



HAL
open science

Énergies renouvelables et protection du paysage : un fragile équilibre

Mickaël Baubonne

► **To cite this version:**

Mickaël Baubonne. Énergies renouvelables et protection du paysage : un fragile équilibre. *Revue française de droit administratif*, 2023, 05, pp.931. halshs-04258727

HAL Id: halshs-04258727

<https://shs.hal.science/halshs-04258727v1>

Submitted on 29 Mar 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Énergies renouvelables et protection du paysage : un fragile équilibre

Mickaël Baubonne

Maître de conférences de droit public (Université de Haute-Alsace)
Centre européen de recherche sur le risque, le droit des accidents collectifs
et des catastrophes (UR3992)

Résumé :

L'accumulation des lois intéressant la production d'énergies renouvelables traduit la difficulté pour le législateur à trouver un bon équilibre entre développement des énergies renouvelables et protection du paysage. Avec la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023, le législateur tente cependant de renforcer l'acceptabilité du déploiement des énergies renouvelables. À cette fin, il s'appuie sur l'implication des élus locaux en matière de planification, au risque peut-être de contrarier l'ambition d'accélérer la production d'énergies renouvelables.

Mots-clés :

énergies renouvelables – paysage – climat – environnement – planification – acceptabilité – urbanisme

Si la France a redécouvert les avantages du nucléaire en raison de la flambée du coût des énergies fossiles et de la crise climatique, les difficultés de maintenance d'une partie du parc nucléaire¹, le défaut de corrosion constaté sur certains réacteurs et les retards de livraison du réacteur pressurisé européen (EPR) de Flamanville ont démontré l'intérêt de diversifier les sources d'énergie et de miser notamment sur les énergies renouvelables.

Toutefois, la France est déjà en retard sur l'objectif fixé par le législateur à l'article L. 100-4 du code de l'environnement de porter « la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 ». Cette part ne s'élève finalement en 2020 qu'à 19,1 %, contre 22,1 % dans l'Union européenne². La France est même le seul État européen à n'avoir pas atteint ses objectifs, malgré une électricité largement décarbonée.

Cela a convaincu le législateur d'accélérer la production d'énergies renouvelables. C'est l'objet de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023, qui s'appuie sur le constat qu'« il faut en moyenne 5 ans de procédures pour construire un parc solaire nécessitant quelques mois de travaux, 7 ans pour un parc éolien et 10 ans pour un parc éolien en mer. Nos

¹ Voir le discours du Président de la République prononcé à Belfort le 10 février 2022 et le projet de loi relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes, déposé au Sénat le 2 novembre 2022. Voir également G. Dezobry, « La relance du nucléaire », *RFDA*, 2023, p. 34.

² Données Eurostat.

partenaires européens vont souvent deux fois plus vite que nous »³. Le projet de loi apparaissait clairement déséquilibré en mettant l'accent sur des mesures de nature à contenir la contestation et à en diminuer la portée pour sécuriser juridiquement le déploiement des projets d'énergie renouvelable et en raccourcir les délais. Par exemple, à la suite de la modification de l'article L. 123-1 du code de l'environnement, les projets d'installations photovoltaïques soumis à examen au cas par cas, à savoir celles d'une puissance égale ou supérieure à 300 kilowatts-crête, donneront lieu à une procédure allégée de participation du public, par voie électronique. De même, la suppression du verbe modal « pouvoir » des dispositions de l'article L. 181-18 du code de l'environnement invite le juge administratif saisi de conclusions dirigées contre une autorisation environnementale à privilégier l'annulation partielle et même à sursoir à statuer dès lors qu'une régularisation est possible. Dans l'hypothèse où le juge s'y refuserait, sa décision devra être motivée.

