



Cadre juridique et étapes d'un projet éolien

Ce document vise à énoncer le cadre juridique et les étapes d'un projet éolien selon la procédure de l'Autorisation Environnementale Unique (ordonnance et décrets de janvier 2017).

Dans les 2 régions tests de Bretagne et Hauts de France, les nouveaux projets peuvent depuis janvier 2019 suivre une autre procédure avec concertation préalable et suppression de l'enquête publique remplacée par une simple mise à disposition informatique du dossier avant décision préfectorale.

Deux types de procédure administratives étaient indispensables depuis 2011: urbanisme (permis de construire), environnement (autorisation d'exploiter une ICPE, Installation Classée pour la Protection de l'Environnement), d'autres pouvaient s'y ajouter : défrichement, autorisation de destruction des espèces protégées, loi sur l'eau .

Ces différentes procédures ont d'abord été regroupées dans une "autorisation unique" à partir de 2014. La nouvelle procédure dite "autorisation environnementale unique" mise en place pour tous les nouveaux projets ICPE en avril 2017 ne concerne plus que le droit de l'environnement. Elle « dispense » explicitement les éoliennes de permis de construire (et seulement elles, les autres ICPE doivent obtenir en parallèle un permis de construire).

A. CADRE JURIDIQUE

Le cadre juridique général

Un projet éolien est d'abord un **projet d'investissement industriel privé**, qui poursuit en priorité l'intérêt financier des développeurs. Néanmoins les tribunaux considèrent qu'il répond à des objectifs nationaux et peut donc bénéficier des mêmes dispositions réglementaires qu'un équipement public.

Ce projet trouve des alliés locaux avec :

- les loueurs de terrains privés ou publics
- les collectivités locales qui y trouvent des revenus fiscaux (faibles pour les communes, moyens pour les communautés de communes)
- des élus ou simples citoyens, par opinion ou intérêt politique.

Les conditions pour l'implantation d'un site éolien.

L'implantation d'un site éolien est soumise à certaines contraintes légales :

Les classements liés à l'urbanisme :

Le document d'urbanisme de la commune (PLU, carte communale, régime général) Sauf dispositions spéciales figurant dans le règlement ou les orientations générales du PLU, les éoliennes (considérées comme des équipements participant au service public de l'électricité) peuvent être installées même en zone agricole ou naturelle (conseil d'état août 2012), des zones où toutes les constructions sont normalement interdites.

Le Scott peut dans certains cas assurer une protection forte des zones naturelles.

Les schémas éoliens départementaux ou des parcs naturels régionaux sont sans effet juridique direct.

Les SRE, schémas régionaux éolien ont été annulé par les tribunaux administratifs dans la plupart des régions, les nouveaux Sreddet se mettent en place en 2020 ou 2021 selon les régions.



Cadre juridique et étapes d'un projet éolien

La classification des paysages de la Diren est sans effet juridique direct.

Les sites patrimoniaux remarquables (ex Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) ex ZPPAUP), les zones de protection des sites et monuments inscrits ou classés, les sites paysagers classés ou inscrits, les parcs naturels nationaux, les zones Unesco sont des protections très fortes.

Les classements liés à l'environnement.

La ZNIEFF est une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique. Cette zone n'est pas un dispositif de protection réglementaire, même si elle implique un porté à connaissance en cas de projet la concernant.

Dans les zones Natura 2000, l'implantation des éoliennes est possible mais encadrée par une réglementation de la communauté européenne.

Les ZICO, Zone Importante pour la Conservation des Oiseaux sont une protection forte.

Les contraintes techniques

Les éoliennes peuvent être interdites ou être limités en taille par les couloirs de télécommunications, la couverture radar météo, aviation civile ou militaire, les zone d'approche des aéroports, les zones d'entraînement de l'aviation militaire.

