

L'article 16 *septies* a été introduit en commission par un amendement COM-359 du rapporteur Patrick Chauvet. Il vise à faciliter le suréquipement des concessions hydroélectriques, au travers de deux mesures distinctes :

– il modifie la rédaction de l'article L. 511-6-1 du code de l'énergie. Est ainsi ouverte la possibilité de suréquiper une concession sur simple autorisation, non seulement lorsque les modifications impliquées sur le contrat de concession ne sont pas substantielles, **mais aussi lorsqu'elles sont « de faible montant », au sens de l'article L. 3135-1 du code de la commande publique** ⁽¹⁾. Afin de renforcer l'encadrement du dispositif, l'amendement précise que le concessionnaire doit adresser un dossier de déclaration à l'autorité administrative pour montrer que ce projet répond bien à l'un de ces deux critères, qu'il ne porte pas atteinte à la sécurité et à la sûreté des ouvrages et qu'il fait l'objet d'un examen au cas par cas au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement. Il précise bien qu'une fois la déclaration acceptée, l'augmentation de puissance se fait **sans modification du contrat de concession** ;

– il crée un nouvel article L. 511-6-2 du code de l'énergie. Cet article permet à l'autorité administrative **d'autoriser temporairement une augmentation de puissance**, sous réserve que le dossier de déclaration mentionné *supra* ait bien été déposé, **en cas de menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en électricité sur tout ou partie du territoire national**. Une telle augmentation de puissance est encadrée, en précisant qu'elle ne doit s'appliquer que pendant la **durée strictement nécessaire** au maintien de la sécurité d'approvisionnement et qu'elle doit être **proportionnée** à la gravité de la menace en la matière. De tels encadrements sont similaires à ceux utilisés pour encadrer certaines mesures d'urgence adoptées en matière d'énergie dans la loi « Pouvoir d'achat »⁽²⁾, votée à l'été 2022. Les modalités d'application de l'article sont renvoyées à un décret en Conseil d'État. Un rapport annuel sur les mesures prises au titre de ce nouvel article

(1) Cet article liste les cas dans lesquels les contrats de concession peuvent être modifiés sans nouvelle mise en concurrence.

(2) Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

L. 511-6-2 doit être remis par le Gouvernement au Parlement et aux comités régionaux de l'énergie.

D'autres modifications visant à faciliter le suréquipement des concessions hydroélectriques ont été insérées dans le projet de loi de finances pour 2023, en cours d'examen au Parlement

En parallèle de l'adoption de cet article 16 *septies* au Sénat, le Gouvernement a inséré dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2023, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, un article 11 *bis*, qui vise également à encourager le suréquipement mais par d'autres moyens :

– **en supprimant la redevance due en cas de modification de la puissance.** En effet, selon l'exposé des motifs de l'amendement n° I-3295 du Gouvernement ayant introduit l'article 11 *bis* dans le PLF, « *dans la mesure où la redevance va au-delà de ce qui est actuellement prévu par les règles de la commande publique et a pour effet de bloquer des projets, il n'y a plus lieu de la conserver dans le cadre des augmentations de puissance des concessions hydroélectriques* » ;

– **en renvoyant les modalités d'application de l'article à un décret en Conseil d'État**, notamment pour préciser les modalités de la décision d'acceptation de la déclaration par l'autorité administrative. Le Sénat, en première lecture, a supprimé ce renvoi à un décret.

Il est précisé que de telles modifications sont également applicables aux déclarations d'augmentation de puissance qui sont en cours d'instruction par l'administration à la date d'entrée en vigueur de la loi.

B. EN SÉANCE PUBLIQUE

En séance, seul un amendement de coordination rédactionnelle a été adopté, avec double avis favorable de la commission et du Gouvernement (n° 567 rect. de MM. Patrick Chauvet et Daniel Gremillet et de Mme Sophie Primas).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des affaires économiques a adopté les amendements rédactionnels CE1349 et CE1350 du rapporteur Éric Bothorel.

Elle a également adopté l'amendement CE1394 du rapporteur, qui permet d'assurer la bonne coordination de l'article 16 *septies* avec les dispositions de l'article 11 *bis* du projet de loi de finances pour 2023.

Un amendement CE466 de M. Matthias Tavel (LFI-NUPES), adopté avec avis favorable du rapporteur, prévoit, en cas d'augmentation temporaire de puissance de la concession hydroélectrique, une information du comité de suivi de l'exécution de la concession ou, le cas échéant, de la commission locale de l'eau.

Enfin, la commission des affaires économiques a adopté l'amendement CE1168 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie, avec avis favorable du

rapporteur, qui porte également sur les dispositions applicables aux augmentations temporaires de puissance des concessions :

– il supprime la remise d'un rapport annuel au Parlement et aux comités régionaux de l'énergie sur le bilan des augmentations temporaires de puissance. En effet, l'objectif de ces dernières est de ne pas attendre l'acceptation par l'autorité administrative d'une demande d'augmentation de puissance pérenne, et de procéder temporairement à une augmentation dès lors que la demande a été déposée – ce qui n'exclut pas, pour autant, un examen attentif de la part de l'administration avant de statuer. Il ne semble donc pas nécessaire de demander un rapport sur l'application de telles dispositions, qui ne seront activées que de manière très ponctuelle, en cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement en électricité ;

– il supprime le décret prévu pour préciser les modalités d'application des augmentations de puissance temporaires des concessions hydroélectriques, car il n'est pas jugé nécessaire.

*

* *

Article 16 octies A

Expérimentation pour simplifier et accélérer le déploiement des hydroliennes fluviales

Adopté par la commission avec modifications

L'article 16 *octies* A prévoit une expérimentation d'une durée de 3 ans pour favoriser le déploiement d'hydroliennes fluviales sur le domaine public fluvial. Cette expérimentation doit permettre de simplifier et d'accélérer la délivrance des autorisations prévues au titre du code de l'urbanisme, du code de l'énergie et du code général de la propriété des personnes publiques.

La commission des affaires économiques a transformé cette expérimentation en une demande de rapport sur la maturité technologique et l'opportunité technique et environnementale de déployer les hydroliennes fluviales sur le domaine public maritime.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les hydroliennes font partie de la catégorie des **énergies marines renouvelables**. Ce sont des éoliennes qui fonctionnent grâce aux courants marins ou fluviaux. La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) prévoit, pour 2023, un objectif de 440 MW de capacités installées pour l'ensemble des énergies marines renouvelables. Aucune disposition du code de l'énergie ne se rapporte

spécifiquement aux hydroliennes fluviales, mais elles sont soumises aux dispositions du livre V du code de l'énergie, relatif à l'utilisation de l'énergie hydraulique. Compte tenu de la puissance de ces installations, qui ne dépasse généralement pas les 4,5 MW, elles sont par conséquent soumises au régime de l'**autorisation** (et non de la concession).

Il existe aujourd'hui peu d'hydroliennes fluviales en France. Un premier projet sur le Rhône de 39 hydroliennes fluviales à l'aval de Génissiat (Ain) avait été envisagé par la Compagnie nationale du Rhône, en réponse à un appel à projets lancé par l'Agence de la transition écologique (Ademe) dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA) « *Énergies renouvelables en mer et fermes pilotes hydroliennes fluviales* ». L'Ademe participait au projet à hauteur de 6 millions d'euros (6 M€) sur les 12 M€ de coût total du projet. Le ministère de la transition énergétique a cependant indiqué que **le projet n'était pas allé à son terme, en raison d'un manque de rentabilité**. Quelques expérimentations ont encore lieu, pour de petites puissances, sur le Rhône et la Loire.

Par ailleurs, certaines dispositions législatives prévoient des expérimentations pour mettre en place des guichets uniques, afin d'accélérer la concrétisation de projets portant sur des énergies renouvelables en développement. Tel est le cas de l'article 27 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, qui instaure, à titre expérimental et pour une durée de 3 ans, la faculté pour l'État de créer un guichet unique pour les porteurs de projets d'installations de production de gaz. Il doit rassembler les différences services qui instruisent les autorisations nécessaires à l'implantation de telles installations.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 16 *octies* A est issu de l'adoption de l'amendement 313 rect. de M. Daniel Gremillet en séance publique au Sénat, avec avis de sagesse de la commission et défavorable du Gouvernement.

Il prévoit une expérimentation de trois ans visant à accélérer et à simplifier la délivrance des autorisations prévues pour installer des hydroliennes fluviales sur le domaine public fluvial. Cette simplification concerne les autorisations octroyées au titre du code de l'urbanisme, du code de l'énergie et du code général de la propriété des personnes publiques.

Cette expérimentation serait pilotée par le ministre chargé de l'énergie. L'article 16 *octies* A prévoit un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), afin de préciser les modalités d'une telle expérimentation ainsi que la remise par le Gouvernement au Parlement sur le bilan de l'expérimentation, 6 mois avant son expiration.

L'auteur de l'amendement souligne que les hydroliennes fluviales possèdent un impact environnemental limité, avec une bonne acceptabilité sociale,

ou encore qu'elles ne nécessitent pas de travaux particuliers. Le Gouvernement a quant à lui soutenu que le seul projet déployé sur le Rhône n'avait pas abouti et que le potentiel d'une telle technologie est limité, alors que les coûts sont importants. Le ministère de la transition énergétique a indiqué à votre rapporteur que « *si la technologie semble bien avancée, les coûts d'exploitation et de développement mis au regard des faibles puissances mobilisables peuvent expliquer l'absence de développement de cette filière* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des affaires économiques a adopté l'amendement CE1011 de rédaction globale de Mme Pascale Boyer (RE), avec avis favorable du rapporteur Éric Bothorel. Il transforme l'expérimentation en demande de rapport sur « *la maturité technologique* » et « *l'opportunité technique et environnementale* » du déploiement d'hydroliennes fluviales sur le domaine public fluvial. Ce rapport pourra, le cas échéant, formuler des recommandations portant sur les différentes autorisations nécessaires au titre de code de l'énergie, du code de l'urbanisme et du code général de la propriété des personnes publiques.

Cette modification de l'expérimentation en demande de rapport se justifie par des coûts encore importants et un potentiel assez faible en termes de puissance installée, s'agissant des hydroliennes fluviales. Il convient donc de poursuivre les études techniques, avant de procéder à une expérimentation pour simplifier la délivrance d'autorisations.

*

* *

Article 16 octies

Demande de rapport sur l'article 89 de la loi Climat et résilience sur l'hydroélectricité

Adopté par la commission avec modifications

L'article 16 *octies* demande la remise d'un rapport au Parlement par le Gouvernement, 6 mois après la promulgation de la loi, sur l'article 89 de la loi Climat-résilience. Ce dernier comporte de nombreuses dispositions relatives à la production d'énergie hydraulique.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article 89 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 (dite « loi Climat et résilience ») comprend de nombreuses dispositions de simplification relatives à l'hydroélectricité, parmi lesquelles :

– l'identification, avant l'élaboration de la prochaine programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), des possibilités d'augmenter les capacités installées à l'horizon 2035, ainsi que le potentiel de développement des capacités de stockage sous forme de stations de transfert d'énergie par pompage (STEP) ;

– la transmission d'un bilan triennal au Comité national de l'eau, au Conseil supérieur de l'énergie et au Parlement sur l'application de l'article L. 214-17 du code de l'environnement ayant trait aux ouvrages installés sur les cours d'eau. Ce bilan doit notamment permettre d'évaluer les incidences de la réglementation en vigueur sur la production et le stockage d'énergie hydraulique ;

– des précisions sur le seuil à compter duquel une installation de production d'électricité utilisant l'énergie hydraulique est considérée comme une nouvelle installation, et donc subordonnée de ce fait à la délivrance d'une autorisation administrative ;

– des mesures de simplification pour faciliter le suréquipement des concessions (voir le commentaire de l'article 16 *septies* du présent projet de loi) et la constitution de sociétés d'économie mixte hydroélectriques ;

– la modification du seuil à partir duquel la création d'un comité de suivi d'exécution de la concession est de droit pour les sociétés d'économie mixte hydroélectriques (SEMH) ;

– l'information des communes et des établissements publics de coopération communale et, le cas échéant, des comités de suivi, en cas de modification

significative dans la gestion de la concession (changement de concessionnaire, prolongation, regroupement de concessions, etc.) ;

– l’obligation pour l’État d’encourager des **processus de conciliation amiable** dans le cadre de la mise en œuvre des obligations de restauration de la continuité écologique des cours d’eau, pour les installations soumises au régime de l’autorisation. La présentation d’un bilan, dans les 3 ans suivant la promulgation de la loi, est prévue sur cette disposition ;

– la création à titre expérimental, pour 4 ans, d’un **médiateur de l’hydroélectricité**, pour traiter des difficultés liées à la mise en œuvre de projets de petite hydroélectricité et pour rechercher des solutions à l’amiable, un bilan étant prévu 6 mois avant la fin de l’expérimentation ;

– la création d’un **portail national de l’hydroélectricité**, point d’entrée unique pour l’accès à des informations et à des documents liés à ce sujet (schéma directeur d’aménagement et de gestion des eaux, schémas régionaux d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires, etc.).

Un décret d’application en date de juin 2022 détaille les missions du médiateur de l’hydroélectricité et du fonctionnement du portail national de l’hydroélectricité ⁽¹⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. EN COMMISSION

L’article 16 *octies* résulte de l’adoption de l’amendement COM-114 de M. Gremillet en commission des affaires économiques du Sénat, avec avis favorable du rapporteur Chauvet. Il demande au Gouvernement la transmission d’un rapport au Parlement, dans les 6 mois suivant la promulgation de la loi, sur l’évaluation de l’application des dispositions de simplification prévues à l’article 89 de la loi Climat et résilience. Ce rapport doit aussi émettre des recommandations pour permettre la bonne application des mesures concernées par les services déconcentrés.

B. EN SÉANCE PUBLIQUE

En séance publique, au Sénat, seul un amendement de précision rédactionnelle n° 568 rect. de MM. Chauvet et Gremillet et de Mme Primas a été adopté, avec un double avis favorable de la commission et du Gouvernement.

(1) Décret n° 2022-945 du 28 juin 2022 fixant les modalités d’application de l’expérimentation relative à l’institution du médiateur de l’hydroélectricité et portant application de l’article L. 511-14 du code de l’énergie.

III. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'amendement CE559 de M. Jean-Luc Fugit (RE), avec avis favorable du rapporteur Éric Bothorel. Il simplifie la rédaction de l'article 16 *octies* et supprime la mention précisant que le rapport formule des recommandations pour faire appliquer les mesures de simplification par les services déconcentrés concernés.

*
* *

Article 16 nonies
**Clarification du régime applicables à l'implantation
de méthaniseurs en zone agricole**

Adopté par la commission avec modifications

L'article 16 *nonies* propose de sécuriser juridiquement le développement des unités de méthanisation en zone agricole, en les rattachant explicitement à la catégorie des constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole. Il procède, à cette fin, à plusieurs modifications au sein du code de l'urbanisme concernant respectivement le règlement national d'urbanisme, la carte communale et les plans locaux d'urbanisme. Il encadre également le développement des méthaniseurs dans ces zones, en fixant des conditions tenant au pourcentage d'intrants provenant des exploitations agricoles concernées et une distance de principe de provenance, précisée par voie réglementaire.

La commission des affaires économiques a souhaité procéder à un renvoi direct aux dispositions du code rural et de la pêche maritime concernant le pourcentage d'intrants utilisés au sein des méthaniseurs agricoles devant provenir des exploitations agricoles concernées.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'INSTALLATION D'UNITÉS DE MÉTHANISATION EN ZONE AGRICOLE EST SOUMISE AU RESPECT DES DISPOSITIONS DU CODE DE L'URBANISME

L'installation d'unités de méthanisation en zone agricole est soumise au respect des règles du code de l'urbanisme et donc à l'octroi d'une autorisation d'urbanisme. Deux situations doivent être distinguées, selon que la commune concernée dispose ou non de documents d'urbanisme.

En l'absence de documents d'urbanisme, l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme, relatif au règlement national d'urbanisme (RNU), fixe un principe d'inconstructibilité en zone agricole. Seules peuvent donc être autorisées, en ce

sens, les constructions intervenant au sein des espaces urbanisés des communes concernées.

Le code de l'urbanisme prévoit néanmoins des exceptions à ce principe, qui figurent à l'article L. 111-4 du même code. Parmi ces exceptions figurent notamment les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et à condition de ne pas porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. L'autorisation d'urbanisme délivrée est soumise à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Si la commune dispose de documents d'urbanisme, à savoir d'une carte communale ou d'un plan local d'urbanisme, des règles très comparables trouvent à s'appliquer.

L'article L. 151-11 du code de l'urbanisme prévoit en effet que le règlement du plan local d'urbanisme peut autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. Cet article prévoit également que peuvent être autorisées, au sein des zones agricoles, « les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

L'article L. 161-4 du même code prévoit des règles similaires concernant la carte communale, c'est-à-dire la possibilité d'autoriser ce type de construction, sous réserve qu'elles ne soient pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels ou des paysages.

B. LE CODE RURAL ET DE LA PÊCHE MARITIME INTÈGRE LA PRODUCTION DE BIOGAZ DANS LA CATÉGORIE DES ACTIVITÉS AGRICOLES SOUS CERTAINES CONDITIONS

L'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime définit le contenu et la nature des activités agricoles. L'appartenance à cette catégorie emporte des conséquences importantes en termes d'urbanisme, puisqu'elle conditionne l'octroi d'une autorisation d'urbanisme en zone agricole comme expliqué ci-dessus.

Avant 2010, le développement de la méthanisation était freiné par la législation en vigueur et soumis à un aléa juridique important. Ce dernier portait à la fois sur le risque afférent au lien entre méthanisation et activité agricole (qui conditionne l'octroi d'un permis de construire en zone agricole), sur le risque de requalification des exploitations utilisant l'apport de matières extérieures à leur exploitation en sociétés commerciales de fait et sur le statut des baux ruraux, qui ne couvrait pas la méthanisation.

Face à cette situation, la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche est venue compléter l'article précité, pour y intégrer les activités de production de biogaz par méthanisation.

C'est ainsi qu'a été réputée agricole la production et, le cas échéant, la commercialisation, par un ou plusieurs exploitants agricoles, de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation, à condition que cette production soit issue pour au moins 50 % de matières provenant de ces exploitations. L'article précise en outre que les revenus tirés de la commercialisation sont considérés comme des revenus agricoles, au prorata de la participation de l'exploitant agricole dans la structure exploitant et commercialisant l'énergie produite.

Le décret du 16 février 2011 relatif aux modalités de production et de commercialisation agricoles de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation est venu compléter, en ce sens, le code rural et de la pêche maritime en créant un article D. 311-18 prévoyant notamment que l'unité de méthanisation doit être exploitée et l'énergie commercialisée par un exploitant agricole ou une structure détenue majoritairement par des exploitants agricoles.

En dépit de ce cadre juridique plus robuste, **les recours se sont multipliés contre le déploiement des méthaniseurs, conduisant parfois à l'annulation des autorisations d'urbanisme accordées.** Le juge s'appuie en effet sur un faisceau d'indices et a pu refuser de retenir la qualification d'activité « *nécessaire à la production agricole* » dans certaines situations.

À l'heure actuelle, la jurisprudence sur ce point apparaît néanmoins stabilisée et plutôt favorable à l'installation des unités de méthanisation. La plupart des recours engagés dans ce domaine ont fait l'objet d'un rejet, même s'ils tendent naturellement à ralentir le processus concerné.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE DU PROJET DE LOI

L'article 16 *nonies*, qui ne figurait pas dans le projet de loi déposé par le Gouvernement, est le résultat de l'adoption de trois amendements identiques n° 370, 399 rect. et 422 rect. présentés par le rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat, notre collègue Patrick Chauvet.

Son contenu reprend les propositions de la **mission d'information sénatoriale sur la méthanisation**, confiée aux sénateurs Pierre Cuypers et Daniel Salmon et dont le rapport a été publié en septembre 2022.

Dans un but de sécurisation juridique, l'article 16 *nonies* complète un ensemble de dispositions du code de l'urbanisme pour rattacher explicitement les méthaniseurs à la catégorie des constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole.

Il procède, à cette fin, à plusieurs modifications au sein du code de l'urbanisme concernant le règlement national d'urbanisme, la carte communale et les plans locaux d'urbanisme.

Il complète ainsi, en premier lieu, l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme, qui définit les exceptions au principe de non-constructibilité des parties non urbanisées des communes, en l'absence de documents d'urbanisme, prévu à l'article L. 111-3 du même code ⁽¹⁾.

L'alinéa inséré dans cet article rattache, sous conditions, les unités de méthanisation à la catégorie des constructions ou installations nécessaires à l'exploitation agricole. Il prévoit précisément que ces dernières doivent être exploitées par un ou plusieurs exploitants agricoles (méthaniseurs), mobiliser au moins 80 % d'intrants provenant des exploitations concernées, et renvoie à un décret la fixation d'une distance maximale de provenance desdits intrants.

L'article 16 *nonies* procède en outre à une coordination à l'article L. 111-5 du code de l'urbanisme, relatif à la soumission des projets de construction concernés à l'avis de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Dans la rédaction actuelle de cet article, ces projets sont donc soumis à l'avis de cette commission départementale.

Enfin, l'article 16 *nonies* procède à deux coordinations supplémentaires aux articles L. 151-11 et 161-4 du code de l'urbanisme relatifs, respectivement, au contenu du règlement du plan local d'urbanisme pour les zones agricoles et forestières et au contenu de la carte communale, pour rattacher les méthaniseurs agricoles à la catégorie des constructions ou installations nécessaires à l'exploitation agricole.

Ces deux articles renvoient également aux conditions prévues à l'article L. 111-4 modifié concernant le taux d'intrants provenant des exploitations agricoles concernées, d'une part, et la distance de principe de provenance fixée par voie réglementaire, d'autre part.

(1) Article L. 111-3 du code de l'urbanisme : « En l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune ».

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Par un amendement n° 384 rectifié, le Sénat a augmenté, en séance publique, le taux d'intrants devant provenir de l'exploitation agricole concernée (de 50 % à 80 %) et fixé le principe d'une distance de provenance maximale, qui a vocation à être précisée par décret. L'avis de la commission compétente au fond et du Gouvernement était défavorable.

Un amendement n° 569 a, en outre, procédé à des corrections rédactionnelles visant à harmoniser les dispositions d'urbanisme introduites pour le biogaz, à l'article 16 *nonies*, et celles introduites pour l'agrivoltaïsme, à l'article 11 *sexies* (avec avis favorable du Gouvernement et la commission).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté les amendements identiques CE1267 du rapporteur, CE644 de M. Mickaël Cosson (MODEM) et CE1006 de M. Jean-Luc Fugit (RE) afin de procéder à un renvoi direct aux dispositions du code rural et de la pêche maritime concernant le pourcentage d'intrants utilisés au sein des méthaniseurs agricoles devant provenir des exploitations agricoles concernées.

*

* *

Article 16 decies (supprimé)

Favoriser la cométhanisation des boues d'épuration avec d'autres biodéchets

Supprimé par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, visait à favoriser la cométhanisation des boues d'épuration avec d'autres biodéchets.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de suppression de cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 541-38 du code de l'environnement dispose que l'autorité administrative compétente détermine par voie réglementaire les conditions dans lesquelles les boues d'épuration peuvent être traitées par compostage, dès lors que l'opération permet d'améliorer les caractéristiques agronomiques des boues. Elle détermine également par voie réglementaire les conditions dans lesquelles les digestats issus de la méthanisation de boues d'épuration peuvent être traités par compostage, dès lors que l'opération permet d'améliorer les caractéristiques agronomiques des digestats.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté en commission un amendement n° COM 177 de M. Patrick Chaize (groupe Les Républicains) qui complète l'article L. 541-38 du code de l'environnement pour prévoir que l'autorité administrative compétente détermine par voie réglementaire les conditions dans lesquelles les boues d'épuration urbaines ou industrielles peuvent être méthanisées conjointement avec d'autres biodéchets. Cette mesure relative à la cométhanisation vise à faciliter la réalisation d'installations plus proches des points de production, qui soient techniquement et économiquement viables. En effet, le seuil de faisabilité technico-économique des installations de méthanisation est relativement élevé et le développement de la méthanisation de ces produits est donc freiné dans les territoires ruraux et les petites villes. Cet article n'a pas été modifié en séance publique.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté des amendements identique CD190 de M. Jean-Yves Bony (LR), CD712 de M. Jean-François Lovisolo (RE) et CD1043 de Jean-Luc Fugit (RE). Ils ont recueilli un avis favorable du Gouvernement et du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve. Ils suppriment l'article 16 *decies* qui autorisait la méthanisation conjointe des boues d'épuration urbaines ou industrielles avec d'autres biodéchets. Cette suppression est nécessaire car la directive européenne du 19 novembre 2008 relative aux déchets ⁽¹⁾ impose aux États membres que les biodéchets soient collectés séparément ou recyclés à la source au plus tard le 31 décembre 2023.

La commission des affaires économiques a supprimé l'article 16 *decies*.

*

* *

Article 16 undecies A (nouveau)

Valorisation énergétique réalisée à partir de combustibles solides de récupération

Introduit par la commission

Le présent article, introduit par amendement de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, prévoit que la valorisation énergétique réalisée à partir de combustibles solides de récupération peut être pratiquée et soutenue dans des installations de production simultanée de chaleur et d'électricité.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le I de l'article L. 541-1 du code de l'environnement définit les objectifs de la politique nationale de prévention et de gestion des déchets, qui sont notamment de donner la priorité à la prévention et à la réduction de la production de déchets, lutter contre l'obsolescence programmée des produits manufacturés ou encore développer le réemploi.

(1) Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté des amendements identiques CD214 de M. Bertrand Pancher (LIOT), CD407 de M. Jean-Luc Fugit (RE), CD814 de M. Stéphane Delautrette (SOC), CD895 de Mme Pascale Boyer (RE) et CD980 de M. Bruno Millienne (Dem), qui ont recueilli un avis favorable du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve et du Gouvernement. Ils inscrivent dans le I de l'article L. 541-1 du code de l'environnement relatif aux objectifs de la politique nationale de prévention et de gestion des déchets le principe selon lequel « *la valorisation énergétique réalisée à partir de combustibles solides de récupération peut être [...] pratiquée et soutenue dans des installations de production simultanée de chaleur et d'électricité* ». Les combustibles solides de récupération sont des combustibles solides préparés à partir de déchets non dangereux et utilisés pour la valorisation énergétique dans des usines d'incinération ou de co-incinération. Ces gisements sont insuffisamment exploités, alors même que leur potentiel est conséquent.

La commission des affaires économiques a adopté l'amendement créant l'article 16 *undecies* A.

*

* *

Article 16 undecies (supprimé)

Simplification des procédures applicables, dans le domaine du biogaz, aux certificats de production et au droit à l'injection

Supprimé par la commission

L'article 16 undecies visait à faciliter la mise en œuvre des projets de biogaz. Cet article complétait les dispositions initiales du projet de loi, relatives aux mesures de soutien au biogaz et aux réseaux de gaz et prévues aux articles 1^{er}, 4 et 19. Il visait à permettre, au sein d'une installation de production de biogaz, de cumuler le dispositif de certificat de production de biogaz avec un dispositif de soutien à la production d'électricité à partir de biogaz. Enfin, l'article renforçait la possibilité d'anticiper les travaux de raccordement d'une installation de biogaz au réseau de transport et de distribution de gaz.

Cet article a été rejeté par la commission.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES CERTIFICATS DE PRODUCTION DE BIOGAZ

Les certificats de production de biogaz (CPB) ont été introduits en droit par la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Il s'agit de **certificats verts émis par les producteurs de biogaz et dont l'obtention permet aux fournisseurs de satisfaire à leurs obligations en matière de développement des énergies renouvelables**. Ces derniers peuvent les obtenir soit en produisant directement du biogaz injecté, soit en acquérant les certificats auprès des producteurs de biogaz. De la sorte, ces derniers bénéficient d'un complément de revenu, *en sus* de la vente physique du biogaz.

Le dispositif de certificats de production de biogaz vise à **favoriser la production de biogaz injecté dans les réseaux de gaz naturel, tout en laissant inchangé l'effort financier conséquent de l'État engagé dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie**.

En l'état actuel du droit, l'article L. 446-38 du code de l'énergie, qui fixe les conditions relatives à l'obtention des certificats de production de biogaz, prévoit que **seules** peuvent bénéficier de tels certificats **les installations de production ne bénéficiant pas des dispositifs de soutien** que sont l'obligation d'achat d'électricité à un tarif fixe défini par arrêté (article L. 314-1 du code de l'énergie), la mise en concurrence dans le but de développer de nouvelles capacités de

production (article L. 311-2 du même code) et le complément de revenu (article L. 314-18).

Les dispositifs de soutien budgétaire à la production de biogaz

Plusieurs dispositifs de soutien ont été mis en place pour accompagner le développement de la filière de production de biogaz et soutenir différents types de projets :

– **Un dispositif d’obligation d’achat à tarif réglementé pour le biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel** a été mis en place depuis 2011 et constitue le principal dispositif de soutien pour la production de biogaz valorisé par injection dans un réseau de gaz naturel. Le tarif d’achat a été revu en 2020 et est désormais réservé aux projets ayant une capacité de production inférieure à 25 GWh/an. En effet, le soutien à la production de biogaz implique un effort financier conséquent. Afin que l’enveloppe budgétaire soit maîtrisée, il est indispensable que la hausse des volumes s’accompagne d’une baisse des coûts de production et donc des subventions publiques ;

– **Un dispositif d’obligation d’achat du biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel à la suite d’un appel d’offres** est destiné à soutenir les projets ayant une capacité de production supérieure à 25 GWh/an ;

– **Un dispositif de complément de rémunération pour l’électricité produite par le biogaz issu de la méthanisation** est destiné aux installations éloignées des réseaux de gaz naturel.

D’autres dispositifs de soutien sont en cours de déploiement. C’est le cas d’un **dispositif de complément de rémunération pour le biométhane non injecté dans un réseau de gaz naturel**, destiné à permettre un soutien à la méthanisation sur l’ensemble du territoire, y compris dans les zones éloignées des réseaux de gaz naturel, en favorisant la valorisation du biométhane sous forme de carburant pour véhicules (GNV).

Source : contribution écrite DGEC

B. LE DROIT À L’INJECTION

La loi du 30 octobre 2018 pour l’équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite loi « Egalim », a instauré un principe nouveau de droit à l’injection pour les producteurs de biogaz (article 94 de la loi).

Ce droit à l’injection a été codifié à l’article L. 453-9 du code de l’énergie qui prévoit que lorsqu’une installation de production de biogaz est située à proximité d’un réseau de gaz naturel, les gestionnaires des réseaux de gaz naturel effectuent les renforcements nécessaires pour permettre l’injection dans le réseau du biogaz produit, dans les conditions et limites permettant de s’assurer de la pertinence technico-économique des investissements définies par décret pris après avis de la Commission de régulation de l’énergie.

Un décret d’application en date du 28 juin 2019 a été pris pour préciser les modalités d’application de ce dispositif, après avis de la Commission de régulation. Les principales dispositions figurent à son article 1^{er}, qui crée les articles D. 453-20 à D. 453-25 du code de l’énergie.

En pratique, il est possible de résumer le droit à l'injection de la façon suivante : **lorsqu'une installation de production de biogaz est située à proximité de réseaux de gaz naturel, les gestionnaires de ces réseaux doivent effectuer les renforcements nécessaires pour y permettre l'injection du biogaz, sous réserve d'un critère de pertinence technico-économique des investissements** ⁽¹⁾ (articles L. 453-9 et 10 du code de l'énergie).

La mise en œuvre de ce droit s'opère concrètement de la manière suivante :

– **Les opérateurs de distribution et de transport de gaz définissent, pour chaque zone du territoire, le schéma de raccordement le plus pertinent d'un point de vue technico-économique**, détaillant les réseaux auxquels les projets d'installations de production de biogaz vont se raccorder ;

– **L'opérateur zonage désigné**, qu'il s'agisse de l'opérateur distributeur ou de l'opérateur transport, **pilote les études nécessaires** à l'élaboration du zonage (analyse des potentiels et des besoins de renforcement) ;

– Une **consultation des parties prenantes locales** est ensuite engagée, avant que **le projet soit soumis à validation par la Commission de régulation de l'énergie** pour engager les investissements.

Ce nouveau droit à l'injection a permis de **mettre fin au principe du « premier demandeur, premier payeur » au profit d'une meilleure répartition des coûts de raccordement entre les porteurs de projets**. Les porteurs de projet ont donc désormais une incitation forte à se faire connaître rapidement afin de mutualiser les coûts et d'accélérer les raccordements.

Le financement des raccordements concernés est supporté à la **fois par les tarifs de transport et de distribution du gaz, ainsi que par le paiement d'un timbre d'injection par les producteurs de biogaz concernés** ⁽²⁾. La délibération de la Commission de régulation de l'énergie en date du 14 novembre 2019 en a fixé les modalités détaillées, en fonction du type de projet concerné.

(1) Un arrêté du 28 juin 2019 a fixé le ratio technico-économique investissements/volumes à 4 700 euros/Nm³/h.

(2) Pour mémoire, les producteurs de biogaz injecté bénéficient de prix sur les tarifs d'utilisation des réseaux de gaz naturel couvrant les coûts de raccordement à ces réseaux des installations de biogaz.

Les étapes du raccordement d'une installation de production de biogaz au réseau de gaz naturel

Différentes étapes jalonnent le raccordement d'une installation de production de biométhane au réseau de distribution publique de gaz naturel.

1. Emergence du projet de méthanisation

Cette étape consiste à dessiner les grandes lignes du projet (détermination du type et du volume d'intrants, proximité du site envisagé avec un réseau de distribution ou de transport de gaz, capacité du réseau à accueillir le biométhane potentiellement produit, conformité au plan de zonage, capacité financière, montage juridique, etc.) et d'en valider la faisabilité.

2. Développement du projet de méthanisation

L'étape de conception du projet implique plusieurs étapes à franchir, notamment une étude détaillée (obligatoire, payante, engageante et réalisée dans un délai de 4 mois à compter de la réception par GRDF du devis d'étude détaillée signé par le porteur de projet – hors cas où le zonage de raccordement n'a pas encore fait l'objet d'une validation par la Commission de régulation de l'énergie et/ou si une instrumentation du réseau GRDF est requise). Il s'agit de réaliser, sur la base des éléments fournis par le producteur, l'étude complète du tracé de raccordement en vue d'établir un pré-budget, déterminer les conditions précises de l'injection (débit par période, réglage du poste, etc.), détailler les prescriptions techniques concernant la qualité du biométhane, décrire l'installation.

L'étude détaillée est accompagnée d'une promesse de réalisation de travaux de raccordement dans le cadre de laquelle GRDF s'engage envers le porteur de projet sur les modalités techniques des travaux de raccordement, ainsi que sur leur prix, sous réserve d'un certain nombre de conditions suspensives. Parmi celles-ci figurent notamment les conditions relatives aux démarches que GRDF doit effectuer pour occuper le domaine public ou pour obtenir les autorisations de passage sur des domaines privés.

Enfin, dans cette étude, GRDF doit se conformer au zonage de raccordement validé par la Commission de régulation de l'énergie, après consultation des acteurs locaux (article D. 453-21 du code de l'énergie).

3. Inscription au registre des capacités

Le registre des capacités fonctionne selon la règle du « *premier arrivé, premier servi* ». Un porteur de projet entré en premier dans le registre des capacités dispose d'un droit de réservation prioritaire par rapport aux porteurs de projets entrés postérieurement dans le registre des capacités. Il s'agit donc pour le porteur de projet, dès la commande de l'étude détaillée, de réserver la capacité d'injection dans la zone d'injection.

Dès lors qu'un projet a été déclaré et que le gestionnaire de registre (i.e. les gestionnaires du réseau de transport pour leurs zones respectives) a validé son enregistrement, les quantités réservées intègrent une « file d'attente » (règle du « premier arrivé, premier servi ») jusqu'à ce que l'installation de production de biométhane soit mise en service et que ces quantités soient allouées, sous réserve que le porteur de projet ait respecté les conditions nécessaires au maintien du projet dans la file d'attente du registre des capacités.

4. Réalisation des démarches au titre de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)

Lorsque le porteur de projet est entré dans la file d'attente, ce dernier dispose généralement d'un délai de 18 mois pour préparer son dossier d'installation classée, le déposer en préfecture et transmettre par courrier, avec demande d'avis de réception, à GRDF l'attestation de dépôt du dossier ICPE ou tout élément probant (par exemple, commande signée avec un bureau d'études pour la réalisation d'une étude d'impact) démontrant que les démarches sont en cours.

5. Démarches complémentaires

Il s'agit des démarches liées au droit du sol et de démarches administratives diverses (agrément sanitaire, raccordements électriques) qui interviennent avant la mise à jour de l'étude détaillée.

6. Signature des contrats de raccordement et d'injection

Source : contribution GRDF

La question de l'anticipation des travaux de raccordement des installations de production de biogaz au réseau de gaz

D'après les éléments fournis à votre Rapporteur par GRDF, on observe, dans plusieurs cas, des réductions significatives de consommation – voire des arbitrages entre énergies (retour au fioul...) – qui réduisent souvent très significativement la capacité d'insertion du biométhane dans les réseaux. Ces situations conduisent à envisager d'accélérer le calendrier de réalisation de certains renforcements déjà identifiés dans le cadre des zonages de raccordement validés par la Commission de régulation de l'énergie, sans que les critères de validation des programmes d'investissement actuellement en vigueur soient encore formellement tous atteints.

GRDF estime que l'anticipation d'une ou deux années des renforcements validés dans les zonages permettra de limiter le nombre de situations de saturation du réseau. L'anticipation des jalons des travaux liés au droit à l'injection, tels qu'ils sont aujourd'hui fixés, permettrait un développement des sites de production de biométhane et éviterait un retour à l'usage du fioul de la part de gros consommateurs, alors même qu'une molécule de gaz vert pourrait servir à leurs usages.

Source : contribution GRDF

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE PROJET DE LOI INITIAL

L'article 16 *undecies* ne figurait pas dans le projet de loi initialement déposé par le Gouvernement.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Cet article nouveau a été introduit, en commission, à l'initiative de notre collègue Patrick Chauvet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques du Sénat.

L'article 16 *undecies* vise à faciliter la mise en œuvre des projets de biogaz.

Il vient compléter les dispositions initiales du texte relatives aux mesures de soutien au biogaz et aux réseaux de gaz, prévues aux articles 1er, 4 et 19, en modifiant le code de l'énergie afin de permettre aux installations de production de biogaz en cogénération de bénéficier du dispositif de certificat de production de biogaz en sus d'autres dispositifs de soutien public existants.

Qu'est-ce que la cogénération ?

La cogénération est la production, dans une même unité de temps et de lieu, d'énergie thermique à flamme (chaleur) et d'énergie mécanique.

- La chaleur est utilisée pour le chauffage et la production d'eau chaude via un échangeur.
- L'énergie mécanique provient de la vapeur d'eau produite grâce à la chaleur dégagée par la combustion de gaz (GN ou bio), de charbon ou de fioul, qui met en mouvement une turbine reliée à un alternateur. Cette énergie est alors associée à l'énergie électrique.

En l'état actuel du droit, l'article L. 446-38 du code de l'énergie, qui fixe les conditions relatives à l'obtention des certificats de production de biogaz, prévoit que seules les installations de production ne bénéficiant pas des dispositifs de soutien que sont l'obligation d'achat d'électricité à un tarif fixe défini par arrêté (article L. 314-1 du code de l'énergie), la mise en concurrence dans le but de développer de nouvelles capacités de production (article L. 311-2 du même code) et le complément de revenu (article L. 314-18), peuvent bénéficier des CPB.