En revanche, et bien que le terme soit répété à quatre reprises dans l'exposé des motifs, le renforcement de l'« acceptabilité » des projets de production d'énergies renouvelables n'était initialement que secondaire. Certes, le projet de loi identifiait des espaces aux qualités paysagères moindres permettant le développement de l'énergie solaire sans risque de forte contestation, à l'image des abords des autoroutes et des routes de grande circulation ou des parcs de stationnement extérieurs de grande superficie. Mais il ne comportait pas de dispositifs de nature à prévenir la contestation, notamment contre l'installation d'éoliennes. Pourtant, la presse quotidienne régionale regorge d'exemples de projets d'énergie renouvelable contre lesquels élus locaux et population se mobilisent, notamment au nom de la protection de la qualité du paysage. Par conséquent, une grande partie du travail parlementaire a consisté à renforcer le volet prévention de cette contestation, et surtout des recours. Symboliquement, l'ambition d'accélérer des projets d'énergie renouvelable a disparu du titre I^{er}, lequel porte désormais sur des « mesures favorisant l'appropriation territoriale des énergies renouvelables et leur bonne insertion paysagère ». La question se pose dès lors de savoir si le législateur est finalement parvenu à concilier la protection du paysage avec l'accélération du déploiement des énergies renouvelables. Les dispositions de la loi du 10 mars 2023 témoignent du fragile équilibre entre ces deux objectifs souvent opposés par la population et les élus locaux. Si le législateur cherche à désamorcer en amont les vents de contestation au travers de la planification (I), le compromis trouvé sur le renforcement du rôle des élus locaux est cependant susceptible de freiner le développement des énergies durables autant qu'il peut en améliorer l'acceptabilité (II).

I. La mise en avant de la planification pour améliorer l'acceptabilité du développement des énergies renouvelables

Le projet de loi limitait la planification aux espaces maritimes, avec le document stratégique de façade arrêté par les préfets coordonnateurs, afin d'y développer la

³ Exposé des motifs.

production d'énergies renouvelables. L'un des apports du travail parlementaire a été de mettre en avant la planification pour concilier protection du paysage et multiplication des installations terrestres de production d'énergies renouvelables et renforcer ainsi l'acceptabilité des projets d'énergie renouvelable. Plutôt que de créer de nouveaux outils spécifiques, le législateur a préféré recourir aux outils existants (A) et porter son attention sur la traduction cartographique de la conciliation entre des objectifs potentiellement antagoniques (B).

A. Le recours aux outils existants pour concilier paysage et énergies renouvelables

Au gré de la navette parlementaire, il a été envisagé de réserver aux plans territoriaux de paysage le soin de trouver le bon équilibre entre préservation du paysage et accélération de la production d'énergies renouvelables (1). Le législateur a finalement entendu mobiliser des documents d'urbanisme plus transversaux et qui répondent déjà à une logique de conciliation (2).

1. Le renoncement à créer des plans territoriaux de paysage

En mars 2023, le site du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires recense 168 plans de paysage, portés le plus souvent par des communes ou par leurs groupements, mais aussi par des départements ou des régions (<https://objectif-paysages.developpement-durable.gouv.fr/carte-interactive-1>). Le ministère et l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) encouragent d'ailleurs ces démarches volontaires par l'organisation d'appels à projets « Plan de paysage », ce qui a permis de distinguer vingt-et-un candidats en 2022. La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale a introduit en première lecture un article visant à généraliser l'adoption de ces plans de paysage par les établissements de coopération intercommunale, les syndicats mixtes, les pôles métropolitains ou les pôles d'équilibre territorial et rural. Ces plans auraient défini des orientations générales et des objectifs d'insertion paysagère des activités humaines, notamment des activités de production et de transport d'énergie, ainsi que les actions prévues pour leur mise en œuvre.