B. PHASES DE DEVELOPPEMENT D'UN PROJET

1 La maîtrise des terrains

Initiative : promoteur éolien

But : obtenir la signature d'une promesse de bail emphytéotique

Décideur : propriétaire foncier (qui est éventuellement une commune ou une section de commune)

Cette première phase est discrète. Le promoteur éolien acquiert la maîtrise du foncier en faisant signer des promesses de bail emphytéotique de 5 ans minimum aux propriétaires privés ou publics.

La promesse de bail engage le propriétaire pour des années avant qu'il ne touche un loyer (études, enquête publique, procès éventuels, temps de construction, de 2 à 10 ans). Si le projet est abandonné il ne touchera jamais rien (de nombreux projets avec opposition n'aboutissent pas). Dans certains cas, le promoteur aurait fait signer des promesses sur bien plus de parcelles que celles qu'il comptait construire (surbooking).

Le bail emphytéotique entre en vigueur à la fin des travaux. Il est au minimum de 18 ans, souvent plus, avec des procédures de dénonciation très complexes pour le propriétaire des terrains, beaucoup moins pour l'opérateur éolien.

La promesse de bail emphytéotique comme le bail emphytéotique sont des droits cessibles par le promoteur éolien. Le propriétaire peut voir son locataire changer sans pouvoir s'y opposer.

Cadre juridique et étapes d'un projet éolien

Cette première phase peut être accompagnée d'un vote du conseil municipal autorisant la prospection et l'étude d'un projet éolien. Cette autorisation donne un vernis officiel au projet mais n'a aucun caractère obligatoire. Le document signé entre le promoteur et la municipalité va souvent beaucoup plus loin : engagement de soutien du projet par la municipalité, engagement de mettre les chemins ruraux à la disposition du promoteur pour le passage des câbles électriques et pour les travaux ...

2 Concertation préalable

Cette phase est requise par la directive européenne et sa transposition en droit français. Mais en fait elle se limite le plus souvent à des rencontres d'initiés à guichet fermé, avec une information du public sur une ou 2 pages au contenu très général publié sur le journal communal, dans un tract distribué dans la commune et repris sur un site internet dédié et presque vide.

Il existe une procédure réglementaire de concertation courte (15 jours souvent) et de fait entre les mains du promoteur. Elle est obligatoire dans l'expérience de suppression de l'enquête publique en cours en Bretagne et Hauts de France. En dehors de cette expérience elle est peu utilisée.

3 Le certificat de projet (facultatif , guère utilisé)

Initiative : promoteur éolien

But : fixer le contenu du dossier d'étude et les délais d'examen

Décideur : préfet

(Après l'essai dans 4 régions , Aquitaine, Bourgogne, Franche-Comté, Bretagne, il semble peu utilisé).

En fonction des informations que le porteur de projet lui aura données, le préfet de département délivre un certificat de projet dans lequel :

- Il identifie les régimes juridiques et les procédures dont le projet relève, décrit les principales étapes de l'instruction de ces procédures et établit la liste des pièces requises pour chacune d'elles.
- Il fixe, pour chacune des procédures relevant de sa compétence, un délai maximal d'instruction (sous réserve de suspension, interruption ou prorogation de délais prévus par les dispositions en vigueur).
- Il l'informe des autres régimes et procédures susceptibles de s'appliquer, en fonction de l'évolution de projet, ainsi que de tout élément de nature juridique ou technique du projet susceptibles de faire obstacle à sa réalisation ou de nature à l'améliorer.

4 Les études préalables

Initiative : promoteur éolien

Exécutant : promoteur, organismes d'études très divers commandités par le promoteur

Durée : de l'ordre de 1 an, souvent beaucoup plus

But : vérifier la possibilité du projet

Conclusion : dossier d'autorisation unique déposé devant l'administration

Cette phase est tout à fait opaque pour le public, de la seule responsabilité du promoteur qui soustrait beaucoup d'études, mais surveille de près la rédaction des conclusions.

