



Synthèse des observations du public

PROJET D'ORDONNANCE

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 d'ordonnance 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-a298.html>

Nombre et nature des observations reçues :

Dix-sept (17) contributions ont été déposées sur le site de la consultation.

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

Sur ces 17 contributions :

- Une (1) contribution concernait une autre consultation sur un autre sujet
- Une (1) contributions portant sur le projet de décret également soumis à la consultation sont défavorable à la réforme entreprise
- Une (1) contributions relèvent davantage du registre de la réaction impulsive à l'activité éolienne et n'apportent pas de réel commentaire sur le texte.
- Six (6) contributions jugent que la simplification va trop loin.
- Sept (7) 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 :

Différentes propositions de modification du projet ont été faites :

- Inscrire l'intérêt public majeur qui s'attache au développement de l'électricité d'origine éolienne

- Faire passer les permis modificatifs sous le dispositif des changements notables ICPE
- Modifier l'article sur le contentieux afin d'inclure également les décisions complémentaires dans le dispositif.
- Ajouter la doctrine « éviter, réduire, compenser » dans l'article 3 qui porte sur les intérêts protégés.
- Mieux affirmer le principe du contradictoire en cours de procédure
- Affirmer que c'est l'inspection des installations classées qui sera le service ensemblier de l'instruction des dossiers
- Supprimer la compétence liée du préfet quant au refus de la demande d'autorisation lorsque l'Architecte des bâtiments de France ou les opérateurs radars délivrent un désaccord.
- Motiver les refus de l'architecte des bâtiments de France (ABF)
- Supprimer l'intervention de l'architecte pour la constitution du dossier de demande pour les éoliennes
- Élargir le champ au central à cycle combiné au gaz naturel
- Étendre les dispositions relatives à la caducité prévues pour les éoliennes à toutes les ICPE.
- Aligner les délais de recours sur ceux des éoliennes
- Limiter le plein contentieux de pleine juridiction en excluant l'opposabilité des normes d'urbanisme intervenues postérieurement à la délivrance des autorisations
- Supprimer un degré de juridiction pour les contentieux portant sur les autorisations uniques
- Permettre une saisine non facultative de toutes les commissions intéressées.
- Souhaite une décision finale motivée donc explicite

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

L'AFITE salue la volonté du MEDDE, et de la DGPR en particulier, de simplifier la vie et les démarches administratives des entreprises en matière d'environnement.

Elle exprime sa satisfaction générale sur les projets d'ordonnance et de décret d'expérimentations d'autorisation unique pour les ICPE, notamment sur les points suivants :

1/ Expérimentation sur trois ans

L'expérimentation des nouvelles procédures administratives simplifiées nous semble fondamentale. Elle permet d'avoir un retour d'expériences dans des délais raisonnables et permet d'appréhender les corrections nécessaires pour davantage simplifier la vie des exploitants. Le délai de trois ans semble incontournable et incompressible pour l'AFITE car ce délai permettra d'avoir un retour d'expériences :

- sur cette nouvelle procédure unique,
- sur les prorogations de procédure éventuellement mises en œuvre par les préfets,
- sur les contentieux qui auront pu naître, et éventuellement être jugés dans ce laps de temps par les tribunaux.

2/ Recours contentieux

L'AFITE est satisfaite des évolutions apportées aux projets d'ordonnance et de décret en matière de contentieux, depuis sa présentation au CSPRT. Le délai de recours de 2 mois contre l'ensemble de la décision administrative (comprenant également les prescriptions techniques) est clair car il s'applique à tous, tiers comme exploitant et à toute la décision administrative. Ce délai est satisfaisant car il crée une plus grande sécurité juridique pour les exploitants.

En outre, l'AFITE défend l'idée de sécuriser la décision administrative dans le temps et de ne pas changer le référentiel réglementaire au fur et à mesure que la décision est mise en œuvre. Il est donc fondamental que dans le cadre d'un contentieux de pleine juridiction, le juge applique la règle de droit qui était applicable au moment où la décision administrative a été prise.

Les expérimentations visent à simplifier les procédures, en vue de la réduction des délais. En l'occurrence, le délai ambitionné pour délivrer les autorisations uniques est d'un an maximum.

Toutefois, cet objectif risque de ne pas être atteint du fait de l'application de la notion de programme, susceptible de conduire à rédiger une étude d'impact unique entre les installations de production et leur raccordement au réseau public de transport ou de distribution.

En effet, la notion de programme, énoncée à l'article L. 122-1 du code de l'environnement, engendre des lourdeurs incompatibles avec les enjeux précités de l'autorisation unique expérimentale.

En particulier, l'expérience montre que, tant son champ d'application que son régime, lequel opère sans plus de précision un *distinguo* entre les opérations simultanées, requérant la réalisation d'une étude d'impact unique, et celles échelonnées dans le temps pouvant donner lieu à deux études distinctes, apparaissent de nature à retarder considérablement la réalisation des projets.

Ainsi, l'administration adopte une approche très globalisante du programme, en y intégrant des projets pris isolément exclus du champ d'application de l'étude d'impact, ce qui entraîne, en vertu d'un effet attractif, leur assujettissement à une telle formalité.

Qui plus est, l'administration, eu égard au flou attaché à la signification de projets simultanés ou échelonnés dans le temps, opte pour une lecture extrêmement large du caractère de simultanéité, fondée sur le critère de la « mise en service ». Partant, afin de pallier le risque juridique lié à l'insuffisance de leur étude d'impact, les porteurs de projets réalisent une étude d'impact commune, ce qui suppose qu'ils s'attendent les uns les autres pour pouvoir connaître les incidences de leurs projets.

A titre d'exemple, l'étude d'impact commune exigée dans le cadre du projet Landivisiau portant à la fois sur l'installation de production d'électricité, son réseau d'alimentation au gaz et son raccordement au réseau public de transport d'électricité, a contraint les maîtres d'ouvrages à s'attendre mutuellement pendant 8 mois.

Face à ce constat, trois axes permettront, tout en maintenant l'exigence de protection environnementale, de clarifier et de circonscrire la notion de programme, de sorte à permettre aux porteurs des expérimentations d'en faire une application facilitatrice, qui ne

remette pas en cause le bénéfice escompté en termes de délais par l'autorisation unique.

1. Ne sont susceptibles de relever d'un programme que les travaux, aménagements ou ouvrages qui, pris isolément, sont eux-mêmes soumis à étude d'impact, soit de façon systématique soit au terme d'un examen au cas par cas. Ainsi, la qualification de programme ne saurait avoir pour effet de remettre en cause les seuils et critères de la nomenclature étude d'impact, tels que définis par décret.

2. Dans tous les cas et faute de critères permettant de distinguer ce qui relève de projets simultanés ou échelonnés dans le temps, les projets donnent lieu à des études d'impact distinctes traitant des impacts du programme. La notion de programme ne s'en trouve pas affaiblie, puisque les différentes études d'impact doivent traiter des impacts du programme, mais chaque porteur de projet reste maître de sa procédure, évitant ainsi des écarts dans les délais.

3. L'appréciation des impacts du programme s'effectue au vu des éléments dont dispose le porteur de projet au moment de la réalisation de son étude d'impact. Ainsi les porteurs de projets sont prémunis contre le risque, en cas de dépôt des différentes études d'impact à des dates très éloignées, que les études d'impact initiales soient jugées insuffisantes.

L'article 8 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.

Aménagement du contentieux de pleine juridiction

L'article 16 du projet d'ordonnance prévoit que les décisions d'autorisations uniques sont soumises à un contentieux de pleine juridiction.

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.

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, 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.