Cependant, la généralisation des plans territoriaux de paysage n'a pas résisté aux discussions devant l'Assemblée nationale. Ce renoncement est à mettre en relation avec une ordonnance du 17 juin 2020, qui avait pour objet de rationaliser la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme⁴. Dès lors, créer un nouvel outil de planification susceptible d'ajouter des divergences voire des contradictions paraissait mal venu. D'ailleurs, l'effectivité de ces plans de paysage aurait posé question puisque leur insertion dans la hiérarchie des normes n'était absolument pas évoquée, alors que l'échelle de leur élaboration pouvait éventuellement dépasser celle des documents existants. La valeur ajoutée de ce nouvel outil était enfin limitée

⁴ Voir É. Carpentier et R. Noguellou, « Que tout change pour que rien ne change. Les ordonnances du 17 juin 2020 en matière d'urbanisme », *AJDA*, 2020, p. 2258 ; J.-G. Sorbara, « Les ordonnances du 17 juin 2020 entre rénovation et rationalisation des normes d'urbanisme », *RFDA*, 2021, p. 127.

en raison de sa structure relativement classique avec un document d'orientation et d'objectifs (DOO) et un programme d'actions.

Par conséquent, le législateur a préféré s'appuyer sur les documents d'urbanisme existants pour permettre de concilier paysage et énergies renouvelables.

2. Transversalité et conciliation au cœur des documents d'urbanisme existants

En vertu de la loi du 10 mars 2023, l'accélération de la production d'énergies renouvelables reposera beaucoup sur les plans locaux d'urbanisme (PLU) et sur les schémas de cohérence territoriale (SCoT). Ces documents présentent en effet l'avantage d'être transversaux et d'œuvrer déjà à la conciliation d'objectifs potentiellement antagoniques, par exemple entre développement économique et démographique et lutte contre l'étalement urbain. À propos du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) des PLU, l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme évoque désormais expressément «le développement des énergies renouvelables» et ne fait plus seulement mention du «paysage».

Mais le législateur met davantage l'accent sur les SCoT. Avant la loi du 10 mars 2023, des porteurs de SCoT s'étaient déjà saisis de cet outil pour promouvoir un équilibre entre le développement des énergies renouvelables, notamment à partir de l'énergie mécanique du vent, et la protection des paysages. L'une des orientations du DOO du SCoT du Parc naturel régional des Grands Causses, approuvé en 2017, est ainsi d'«encadrer le développement éolien de façon à limiter les impacts paysagers et les seuils de saturation». L'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT a encore encouragé cette démarche. D'une part, il leur revient de définir dans le projet d'aménagement stratégique des objectifs qui «favoris[ent]» la transition climatique et, en même temps, de «respect[er] et mett[re] en valeur la qualité des [...] paysages» (art. L. 141-3, c. urb.). D'autre part, les dispositions relatives au DOO font reposer le développement équilibré du territoire sur «la complémentarité» entre la transition énergétique et la préservation et la valorisation des espaces. Mais surtout, l'ordonnance du 17 juin 2020 a permis qu'un SCoT vaille plan climat-air-énergie territorial (PCAET). Le SCoT est donc déjà au centre de la transition énergétique dans les territoires. La loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables s'inscrit dans la même ligne en modifiant l'article L. 141-10 du code de l'urbanisme, qui dispose désormais que le DOO des SCoT définit «les orientations [...] en matière d'insertion et de qualité paysagères des activités [...] de production et de transport d'énergie [...] et veille à limiter les effets de saturation visuelle».

Finalement, le législateur se contente d'explicitier ce que des collectivités déduisaient déjà des dispositions en vigueur. Leur démarche en sort ainsi confortée et les autres collectivités sont dorénavant contraintes de s'engager sur la même voie. Mais le législateur s'est en réalité davantage concentré sur la traduction cartographique de la conciliation entre paysage et énergies renouvelables.

B. L'attention portée à la traduction cartographique de la conciliation entre paysage et énergies renouvelables

Souhaitant s'appuyer sur la planification pour renforcer l'acceptabilité du développement des énergies renouvelables, le Sénat a insisté sur le zonage dans les outils de planification existants. Alors que le projet de loi n'envisageait l'identification de « zones prioritaires » que pour l'accélération de la production d'énergies renouvelables en mer, la loi du 10 mars 2023 encourage en définitive la délimitation de zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables (1) à l'échelle du bloc communal (2).