Les études les plus importantes sont :

Cadre juridique et étapes d'un projet éolien

- l'étude théorique du bruit, mesures du bruit ambiant avant les éoliennes sur 5 à 10 points autour du projet, calcul du bruit à prévoir après l'installation des éoliennes, définition d'un plan de bridage en cas de dépassement de la norme
- l'étude environnementale, qui concerne essentiellement les oiseaux et les chauves-souris
- l'étude de l'insertion dans le paysage avec photomontages simulant les éoliennes en place en 5 à 10 points significatifs

On peut trouver aussi des études géologiques, hydrauliques ...

Les études de vent (mat de mesure) vérifient la rentabilité du projet mais reste confidentielle et ne font pas partie du dossier ICPE qui ne contient qu'un très court résumé.

5 L'étude du dossier d'autorisation unique par l'administration et l'autorité environnementale

Initiative : promoteur

Exécutants : les diverses administrations concernées

Durée : plusieurs mois ???, mais devrait être raccourcie selon le décret du 29 nov 2018

But : vérifier la régularité du dossier ICPE

Décideur : Dreal (département ou région)

Conclusion : lancement de l'enquête publique

Le dossier de demande d'AU est déposé en préfecture de département. Il est instruit par l'antenne locale de la DREAL en lien avec ses services régionaux . Se déroule alors une phase d'enrichissement du dossier de demande

par le promoteur en fonction des exigences de la DREAL

par les autres services de l'état, de la région du département (ABF, DDT, SDIS, santé ...).

Cela aboutit à la déclaration de recevabilité du dossier, jugé complet.

Lorsque le dossier est complet et techniquement satisfaisant, la Dreal le soumet pour avis à l'Autorité Environnementale. Depuis le jugement du Conseil d'État de décembre 2017, ce rôle est confié aux Missions Régionales de l'Autorité Environnementale. De nombreux projets ne sont en fait pas étudiés et font l'objet d'avis tacites, en contradiction avec la directive européenne.

Remarques :

- Cette étape voit des échanges d'information constants entre promoteur et administration, mais elle est opaque pour le public. Comme pour la phase 4 précédente, cette opacité est contestable car contraire au droit de l'environnement et aux directives européennes (voir <http://www.ventdecolere.org/index.php?page=Cada>) .

- L'indépendance de l'Autorité Environnementale régionale par rapport à la Dreal, imposée par les directives européennes, fait encore problème.

6 L'enquête publique

(dans les régions tests de Bretagne et Hauts de France cette phase peut être remplacée par une simple mise à disposition informatique des dossiers)

Initiative : Préfet



Cadre juridique et étapes d'un projet éolien

Exécutant : commissaire enquêteur nommé par le préfet

Durée : 4 à 6 semaines

But : informer et recueillir les informations du public

Conclusion : rédaction par le commissaire enquêteur d'un rapport avec un avis circonstancié pour éclairer la décision du préfet

C'est l'unique occasion où les riverains sont officiellement consultés, sur la base d'un dossier d'étude énorme (500 à 1000 pages) préparé par le seul promoteur. Demander au commissaire-enquêteur communication de 2 documents importants : l'avis de l'Autorité Environnementale et celui de l'Agence Régionale de Santé.

L'enquête publique n'est pas un vote pour ou contre le projet, mais un recueil des observations "techniques" du public sur le projet. Il ne suffit pas que les non l'emportent sur le cahier d'observations pour que l'enquête soit déclarée défavorable.

Posez des questions précises et liées directement au projet, trouvez les points faibles ou cachés du projet et demandez au commissaire enquêteur des précisions. Procédez plutôt par question que par affirmation.

Le conseil municipal de la commune et ceux des communes voisines sont consultés dans le cadre de l'enquête publique. Mais cet avis n'est que consultatif.

Le commissaire-enquêteur rédige dans le mois qui suit la clôture de l'enquête un rapport et des conclusions motivées avec un avis favorable ou défavorable (en général un avis favorable avec bien sûr « réserves »).

7 La consultation de la commission départementale des paysages et des sites

Initiative : Dreal

Exécutant : secrétariat de la commission (préfecture)

But : informer et recueillir l'avis des membres de la commission sur le projet du point de vue du paysage

Conclusion : avis pour éclairer la décision du préfet.

