



Synthèse des observations du public

Projet de DECRET

relatif à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement

Une consultation du public a été menée par voie électronique sur le site Internet du ministère en charge du développement durable du 30 janvier 2014 au 22 février 2014 inclus sur le projet de décret susmentionné.

Le public pouvait déposer ses commentaires et avis en suivant le lien suivant :

<http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/creation-d-une-autorisation-unique-a299.html>

Nombre et nature des observations reçues :

Huit (8) contributions ont été déposées sur le site de la consultation.

Sur ces 8 contributions :

- Trois (3) contributions sont défavorable à la réforme entreprise
- Cinq (5) contributions saluent l'initiative de simplification ou avancent que la simplification ne va pas assez loin et sont force de propositions.

Synthèse des modifications demandées :

La plupart des contributions portaient sur les éoliennes, objet non exclusif de ce texte.

Différentes propositions de modification du projet ont été faites :

- Limiter à deux allers-retours pour les demandes de compléments lors de la phase de recevabilité.
- Réintégrer certaines pièces des dossiers ou procédures des autorisations fusionnées
- Mieux encadrer la production de l'avis de l'autorité environnementale.
- Faire passer les permis modificatifs sous le dispositif des changements notables ICPE
- Élargir les dispositions relatives aux recours contentieux aux arrêtés complémentaires

- Modifier les conditions de refus de l'autorisation : Introduire la notion de « sécurité publique » pour rendre la décision, prévoir un contradictoire du demandeur avant un refus des opérateur radar, remplacer les cas de refus de non conformité aux intérêts protégés et aux documents interdisant le projet par la doctrine « éviter, réduire compenser »
- Demander que les désaccords sollicités soient motivés.
- Maintenir la consultation obligatoire des chambres départementales d'agriculture pour les projets ayant une vocation agricole
- Imposer au préfet une décision explicite motivée en fin de procédure.
- Limiter l'intérêt à agir en justice contre les projets pour ne laisser que seules qui situées à proximité du projet (dans un rayon de 100m)
- Limiter la durée de l'expérimentation pour généraliser sans tarder
- Instaurer les conditions d'une concertation entre développeurs éoliens et opérateurs radars.
- Simplifier la prise en considération des modifications au cours de la phase de développement
- Mieux encadrer les contentieux

Conformément au dernier alinéa du II de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, la présente synthèse indique en annexe les observations du public dont il a été tenu compte.

Fait à la défense, le 13 mars 2014

Annexe : observations du public dont il a été tenu compte.