L'article 16 *undecies* procède, en conséquence, à la suppression de la mention de ces différentes références au sein de l'article L. 446-38 du code de l'énergie.

L'article 16 *undecies* prévoit, en outre, de simplifier le lancement de projets de production de gaz renouvelable en complétant l'article L. 453-9 du code de l'énergie par un renvoi à un décret déterminant les modalités d'application du droit à l'injection, c'est-à-dire la définition des conditions dans lesquelles les gestionnaires des réseaux de gaz naturel peuvent anticiper certains travaux de raccordement nécessaires à la réalisation des renforcements permettant cette injection.

Cet article n'a pas fait l'objet de modifications ultérieures, au stade de la séance publique, en première lecture devant le Sénat, en dépit du dépôt de deux amendements de suppression par le Gouvernement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Cet article a été rejeté par la commission.

*

* *

Article 16 duodecies A (supprimé)

Suppression du gaz produit à partir de déchets stockés ou incinérés de la catégorie « énergies renouvelables »

Supprimé par la commission

L'article 16 *duodecies A* restreignait le champ de la définition de la biomasse, source d'énergie renouvelable, afin de restreindre celui des biogaz. Il excluait de la fraction biodégradable de la biomasse les déchets stockés et incinérés qui n'étaient donc plus regardés comme des sources d'énergies renouvelables, notamment pour la production de biogaz.

Cet article a été supprimé par la commission.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES NOTIONS DE « BIOMASSE » ET « D'ÉNERGIE RENOUVELABLE » FONT L'OBJET D'UNE DÉFINITION À L'ARTICLE L. 211-2 DU CODE DE L'ÉNERGIE

L'article L. 211-2 du code de l'énergie définit les notions d'énergie renouvelable et de biomasse.

Le premier alinéa définit l'énergie renouvelable comme « *une énergie produite à partir de sources non fossiles renouvelables, à savoir l'énergie éolienne, l'énergie solaire thermique ou photovoltaïque, l'énergie géothermique, l'énergie ambiante, l'énergie marémotrice, houlomotrice et les autres énergies marines, l'énergie hydroélectrique, la biomasse, les gaz de décharge, les gaz des stations d'épuration d'eaux usées et le biogaz* ».

Le troisième alinéa fixe, pour sa part, la définition juridique de la biomasse. Celle-ci est présentée comme « *la fraction biodégradable des produits, des déchets et des résidus d'origine biologique provenant de l'agriculture, y compris les substances végétales et animales, de la sylviculture et des industries connexes, y compris la pêche et l'aquaculture, ainsi que la fraction biodégradable des déchets, notamment les déchets industriels ainsi que les déchets ménagers et assimilés lorsqu'ils sont d'origine biologique* ».

La définition de ces deux notions procède initialement de l'article 29 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

B. LA BIOMASSE PERMET DE PRODUIRE DU BIOGAZ À PARTIR DE BIODÉCHETS

La biomasse peut être valorisée de différentes manières :

- Par combustion directe, comme pour le « bois-énergie » ;
- Par combustion, après un processus de transformation (c'est le biogaz) de la matière première, par exemple la méthanisation ;
- Par d'autres transformations chimiques, dont les méthodes de production de biocarburants.

La production de biogaz s'effectue à partir de biomasse.

La méthanisation est la principale technique de production de biogaz. Elle consiste à accélérer la dégradation biologique de la matière organique dans un milieu sans oxygène, grâce à l'action de multiples micro-organismes.

Selon l'origine et le traitement des déchets, on retrouve :

- Les installations de méthanisation de déchets non dangereux ou de matières végétales brutes. Les intrants sont les déchets agricoles, de l'industrie, particulièrement agroalimentaire, et les déchets ménagers biodégradables. Au sens de la loi, c'est cette production-là qui est considérée comme « biogaz » ;
- Les installations méthanisation de boues de stations d'épuration des eaux usées (STEP). Les intrants sont les boues et graisses de stations d'épurations ;
- Les installations biogaz des installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND). Le biogaz est, ici, produit naturellement puis capté. Dans les termes de la loi, ce biogaz est appelé « **gaz de décharge** ».

C. LA LOI RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ET À L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE A IMPOSÉ UNE OBLIGATION GÉNÉRALE DE TRI À LA SOURCE DES BIODÉCHETS

L'article L. 541-1-1 du code de l'environnement définit les biodéchets comme "*Les déchets non dangereux biodégradables de jardin ou de parc, les déchets alimentaires ou de cuisine provenant des ménages, des bureaux, des restaurants, du commerce de gros, des cantines, des traiteurs ou des magasins de vente au détail, ainsi que les déchets comparables provenant des usines de transformation de denrées alimentaires.*"

Constituent ainsi des biodéchets, les déchets alimentaires (déchets de cuisine et de table), les déchets verts (issus de l'entretien des jardins) ainsi que les déchets ligneux issus de l'élagage et de l'abattage d'arbres et de haies. En 2020, on estimait que les biodéchets représentaient encore un tiers du contenu de la poubelle

résiduelle des Français (c'est-à-dire un tiers des déchets qui ne sont pas triés par les ménages).

Différents seuils ont été établis par la loi pour encourager et généraliser le tri à la source et la collecte des biodéchets.

Depuis 2012, l'obligation concernait les professionnels produisant plus de 120 tonnes par an de biodéchets ou plus de 1 500 litres par an d'huiles alimentaires usagées.

Depuis le 1er janvier 2016, ce sont les professionnels produisant plus de 10 tonnes par an de biodéchets et de 60 litres par an pour les huiles qui sont concernés.

Enfin, la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC) est venue renforcer les exigences en matière de tri des biodéchets. Elle a modifié l'article L. 541-21-1 du code de l'environnement, afin de prévoir désormais notamment :

– que les personnes qui produisent ou détiennent des quantités importantes de déchets composés majoritairement de biodéchets sont tenues de mettre en place un tri à la source de ces biodéchets et soit une valorisation sur place, soit une collecte séparée pour en permettre la valorisation. Cette obligation s'applique aux personnes produisant ou détenant plus de 5 tonnes de biodéchets par an à compter du 1^{er} janvier 2023 ;

– que cette obligation s'appliquera, au plus tard le 31 décembre 2022, à tous les producteurs ou détenteurs de biodéchets, y compris aux collectivités territoriales dans le cadre du service public de gestion des déchets et aux établissements privés et publics qui génèrent des biodéchets.

La généralisation du tri à la source des biodéchets est en effet essentielle pour garantir une meilleure valorisation de ces derniers.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE PROJET DE LOI INITIAL

L'article 16 *duodecies* A ne figurait pas dans le projet de loi initial.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 16 *duodecies* A vise à **rendre plus étroite la définition de la biomasse, source d'énergie renouvelable, afin de limiter le champ des biogaz.** Son objectif est d'exclure de la fraction biodégradable de la biomasse les déchets stockés et incinérés, qui ne seront donc plus regardés comme des sources d'énergie renouvelable, notamment pour la production de biogaz.

Il a été **adopté en séance publique** à l’initiative du groupe « Écologiste – Solidarité et territoires » du Sénat avec des avis défavorables du Gouvernement et de la commission. Il provient d’une proposition formulée par **l’ONG Zéro Waste France**.

Son contenu juridique est clair : il retranche la mention des déchets « stockés ou incinérés » de la définition de la biomasse prévue à l’article L. 211-2 du code de l’énergie.

Cet article prévoit l’application de cette nouvelle définition à l’horizon du 1^{er} janvier 2024.

Cet article n’a pas fait l’objet de modifications ultérieures au stade de la séance publique, en première lecture devant le Sénat.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté les amendements de suppression CE1268, CE1113, CE145, CE330, CE585, et CE991, présentés par le rapporteur et des députés de divers groupes.

*

* *

Article 16 duodecies B (supprimé)

Application des garanties d'origine et des certificats de production au biogaz non injecté

Supprimé par la commission

L'article 16 *duodecies* B visait à étendre les dispositifs de garanties d'origine et de certificat de production aux biogaz non injecté dans le réseau.

Cet article a été supprimé par la commission

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE BIOGAZ : UNE SOURCE D'ÉNERGIE RENOUVELABLE QUI PEUT PRENDRE DIFFÉRENTES FORMES

Le biogaz désigne **les combustibles ou carburants gazeux produits à partir de biomasse**. Il est produit à partir d'une biomasse, *via* la fermentation de matières organiques (végétales ou animales).

Il existe plusieurs modes de production de biogaz.

La principale méthode de production est **la méthanisation**. Il s'agit d'un procédé de dégradation, par des micro-organismes, de la matière organique animale et/ou végétale, qui conduit à l'obtention d'un mélange gazeux saturé en eau et constitué de 50 à 65 % de biométhane. Les matières concernées sont triées, brassées et chauffées quelques semaines dans un digesteur (c'est-à-dire une enceinte fermée privée d'oxygène). **Ce processus de digestion anaérobie permet de produire du biogaz pouvant être valorisé par combustion sous forme de chaleur et d'électricité**. En purifiant ce biogaz, on obtient du biométhane qu'il est possible, notamment, d'injecter dans les réseaux.

D'autres procédés permettent d'obtenir du biogaz, mais ils apparaissent aujourd'hui moins matures :

– **La pyrogazéification** de résidus solides renouvelables ou non renouvelables permet également de produire du biogaz. Il s'agit de produire un gaz de synthèse à partir d'une biomasse non fermentescible ou de combustible solide de récupération (CSR) pouvant être épuré et converti en méthane, à fin d'injection dans les réseaux.

– **La gazéification hydrothermale**, c'est-à-dire la production d'un gaz de synthèse (syngaz) à partir d'une biomasse fermentescible mais riche en carbone,

pouvant être épuré et converti en méthane (méthanation) pour être injecté dans les mêmes réseaux ;

– **Le power-to-gas**, en l’espèce la production d’hydrogène par électrolyse de l’eau à partir d’électricité renouvelable ou non, pouvant ensuite être utilisé tel quel ou converti en méthane (méthanation) pour être injecté dans les mêmes réseaux.

Fin 2021, la France comptait plus de 1 300 unités de production de biogaz. 28 % d’entre elles (365 unités) valorisent le biogaz sous forme d’injection de biométhane dans les réseaux de gaz naturel, tandis que les autres (945 unités) produisent de l’électricité et du gaz à partir de cette source d’énergie (on parle alors de cogénération).

Qu’est-ce que la cogénération ?

La cogénération est la production, dans une même unité de temps et de lieu, d’énergie thermique à flamme (chaleur) et d’énergie mécanique :

- La chaleur est utilisée pour le chauffage et la production d’eau chaude via un échangeur.
- L’énergie mécanique provient de la vapeur d’eau produite grâce à la chaleur dégagée par la combustion de gaz (GN ou bio), de charbon ou de fioul, qui met en mouvement une turbine reliée à un alternateur. Cette énergie est alors associée à l’énergie électrique.

B. LES CERTIFICATS DE PRODUCTION DE BIOGAZ (CPB)

Les certificats de production de biogaz ont été introduits en droit par la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Il s’agit de **certificats « verts » émis par les producteurs de biogaz et dont l’obtention permet aux fournisseurs de satisfaire à leurs obligations en matière de développement des énergies renouvelables.** Ces derniers peuvent les acquérir soit en produisant directement du biogaz injecté, soit en les acquérant auprès des producteurs de biogaz. De la sorte, ces derniers bénéficient d’un complément de revenu, en sus de la vente physique du biogaz.

En l’état actuel du droit, l’article L. 446-38 du code de l’énergie, qui fixe les conditions relatives à l’obtention des certificats de production de biogaz, prévoit que **seules les installations de production ne bénéficiant pas des dispositifs de soutien** que sont *l’obligation d’achat d’électricité à un tarif fixe* défini par arrêté (article L. 314-1 du code de l’énergie), *la mise en concurrence dans le but de développer de nouvelles capacités de production* (article L. 311-2 du même code) et *le complément de revenu* (article L. 314-18 du même code), peuvent bénéficier des CPB.

C. LES GARANTIES D'ORIGINE (GO)

Il s'agit d'un dispositif de soutien extrabudgétaire créé par la loi dite « Grenelle II » de 2010 permettant aux consommateurs ayant souscrit une offre de gaz renouvelable une traçabilité sur l'origine de ce gaz, dès lors qu'il a été produit en France et injecté au sein du réseau de gaz naturel, quel que soit son lieu de consommation physique.

Comme indiqué à l'article L. 446-18 du code de l'énergie, un producteur de biogaz peut faire le choix de demander pour quantité de biogaz la délivrance d'une garantie d'origine de gaz renouvelable ou d'une garantie d'origine de biogaz. Il ne peut pas bénéficier simultanément des deux types de garanties d'origine. Un producteur d'un gaz renouvelable qui n'est pas produit à partir de biomasse ne peut demander que la délivrance de garanties d'origine de gaz renouvelable.

La garantie d'origine (GO) prend la forme d'un document électronique permettant au consommateur d'avoir la garantie de la production d'électricité issue d'énergie renouvelable. Elle est émise par le producteur pour chaque kilowattheure de biométhane produit et injecté dans les réseaux de gaz naturel. En l'absence d'émission par le producteur, ces garanties d'origine sont émises au bénéfice de l'État puis mises aux enchères ou transférées à titre gratuit à la commune d'implantation si elle en fait la demande.

Il existe un registre des garanties d'origine, dont l'objectif est de permettre de corréler la consommation physique en un point A du territoire et la vente contractuelle à un point B.

De façon concrète, ce dispositif fonctionne de la façon suivante :

– Les producteurs de biométhane signent un contrat d'achat avec le fournisseur de gaz de leur choix ;

– Après signature du contrat, les fournisseurs émettent et valorisent les garanties d'origine.

Ces garanties représentent donc à la fois une recette pour le producteur (dans le cadre de sa négociation avec les fournisseurs), ainsi qu'un coût et une recette pour le fournisseur (coût de l'émission et du prix accordé au producteur, mais valorisation dans le cadre des offres d'électricité verte, de la vente à un tiers enregistré sur le registre des garanties d'origine ou sous forme de carburant pour les véhicules).

Dans sa délibération n° 2020-271, la Commission de régulation de l'énergie avait toutefois identifié deux limites à ce dispositif :

– Le risque d'un « sur-soutien » public des producteurs dans un contexte de déséquilibre entre l'offre et la demande de garanties d'origine. La Commission estimait notamment que les garanties d'origine venaient « renforcer la rentabilité

perçue par les producteurs dans le cadre de soutiens en vigueur [qui sont] excessifs dans de nombreux cas. »

– La difficulté de déterminer et de vérifier le montant de la valorisation des garanties d’origine, les échanges intervenant souvent de gré à gré.

La loi du 24 février 2017 a fait évoluer l’articulation entre le système des garanties d’origine et les dispositifs nationaux de soutien, en introduisant le principe d’une mise aux enchères au bénéfice de l’État des garanties d’origine issues de la production d’électricité d’origine renouvelable par les installations bénéficiant d’un contrat d’obligation d’achat ou de complément de rémunération. Les revenus de ces enchères abondent le compte d’affectation spécial « Transition énergétique ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE PROJET DE LOI INITIAL

L’article *duodecies* B ne figurait pas dans le projet de loi initial.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

L’article *duodecies* B est le fruit des **trois amendements identiques** adoptés par le Sénat en première lecture, en séance publique.

Il vise à étendre les dispositifs de garantie d’origine et de certificat de production au biogaz non injecté dans le réseau.

L’ensemble des modifications portées par ces amendements identiques, devenus article 16 *duodecies* B, consiste à supprimer la mention de l’injection du biogaz dans les réseaux au sein de plusieurs articles du code de l’énergie, afin d’élargir le périmètre des dispositifs concernés au biogaz non injecté.

Sont donc modifiés, en ce sens, au sein des chapitres V et VI du titre IV du livre IV du code de l’énergie, plusieurs intitulés et les articles L. 445-2, L. 446-2, L. 446-18 (avec une double suppression de la mention de l’injection et du raccordement à un réseau de gaz naturel), L. 446-20, L. 446-21, L. 446-22, L. 446-31 et L. 446-37 (double suppression identique).

Tableau récapitulatif des articles modifiés par l'article 16 *duodecies* B

Article L. 445-2 du code de l'énergie : absence de soumission à autorisation de fourniture pour la vente de gaz renouvelable injecté dans le réseau de gaz naturel.

Article L. 446-2 du code de l'énergie : absence de soumission à autorisation de fourniture pour la vente de biogaz injecté dans le réseau de gaz naturel.

Article L. 446-18 du code de l'énergie : bénéficie des garanties d'origine de biogaz pour les producteurs de biogaz.

Article L. 446-20 du code de l'énergie : obligation d'inscription des installations concernées au registre national des garanties d'origine.

Article L. 446-21 du code de l'énergie : modalités de résiliation des contrats et de remboursement.

Article L. 446-22 du code de l'énergie : émission des garanties d'origine au bénéfice de l'État, si ces garanties ne l'ont pas été dans un délai limité par le producteur – par l'organisme en charge du registre.

Article L. 446-31 du code de l'énergie : définition du dispositif des certificats de production.

Article L. 446-37 du code de l'énergie : délivrance des certificats de production « à proportion de la quantité de biogaz injecté dans le réseau de gaz naturel ».

Cet article n'a pas fait l'objet de modifications ultérieures, au stade de la séance publique, en première lecture devant le Sénat.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté les amendements de suppression CE1269 du rapporteur et CE995 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE).

*

* *

Article 16 duodecies

Application de mesures de simplification en matière d'hydrogène renouvelable et bas-carbone

Adopté par la commission avec modifications.

L'article 16 *duodecies* porte un certain nombre de mesures de simplification en matière d'hydrogène renouvelable et bas-carbone. Il consolide la planification territoriale, en donnant un rôle de régulation actif à la Commission de régulation de l'énergie et facultatif aux autorités organisatrices de la distribution d'énergie, en organisant une planification nationale dans le cadre de la future programmation pluriannuelle de l'énergie, en favorisant un dialogue territorial au sein des comités régionaux de l'énergie et en permettant des mutualisations autour de bassins de vie (études, raccordements) dans le cadre des plateformes industrielles.

Cet article a été modifié par la commission, pour clarifier sa rédaction et intégrer le contenu de l'article 16 *terdecies* en son sein, afin de limiter la dispersion des dispositions relatives à l'hydrogène au sein du code de l'énergie.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. DES ACTIONS D'AMPLEUR ONT ÉTÉ ENTREPRISES AUX NIVEAUX EUROPÉEN ET NATIONAL POUR DÉVELOPPER LA FILIÈRE HYDROGÈNE, QUI EST UN VECTEUR DE DÉCARBONATION DE L'ÉCONOMIE

Le vecteur hydrogène présente de nombreux usages énergétiques. L'hydrogène peut être utilisé pour remplacer les énergies fossiles utilisées dans l'industrie ou la mobilité, mais aussi pour stocker l'électricité, via le « *power-to-hydrogen-to-power* ». Selon France Hydrogène, les 6,5 GW de capacités d'électrolyseurs décarbonés prévus d'ici 2030 pourraient produire 680 000 tonnes d'hydrogène par an.

Plusieurs initiatives ont donc été mises en œuvre aux niveaux français et européen pour développer la production d'hydrogène.

Au niveau européen, une stratégie européenne pour l'hydrogène fixe un objectif de 6 GW de capacités d'électrolyseurs renouvelables en 2024 et 40 GW en 2030. Une alliance pour l'hydrogène propre a été proposée auprès de 500 entreprises, le 10 mars 2020, puis un projet important d'intérêt européen commun (Piiec) a été lancé le 17 novembre 2020, associant 23 États membres et la Norvège. Une centaine de projets, dont quinze pour la France, sont en cours de notification à la Commission européenne. Par ailleurs, le paquet « *Ajustement à l'objectif 55* » fixe un objectif de 50 % d'hydrogène dans l'industrie et de 2,6 % dans les transports d'ici 2030 ; ces objectifs pourraient être relevés à 75 % et 5 %, pour atteindre une production de 10 millions de tonnes et une importation de 10 millions de tonnes, dans le cadre du plan « RePowerEU ».

Au niveau national, une stratégie pour le développement de l'hydrogène décarboné a été lancée le 8 septembre 2020, qui fixe un objectif de déploiement de capacités d'électrolyseurs décarbonés à hauteur de 6,5 GW en 2030. La France s'est fixé l'objectif de développer l'hydrogène bas-carbone et renouvelable et ses usages industriel, énergétique et pour la mobilité, avec la perspective d'atteindre de 20 %

à 40 % des consommations totales d'hydrogène et d'hydrogène industriel à l'horizon 2030.

B. LE CODE DE L'ÉNERGIE A FAIT L'OBJET DE MODIFICATIONS SUBSTANTIELLES POUR MIEUX INTÉGRER LA QUESTION DE L'HYDROGÈNE AU SEIN DU CADRE JURIDIQUE NATIONAL

L'article 52 de la loi du 8 novembre 2019 relative au climat et à l'énergie habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance un ensemble de dispositions visant à définir la terminologie des différents types d'hydrogène en fonction de la source d'énergie utilisée pour sa production, à permettre la production, le transport, le stockage et la traçabilité de l'hydrogène et à définir un cadre de soutien au bénéfice de l'hydrogène produit à partir d'énergie renouvelable ou par électrolyse de l'eau, à l'aide d'électricité bas-carbone.

L'ordonnance n° 2021-167 du 17 février 2021 relative à l'hydrogène, publiée au *Journal officiel* du 18 février 2021, a procédé à la création de l'ensemble des dispositions concernées, désormais rassemblées au sein du livre VIII du code de l'énergie. Celles-ci portent respectivement sur la production de l'hydrogène (titre I^{er}), les garanties de traçabilité et d'origine (titre II), le transport et la distribution (titre III), le stockage (titre IV) et la vente (titre V).

On rappelle, pour mémoire, que l'article L. 811-1 du code de l'énergie définit les principales notions de base applicables à l'hydrogène.

Article L. 811-1 du code de l'énergie : hydrogène, hydrogène renouvelable et hydrogène bas-carbone

L'hydrogène est le gaz composé, dans une proportion déterminée par arrêté du ministre chargé de l'énergie, de molécules de dihydrogène, obtenu après mise en œuvre d'un procédé industriel.

L'hydrogène renouvelable est l'hydrogène produit par électrolyse, en utilisant de l'électricité issue de sources d'énergie renouvelable telles que définies à l'article L. 211-2, ou par toute autre technologie utilisant des sources d'énergie renouvelable. Dans tous les cas, le procédé de production émet, par kilogramme d'hydrogène produit, une quantité d'équivalents dioxyde de carbone inférieure ou égale à un seuil.

L'hydrogène bas-carbone est l'hydrogène dont le procédé de production engendre des émissions inférieures ou égales au seuil retenu pour la qualification d'hydrogène renouvelable, sans pouvoir néanmoins recevoir cette dernière qualification, faute d'en remplir les autres critères.

L'hydrogène carboné est l'hydrogène qui n'est ni renouvelable, ni bas-carbone.

C. LA NÉCESSITÉ DE MESURES COMPLÉMENTAIRES POUR MIEUX PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT DE LA FILIÈRE HYDROGÈNE EN FRANCE

Dans le cadre de leur rapport d'information intitulé « Nucléaire et hydrogène : l'urgence d'agir », nos collègues sénateurs Daniel Grémillet, Jean-Pierre Moga et Jean-Jacques Michau font le constat d'une planification territoriale perfectible pour soutenir le développement de projets de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone.

En l'état actuel du droit, les compétences reconnues à la Commission de régulation de l'énergie et définies aux articles L. 131-1 et L. 131-2 du code de l'énergie restent en effet attachées au marché de l'électricité et du gaz, sans mention explicite de l'hydrogène. La même problématique se pose d'ailleurs pour les autorités organisatrices de la distribution de l'énergie, dont les compétences sont définies à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales. Les sénateurs ont également relevé que la programmation pluriannuelle de l'énergie (article L. 141-2 du code de l'énergie) ne comprend pas de véritable stratégie de promotion des projets de cette nature et que les comités régionaux de l'énergie (article L. 141-5-2 du même code) n'intègrent pas la question de l'hydrogène dans le champ de leur réflexion.

L'article 16 *duodecies* entend résorber ces difficultés en complétant le cadre existant, afin de donner une impulsion nouvelle au déploiement des projets de production d'hydrogène renouvelable et bas-carbone tout en renforçant le rôle des différents acteurs précités.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE DU PROJET DE LOI INITIAL

L'article 16 *duodecies* n'existait pas au sein du projet de loi initial.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 16 *duodecies* modifie un ensemble de dispositions codifiées afin d'intégrer plusieurs recommandations du rapport d'information précité sur l'énergie nucléaire et l'hydrogène bas-carbone.

Cet article insère, en premier lieu, un nouvel article L. 131-2-1 dans le code de l'énergie, qui confie à la Commission de régulation de l'énergie la mission de concourir au déploiement des installations de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, au sens de l'article L. 811-1 du même code de l'énergie. L'objet de cette modification est de faire de la Commission un véritable régulateur du marché de l'hydrogène, à l'instar du rôle qu'elle joue déjà en matière d'électricité et de gaz.

L'article complète également les articles relatifs à la programmation pluriannuelle de l'énergie (article L. 141-2) et au rôle des comités régionaux de l'énergie (article L. 141-5-2) afin de prévoir, respectivement, un objectif de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone et la possibilité, pour les comités régionaux, de débattre du sujet du stockage de l'énergie et du vecteur hydrogène.

Enfin, l'article 16 *duodecies* procède à plusieurs modifications complémentaires :

– il modifie l'article L. 812-3 du code de l'énergie pour définir la notion de « bilan carbone » ainsi que les principales modalités de son évaluation, dans la mesure où ce dispositif conditionne le soutien public à la production de certaines catégories d'hydrogène ;

– il modifie l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales afin de reconnaître un rôle facultatif d'appui à l'autorité organisatrice d'un réseau public d'électricité, en matière de soutien au développement de projets d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone ;

– il complète l'article L. 515-48 du code de l'environnement, pour y insérer une phrase ainsi qu'un renvoi à l'article L. 811-1 du code de l'énergie (mutualisation de plateformes existantes) ;

– il crée, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, un référent unique pour les porteurs de projet d'installations de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, avec pour mission d'instruire les autorisations concernées. Il est prévu que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur cette expérimentation dans un délai de six mois la fin de cette expérimentation.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Cet article a été modifié par la commission.

La rédaction de son alinéa 3 a fait l'objet de deux amendements rédactionnels identiques CE1270 du rapporteur et CE989 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE).

En outre, le contenu de l'article 16 *terdecies* a été intégré en son sein, afin de limiter la dispersion des dispositions relatives à l'hydrogène au sein du code de l'énergie (amendement CE1266 du rapporteur).

*

* *

Article 16 terdecies (supprimé)

Lien entre l'hydrogène renouvelable et bas-carbone et les opérations d'autoconsommation individuelle ou collective en électricité

Supprimé par la commission

L'article 16 *terdecies* accordait la possibilité, pour les installations de production d'hydrogène renouvelable, de participer à des opérations d'autoconsommation individuelle ou collective.

Cet article a été supprimé par la commission par coordination avec l'introduction de son contenu au sein de l'article 16 *duodecies*.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'HYDROGÈNE : UNE ÉNERGIE RENOUVELABLE DONT LE DÉVELOPPEMENT DOIT ÊTRE ENCOURAGÉ

L'hydrogène est l'élément le plus abondant de l'Univers. Sur Terre, il est rarement présent à l'état pur, mais il entre dans la composition de l'eau, dont la molécule est constituée de deux atomes d'hydrogène et d'un atome d'oxygène (H₂O), et dans celle des hydrocarbures.

C'est un gaz dont les propriétés chimiques offrent un intérêt énergétique majeur. Il est un vecteur énergétique, car il offre la possibilité, après avoir été produit, d'être stocké, transporté et utilisé. L'énergie contenue dans l'hydrogène peut être récupérée de deux façons : en le brûlant ou par une pile à combustible.

Pour en produire, il faut un composant contenant de l'hydrogène (gaz naturel, pétrole, charbon, eau) et une source d'énergie (hydrocarbures ou électricité). À ce jour, les principales méthodes utilisées (le reformage du gaz naturel par de la vapeur d'eau surchauffée ou la gazéification par combustion) présentent l'inconvénient d'être émettrices de CO₂, bien que des progrès aient permis d'améliorer leur rendement et la performance énergétique. Une voie particulièrement prometteuse est celle de la production d'hydrogène par électrolyse de l'eau, à partir d'électricité décarbonée ou renouvelable.

L'hydrogène est, à ce jour, utilisé principalement dans l'industrie, en particulier l'industrie chimique (production d'ammoniac pour les engrais, de méthanol, etc.) et le raffinage des produits pétroliers. Mais en tant que vecteur d'énergie, il peut être utilisé comme :

– **Carburant propre** : il apporte alors l'énergie nécessaire aux véhicules équipés d'une pile à combustible et permet une mobilité sans émission de polluants ⁽¹⁾;

– **Gaz** : selon les ministères de la transition écologique et énergétique, l'hydrogène produit pourra, à terme et quand cela sera nécessaire, être injecté dans le réseau de gaz, mélangé au méthane ou pur dans des réseaux dédiés. Des travaux pour évaluer les impacts sur la sûreté sont en cours de réalisation ;

– **Stockage de l'énergie** : l'hydrogène peut être stocké sous forme gazeuse ou sous forme liquide, avant de produire de l'électricité au sein d'une pile à combustible. Ainsi, l'hydrogène peut être utilisé pour faciliter le déploiement des énergies renouvelables, tout en améliorant la stabilité de la production énergétique.

Le **déploiement de l'hydrogène renouvelable** est, quant à lui, essentiel à la réindustrialisation et à une mobilité plus propre. Il participe pleinement d'une souveraineté énergétique et de la transition écologique.

B. LE CODE DE L'ÉNERGIE DÉFINIT LES NOTIONS D'HYDROGÈNE RENEUVELABLE ET D'OPÉRATIONS DE CONSOMMATION INDIVIDUELLE ET COLLECTIVE

Les notions d'hydrogène et d'opérations de consommation individuelle et collective sont définies aux articles L. 811-1, L. 315-1 et L. 315-2 du code de l'énergie.

L'article L. 811-1 du code de l'énergie rassemble la plupart des définitions utiles relatives à l'hydrogène.

L'hydrogène est le gaz composé, dans une proportion déterminée par arrêté du ministre chargé de l'énergie, de molécules de dihydrogène obtenu après mise en œuvre d'un procédé industriel.

L'hydrogène renouvelable est l'hydrogène produit soit par électrolyse en utilisant de l'électricité issue de sources d'énergie renouvelable telles que définies à l'article L. 211-2, soit par toute autre technologie utilisant des sources d'énergie renouvelable. Dans tous les cas, son procédé de production émet, par kilogramme d'hydrogène produit, une quantité d'équivalents dioxyde de carbone inférieure ou égale à un seuil.

L'hydrogène bas-carbone est l'hydrogène dont le procédé de production engendre des émissions inférieures ou égales au seuil retenu pour la qualification d'hydrogène renouvelable, sans pouvoir, pour autant, recevoir cette dernière qualification, faute d'en remplir les autres critères.

L'hydrogène carboné est l'hydrogène qui n'est ni renouvelable, ni bas-carbone.

Par ailleurs, les articles L. 315-1 et L. 315-2 du code de l'énergie disposent :

(1) Une pile à combustible alimentée par l'hydrogène produit de l'électricité et le processus chimique rejette de l'eau.

– **qu’une opération d’autoconsommation individuelle** est le fait, pour un producteur dit « autoproducteur », de consommer lui-même et sur un même site tout ou partie de l’électricité produite par son installation ;

– **qu’une opération d’autoconsommation est dite « collective »** lorsque la fourniture d’électricité est effectuée entre un ou plusieurs producteurs et un ou plusieurs consommateurs finals liés entre eux au sein d’une personne morale et dont les points de soutirage et d’injection sont situés dans le même bâtiment, y compris des immeubles résidentiels.

C. LE PRINCIPE DE MONOPOLE DE GESTION DES RÉSEAUX DE DISTRIBUTION D’ÉLECTRICITÉ FAIT OBSTACLE, EN RÉGLE GÉNÉRALE, A LA PERSPECTIVE D’UN RACCORDEMENT INDIRECT

Le droit européen encadre le marché de l’électricité afin de fixer des règles communes pour les différents États membres. Il s’agit, en l’espèce, de la directive du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l’électricité.

L’article 24 de la directive, transposé au sein de l’article L. 111-52 du code de l’énergie, prévoit un monopole de gestion des réseaux de distribution d’électricité.

Les gestionnaires des réseaux publics de distribution d’électricité sont, dans leurs zones respectives de desserte exclusive :

– la société gestionnaire des réseaux publics de distribution, issue de la séparation entre les activités de gestion de réseau public de distribution et les activités de production ou de fourniture exercées par Électricité de France en application de l’article [L. 111-57](#) ;

– les entreprises locales de distribution définies à l’article [L. 111-54](#) ou les entreprises locales de distribution issues de la séparation entre leurs activités de gestion de réseau public de distribution et leurs activités de production ou de fourniture, en application de l’article L. 111-57 ou de l’article [L. 111-58](#).

Le gestionnaire du réseau public de distribution d’électricité est, dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental, l’entreprise Électricité de France ainsi que les sociétés mentionnées aux articles [L. 151-2](#) et [L. 152-4](#).

Qu'est-ce qu'un raccordement indirect ?

Au sens du code de l'énergie, **un raccordement est dit « indirect »** lorsque le point de soutirage du demandeur du raccordement n'est pas sur le réseau de distribution publique d'électricité (art. L. 347-1 du code de l'énergie). Par « **point de soutirage** » et par opposition à « point d'injection », on entend une installation de consommation d'électricité ou de gaz naturel raccordée à un réseau de distribution ou de transport, dont les données de comptage ne sont pas nulles sur la totalité de la période annuelle considérée (art. D. 111-59).

Le monopole de gestion des réseaux de distribution d'électricité a pu conduire **certains projets de production d'hydrogène** à ne pas pouvoir se raccorder indirectement au réseau pour y participer à des opérations d'autoconsommation individuelle et collective. C'est le cas, par exemple, de la société Lhyfe Bouin SASU, qui avait pour projet de produire de l'hydrogène vert à partir d'un électrolyseur raccordé au pied d'un site de production éolien. L'opérateur souhaitait donc réaliser un raccordement indirect d'un consommateur, l'électrolyseur, en aval d'un site de production.

Le raccordement indirect de cette installation a toutefois été refusé, y compris après recours de l'entreprise concernée devant le juge judiciaire. Dans un arrêt rendu le 4 septembre 2018, la Cour de cassation a en effet estimé que cette demande méconnaissait le principe de monopole de gestion des réseaux de distribution d'électricité.

D. IL. EXISTE NÉANMOINS UN CADRE DÉROGATOIRE POUR LES BORNES DE RECHARGE DE VÉHICULES

Le raccordement de nouveaux consommateurs doit s'opérer directement sur le réseau public de distribution, sauf s'il s'inscrit dans le cadre des dérogations prévues par la loi, qui ne concernent que les réseaux intérieurs dans les immeubles de bureaux (article L. 345-1 du code de l'énergie) et les lignes directes ou réseaux fermés au sein d'une entreprise ou entre entreprises (articles L. 343-1 et L. 344-1 du code de l'énergie).

Le législateur a toutefois prévu une exception à ce principe, concernant les bornes de recharge de véhicules électriques.

En effet et ainsi que le rappelle l'exposé des motifs de l'amendement à l'origine du présent article du projet de loi, *« le raccordement indirect des bornes de recharge au réseau public d'électricité peut permettre de faciliter le fonctionnement et d'optimiser l'usage des installations existantes [qu'il s'agisse du] raccordement des bornes de recharge via le réseau électrique associé à l'éclairage public, dans certaines conditions techniques [ou du] raccordement via le réseau d'une copropriété qui, dans certaines configurations techniques, peut permettre un raccordement plus facile et favoriser une complémentarité des usages pour optimiser la sollicitation du réseau public ».*

La loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, dite loi « LOM », a donc créé une section spécifique au sein du code de l'énergie, comprenant quatre articles numérotés L. 347-1 à L. 347-4 et consacrée au raccordement indirect des infrastructures de recharge de véhicules électriques. Ces dispositions sont désormais reprises aux articles L. 353-8 et L. 353-9 du code de l'énergie, à la suite de l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

E. EN OUTRE, LA LOI « ÉNERGIE-CLIMAT » A CONFIE À LA COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉNERGIE UN « BAC À SABLE RÉGLEMENTAIRE » OFFRANT DES POSSIBILITÉS DE DEROGATIONS SUPPLÉMENTAIRES, SOUS RÉSERVE DE VALIDATION PAR LA COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉNERGIE

L'article 61 de la loi dite « Energie-Climat » de 2019 a créé un « *bac à sable réglementaire* », c'est-à-dire la possibilité, pour la Commission de régulation de l'énergie ou l'autorité administrative, d'accorder des dérogations, pour une durée de 4 ans renouvelable une fois, aux conditions d'accès ou d'utilisation des réseaux ou installations. L'objectif est de promouvoir les technologies et services innovants et intelligents.

D'après la délibération du 11 mars 2021 de la Commission de régulation de l'énergie, la Commission a d'ores et déjà accordé des dérogations à 9 projets, dont 7 liés au biogaz.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE PROJET DE LOI INITIAL

L'article 16 *terdecies* n'existait pas au sein du projet de loi initial.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SENAT

L'article 16 *terdecies* est le fruit de l'adoption, en séance publique, de deux amendements identiques n° 142 et 168, déposés respectivement par des membres des groupes Les Indépendants-République et Territoires et Les Républicains.

Cet article complète l'article L. 811-1 du code de l'énergie par une phrase prévoyant que l'électricité produite « *peut être fournie dans le cadre d'une opération d'autoconsommation individuelle ou collective, telle que définie aux articles L. 315-1 et L. 315-2* ».

De cette façon, l'article entend, selon les exposés des motifs des amendements qui en sont à l'origine, encourager les projets d'installations de production d'hydrogène en leur octroyant la possibilité de participer à des

opérations d'autoconsommation, notamment par le raccordement indirect des unités de production d'hydrogène renouvelable aux installations d'énergies renouvelables.

La portée juridique du dispositif proposé n'est pas évidente, dans la mesure où, d'une part, les articles L. 315-1 et L. 315-2 du même code n'excluent pas la possibilité, pour un propriétaire, de participer à de telles opérations, et où, d'autre part, l'article ne modifie pas les contours du régime dérogatoire applicable au raccordement indirect, qui reste prohibé en dehors des cas spécifiques d'ores et déjà prévus au sein du code de l'énergie.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Cet article a été supprimé par la commission consécutivement à l'adoption des amendements identiques CE1417 du rapporteur et CE469 de Mme Aurélie Trouvé (LFI-NUPES).

*

* *

Article 16 quaterdecies (supprimé)

Suppression de l'avis favorable de la CDPENAF pour les projets d'installations de production ou de stockage d'énergie renouvelable, de gaz bas-carbone et d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte

Supprimé par la commission

La commission des affaires économiques, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Le présent article, introduit par le Sénat, supprimait la nécessité de l'avis favorable de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) pour les projets d'installations de production ou de stockage d'énergie renouvelable, de gaz bas-carbone et d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de suppression de cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 181-12 du code rural et la pêche maritime prévoit que tout projet d'élaboration ou de révision d'un document d'aménagement ou d'urbanisme ayant pour conséquence d'entraîner le déclassement de terres classées agricoles, tout projet d'opération d'aménagement et d'urbanisme ayant pour conséquence la réduction des surfaces naturelles, des surfaces agricoles et des surfaces forestières dans les communes disposant d'un document d'urbanisme, et tout projet entraînant la réduction des espaces non encore urbanisés dans une commune soumise au règlement national d'urbanisme, doit faire l'objet d'un avis favorable de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) ⁽¹⁾ en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte.