1. L'incitation à délimiter des zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables

Si les SCoT et les PLU pouvaient déjà définir des règles générales, des objectifs ou des orientations conciliant développement des énergies renouvelables et paysage, certains sont allés plus loin encore en les cartographiant. Règles générales, orientations et objectifs ne sont plus ainsi de simples énoncés hors sol, mais s'ancrent davantage sur le territoire et deviennent plus concrets. Anticipant la modification de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 1998 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables⁵, la loi du 10 mars 2023 conforte les efforts locaux de cartographie en encourageant l'identification de zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables. Cela fait écho à la proposition de directive adoptée par la Commission européenne le 18 mai 2022⁶ et visant à imposer aux États membres la désignation de zones propices au déploiement des énergies renouvelables. Aux termes du nouvel article L. 141-5-3 du code de l'énergie, ces zones sont définies non seulement au regard de leur potentiel pour l'accélération de la production d'énergies renouvelables, mais aussi en veillant notamment à la protection de la nature, de l'environnement et des paysages. En évoquant la solidarité entre les territoires et la diversification des énergies renouvelables, d'autres principes également énoncés dans ce même article visent en outre à lutter contre une problématique prégnante du développement de l'éolien, à savoir la saturation visuelle. Par ailleurs, les zones d'accélération ne peuvent pas être comprises dans les parcs nationaux et les réserves naturelles. Les dispositions sont plus strictes encore pour les zones favorisant l'utilisation de l'énergie mécanique du vent, qui ne peuvent pas non plus être comprises dans les sites classés dans la catégorie de zone de protection spéciale ou de zone spéciale de conservation des chiroptères au sein du réseau Natura 2000. La délimitation des zones d'accélération est donc guidée par la recherche d'un équilibre. L'incitation à définir ces zones réside d'abord dans le fait qu'elles permettent d'orienter les choix des futurs opérateurs et donc d'œuvrer à la sanctuarisation des autres espaces. Du reste, le Sénat, qui est à

⁵ Selon la résolution législative du Parlement européen du 12 septembre 2023, un nouvel article 15 quater imposerait aux États membres de veiller à ce que les autorités compétentes désignent des zones d'accélération des énergies renouvelables pour un ou plusieurs types de sources d'énergie.

⁶ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive (UE) 2018/2001 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, COM(2022) 222 final.

l'origine du renforcement du volet planification, employait le terme assez juste de « zones prioritaires » avant que l'Assemblée nationale ne préfère celui de « zones d'accélération », prétendument afin de « clarifier l'ambition de ce dispositif de zonage » selon un sous-amendement. L'article L. 211-9 du code de l'énergie entend décourager l'implantation en dehors de ces zones sans l'interdire, d'où l'adjectif « prioritaire » d'abord employé pour qualifier ces zones. Il impose au porteur d'un projet d'une puissance supérieure ou égale à un seuil à déterminer et situé hors d'une zone d'accélération d'organiser à ses frais un comité de projet associant les différentes parties prenantes, « notamment » les communes concernées et limitrophes. L'article L. 311-10-1 vise lui à encourager l'implantation dans ces zones en l'ajoutant à la liste des critères sur lesquels l'autorité administrative peut se fonder pour désigner le candidat retenu dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence pour augmenter les capacités de production d'énergie. De plus, la détermination des zones d'accélération étant le résultat d'un compromis, la quantité d'énergie susceptible d'y être produite peut être moins importante qu'ailleurs. Dès lors, toujours aux termes de l'article L. 311-10-1, un projet lauréat situé dans une zone d'accélération pourra bénéficier d'une modulation annuelle du tarif de rachat de l'électricité produite pour compenser la moindre rentabilité du projet du fait de son implantation. Le Conseil constitutionnel n'a pas relevé sur ce point de violation du principe d'égalité considérant qu'il n'y avait pas de différence de traitement entre les producteurs d'énergies renouvelables et qu'il y avait une différence de situation entre les producteurs d'énergies renouvelables et les autres producteurs d'énergie⁷.