<p>Simplifier la prise en considération des modifications au cours de la phase de développement</p> <p>Il est indispensable qu'une demande de modification d'un projet d'installation soumis à l'autorisation unique soit exclusivement instruite dans les conditions applicables aux modifications portant sur les projets d'ICPE. A défaut, deux procédures d'instruction de modifications s'imbriqueront (permis modificatif et autorisation ICPE modificative, seule basée sur la notion de modifications substantielles).</p> <p>Une expérimentation destinée à faciliter la réalisation des projets ne devrait pas avoir pour effet de dégrader la situation des bénéficiaires de l'expérimentation, ce qui serait le cas si une autorisation d'urbanisme modificative nouvelle s'ajoutait à l'autorisation principale. L'articulation des deux autorisations administratives et de leurs voies, régimes et délais de recours respectifs complexifiera en outre une autorisation censée simplifier « la vie des entreprises ».</p>
<p>Il est particulièrement crucial pour les porteurs de projets de pouvoir modifier légèrement leur projet en bénéficiant de la relative souplesse du régime ICPE, et en dérogeant au permis de construire modificatif, pour tenir compte de l'évolution technologique des éoliennes au cours du développement du projet éolien et en phase de recours administratif.</p> <p>En effet, après 10 ans de développement du projet, et de recours, il est fréquent que le modèle d'éolienne initialement prévu n'existe plus, ou soit dépassé par des technologies beaucoup plus performantes et de moindre impact. Or aujourd'hui, une nouvelle autorisation soumise à recours, rend impossible toute adaptation du projet, car le recours contre le permis de construire modificatif ne suspend pas la durée de validité du permis de construire initial.</p> <p>Il est donc particulièrement important de relever exclusivement du régime actuel prévu pour les ICPE soumises à autorisations, prévu notamment dans l'article R. 512-33 du code de l'environnement (Autorisation ICPE).</p> <p>Il est donc proposé de modifier l'article 21 du projet de décret, et pour plus de clarté, de renvoyer purement et simplement au régime des modifications de l'autorisation ICPE, qui, avec notamment l'article R512-33 du code de l'environnement, est très clair sur ce point. Nous proposons donc que l'article 21 soit remplacé par " Toute modification du projet ou toute modification de l'installation après obtention de l'autorisation unique est instruite et délivrée uniquement dans les conditions applicables aux modifications de l'autorisation prévue aux articles L. 512-1 et L. 512-2 du code de l'environnement, à l'exclusion de toutes les autres procédures d'instruction des modifications du projet."</p>
<p>L'Article 6 de la version actuelle du Décret exige de démontrer « l'incidence du projet sur les réseaux du transport d'énergie ». Ceci requiert de la part du gestionnaire de réseau de mettre à disposition des données aujourd'hui inaccessibles et vérifiables ainsi que la mise en place d'outils transparents acceptés par tous les intervenants indisponibles. Cette exigence donnera un avantage concurrentiel aux opérateurs historiques impliqués dans le développement de projets éoliens tels que GDF Suez et EDF, avantage incompatible avec les objectifs européens de concurrence. Cette exigence doit être supprimée.</p>
<p>Article 10 du projet de décret : il convient de préciser que le refus de l'architecte des bâtiments de France de donner son accord doit être motivé.</p>
<p>Les professionnels de l'éolien saluent l'initiative de l'Etat de vouloir simplifier le cadre juridique éolien et de vouloir réduire les délais d'instruction afin d'obtenir plus rapidement une décision unique sur les projets. Cependant il est impératif que la nouvelle réglementation capitalise sur la pratique établie par l'administration ainsi que par les tribunaux dans la gestion des instructions et des éventuels contentieux.</p> <p>Par ailleurs, aucun avis de devrait être liant quel que soit le service ou l'opérateur consulté de façon à ce que le Préfet soit chargé d'apprécier le bienfondé des demandes</p>