Les membres de la CDPENAF se prononcent sur projets « *au regard de l'objectif de préservation des terres agricoles* » en prenant en compte l'ensemble des critères suivants :

(1) En application de l'article L. 181-10 du code de l'environnement, la CDPENAF est présidée par le préfet et composée, en proportion égale, de représentants : des services de l'État ; des collectivités territoriales ; des professions agricole et forestière, des opérateurs fonciers agricoles et d'au moins un propriétaire foncier ; des associations agréées de protection de l'environnement.

- les objectifs d'intérêt général du projet ;
- les potentialités agronomiques et environnementales des terres agricoles ;
- les réserves de constructibilité existant dans les zones urbaines ou à urbaniser de la commune considérée et des communes limitrophes ;
- la possibilité de solutions alternatives.

Toutefois, le deuxième alinéa de l'article L. 181-12 du code rural et la pêche maritime prévoit que l'avis favorable de la CDPENAF n'est pas requis lorsque la procédure relative au document d'urbanisme ou le projet a pour objet un programme comportant majoritairement du logement social.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Cet article est issu de l'adoption en séance publique d'un amendement n° 380 rectifié *bis* de M. Georges Patient (groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants), qui a fait l'objet d'un avis de sagesse de la commission et du Gouvernement. Il vise à lever les blocages administratifs à la réalisation de projets d'énergie renouvelable dans les zones non interconnectées ⁽¹⁾.

Il complète le deuxième alinéa de l'article L. 181-12 du code rural et de la pêche maritime pour prévoir que l'avis favorable de la CDPENAF n'est pas requis lorsque la procédure relative au document d'urbanisme ou le projet a pour objet des projets d'installations de production ou de stockage :

- d'énergie renouvelable ;
- de gaz bas-carbone ;
- d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté des amendements CD332 de M. Julien Dive (LR), CD404 de M. Marcellin Nadeau (GDR-NUPES), CD612 de M. Philippe Naillet (SOC) et CD916 de Pascale Boyer (RE), qui ont recueilli un avis favorable du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve et un avis de sagesse du Gouvernement. Ils suppriment l'article 16 *quaterdecies*. La commission a jugé que le maintien de l'avis conforme des CDPENAF sur les projets d'énergies renouvelables dans les zones non

(1) Territoires ne sont pas connectés au réseau d'électricité continental (ou qui le sont de façon limitée) et qui voient leur approvisionnement en électricité spécifiquement contraint. Il s'agit notamment de la Corse, des îles du Ponant, de la Guadeloupe, de La Réunion, de Mayotte, de la Martinique, de la Guyane, de Saint - Martin, de Saint-Barthélemy, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Wallis-et-Futuna-notamment.

interconnectées était indispensable. En effet, ce dispositif permet notamment de lutter contre la réduction des terres agricoles.

La commission des affaires économiques a supprimé l'article 16 *quaterdecies*.

*

* *

Article 16 quindecies (nouveau)

Intégration de l'énergie géothermique de surface dans l'étude de faisabilité technique et économique mentionnée à l'article L. 122-1 du code de la construction et de l'habitation

Introduit par la commission

Le présent article, introduit par amendement de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, intègre l'énergie géothermique de surface dans l'étude de faisabilité technique et économique chargée d'évaluer les diverses solutions d'approvisionnement en énergie des bâtiments à construire ou qui font l'objet de travaux de rénovation énergétique.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 122-1 du code de la construction et de l'habitation dispose qu'afin de favoriser le recours aux énergies renouvelables, les bâtiments font l'objet, avant leur construction ou la réalisation de travaux de rénovation énergétique, d'une étude de faisabilité technique et économique qui évalue les diverses solutions d'approvisionnement en énergie, sauf dans les cas où l'autorité compétente pour les services de distribution d'énergie impose l'utilisation d'un approvisionnement en énergie spécifique.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement CD981 de M. Bruno Millienne (Dem) qui prévoit que l'étude de faisabilité mentionnée à l'article L. 122-1 du code de la construction et de l'habitation doit inclure l'énergie géothermique de surface. Il a recueilli un avis favorable du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve et du Gouvernement. Aujourd'hui, cette étude doit évaluer des solutions d'approvisionnement en énergie

renouvelable choisies librement par le maître d’ouvrage, mais pas nécessairement l’énergie géothermique de surface. Or il paraît important d’y inclure la géothermie. En effet, le I de l’article 4 du décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l’énergie prévoit que les objectifs de développement de la production de chaleur et de froid renouvelables et de récupération en France métropolitaine continentale sont compris entre 4 et 5,2 TWh pour 2028 pour la géothermie.

La commission des affaires économiques a adopté l’amendement créant l’article 16 *quindecies*.

*
* *

Article 16 sexdecies (nouveau)

Remise au Parlement d’un rapport relatif au financement des énergies marines renouvelables

Introduit par la commission

Le présent article, introduit par amendement de la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire, demande la remise au Parlement d’un rapport relatif au financement des énergies marines renouvelables.

La commission du développement durable et de l’aménagement du territoire a adopté un amendement CD711 de Mme Aurélie Trouvé (LFI-NUPES) qui a recueilli un avis de sagesse du rapporteur pour avis M. Pierre Cazeneuve et du Gouvernement. Il prévoit la remise au Parlement d’un rapport relatif au financement des énergies marines renouvelables qui évalue les modalités de mise en œuvre, les besoins de financement et les bénéfices pour le déploiement des énergies marines renouvelables que peut engendrer la création d’un fonds des énergies marines renouvelables piloté par l’Agence de la transition écologique.

La commission des affaires économiques a adopté l’amendement créant l’article 16 *sexdecies*.

TITRE IV MESURES TRANSVERSALES DE FINANCEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES ET DE PARTAGE DE LA VALEUR

CHAPITRE I^{ER}

Mesures en faveur du financement de la production des énergies renouvelables et de la fourniture à long terme d'électricité

Article 17

Dispositions diverses relatives aux contrats de vente directe d'énergie entre un producteur et un consommateur final

Adopté par la commission avec modifications

L'article 17 comporte plusieurs dispositions relatives aux contrats de vente directe d'énergie, regroupées au sein de trois grands axes :

– une disposition spécifique au contrat liant le consortium Exeltium, composé d'entreprises électro-intensives, et EDF. Il prévoit que l'une des parties au contrat puisse saisir la Commission de régulation de l'énergie en cas d'évolutions exceptionnelles des prix de marché de l'électricité, qui viendraient bouleverser l'équilibre économique du contrat. La Commission pourra alors proposer divers mécanismes d'ajustement des paramètres du contrat ;

– la création d'un cadre juridique pour la conclusion de contrats de vente directe d'énergie entre un producteur et un consommateur final, autrement appelés *Power Purchase Agreements* (PPA). Il est notamment prévu que les bénéficiaires de dispositifs de soutien public à la production d'énergies renouvelables *via* des procédures de mise en concurrence puissent revendre, en complément de ce soutien, une autre partie de leur production sous forme de PPA ;

– l'application aux contrats de type PPA, pour l'achat d'énergie renouvelable, d'un régime fiscal incitatif, afin d'encourager leur développement.

Outre d'autres ajustements sur certaines dispositions de l'article, la commission des affaires économiques a supprimé le dispositif de saisine de la CRE par les parties au contrat Exeltium.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES DISPOSITIFS ACTUELS DE SOUTIEN PUBLIC AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES

Les dispositifs de soutien public aux installations de production fonctionnant à partir d'énergies renouvelables s'appliquent tant à la **production d'électricité à partir de sources renouvelables** qu'à la production de **biogaz**.

1. Les dispositifs financiers de soutien : obligation d'achat et complément de rémunération

a. L'obligation d'achat

Dans le cadre d'une obligation d'achat d'électricité au sens des articles L. 314-1 à L. 314-13 du code de l'énergie, EDF et les entreprises locales de distribution (ELD) doivent racheter, à un tarif déterminé, l'électricité produite par les producteurs utilisant des sources d'énergie renouvelables (ENR). Le tarif d'achat est fixé par voie réglementaire. Le contrat est conclu pour une durée de quinze à vingt ans en moyenne. Ce tarif vise à combler les coûts de développement liés aux installations d'énergie renouvelable. La liste des installations éligibles à l'obligation d'achat est établie par voie réglementaire.

Cette obligation de rachat constitue une charge imputable aux missions de service public des distributeurs d'électricité, qui reçoivent donc de l'État une compensation à ce titre (article L. 121-7 du code de l'énergie).

Les obligations d'achat existent pour les producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, mais également pour les producteurs de biogaz : ce sont alors les dispositions des articles L. 446-4 à L. 446-6-1 du code de l'énergie qui s'appliquent.

b. Le complément de rémunération

Le complément de rémunération (articles L. 314-18 à L. 314-27 du code de l'énergie, pour les installations produisant de l'électricité) se rapproche davantage des mécanismes de marché que le contrat d'achat. L'État verse un complément de rémunération au producteur d'énergie renouvelable, lorsque son électricité est vendue à un prix inférieur à un prix de référence. La logique est cependant la même que pour le tarif d'achat : faciliter le développement de la production d'énergie renouvelable en limitant les surcoûts pour les porteurs de projets.

Ce type de soutien vise généralement des installations de capacité plus importante que pour les obligations d'achat. La liste des installations éligibles est fixée par voie réglementaire.

De la même manière que pour l'obligation d'achat, EDF reçoit une compensation pour le versement des compléments de rémunération, puisqu'il s'agit d'une charge se rattachant à ses missions de service public.

Les compléments de rémunération existent pour les producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable. Ils existent également pour les producteurs de biogaz, **mais uniquement lorsque la production de biogaz est majoritairement destinée à des usages liés à la mobilité** (articles L. 446-7 à L. 446-17 du code de l'énergie).

2. Les modalités d'attribution de ces dispositifs de soutien : guichet ouvert ou mise en concurrence

Les obligations d'achat et les compléments de rémunération peuvent être attribués soit *via* un guichet ouvert, soit à l'issue de procédures de mise en concurrence.

Les **guichets ouverts** sont généralement destinés aux installations de petite taille, dont les technologies sont matures et les coûts de production connus. Le guichet ouvert permet à tout producteur d'énergie renouvelable dont l'installation remplit les critères d'éligibilité définis par la loi et le règlement de bénéficier d'un soutien dès lors qu'il en fait la demande. Ils existent pour **l'électricité** (articles L. 314-1 et suivants du code de l'énergie) et pour le **biogaz injecté dans les réseaux**.

Des **procédures de mise en concurrence** peuvent être mises en place lorsque les capacités de production ne correspondent pas aux objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie. Un appel d'offres ou un dialogue concurrentiel est alors lancé par l'État ; seuls les lauréats désignés à l'issue de l'une de ces procédures bénéficient du soutien demandé. Les mises en concurrence existent tant pour **l'électricité** (articles L. 311-10 et suivants du code de l'énergie) que pour le **biogaz injecté dans le réseau** (article L. 446-5 du même code).

Les installations concernées peuvent être soumises à des **contrôles**, aux frais du producteur, afin de s'assurer de leur conformité aux réglementations en vigueur et, le cas échéant, aux prescriptions de l'appel d'offres (articles L. 311-13-5, L. 314-7-4, L. 314-25, L. 446-6 et L. 446-13 du code de l'énergie).

3. Un dispositif de soutien non financier et non cumulable avec les dispositifs financiers : les garanties d'origine

Le mécanisme des garanties d'origine est décrit aux articles L. 314-14 à L. 314-16 du code de l'énergie pour l'électricité et aux articles L. 446-18 à L. 446-22-1 du même code pour le biogaz⁽¹⁾. Une garantie d'origine est définie à l'article R. 314-53 dudit code comme « *un document électronique servant uniquement à prouver au client final qu'une part ou une quantité déterminée d'énergie a été produite à partir de sources renouvelables ou par cogénération* ». **Les garanties d'origine visent donc à mieux informer le consommateur sur l'origine de l'électricité ou du biogaz produits.** Ces garanties d'origine sont délivrées au producteur d'électricité renouvelable ou de biogaz à sa demande ; elles ne sont cependant pas cumulables avec un contrat d'achat ou un complément de rémunération. Si le producteur dispose de l'un de ces deux mécanismes financiers de soutien, il peut néanmoins demander l'émission de garanties d'origine au titre de sa production, mais celles-ci sont alors émises au bénéfice de l'État.

(1) Des garanties d'origine pour l'ensemble des gaz renouvelables doivent entrer en vigueur le 1^{er} avril 2023 (articles L. 445-3 et suivants du code de l'énergie).

Les garanties d'origine peuvent ensuite être achetées par les fournisseurs auprès des producteurs.

B. LES CONTRATS DE VENTE DIRECTE D'ÉNERGIE ENTRE PRODUCTEUR ET CONSOMMATEUR OU *POWER PURCHASE AGREEMENTS* (PPA)

Un *Power Purchase Agreement* (PPA) est un contrat de vente d'énergie directement conclu entre un producteur et un consommateur final. Ce type de contrat n'est aujourd'hui encadré par aucune disposition spécifique du code de l'énergie. L'article L. 333-1 de ce code encadre uniquement l'activité de fourniture d'électricité et l'article L. 443-1 celle de gaz.

Par ailleurs, il est précisé que la Commission de régulation de l'énergie concourt au bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel et surveille les transactions effectuées entre fournisseurs, négociants et producteurs sur celui-ci (articles L. 131-1 et L. 131-2 du code de l'énergie).

Les contrats PPA se développent à mesure que les technologies de production d'énergie renouvelable gagnent en maturité. D'après l'Agence internationale de l'énergie, près de 15 GW de PPA ont été conclus en 2020 aux États-Unis et 7,2 GW en Europe, contre respectivement 9,8 GW et 2,3 GW en 2018 ⁽¹⁾. Plus récemment, la Commission de régulation de l'énergie a commandé une étude sur le développement des PPA, qui relève une puissance totale de 40 GW liée à ce type de contrat dans 11 pays européens, résultant souvent de nouvelles installations. **L'étude comptabilise 500 MW de capacités renouvelables contractées en PPA en France (en cumul), contre, par exemple, 13 GW en Espagne** – dans un cas comme dans l'autre, principalement pour du photovoltaïque ⁽²⁾.

Les PPA sont généralement conclus pour de longues durées (15 à 20 ans), ce qui permet à la fois de sécuriser le consommateur final et le producteur, ce dernier disposant de la visibilité nécessaire pour effectuer ses investissements. Les volumes engagés et la structure tarifaire pratiquée sont variables.

C. UN TYPE PARTICULIER DE CONTRAT PPA : LE CONTRAT LIANT LE CONSORTIUM EXELTIUM À EDF

1. Exeltium permet de répondre à la forte demande en électricité des entreprises électro-intensives

Les entreprises dites « électro-intensives » ont des besoins très importants de fourniture en électricité : elles appartiennent à des secteurs tels que la sidérurgie, l'aluminium, la chimie, etc. Le prix de cette électricité constitue dès lors un

(1) Source : [International Energy Agency, « Renewable energy market update 2021 », mai 2021.](#)

(2) [Commission de régulation de l'énergie et Agence E-cube, « Etude sur le développement des PPA en Europe », février 2022](#)

paramètre majeur de leur compétitivité, car il peut représenter de 15 % à 50 % de leur coût de production ⁽¹⁾. Les critères permettant de qualifier une entreprise d'électro-intensive sont définis à l'article 238 *bis* HW du code général des impôts.

Afin d'optimiser leurs coûts, une centaine de sites électro-intensifs français, qui concernent 25 groupes industriels, se sont rassemblés dans un consortium, baptisé Exeltium, en 2005. Le consortium a négocié auprès d'EDF un contrat d'approvisionnement direct à long terme, financé à 90 % par de l'emprunt et à 10 % par de l'apport en capital des actionnaires du consortium.

La Commission européenne a donné son accord en 2008 pour un contrat permettant de réserver une puissance de 311 TWh aux acteurs du consortium, sur une durée de 15 à 24 ans. Plus précisément, le contrat est découpé en deux tranches : une première de 148 TWh pendant 24 ans et une seconde de 163 TWh sur la même période – celle-ci n'ayant toujours pas été lancée.

S'agissant du prix, une **avance en tête** a été versée à EDF au titre de la première tranche (1,8 Md€ en 2010), complétée par un prix d'enlèvement proportionnel, payé au fil des livraisons. **Ce contrat permet, selon le consortium, de couvrir un tiers environ des besoins en électricité des sites concernés.** Ils peuvent, pour le reste, s'approvisionner *via* d'autres moyens, par exemple l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh).

Le contrat a été renégocié en 2014 *via* un protocole d'accord entre les deux parties : la forte baisse des prix de l'électricité sur le marché avait érodé la compétitivité du contrat. En contrepartie d'un prix équivalent à celui de l'Arenh, une clause d'indexation sur les prix des marchés de gros a été introduite. Cette clause d'indexation renchérit considérablement le prix payé par les acteurs du consortium aujourd'hui, compte tenu de l'envolée des prix de l'énergie.

2. Les entreprises du consortium Exeltium bénéficient d'un régime de suramortissement fiscal

Le code général des impôts prévoit un dispositif fiscal avantageux pour les sociétés de capitaux ayant pour objet l'acquisition de contrats d'approvisionnement à long terme d'électricité, sous réserve que les sites concernés par cet approvisionnement soient des sites électro-intensifs. Dans les faits, ce régime fiscal ne concerne aujourd'hui qu'un seul consortium : Exeltium.

L'article 238 *bis* HV du code général des impôts dispose ainsi que les souscriptions en numéraire du capital d'une société de capitaux agréée, ayant pour activité l'acquisition de contrats d'approvisionnement à long terme, **sont déductibles de l'impôt sur les sociétés (IS)** acquitté par les entreprises composant une telle société. Cette déduction peut être réalisée à hauteur de 50 % des sommes

(1) Source : données Exeltium.

versées pour la souscription du capital ⁽¹⁾. Pour bénéficier de ce suramortissement, les souscriptions en numéraire doivent avoir été effectuées **avant le 1^{er} janvier 2012**.

L'article 238 *bis* HW du même code décrit les conditions dans lesquelles sont agréées les sociétés d'approvisionnement à long terme éligibles au suramortissement. **Le dispositif est réservé à des sociétés formées par des entreprises exerçant une activité industrielle et répondant à des critères de consommation intensive**, détaillés dans l'article. Le contrat d'approvisionnement de long terme doit être conclu pour des droits à consommation couvrant une période d'au moins quinze ans. La limite du montant du capital agréé est de 600 000 €. L'agrément est délivré par le ministre chargé du budget, après avis du ministre chargé de l'énergie.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 17 poursuit trois objectifs principaux : faciliter la révision du contrat Exeltium face à l'envolée des prix de gros de l'électricité, clarifier le régime juridique applicable aux PPA – particulièrement, pour les installations de production d'énergie renouvelable – et permettre aux souscripteurs de tels contrats de bénéficier d'un régime fiscal avantageux.

1. La possibilité de saisir la Commission de régulation de l'énergie pour les parties au contrat de long terme liant Exeltium à EDF

Le I de l'article 17 insère un nouvel article L. 134-14 dans le code de l'énergie, dans le chapitre consacré aux attributions de la Commission de régulation de l'énergie. Cet article ne s'applique, dans les faits, qu'au contrat liant Exeltium à EDF : il y est précisé que les seuls contrats d'approvisionnement de long terme pour des électro-intensifs concernés sont ceux conclus avant l'entrée en vigueur de la loi.

Il prévoit la possibilité, pour Exeltium ou EDF, de saisir la Commission de régulation de l'énergie d'une demande de révision du contrat de long terme qui les lie. Cette saisine est possible lorsque les « *évolutions exceptionnelles* » des prix de marché de l'électricité conduisent à ce que la clause d'indexation sur le prix de marché entraîne une évolution des coûts du contrat **qui compromette de manière grave l'équilibre de celui-ci**.

Si la Commission de régulation de l'énergie estime la demande fondée, elle dispose alors de deux mois pour proposer aux parties des évolutions du contrat, qui peuvent porter sur les **mécanismes d'ajustement financier** ou sur la **clause d'indexation** sur le prix de marché. Elle peut aussi proposer un **allongement** de la

(1) Les modalités du suramortissement sont précisées par un renvoi à l'article 217 quinquies du code général des impôts.

durée du contrat. Ces propositions de modifications sont encadrées : elles doivent assurer au producteur une juste rémunération et au consortium une nécessaire visibilité sur l'évolution du prix pendant la suite du contrat.

Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie, doit préciser les modalités d'application de cet article.

L'objectif de cette première partie de l'article 17 est donc de faciliter les négociations autour de la révision du contrat liant Exeltium à EDF, dont le prix de fourniture se trouve renchéri en raison de la conjoncture défavorable sur les marchés de l'électricité. **Exeltium anticipe ainsi un prix aval net de 72,60 €/MWh en 2022, en hausse de 80 % par rapport à 2021.**

Le consortium Exeltium et EDF sont liés par un contrat et il est, à ce titre, important de veiller à la préservation de la liberté contractuelle et de la liberté d'entreprendre. **Cela explique d'ailleurs que les parties demeurent libres d'apprécier les suites qu'elles entendent donner aux recommandations de la Commission de régulation de l'énergie.** Le Conseil d'État, dans son avis sur le projet de loi, a souligné que les dispositions de l'article 17 relatives à Exeltium étaient de nature à permettre la résolution à l'amiable des difficultés du contrat qui résultent de la crise de l'énergie actuelle et qu'elles sont « *compte tenu de l'importance de ce contrat au regard de la préservation des éléments essentiels du potentiel économique national, pertinentes et bienvenues* ». Ces dispositions ne soulèvent pas, du point de vue du Conseil d'État, de difficultés d'ordre constitutionnel.

2. L'encadrement juridique des PPA

Le développement des énergies renouvelables et la maturité croissante des technologies associées ont engendré une baisse de leur coût de production. Le **II de l'article 17** permet une articulation des dispositifs de soutien financier existants (contrat d'achat, complément de rémunération) avec les PPA. Il adapte également les dispositions du code de l'énergie qui encadrent l'activité de fourniture d'électricité.

Le Conseil national de la transition écologique (CNTE) encourage le développement des PPA dans son avis sur le projet de loi, soulignant que certains de ses membres souhaitent étendre ce type de contrats aux collectivités « *en veillant au respect des principes d'égalité de traitement des territoires et de leurs habitants* ».

a. Les contrats d'achat et les compléments de rémunération peuvent porter sur une partie seulement de l'électricité produite par un producteur, l'autre étant écoulée sous forme de PPA

Le *a* du 1° du II modifie l'article L. 311-12 du code de l'énergie. Il précise que les producteurs d'électricité lauréats d'une procédure de mise en concurrence

peuvent bénéficier d'un tarif d'achat ou d'un complément de rémunération pour *tout ou partie* de l'électricité produite, alors que la rédaction actuellement en vigueur prévoit qu'ils « *bénéficient* » de l'un ou l'autre de ces mécanismes de soutien pour « *l'électricité produite* ». Il s'agit donc de permettre aux producteurs lauréats d'un dispositif de soutien à l'issue d'une procédure de mise en concurrence de bénéficier de ce soutien sur une partie seulement de l'électricité produite, ce qui leur permet de conclure un PPA pour vendre l'autre partie de l'électricité produite.

Le *b* du 1° du II précise que les installations susceptibles de contrôle au titre de l'article L. 311-13-5 du code de l'énergie sont celles *lauréates* d'une procédure de mise en concurrence, la rédaction actuelle de l'article prévoyant que ces contrôles s'appliquent aux installations pour lesquelles une *demande* de contrat d'achat ou de complément de rémunération est faite dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence.

Enfin, le *c* du 1° du II modifie une disposition de l'article L. 314-4 du code de l'énergie. Cet article permet aujourd'hui à un producteur d'énergie renouvelable bénéficiaire d'une obligation d'achat et qui autoconsomme une partie de l'électricité produite de bénéficier d'une **prime** tenant compte des coûts qui ne sont pas couverts par la vente de son électricité. **L'article 17 supprime la nécessité d'autoconsommer pour se voir accorder le bénéfice de cette prime** : cela veut dire qu'une telle prime pourra être accordée à tout producteur d'énergie renouvelable qui bénéficie d'un tarif d'achat sur une partie de l'électricité produite et qui a conclu, par exemple, un PPA pour une autre partie de cette production. L'étude d'impact du projet de loi assimile ainsi cette prime à une prime à l'investissement.

b. Les modifications sur l'activité de fourniture d'électricité

L'article L. 333-1 du code de l'énergie encadre l'activité de fourniture d'électricité, en précisant que les fournisseurs qui souhaitent exercer une telle activité doivent être titulaires d'une autorisation délivrée par l'autorité administrative.

Le 2° du II de l'article 17 modifie cette disposition, en précisant qu'une telle autorisation est obligatoire non seulement pour les fournisseurs exerçant l'achat d'électricité pour revente mais également pour les producteurs concluant des contrats avec un consommateur final ou concluant des contrats avec des gestionnaires de réseaux pour leurs pertes. Il est précisé que ces producteurs peuvent désigner un tiers, titulaire de cette autorisation, pour exercer les obligations qui incombent aux fournisseurs d'électricité. Cela permettra aux PPA de prospérer tout en assurant l'encadrement légal de la fourniture d'électricité dans le cadre d'un tel contrat.

Il est également précisé que le décret d'application de l'article L. 333-1 doit être pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie.

3. Le bilan des contrats PPA par la CRE

Le **III de l'article 17** prévoit que la Commission de régulation de l'énergie dresse un bilan des contrats PPA conclus. Elle doit également remettre au Gouvernement un rapport dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi, dressant l'inventaire des modalités contractuelles possibles de vente d'électricité entre un producteur et un ou plusieurs consommateurs finals.

4. L'extension du cadre fiscal avantageux aux sociétés concluant des PPA pour l'achat d'électricité renouvelable

Le **IV de l'article 17** permet aux entreprises qui créent une société spécifiquement destinée à souscrire un contrat d'approvisionnement en électricité à long terme, de bénéficier d'un cadre fiscal incitatif. Trois leviers sont mobilisés à cette fin :

– l'article 238 *bis* HW du code général des impôts est modifié afin que le dispositif de suramortissement puisse bénéficier à des sociétés qui souscrivent des PPA **avec EDF ou avec des producteurs « pour un approvisionnement uniquement en électricité renouvelable »**, ces derniers devant alors être installés soit sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne, soit sur le territoire d'un autre État dans le cadre d'accords internationaux.

Le dispositif de soutien financier prévu à l'article 238 bis HW est recentré sur les seules entreprises fortement consommatrices d'électricité (remplacement de la référence à l'article L. 331-2 du code de l'énergie, qui renvoie à tout consommateur final, à l'article L. 351-1 du même code, qui vise « *les entreprises fortement consommatrices d'électricité* »). En revanche, la nécessité de payer la contribution aux charges du service public de l'électricité sur les consommations d'électricité est supprimée, cette référence étant devenue sans objet depuis la réforme de cette contribution ;

– les conditions d'application dans le temps du dispositif de suramortissement ouvert par les articles 238 bis HW et HV du code général des impôts sont modifiées :

- à l'article 238 *bis* HV, il n'est plus nécessaire que les souscriptions au capital d'une société ayant pour objet l'approvisionnement à long terme en électricité aient été faites **avant le 1^{er} janvier 2012** pour pouvoir bénéficier du dispositif de suramortissement ;
- à l'article 238 *bis* HW, il est prévu que les critères de consommation d'électricité qui conditionnent la délivrance de l'agrément permettant de bénéficier du suramortissement ne se vérifient plus sur le dernier exercice clos en 2005, mais au titre du dernier exercice clos **avant la conclusion par la société de son premier contrat d'approvisionnement à long terme.**

Prises conjointement, ces deux dispositions permettront aux souscripteurs de PPA **pour l'achat d'énergie décarbonée** de bénéficier d'un suramortissement, **lorsqu'ils seront conclus par l'intermédiaire d'une société créée spécifiquement à cette fin**. Le consortium Exeltium continue également à bénéficier de ce régime fiscal ;

– l'article 17 étend le bénéfice des dispositions du IV de l'article 212 *bis* du code général des impôts aux contrats d'approvisionnement définis à l'article 238 *bis* HW. L'article 212 *bis* permet, sous certaines conditions, la déduction des intérêts d'emprunt (charges financières nettes) du montant de l'impôt sur les sociétés, cette déduction étant plafonnée.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

1. En commission

a. Sur le mécanisme d'ajustement du contrat liant Exeltium à EDF

En commission, le Sénat a adopté l'amendement COM-349 du rapporteur Patrick Chauvet. Cet amendement opère plusieurs modifications sur les pouvoirs de la Commission de régulation de l'énergie relatifs à l'ajustement des paramètres du contrat liant Exeltium à EDF :

– la Commission peut être saisie d'une demande « *d'expertise* » des clauses plutôt que de la « *révision* » de celles-ci ;

– dans le même esprit, la Commission fournit une « *analyse* » des mécanismes d'ajustement du contrat ou des clauses d'indexation sur le prix de marché, plutôt qu'elle ne propose des « *évolutions* » à leur sujet ;

– il n'est plus indiqué expressément que la Commission puisse proposer un allongement de la durée du contrat, mais plutôt qu'elle peut fournir une analyse des mécanismes d'ajustement de la durée du contrat ;

– il est précisé **que les parties au contrat sont libres des suites qu'elles donnent à l'analyse de la Commission**, afin de garantir la liberté contractuelle ;

– des corrections rédactionnelles sont apportées.

b. Sur la consolidation du cadre juridique des PPA dans le code de l'énergie

L'amendement COM-350 du rapporteur Patrick Chauvet modifie le II de l'article 17 sur les points suivants :

– afin, selon l'auteur de l'amendement, de souligner que les PPA viennent en complément des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables – et donc de ne pas assimiler de tels soutiens à une simple faculté –, les dispositions permettant

que le soutien à la production d'énergie renouvelable puisse ne porter que sur une partie de la production sont réécrites ;

– il permet aux pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices de souscrire un contrat de type PPA, tout en préservant la nécessité d'une remise en concurrence périodique, afin d'assurer la conformité de ces dispositions au code de la commande publique. **Il s'agit, concrètement, de permettre aux collectivités locales de pouvoir souscrire des PPA ;**

– le décret d'application de l'article L. 333-1 du code de l'énergie, relatif à l'autorisation d'exercer une activité de fourniture d'électricité, doit prévoir des capacités et obligations différenciées selon les catégories de détenteur d'une autorisation (fournisseurs ou producteurs liés par un contrat PPA) ;

– il étend au **biogaz, au gaz renouvelable et au gaz bas-carbone** injectés dans les réseaux de gaz les dispositions relatives à l'autorisation de fourniture nécessaire à un producteur souhaitant conclure un PPA, un nouvel article L. 443-4-1 étant créé dans le code de l'énergie à cet effet. Cela revient donc à étendre le bénéfice des PPA au gaz renouvelable et au gaz bas-carbone ;

– s'agissant du seul **biogaz**, il étend les dispositions de l'article 17 pour les contrats PPA conclus dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence, en complément d'un dispositif de soutien. Il étend également les dispositions de l'article s'appliquant aux modalités de contrôle de ces installations ;

– il insère une référence aux PPA à l'article L. 2112-5 du code de la commande publique, qui définit les paramètres devant être pris en compte pour établir la durée d'un marché public ;

– le rapport de la Commission de régulation de l'énergie qui doit dresser un bilan des PPA conclus sur le marché de l'électricité couvrira également les contrats PPA dans le secteur du gaz, et il sera remis dans un délai de **12 mois** (contre 6 mois dans le texte initial) ;

– pour le biogaz comme pour l'électricité, il prévoit que les dispositions de l'article 17 permettant de compléter un dispositif de soutien de l'État par un PPA sont applicables aux procédures de mise en concurrence engagées après la publication de la loi ;

– il effectue des améliorations rédactionnelles.

c. Sur le dispositif fiscal incitatif pour les PPA

L'amendement COM-351 du rapporteur Patrick Chauvet modifie la dernière partie de l'article 17, ayant trait au régime fiscal applicable aux sociétés constituées pour la conclusion d'un PPA avec EDF ou un producteur d'énergie renouvelable :

– il opère un ajustement rédactionnel afin de sécuriser l’application de ce régime fiscal à Exeltium ;

– s’agissant de l’accès régulé à l’électricité nucléaire historique (Arenh), il précise que les volumes décomptés de tels droits en raison du contrat Exeltium, en application de l’article L. 336-4 du code de l’énergie, ne valent que pour les contrats PPA permettant un approvisionnement en électricité nucléaire (et pas pour les PPA permettant un approvisionnement en énergie renouvelable) ;

– il supprime le ciblage du dispositif fiscal sur les seuls électro-intensifs par une modification de renvoi dans le code de l’énergie, afin de permettre aux entreprises de taille intermédiaire d’y être également éligibles.

2. En séance publique

Un amendement n° 576 rect. *bis* de MM. Patrick Chauvet et Daniel Gremillet et de Mme Sophie Primas a été adopté avec un avis favorable de la commission et de sagesse du Gouvernement. Il opère les modifications suivantes :

– **il ajoute aux missions de la Commission de régulation de l’énergie la faculté d’assurer un suivi statistique des contrats PPA**, tant pour l’électricité que pour le biogaz, lorsqu’ils sont mis en œuvre dans le cadre d’une procédure de mise en concurrence. Pour lui permettre d’assurer une telle mission, l’amendement prévoit une obligation de transmission des données nécessaires à un tel suivi par les producteurs concluant ces types de contrat en complément de procédures de mise en concurrence, ainsi que par les producteurs soumis à autorisation de fourniture pour conclure des PPA en application de l’article L. 333-1 du code de l’énergie ;

– il ajoute au contenu du décret d’application de l’article L. 333-1 du code de l’énergie, relatif aux autorisations de fourniture, des précisions sur les éléments qui doivent être transmis à la Commission de régulation de l’énergie par les producteurs ayant souscrit un PPA ;

– il précise que le rapport de la Commission de régulation de l’énergie sur les PPA porte sur le bilan des ventes directes plutôt que sur l’inventaire des modalités contractuelles possibles de vente.

Un amendement n° 570 rect. de MM. Patrick Chauvet et Daniel Gremillet et de Mme Sophie Primas, adopté avec avis favorable de la commission et du Gouvernement, opère divers ajustements rédactionnels.

L’amendement n° 571 rect. des mêmes auteurs a été adopté avec avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement :

– il opère des ajustements rédactionnels sur les dispositions relatives au code de la commande publique permettant aux entités adjudicatrices et aux pouvoirs adjudicateurs de conclure des PPA ;

– il ajoute un nouvel article L. 331-5 dans le code de l'énergie, qui détaille les contrats que ces pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices peuvent souscrire pour répondre à leur besoin en électricité au titre du code de la commande publique. Trois types de contrats sont visés : les contrats d'autoconsommation, les contrats d'autoconsommation collective et les PPA. Les modalités d'application de ce nouvel article sont renvoyées à un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie.

Quant à l'amendement n° 645 du Gouvernement, adopté avec un avis favorable de la commission :

– il effectue des ajustements rédactionnels dans les dispositions fiscales de l'article ;

– il précise que les dispositions de l'article 212 *bis* du code général des impôts applicables aux PPA conclus par des sociétés *ad hoc* s'appliqueront à compter d'une date fixée par décret, dans un délai maximal de 3 mois après la réponse de la Commission européenne validant le dispositif au titre des aides d'État.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

A. LES MODIFICATIONS RELATIVES À LA MISSION DE SUIVI DES CONTRATS PPA PAR LA CRE

La commission des affaires économiques a adopté l'amendement CE964 de Mme Christine Decodts (RE), avec avis favorable du rapporteur Éric Bothorel et du Gouvernement. Il modifie les dispositions relatives à la mission de suivi par la CRE des contrats PPA, pour laquelle il est précisé qu'il s'agit d'une mission de surveillance plutôt que d'une mission de « *suivi statistique* ». Par ailleurs, cette mission ne se limite plus aux seuls contrats conclus en complément d'un dispositif de soutien public dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence, mais à l'ensemble des PPA. Les amendements CE1081, CE1077 et CE1074 de Mme Decodts coordonnent d'autres dispositions de l'article 17 pour prendre en compte cet élargissement du champ de la mission de la CRE.

B. LA SUPPRESSION DES DISPOSITIONS PERMETTANT LA SAISINE DE LA CRE PAR LES PARTIES AU CONTRAT LIANT EXELTIUM À EDF

L'amendement CE962 de Mme Decodts supprime les dispositions initiales de l'article 17 du projet de loi permettant aux parties au contrat d'approvisionnement de long terme en électricité liant le consortium Exeltium à EDF de saisir la CRE afin de solliciter son expertise pour réviser certains paramètres du contrat, un compromis ayant pu être trouvé entre les deux parties. Cet amendement a été adopté avec un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement.

C. LE RÉTABLISSEMENT D'UNE RÉDACTION PERMETTANT, DANS CERTAINS CAS, LA CONCLUSION D'APPELS D'OFFRES EN 100 % PPA

L'amendement CE1428 du rapporteur, adopté avec avis favorable du Gouvernement, rétablit la rédaction initiale du Gouvernement concernant l'articulation entre soutien financier de l'État et PPA dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence.

En effet, la CRE souligne qu'à terme, les parcs éoliens en mer pourraient faire l'objet d'appels d'offres pour lesquels des candidats présenteraient des offres sans demande de complément de rémunération, compte tenu de la compétitivité de leur modèle d'affaires. Une telle rédaction permet également de soumettre des appels d'offres « mixtes », avec une partie de l'électricité du candidat désigné faisant l'objet d'un soutien public et l'autre partie étant sous contrat de type PPA.

D. DES PRÉCISIONS RELATIVES À LA SOUSCRIPTION DE CONTRATS DE FOURNITURE D'ÉNERGIE, EN AUTOCONSOMMATION OU DE TYPE PPA, PAR LES POUVOIRS ADJUDICATEURS ET ENTITÉS ADJUDICATRICES

Plusieurs amendements adoptés en commission précisent les types de contrats d'énergie auxquels peuvent recourir les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices. Des précautions particulières sont nécessaires pour ce type de contrats, étant donné que les acheteurs publics sont soumis aux dispositions du code de la commande publique, qui impose un certain nombre d'obligations en matière de durée du marché, de publicité et de mise en concurrence.

L'amendement CE1083 de Mme Decodts, adopté avec un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, précise que les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices peuvent souscrire un contrat d'autoconsommation individuelle ou collective ou un PPA pour répondre à leurs besoins en électricité, mais uniquement pour leurs besoins en électricité **renouvelable**.

Pour l'électricité comme pour le gaz, l'amendement CE1082 de Mme Decodts supprime le renvoi à un décret en Conseil d'État pour préciser les modalités d'application des dispositions relatives à la souscription de contrats PPA ou d'autoconsommation par les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices. L'amendement précise par ailleurs que la durée du contrat est définie « *en tenant compte de la nature des prestations et de la durée d'amortissement des installations nécessaires à leur exécution, y compris lorsque le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice n'acquiert pas ces installations* ». Cela permet d'assurer la compatibilité des PPA et des contrats d'autoconsommation avec le code de la commande publique. De telles dispositions sont inscrites dans le code de l'énergie plutôt que dans le code de la commande publique, ce dernier n'ayant pas vocation à accueillir des dispositions sectorielles.

Les amendements identiques CE126 de M. Didier Le Gac (RE) et CE645 de Mme Marina Ferrari (MODEM) répliquent pour le gaz les dispositions

applicables aux pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices pour l'électricité s'agissant des contrats qu'il est possible de souscrire (PPA et autoconsommation collective).