Les membres de cette commission sont très divers (fonctionnaires, élus, professionnels, représentant d'associations) et nommés par arrêté préfectoral. Les associations de défense peuvent demander à être entendues (les promoteurs le sont de droit bien entendu), il est arrivé que cette demande soit acceptée. L'avis de la commission est communiqué au préfet.

8 La décision du préfet :

Nanti de tous ces avis, le service des installations classées ICPE (DREAL) propose un projet d'arrêté au préfet. Le préfet notifie au demandeur son projet d'arrêté pour observations avant sa publication.

La procédure dite d'autorisation environnementale unique permet de regrouper dans un même arrêté signé par le préfet l'autorisation d'exploiter ICPE, et éventuellement le permis de défricher, le permis de destruction de la faune protégée ... Les éoliennes sont depuis le début 2017 « dispensées » de permis de construire.

L'arrêté préfectoral contient les prescriptions de fonctionnement que doit suivre l'opérateur. Elles sont le plus souvent détaillées sur plusieurs pages.

Cadre juridique et étapes d'un projet éolien

9 La contestation des arrêtés préfectoraux

Les arrêtés préfectoraux peuvent être contesté devant la justice administrative :

- depuis le 29 novembre 2018, les nouveaux procès sont directement instruits par les Cours Administrative d'Appel, le 1^{er} niveau de juridiction des tribunaux administratifs étant supprimé pour les projets éoliens,
- dans le délai très strict de 4 mois après publication de l'arrêté d'autorisation environnementale unique.
- par des particuliers et/ou des associations ayant intérêt à agir :
 - particuliers ayant vue directe sur les éoliennes et à une distance inférieure à 1,5 à 2 km,
 - associations si leurs statuts le permet (motif et secteur géographique de l'association, vote du recours par le conseil d'administration ou l'assemblée générale selon rédaction des statuts) .
- devant la Cour d'Appel Administrative un avocat est obligatoire.
- **les recours juridiques ne sont pas suspensifs**, le promoteur peut commencer les travaux s'il dispose des financements nécessaires.

10 La contestation après construction

Vous pouvez demander à la préfecture de vérifier si le fonctionnement des éoliennes est conforme aux dispositions de l'arrêté d'Autorisation environnementale unique et éventuellement la modification de ces dispositions (service des installations classées de la Dreal).

Une fois construite il est très très difficile d'obtenir la démolition d'une éolienne, quand bien même elle serait déclarée illégale par un tribunal civil.

11 Le démantèlement

Après 20 ou 25 ans, l'éolienne doit être démantelée ce qui pose plusieurs questions :

- L'obligation de démanteler les socles ne porte que sur **1 mètre de profondeur en zone agricole et 2 mètres en zone forestière**, le gros du socle (pour une éolienne de 2 MW, une lentille de 20 mètres de diamètre, de 2 à 5 mètres de haut soit 400 m³ de béton peut rester enfoui),
- Certaines parties sont difficiles à recycler (les pales par exemple),
- L'opérateur éolien a obligation de constituer une provision de 50 000 €/éolienne pour le démantèlement, ce qui insuffisant.
- Beaucoup de sociétés d'exploitation d'éoliennes sont des coquilles vides, le coût final du démantèlement devra alors être assuré par le propriétaire du terrain.

En fait l'exploitant éolien assure le démantèlement s'il peut construire à la place une nouvelle éolienne (aujourd'hui plus puissante et beaucoup plus grande). C'est l'opération de « repowering » recommandée par le ministère de la Transition Elle permet à l'exploitant, qui a déjà bénéficié de 15 ans de subventionnement selon les différents arrêtés tarifaires de 2003 à 2016, de bénéficier des 20 ans de compléments de rémunération du tarif éolien 2017.

LES ÉTAPES D'UN PROJET ÉOLIEN selon le syndicat patronal France Energie Eolienne,

<https://fee.asso.fr/comprendre-leolien/les-etapes-dun-projet-eolien/>