<p>d'autorisation. Notamment l'avis liant des ABF semble exorbitant et prive le Préfet de son pouvoir d'appréciation et de conciliation des différents objectifs de l'Etat.</p>
<p>L'article 17 du projet de décret relatif aux installations « énergétiques » prévoit quant à lui que « L'article R512-21 du code de l'environnement n'est pas applicable ». Il en est de même de l'article 36 du même projet, relatif aux autres ICPE.</p> <p>Ils « suppriment » ainsi les consultations de l'INAO (celle-ci est en principe obligatoire lorsque l'installation prévue se situe dans une commune comportant une aire de production et seulement « à sa demande » lorsqu'elle se situe dans une commune limitrophe d'une commune comportant une AOC).</p> <p>Ils maintiennent néanmoins la consultation possible de la CDCEA ou, pour les seules installations énergétiques (article 17) la consultation de la chambre d'agriculture en tant que « personne publique concernée ». Cette consultation n'est en effet pas mentionnée pour les autres ICPE (titre II).</p>
<p>L'article 18 dispose que, pour les dossiers éoliens, la présentation en CDNPS (élargie aux représentants de la profession) est obligatoire, ce qui est contraire au projet d'ordonnance et à votre description en ligne de l'expérimentation.</p>
<p>L'article 23 sur les recours et les délais de recours doit également faire référence à toutes les décisions portant sur un projet soumis à l'autorisation unique, que ce soit la décision initiale ou toute décision ultérieure.</p>
<p>Encadrer les contentieux</p> <p>GDF SUEZ propose que ce délai soit également applicable pour les arrêtés complémentaires le cas échéant, en l'état le projet de texte n'est pas clair sur ce point. Les arrêtés complémentaires devront par ailleurs répondre à cette logique de l'autorisation unique, ce qui n'est aujourd'hui pas clair non plus dans la mesure où le projet de décret fait toujours référence à un permis de construire modificatif alors même que le permis de construire ne sera plus délivré.</p>
<p>Aménagement du contentieux de pleine juridiction</p> <p>L'article 16 du projet d'ordonnance prévoit que les décisions d'autorisations uniques sont soumises à un contentieux de pleine juridiction.</p> <p>Le plein contentieux, déjà applicable aux installations classées, apparaît tout autant utile aux tiers qu'aux exploitants. Les tiers peuvent faire état devant le juge des impacts éventuellement générés par l'installation mise en service. De leur côté, les exploitants ont, également au plan factuel, la possibilité de montrer que le fonctionnement de l'installation est conforme aux éléments présentés dans le dossier technique. En outre, le pouvoir de réformation du juge peut permettre de modifier les prescriptions en vigueur sans avoir à annuler systématiquement l'arrêté d'autorisation d'exploiter, ce qui permet de ne pas interrompre l'activité le temps de la régularisation qui peut être long. A l'origine, il s'agit, ainsi, d'un dispositif pragmatique et plutôt équilibré en ce qu'il protège les tiers sans exposer les exploitants à une insécurité juridique déraisonnable. Pour ces raisons, l'article 14 de la loi n° 92-654 du 13 juillet 1992 a conféré une valeur législative au contrôle de pleine juridiction jusqu'alors purement prétorien.</p> <p>Concernant l'opposabilité des règles d'urbanisme, le contentieux de pleine juridiction pose, néanmoins, aujourd'hui une très sérieuse difficulté comme l'illustrent de nombreuses décisions (en dernier lieu : CAA Bordeaux, 19 février 2013, Société entreprise routière du grand sud, req. n° 11BX02721). La contrariété avec le PLU résulte souvent de l'adoption, en cours de procédure contentieuse, d'un nouveau PLU dont les dispositions ont pour objet et pour effet de rendre le projet incompatible (CAA Lyon, 10 octobre 2000, Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, req. n° 00LY00997). Cette modification de circonstance peut, certes, être reconnue illégale dans certaines situations (CE, 30 décembre 1996, Commune de Boissière, req. n° 136796), mais les cas de constatation d'une erreur manifeste d'appréciation – a fortiori d'un détournement de pouvoir – sont, en réalité,</p>

assez limités.

Cette situation révèle toutes les limites du contentieux spécial des installations classées pour le cas particulier des normes d'urbanisme. Le contentieux de pleine juridiction est clairement détourné de son objet premier en produisant un effet inverse à celui escompté. Au lieu de permettre au préfet (puis au juge le cas échéant) de réajuster les conditions initiales d'autorisation, et donc d'exercer toute la plénitude des attributions données par la loi du 19 juillet 1976, ce contentieux permet, au contraire, à une autre autorité publique (la collectivité) de déjouer la police des installations classées.

Cette situation génère elle-même un contentieux supplémentaire puisqu'elle incite les opposants à lancer des procédures dans l'espoir d'une modification du document d'urbanisme local.

En définitive, il existe clairement aujourd'hui une insécurité juridique et les opérateurs ont de plus en plus de réserves à s'engager dans des projets qui nécessitent des financements importants avec cette épée de Damoclès liée à l'imprévisibilité de la norme.

Il est donc proposé de limiter le champ du contentieux de pleine juridiction en excluant l'opposabilité des normes d'urbanisme intervenues postérieurement à la délivrance des autorisations uniques.