Les amendements CE1078, CE1102 et CE1104 de Mme Decodts ajustent la rédaction des dispositions relatives au biogaz, gaz renouvelable et gaz bas-carbone dans l'article 17. En particulier, ils suppriment la nécessité de préciser par décret des obligations et capacités différenciées en fonction de la catégorie de titulaires d'une autorisation de fourniture.

E. AUTRES DISPOSITIONS

Les amendements identiques CE1099 de Mme Decodts et CE895 de Mme Marie-Noëlle Battistel (Soc), adoptés avec avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, précisent que le décompte des droits ARENH pour les entreprises électro-intensives qui font partie du consortium Exeltium ne doit pas se faire de manière stricte mais faire l'objet d'adaptations qui seront précisées par voie réglementaire.

Enfin, la commission a adopté les amendements rédactionnels CE1427, CE1397, CE1398, CE1399, CE1400 du rapporteur et CE1079, CE1103 de Mme Decodts.

*
* *

Article 17 bis AA (nouveau)

Diverses dispositions relatives aux contrats d'achats et aux compléments de rémunération versés par l'État pour soutenir les installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables

L'article 17 *bis* AA est issu de l'adoption de deux amendements en commission des affaires économiques du Sénat.

La première partie de l'article prévoit, pour l'obligation d'achat, que doit être pris en compte le productible du site d'implantation du projet, et ce afin d'assurer une meilleure répartition des installations d'énergie renouvelable sur le territoire.

La seconde partie de l'article prévoit, pour les contrats de complément de rémunération, que les producteurs bénéficiant d'une telle aide ne peuvent résilier le contrat avant leur terme.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Comme cela a été rappelé dans le commentaire de l'article 17 du présent projet de loi, les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie

renouvelables bénéficient de deux dispositifs de soutien : l'obligation d'achat et le complément de rémunération. De tels soutiens peuvent être octroyés soit dans le cadre d'un guichet ouvert, soit grâce à une procédure de mise en concurrence.

A. L'OBLIGATION D'ACHAT

Dans le cadre d'une obligation d'achat d'électricité au sens des articles L. 314-1 à L. 314-13 du code de l'énergie, EDF et les entreprises locales de distribution (ELD) doivent racheter, à un tarif déterminé, l'électricité produite par les producteurs utilisant des sources d'énergie renouvelables (ENR). Le tarif d'achat et les installations éligibles sont fixés par voie réglementaire. Le contrat est conclu pour une durée de quinze à vingt ans en moyenne. Ce tarif vise à combler les coûts de développement liés aux installations d'énergie renouvelable.

En particulier, l'article L. 314-4 du code de l'énergie liste les éléments qui doivent être pris en compte dans les conditions d'achat :

- les frais de contrôle des installations bénéficiant d'un tel soutien public ;
- les coûts d'investissement et d'exploitation pour chaque filière ;
- la compatibilité de l'installation disposant d'un mécanisme de soutien avec les objectifs de la politique énergétique nationale mentionnés aux articles L. 100-1 et L. 100-2 du code de l'énergie.

B. LE COMPLÉMENT DE RÉMUNÉRATION

Le complément de rémunération (articles L. 314-18 à L. 314-27 du code de l'énergie, pour les installations produisant de l'électricité) se rapproche davantage des mécanismes de marché que le contrat d'achat. L'État verse un complément de rémunération au producteur d'énergie renouvelable, lorsque son électricité est vendue à un prix inférieur à un prix de référence. La logique est cependant la même que pour le tarif d'achat : faciliter le développement de la production d'énergie renouvelable en limitant les surcoûts pour les porteurs de projets.

En particulier, l'article L. 314-24 du code de l'énergie dispose que les contrats de compléments de rémunération sont des contrats de nature administrative. Ces contrats prévoient dans quelles conditions ils peuvent être suspendus ou résiliés par EDF, « *dans des conditions approuvées par l'autorité administrative* ».

En particulier, l'article R. 314-9 du code de l'énergie précise les indemnités dues en cas de résiliation du contrat par le producteur, avant le terme prévu. Ces indemnités sont égales aux sommes actualisées perçues et versées au titre du complément de rémunération (ou du contrat d'achat), depuis la date d'effet du contrat jusqu'à sa résiliation.

Par ailleurs, dans sa délibération du 13 juillet 2022 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2023 ⁽¹⁾, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) constate que « *certains producteurs ont choisi de résilier leur contrat d'achat ou de complément de rémunération avant sa date d'échéance pour bénéficier des hauts niveaux de prix de gros de l'électricité* ». 1,3 GW d'installations auraient ainsi demandé une telle résiliation, à la date de la délibération. La CRE juge anormale cette sortie anticipée des contrats de soutien, alors que ce sont eux qui ont permis le développement des installations d'énergies renouvelables. Elle « *recommande aux pouvoirs publics de travailler rapidement à l'instauration d'un régime spécial de taxation visant les installations renouvelables ayant résilié de manière anticipée leur contrat de soutien* ».

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

L'article 17 *bis* AA résulte de l'adoption de deux amendements du groupe LFI-NUPES en commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.

A. LA PRISE EN COMPTE DU PRODUCTIBLE DU SITE D'IMPLANTATION DANS LA DÉTERMINATION DU TARIF D'ACHAT

L'amendement CE478 de Mme Clémence Guetté (LFI-NUPES) a été adopté avec un avis favorable du rapporteur Éric Bothorel et du Gouvernement. Il prévoit de prendre en compte, dans la définition du tarif d'achat, le productible du site d'implantation du projet.

L'objectif sous-jacent est de permettre une répartition plus équilibrée des installations d'énergies renouvelables sur le territoire, tout en permettant l'atteinte des objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie. Ainsi, les appels d'offres ou guichets ouverts devraient pouvoir prendre en compte les différences de rentabilité entre un territoire et un autre compte tenu des conditions météorologiques, par exemple. Cela doit permettre de limiter les effets de saturation dans les territoires bien dotés et d'inciter à l'installation de moyens de production dans les territoires faiblement dotés.

B. L'INTERDICTION FAITE À UN PRODUCTEUR BÉNÉFICIAIRE D'UN COMPLÉMENT DE RÉMUNÉRATION D'EN SORTIR AVANT SON TERME

L'amendement CE394 de M. Matthias Tavel (LFI-NUPES) a été adopté avec un avis de sagesse du rapporteur et du Gouvernement. Cet amendement prévoit qu'un producteur d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables ne peut suspendre ou résilier un contrat de complément de rémunération à son initiative. L'objectif est de limiter les situations où les producteurs résilient un tel contrat lorsque les prix de marché sont plus élevés que le tarif de référence fixé dans le

(1) [Délibération n° 2022-202 de la CRE du 13 juillet 2022 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2023.](#)

contrat de complément de rémunération, afin précisément de profiter de ces prix de marché élevés.

*

* *

Article 17 bis A (supprimé)

Caractère facultatif d'une régie pour la gestion d'un SPIC local consacré à la production d'électricité photovoltaïque

Supprimé par la commission

L'article 17 *bis* A visait à faciliter la gestion des services publics industriels et commerciaux locaux ayant pour objet la production d'électricité d'origine photovoltaïque. À cet effet, le texte autorisait les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes à déroger à l'obligation de créer une régie et d'établir un budget annexe.

La commission des affaires économiques a adopté un amendement de suppression de cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA PRODUCTION D'ÉNERGIE RENOUVELABLE : UNE ACTIVITÉ RELEVANT D'UN SERVICE PUBLIC INDUSTRIEL ET COMMERCIAL

Un service public industriel et commercial (SPIC) désigne ordinairement une activité d'intérêt général assurée soit par une personne publique, soit par une personne privée rattachée à une personne publique, et régie essentiellement par des règles de droit privé ⁽¹⁾. La reconnaissance de ce statut peut résulter soit d'une qualification légale, soit du constat de l'existence d'un faisceau d'indices dégagés par la jurisprudence ⁽²⁾.

Nonobstant une disposition législative, des activités peuvent ainsi relever de la catégorie des services publics industriels et commerciaux dès lors qu'elles réunissent trois critères :

(1) *Tribunal des conflits*, 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'Ouest africain (affaire dite du « bac d'Éloka »)*.

(2) *La définition apparait fixée par l'arrêt « Union syndicale des industries aéronautiques » du Conseil d'État (16 novembre 1956)*.

– elles donnent lieu à **des opérations identiques à celles auxquelles se livrent des particuliers ou des entreprises privées** (activités de production, de distribution et de prestation de service) ;

– leur financement procède, pour l'essentiel, **de recettes qui proviennent des redevances versées par les usagers comme prix des prestations fournies** ;

– leur gestion repose sur **l'application des règles du droit privé**.

De par ses caractéristiques, il est aujourd'hui admis que la production et la distribution d'énergie constituent des activités dont la gestion doit donner lieu à la création d'un service public industriel et commercial, quelle que soit sa destination ⁽¹⁾.

Cette solution paraît cohérente au regard des dispositions de l'article L. 2221-1 du code général des collectivités territoriales, suivant lesquelles sont considérées comme industrielles ou commerciales les exploitations susceptibles d'être gérées par les entreprises, soit par application de la loi des 2-17 mars 1791, soit, en ce qui concerne l'exploitation des services publics communaux, en vertu des contrats de concession et d'affermage.

B. UN CADRE JURIDIQUE, BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DESTINÉ À RÉDUIRE LES RISQUES FINANCIERS

1. La création d'une régie

• En l'état du droit, **la gestion de la production d'électricité photovoltaïque dans le cadre d'un service public industriel et commercial implique, en principe, la création d'une régie**.

Cette obligation découle très directement des termes de l'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales, dont le premier alinéa subordonne l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial au recours à ce mode de gestion directe. Elle vaut pour les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes.

Rappelons qu'une régie peut être directe, autonome – c'est-à-dire dépourvue de la personnalité morale, mais dotée d'une autonomie financière – ou encore personnalisée – c'est-à-dire disposant à la fois de l'autonomie financière et de la personnalité morale. Ces statuts emportent des droits et des règles différents pour le fonctionnement, ainsi que la gestion des structures ⁽²⁾. L'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales précise que les régies créées pour l'exploitation des services publics industriels et commerciaux sont soumises aux

(1) Voir, en ce sens, la réponse à la question écrite n° 01445 de M. Jean-Louis Masson (sénateur de Moselle), Journal officiel, 14 février 2019, p. 830.

(2) Cf. *infra pp.*

dispositions du chapitre I^{er} du titre II du livre II de la deuxième partie de ce code (soit les articles L. 2221-1 à L. 2221-20).

● **Le seul tempérament au principe consacré par l'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales tient à la faculté de créer des régies uniques pour l'exploitation des services publics de l'assainissement des eaux usées et de la gestion des eaux pluviales urbaines.**

En application du deuxième alinéa de l'article, une telle possibilité existe de plein droit à l'échelle communale. Pour l'exploitation des services à l'échelle intercommunale par un même établissement public de coopération ou un même syndicat, le troisième alinéa de l'article admet la création d'une régie unique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ⁽¹⁾, sous réserve que les budgets correspondants à chacun de ces services publics demeurent strictement distincts.

2. Des obligations et des normes budgétaires ou comptables visant à limiter l'exposition des finances locales aux aléas d'une activité industrielle

● **La nécessité de constituer une régie implique, en premier lieu, l'établissement d'un budget annexe** pour l'activité exploitée en régie, en l'espèce la production d'électricité photovoltaïque.

Dérogeant aux principes d'universalité et d'unité budgétaire, le budget annexe désigne en l'espèce l'ensemble des comptes qui décrivent les charges et ressources des régies. Il forme **un acte distinct des budgets des collectivités territoriales et de leurs groupements**, même s'il est soumis au vote des organes délibérants. **Il a pour objet d'individualiser et de retracer les dépenses et recettes inhérentes au fonctionnement d'un service public industriel et commercial et à ses investissements, ici pour la production d'électricité photovoltaïque.** Précisons que suivant l'analyse du Gouvernement, entrent dans le champ d'application de l'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales les régies dotées de la seule autonomie financière autant que celles qui jouissent de l'autonomie financière et de la personnalité morale ⁽²⁾.

Il convient toutefois de réserver le cas dans lequel l'électricité photovoltaïque produite dans le cadre d'un service public industriel et commercial ne ferait pas l'objet d'une activité commerciale. D'après les éléments recueillis par le rapporteur auprès de la direction générale des collectivités locales,

(1) Dans les conditions fixées par l'article L. 2221-10 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit que la création, ainsi que l'organisation administrative et financière de régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière résultent d'une délibération du conseil municipal. L'article précise en outre que les régies sont administrées par un conseil d'administration et un directeur désignés dans les mêmes conditions sur proposition du maire.

(2) Voir, en ce sens, la réponse à la question écrite n° 01445 de M. Jean-Louis Masson (sénateur de Moselle), Journal officiel, 14 février 2019, p. 830.

l'autoconsommation pourrait dispenser les collectivités ou leurs groupements de l'établissement d'un budget annexe.

• En second lieu, **il résulte du statut de service public industriel et commercial et de la gestion en régie l'obligation de garantir l'équilibre et l'autonomie du budget des activités.**

D'une part, l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales impose d'assurer **l'équilibre en recettes et en dépenses des budgets des services publics industriels et commerciaux** exploités en régie, affermés ou concédés par les communes.

D'autre part, l'article L. 2224-2 du même code **interdit toute prise en charge des dépenses des services publics industriels et commerciaux par ces mêmes collectivités.** On notera toutefois que, par exception, le principe ne s'applique pas :

– aux services de distribution d'eau potable et d'assainissement pour les communes de moins de 3 000 habitants et pour les établissements publics de coopération intercommunale dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants ;

– aux services de distribution et d'eau et d'assainissement des eaux usées, quelle que soit la population des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents, lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs.

En outre, l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales confère aux conseils municipaux la capacité de décider une prise en charge, sous réserve d'une décision motivée et pour répondre à trois circonstances :

– Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;

– Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;

– Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

Dans l'ensemble, de telles règles participent de l'objectif d'assurer l'autofinancement des activités exploitées dans le cadre d'un service public industriel et commercial, étant considéré qu'il ne revient pas budget général des collectivités de rattachement d'assurer l'équilibre budgétaire de ces services publics.

Enfin, la préservation de l'autonomie financière des régies se traduit, dans le code général des collectivités territoriales, par un encadrement très strict des flux financiers vers le budget des collectivités et de leurs groupements.

Le droit en vigueur permet ainsi de reverser l'excédent du budget annexe d'un service public industriel et commercial au budget général d'une collectivité, dans les conditions fixées par les articles R. 2221-48⁽¹⁾ et R. 2221-90 du code général des collectivités territoriales⁽²⁾. Toutefois, seul l'excédent comptable de la section d'exploitation du budget annexe peut être affecté.

En outre, **la jurisprudence du Conseil d'État exclut le reversement au budget général des excédents du budget annexe d'un service public industriel et commercial « qui seraient nécessaire au financement des dépenses d'exploitation ou d'investissement devant être réalisés à court terme »**⁽³⁾. Le juge administratif précise par ailleurs que la faculté de procéder au reversement ne vaut que pour les excédents ponctuels : l'esprit des textes veut qu'un surplus de recettes bénéficie avant tout à l'usager, à travers une diminution du coût du service ou une amélioration des prestations rendues.

• En dernier lieu, **la qualification de service public industriel et commercial et la gestion en régie entraînent l'application de l'instruction budgétaire et comptable M4.**

Établie par l'arrêté du 17 décembre 2007⁽⁴⁾, l'instruction comporte des principes et une nomenclature relative aux dépenses et recettes des services publics industriels et commerciaux. Elle pose le principe selon lequel les opérations doivent faire l'objet d'un budget annexe dès lors que le service relève d'une commune ou d'un groupement de collectivités.

L'instruction détermine la manière de retracer les opérations dans une comptabilité plus ou moins individualisée selon le degré d'autonomie accordée au service. On notera ainsi que l'instruction M4 comprend des comptes en rapport avec la spécificité de l'activité de distribution d'énergies électrique et gazière (M41).

(1) Pour les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

(2) Pour les régies dotées de la seule autonomie financière.

(3) Cf. *Conseil d'État*, 9 avril 1999, *Commune de Bandol* : « [...] un conseil municipal ne saurait, sans entacher sa délibération d'une erreur manifeste d'appréciation, décider le reversement au budget général des excédents du budget annexe d'un service public industriel ou commercial qui seraient nécessaires au financement de dépenses d'exploitation ou d'investissement qui devraient être réalisées à court terme ».

(4) *Arrêté du 17 décembre 2007 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M4 applicable aux services publics locaux industriels et commerciaux. L'instruction applicable procède aujourd'hui des dispositions de l'arrêté du 9 décembre 2021 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M4 applicable aux services publics industriels et commerciaux.*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE DU PROJET DE LOI

L'article 17 *bis* A constitue un article additionnel et ne figurait pas dans le texte déposé sur le bureau du Sénat.

B. LES DISPOSITIONS INTRODUITES PAR LE SÉNAT

L'insertion de l'article 17 *bis* A dans le projet de loi résulte de l'adoption par le Sénat, contre l'avis du Gouvernement, de plusieurs amendements identiques déposés par des membres du groupe Les Républicains, du Groupe écologiste ainsi que du Groupe Socialiste, écologiste et républicains du Sénat⁽¹⁾.

1. Une dérogation circonscrite au cadre de gestion des services publics industriels et commerciaux

L'article 17 *bis* A permet l'exploitation d'une unité de production d'électricité d'origine photovoltaïque sans créer une régie et sans établir un budget annexe, dès lors que cette activité reçoit la qualification de service industriel et commercial. À cet effet, le dispositif complète l'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales par l'ajout d'un nouvel alinéa.

Cette faculté constitue une nouvelle exception à l'application des obligations consacrées par l'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales, à raison de l'activité gérée dans le cadre d'un service public industriel et commercial – à savoir, la production d'électricité d'origine photovoltaïque. Cette notion renvoie à la production d'électricité réalisée à partir d'une technologie permettant de convertir l'énergie solaire (photons) en énergie électrique⁽²⁾.

Dans son objectif, l'article 17 *bis* A peut évoquer la dérogation prévue à l'article L. 2221-11 du code général des collectivités territoriales pour l'exploitation de services de distribution d'eau potable et d'assainissement gérés sous la forme d'une régie simple ou directe⁽³⁾. En l'occurrence, l'article écarte l'obligation d'établir un budget annexe pour les communes de moins de 500 habitants.

En revanche, **le dispositif introduit par les sénateurs dans le cadre du présent projet de loi établit une exception de portée générale** : à la différence des dispositions précédemment évoquées à propos de la constitution de services

(1) Amendement n° 57 rectifié de M. Philippe Mouiller et plusieurs membres du groupe Les Républicains ; amendement n° 281 rectifié de M. Guillaume Gontard et plusieurs membres du Groupe écologiste du Sénat ; amendement n° 401 rectifié quater de M. Fabien Genet et plusieurs membres du groupe Les Républicains ; amendement n° 415 rectifié bis de Mme Angèle Prévile et plusieurs membres du Groupe socialiste, écologiste et républicain.

(2) Par l'utilisation de cellules photovoltaïques, disposées la plupart du temps sur des panneaux photovoltaïques.

(3) L'article L. 2221-11 du code général des collectivités territoriales fait partie des dispositions applicables aux régies dotées de la seule autonomie financière (article L. 2221-11 à L. 2221-14).

publics industriels et commerciaux, son application ne dépend pas d'un critère susceptible de rendre compte de la capacité des collectivités à assumer les obligations relatives à la gestion d'une telle activité.

En conséquence, **l'article 17 bis A donne aux collectivités et à leurs groupements une certaine latitude dans la détermination du cadre d'exécution des dépenses et recettes inhérentes à l'exploitation d'une unité de production d'électricité d'origine photovoltaïque.** De manière pratique, cela pose la question de la possible intégration au budget général des entités gestionnaires.

2. Une mesure de simplification pour le développement de l'électricité photovoltaïque ?

D'après l'exposé des motifs de l'amendement adopté et les interventions en séance publique, le dispositif inséré dans la loi entendrait soulager les collectivités engagées dans la production d'électricité photovoltaïque de contraintes d'ordre administratif sans rapport avec les sommes maniées dans la gestion de cette activité.

Les sénateurs à l'origine de l'initiative invoquent notamment la nécessité de recruter une personne extérieure à la collectivité pour la direction de la régie et des difficultés dans le suivi comptable des flux financiers – notamment, en cas d'autoconsommation, pour l'affectation des bénéfices à des opérations autres que celles expressément prévues par la nomenclature comptable en vigueur.

Ainsi que l'illustre le tableau ci-après, le statut des régies emporte en effet des différences parfois sensibles du point de vue des obligations qui entourent leur gestion financière.

CADRE DE LA GESTION DES RÉGIES SUIVANT LEUR STATUT

Régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière	Régie dotée de la seule autonomie financière
La création est décidée par délibération du conseil municipal.	La création est décidée par délibération du conseil municipal
La délibération arrête les statuts et fixe le montant de la dotation initiale de la régie.	La délibération arrête les statuts et détermine l'ensemble des moyens mis à la disposition de la régie.
La régie est administrée par un conseil d'administration, son président et un directeur désignés par le conseil municipal sur proposition du maire (article L. 2221-10 du CGCT). Les élus du conseil municipal y détiennent la majorité	La régie est administrée par un conseil d'exploitation et un directeur qui sont sous l'autorité du maire et du conseil municipal. Les membres du conseil d'exploitation sont nommés par le conseil municipal. Le directeur est nommé par le maire dans les conditions prévues à l'article L. 2221-14 du CGCT sur avis du conseil d'exploitation.
Le conseil d'administration délibère sur toutes questions intéressant le fonctionnement de la régie.	Le conseil municipal, après avis du conseil d'exploitation et dans les conditions prévues par le règlement intérieur, délibère sur toutes questions intéressant le fonctionnement de la régie.

Le budget comporte deux sections, l'une pour les opérations d'exploitation, l'autre pour les opérations d'investissement. Il est préparé par le directeur (SPIC) et voté par le conseil d'administration.	Le budget comporte deux sections, l'une pour les opérations d'exploitation, l'autre pour les opérations d'investissement. Il est préparé par le directeur, soumis pour avis au conseil d'exploitation et voté par le conseil municipal. Il est annexé à celui de la commune.
Les fonctions de comptable sont confiées soit à un comptable du Trésor, soit à un agent comptable. Il est nommé par le préfet, sur proposition du conseil d'administration et après avis du trésorier-payeur général.	L'agent comptable est celui de la commune.
La régie prend fin en vertu d'une délibération du conseil municipal.	La régie prend fin en vertu d'une délibération du conseil municipal.

Source : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/commande-publique/autres-modes-de-gestion-des-services-publics-locaux>

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Par l'adoption de l'amendement CE1029 déposé par Mme Laurence Maillart-Méhaignerie et de plusieurs de ses collègues du groupe Renaissance, la commission des affaires économiques a, avec l'avis favorable du rapporteur Éric Bothorel et du Gouvernement, supprimé l'article 17 *bis* A introduit par le Sénat.

Ce faisant, elle a tiré les conséquences de l'adoption de l'amendement CE1295 de Mme Aude Luquet, rapporteure pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, lequel insère dans le projet de loi un article 11 *bis* A qui porte un dispositif en tous points identique.

*

* *

Article 17 bis B (nouveau)

Caractère facultatif d'un budget annexe pour les ouvrages publics de production d'électricité photovoltaïque en cas d'autoconsommation

Introduit par la commission

L'article 17 *bis* B écarte l'obligation pour les communes d'établir un budget annexe pour l'installation et l'exploitation d'ouvrages de production d'électricité d'origine solaire thermique ou photovoltaïque dès lors que l'énergie n'est produite essentiellement qu'à des fins d'autoconsommation.

Son insertion dans le projet de loi résulte de l'adoption par la commission des affaires économiques d'un amendement portant article additionnel après l'article 17 *bis* A.

La création du présent article résulte de l'adoption par la commission des affaires économiques d'un amendement CE120, déposé par M. Damien Adam et

plusieurs de ses collègues du groupe Renaissance et ayant recueilli un avis favorable du rapporteur Éric Bothorel, ainsi qu'un avis de sagesse du Gouvernement.

L'article confère un caractère facultatif à l'établissement par les communes d'un budget annexe pour l'installation et l'exploitation d'ouvrages de production d'énergie solaire thermique ou photovoltaïque dès lors que l'énergie produite est principalement destinée à l'autoconsommation. À cet effet, il complète l'article L. 2221-11 du code général des collectivités territoriales ? qui affirme le principe de la nécessité d'un budget annexe pour retracer le produit des régies dotées de la seule autonomie financière.

Au sens de l'article L. 315-1 du code de l'énergie, l'autoconsommation désigne le fait pour un producteur, dit autoproducteur, de consommer lui-même et sur un même site tout ou partie de l'électricité produite par son installation. L'énergie produite peut être soit consommée instantanément, soit après une période de stockage ⁽¹⁾.

Le dispositif adopté renvoie à un texte réglementaire la définition d'un seuil, déterminé en considération des recettes générées par la production d'électricité, au-delà duquel l'activité ne relève plus de l'autoconsommation et exige un budget annexe.

Ce faisant, l'article 17 *bis* B vise à écarter le risque que l'application des dispositions de l'article L. 2221-11 du CGCT n'entraîne pour les communes gestionnaires d'une unité de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables des obligations sans rapport avec les sommes maniées.

Il participe du même objectif que celui qui sous-tend l'article 11 *bis* A et présente un caractère complémentaire de l'exception de portée plus générale que celui-ci consacre. En ce qui concerne les régies dotées de la seule autonomie financière, il ajoute une nouvelle dérogation à celle déjà établie par l'article L. 2221-11 du CGCT, au bénéfice des communes de moins de 500 habitants, pour la gestion des services de distribution d'eau potable et d'assainissement dans le cadre d'une régie simple.

*

* *

(1) En outre, l'article L. 315-1 précise que l'installation de l'autoproducteur peut être détenue ou gérée par un tiers. L'autoconsommation ne peut constituer, pour l'autoconsommateur qui n'est pas un ménage, son activité professionnelle ou commerciale principale.

Article 17 bis

Intégration de l'enjeu du stockage des énergies renouvelables parmi les objectifs de la politique de l'énergie – Enrichissement du bilan carbone pris en compte dans les procédures de mise en concurrence

Adopté par la commission avec modifications

L'article 17 *bis* du projet de loi complète les objectifs de la politique de l'énergie conduite par l'État relatifs au développement des énergies renouvelables par l'ajout des enjeux portant sur leur stockage.

Le texte tend également à étendre le champ du bilan carbone pris en compte dans la mise en œuvre des procédures de mise en concurrence destinées à garantir le respect des objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie relatifs à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et de biogaz. À cet effet, il impose que la mesure des émissions de gaz à effet de serre engendrées commence dès le stade de l'extraction des matières premières nécessaires à la production d'énergie ; il spécifie l'objet de cette évaluation à chaque étape du cycle de production.

En dernier lieu, l'article 17 *bis* du projet de loi écarte l'application des dispositions ainsi introduites dans le code de l'énergie aux contrats en cours et précise que les exigences qu'elles comportent ne valent que pour les procédures de mise en concurrence engagées après la publication de la loi.

La commission des affaires économiques a adopté l'article moyennant deux précisions d'ordre rédactionnel apportées à l'initiative du rapporteur Éric Bothorel.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA DÉTERMINATION DE LA POLITIQUE NATIONALE DE L'ÉNERGIE

Deux instruments principaux contribuent aujourd'hui à la fixation des orientations de la politique de l'énergie conduite par l'État.

1. Une « loi-cadre » à partir de juillet 2023

En premier lieu, **l'établissement des objectifs et des priorités d'action pour répondre à l'urgence écologique et climatique procède d'une loi dont le Parlement doit délibérer tous les cinq ans**. Issu de la loi dite « Énergie-climat » de 2019⁽¹⁾, l'article L. 100-1 A du code de l'énergie prévoit que l'examen d'un tel texte doit intervenir avant le 1^{er} juillet 2023. Aux termes de ses alinéas 2 à 8, il appartient au législateur d'énoncer dans ce cadre :

1° Les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour trois périodes successives de cinq ans ;

(1) Article 2 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

2° Les objectifs de réduction de la consommation énergétique finale et notamment les objectifs de réduction de la consommation énergétique primaire fossile, par énergie fossile, pour deux périodes successives de cinq ans, ainsi que les niveaux minimal et maximal des obligations d'économies d'énergie prévues à l'article L. 221-1 du même code, pour une période de cinq ans ;

3° Les objectifs de développement des énergies renouvelables ;

4° Les objectifs de diversification du *mix* de production d'électricité, pour deux périodes successives de cinq ans ;

5° Les objectifs de rénovation énergétique dans le secteur du bâtiment, pour deux périodes successives de cinq ans, en cohérence avec l'objectif de disposer à l'horizon 2050 d'un parc de bâtiments sobres en énergie et faiblement émetteurs de gaz à effet de serre ;

6° Les objectifs permettant d'atteindre ou de maintenir l'autonomie énergétique dans les départements d'outre-mer.

S'agissant du développement des énergies renouvelables, la loi du 22 août 2021, dite loi « Climat et résilience »⁽¹⁾, a précisé les exigences qui s'attachaient à la réalisation de cet objectif en énumérant les énergies qui pouvaient entrer dans le champ du 3° de l'article L. 100-1 A.

2. La programmation pluriannuelle de l'énergie

En second lieu, **la définition des modalités d'action des pouvoirs publics**, pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental et pour la réalisation des objectifs précédemment évoqués, **fait l'objet de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**.

Instituée par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte⁽²⁾, la programmation pluriannuelle se présente comme **un document unique ayant vocation à décliner tous les piliers de la politique nationale en la matière**. Elle remplace ainsi les trois programmations pluriannuelles pour l'électricité, le gaz et la chaleur, ainsi que le plan national d'action sur les énergies renouvelables et le plan national d'efficacité énergétique, qui existaient jusqu'alors. Toutes les stratégies et tous les documents de planification qui comportent des orientations sur l'énergie doivent être compatibles avec les orientations formulées dans la PPE. Pour sa part, la programmation pluriannuelle doit être compatible avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés par les budgets carbone, en particulier pour le secteur de l'énergie, ainsi qu'avec la stratégie nationale bas-carbone elle-même.

(1) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

(2) Article 176 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

En vertu de l'article L. 141-2 du code de l'énergie, la programmation pluriannuelle de l'énergie comporte plusieurs volets qui doivent traiter de :

1° la sécurité d'approvisionnement : ce volet définit les critères de sûreté du système énergétique, notamment le critère de défaillance mentionné à l'article L. 141-7 pour l'électricité ;

2° l'amélioration de l'efficacité énergétique et la baisse de la consommation d'énergie primaire, en particulier fossile ;

3° le développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération ;

4° le développement équilibré des réseaux, du stockage et de la transformation des énergies et du pilotage de la demande d'énergie pour favoriser notamment la production locale d'énergie, le développement de communautés d'énergie renouvelable et de communautés énergétiques citoyennes au sens du livre II, le développement des réseaux intelligents et l'autoproduction ;

5° la préservation du pouvoir d'achat des consommateurs et de la compétitivité des prix de l'énergie, en particulier pour les entreprises exposées à la concurrence internationale ;

6° l'évaluation des besoins de compétences professionnelles dans le domaine de l'énergie et l'adaptation des formations à ces besoins.

Pour ce qui concerne le développement des énergies renouvelables, la loi « Climat et résilience »⁽¹⁾ a complété les prescriptions relatives au développement des énergies renouvelables par des précisions sur les exigences de la programmation relative à la production d'électricité d'origine hydraulique.

En outre, la programmation pluriannuelle doit comporter un volet annexé relatif aux zones non interconnectées au réseau métropolitain continental⁽²⁾, à l'exception de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et des territoires mentionnés au I de l'article L. 141-5 du code de l'énergie. Ce dernier prévoit en effet **l'élaboration de programmations pluriannuelles propres à la Corse, à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique, à Mayotte, à la Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon et aux Iles Wallis et Futuna.**

L'article L. 141-4 du code de l'énergie impose une révision de la programmation pluriannuelle au moins tous les cinq ans, pour deux périodes de cinq ans et, le cas échéant, les années restant à courir de la période pendant laquelle intervient la révision.

(1) Article 89 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.

(2) Il s'agit des îles du Ponant, à savoir les îles d'Ouessant, de Molène et de Sein.

La programmation pluriannuelle prend la forme d'un décret signé par le ministre chargé de l'énergie. La programmation actuellement en vigueur repose sur les dispositions du décret du 21 avril 2020 ⁽¹⁾, qui actualisent les orientations de la première programmation définie par un décret du 27 octobre 2016 ⁽²⁾ afin de prendre en considération les mesures édictées par la loi « Énergie-climat ».

B. LE BILAN CARBONE : UN CRITÈRE D'APPRÉCIATION DANS LE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

• **Le bilan carbone consiste à mesurer les émissions de gaz à effet de serre émises (ou captées) dans l'atmosphère au cours d'une année par les activités d'une organisation, d'une entreprise, d'un produit ou d'un individu** ⁽³⁾. Leur mesure repose, en France, sur une méthode conçue par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) ⁽⁴⁾.

Depuis la loi du 12 juillet 2010, dite loi « Grenelle II » ⁽⁵⁾, l'établissement d'un bilan carbone annuel constitue une obligation légale pour :

– les personnes morales de droit privé employant plus de cinq cents personnes ;

– les personnes morales de droit privé employant plus de deux cent cinquante personnes exerçant certaines activités dans les régions et départements d'outre-mer ;

– l'État, les régions, les départements, les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communes ou communautés de communes de plus de 50 000 habitants ainsi que les autres personnes morales de droit public employant plus de deux cent cinquante personnes.

En application de l'article R. 229-47 du code de l'environnement, les émissions sont exprimées en équivalents de tonne de dioxyde de carbone. Le bilan doit distinguer : les émissions directes, produites par les sources, fixes et mobiles, nécessaires aux activités de la personne morale ; les émissions indirectes associées à la consommation d'électricité, de chaleur ou de vapeur nécessaire aux activités de la personne morale.

• **Le bilan carbone figure parmi les critères utilisables dans la mise en œuvre des procédures de mise en concurrence destinées à permettre d'assurer le respect des objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie dans la**

(1) Décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie.

(2) Décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie.

(3) Aux termes de l'article R. 229-47 du code de l'environnement, « le bilan des émissions de gaz à effet de serre [...] fournit une évaluation du volume d'émissions de gaz à effet de serre produit par les activités exercées par la personne morale sur le territoire national au cours d'une année [...] ».

(4) Article R. 229-48 du code de l'environnement.

(5) Article 75 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

production de trois énergies : l'électricité, l'électricité à partir d'énergie renouvelable et le biogaz.

La loi habilite en effet l'autorité administrative à organiser, selon le cas, des appels d'offre ou des appels à projets **afin de remédier à l'insuffisance des capacités de production existantes au regard des objectifs chiffrés fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie**. Ces procédures ont pour objet la sélection d'entreprises candidates :

– à la **création d'installations de production d'électricité** dans le cadre d'un marché public, après mise en concurrence (article L. 311-10 du code de l'énergie) ;

– au **bénéfice de dispositifs de soutien destinés à stimuler la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables** (article L. 314-1 A du code de l'énergie) **ou de biogaz** (par la mise en œuvre d'une obligation d'achat prévue à l'article L. 446-5 du code de l'énergie ⁽¹⁾ ou par le versement d'un complément de rémunération autorisé par les articles L. 446-14 et L. 446-15 du même code⁽²⁾).

Les résultats du bilan carbone font partie des éléments que l'autorité administrative peut prendre en considération afin de se prononcer sur l'éligibilité ou la notation d'une candidature dans le cadre de la mise en œuvre de dispositifs de soutien. Cette faculté découle de deux dispositions, à savoir l'article L. 314-1 A du code de l'énergie, s'agissant du développement de la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables, et l'article L. 446-1 du même code, en ce qui concerne le renforcement des capacités de production de biogaz.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE PROJET DE LOI

L'article 17 *bis* constitue un article additionnel et ne figurait pas dans le texte déposé sur le bureau du Sénat.

B. LES DISPOSITIONS INTRODUITES PAR LE SÉNAT

L'article 17 *bis* trouve son origine dans **un amendement n° COM-352 adopté par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable** à l'initiative de M. Patrick Chauvet, en sa qualité de rapporteur pour avis. Il n'a fait l'objet d'aucune proposition de modification ou de suppression en séance publique.

(1) L'article L. 446-5 du code de l'énergie prévoit l'organisation d'un appel d'offre « lorsque les capacités de production de biogaz destiné à être injecté dans le réseau de gaz ne répondent pas aux objectifs chiffrés de la programmation pluriannuelle de l'énergie, notamment ceux concernant les techniques de production et la localisation géographique des installations ».

(2) L'article L. 446-14 du code de l'énergie donne à l'autorité administrative la possibilité de lancer une procédure d'appel à projet, tandis que l'article L. 446-15 prévoit une procédure d'appel d'offre.

1. Un élargissement des objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie s'agissant du développement des énergies renouvelables

En premier lieu, le texte incorpore l'enjeu du stockage des énergies renouvelables parmi les objectifs que doit définir la loi qui établit la programmation pluriannuelle de l'énergie. À cet effet, le 1° du I en inclut la mention au 3° de l'article L. 100-1 A du code de l'énergie qui, en l'état, porte sur les objectifs de développement des énergies renouvelables pour l'électricité, la chaleur, le carburant, le gaz, ainsi que l'hydrogène renouvelable et bas carbone.

La précision apportée par le Sénat tend ainsi à mettre en exergue une question que l'on pouvait raisonnablement considérer comme appréhendée par la rédaction actuelle. Elle présente néanmoins l'intérêt d'inciter les pouvoirs publics à ne pas traiter uniquement les enjeux relatifs aux capacités de production et à accorder également une place au développement de méthodes et de dispositifs susceptibles de contribuer à l'objectif de sobriété énergétique. Du reste, la disposition apparaît cohérente avec les finalités de l'article 1^{er} du projet de loi qui, en l'état, vise à soutenir le stockage d'électricité, de chaleur ou de gaz à partir des sources renouvelables ou bas carbone.

On notera qu'en l'absence de mention expresse quant aux conditions d'entrée en vigueur du 1° du I de l'article 17 *bis*, **l'objectif relatif au stockage des énergies renouvelables ne vaudra que dans la mise en œuvre de la prochaine programmation**. En dehors de considérations touchant à la sécurité juridique, un tel choix peut être jugé opportun dès lors que la prochaine programmation pluriannuelle de l'énergie devrait être élaborée à la suite de la loi-cadre dont le Parlement doit être saisi avant juillet 2023.

2. L'extension du bilan carbone pris en compte dans les procédures de mise en concurrence destinées à soutenir le développement des énergies renouvelables

• En second lieu, l'article 17 *bis* propose d'enrichir le contenu du bilan carbone qui doit être pris en compte dans le cadre des procédures de mise en concurrence destinées à permettre d'assurer le respect des objectifs de la programmation pluriannuelle dans la production de trois énergies : l'électricité, l'électricité à partir d'énergie renouvelable et le biogaz.

À cet effet, les 2° et 3° du I modifient respectivement les articles L. 314-1-A (pour l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables) et L. 446-1 (applicable à la production de biogaz) du code de l'énergie. Ils complètent ces articles par des dispositions identiques ayant pour objet :

– **d'introduire l'extraction parmi les étapes de production qui donnent lieu à mesure des émissions de gaz à effet de serre** engendrées par la fourniture d'électricité et de biogaz (a du 2° et du 3° du I);

– de spécifier l’objet de l’évaluation réalisée à chacune des étapes (extraction, fabrication, transport, utilisation et fin de vie) dans le cadre du bilan carbone pouvant être pris en compte par l’autorité administrative (*b* du 2° et *c* du 3°): on remarquera que, pour l’extraction, les 1° insérés aux articles L. 314-1-A et L. 446-1 prévoient que le bilan carbone de l’extraction doit permettre d’établir la consommation de minerais et de métaux stratégiques nécessaires aux installations.

Selon l’exposé des motifs de l’amendement adopté, il s’agirait de garantir que les projets de production d’électricité à partir d’énergies renouvelables et de biogaz s’inscrivent dans une logique économique vertueuse qui favorise les entreprises européennes et préviennent les dépendances extérieures.

Objet des évaluations du bilan carbone à chaque étape de la production d’électricité et de biogaz suivant l’article 17 bis du projet de loi

1° Pour l’étape de l’extraction : la consommation de minerais et de métaux stratégiques nécessaires aux installations ;

2° Pour l’étape de la fabrication : la consommation de biens et de services en approvisionnements directs ;

3° Pour l’étape du transport : l’impact des installations sur le développement des réseaux de distribution ou de transport d’électricité ;

4° Pour l’étape de l’utilisation : la consommation d’énergie des installations et leur impact sur l’utilisation des sols ;

5° Pour l’étape de la fin de vie : les garanties de démantèlement et de recyclage des installations ainsi que de remise en état des sols.

Source : commission des Affaires économiques.

Par ailleurs, le *a* du 3° du I permet de recourir à des appels d’offre pour la mise en œuvre des dispositifs de soutien ayant pour objet le développement des capacités de production en biogaz.

La définition du contenu attendu du bilan carbone présente l’intérêt d’objectiver l’un des critères qui déterminent les choix opérés au terme des procédures de mise en concurrence destinées à assurer le respect de la programmation pluriannuelle de l’énergie : elle peut être de nature à pousser l’autorité administrative à mieux mesurer l’ensemble des impacts d’un projet de développement d’énergie renouvelable, en appréhendant l’ensemble des étapes de production. Toutefois, le degré de précision requis pourrait prêter à discussion à deux titres : premièrement, le partage des compétences entre matières législatives et réglementaires ; deuxièmement, les implications pratiques pour le déroulement des procédures de mise en concurrence.

• En dernier lieu, le II de l’article 17 bis établit que les nouvelles prescriptions applicables au contenu du bilan carbone mentionné aux articles L. 314-1 A et L. 446-1 du code de l’énergie ne valent que pour les procédures de mise en concurrence engagées après l’entrée en vigueur de la loi. Il écarte

donc expressément du champ d'application de ces prescriptions les contrats conclus au terme d'un appel d'offre ou d'un appel à projet réalisés sur le fondement du droit antérieur.

Ce choix paraît judicieux, dès lors qu'il répond à des impératifs de sécurité juridique pour les procédures de mise en concurrence et à des nécessités pratiques pour l'autorité administrative.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Par l'adoption de deux amendements du rapporteur Éric Bothorel ayant recueilli l'avis favorable du Gouvernement, la commission des affaires économiques a apporté deux précisions rédactionnelles relatives à :

– la mention des dispositions du 3° de l'article L. 100-1 A complétées afin d'inclure les enjeux relatifs au stockage parmi les objectifs touchant au développement des énergies renouvelables (amendement CE1143) ;

– la formulation des conditions d'entrée en vigueur du dispositif précisant le contenu et les exigences du bilan carbone pris en compte dans la mise en œuvre des procédures de mise en concurrence destinées à garantir le respect des objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie relatifs à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et de biogaz (amendement CE1140).

*

* *

Article 17 ter (nouveau)

Obligation pour les acheteurs publics et les entreprises d'assurer la publicité du lieu de fabrication des dispositifs de production d'énergie solaire

Introduit par la commission

L'article 17 *ter* du projet de loi impose aux acheteurs publics et aux entreprises de plus de 200 salariés établies sur le territoire national de publier le lieu de fabrication des dispositifs de production d'énergie solaire qu'ils acquièrent.

Son insertion dans le projet de loi résulte de l'adoption par la commission des affaires économiques d'un amendement portant article additionnel après l'article 17 *bis*.

L'article 17 *ter* résulte de l'adoption par la commission des affaires économiques d'un amendement CE409 déposé par Mme Marjolaine Meynier-

Millefert et plusieurs de ses collègues du groupe Renaissance, avec l'avis favorable du rapporteur Éric Bothorel et du Gouvernement.

Il complète l'article L. 228-4 du code de l'environnement relatif aux critères de performance environnementale des produits pris en compte dans le cadre de la commande publique. Par l'insertion d'une phrase après le deuxième alinéa de l'article, il établit l'obligation d'assurer la publicité du lieu de fabrication des dispositifs de production d'énergie solaire dès leur installation. D'après le dispositif et les précisions apportées par l'exposé des motifs, la formalité incombe :

– aux acheteurs publics (État, collectivités territoriales, établissements publics, *etc.*) ;

– aux entreprises de plus de 200 salariés ayant un siège social en France.

L'article 17 *ter* du projet de loi s'applique aux « dispositifs de production d'énergie solaire », c'est-à-dire pour l'essentiel aux panneaux photovoltaïques.

La publicité qu'il instaure vise à inciter les personnes publiques et les entreprises à privilégier un approvisionnement auprès des producteurs nationaux et européens.

En l'absence de toute autre précision, il appartiendra au pouvoir réglementaire de fixer les formes auxquelles celle-ci doit obéir, par exemple en indiquant les supports sur lesquels l'information relative à la provenance des dispositifs doit figurer. Il conviendra aussi de définir ce que recouvre exactement la notion d'« acheteurs ayant une personnalité morale », celle-ci pouvant inclure aussi bien des personnes morales de droit public que de droit privé.

*

* *

CHAPITRE II
**Mesures en faveur d'un partage territorial
de la valeur des énergies renouvelables**

Article 18

**Création d'un mécanisme de « partage territorial de la valeur des énergies
renouvelables »**

Adopté par la commission avec modifications

L'article 18 instaure un mécanisme novateur de partage de la valeur créée par les énergies renouvelables, afin de faciliter l'acceptabilité de celles-ci. Le projet de loi initial prévoyait un partage de la valeur au profit des clients finals résidentiels établis à proximité d'une installation de production d'énergie renouvelable et des communes concernées, le Sénat ayant recentré le dispositif sur les seuls communes et établissements publics de coopération intercommunale. Le mécanisme prend la forme d'un versement forfaitaire annuel, qui est déduit de la facture d'électricité.

La commission des affaires économiques a rétabli le partage de la valeur au profit des clients finals résidant à proximité d'une installation de production d'énergies renouvelables. Elle a également coordonné les dispositions des articles 18 et 18 *bis* relatives aux prises de participation des habitants et des collectivités au capital de sociétés de production d'énergies renouvelables.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES FACTURES D'ÉLECTRICITÉ ET DE GAZ

Les factures d'électricité et de gaz sont acquittées par le consommateur final auprès de son fournisseur, en contrepartie de la livraison de l'énergie consommée. Leur montant comprend trois composantes essentielles, dont les ordres de grandeur au 30 juin 2022 sont donnés ci-dessous, avec prise en compte des gels tarifaires en cours :

– la fourniture, qui représente aujourd'hui 48 % du prix de la facture en électricité et 50 % du prix en gaz ;

– les taxes, qui représentent 21 % du prix en électricité et 25 % du prix en gaz. Parmi ces taxes figure, notamment la **contribution au service public de l'électricité (CSPE)** ;

– les tarifs réseau (acheminement), qui représentent 31 % du prix en électricité et 25 % du prix en gaz ⁽¹⁾.

Tout client a le droit de choisir son fournisseur d'énergie, que ce soit pour l'électricité (article L. 333-1 du code de l'énergie) ou pour le gaz (article L. 444-1 du code de l'énergie).

Les articles L. 337-1 à L. 337-16 du code de l'énergie traitent des tarifs et des prix applicables en matière de commercialisation de l'électricité. **L'article R. 333-10 du même code dispose que les fournisseurs d'électricité doivent informer le consommateur final sur l'origine de l'électricité qui lui est fournie.**

En parallèle, le code de la consommation comporte certaines précisions propres aux factures d'énergie. Le code de l'énergie y renvoie d'ailleurs directement, tant pour l'électricité (article L. 332-1) que pour le gaz (article L. 442-1), pour les sites avec une consommation en électricité inférieure à 36 kilovoltampères (kVA) ou une consommation de gaz naturel inférieure à 30 000 kWh par an. Pour le cas spécifique du gaz, il est indiqué que l'offre de fourniture doit préciser les proportions de gaz naturel et de biométhane dans le gaz proposé (article L. 224-3 du code de l'énergie).

B. LA COMPENSATION DES CHARGES IMPUTABLES AUX MISSIONS DE SERVICE PUBLIC EN MATIÈRE DE FOURNITURE D'ÉNERGIE

En contrepartie de la réalisation de missions de service public, les fournisseurs de gaz et d'électricité reçoivent une compensation de l'État pour les charges qui en résultent.

1. En électricité

Pour l'électricité, l'article L. 121-8 du code de l'énergie dispose que les charges imputables aux missions de service public sont les suivantes :

– les pertes de recettes dues aux réductions accordées aux consommateurs bénéficiant du chèque-énergie ;

– les coûts supportés par les fournisseurs en raison de leur participation au soutien du droit au logement (article L. 122-6 du code de la consommation) ;

– les coûts qu'ils supportent à raison de la transmission des données de consommation aux consommateurs en situation de précarité énergétique.

L'article L. 121-6 du code de l'énergie dispose que ces charges sont intégralement compensées par l'État.

(1) Source : *Observatoire des marchés de détail de la CRE*, second trimestre 2022. Pour l'électricité, la référence est une facture aux tarifs réglementés de vente d'électricité pour un client résidentiel, au 30 juin 2022. Pour le gaz, la référence est le TRV d'Engie, avec gel tarifaire.

2. En gaz

Pour le gaz, les charges imputables aux missions de service public des fournisseurs sont définies à l'article L. 121-36 du code de l'énergie.

Elles recouvrent globalement les mêmes charges que celles incombant aux fournisseurs d'électricité, mais aussi les coûts supportés au titre de l'obligation d'achat, du complément de rémunération pour le biogaz et du contrat d'expérimentation appliqué au biogaz.

L'article L. 121-35 du code de l'énergie dispose que ces charges sont intégralement compensées par l'État.

C. L'IMPLANTATION D'OUVRAGES DE PRODUCTION D'ÉNERGIE EST SOUMISE À UNE TRIPLE RÉGLEMENTATION

Les autorisations accordées aux projets de production d'énergie à partir de sources renouvelables sont strictement encadrées par des règles relevant à la fois du code de l'environnement, du code de l'urbanisme et du code de l'énergie, ces législations étant indépendantes les unes des autres. L'instruction des demandes d'autorisation doit notamment permettre de vérifier les conséquences environnementales du projet et fait intervenir des procédures de participation du public.

Sans rentrer dans le détail de ces règles, il peut être relevé que l'article L. 515-44 du code de l'environnement prévoit qu'une éolienne de plus de 50 mètres doit être située à une distance d'au moins 500 mètres des habitations pour être autorisée.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

1. Le dispositif du nouvel article

Un nouvel article L. 337-17 est créé dans le code de l'énergie, au sein d'une nouvelle section intitulée « *Partage territorial de la valeur des énergies renouvelables* ».

Ce nouvel article prévoit des mesures à destination des clients finals résidentiels et des communes :

– les fournisseurs d'électricité déduisent des factures des clients finals résidentiels un montant forfaitaire annuel. Cette déduction s'applique pour les clients finals résidentiels dont la résidence est située dans le périmètre d'installations de production d'énergie renouvelable, déterminé en tenant compte de la nature et des caractéristiques de ces installations ;

– cette déduction s’applique également aux communes dont le territoire inclut un tel périmètre.

Il est prévu que le montant du versement forfaitaire puisse être plafonné. Cela doit notamment permettre, selon l’étude d’impact, d’éviter les factures d’électricité avec un montant nul.

Le montant déduit devra être mentionné expressément sur les factures et faire l’objet d’une information annuelle auprès des clients éligibles.

Les modalités d’application de l’article L. 337-17 du code de l’énergie doivent être précisées par voie réglementaire, après avis de la Commission de régulation de l’énergie et du Médiateur national de l’énergie (MNE). Doivent notamment être précisés, à ce titre :

– le montant du versement, pour les clients finals résidentiels comme pour les communes ;

– le cas échéant, le plafonnement du versement, la nature et les caractéristiques des installations, ainsi que les distances retenues pour délimiter les périmètres géographiques d’éligibilité.

Les coûts supportés par les fournisseurs pour la mise en œuvre d’un tel dispositif seront pris en charge par l’État, au titre des charges imputables aux missions de service public en matière de fourniture d’électricité. L’article L. 121-8 du code de l’énergie est modifié en conséquence.

2. L’article 18 du projet de loi a pour objectif de faciliter l’acceptabilité des énergies renouvelables

Selon l’étude d’impact, l’article 18 du projet de loi vise à créer un lien « *tangible et visible* » entre les habitants et les communes et les installations d’énergie renouvelable situées à proximité, afin d’en faciliter l’acceptabilité. Un dispositif similaire existe en Irlande, centré cependant sur un partage de la valeur entre les lauréats des appels d’offres éoliens et les ménages : les premiers doivent payer 1 000 € par an à tous les ménages situés à moins d’un kilomètre des éoliennes.

L’étude d’impact esquisse des pistes sur les modalités de mise en œuvre du dispositif de partage de la valeur créé à l’article 18. Il pourrait prendre la forme d’un site internet, où les clients vérifieraient s’ils sont éligibles au versement forfaitaire en saisissant leur adresse. Ils auraient ensuite la charge de se faire connaître auprès du fournisseur s’ils souhaitent bénéficier du dispositif.

À ce stade, l’étude d’impact ne donne pas de chiffrage précis de l’ensemble de la mesure mais fournit certaines indications pour le seul éolien terrestre. En prenant l’hypothèse d’une remise annuelle de 20 € par an et par ménage par mégawatt de puissance installée et en considérant qu’un parc éolien fait environ 12 MW de puissance, le coût total de la remise est estimé à 380 millions d’euros

(M€) par an (en base 2023) pour les particuliers si tous les ménages à moins de 5 km d'une installation éolienne sont éligibles et à 136 M€ si cette distance est ramenée à 3 km.

Pour les communes, si le rabais appliqué est de 500 € par mégawatt et par an pour celles accueillant des parcs éoliens, 1 300 communes seraient concernées. Le coût de la mesure serait donc de 9 M€ par an, selon l'étude d'impact.

Ces deux chiffrages ne se basent que sur l'éolien terrestre, alors que la rédaction initiale de l'article vise toutes les installations d'énergie renouvelable électrique.

Le Conseil national de la transition écologique (CNTE), dans son avis sur le projet de loi, a indiqué soutenir le principe d'un partage de la valeur, à la fois au profit des riverains, des collectivités territoriales et des acteurs économiques. Il a demandé une analyse plus précise de la mesure proposée dans le projet de loi et indiqué préférer *« la mise en place de mesures visant à accroître les retombées locales à des échelles pertinentes pour développer les services publics locaux, participer à la structuration des filières, faciliter la participation au capital des projets d'énergie renouvelable et/ou financer la solidarité »*.

3. Une nécessaire vigilance à apporter sur les modalités d'application afin d'assurer le respect du principe d'égalité

La mise en place d'un partage territorial de la valeur des énergies renouvelables doit être assurée dans le strict respect du principe constitutionnel d'égalité. C'est l'un des points soulevés par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi.

Le Conseil d'État ne s'oppose pas au principe de partage territorial de la valeur et admet, au regard des fortes oppositions locales que les implantations d'installations d'énergie renouvelable peuvent susciter, que l'article 18 instaure une différence de traitement entre consommateurs « selon l'importance de la contribution du territoire où ils résident à l'atteinte des objectifs de la France en matière de lutte contre le réchauffement climatique ». L'objectif d'intérêt général ainsi poursuivi justifie, selon le Conseil d'État, le principe d'un rabais sur la facture d'électricité.

Il peut être rappelé que la jurisprudence constitutionnelle en matière de respect du principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur *« règle de façon différentes des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme dans l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit »*⁽¹⁾.

(1) Cons. const., déc. n° 96-380 DC du 23 juillet 1996, Loi relative à l'entreprise nationale France télécom.

Le Conseil d'État soulève néanmoins un point de vigilance en insistant sur la nécessité de justifier « *par des critères objectifs et solidement étayés* » les atteintes à l'égalité de traitement qui pourraient résulter de cet article 18, au regard de l'objectif poursuivi. Tel qu'il avait été transmis au Conseil d'État, le projet de loi comportait, selon ce dernier, « *un renvoi non encadré à la voie réglementaire pour déterminer l'ensemble des paramètres de cette nouvelle forme de soutien* ». Il lui semblait donc nécessaire de définir, par des dispositions de niveau législatif, la condition déclenchant cette déduction et consistant en un critère géographique (un périmètre), lui-même déterminé en tenant compte de la nature et des caractéristiques de ces installations. Le ministère de la transition énergétique a indiqué à votre rapporteur qu'un critère de proximité est bien inscrit dans le dispositif de l'article 18.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

1. En commission

La commission des affaires économiques a adopté quatre amendements de son rapporteur Patrick Chauvet, modifiant significativement la portée initiale de l'article.

a. Le recentrage du dispositif sur les communes et les EPCI

L'amendement COM-353 procède aux modifications suivantes :

– **il supprime les clients finals résidentiels du dispositif de l'article, pour ne viser que les communes et établissements publics de coopération intercommunale** sur le territoire desquels sont situés des installations de production d'énergie renouvelable, **mais aussi les communes situées dans leur périmètre de covisibilité** ;

– il précise que les productions d'énergie renouvelable concernées s'entendent au sens de l'article L. 211-2 du code de l'énergie, qui définit la notion d'énergie renouvelable. Pour autant, le versement accordé ne sera imputé que sur les factures d'électricité, comme dans le dispositif initial de l'article ;

– il prévoit que le versement forfaitaire dû doit être **proportionnel** à la puissance des sites de production concernés ;

– les communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés devront **rendre compte du versement dont elles bénéficient et de son utilisation**, notamment pour les actions en faveur de la transition énergétique qu'ils réalisent dans le cadre du plan de transition pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (article L. 229-25 du code de l'environnement), du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) et du rapport sur la situation en matière de développement

durable ⁽¹⁾. Aucune affectation directe à ces différentes actions des réductions perçues par les communes sur leur facture d'électricité n'est cependant prévue, telle que la disposition est rédigée ;

– le dernier alinéa de l'article 18, qui renvoie au pouvoir réglementaire les modalités d'application du dispositif, fait l'objet d'une nouvelle rédaction. Outre des améliorations rédactionnelles, il est précisé que ces modalités d'application doivent faire d'objet d'un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie (cet avis étant déjà prévu dans le projet de loi initial) mais aussi des associations représentatives d'élus locaux. L'avis du Médiateur national de l'énergie n'est plus sollicité, celui-ci ayant fait observer aux rapporteurs des deux assemblées qu'il ne dispose pas des compétences nécessaires pour apprécier les caractéristiques du versement forfaitaire. Enfin, les précisions à apporter par voie réglementaire sont redéfinies : elles concernent, dans la nouvelle rédaction, **la puissance des installations considérées, le montant du versement, les communes et établissements publics de coopération intercommunale entrant dans le champ d'application de la disposition et les périmètres de covisibilité**. Doivent aussi être définies les **modalités d'accès** des fournisseurs à la liste des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés et au montant de leur versement.

Une modification de l'IFER adoptée en première lecture du projet de loi de finances rectificative pour 2022

L'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, un article 9 C dans le projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2022, correspondant à des amendements identiques portés par divers groupes politiques (Renaissance, Hoirzons et apparentés, Socialistes et apparentés). Il permet d'affecter 20 % du produit de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) acquittée par les entreprises de production d'électricité d'origine photovoltaïque aux communes sur lesquelles de telles installations sont implantées, à l'image de ce qui existe déjà pour l'IFER acquittée sur les éoliennes. Cette fraction est prélevée sur la fraction actuellement attribuée aux départements. La disposition doit s'appliquer pour les installations de panneaux photovoltaïques effectuées à compter du 1^{er} janvier 2023.

L'IFER photovoltaïque bénéficiera donc à 20 % aux communes d'implantation, à 50 % aux EPCI et à 30 % aux départements.

Le Sénat, en première lecture, a supprimé l'article 9C. Cependant, cet article a été rétabli dans le texte issu de la commission mixte paritaire.

b. La contribution des porteurs de projets d'énergie renouvelable au partage de la valeur, en électricité comme en biogaz

L'amendement COM-354 du rapporteur Patrick Chauvet crée deux nouveaux articles dans le code de l'énergie, **afin que les porteurs de projets**

(1) En application de l'article L. 2311-1-1 du code général des collectivités territoriales, ce rapport doit être présenté préalablement aux débats sur le projet de budget dans les communes de plus de 50 000 habitants

d'énergie renouvelable participent au mécanisme de partage de la valeur, que ce soit en électricité ou en gaz.

Pour l'électricité, l'amendement crée un nouvel article L. 314-1 B dans le code de l'énergie. Celui-ci dispose que **les procédures de mise en concurrence** permettant aux porteurs de projets d'installation de production d'énergie renouvelable de bénéficier d'un soutien public **devront intégrer, dans les critères de notation, la contribution de ces projets au partage de la valeur.**

Des précisions sont apportées sur la forme que peut prendre une telle contribution : elle peut notamment consister en un engagement au financement, direct ou indirect, de projets en faveur de la transition énergétique et portés par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale sur le territoire duquel se situe l'installation concernée.

Les communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés devront rendre compte du montant de cette contribution et de son utilisation, selon les mêmes modalités que pour le versement forfaitaire dont elles bénéficieraient pour leur facture d'électricité.

Les modalités d'application de ce nouvel article L. 314-1 B du code de l'énergie sont renvoyées à un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie.

Un nouvel article L. 446-1-1 est créé dans le code de l'énergie pour appliquer ces dispositions au **biogaz**.

c. Le renforcement du droit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à participer au financement des projets de production d'énergie renouvelable

L'article COM-355 rect. du rapporteur Patrick Chauvet consolide la possibilité, pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, de participer au capital de sociétés constituées pour mettre en œuvre des projets de production d'énergie renouvelable.

Une telle faculté est déjà prévue à l'article L. 294-1 du code de l'énergie.

L'amendement prévoit que les associés ou actionnaires d'une société constituée pour réaliser des projets de production d'énergie renouvelable devront désormais informer le maire de la commune d'implantation *et* le président de l'établissement public d'implantation de l'installation, au plus tard deux mois avant la constitution d'une telle société ou la vente d'une participation. Cela doit permettre à la commune et à l'établissement de proposer une offre d'achat.

La constitution ou la vente pourront intervenir plus tôt, dès lors que le maire ou le président de l'établissement auront indiqué qu'ils ne présenteront pas d'offre. Le silence de la commune ou de l'établissement vaudront refus.

Les communes et les établissements concernés devront rendre compte des offres proposées ou souscrites dans le cadre du plan de transition, du PCAET et du rapport sur la situation en matière de développement durable.

L'article 18 *bis* du présent projet de loi prévoit, par ailleurs, que les procédures de mise en concurrence pour les projets d'énergie renouvelable puissent prévoir l'obligation, pour les porteurs de projet, de proposer une participation à leur capital, pour les habitants résidant à proximité de l'installation et pour les communes et leurs groupements sur le territoire desquels l'installation est construite.

d. Un amendement de coordination

L'amendement COM-356 du rapporteur Patrick Chauvet coordonne la rédaction des articles L. 229-25 du code de l'environnement, relatif au plan de transition, L. 229-26 relatif au PCAET et L. 2311-1-1 relatif au rapport sur la situation en matière de développement durable, afin d'y inscrire les nouvelles obligations d'information qu'ils devront comporter aux termes de l'article 18 du projet de loi :

– rendre compte du versement et de l'utilisation du rabais sur la facture d'électricité dont les communes et établissements ont bénéficié ;

– rendre compte du versement et de l'utilisation du financement apporté par les porteurs de projet d'énergie renouvelable bénéficiaires d'un soutien public à l'issue d'une procédure de mise en concurrence ;

– rendre compte des propositions et des offres souscrites dans le cadre de participations au capital de sociétés créées pour la production d'énergie renouvelable.

2. En séance publique

Quatre autres amendements ont été adoptés en séance publique.

a. Des précisions techniques ont été apportées

Deux amendements n° 572 rect. et n° 573 rect. déposés par MM. Patrick Chauvet et Daniel Gremillet et Mme Sophie Primas ont été adoptés, avec avis favorable de la commission et avis de sagesse du Gouvernement. Le premier fixe à 2 mois le délai au terme duquel silence vaut refus pour les propositions de prise de participation des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à des sociétés de production d'énergie renouvelable. Le second est un amendement rédactionnel.

b. Les dispositifs de partage de la valeur entre les producteurs d'énergie renouvelable et les communes et établissements publics de coopération ont été complétés sur leur volet « biodiversité »

L'amendement n° 678 du Gouvernement, adopté avec avis favorable de la commission, prévoit que la contribution des porteurs de projets d'énergie renouvelable au partage de la valeur, dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence, peut prendre la forme d'un financement de projets en faveur de la transition énergétique, mais aussi de projets pour la **sauvegarde ou la protection de la biodiversité ou de projets pour l'adaptation au changement climatique**.

L'amendement n° 671 rect. du Gouvernement a été adopté avec avis défavorable de la commission et sous-amendé par l'amendement n° 679 de M. Ronan Dantec, avec avis défavorable de la commission et favorable du Gouvernement.

Il prévoit une nouvelle obligation pour les producteurs d'énergie renouvelable lauréats d'une procédure de mise en concurrence : ces producteurs auront l'**obligation de financer des projets de protection ou de sauvegarde de la biodiversité** non spécifiquement liés à la commune ou à l'établissement public de coopération sur le territoire duquel se trouve l'installation de production d'énergie renouvelable. La rédaction initiale du Gouvernement prévoyait qu'un tel financement puisse bénéficier au patrimoine local des communes, mais le sous-amendement de M. Ronan Dantec a supprimé cette mention.

Cette obligation de financement en faveur de la biodiversité peut prendre la forme :

– **de la mise en place d'un fonds**. Dans ce cas, le versement est exprimé en proportion des recettes d'exploitation et ne peut être inférieur à un certain seuil, fixé par voie réglementaire ;

– **d'un versement à l'Office français de la biodiversité (OFB)** pour des actions spécifiquement visées, à savoir des actions dans le cadre des plans nationaux d'action opérationnels pour la conservation ou le rétablissement des espèces, d'une part, ou en soutien aux centres agréés de soins de la faune sauvage, d'autre part. L'OFB devra publier chaque année un rapport faisant état de l'affectation des sommes ainsi perçues.

Le montant et les modalités du financement devront être précisés dans le cahier des charges de l'appel d'offres. Le versement sera annuel. Un décret pris en Conseil d'État devra préciser les modalités de fonctionnement du fonds et du versement à l'OFB.

Ces dispositions sont prévues tant pour l'électricité (nouvel article L. 311-13-7 du code de l'énergie) que pour le biogaz (ajout à l'article L. 446-5 du même code). Ces dispositions doivent entrer en vigueur au 1^{er} juin 2024, sauf si la réponse de la Commission européenne assurant de la conformité du dispositif au

droit de l'Union européenne intervenait après cette date ; dans ce cas, les dispositions entreraient en vigueur à compter de la date de réception de cette réponse par le Gouvernement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

A. L'HARMONISATION DES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION AU CAPITAL DES SOCIÉTÉS DE PROJET DE PRODUCTION D'ENR ENTRE LES ARTICLES 18 ET 18 *BIS* DU PROJET DE LOI

La commission des affaires économiques a adopté l'amendement CE978 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE), avec avis favorable du rapporteur Éric Bothorel et du Gouvernement. Cet amendement supprime les dispositions de l'article 18 prévoyant que les sociétés de production d'énergie à partir d'ENR doivent informer les communes et EPCI concernés en cas de constitution d'une telle société ou de cession de parts, afin que ces collectivités puissent faire une offre d'achat.

Une telle disposition est à la fois très proche et moins opérationnelle que celle prévue à l'article 18 *bis* du projet de loi et également adoptée par le Sénat, ce qui justifie sa suppression. L'article 18 *bis* prévoit en effet que les conditions d'exécution d'une procédure de mise en concurrence puissent imposer que les sociétés porteuses de projet proposent des parts de capital aux habitants proches du lieu d'implantation du projet ou à la commune ou au groupement dont elle est membre.

B. LE RÉTABLISSEMENT DU PARTAGE DE LA VALEUR À DESTINATION DES CLIENTS RÉSIDENTIELS

La commission a adopté l'amendement CE1047 du Gouvernement, avec un avis de sagesse du rapporteur. Cet amendement rétablit la rédaction initiale du Gouvernement s'agissant du partage de la valeur au profit des clients résidentiels et des communes concernées par l'implantation d'une installation de production d'énergies renouvelables. Il existe cependant certaines différences dans cette rédaction, par rapport à la version initiale du projet de loi :

- l'ajout des intercommunalités dans le dispositif ;
- la mention du fait que le versement sur la facture doit être proportionnel à la puissance installée des ouvrages de production d'énergies renouvelables ;
- l'ajout du Conseil national d'évaluation des normes dans la liste des organismes consultés pour la prise des mesures réglementaires d'application.

Votre rapporteur a justifié son avis de sagesse par ses interrogations sur le caractère opérationnel du dispositif et sur sa valeur ajoutée en termes d'acceptabilité, tout en soulignant ne pas vouloir faire obstacle au retour de cette

disposition dans le texte, qui correspond à la volonté du Gouvernement et de certains parlementaires.

C. L'EXCLUSION DES CONCESSIONS HYDROÉLECTRIQUES DU DISPOSITIF DE PARTAGE DE LA VALEUR

Plusieurs amendements visent à exclure les concessions hydroélectriques des dispositifs de partage de la valeur, au motif que le paiement de la redevance auxquelles sont soumises ces concessions assure déjà cet office :

– les amendements identiques CE180 de M. Bertrand Sorre (RE) et CE901 de Mme Marie-Noëlle Battistel (Soc) excluent les concessions hydroélectriques du dispositif de partage de la valeur entre les porteurs de projet, d'une part, et les communes et EPCI concernés, d'autre part ;

– les amendements identiques CE802 de M. Sorre et CE 1063 de Mme Battistel excluent les concessions hydroélectriques du dispositif de partage de la valeur *via* un versement sur la facture.

L'ensemble de ces amendements ont reçu un avis de sagesse du rapporteur et du Gouvernement.

D. AUTRES DISPOSITIONS

L'amendement CE1107 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE) supprime les 5 derniers alinéas de l'article 18, qui coordonnent la rédaction des articles L. 229-25 du code de l'environnement, relatif au plan de transition, L.229-26 relatif au Pcaet et L. 2311-1-1 relatif au rapport sur la situation en matière de développement durable, afin d'y inscrire les nouvelles obligations d'information qu'ils devront comporter aux termes de l'article 18 du projet de loi.

*

* *

Article 18 bis A (supprimé)

Participation des communes et de leurs groupements au capital d'une entreprise productrice d'énergie renouvelable ou d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone

Supprimé par la commission

L'article 18 *bis* A consacrait la possibilité, pour les communes et leurs groupements, de prendre des parts au capital social d'une même entreprise productrice d'énergie renouvelable ou d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone.

La commission des affaires économiques a supprimé l'article 18 *bis* A à l'initiative du rapporteur.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. UNE PARTICIPATION AU CAPITAL DES ENTREPRISES STRICTEMENT ENCADRÉE POUR LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS

● L'alinéa 1^{er} de l'article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) exclut toute participation des communes et de leurs groupements au capital d'une société commerciale et de tout autre organisme lucratif n'ayant pas objet d'exploiter les services communaux ou des activités d'intérêt général dans les conditions prévues à l'article L. 2253-2 du même code.

Il ressort de la jurisprudence que celle-ci donne une acception assez large et englobante à la notion « d'*organisme à but lucratif* ». Plusieurs jugements et arrêts témoignent ainsi que la prohibition s'applique à toutes les structures permettant de dégager des bénéfices ou des économies pour leurs membres ⁽¹⁾.

En dehors d'une autorisation prévue par décret en Conseil d'État, l'article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales admet cependant plusieurs dérogations à ce principe, sous réserve que l'entreprise participe, par son activité, à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, dans des circonstances limitativement définies. Les alinéas 2 à 5 de cet article autorisent ainsi les communes et leurs groupements à prendre des parts au capital :

(1) Voir en ce sens Conseil d'État, 24 nov. 1989, *Commune d'Iffendic* : « Si la SCI constituée pour les besoins de la réalisation d'un centre commercial n'avait pas pour objet de dégager des bénéfices en argent, elle devait permettre aux associés de la commune de réaliser, sur le coût de la construction des immeubles, une économie : dans ces conditions, la SCI doit être regardée comme un organisme à but lucratif ».

– **d’une société coopérative d’intérêt collectif dont l’objet est de fournir des services de transport**, dans les conditions prévues aux articles 19 *quinquies* à 19 *sexdecies* A de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, dès lors que cette participation est justifiée par un intérêt local ⁽¹⁾ ;

– **d’une société anonyme ou d’une société par actions simplifiée dont l’objet social est la production d’énergie renouvelable ou d’hydrogène renouvelable ou bas-carbone** ⁽²⁾ : cette faculté trouve son origine dans les dispositions de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

– **d’un fonds commun de placement à risques à vocation locale** ayant pour objet d’apporter des fonds propres à des entreprises concourant à la protection du climat, à la qualité de l’air et de l’énergie, à l’amélioration de l’efficacité énergétique, au retraitement des déchets et au développement des énergies renouvelables, de l’hydrogène renouvelable ou bas-carbone et des mobilités durables dans les conditions mentionnées au 9° de l’article L. 4211-1 du CGCT : la loi réserve toutefois cette faculté à la Ville de Paris.

S’agissant des sociétés de production d’énergie renouvelable ou d’hydrogène, la loi subordonne la possibilité d’un investissement à l’implantation géographique de leurs installations. En l’occurrence, le troisième alinéa de l’article L. 2253-1 du CGCT exige que ces dernières se trouvent :

– soit sur le territoire de la commune ou du groupement qui prend des parts au capital ;

– soit sur le territoire d’une commune limitrophe (pour la commune) ou d’un groupement limitrophe (pour le groupement) ;

En outre, l’alinéa précise que l’acquisition de ces actions peut être réalisée au moyen de la prise de participations au capital de sociétés commerciales ayant pour seul objet de détenir des actions au capital de ces sociétés.

• On remarquera par ailleurs que **l’interdiction consacrée à l’alinéa 1^{er} de l’article L. 2253-1 du CGCT ne revêt pas, en soi, un caractère absolu, dans la mesure où le droit en vigueur ménage la capacité d’un investissement conjoint avec des acteurs privés dans des cas de figure spécifiques.** Une prise de participation au capital d’une société par des communes et des groupements demeure possible, par exemple :

– dans les sociétés commerciales et organismes à but lucratif ayant pour objet l’exploitation des services communaux ou des activités d’intérêt général (par

(1) Cette faculté résulte des dispositions de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l’action publique locale, (dite « loi 3 DS »).

(2) Les caractéristiques de l’hydrogène et l’hydrogène bas-carbone entrant dans le champ d’application du dispositif doivent répondre à la définition établie à l’article L. 811-1 du code de l’énergie.

une lecture *a contrario* de l'article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales) ;

– dans les sociétés de garanties mentionnées à l'article L. 2253-7 du code général des collectivités territoriales ;

– dans des sociétés concessionnaires de la gestion d'aéroports ou de ports ⁽¹⁾.

Toutefois, ces exceptions font l'objet d'une interprétation stricte.

Par ailleurs, le droit applicable n'empêche pas les communes d'être présentes au capital de sociétés d'économie mixte (dérogation prévue à l'al. 1^{er} de l'article L. 2253-2 du CGCT), en partenariat avec des capitaux privés. Elles peuvent, en outre, détenir des obligations de sociétés chargées d'exploiter des services publics industriels et commerciaux communaux (en application de l'alinéa 2 de l'article L. 2253-2 du CGCT).

B. UNE PRISE DE PARTICIPATION DES COMMUNES TRIBUTAIRE DES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE « ÉNERGIE »

1. Un possible morcellement entre les communes et les EPCI

Le droit en vigueur n'offre pas une définition d'ensemble des champs de politique publique que recouvre la compétence « énergie » exercée par les collectivités ou leurs groupements. En cette matière, relèvent ainsi des communes :

– la concession des réseaux de distribution d'électricité et de gaz (article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales) ;

– l'aménagement et l'exploitation d'installations de production d'électricité (article L. 2224-32 du code général des collectivités territoriales) ;

– la création et l'entretien d'infrastructures de charge des véhicules électriques ou d'avitaillement en gaz ou en hydrogène des véhicules ou navires (article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales) ;

– la création et l'exploitation d'un réseau public de chaleur ou d'énergie (article L. 2224-38 du code général des collectivités territoriales).

À l'échelle intercommunale, la capacité d'intervention des établissements publics de coopération intercommunale dépend des compétences accordées par la loi et/ou des transferts consentis par les communes membres.

(1) Sur le fondement, respectivement, de l'article 36 de la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports et de l'article 30 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Ainsi, l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales reconnaît aux communautés d'agglomération le droit à une compétence facultative en matière de soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.

L'article L. 5215-20 du même code attribue aux communautés urbaines la compétence de plein droit en matière de gestion des services d'intérêt collectif ayant pour objet : la contribution à la transition énergétique ; la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ; les concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz ; la création et l'entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques.

En outre, l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales autorise, à tout moment, les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à lui confier en tout ou partie des compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive de l'établissement.

Ainsi que le montre cette énumération, la compétence « énergie » revêt un caractère « sécable » : les compétences que les établissements publics de coopération intercommunale peuvent exercer en application de la loi ne portent que sur des domaines circonscrits et où les communes peuvent conserver un champ d'intervention, dont l'étendue procède des transferts consentis par délibération.

2. Des principes généraux du droit de nature à restreindre les interventions conjointes entre collectivités et groupements

Les rapports entre communes et établissements publics de coopération intercommunale sont régis par deux principes qui, fondamentalement, visent à prévenir une concurrence dans l'exercice des compétences.

- Il s'agit, en premier lieu, du **principe de spécialité**, règle générale du droit administratif suivant laquelle les personnes publiques autres que l'État ne peuvent assumer que les responsabilités et activités pour lesquelles elles ont été créées.

Il en résulte, pour les établissements publics de coopération intercommunale comme pour tout établissement public, l'impossibilité d'exercer d'autres compétences que celles explicitement transférées par la loi ou par les communes membres et qui figurent dans leurs statuts, suivant un principe de spécialité fonctionnelle. Le principe de spécialité territoriale implique que l'établissement ne puisse intervenir qu'à l'intérieur de son périmètre géographique.

Il convient ici de rappeler que, d'une part, les transferts de compétence d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale ne peuvent être réalisés que sur le fondement d'une décision expresse de la commune, intervenue dans les formes et suivant les procédures fixées par la loi : ces transferts ne peuvent, en aucun cas, résulter d'une simple pratique ou d'une décision implicite. D'autre part, les compétences concernées doivent faire l'objet d'une définition précise dans les statuts de l'établissement public de coopération intercommunale :

à défaut, l'arrêté préfectoral prononçant le transfert de compétences risque l'annulation par le juge administratif ⁽¹⁾.

Les exemples de jurisprudence fournis à votre Rapporteur donnent à penser que les juridictions administratives se réfèrent aux statuts des établissements publics de coopération intercommunale concernés et se livrent à une interprétation stricte de la définition des compétences transférées ⁽²⁾.

● **En second lieu, le principe d'exclusivité interdit à une commune d'exercer tout ou partie de la compétence transférée à un établissement public de coopération intercommunale. Le respect de ce principe conduit à exclure concrètement toute intervention juridique, opérationnelle ou financière dans les matières expressément confiées à l'établissement** : seul ce dernier possède la qualité pour agir en ces domaines. La création de l'établissement public de coopération intercommunale emporte donc un dessaisissement immédiat et total des communes pour ce qui concerne les compétences transférées.

Il s'agit là d'une solution établie par la jurisprudence administrative ⁽³⁾ qui, désormais, trouve un fondement supplémentaire dans les dispositions du code général des collectivités territoriales qui définissent les compétences des établissements.

Les articles L. 5214-16, L. 5216-5 et L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales habilite ainsi respectivement les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines à exercer les attributions qu'ils énumèrent « *au lieu et place des communes membres* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE DU PROJET DE LOI

L'article 18 *bis* A constitue un article additionnel et ne figurait pas dans le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat.

(1) Voir, en ce sens, Conseil d'État, 6 novembre 1998, *Association pour la protection des Gorges de l'Ardèche*.

(2) Voir, en ce sens, l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon, 17 juin 1999, *Communauté urbaine de Lyon*. La Cour juge que la communauté urbaine de Lyon ne possède pas la compétence d'octroyer une subvention à un établissement privé d'enseignement supérieur : elle parvient à cette conclusion après avoir établi qu'une telle initiative ne participe pas de l'exercice des compétences relatives aux opérations de développement économique et aux opérations d'aménagement, telles qu'entendues par les articles L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales et L. 300-1 du code de l'urbanisme.

(3) Voir, en ce sens, Conseil d'État, 27 février 1970, *Commune de Saint-Vallier et Cour administrative d'appel de Bordeaux*, 24 juin 2003, *Société SVE Onyx*.

B. LES DISPOSITIONS INTRODUITES PAR LE SÉNAT

L'article 18 *bis* A procède de l'adoption, en séance publique, d'un amendement (n° 211 rectifié) déposé par MM. Daniel Salmon et Ronan Dantec, ainsi que plusieurs membres du groupe écologiste, la commission s'en étant remis à la sagesse du Sénat et le Gouvernement exprimant un avis défavorable.

• Le texte adopté affirme expressément **la capacité des communes et de leurs groupements à entrer au capital social d'une société anonyme ou d'une société par actions simplifiée**. À cette fin, il complète le deuxième alinéa de l'article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales, disposition qui tend à écarter la prise de participation de ces collectivités dans des sociétés commerciales et dans des organismes à but lucratif n'ayant pas pour objet l'exploitation des services communaux ou d'activités d'intérêt général.

Les auteurs de l'amendement entendent ainsi conforter la dérogation introduite par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte afin d'encourager les investissements dans les énergies renouvelables. À l'appui de leur initiative, ils invoquent la nécessité de remédier à une interprétation *contra legem* de l'article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales par la direction générale des collectivités locales (DGCL). Celle-ci estimerait que la compétence « *production d'énergie renouvelable* » ne peut être exercée que par une commune ou par l'établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre à la suite d'un transfert. Selon cette analyse, les deux entités ne pourraient donc pas investir conjointement dans la production d'énergie renouvelable.

• **Sur la forme comme sur le fond, l'ajout proposé par le Sénat peut prêter à discussion, même si une intervention conjointe des communes et des établissements publics de coopération intercommunale pourrait contribuer à soutenir les opérateurs engagés dans le développement des énergies renouvelables.**

Le choix de compléter le deuxième alinéa de l'article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales apparaît inapproprié, car cette disposition traite de l'investissement au capital des sociétés coopératives d'intérêt collectif dont l'objet est de fournir des services de transport. L'affirmation de la possibilité, pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, de participer conjointement au capital des sociétés dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables trouverait donc mieux sa place au troisième alinéa du même article, qui établit cette dérogation.

Sur un plan juridique, la mesure peut susciter des réserves au regard des implications que comporte le respect des principes de spécialité et d'exclusivité qui régissent le partage des compétences entre communes et établissements publics de coopération intercommunale. Ainsi que l'ont souligné les représentants de la DGCL devant votre Rapporteur, la participation conjointe d'une commune et d'un établissement public de coopération intercommunale peut

présenter deux inconvénients : d'une part, démultiplier les risques et immobilisations financières ; d'autre part, établir une dérogation qui aboutit à l'exercice concurrent d'une même compétence, ce qui apparaît peu compatible avec l'équilibre du droit des collectivités territoriales.

En réalité, l'initiative prise par les sénateurs ne pose pas seulement la question des finalités de l'article 109 de la loi du 17 août 2015 précitée et de l'intention du législateur. Du reste, ni l'étude d'impact, ni les travaux préparatoires ne permettent véritablement de conclure que par l'utilisation de l'expression « *les communes et leur groupement* », usuelle en droit des collectivités territoriales, les parlementaires se soient prononcés en faveur d'un investissement conjoint. L'examen des délibérations conduit à penser que députés et sénateurs se sont surtout attachés à renforcer la capacité des collectivités locales à soutenir financièrement le développement des énergies renouvelables.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Par l'adoption de l'amendement CE1278 du rapporteur Éric Bothorel ayant recueilli l'avis favorable du Gouvernement, **la commission des affaires économiques a supprimé l'article 18 bis A en considération de deux arguments**

D'une part, une intervention conjointe des communes et des EPCI au capital de sociétés se heurtent à deux principes essentiels du droit en vigueur destinés à prévenir une concurrence dans l'exercice des compétences. Il s'agit, en premier lieu, du principe de spécialité, qui interdit aux EPCI d'exercer d'autres compétences que celles explicitement transférées par la loi ou par les communes membres. En second lieu, le principe d'exclusivité interdit à une commune d'exercer tout ou partie de la compétence transférée à un établissement public de coopération intercommunale. Le respect de ce principe conduit à exclure concrètement toute intervention juridique, opérationnelle ou financière dans les matières expressément confiées à l'établissement. À rebours, **la dérogation consacrée par le Sénat risquait d'introduire de la confusion et de l'inefficacité dans l'action publique locale.**

D'autre part, **l'intérêt de soutenir le développement de la production d'énergies renouvelables ne doit pas conduire à sous-estimer un risque: celui d'exposer les collectivités aux aléas inhérents à la prise de participation dans une activité industrielle et commerciale.** Une intervention conjointe augmenterait les immobilisations financières alors que les communes peuvent parfaitement accroître leur effort par l'intermédiaire de l'EPCI. Dans ces conditions, le dispositif proposé par le Sénat apparaît problématique et on ne peut pas se fonder uniquement sur l'idée d'une interprétation erronée de la loi du 17 août 2015 pour la croissance verte ⁽¹⁾.

(1) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

*

* *

Article 18 bis

Participation des riverains, des communes et de leurs groupements au capital d'une entreprise porteuse d'un projet de développement des énergies renouvelables

Adopté par la commission avec modifications

L'article 18 *bis* tend à conforter la possibilité, pour les riverains du lieu de sa réalisation ainsi que pour les communes et leurs groupements concernés, de participer au capital social d'une entreprise porteuse d'un projet de développement des énergies renouvelables. À cette fin, le dispositif confère à l'autorité administrative la faculté d'imposer une telle ouverture du capital, dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence engagée pour le soutien au développement des énergies renouvelables.

La commission des affaires économiques a adopté l'article 18 *bis* moyennant des précisions d'ordre rédactionnel apportée à l'initiative du rapporteur.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA PARTICIPATION DES HABITANTS ET DES COLLECTIVITÉS AU CAPITAL DES ENTREPRISES PRODUCTRICES D'ÉNERGIE RENOUVELABLE, UN CRITÈRE SUBSIDIAIRE DES PROCÉDURES DE MISE EN CONCURRENCE

• **L'article L. 311-10-1 du code de l'énergie fixe les principes et obligations qui régissent l'organisation et le déroulement des procédures de mise en concurrence destinées à garantir le respect de la programmation pluriannuelle de l'énergie, s'agissant de la production d'électricité.**

Mentionnées à l'article L. 311-10 du même code, ces procédures peuvent être engagées par l'autorité administrative en cas de production insuffisante au regard des objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie, notamment sur le plan des techniques de production mobilisées et de la localisation géographique des installations⁽¹⁾. Elles ont pour objet la sélection d'entreprises candidates à la création d'installations de production d'électricité dans le cadre d'un marché public, après mise en concurrence des candidatures.

(1) Cf. supra le commentaire de l'article 17 bis.

Aux termes de l'article R. 311-12 du code de l'énergie, **le ministre chargé de l'énergie peut recourir :**

1° **Soit à la procédure d'appel d'offres** décrite aux articles R. 311-13 à R. 311-25 du code de l'énergie : dans ce cadre, le ministre chargé de l'énergie choisit l'offre économiquement la plus avantageuse, sans négociation, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats ;

2° **Soit à la procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel**, définie aux articles R. 311-25-1 à R. 311-25-15 du même code : dans ce cadre, le ministre chargé de l'énergie dialogue avec les candidats admis à participer à la procédure en vue de définir ou développer les solutions de nature à répondre à ses besoins et sur la base desquelles ces candidats sont invités à remettre une offre.

• **L'article L. 311-10-1 du code de l'énergie fait obligation à l'autorité administrative de respecter les principes de transparence et d'égalité de traitement des candidats**, exigences qui découlent du principe constitutionnel d'égalité d'accès à la commande publique ⁽¹⁾. Le juge administratif peut exercer un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

La désignation du candidat retenu au terme de la mise en concurrence résulte d'un examen principalement fondé sur le critère du prix proposé. En application du deuxième alinéa de l'article L. 311-10-1 du même code, la pondération de ce dernier doit représenter plus de la moitié de celle de l'ensemble des critères.

Dans le cadre fixé par l'article L. 311-10-1 du code de l'énergie, la participation au capital des entreprises productrices d'énergie renouvelable ou porteuses de projets relatifs à leur développement ne constitue qu'un critère secondaire et facultatif, après :

– la qualité de l'offre, y compris la valeur technique, les performances en matière de protection de l'environnement, l'efficacité énergétique et le caractère innovant du projet ;

– la rentabilité du projet ;

– la sécurité d'approvisionnement.

Sur le fondement du 4° de l'article L. 311-10-1, l'autorité administrative peut prendre en considération « *[d]ans une mesure limitée, la part du capital détenue par les habitants résidant à proximité du projet ou par les collectivités territoriales ou leurs groupements sur le territoire ou à proximité du territoire desquels le projet doit être implanté par les sociétés porteuses du projet, qu'elles soient régies par le livre II du code de commerce, par les articles L. 1521-1 et*

(1) Cf. *décision du Conseil constitutionnel n° 2003-473 DC, 26 juin 2003*, Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

suivants du code général des collectivités territoriales ou par la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, ainsi que la part du capital proposée à ces habitants, collectivités ou groupements. »

B. DES POSSIBILITÉS INÉGALES DE PARTICIPATION POUR LES COLLECTIVITÉS ET LES RIVERAINS DE PROJETS DE PRODUCTION D'ÉNERGIE RENOUVELABLE

1. Un encadrement strict de la capacité des collectivités territoriales à entrer au capital de sociétés commerciales

La capacité des collectivités territoriales varie suivant leur statut, ainsi que selon la répartition des compétences établie par la loi ou résultant des transferts réalisés.

• Comme indiqué précédemment ⁽¹⁾, **l'alinéa 1^{er} de l'article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales exclut, en principe, toute participation des communes et de leurs groupements au capital d'une société commerciale et de tout autre organisme à but lucratif n'ayant pas objet d'exploiter des services communaux ou des activités d'intérêt général dans les conditions prévues à l'article L. 2253-2 du même code.**

En dehors d'une autorisation prévue par décret en Conseil d'État, **l'article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales permet de déroger à ce principe, sous réserve que l'entreprise participe par son activité à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, dans des circonstances limitativement définies.** Il en va ainsi pour l'investissement dans une société anonyme ou une société par actions simplifiée dont l'objet social est la production d'énergie renouvelable ou d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone autorisée par le troisième alinéa de cet article.

• **S'agissant des départements, l'article L. 3231-6 du code général des collectivités territoriales établit une prohibition analogue** à celle consacrée à l'article L. 2253-1 précité. Il soumet à des conditions identiques la prise de participation des départements, à titre dérogatoire, au capital d'une société productrice d'énergie renouvelable.

• **Seules les régions se trouvent pleinement habilitées à réaliser de tels investissements, au titre de leur compétence de principe dans le champ de l'action pour le développement économique** et sur le fondement de l'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales. Ainsi, au titre du 14° de cet article, figure parmi les moyens d'exercer ses attributions « *la détention d'actions d'une société anonyme ou d'une société par actions simplifiée dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables ou d'hydrogène renouvelable ou bas-*

(1) Cf. supra, le commentaire de l'article 18 bis A.

carbone définis à l'article L. 811-1 du code de l'énergie par des installations situées sur leur territoire. »

2. Un investissement participatif des habitants dans les projets de production d'énergie renouvelable présentant un caractère facultatif

La participation des particuliers au capital des entreprises productrices d'énergie renouvelable ou porteuses de projets repose d'abord sur les facultés offertes par les dispositions du code de commerce et du code monétaire et financier. Ces dispositions traitent en effet de l'apport en capital et de la détention de titres au sein des différentes formes de société et elles autorisent aujourd'hui de nouvelles formes de financement participatif, comme le *crowdfunding* ⁽¹⁾.

Depuis 2015 et la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ⁽²⁾, **le droit français offre un cadre spécifique à l'investissement participatif des particuliers dans les projets de production d'énergie renouvelable.**

Celui-ci procède désormais des dispositions de **l'article L. 294-1 du code de l'énergie** ⁽³⁾. En pratique, cet article formalise **la possibilité – pour les habitants dont la résidence est à proximité du lieu d'implantation d'un projet, les collectivités territoriales et leurs groupements sur le territoire ou à proximité du territoire desquels il se situe, ainsi que les communautés d'énergie renouvelable – de se voir proposer :**

– la prise de parts du capital social d'entreprises porteuses de projet de production d'énergie renouvelable, à l'occasion de sa constitution ou de son évolution ;

– la participation au financement du ou des projets de production d'énergie renouvelable portés par les entreprises.

L'article précise que les offres de participation au capital ou au financement de projet mentionnées peuvent être faites par les porteurs de projet directement ou par l'intermédiaire d'un fonds qui a reçu l'autorisation d'utiliser la dénomination de « *fonds d'entrepreneuriat social éligible* » en application de l'article L. 214-153-1 du code monétaire et financier. Ce dernier doit être spécialisé dans l'investissement en capital dans les énergies renouvelables ou dans les sociétés ayant pour objet le

(1) Notamment depuis l'ordonnance n° 2014-559 du 30 mai 2014 relative au financement participatif.

(2) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

(3) Créé par l'ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité. Le texte reprend le dispositif de l'article L. 314-27 du code de l'énergie qui, depuis la loi précitée n° 2015-992 du 17 août 2015, régissait l'investissement participatif dans les projets de production d'énergie renouvelable.

développement des énergies renouvelables et bénéficiant de l'agrément « *entreprise solidaire d'utilité sociale* » prévu à l'article L. 3332-17-1 du code du travail.

Il ne s'agit toutefois que d'une faculté à la discrétion des sociétés constituées pour porter un ou plusieurs projets de production d'énergie renouvelable et qui relèvent du champ de ce dispositif. L'article L. 294-1 mentionne en l'occurrence :

– les sociétés par actions régies par le livre II du code de commerce ou par le titre II du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire **les sociétés commerciales et les groupements d'intérêt économique**, d'une part, et **les sociétés d'économie mixtes locales**, d'autre part ;

– **les sociétés coopératives constituées sous la forme d'une société par actions ou d'une société à responsabilité limitée**, régies par la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE PROJET DE LOI

L'article 18 *bis* constitue un article additionnel, qui ne figurait donc pas dans le texte déposé sur le bureau du Sénat.

B. LES DISPOSITIONS INTRODUITES PAR LE SÉNAT

1. En commission

L'article 18 *bis* trouve son origine dans l'adoption, par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, d'un amendement présenté par le rapporteur Didier Mandelli (amendement COM-423).

Le dispositif tend à faire obligation aux sociétés constituées pour porter un ou plusieurs projets de production d'énergie renouvelable et mentionnées à l'article L. 294-1 du code de l'énergie de proposer l'acquisition de parts de leur capital social, ainsi que la participation au financement des projets d'énergie renouvelable.

À cet effet, il modifie les I et II de l'article en substituant une formulation directive à une formulation plus indicative (« *proposent* » au lieu de « *peuvent proposer* »). En outre, il ajoute les petites et moyennes entreprises dont le siège social est situé à proximité du lieu d'implantation du ou des projets aux riverains, aux collectivités territoriales et aux groupements dans la liste des destinataires de telles propositions.

Enfin, l'article 18 *bis* adopté par la commission renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer les modalités d'application de l'article L. 294-

l dans sa nouvelle rédaction. Il prévoit que le décret pourra écarter l'obligation ainsi établie en considération de seuils de puissance déclinés pour chaque catégorie d'énergie renouvelable.

L'exposé des motifs de l'amendement COM-423 et les débats qui se sont tenus montrent que le dispositif a pour objectif de favoriser l'acceptabilité sociale des projets à l'échelle locale, ainsi que l'investissement des collectivités locales. Il s'inspirerait du **modèle du *co-ownership scheme* mis en place au Danemark** et qui, depuis 2009, impose aux porteurs de projet de développement de capacités de production éolienne terrestre de proposer aux riverains vivant dans un rayon de cinq kilomètres autour du site de réalisation de participer à l'investissement.

2. En séance publique

Par un vote en faveur de **trois amendements identiques** déposés par des membres de l'Union centriste, du groupe Indépendants ⁽¹⁾, du groupe République et territoires ⁽²⁾ ainsi que du Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants ⁽³⁾, le Sénat a entendu établir un dispositif plus resserré. Le dispositif issu de ces délibérations a recueilli **l'avis défavorable de la commission et l'assentiment du Gouvernement**.

Ainsi remanié, **l'article 18 bis permet à l'autorité administrative de faire de l'ouverture du capital une des conditions d'exécution des contrats conclus à l'issue des appels d'offres organisés pour la sélection de projets pouvant faire l'objet d'un soutien de l'État**.

À cet effet, le dispositif adopté par le Sénat complète le dernier alinéa de l'article L. 311-10-1 du code de l'énergie par une phrase qui prévoit expressément que de telles obligations puissent s'imposer aux lauréats des procédures de mise en concurrence. **Le champ d'application de l'article 18 bis apparaît identique à celui de l'article L. 294-1 du code de l'énergie du point de vue des sociétés assujetties**. Il mentionne en l'occurrence :

– les sociétés par actions régies par le livre II du code de commerce ou par le titre II du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire les sociétés commerciales et les groupements d'intérêt économique, d'une part, et les sociétés d'économie mixtes locales, d'autre part ;

– les sociétés coopératives constituées sous forme de société par actions ou de société à responsabilité limitée, régies par la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération.

De même, la proposition de prise de participation au capital doit être adressée à des acteurs locaux appartenant aux mêmes catégories que celles

(1) Amendement n° 369 de Mmes Daphné Ract-Madoux et Denise Saint-Pé.

(2) Amendement n° 408 rectifié bis de M. Pierre Médevielle et plusieurs de ses collègues.

(3) Amendement n° 624 rectifié de Mme Nadège Havet et plusieurs de ses collègues.

mentionnées par les dispositions précitées du code de l'énergie, à savoir les habitants résidant à proximité du projet et la commune ou son groupement sur le territoire desquels le projet doit être implanté.

D'après l'exposé des motifs des amendements adoptés par le Sénat, la nouvelle rédaction tient compte de l'impossibilité de demander à toutes les sociétés qui portent un projet d'énergie renouvelable d'ouvrir leur capital social. De fait, l'obligation établie par l'article 18 *bis* ne vaut que si le cahier des charges de l'appel d'offres le prévoit. Du reste, les collectivités et les groupements restent libres d'accepter ou non les parts de capital proposées.

En cela, le dispositif transmis à l'Assemblée nationale peut être considéré comme proportionné et de nature à répondre à l'objectif de créer les conditions d'une plus grande acceptabilité sociale des projets de développement des énergies renouvelables.

Il complète utilement les mesures contenues à l'article 18 du projet de loi en faveur du partage territorial de la valeur des énergies renouvelables ⁽¹⁾ et contribue à donner un caractère plus incitatif à l'exercice de la faculté formalisée à l'article L. 294-1 du code de l'énergie, sans nécessairement créer un conflit de normes.

En revanche, il pourrait être souhaitable de s'assurer de la cohérence des conditions des appels d'offres qui donneraient lieu à l'application du présent article avec les principes régissant la constitution et le fonctionnement de certaines sociétés qui relèvent des articles L. 1521-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

La question peut en particulier se poser pour les sociétés publiques locales (SPL), puisque le droit en vigueur prévoit que le capital de ce type de structure doit être exclusivement détenu par des collectivités ou groupements. Dès lors, on ne peut, en théorie, écarter l'hypothèse qu'une telle obligation interdise à une SPL consacrée à la production d'énergie renouvelable de se porter candidate à un appel d'offres dont le cahier des charges imposerait de proposer aux riverains la prise de participation au capital du porteur de projet.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Par l'adoption de deux amendements rédactionnels présentés par le rapporteur Éric Bothorel et ayant recueilli l'avis favorable du Gouvernement, la commission des affaires économiques a précisé le contenu de l'article 18 *bis* à propos de :

– la localisation des résidences dont les habitants se verraient proposer une prise de participation au capital d'une société porteuse d'un projet de

(1) Cf. supra le commentaire de l'article 18.

développement des énergies renouvelables, en conséquence de l'exécution d'un marché public passé sur le fondement de l'article L. 311-10-1 du code de l'énergie (amendement CE1142) ;

– la structuration des groupements entrant dans le champ d'application de l'article 18 *bis* du projet de loi (amendement CE1144).

*

* *

Article 18 ter

Perception anticipée de l'intégralité de la redevance d'occupation domaniale pour le financement d'une participation au capital d'une entreprise productrice d'énergie renouvelable.

Adopté par la commission avec modifications

L'article 18 *ter* tend à autoriser les collectivités territoriales ou leurs groupements à percevoir par anticipation l'intégralité de la redevance due au titre de l'occupation ou de l'utilisation d'une partie de leur domaine public, dès lors que le produit ainsi perçu sert au financement de la participation au capital d'une société ayant pour objet social la production d'énergie renouvelable.

À l'initiative du rapporteur Éric Bothorel, la commission des affaires économiques a procédé à la réécriture du dispositif afin de mieux établir ses finalités.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'EXIGENCE D'UNE REDEVANCE AU TITRE DE L'OCCUPATION OU DE L'UTILISATION DU DOMAINE PUBLIC DES COLLECTIVITÉS

1. Un principe dégagé par la jurisprudence et consacré par la loi

• **Le paiement d'une redevance pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public d'une personne publique découle du principe général de non-gratuité de l'occupation du domaine public, concept progressivement élaboré par la jurisprudence ⁽¹⁾ et aujourd'hui consacré par les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP).** L'article L. 2125-1 de ce code pose ainsi le principe selon lequel toute occupation ou utilisation du

(1) Voir en ce sens Conseil d'État, 11 février 1989, n° 171792.

domaine public d'une personne publique (État, collectivités territoriales et leurs groupements, établissements publics) donne lieu à paiement d'une redevance.

La juge administratif a pu affirmer que la redevance représente la contrepartie des avantages individuels conférés au bénéficiaire de l'autorisation d'occupation ⁽¹⁾ : elle vaut rémunération du droit d'occupation ou d'utilisation privative de la dépendance domaniale concernée, droit qui est accordé par la personne publique propriétaire ou gestionnaire par la délivrance d'une autorisation expresse ⁽²⁾.

Il convient par ailleurs de rappeler qu'en vertu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, les propriétés publiques bénéficient des protections accordées aux propriétés privées sur le fondement de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Selon le Conseil, il en résulte que le domaine public ne peut être durablement grevé de droits réels sans contrepartie appropriée, eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine comme aux missions de service public auxquelles il est affecté ⁽³⁾.

● La compétence de fixer le montant de la redevance d'occupation ou d'utilisation du domaine public appartient, en principe, aux organes délibérants des collectivités territoriales concernées.

Ainsi, **le montant des redevances d'occupation du domaine communal relève d'une délibération du conseil municipal, qui bénéficie d'une entière liberté d'appréciation en la matière** ⁽⁴⁾. Les organes délibérants conservent néanmoins la faculté de déléguer le soin de fixer le montant des redevances domaniales au maire – dans les limites déterminées par le conseil municipal ⁽⁵⁾ – ou aux commissions permanentes du conseil général ou du conseil régional ⁽⁶⁾.

Aux termes de l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques, la redevance due pour occupation ou utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation. Dans ce cadre, les collectivités territoriales peuvent fixer librement, en tenant compte des dispositions précitées mais également de l'intérêt public local, le montant des redevances dues pour l'occupation de leur domaine public.

(1) Voir en ce sens Conseil d'État, 10 févr. 1978, n° 7652.

(2) Voir, en ce sens, Cour administrative d'appel de Marseille, 7^e chambre, 26 juin 2012, n° 11MA01675.

(3) Voir, en ce sens, la décision n° 94-346 DC, 21 juillet 1994, Loi complétant le code du domaine de l'état et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public, *considérant* n° 3.

(4) Cf. *réponses ministérielles* n° 2478 (Journal officiel Assemblée nationale Q, 20 janvier 2003, p. 380) et n° 32615 (Journal officiel Assemblée nationale Q, 10 sept. 1990, p. 4266) ainsi que Conseil d'État, 30 oct. 1996, n° 123638.

(5) Article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales.

(6) Cf. articles L. 3211-2 (pour les départements) et L. 4221-5 (pour les régions) du code général des collectivités territoriales.

2. Des dérogations circonscrites répondant à des motifs d'intérêt général

Le principe de non-gratuité de l'occupation ou de l'utilisation du domaine public admet des exceptions limitées.

L'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques écarte l'application d'une redevance pour l'installation, par l'État, d'équipements destinés à améliorer la sécurité routière ou nécessaires à la liquidation et au constat des irrégularités de paiement de toute taxe perçue au titre de l'usage du domaine public routier.

Ce même article autorise également la délivrance d'une autorisation d'occupation ou d'utilisation à titre gratuit dans cinq hypothèses strictement définies. Cette faculté existe pour les personnes publiques :

– lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous ;

– lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même ;

– lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer l'exercice des missions des services de l'État chargés de la paix, de la sécurité et de l'ordre publics ou du contrôle aux frontières dans les aéroports, les ports et les gares ;

– lorsque l'occupation ou l'utilisation permet l'exécution de travaux relatifs à une infrastructure de transport public ferroviaire ou guidé ;

– lorsque l'occupation ou l'utilisation est soumise au paiement de redevances sous la forme de baux ou de licences consentis à titre onéreux autorisant l'exercice de la pêche professionnelle ainsi que la navigation, l'amarrage et le stationnement des embarcations utilisées pour cette activité.

La loi écarte également le paiement d'une redevance au titre de :

– l'occupation des voies publiques par les entreprises concessionnaires du réseau de distribution et de transport de gaz pour l'accomplissement de leur mission de service public, notamment la réalisation des travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des ouvrages⁽¹⁾ ; il en va de même pour les entreprises concessionnaires du réseau de distribution et de transport d'électricité⁽²⁾ ;

– la création, l'entretien et l'exploitation d'un réseau d'infrastructures nécessaires à la recharge de véhicules électriques et de véhicules hybrides

(1) *Cour administrative d'appel de Marseille, 7^{ème} ch., 4 déc. 2012, n° 10MA03206.*

(2) *Voir en ce sens Conseil d'État, 1^{er} février. 2012, n° 338665.*

rechargeables sur le domaine public de l'État : la loi n° 2014-877 du 4 août 2014 ⁽¹⁾ prévoit cette dérogation au bénéfice de l'État et des opérateurs ;

– au titre de la participation au financement d'infrastructures ou des dépenses liées à l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 : instituée par la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 ⁽²⁾, cette exemption présente un caractère temporaire et ne vaut que pour les titres de sous-occupation du domaine public délivrés par le comité d'organisation aux partenaires de marketing olympique (au sens du contrat de ville-hôte).

L'article L. 2125-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques confère enfin aux communes le droit de délivrer gratuitement des autorisations d'occupation temporaire du domaine public communal, au bénéfice de personnes morales de droit public ou de personnes privées qui installent et entretiennent des dispositifs de végétalisation.

B. UNE RESSOURCE DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES DONT LA PERCEPTION EST RÉGLEMENTÉE ET ÉCHELONNÉE

• **Le premier alinéa de l'article L. 2125-4 du code général de la propriété des personnes publiques fait obligation aux titulaires d'une autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public de s'acquitter de la redevance due par un paiement annuel et par avance.**

Aux termes de l'article R. 2125-2 du même code, la redevance devient exigible à compter de la date de notification de l'autorisation délivrée ou à compter de la date d'occupation du domaine public, si cette dernière est antérieure. En cas de retard de paiement, l'article L. 2125-5 prévoit une majoration des sommes restant dues par le versement d'intérêts moratoires au taux légal.

• **Toutefois, l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques ménage la possibilité d'une perception anticipée de tout ou partie de la redevance, à raison de son montant et de son mode de détermination.** L'article confère ainsi aux personnes publiques la capacité de permettre au bénéficiaire de se libérer des sommes dues par le versement d'acomptes ou celle de le contraindre à se libérer par le versement de la redevance due soit pour toute la durée de l'autorisation, si cette durée n'excède pas cinq ans, soit pour une période quinquennale, dans le cas contraire.

Les représentants de la direction générale des collectivités locales auditionnés par votre Rapporteur lui ont rappelé que le plafonnement à cinq annuités

(1) Loi n° 2014-877 du 4 août 2014 facilitant le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur l'espace public.

(2) Article 17 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

de la part de redevance recouvrable par anticipation présente un caractère relativement ancien ⁽¹⁾ et qu'il révèle les deux objectifs poursuivis par le législateur :

– d'une part, favoriser la simplification des procédures par un paiement unique, qui présente un intérêt dans le cas de redevances annuelles d'un faible montant ;

– d'autre part, protéger les titulaires d'une autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public contre l'exigence de sommes trop importantes : l'encadrement des montants et le versement d'acomptes permettent de s'acquitter de redevances élevées.

L'article L. 2125-4 rend par ailleurs possible le recouvrement anticipé sans conditions de délai pour les besoins de la défense nationale. En application de l'avant-dernier alinéa de l'article, « *le bénéficiaire peut être tenu de se libérer soit par versement d'acomptes, soit d'avance, pour tout ou partie de la durée de l'autorisation ou de la concession, quelle que soit cette durée* ». Cette disposition répond à des nécessités d'intérêt général très spécifiques.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE DU PROJET DE LOI

L'article 18 *bis* A constitue un article additionnel, qui ne figurait pas dans le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat.

B. LES DISPOSITIONS INTRODUITES PAR LE SÉNAT

1. En commission

La création de l'article 18 *ter* procède de l'adoption en commission d'un amendement déposé par M. Daniel Salmon et plusieurs membres du Groupe écologiste du Sénat, ayant recueilli un avis favorable du rapporteur Didier Mandelli (amendement COM-143).

Le dispositif introduit en droit le principe suivant lequel, lorsque le propriétaire public souhaite réinvestir cette somme dans le projet d'énergie renouvelable développé sur le domaine objet du titre d'occupation, le bénéficiaire peut se libérer d'avance de la totalité de la redevance prévue sur la durée du contrat. À cet effet, il insère un nouvel alinéa après le cinquième alinéa de l'article L. 2125-4 du code général de la propriété des personnes publiques.

L'article inséré dans le projet de loi propose donc d'établir une nouvelle dérogation au principe du paiement annuel et par avance de la redevance

(1) La règle trouve son origine dans les dispositions de la loi n° 70-356 du 3 juillet 1970 portant simplification fiscales.

d’occupation ou d’utilisation du domaine public, en considération de la poursuite d’un objectif qui peut relever d’un intérêt public.

En l’occurrence, la perception anticipée de l’intégralité de la redevance demeure subordonnée à une double condition :

– d’une part, l’affectation du produit de la redevance recouvrée au financement de la participation des collectivités publiques propriétaires à un projet de développement d’énergie renouvelable ;

– d’autre part, la réalisation du projet sur la partie du domaine public qui donne lieu au paiement d’une redevance d’occupation ou d’utilisation par l’entreprise porteuse du projet.

On notera cependant que le versement des sommes dues pour la durée d’exécution de la convention d’occupation ou d’utilisation du domaine public conserve un caractère facultatif : à défaut de précision, l’alinéa en laisse expressément l’initiative au seul titulaire de la convention, ce qui peut évoquer le cas de figure visé au 1° de l’article L. 2125-4 du code général de la propriété des personnes publiques.

2. En séance publique

Par l’adoption d’un amendement du Gouvernement (n° 597) ayant recueilli l’avis favorable de la commission, **le Sénat a procédé à une réécriture de l’article 18 ter afin de circonscrire le champ d’application de la dérogation introduite.**

En premier lieu, la nouvelle rédaction établit que le dispositif ne s’applique qu’aux collectivités territoriales et aux groupements (établissements publics de coopération intercommunale, syndicats), remplaçant la notion de « propriétaire public » par la mention expresse de ces personnes publiques. Une telle précision peut être jugée opportune dès lors que l’article L. 2125-4 fait partie des dispositions générales relatives à l’utilisation du domaine public de l’État et des collectivités territoriales.

En deuxième lieu, le dispositif définit strictement l’usage du produit de la redevance pouvant être recouvrée par anticipation : par la référence au deuxième alinéa de l’article L. 2253-1 ⁽¹⁾, à l’article L. 3231-6 ⁽²⁾ et au 14° de l’article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales ⁽³⁾, il n’autorise le recours à une telle dérogation que pour le financement de la participation des communes, des

(1) *Encadrant les prises de participations des communes ou de leurs groupements au capital de sociétés ou organismes à but lucratif.*

(2) *Encadrant les prises de participations des départements, des communes ou de leurs groupements au capital de sociétés ou organismes à but lucratif.*

(3) *Article relatif aux compétences des régions en matière de développement économique, social et culturel. Le 14° régit spécifiquement la détention d’actions d’une société anonyme ou d’une société par actions simplifiée dont l’objet social est la production d’énergie renouvelable ou d’hydrogène renouvelable ou bas-carbone par des installations situées sur le territoire régional.*

départements et des régions au capital social de sociétés dont l'objet social est la production d'énergie renouvelable ou d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone. Du reste et par symétrie avec ces dispositions, seules entrent dans le champ du dispositif les sociétés anonymes et les sociétés par actions simplifiées.

En dernier lieu, l'article 18 *ter* réserve l'investissement des collectivités aux sociétés dont les installations se trouvent sur tout ou partie du domaine qui fait l'objet de la convention d'occupation ou d'utilisation au titre de laquelle la redevance est perçue par anticipation.

Suivant les éléments recueillis par votre Rapporteur, le dispositif s'adresserait à des sociétés de projet ou des opérateurs déjà établis sur leur territoire. Il reviendrait à permettre de convertir la charge de la redevance d'occupation ou d'utilisation du domaine public en prise de participation au capital social. D'après l'analyse du Gouvernement, il présenterait l'avantage de donner aux collectivités territoriales un instrument de soutien financier à des entreprises engagées dans le développement des énergies renouvelables sans obérer leurs ressources.

En soi, la perception anticipée de l'intégralité de la redevance domaniale et son affectation à des acteurs du développement des énergies renouvelables représentent une piste digne d'intérêt.

Sur le plan des principes, comme précédemment observé, la loi admet le versement de la redevance aux collectivités publiques pour une convention d'occupation ou d'utilisation du domaine public de plus de cinq ans.

On trouvera un exemple récent de dérogation de cette nature dans la convention établie pour la restructuration et l'exploitation de la gare du Nord en vue des jeux olympiques et paralympiques de Paris. En application de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 ⁽¹⁾, la société « Gare du Nord 2024 » pourra s'acquitter par avance, auprès de SNCF-Mobilités, de la redevance due au titre de l'occupation du domaine public ferroviaire au-delà de la limite de cinq ans.

Il convient par ailleurs de noter que le caractère révocable de toute occupation du domaine public ne soulève pas d'obstacle. En effet, l'article L. 2125-6 du code général de la propriété des personnes publiques rend possible la restitution de la redevance versée d'avance et correspondant à la période restant à courir en cas de retrait de l'autorisation avant le terme prévu.

D'un point de vue opérationnel, le dispositif voté au Sénat peut en revanche soulever quelques interrogations.

La première interrogation porte sur les conditions exactes de mise en œuvre de l'article 18 *ter*. Dans la rédaction issue de l'amendement du Gouvernement, son application demeure tributaire de la volonté du titulaire de la

(1) Article 67 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

convention d'occupation ou d'utilisation du domaine public de se libérer des sommes dont il est redevable. Dans une certaine mesure, le texte peut donner lieu à interprétation quant à la possibilité éventuelle d'utiliser le produit de la redevance pour le financement d'un projet de développement des énergies renouvelables porté par une autre société que celle qui s'acquitterait de la redevance. Par ailleurs, il conviendrait peut-être de préciser les conditions dans lesquelles les collectivités peuvent solliciter le versement anticipé de la redevance, étant observé que l'arrêté ministériel prévu par le dernier alinéa de l'article L 2125-4 du code général de la propriété des personnes publiques reste à prendre.

La seconde interrogation concerne les modalités de comptabilisation de la redevance recouvrée au titre de l'intégralité de la durée couverte par la convention d'occupation. Pour le secteur local, la perception anticipée de telles redevances constitue en effet une dérogation spécifique à la règle du rattachement à l'exercice des charges et des produits, qui participe du principe de l'indépendance des exercices. Au regard de l'importance potentielle des sommes recouvrées, cela pose la question de la présentation du résultat de la section de fonctionnement du budget des collectivités locales concernées.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Par l'adoption de l'amendement CE1114 du rapporteur Éric Bothorel et avec l'avis favorable du Gouvernement, la commission des affaires économiques a procédé à la réécriture de l'article 18 *ter*.

La nouvelle rédaction vise à dissiper toute incertitude quant aux finalités et à la portée de la dérogation introduite à l'article L. 2125-4 du code général de la propriété des personnes publiques. **Elle établit qu'une collectivité territoriale ou un groupement peut percevoir de manière anticipée la totalité de la redevance d'occupation ou d'utilisation de son domaine public auprès d'une société productrice d'énergies non renouvelable si ce produit est affecté au financement de prises de participation au capital de cette dernière.** L'investissement des communes, départements et régions doit répondre aux objectifs et conditions fixés par les articles L. 2253-1, L. 3231-6 et le 14° de l'article L. 4211-1 du CGCT.

Dans un même souci de préciser les conditions dans lesquelles il peut être fait usage de cette faculté, **l'article 18 *ter* ainsi remanié charge le pouvoir réglementaire de définir, par décret en Conseil d'État, les modalités d'application du présent alinéa.** Il s'agit notamment de définir les éléments pris en compte pour la détermination des montants pouvant être versés par anticipation à la collectivité ou au groupement, ainsi que les conditions d'inscription au budget des collectivités ou de leurs groupements.

*

* *

CHAPITRE III

Mesures en faveur de l'expérimentation de la production de gaz bas-carbone

Article 19

Création d'un cadre juridique applicable au gaz bas-carbone

Adopté par la commission avec modifications

L'article 19 vise à étendre aux projets d'installation de gaz bas-carbone le dispositif de contrat d'expérimentation applicable aujourd'hui au biogaz. Il étend également d'autres dispositions applicables au biogaz au gaz bas-carbone, notamment concernant les modalités de raccordement au réseau et de prise en charge des coûts.

La commission des affaires économiques a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur Éric Bothorel.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Alors que la France mène une politique environnementale ambitieuse, dont les objectifs prévoient d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, la production de gaz renouvelable et bas-carbone constitue un levier pour la transition énergétique et la lutte contre le réchauffement climatique. Afin de diversifier le *mix* énergétique national et de réduire la part des énergies fossiles, l'article L. 100-4 du code de l'énergie fixe notamment l'objectif d'une part de 10 % d'énergies renouvelables dans la consommation de gaz d'ici 2030.

La production de gaz bas-carbone n'est, à ce jour, pas définie et encadrée par le code de l'énergie.

A. LA STRUCTURATION DE LA FILIÈRE BIOGAZ EST PRINCIPALEMENT SOUTENUE PAR LA PUISSANCE PUBLIQUE

1. Plusieurs dispositifs de soutien budgétaire encouragent le développement de projets d'installation de production de biométhane

Les producteurs de biométhane injecté dans le réseau de gaz naturel peuvent bénéficier d'un contrat d'achat, à l'issue d'un guichet ouvert (article L. 446-4 du code de l'énergie) ou d'une procédure d'appel d'offres (article L. 446-5

du code de l'énergie), lorsque les capacités de production sont inférieures aux objectifs fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Ainsi, le biogaz est acheté par un fournisseur de gaz naturel à un tarif d'achat fixé par arrêté, qui a notamment pour objectif de couvrir les coûts d'investissement et d'exploitation de l'installation. Le contrat d'achat est établi pour une durée de quinze ans.

Depuis l'adoption de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, dite loi « LOM », les producteurs de biométhane dont la production est majoritairement destinée à des usages liés à la mobilité peuvent bénéficier d'un complément de rémunération (article L. 446-7 du code de l'énergie).

Par ailleurs, la loi dite « Énergie-climat »⁽¹⁾ a créé le dispositif du **contrat d'expérimentation**, qui permet de soutenir les projets de biogaz mobilisant des technologies innovantes en cours de maturation, sous la forme d'un contrat d'achat, accessible à l'issue d'une procédure d'appel à projets supervisée par la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Comme le remarque le régulateur, la procédure d'appel à projets se distingue de l'appel d'offres du fait que **le niveau de soutien attribué aux lauréats est déterminé a posteriori, en fonction des coûts de production de chaque projet**⁽²⁾.

Enfin, il convient de souligner, s'agissant du biogaz, que les coûts supportés par les fournisseurs au titre de l'obligation d'achat, du complément de rémunération et du contrat d'expérimentation constituent des charges relevant des obligations de service public de l'énergie et qu'ils sont donc compensés par l'État (article L. 121-36 du code de l'énergie).

2. Un accès facilité aux réseaux de transport et de distribution de gaz naturel

L'article L. 453-9 du code de l'énergie consacre un droit à l'injection dans les réseaux pour les producteurs de biométhane. Ainsi, lorsqu'une installation de biogaz se situe à proximité des réseaux de gaz naturel, les gestionnaires de réseaux doivent effectuer les travaux de renforcement nécessaires à l'injection de biogaz, sous réserve de la pertinence technico-économique de ces investissements. La CRE a dressé un bilan positif de ce dispositif et souligne que « *le droit à l'injection fonctionne et permet aux réseaux de gaz d'accueillir la production de biométhane au rythme de son développement* »⁽³⁾.

(1) Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

(2) Commission de régulation de l'énergie. Délibération n°2021-107 du 1^{er} avril 2021. Voir ci-après : <https://www.cre.fr/Documents/Deliberations/Avis/procedure-d-appel-a-projets-pour-les-installations-de-production-d-electricite-qui-utilisent-des-energies-renouvelables-innovantes-et-les-installat>

(3) Commission de régulation de l'énergie. Bilan de la mise en œuvre du droit à l'injection du biométhane dans les réseaux de gaz, mars 2021. Voir ci-après : <https://www.cre.fr/Documents/Publications/Rapports-thematiques/bilan-de-la-mise-en-oeuvre-du-droit-a-l-injection-du-biomethane-dans-les-reseaux-de-gaz>

En second lieu, les articles L. 452 et L. 452-1 du code de l'énergie permettent aux installations de biogaz de bénéficier d'une **réfaction tarifaire** sur les coûts de raccordement aux réseaux de transport et de distribution⁽¹⁾ de gaz naturel. La loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 a relevé le niveau de prise en charge du coût de raccordement par la réfaction de 40 % à 60 %. Il convient de souligner que la Commission de régulation de l'énergie a exprimé un avis défavorable à l'introduction de ce mécanisme et à ses évolutions récentes, jugeant que la réfaction tarifaire « *présente de nombreux effets négatifs, en ce qu'il conduit à amoindrir le signal économique au raccordement, et donc à développer des projets moins efficaces pour la collectivité. Cela peut également se traduire par des besoins de renforcements de réseaux accrus* »⁽²⁾.

B. DE NOUVEAUX MODES DE FINANCEMENT EXTRA-BUDGÉTAIRES SONT EN COURS DE DÉVELOPPEMENT

Les garanties d'origine constituent un **mécanisme de soutien extrabudgétaire visant à assurer aux consommateurs la traçabilité du gaz renouvelable**⁽³⁾ et du biogaz injectés dans le réseau de gaz naturel (articles L. 445-3 et 446-18 du code de l'énergie). Tout producteur de biogaz peut demander à ce qu'une garantie d'origine soit émise au titre de sa production. Il peut ensuite la céder à un fournisseur ou l'utiliser directement, s'il dispose lui-même d'une activité de fourniture.

Les garanties d'origine ne sont pas cumulables avec un dispositif de soutien budgétaire de l'État, c'est-à-dire avec une obligation d'achat ou un complément de rémunération (article L. 446-19 du code de l'énergie). Cependant, les producteurs bénéficiant de tels dispositifs de soutien peuvent demander l'émission de garanties d'origine pour leur production, mais celles-ci seront émises au bénéfice de l'État. Elles sont ensuite mises aux enchères ou transférées gratuitement aux collectivités d'implantation de l'installation (article L. 446-22 du code de l'énergie).

La loi « Climat et résilience » du 22 août 2021⁽⁴⁾ consacre, par ailleurs, le dispositif de **certificat de production biogaz (CPB)**, qui impose aux fournisseurs de gaz naturel une obligation de restituer à l'État lesdits certificats, soit en produisant du biogaz injecté dans un réseau de gaz naturel, soit en les acquérant auprès de producteurs de biogaz. L'article L. 446-40 du code de l'énergie précise

(1) S'agissant des réseaux de distribution, l'article L. 452-1 du code de l'énergie précise que la réfaction n'est applicable que sur « les réseaux publics de distribution de gaz naturel qui ne sont pas concédés en application de l'article L. 432-6 [du code de l'énergie] et qui ont pour société gestionnaire une société mentionnée à l'article L. 111-61 [du même code]. »

(2) Commission de régulation de l'énergie. Délibération n°2022-32 du 27 janvier 2022. Voir ci-après : <https://www.cre.fr/Documents/Deliberations/Avis/niveau-de-prise-en-charge-des-couts-de-raccordement-des-installations-de-production-de-biogaz-aux-reseaux-de-transport-de-gaz-naturel-et-a-certains>

(3) Les garanties d'origine du gaz renouvelable injecté dans le réseau de gaz naturel entrent en vigueur le 1^{er} avril 2023.

(4) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

qu'un producteur ne peut bénéficier simultanément de la délivrance d'un certificat de biogaz et d'une garantie d'origine renouvelable – ou de biogaz – à raison d'une même quantité de biogaz.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 19 crée, dans le code de l'énergie, un chapitre VII nouveau portant dispositions générales relatives aux gaz bas-carbone injectés dans le réseau de gaz naturel, s'inscrivant à la suite d'un chapitre dédié au biogaz injecté dans le réseau de gaz naturel. **Ce chapitre vise principalement à étendre au gaz bas-carbone le dispositif de contrat d'expérimentation applicable au biogaz**, mais il comporte d'autres dispositions permettant, plus généralement, d'encadrer le développement de la production de gaz bas-carbone. Pris dans son ensemble, ce chapitre comprend :

– **une définition du gaz bas-carbone**, qui est un gaz constitué principalement de méthane qui peut être injecté et transporté de façon sûre dans le réseau de gaz naturel et dont le procédé de production engendre des émissions inférieures ou égales à un seuil fixé par arrêté du ministre chargé de l'énergie (nouvel article L. 447-1 du code de l'énergie) ;

– **une dérogation à l'obligation d'autorisation de fourniture** de gaz naturel pour les producteurs de gaz bas-carbone qui vendent leur production à un fournisseur de gaz naturel (nouvel article L. 447-3 du code de l'énergie) ;

– un nouvel article L. 447-4 du code de l'énergie, qui précise que **les dispositions applicables aux contrats d'expérimentation pour le biogaz s'appliquent également aux projets de production de gaz bas-carbone qui utilisent des technologies innovantes**. L'étude d'impact du projet de loi précise que l'extension de ce dispositif aux projets d'installation de gaz bas-carbone devra être notifiée à la Commission européenne, conformément à l'encadrement européen des aides d'État. Par souci de coordination juridique, le projet de loi modifie également l'article L. 121-36 du code de l'énergie afin d'ajouter aux charges imputables aux obligations de service public les coûts supportés par les fournisseurs de gaz naturel au titre des contrats d'expérimentation de gaz bas-carbone ;

– **un régime de sanctions administratives**, prévu à l'article L. 446-56 du code de l'énergie, qui est désormais applicable aux producteurs de gaz bas-carbone (nouvel article L. 447-5 du code de l'énergie).

Enfin, l'article 19 applique aux projets d'installation de gaz renouvelable et bas-carbone les dispositifs de **réfaction des coûts** de raccordement aux réseaux de transport et de distribution de gaz naturel (article L. 452-1 et L. 452-1-1 du code de l'énergie) et de **droit à l'injection** (article L. 453-9 du code de l'énergie), actuellement applicables uniquement à la production de biogaz.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Par l'amendement COM-357 du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, M. Patrick Chauvet, plusieurs modifications ont été apportées à l'article 19 lors de son examen au Sénat.

En premier lieu, l'amendement du rapporteur adopté en commission **étend le dispositif de contrat d'expérimentation**, « *dans un souci de neutralité technologique* », à l'ensemble des gaz renouvelables, afin qu'il ne soit pas seulement applicable au biogaz et au gaz bas-carbone. Certaines technologies sont mentionnées à l'article L. 447-4 du code de l'énergie : la méthanation, la pyrogazéification, la gazéification hydrothermale et l'hydrogène renouvelable. Par voie de conséquence, l'amendement modifie également l'article L. 121-36 du code de l'énergie relatif aux charges imputables aux obligations de service public pour y ajouter la mention du gaz renouvelable au sujet des contrats d'expérimentation.

En second lieu, regrettant les incomplétudes de l'article initial, **le Sénat élargit au gaz renouvelable plusieurs dispositions du code de l'énergie**, telles que l'objectif de 10 % de consommation d'énergies renouvelables dans la consommation de gaz d'ici 2030 (article 100-4 du code de l'énergie), **le droit d'accès au réseau** de distribution et de transport de gaz naturel (article L. 111-97 du code de l'énergie) et les **missions de comptage** attribuées aux gestionnaires des réseaux de distribution et de transport pour les installations de biogaz (articles L. 431-6-5 et L. 432-15 du code de l'énergie). L'amendement opère également divers ajustements rédactionnels sur les dispositions relatives aux coûts de réfaction et au droit à l'injection.

Enfin, l'amendement adopté en commission **prévoit d'appliquer au gaz renouvelable les mesures de simplification en matière de biogaz**, adoptées dans le cadre de la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, dite loi « Pouvoir d'achat ». Les dispositions visées sont :

– le volet de la programmation pluriannuelle de l'énergie consacré au biogaz (article L. 141-2 du code de l'énergie) ;

– l'information préalable des élus locaux sur les installations de biogaz présentes sur leur territoire (article L. 446-7 du code de l'énergie) ;

– le portail national d'information du biogaz, qui permet aux porteurs de projets d'avoir un accès dématérialisé aux documents de planification (article L. 446-58 du code de l'énergie) ;

– l'expérimentation du guichet unique, regroupant les services administratifs chargés de l'instruction des autorisations, pour les porteurs de projets d'installation de biogaz (article 27 de la loi « Pouvoir d'achat »).

Aucune modification n'a été apportée à l'article 19 en séance publique au Sénat.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des affaires économiques a adopté un amendement rédactionnel CE1433 du rapporteur Éric Bothorel.

*
* *

Article 19 bis A (supprimé)

Absence de concurrence entre les réseaux de gaz naturel et les réseaux de chaleur

Supprimé par la commission

L'article 19 *bis* A avait pour objectif de poser un principe de non-concurrence entre l'amélioration de la desserte en gaz naturel et le développement des réseaux de chaleur renouvelable.

La commission des affaires économiques a supprimé cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES RÉSEAUX DE CHALEUR : UN LEVIER POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

À travers l'article 1^{er} de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, dite loi « TECV », la France prévoit de multiplier par cinq la quantité de chaleur renouvelable et de récupération livrée par les réseaux de chaleur entre 2012 et 2030.

Au nombre de 833 sur le territoire en 2020 ⁽¹⁾, **les réseaux de chaleur sont des installations de chauffage collectif associant une ou plusieurs unités de production, un réseau de distribution et des consommateurs finaux**. La chaleur est ainsi distribuée à l'échelle d'un quartier, d'une ville ou encore de plusieurs villes limitrophes.

Les réseaux de chaleur constituent un levier de la transition énergétique pour développer la chaleur renouvelable et de récupération. La biomasse, la géothermie profonde ou encore la récupération de la chaleur fatale issue des unités

(1) [Webinaire de présentation](#) de la nouvelle procédure de classement des réseaux de chaleur ou de froid, réalisé par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema).

de traitement thermique des déchets peuvent être mobilisées. Aujourd’hui, la part des énergies renouvelables et de récupération consommée par les réseaux de chaleur est de 60 %, contre près de 40 % en 2013 ⁽¹⁾.

Pour atteindre ces objectifs, les pouvoirs publics ont mis en place plusieurs mesures incitatives, telles que (i) la TVA à taux réduit sur la distribution de chaleur par réseaux alimentés par au moins 50 % d’énergies renouvelables et de récupération (article L. 278-0 bis du code général des impôts) ; (ii) le fonds chaleur, géré par l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (Ademe), qui regroupe non seulement des aides à la réalisation d’études de faisabilité, mais également des aides à l’investissement pour les créations ou extensions de réseaux de chaleur.

B. LA PLANIFICATION TERRITORIALE DES RÉSEAUX DE CHALEUR

Les collectivités territoriales et leurs groupements jouent un rôle majeur dans la planification énergétique des territoires. À cet égard, la loi TECV et la loi Énergie-climat de 2019 ⁽²⁾ ont rendu obligatoire l’élaboration de **schémas directeurs** pour les réseaux publics de chaleur. Cet outil consolide la planification territoriale des réseaux publics de chaleur en associant les collectivités et les différents acteurs locaux de l’aménagement, de la construction et de l’énergie. Ces schémas constituent notamment une clause préalable et conditionnelle à l’obtention des aides du fonds chaleur géré par l’Ademe.

Par ailleurs, le dispositif de « classement » introduit par la loi du 15 juillet 1980 relative aux économies d’énergie et à l’utilisation de la chaleur permet aux collectivités territoriales d’imposer le raccordement de bâtiments à un réseau public de chaleur situé sur un périmètre de développement prioritaire (PDP), défini dans le cadre du schéma directeur. Le classement du réseau est ainsi possible lorsque celui-ci respecte trois conditions précisées à l’article L. 712-1 du code de l’énergie :

– le réseau est alimenté par au moins 50 % d’énergies renouvelables ou de récupération ;

– un comptage des quantités de livraison est assuré ;

– l’équilibre financier de l’opération pendant la période d’amortissement des installations est garanti.

Alors qu’en 2019 moins de 4 % des réseaux publics de chaleur étaient classés (données DGEC-Ademe) ⁽³⁾, **la loi Énergie-climat instaure une procédure de classement automatique**, qui prévoit que les réseaux de chaleur remplissant les critères précités sont automatiquement classés, sauf délibération contraire de la

(1) *Idem.*

(2) *Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l’énergie et au climat.*

(3) *Idem.*

collectivité (article L. 712-1 du code de l'énergie). Il convient de noter que la loi Climat-résilience de 2021 ⁽¹⁾ exclut les réseaux de chaleur privés de cette logique. Le décret d'application n° 2022-666 du 26 avril 2022 précise, par ailleurs, qu'en l'absence de définition du périmètre de développement prioritaire, par voie de délibération des collectivités compétentes au sens de l'article L. 2224-38 du code général des collectivités territoriales, le périmètre du contrat de concession ou le territoire desservi par le réseau constitue le périmètre de développement prioritaire.

En vertu de ce dispositif, le raccordement au réseau de chaleur est donc obligatoire pour toute installation d'un bâtiment neuf ou faisant l'objet de travaux de rénovation importants, dès lors que les besoins de chauffage, de production d'eau chaude ou de climatisation excèdent 30 kilowatts (article R. 712-9 du code de l'énergie).

C. ARTICULATION ENTRE LES RÉSEAUX DE GAZ NATUREL ET DE CHALEUR

La desserte en gaz naturel du territoire national est permise *via* les réseaux de distribution, détenus par les collectivités territoriales et gérés dans le cadre de concessions, prévues à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales. En effet, les réseaux de distribution, dans le cadre de contrats de concession conclus avec les collectivités, sont principalement exploités par GRDF (à hauteur de 96 % du marché) et par des entreprises locales de distribution (ELD).

La distribution de gaz naturel constitue, par ailleurs, une **mission de service public**, qui est encadrée par un contrat conclu entre l'État et les gestionnaires de réseaux de distribution de gaz, tel que le prévoit l'article L. 121-46 du code de l'énergie. Ce contrat définit des objectifs qui portent, entre autres, sur l'amélioration de la desserte du territoire en gaz naturel, en concertation avec les collectivités et conformément à l'obligation de service public relative au développement équilibré des territoires (9° du même article). En particulier, cela implique que le gestionnaire du réseau de distribution accompagne les collectivités territoriales dans la planification de leurs politiques énergétiques et facilite le raccordement de bâtiments au réseau de gaz.

L'article L. 452-1-1 du code de l'énergie prévoit, enfin, la compensation des charges correspondant à l'exécution des obligations de service public des gestionnaires de réseau de distribution de gaz, à travers le tarif péréqué d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel (dit « ATRD »). En application des articles L. 452-2 et L. 452-3 du même code, la Commission de régulation de l'énergie est compétente pour établir les tarifs d'utilisation des réseaux de gaz naturel et peut mettre en œuvre des mesures incitatives de type « bonus-malus », visant à améliorer les performances des gestionnaires de réseau. Ainsi, dans le cadre de l'ATRDS, qui ne trouve plus à s'appliquer aujourd'hui, les gestionnaires de

(1) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

réseaux de distribution de gaz étaient récompensés financièrement lorsqu'ils raccordaient de nouveaux consommateurs. Ce dispositif pouvait cependant être perçu comme de nature à encourager GRDF à proposer des aides pour accroître les raccordements à son réseau et, par-là même, venir concurrencer les raccordements à des réseaux de chaleur renouvelable (voir *infra*).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

L'article 19 *bis* A a été introduit, lors de la séance publique au Sénat, par trois amendements identiques de Mme Martine Filleul (COM-635), de M. Joël Bigot (COM-338 rect.) et de M. Guillaume Chevrollier (COM-393 rect.). Il complète l'article L. 121-46 du code de l'énergie, portant notamment sur les contrats de service public conclus entre l'État et les gestionnaires de réseaux de distribution de gaz.

Cet article prévoit ainsi que l'amélioration de la desserte en gaz naturel ne doit pas concurrencer le développement et la structuration des réseaux de chaleur renouvelable à l'échelle des territoires. Selon les auteurs de ces amendements, l'article vise précisément à répondre à la situation dans laquelle des gestionnaires de réseaux sont incités à accroître le raccordement de consommateurs, pourtant situés dans des zones couvertes par des réseaux de chaleur.

Toutefois, l'adoption de cet article a reçu un avis défavorable du Gouvernement et un avis de sagesse de la commission. Il est soutenu que l'objet de l'article est satisfait en raison des mesures apportées par le groupe de travail ministériel sur les réseaux de chaleur et de froid, dont les conclusions ont été présentées en octobre 2019. Ainsi, le tarif péréqué d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel de GRDF, dit « ATRD6 », fixé par la délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 23 janvier 2020, **ne comprend plus de dispositif de régulation incitative basé sur le nombre de consommateurs de gaz naturel.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des affaires économiques a adopté cinq amendements identiques CE1033 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE), CE128 de M. Didier Le Gac (RE), CE134 de M. Jean-Pierre Taite (LR), CE957 de M. Mohamed Laqhila (MODEM) et CE1020 de M. Hadrien Ghomi (RE), **visant à supprimer l'article 19 *bis* A.** En effet, une telle disposition n'apparaît pas nécessairement utile car le mécanisme de régulation incitative, qui était de nature à concurrencer les réseaux de chaleur renouvelable, n'est plus applicable.

*

* *

Article 19 bis AB (nouveau)

Soutien public conditionnel pour les bâtiments situés sur un périmètre de raccordement à un réseau de chaleur ou de froid

Introduit par la commission

L'article 19 *bis* AB propose de conditionner la délivrance de soutiens publics et parapublics, tels que MaPrimeRénov' ou les certificats d'économies d'énergie (CEE), à la présentation d'une attestation administrative lorsque le bâtiment se situe sur un périmètre de raccordement à un réseau de chaleur ou de froid classé.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La loi « Énergie-climat » du 8 novembre 2019 ⁽¹⁾ rend obligatoire le raccordement aux réseaux de chaleur ou de froid classés de tout bâtiment neuf ou faisant l'objet de travaux de rénovations importants, dès lors que les besoins de chauffage, de production d'eau chaude ou de climatisation excèdent 30 kilowatts. Une dérogation à cette obligation existe et est soumise à une autorisation administrative prise par décision de la collectivité ou du groupement de collectivités (article L. 712-3 du code de l'énergie).

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des affaires économiques a adopté deux amendements identiques CE649 et CE659 portant article additionnel, proposés respectivement par M. Bruno Millienne (MODEM) et M. Stéphane Delautrette (Soc). Ils visent à renforcer le raccordement de bâtiments neufs ou rénovés aux réseaux de chaleur et de froid, majoritairement alimentés par des énergies renouvelables et de récupération.

L'article introduit en commission conforte l'obligation de raccordement aux réseaux de chaleur ou de froid classés, en conditionnant la délivrance de soutiens publics et parapublics, tels que MaPrimeRénov' ou les certificats d'économies d'énergie (CEE), à la présentation de l'attestation de dérogation prise par l'autorité administrative compétente lorsque le bâtiment se situe sur un périmètre de raccordement.

(1) Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

*

* *

Article 19 bis B

Possibilité de convertir des centrales fossiles vers la biomasse dans les zones non interconnectées

Adopté par la commission avec modifications

L'article 19 *bis* B permet de substituer de la biomasse aux énergies fossiles, pour les centrales à énergie fossile et les projets de centrale dont la liste figure dans la programmation pluriannuelle de l'énergie. Cette substitution devra s'accompagner d'un plan d'approvisionnement en biomasse.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES ZONES INTERCONNECTÉES DOIVENT ÉLABORER UNE PPE DISTINCTE

Les zones non interconnectées (ZNI) sont des territoires qui ne sont pas connectés au réseau d'électricité continental. Elles regroupent les territoires suivants : Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, les îles du Ponant, la Corse, La Réunion, Mayotte et Wallis-et-Futuna.

Depuis la loi de transition énergétique pour la croissance verte (TECV) de 2015, la plupart de ces zones non interconnectées ⁽¹⁾ font l'objet de programmations pluriannuelles de l'énergie spécifiques, distinctes de celle du territoire métropolitain continental en application de l'article L. 141-5 du code de l'énergie. Ces programmations sont élaborées pour une période de 5 ans, avec une vision à 10 ans. Si pour la période 2018-2023, toutes les programmations des zones non interconnectées ont été adoptées, sauf pour Saint-Pierre-et-Miquelon, sur la période suivante (2023-2028), seule La Réunion a, à ce jour, adopté sa propre programmation ⁽²⁾.

(1) *Corse, Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna.*

(2) *Décret n° 2022-575 du 20 avril 2022 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie de La Réunion.*

B. LES ZONES NON INTERCONNECTÉES ONT FIXÉ DANS LEURS PROGRAMMATIONS DES OBJECTIFS DE SUBSTITUTION D'ÉNERGIES RENOUVELABLES À LEUR PRODUCTION FOSSILE

Les zones non interconnectées subissent des contraintes propres sur leurs *mix* énergétiques, qui demeurent encore très dépendants des énergies fossiles. La loi TECV avait fixé des objectifs ambitieux en matière de décarbonation de ce *mix*. L'article L. 100-4 du code de l'énergie tel qu'il en résulte dispose ainsi que les départements d'outre-mer doivent parvenir à l'autonomie énergétique d'ici 2030, avec un objectif intermédiaire de 50 % d'énergies renouvelables à l'horizon 2020.

Les programmations pluriannuelles des zones non interconnectées contiennent, sauf cas particulier, les mêmes volets que la programmation du territoire métropolitain continental. Parmi ces volets figure l'amélioration de l'efficacité énergétique et la baisse de la consommation d'énergie primaire, en particulier fossile, étant précisé que ce volet peut notamment « *identifier des usages pour lesquels la substitution d'une énergie à une autre est une priorité* ».

Par ailleurs, l'article L. 332-10-1 du code de l'énergie dispose que dans les zones non interconnectées, le gestionnaire du réseau de distribution d'électricité doit donner la priorité, dans l'ordre d'appel des moyens de production d'électricité, aux installations utilisant des énergies renouvelables – tout en rappelant que cet appel est fonction de « *l'ordre de préséance économique* ».

On peut noter que plusieurs programmations de zone non interconnectée comportent des objectifs relatifs à la substitution, dans la production électrique, d'énergies renouvelables ou de récupération aux énergies fossiles, par exemple :

– pour La Réunion, dans sa programmation adoptée en 2022, l'objectif est de se passer totalement d'énergie fossile à horizon 2023 ;

– pour la Guadeloupe, dans sa programmation adoptée en 2017, l'objectif est de disposer de + 68,6 % de production annuelle supplémentaire en 2023 par rapport à 2013, pour la part totale d'électricité ainsi produite (notamment à partir de la biomasse et de la géothermie).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

L'article 19 *bis* B a été adopté en séance publique grâce à un amendement n° 628 de Mme Nadège Havet, ayant reçu un avis de sagesse de la commission et un avis favorable du Gouvernement. Il a fait l'objet d'un sous-amendement n° 653 du rapporteur Patrick Chauvet, ayant reçu un avis favorable du Gouvernement.

Cet article crée un nouvel article L. 141-9-1 dans le code de l'énergie, **qui autorise les centrales fonctionnant avec des énergies fossiles à substituer de la biomasse à celles-ci**. Cette substitution est également possible pour les projets de centrales fossiles listés dans les programmations pluriannuelles.

Il est précisé que la modification de la durée de vie des installations liée à une telle substitution justifie l'inscription de cette dernière dans la programmation pluriannuelle de l'énergie de la zone non interconnectée concernée.

L'article 19 *bis* B précise que chaque zone devra élaborer un **plan d'approvisionnement**, qui devra exclure toute matière première présentant un risque élevé d'induire des changements indirects dans l'affectation des sols. Selon les auteurs de l'amendement, cela permet de garantir un approvisionnement en biomasse qui n'ait pas de conséquences néfastes sur l'affectation des sols et qui n'aboutisse pas à un phénomène de déforestation importée.

Cet article modifie également l'article L. 322-10-1 du code de l'énergie, afin de préciser que dans les zones non interconnectées, l'ordre d'appel des unités de production d'électricité doit accorder la priorité aux installations utilisant des énergies renouvelables **valorisant une production locale**, puis celles valorisant une source de production importée.

L'article 19 *bis* B répond donc à la nécessité de décarboner le *mix* énergétique des zones non interconnectées. Il permet également, selon les auteurs de l'amendement, de répondre à la problématique des coûts échoués liés aux centrales fossiles.

Il peut être relevé que cet article répond également à l'une des observations formulées par la Commission de régulation de l'énergie, s'agissant des projets inscrits dans les programmations pluriannuelles. Le régulateur avait notamment souligné qu'« *afin de valoriser les importants investissements récemment consentis sur les centrales thermiques tout en accompagnant la transition énergétique, la conversion des centrales thermiques au bioliquide et à la biomasse solide, en partie importés, et telle que prévue dans les PPE en vigueur ou en cours de rédaction, apparaît comme une solution transitoire intéressante* »⁽¹⁾.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement CE1432 du rapporteur Éric Bothorel, qui corrige une erreur de référence.

*

* *

(1) <https://www.cre.fr/Transition-energetique-et-innovation-technologique/soutien-a-la-production/transition-energetique-dans-les-zni>

Article 19 bis

Création d'un dispositif d'autoconsommation collective étendue en gaz renouvelable

Adopté par la commission avec modifications

L'article 19 *bis* crée un dispositif d'autoconsommation collective étendue en gaz dans le code de l'énergie, seule l'autoconsommation d'électricité étant aujourd'hui encadrée par ce dernier.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE CODE DE L'ÉNERGIE ENCADRE L'AUTOCONSOMMATION D'ÉLECTRICITÉ

1. Définition de l'autoconsommation

Le code de l'énergie ne prévoit pas de dispositions relatives à l'autoconsommation de gaz.

En revanche, les articles L. 315-1 à L. 315-8 du code de l'énergie encadrent le régime d'autoconsommation d'électricité. Deux types d'autoconsommation sont ainsi définis :

– **l'autoconsommation individuelle** (article L. 315-1) consiste, pour un producteur, à consommer lui-même et sur un même site tout ou partie de l'électricité produite par son installation ;

– **l'autoconsommation collective** (article L. 315-2) est reconnue lorsque la fourniture d'électricité est effectuée **entre un ou plusieurs producteurs et un ou plusieurs consommateurs finals liés entre eux au sein d'une personne morale** et dont les points de soutirage et d'injection sont situés dans le même bâtiment, y compris des immeubles résidentiels. L'autoconsommation collective **étendue**, sous-catégorie de l'autoconsommation collective, permet de pratiquer une telle activité sur un site plus étendu qu'un bâtiment, les points de soutirage et d'injection devant être situés sur le réseau basse tension – les autres critères, notamment de proximité géographique, étant fixés par arrêté. Un arrêté du 21 novembre 2019, modifié par un arrêté du 14 octobre 2020, fixe la distance entre les deux participants les plus éloignés à 2 km maximum, avec une possibilité de dérogation accordée par le ministre, au cas par cas, jusqu'à 20 km.

Pour l'autoconsommation individuelle comme collective, cette activité ne peut constituer l'activité principale de l'autoconsommateur, sauf s'il s'agit d'un ménage.

Les opérations d'autoconsommation collective peuvent concerner les organismes d'habitation à loyer modéré (HLM), la personne morale organisatrice pouvant dès lors être l'organisme HLM lui-même. Le bailleur doit informer les locataires de la mise en place de cette autoconsommation. En l'absence de refus du locataire, il est considéré comme participant à l'opération d'autoconsommation.

2. Des tarifs spécifiques pour les opérations d'autoconsommation

Les opérations d'autoconsommation ont des répercussions sur les missions des gestionnaires des réseaux d'électricité.

Les installations de production mises en place dans le cadre d'une opération d'autoconsommation doivent faire l'objet d'une **déclaration au gestionnaire de réseau**, préalablement à leur mise en service. La puissance maximale de telles installations est fixée par décret (article L. 315-5 et L. 315-6 du code de l'énergie).

Les personnes morales organisatrices d'opérations d'autoconsommation collective doivent déclarer au gestionnaire du réseau de distribution **la répartition de la consommation entre les différents clients finals concernés** (article L. 315-4 du même code). Cette autoconsommation collective peut être complétée par une fourniture d'électricité complémentaire, pour les besoins qui ne seraient pas couverts ; le gestionnaire du réseau de distribution établit alors la consommation de chaque participant en prenant en compte une telle répartition.

Les injections dans le réseau qui excèdent l'électricité autoconsommée sont cédées **à titre gratuit** au gestionnaire du réseau de distribution auquel l'installation est raccordée (article L. 315-5 du code de l'énergie).

Enfin, s'agissant des tarifs d'accès aux réseaux, l'article L. 315-3 du code de l'énergie prévoit qu'ils sont spécifiques pour l'autoconsommation. Les consommateurs ne doivent pas, selon l'article, être soumis à des frais d'accès « *qui ne reflètent pas les coûts supportés par les gestionnaires de réseaux* ». La Commission de régulation de l'énergie souligne que ce tarif distingue les flux transitant par les différents niveaux de tension du système et qu'une composante de gestion spécifique leur est appliquée, qui reflète les coûts liés à leur gestion plus complexe ⁽¹⁾.

B. L'AUTOCONSOMMATION S'ARTICULE AVEC LES DIFFÉRENTES COMMUNAUTÉS D'ÉNERGIE EXISTANTES, ENCORE EN DÉVELOPPEMENT

Les dispositifs d'autoconsommation individuelle, collective et collective étendue sont à rapprocher des « *communautés d'énergie* », définies aux articles L. 291-1 et L. 292-1 du code de l'énergie :

(1) Page « [Autoconsommation](#) » du site internet de la CRE.

– une **communauté d'énergie renouvelable** peut être composée de personnes physiques, de petites et moyennes entreprises (PME), de collectivités ou d'associations. Elle peut notamment produire, consommer, stocker et vendre de l'énergie renouvelable, ainsi que partager l'énergie produite en son sein. Elle doit être contrôlée par des actionnaires ou des membres se trouvant **à proximité** des projets d'énergie renouvelable souscrits ;

– une **communauté énergétique citoyenne** repose sur les mêmes principes, avec quelques différences sur les personnes pouvant y participer, **mais sans critère de proximité** avec les projets de production d'énergie renouvelable souscrits.

L'article L. 315-2-2 du code de l'énergie dispose que lorsqu'une opération d'autoconsommation collective réunit une communauté d'énergie renouvelable ou une communauté énergétique citoyenne, la personne morale organisatrice de cette opération peut être cette communauté.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

A. EN COMMISSION

L'article 19 *bis* a été introduit en commission au Sénat, par les amendements identiques 120 rect. de M. Daniel Salmon et 331 rect. de Mme Nadège Havet. Ces amendements ont reçu un avis de sagesse du rapporteur Patrick Chauvet.

Un nouvel article L. 448-1 est inséré dans le code de l'énergie. Il crée un dispositif d'autoconsommation collective étendue en gaz **renouvelable**. Cet article reprend la définition d'une opération d'autoconsommation collective étendue telle qu'elle existe pour l'électricité et l'applique au gaz (association d'un ou plusieurs producteurs et d'un ou plusieurs consommateurs, points de consommation et d'injection sur le réseau de distribution, critères de proximité géographique défini par arrêté pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie). Il précise aussi qu'une telle activité ne peut constituer l'activité principale de l'autoconsommateur, sauf s'il s'agit d'un ménage.

L'avis de sagesse du rapporteur a été justifié par la volonté d'expérimenter toutes les solutions pour améliorer la sécurité d'approvisionnement du pays, dans le contexte actuel de crise énergétique. Le rapporteur a cependant appelé à la vigilance face à toute forme de « *communautarisme énergétique* », qui conduirait à un morcellement des réseaux d'énergie et à une inflation des coûts pour les collectivités, propriétaires des réseaux de distribution.

B. EN SÉANCE PUBLIQUE

En séance publique, des amendements identiques ⁽¹⁾, complétés par un sous-amendement n° 652 du rapporteur Patrick Chauvet, ont été adoptés, avec avis de sagesse de la commission et favorable du Gouvernement sur les amendements et défavorable du Gouvernement sur le sous-amendement.

Ces amendements, tels que sous-amendés, appliquent à l'autoconsommation collective étendue en gaz de nombreuses dispositions existant pour l'électricité :

– la possibilité pour les bailleurs sociaux de participer à des opérations d'autoconsommation collective étendue en gaz, selon les mêmes modalités que pour l'électricité (notification de l'opération aux locataires et présomption de participation de ceux-ci) ;

– l'obligation, pour la personne morale organisatrice, de communiquer au gestionnaire du réseau de distribution la répartition de la production autoconsommée entre les consommateurs finals, ainsi que la prise en compte de cette répartition pour le calcul de la fourniture complémentaire de gaz éventuellement souscrite par chaque participant ;

– le renvoi au domaine réglementaire pour préciser les conditions d'application des dispositions relatives à l'autoconsommation collective étendue en gaz.

Le sous-amendement de M. Chauvet, outre des précisions rédactionnelles, a supprimé une disposition de l'amendement qui disposait **que la vente de biogaz dans le cadre d'une opération d'autoconsommation collective n'était pas soumise à autorisation de fourniture** (art. L. 446-2 du code de l'énergie), lorsque le biogaz est vendu par un producteur à un fournisseur de gaz naturel.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'amendement CE1054 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE), avec avis favorable du rapporteur Éric Bothorel et du Gouvernement.

Cet amendement crée un nouvel article L. 446-3-1 dans le code de l'énergie. À l'instar de ce qui existe pour l'autoconsommation d'électricité, il prévoit que le surplus de gaz renouvelable qui n'est ni autoconsommé, ni vendu à un tiers, est cédé à titre gratuit au gestionnaire du réseau public de distribution. Les injections gratuites ainsi réalisées sont affectées aux pertes techniques du réseau.

(1) N° 12 rect. de M. Houpert, n° 69 rect. de M. Pla, n° 85 rect. de M. Delattre, n° 92 rect. de M. Levi, n° 614 de Mme Havet.

*

* *

Article 19 ter (supprimé)

Intégration du méthane de synthèse parmi les énergies renouvelables

Supprimé par la commission

L'article 19 *ter* intégrait différents types de méthane de synthèse parmi les énergies renouvelables, telles qu'elles sont définies par le code de l'énergie.

Cet article a été supprimé en commission des affaires économiques.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 211-2 du code de l'énergie définit les énergies renouvelables. Il est précisé, de manière générale, qu'il s'agit **d'une énergie produite à partir de sources non fossiles renouvelables**. Des précisions sont ensuite apportées sur certaines catégories d'énergie renouvelable : pour le gaz, il est indiqué que les gaz de décharge, les gaz des stations d'épuration d'eaux usées et le biogaz sont des énergies renouvelables.

Les gaz renouvelables sont définis à l'article L. 445-1 du code de l'énergie comme des gaz produits à partir de sources d'énergie renouvelable. Par ailleurs, l'article 19 du présent projet de loi donne une définition du gaz « bas-carbone » qui serait, en l'état, un gaz constitué principalement de méthane qui peut être injecté et transporté de façon sûre dans le réseau de gaz naturel et dont le procédé de production engendre des émissions inférieures ou égales à un seuil fixé par le ministre chargé de l'énergie.

Le méthane de synthèse peut notamment être produit grâce aux procédés suivants :

– la **pyrogazéification**, qui consiste à faire chauffer à haute température des déchets (biomasse sèche, combustibles solides de récupération, par exemple) avec peu d'oxygène ;

– la **méthanation**, qui consiste à faire réagir de l'hydrogène et du dioxyde de carbone (réaction de Sabatier). Il est possible de combiner un procédé de méthanisation et un procédé de méthanation, en utilisant le dioxyde de carbone rejeté par un méthaniseur pour le faire réagir avec de l'hydrogène.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

L'article 19 *ter* résulte de l'adoption de l'amendement COM-121 de M. Daniel Salmon en commission. Cet article complète l'article L. 211-2 du code de l'énergie, qui définit les énergies renouvelables, en y incluant le méthane de synthèse produit par pyrogazéification ou par méthanation, étant précisé que cette dernière réaction doit se faire avec de l'hydrogène **renouvelable**.

Le rapporteur Patrick Chauvet a émis un avis de sagesse sur cet amendement, estimant qu'il s'agit d'un « *signal positif en direction des procédés les plus en pointe dans le domaine de la production de gaz* », mais déplorant la complexité qu'il apporte à la définition des énergies renouvelables dans le code de l'énergie.

Aucun amendement n'a été adopté en séance publique. Le Gouvernement a donné un avis favorable à l'amendement de suppression de l'article de M. Gay (n° 441), qui n'a toutefois pas été adopté.

III. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'amendement CE1175 de suppression de l'article 19 *ter* du rapporteur Éric Bothorel, avec avis favorable du Gouvernement. En effet, il convient de garder une définition générale des différentes énergies renouvelables à l'article L. 211-2 du code de l'énergie, sans venir l'alourdir d'une énumération des différents vecteurs énergétiques.

TITRE V DISPOSITIONS DIVERSES

Article 20

Ratification de deux ordonnances dans le domaine de l'énergie

Adopté par la commission sans modification

Le présent article ratifie deux ordonnances :

– l'ordonnance n° 2019-501 du 22 mai 2019 portant simplification de la procédure d'élaboration et de révision des schémas de raccordement au réseau des énergies renouvelables ;

– l'ordonnance n° 2020-161 du 26 février 2020 relative au règlement transactionnel par le président de la Commission de régulation de l'énergie du remboursement de la contribution au service public de l'électricité.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES DISPOSITIONS RELATIVES AU SCHEMA DE RACCORDEMENT AU RÉSEAU DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

L'article L. 321-7 du code de l'énergie définit le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (**S3RENR**), introduit en droit par la loi dite « Grenelle 2 »⁽¹⁾. Ce schéma est élaboré par le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité, en accord avec les gestionnaires des réseaux de distribution. Ce schéma « *vise à faciliter l'atteinte des objectifs de développement des énergies renouvelables en assurant que l'état des réseaux ne puisse constituer un obstacle* », selon la professeure Marie Lamoureux⁽²⁾. Le S3RENR définit les conditions de raccordement des installations de production d'énergies renouvelables (ENR) au réseau, en identifiant notamment les besoins d'adaptation du réseau existant et dans une logique de mutualisation des coûts des travaux de raccordement. Il permet ainsi d'optimiser les capacités d'accueil et de partager les coûts entre les différentes parties prenantes, tout en leur donnant de la visibilité.

Le S3RENR précise notamment les ouvrages à créer ou à renforcer afin que les réseaux disposent de bonnes capacités d'accueil pour les installations d'ENR.

(1) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

(2) Marie Lamoureux, Droit de l'énergie, Précis Domat, LGDJ, Lextenso, 2020.

Les capacités d'accueil prévues par le schéma sont ensuite réservées pour une période de dix ans au bénéfice des installations ENR.

L'article L. 342-1 du code de l'énergie définit la notion de raccordement d'un utilisateur au réseau. L'article 54 de la loi dite « Énergie-climat » ⁽¹⁾ a précisé, à cet article, que dans le cas d'une installation de production à partir d'ENR, le raccordement comprend des ouvrages propres à l'installation et une quote-part. Des exonérations de quote-part sont possibles et précisées par voie réglementaire. Cette quote-part est approuvée dans le cadre du SREN.

L'ordonnance n° 2019-501 du 22 mai 2019 portant simplification de la procédure d'élaboration et de révision des schémas de raccordement au réseau des énergies renouvelables, prise sur le fondement de l'article 61 de la loi dite « Essoc » ⁽²⁾, a précisé le rôle du S3REN sur plusieurs points :

– **il est précisé que le SR3ENR est élaboré après avis du conseil régional**, alors que seules les autorités organisatrices de la distribution étaient consultées jusqu'ici ;

– **le schéma n'est plus soumis à l'approbation du préfet de région**. L'autorité administrative compétente de l'État fixe cependant une **capacité globale** pour le schéma, en tenant compte de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SCRAE) ou du schéma en tenant lieu, et de la dynamique de développement des ENR dans la région. Il est également précisé que cette autorité doit **approuver le montant de la quote-part**, lorsque le schéma lui est notifié.

B. LES DISPOSITIONS RELATIVES AU RÈGLEMENT TRANSACTIONNEL DU REMBOURSEMENT DE LA CONTRIBUTION AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ

La contribution au service public de l'électricité (CSPE), acquittée par le consommateur final d'électricité, a fait l'objet d'un contentieux européen, en raison des finalités multiples de cette taxe. En 2018 ⁽³⁾, la Cour de justice de l'Union européenne a en effet considéré cette contribution comme partiellement illégale, sur la période courant de 2009 à 2015, et jugé que les contribuables pouvaient prétendre à un remboursement partiel de celle-ci, pour la part des recettes affectée à des finalités non spécifiques.

Le Conseil d'État a désigné, en 2015, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) comme autorité compétente pour traiter les réclamations liées au remboursement de la CSPE sur ce fondement.

(1) Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

(2) Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

(3) Cour de Justice de l'Union européenne, affaire C-103/17, Messer France SAS c./ France, 25 juillet 2018.

En conséquence, le III de l'article 57 de la loi « Énergie-climat » de 2019 a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions nécessaires afin de confier au président de la CRE un pouvoir transactionnel pour mettre fin aux litiges liés à ces paiements, en transigeant sur les demandes de restitution. C'est l'objet de l'ordonnance n° 2020-161 du 26 février 2020 relative au règlement transactionnel par le président de la CRE du remboursement de la contribution au service public de l'électricité :

– l'article 1^{er} de l'ordonnance confirme la compétence du président de la CRE pour transiger sur de tels litiges, pour les années 2009 à 2015. La méthodologie applicable, ainsi que les plus grosses conventions transactionnelles (celles portant sur un montant supérieur à 1 M€), sont soumises à l'avis du comité prévu à l'article L. 423-2 du code des relations entre le public et l'administration ;

– l'article 2 précise que la CRE peut bénéficier d'une assistance de l'Agence de services et de paiement, pour instruire les demandes et calculer les montants proposés dans le cadre de la transaction ;

– l'article 3 précise qu'une plate-forme électronique est mise en place pour déposer les demandes de remboursement⁽¹⁾. La transmission par voie postale demeure possible pour les contribuables ne disposant pas d'un accès à internet ;

Cette ordonnance est complétée par un décret d'application, qui fixe notamment le détail de la procédure de transaction et la fraction de la CSPE ouvrant droit à un remboursement⁽²⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 20 propose la ratification des deux ordonnances précitées, sans y apporter de modification :

– l'ordonnance n° 2019-501 du 22 mai 2019 portant simplification de la procédure d'élaboration et de révision des schémas de raccordement au réseau des énergies renouvelables ;

– l'ordonnance n° 2020-161 du 26 février 2020 relative au règlement transactionnel par le président de la Commission de régulation de l'énergie du remboursement de la contribution au service public de l'électricité.

Ces deux ordonnances ont donné lieu à dépôt de projets de loi de ratification, respectivement le 24 juillet 2019 au Sénat et le 27 mai 2020 à l'Assemblée nationale.

(1) <https://transaction-cspe.cre.fr/dcspe/>

(2) Décret n° 2020-1320 du 30 octobre 2020 relatif au traitement des demandes de remboursement partiel de la contribution au service public de l'électricité au titre des années 2009 à 2015.

Il convient également de noter que le présent projet de loi prévoit, en son article 6, une habilitation à légiférer par ordonnance sur les dispositions du code de l'énergie relatives aux S3RENR.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des affaires économiques a adopté cet article sans modification.

*
* *

Article 21 (supprimé)

Réduction du délai de raccordement au réseau pour les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable de faible puissance

Supprimé par la commission

L'article 21 avait pour objectif de réduire le délai de raccordement au réseau public de distribution d'électricité des installations de production à partir de sources d'énergie renouvelable. Il relevait notamment le seuil de puissance en dessous duquel les installations doivent être raccordées dans un délai de 2 mois, contre 18 mois lorsqu'elles dépassent un tel seuil.

La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a supprimé cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les articles L. 342-1 à L. 342-12 du code de l'énergie traitent du raccordement au réseau, s'agissant de l'électricité.

Plus précisément, l'article L. 342-3 définit les délais de raccordement au réseau de distribution d'électricité, applicables pour les installations de production à partir de sources d'énergie renouvelable. Des délais différents s'appliquent selon la puissance installée :

– pour les installations d'énergie renouvelable (ENR) d'une puissance installée **inférieure ou égale à 3 kilovoltampères (kVA)**, ce délai ne peut excéder **2 mois**, sauf dans les cas où il est nécessaire d'entreprendre des travaux d'extension ou de renforcement du réseau. Ce délai court à compter de l'acceptation, par le demandeur, de la convention de raccordement. Celle-ci doit être adressée par le gestionnaire de réseau dans le mois qui suit la réception de la demande complète de raccordement ;

– pour les installations d'une puissance supérieure à 3 kVA, le délai de raccordement est fixé à **18 mois** au maximum. Il est cependant possible à l'autorité administrative, sur demande motivée du gestionnaire de réseau, d'accorder des prorogations de ce délai. C'est un décret qui fixe les cas dans lesquels il est possible de recourir à une telle prorogation.

Tel est l'objet du **décret n° 2016-399 du 1^{er} avril 2016 relatif au délai de raccordement des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable**. Il précise que *« lorsque la taille des installations et leur localisation par rapport au réseau le justifient ou lorsque le retard pris pour le raccordement est imputable à des causes indépendantes de la volonté du gestionnaire de réseau, une prorogation du délai mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 342-3 peut être accordée par le préfet du département où ont vocation à être situés les ouvrages, après consultation du producteur intéressé »* (article D. 324-4-4 du code de l'énergie).

L'article L. 342-3 du code de l'énergie précise que le non-respect de ces délais peut donner lieu à versement d'indemnités. Il prévoit par ailleurs des dispositions particulières pour les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable implantées en mer.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. EN COMMISSION

L'article 21 est issu de l'adoption d'un amendement COM-277 rect. de M. Franck Menonville. Il prévoit une nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article L. 342-3 du code de l'énergie, afin d'accélérer les procédures de raccordement des plus petites installations de production d'électricité à partir d'énergie renouvelable. Cet article 21 propose donc :

– que le délai de raccordement pour les plus petites installations passe de 2 mois en l'état actuel du droit à **1 mois** ;

– que les installations soumises à un tel délai soient celles d'une puissance installée inférieure à **36 kVA**, contre 3 kVA actuellement.

– que le délai d’un mois s’applique à compter de la réception de la demande de raccordement, alors que le délai est actuellement décompté à partir de l’acceptation de la convention de raccordement par le demandeur.

Enfin, l’article 21 supprime la disposition selon laquelle la proposition de convention doit être adressée dans un délai d’un mois par le gestionnaire au demandeur, à compter de la réception de son dossier complet.

Le rapporteur Patrick Chauvet a émis un avis de sagesse sur cet amendement, relevant les contraintes techniques, humaines et financières qu’il pourrait induire mais plaçant néanmoins pour la simplification et l’accélération de ces procédures.

B. EN SÉANCE PUBLIQUE

En séance publique, l’amendement 574 rect. de MM. Patrick Chauvet et Daniel Gremillet et Mme Sophie Primas a été adopté, avec avis favorable de la commission et du Gouvernement.

Il rétablit un délai de 2 mois pour le raccordement des plus petites installations, tout en maintenant le seuil de 36 kVA adopté en commission. Il rétablit également le délai d’un mois qui s’applique pour la transmission de la proposition de convention de raccordement par le gestionnaire de réseau.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des affaires économiques a adopté l’amendement de suppression CE985 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE). S’il est vrai que de délais importants de raccordement ont pu être constatés, les contraintes fixées par l’article 21 ne permettront pas de résoudre ces difficultés.

D’une part, le relèvement du seuil des installations soumises à un délai de raccordement de 2 mois, de 3 kVA à 36 kVA, a des conséquences qui sont loin d’être négligeables : cela correspond par exemple à inclure des installations photovoltaïques d’environ 200 m². Il ne s’agit donc plus des mêmes exigences techniques qui sont ainsi demandées.

D’autre part, faire courir le délai de raccordement à compter de la demande de raccordement, plutôt qu’à compter de l’acceptation de la convention par le demandeur, n’est pas satisfaisant non plus. Le gestionnaire du réseau s’assure de la complétude et de la solidité du dossier du demandeur avant de formaliser la convention de raccordement.

*

* *

Article 22 (supprimé)

Encadrement des délais de raccordement des installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables

Supprimé par la commission

L'article 22 encadrerait les délais de raccordement applicables aux installations de production d'électricité à partir d'énergie renouvelable d'une puissance installée supérieure à 3 kVA [ou à 36 kVA en cas d'adoption de l'article 21 du projet de loi], en cherchant à limiter les cas dans lesquels il est possible de déroger à cette règle et en introduisant une durée complémentaire maximale de 24 mois en cas de besoin de renforcer ou d'étendre le réseau existant dans le cadre du SR3ENR.

La commission des affaires économiques a supprimé cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

On se reportera au commentaire de l'article 21 du présent projet de loi.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Cet article a été introduit au Sénat, en séance publique, par les amendements identiques 205 rect. *bis* de Mme Nicole Bonnefoy et 319 rect. de M. Daniel Salmon, avec avis de sagesse de la commission et défavorable du Gouvernement. Dans le même esprit que l'article 21, cet article cherche à mieux encadrer les délais de raccordement des installations de production d'électricité à partir d'énergie renouvelable.

Pour cela, il propose une nouvelle rédaction des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 342-3 du code de l'énergie. Il précise que le délai de 18 mois pour procéder au raccordement des installations d'énergie renouvelable d'une puissance supérieure à 3 kVA [ou 36 kVA en cas d'adoption de l'article 21 du projet de loi] s'applique entre la signature de la convention de raccordement et sa mise à disposition. Surtout, il supprime quasiment toute possibilité de pouvoir proroger ce délai sur accord de l'autorité administrative.

La seule dérogation prévue s'applique désormais aux cas où il est nécessaire de créer ou de renforcer des ouvrages, dans le cadre du schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3RENr). Elle devra être précisée par décret et le délai supplémentaire accordé ne pourra excéder **24 mois**.

Pour rappel, le S3RENR définit notamment les ouvrages à créer ou renforcer pour permettre de mettre à disposition des installations d'énergie renouvelable une capacité globale de raccordement.

Les auteurs de ces amendements attirent notamment l'attention sur l'ampleur des dérogations accordées aux délais de raccordement prévus par le décret du 1^{er} avril 2016 ⁽¹⁾, ce qui conduit à des retards importants impactant toutes les filières.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des affaires économiques a adopté l'amendement CE983 de suppression de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE), avec avis favorable du rapporteur Éric Bothorel et du Gouvernement.

En effet, l'article 22 supprime quasiment toute possibilité de déroger au délai de raccordement classique de 18 mois en matière de raccordement des installations ENR. Or, dans le cas d'installations qui seraient éloignées du réseau par exemple, de telles dérogations semblent justifiées et peuvent être établies en accord avec le gestionnaire de réseau. Il est important de conserver les facultés de dérogation actuellement permises, afin de permettre au gestionnaire de réseau de s'adapter aux contraintes techniques et à la réalité du terrain.

*

* *

Article 23 (nouveau)

Création d'un observatoire des énergies renouvelables terrestres

Introduit par la commission

L'article 23 propose de travailler à la création d'un observatoire des énergies renouvelables terrestres, qui serait rattaché aux ministères chargés de la transition énergétique, d'une part, et de la transition écologique et de la cohésion des territoires, d'autre part.

Cet observatoire aurait notamment vocation à identifier les potentiels de production d'énergies renouvelables, la cohérence de la trajectoire de développement des installations avec les objectifs de la politique énergétique nationale et la mise à disposition de données relatives à la production d'énergies renouvelables.

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

La commission des affaires économiques a adopté l'amendement CE1042 de M. Charles Fournier (Ecolo-NUPES). Cet amendement vise à créer un observatoire des énergies renouvelables terrestres ⁽¹⁾. Cet observatoire travaillerait auprès du ministère chargé de la transition énergétique, d'une part, et du ministère chargé de la transition écologique et de la cohésion des territoires, d'autre part. Il travaillerait en lien avec l'ADEME et l'Office français de la biodiversité (OFB).

L'auteur de l'amendement souligne qu'un tel observatoire existe déjà s'agissant de l'éolien en mer et que la Stratégie nationale pour la biodiversité prévoit la création d'un observatoire pour l'éolien terrestre (mesure 10.2) ⁽²⁾.

Cet observatoire aurait pour missions :

- l'identification du potentiel d'implantation d'ENR sur le territoire ;
- la détermination des capacités de type de production par type d'énergie ;
- le suivi du déploiement des installations de production d'ENR, afin de s'assurer de sa comptabilité avec la programmation pluriannuelle de l'énergie et la Stratégie nationale bas-carbone ;
- l'identification et la prévention des conséquences des installations ENR sur la biodiversité, les espaces naturels et la santé des populations ;
- la mise à disposition de données sur la production d'énergies renouvelables ;
- l'appui à la décision et l'expertise sur la mise en œuvre des politiques publiques énergétiques des collectivités.

*

* *

(1) *L'amendement, pour des raisons de recevabilité financière, crée en réalité un comité chargé de travailler à la création d'un tel observatoire.*

(2) *[Stratégie nationale biodiversité 2030.](#)*

Article 24 (nouveau)

Rapport au Parlement sur la géothermie dans les zones non interconnectées

Introduit par la commission

L'article 24 prévoit la remise d'un rapport au Parlement par le Gouvernement sur la géothermie dans les zones non interconnectées, en particulier à La Réunion.

Alors que les outre-mer se sont fixés des objectifs ambitieux en matière d'autonomie énergétique et de réduction de la part des énergies fossiles, la géothermie constitue un véritable levier pour la transition énergétique de ces territoires. Ainsi, la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 ⁽¹⁾ consacre l'élaboration d'une stratégie nationale de développement de la filière géothermie dans les départements d'outre-mer, qui vise à soutenir les projets industriels de la filière. En parallèle, des programmes d'exploration géothermique, réalisés par le Bureau de recherches géologiques et minières (BGRM), permettent d'établir une cartographie des sites pouvant accueillir des installations de géothermie en outre-mer. À titre d'exemple, un projet de géothermie de 5 MW a été identifié dans les cirques du Cilaos ou de Salazie à La Réunion.

Dans ce contexte, la commission des affaires économiques a adopté l'amendement CE924 de Mme Nathalie Bassire (LIOT), qui prévoit la remise d'un rapport au Parlement par le Gouvernement portant sur les potentialités relatives à la géothermie dans les zones non interconnectées, en particulier à La Réunion.

*

* *

(1) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Article 25 (nouveau)

Rapport au Parlement sur les stations de transfert d'énergie par pompage dans les outre-mer

Introduit par la commission

L'article 25 prévoit la remise d'un rapport au Parlement par le Gouvernement portant sur les stations de transfert d'énergie par pompage (STEP) dans les outre-mer, en particulier à la Réunion.

L'intégration croissante des énergies renouvelables aux systèmes électriques des outre-mer nécessite des solutions pour maintenir l'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité. À cet égard, les stations de transfert d'énergie par pompage (STEP) permettent de stocker l'énergie et de la redistribuer *a posteriori* en cas de forte demande d'électricité sur ces territoires.

L'amendement CE340 de M. Jean-Hugues Ratenon (LFI-NUPES), adopté par la commission des affaires économiques, demande un rapport au Gouvernement portant sur les conditions d'installation de stations de transfert d'énergie par pompage en outre-mer. Le rapport devra évaluer la faisabilité des opérations d'installation de STEP, au regard des prescriptions techniques et de rentabilité économique.

*

* *

Article 26 (nouveau)

Rapport au Parlement sur l'agrivoltaïsme et le prix du foncier agricole

Introduit par la commission

L'article 26 prévoit la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement relatif aux conséquences de l'agrivoltaïsme sur le prix du foncier agricole.

L'article 11 *decies* du projet de loi structure le cadre légal de l'agrivoltaïsme (se reporter au commentaire de cet article *supra*). L'un des grands enjeux de son développement est l'impact sur les prix du foncier agricole. D'une part, en raison de la rentabilité des installations agrivoltaïques, le prix du foncier agricole pourrait

s'en trouver renchéri. D'autre part, le sujet de la concurrence des activités entre production agricole et production d'électricité à partir d'installations agrivoltaïques est également un enjeu.

En ce sens, l'amendement CE415 de M. Jean-Louis Bricout (LIOT) demande un rapport au Gouvernement sur les conséquences du développement de l'agrivoltaïsme sur le prix du foncier agricole, et sur la productivité des exploitations.

*

* *

Article 27 (nouveau)

Rapport au Parlement sur le caractère assurable des centrales photovoltaïques en toiture

Introduit par la commission

L'article 27 prévoit la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement sur le caractère assurable des centrales photovoltaïques en toiture.

L'amendement CE138 de M. Lionel Causse (RE) crée l'article 27 du projet de loi. Il prévoit la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement sur le caractère assurable des centrales photovoltaïques en toiture et sur l'opportunité de créer une assurance d'État pour répondre à un tel besoin. En effet, selon l'auteur de l'amendement, les compagnies d'assurance auraient des réticences à assurer de telles installations, alors que l'accélération de leur déploiement est déterminante pour garantir l'atteinte des objectifs de la politique énergétique nationale.

*

* *

Article 28 (nouveau)

Rapport au Parlement sur la fiscalité énergétique outre-mer

Introduit par la commission

L'article 28 prévoit la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement sur l'évolution des recettes issues de la fraction perçue sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons, d'une part, et de l'octroi de mer, d'autre part, dans les départements et les régions d'outre-mer. L'objectif d'un tel rapport est également de proposer de nouvelles recettes pour ces collectivités, afin de compenser les pertes de ressources résultant de la transition énergétique dans ces territoires.

L'article 28 résulte de l'adoption de l'amendement CE599 de M. Olivier Serva (LIOT). Les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution perçoivent une fraction de la taxe spéciale sur les carburants et l'octroi de mer. Cependant, ces collectivités sont aussi confrontées au défi de la transition énergétique, et doivent bénéficier d'incitations à adopter une programmation pluriannuelle de l'énergie ambitieuse à cet égard, selon l'auteur de l'amendement. En effet, la transition énergétique peut impliquer une réduction de ces recettes fiscales, qui sont en tout ou partie assises sur les énergies fossiles.

Ainsi, cet article prévoit la remise d'un rapport au Parlement par le Gouvernement, sur :

– d'une part, l'évolution des recettes issues de la taxe spéciale sur les carburants et de l'octroi de mer pour les départements et régions d'outre-mer régis par l'article 73 de la Constitution ;

– d'autre part, des pistes de compensation et de nouvelles recettes pour ces collectivités, afin de compenser les pertes de ressources résultant de la transition énergétique.

ANNEXE 1 :
TEXTES CODIFIÉS MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DU
PROJET DE LOI RELATIF À L'ACCÉLÉRATION DE LA PRODUCTION
D'ÉNERGIES RENOUVELABLES

Projet de loi	Dispositions en vigueur modifiées	
<i>Article</i>	<i>Codes et lois</i>	<i>Numéros d'article</i>
1^{er} BA	Code de l'urbanisme	L. 103-2 ; L. 181-1 à L. 181-9 (nouveaux)
1^{er} CBA	Code de l'environnement	L. 515-44
1^{er} E	Code de l'environnement	L. 110-1-3 (nouveau)
1^{er} bis	Code de l'environnement	L. 181-28-10 (nouveau)
	Code de l'énergie	L. 141-5-1
1^{er} quater A	Code du patrimoine	L. 621-32 et L. 632-2-1
1^{er} quinquies A	Code de l'environnement	L. 122-1
1^{er} sexies	Code de l'environnement	L. 123-3, L. 123-4 et L. 123-6
2	Code de l'environnement	L. 123-2
2 bis	Code de l'environnement	L. 123-19
3	Code de l'énergie	L. 141-5-2 et L. 141-5-3 (nouveau)
	Code de l'urbanisme	L. 141-10, L. 143-20, L. 143-29, L. 143-32, L. 143-37, L. 151-7, L. 151-42-1, L.153-2, L. 153-31, L. 153-36, L. 153-45, L. 174-4, L. 300-2 et L. 300-6
	Code de la défense	L. 2391-3
4 bis A	Code de l'environnement	L. 555-15, L. 555-25, L. 555-26
5 bis	Code de l'énergie	L. 121-7 et L. 311-10-5 (nouveau)
6 bis	Code de l'énergie	L. 111-91, L. 134-3, L.321-7, L. 322-8, L. 342-1, L. 342-8, L. 342-13 (nouveau), L. 341-2, L. 341-2-1 (nouveau), L. 342-5, L. 342-6, L. 342-7 et L. 342-12

Projet de loi	Dispositions en vigueur modifiées	
<i>Article</i>	<i>Codes et lois</i>	<i>Numéros d'article</i>
6 ter A	Code de l'énergie	L. 322-9-1 (nouveau)
6 ter B	Code de l'énergie	L. 342-7
6 ter C	Code de l'énergie	L. 342-7-2 (nouveau)
7	Code de l'urbanisme	L. 111-6 et L.111-7
	Code des transports	L. 2231-4
8	Code général de la propriété des personnes publiques	L. 2122-1-3-1
9	Code de l'urbanisme	L. 121-12-1 (nouveau)
10	Code de l'urbanisme	L. 122-7 et L. 122-14
11	Code de l'urbanisme	L. 421-4
11 bis A	Code général des collectivités territoriales	L. 1412-1
11 bis	Code de la construction et de l'habitation	L. 171-4, L. 181-11 et L. 183-4
11 quater	Code de l'environnement	L. 562-1 et L. 562-4-2 (nouveau)
11 septies A	Code de l'énergie	L. 315-2
11 decies C	Code de l'énergie	L. 311-10-1 et L. 228-4-1 (nouveau)
11 decies	Code de l'énergie	L. 314-36 et L. 314-41 (nouveaux)
	Code de l'urbanisme	L. 111-27 A, L. 111-27, L. 111-28, L. 111-29, L. 111-30, L. 111-31, L. 111-32 et L. 111-33 (nouveaux) ; L. 421-5-2 et L. 421-6-2 (nouveaux) ; L. 421-8
	Code rural et de la pêche maritime	L. 112-1-3
12	Code de l'environnement	L.121-8-1 et L. 219-5-1
12 ter	Code de l'énergie	L. 311-10-3 (nouveau)

Projet de loi		Dispositions en vigueur modifiées	
Article	Codes et lois	Numéros d'article	
13	Ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016	19 et 27 ; 40-1 (nouveau)	
13 bis	Code général de la propriété des personnes publiques	L. 2331-1-1 (nouveau)	
13 ter A	Code de l'environnement	L. 181-2	
	Ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016	20	
13 ter	Ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016	20-1 (nouveau)	
14	Ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016	30 (abrogé) ; 40-2, 40-3, 40-4, 40-5 et 40-6 (nouveaux) ; 45, 55	
15	Code des transports	L. 5541-1-1 et L. 5561-1	
	Code des douanes	257	
	Ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016	37	
16	Code de l'urbanisme	L. 121-5-2 (nouveau)	
16 bis	Code de l'environnement	L. 515-45-1 (nouveau)	
16 quater AA	Code de l'énergie	L. 311-10-1	
16 quater D	Code de l'environnement	L. 214-18-1 (abrogé)	
16 quater	Code de l'environnement	L. 214-18	
16 quinquies	Code de l'énergie	L. 521-16	
16 septies	Code de l'énergie	L. 511-6-1 et L. 511-6-2 (nouveau)	
16 nonies	Code de l'urbanisme	L. 111-4, L. 11-5, L. 151-11 et L. 161-4	
16 undecies A	Code de l'environnement	L. 541-1	
16 duodecies	Code de l'énergie	L. 131-2-1 (nouveau), L. 141-2, L. 141-5-2, L. 811-1 et L. 812-3	
	Code général des collectivités territoriales	L. 2224-31	
	Code de l'environnement	L. 515-48	
16 quindecies	Code de la construction et de l'habitation	L. 122-1	
17	Code de l'énergie	L. 131-2, L. 311-12, L. 311-13-5, L. 314-4, L. 331-5 (nouveau), L. 333-1, L. 336-4, L. 441-6 (nouveau), L. 443-1, L. 443-5, L. 443-6, L. 446-5, L. 446-13, L. 446-14 et L. 446-15	

Projet de loi	Dispositions en vigueur modifiées	
Article	Codes et lois	Numéros d'article
	Code général des impôts	212 bis, 238 bis HV et 238 bis HW
17 bis AA	Code de l'énergie	L. 314-4 et L. 314-24
17 bis B	Code général des collectivités territoriales	L. 2221-11
17 bis	Code de l'énergie	L. 100-1 A, L. 314-1-A et L. 446-1
17 ter	Code de l'environnement	L. 228-4
18	Code de l'énergie	L. 121-8 ; L. 311-13-7, L. 314-1 B, L. 337-17 et L. 446-1-1 (nouveaux) ; L. 446-5
18 bis	Code de l'énergie	L. 311-10-1
18 ter	Code général de la propriété des personnes publiques	L. 2125-4
19	Code de l'énergie	L. 100-4, L. 111-97, L. 121-36, L. 141-2, L. 431-6-5, L. 432-15, L. 446-57, L. 446-58, L. 447-1 à L. 447-5, L. 452-1, L. 452-1-1 et L. 453-9
	Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022	27
19 bis AB	Code de l'énergie	L. 712-3
19 bis B	Code de l'énergie	L. 141-9-1 (nouveau) et L. 322-10-1
19 bis	Code de l'énergie	L. 448-1 à L. 448-4 (nouveaux) ; L. 446-3-1 (nouveau)

**ANNEXE 2 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES**

(par ordre chronologique)

Table-ronde des syndicats agricoles :

Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles (FNSEA) *

M. Franck Sander, membre du bureau et vice-président de la commission économie,

M. Olivier Dager, membre du conseil d’administration et membre de la commission environnement FNSEA en charge des questions énergie-climat,

M. Antoine Suau, directeur du département économie et développement durable

M. Xavier Jamet, responsable des affaires publiques

Jeune Agriculteurs (JA) *

M. Julien Rouger, membre du bureau, en charge de l’agrivoltaïsme

Confédération paysanne *

M. Pierre Vidal, secrétaire national

M. Georges Baroni, responsable de la commission énergies

Mouvement de défense des exploitants familiaux (MODEF) *

M. Pierre Thomas, président

Mme Sophie Bezeau, directrice

Coordination rurale *

M. Jean-Philippe Rives, porte-parole

Exeltium *

M. Jean-Paul Aghetti, président

M. Fabrice Alexandre, président de Communication & Institutions

Table ronde associations représentant les élus locaux :

Association des maires de France (AMF)

M. Jean-François Vigier, maire de Bures-sur-Yvette

Intercommunalités de France

M. Jean Reverault, président de la commission Transitions écologiques

Mme Carole Ropars, responsable du pôle Environnement et aménagement

Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

France Urbaine

M. Christophe Amoretti-Hannequin, conseiller Finance responsable et achats

Table ronde gestionnaires de réseaux :

Enedis *

M. Jean Francois Vaquieri, secrétaire général

M. Christophe Gros , directeur Régulation

M. Pierre Guelman, directeur des affaires publiques

Réseau de transport d'électricité (RTE) *

M. Xavier Piechaczyk, président du directoire

GRTgaz *

Mme Catherine Brun, secrétaire générale

Mme Agnès Boulard, responsable des relations institutionnelles

GRDF *

Mme Catherine Leboul-Proust, directrice de la stratégie

M. Jean-François Beligon, chef de projet stratégie et relations parlementaires

Table ronde Acteurs de l'énergie :

Union française de l'électricité (UFE) *

Mme Christine Goubet-Milhaud, présidente

Mme Rudy Cluzel, responsable des Relations institutionnelles France

Association française du gaz (AFG) *

M. Thierry Chapuis, délégué général

M. Max-Erwann Gastineau, responsable affaires publiques

Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) *

Mme Naïma Idir, présidente

Mme Marion Brulé, chargée d'affaires publiques et réglementaires

Association française indépendante de l'électricité et du gaz (AFIEG) *

M. Géry Lecerf, président

M. Gabin Guilpain, chargé des relations publiques

Syndicat des énergies renouvelables (SER) *

M. Jules Nyssen, président

M. Alexandre Roesch, délégué général

Mme Léa Ezenfis, responsable juridique et affaires institutionnelles

M. Alexandre de Montesquiou, consultant, directeur Associé d’Ai2P

Audition commune :

France Agrivoltaïsme

M. Antoine Nogier, président (Sun’ Agri)

M. Ugo Batel, administrateur au titre de la Coopération agricole

M. Xavier Daval, administrateur au titre de Kilowattsol

Fédération française des producteurs agrivoltaïques (FFPA)

M. Alexandre Bardet, président

M. Gilles Van Kempen, vice-président Mme Audrey Juilliac, vice-présidente

M. Quentin Hans, chargé de développement et de communication

Commission de régulation de l’énergie (CRE)

Mme Emmanuelle Wargon, présidente

Mme Olivier Fritzinger, directrice de la communication et des relations institutionnelles

M. Aodren Munoz, chargé des relations institutionnelles

Électricité de France (EDF) *

M. Lucas Robin-Chevallier, responsable des relations institutionnelles d’EDF Renouvelables

Mme Véronique Loy, directrice adjointe des affaires publiques

Haut conseil pour le climat (HCC)

Mme Corinne Le Queré, présidente

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Mme Magali Roques, cheffe du bureau des interventions économiques

M. François Robinet, adjoint à la cheffe de bureau des interventions économiques

Audition commune de services ministériels :

Direction générale de la prévention des risques (DGPR)

Mme Anne-Cécile Rigail, cheffe du service des risques technologiques

Direction générale de l’énergie et du climat (DGEC)

Mme Sophie Murlon, directrice de l’énergie,

M. Nicolas Clausset, sous-directeur du système électrique et des énergies renouvelables à la direction de l’énergie

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

Mme Stéphanie Dupuy-Lyon, directrice générale

M. François Adam, directeur de l'habitat de l'urbanisme et des paysages

M. Vincent Montrieux sous-directeur de la qualité du cadre de vie

M. Jean Baptiste Butlen, sous-directeur de l'aménagement durable

Mme Coralie Ruffenach, adjointe au sous-directeur de la qualité de la construction

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*

CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

Association des Agriculteurs méthaniseurs de France *

Association nationale des élus de la montagne (ANEM)

Association des îles du Ponant

BPI France *

Comité de liaison des entreprises consommatrices d'électricité (CLEE) *

Syndicat des professionnels de l'énergie solaire – Enerplan *

Engie *

Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)

Fédération nationale des SCoT

Fédération des services énergie environnement (FEDENE) *

France énergie éolienne (FEE) *

France biométhane *

France Gaz renouvelables *

France Hydrogène *

Médiateur national de l'énergie

Office français de la biodiversité

Régions de France

The Shift Project *

UFC Que Choisir *

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*

**ANNEXE 3 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES**

(par ordre chronologique)

Table ronde réunissant des associations représentant les collectivités territoriales :

– Assemblée des départements de France

M. Alain Leboeuf, président du groupe de travail sur les énergies renouvelables, président du conseil départemental de la Vendée

Mme Nathalie Alazard, conseillère juridique

Mme June Vergé Kemp, chargée de développement durable et transition énergétique, département de la Vendée

M. Brice Lacourieux, conseiller chargé des relations avec le Parlement

– Association des maires ruraux de France (AMRF)

Mme Fanny Lacroix, vice-présidente

M. Charlie Fournier, chargé de mission ingénierie

Mme Gwenola Stephan

– Intercommunalités de France

M. Jean Revereault, président de la commission « Transitions écologiques »

Mme Oriane Cébile, conseillère « Environnement »

Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

– Association des maires de France (AMF)

M. Guy Geoffroy, vice-président de l'AMF et maire de Combs-la-ville

Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

Table ronde réunissant des associations de protection de l'environnement :

– Greenpeace*

M. Nicolas Nace, chargé de campagne « Transition énergétique » de Greenpeace France

– Réseau action climat*

Mme Zélie Victor, responsable « Transition énergétique »

– **WWF***

M. Florent Chardonnal, chargé de programme « Énergie et durabilité »

M. Jordana Harris, responsable de plaidoyer « Territoires durables »

– **France nature environnement***

Mme Morgane Piedrière, responsable des relations institutionnelles et du plaidoyer

Table ronde sur l'éolien en mer :

– **Sea Shepherd France***

Mme Lamya Essemlali, présidente de Sea Shepherd France

Maître Crécent, avocate

Mme Guillauma Chaban-Delmas

Mme Maya Fourré

– **EDF Renouvelables**

M. Cédric Le Bousse, directeur « Énergies marines renouvelables France »

M. Bertrand Le Thiec, directeur des affaires publiques d'EDF

– **Association nationale des élus du littoral**

M. Yannick Moreau, président de l'association, maire des Sables d'Olonne

Mme Anne-Sophie Leclère, déléguée générale

Table ronde réunissant des représentants des ministères :

– **Ministère de la transition écologique**

Direction générale de la prévention des risques – service des risques technologiques

M. Jean-Luc Perrin, sous-directeur des risques chroniques et du pilotage

Commissariat général au développement durable

M. David Catot

M. Pierre de Franclieu

– **Ministère de la transition énergétique**

M. Pierre Jérémie, directeur adjoint de cabinet de la ministre

M. Antonin Milza, conseiller « Filières industrielles et énergies renouvelables »

M. Nicolas Clausset, sous-directeur du système électrique et des énergies renouvelables – Direction générale de l'énergie et du climat

– Secrétariat d’État en charge de la mer

Mme Catherine Rodolphe-Merot, cheffe du bureau « Droit du travail maritime »

M. Rémi Mejecaze, chef de la mission « Flotte de commerce »

Mme Lucie Sadoun, conseillère juridique de la sous-direction de la sécurité et de la transition écologique des navires

Table ronde réunissant des représentants des entreprises :

– France gaz renouvelables*

M. Olivier Dauger, président

M. Arnaud Bousquet, secrétaire général

Mme Cécile Frédéricq, déléguée générale

– Union française de l’électricité

Mme Christine Goubet-Milhaud, présidente

M. Rudy Cluzel, responsable des relations institutionnelles France

– Syndicat des énergies renouvelables (SER)*

M. Jules Nyssen, président

M. Alexandre Roesch, délégué général

M. Alexandre de Montesquiou, consultant, directeur associé d’Ai2P

Comité national des pêches et des élevages marins*

M. José Journeau comité régional des pêches et des élevages marins des Pays de Loire.

M. Grégory Métayer, président du comité départemental des pêches et des élevages marins des Côtes d’Armor

M. Grégory le Droumaguet coordinateur du comité départemental des pêches et des élevages marins des Côtes d’Armor

** Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

Armateurs de France *

Association des régions de France

Cercle d'étude réalités écologiques et mix énergétique (Céréme) *

France Hydro Electricité *

Mouvement des entreprises de France *

Voltalia

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*