Mais la principale incitation à l'identification de zones d'accélération est peut-être à rechercher dans la possibilité pour les collectivités de définir ensuite des secteurs d'exclusion d'installations d'énergies renouvelables « dès lors [...] qu'elles portent atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la qualité [...] paysagère, [...] et à l'insertion des installations dans le milieu environnant » (pour les PLU : art. L. 151-42-1, c. urb. ; pour les cartes communales : art. L. 161-4, c. urb. ; pour les SCoT : art. L. 141-10, c. urb.). De tels secteurs ne peuvent être délimités que dans les communes d'un département où une cartographie des zones d'accélération a été arrêtée. Le législateur précise que les zones d'accélération identifiées par cette cartographie doivent en outre avoir été jugées suffisantes par le comité régional de l'énergie pour atteindre les objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables établis par décret. Des collectivités pourraient ainsi sacrifier certaines zones pour en sanctuariser d'autres. La loi consolide ainsi la portée juridique de dispositions figurant dans des PLU par exemple sous la forme de cônes de vue et visant à limiter sinon à empêcher l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables. Si la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration (3DS) confirmait la possibilité de définir dans le PLU des zones de vigilance dans lesquelles l'implantation d'éoliennes est soumise à conditions, elle ne tranchait pas tout à fait la question de savoir si cela permettait d'interdire l'implantation d'éoliennes comme le montraient les propos embarrassés d'un rapporteur devant la commission mixte paritaire. La réponse semble apportée

⁷ Conseil constitutionnel, Décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023, *Loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables*, considérant n° 16 et 17

par la loi du 10 mars 2023 qui distingue secteurs d'exclusion et zones de vigilance (vis-à-vis de toutes les énergies renouvelables et non plus seulement des éoliennes), à côté des zones d'accélération.

L'incitation à délimiter ces zones vient aussi d'une certaine manière de l'échelle adoptée par le législateur pour cette cartographie.

2. L'échelle du bloc communal de la cartographie pour l'accélération de la production d'énergies renouvelables

L'article L. 141-5-3 du code de l'énergie et l'article L. 141-10 du code de l'urbanisme chargent respectivement les communes et les établissements porteurs de SCoT de l'identification des zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables. L'article L. 151-7 du code de l'urbanisme ajoute que, dans les communes non couvertes par un SCoT, de telles zones peuvent également être identifiées par les orientations d'aménagement et de programmation du PLU. Le législateur opte ainsi pour une cartographie à l'échelle communale ou au mieux supracommunale. Le législateur aurait pu plutôt s'appuyer pour cette cartographie sur les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), que la région élabore en sa qualité de collectivité-chef de file en matière d'aménagement et de développement durable du territoire et d'énergie aux termes de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT). D'ailleurs, l'article L. 4251-1 du CGCT précise que le SRADDET fixe des objectifs portant sur le développement de l'exploitation des énergies renouvelables, lesquels peuvent se décliner par zones géographiques selon l'article R. 4251-5 et sont illustrés par une carte synthétique indicative.

Avant les SRADDET, la loi « Grenelle II » de 2010 avait déjà retenu l'échelle régionale pour les schémas régionaux éoliens, qui devaient définir les parties du territoire favorables au développement de l'énergie éolienne. De ce point de vue, la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables signe une rupture. À propos des SRADDET, la loi se borne à prévoir que la carte synthétique indicative des SRADDET « peut notamment identifier les zones d'accélération définies en application de l'article L. 141-5-3 du code de l'énergie », donc à l'initiative du bloc communal. À l'instar des plans intercommunaux climat-air-énergie (art. L. 229-26, c. énergie), le SRADDET semble ainsi enfermé dans une fonction d'enregistrement de zones préalablement identifiées à des échelles inférieures. Si les SCoT et, à défaut, les PLU doivent être compatibles avec les règles générales du SRADDET et prendre en compte ses objectifs (art. L. 4251-3, CGCT), cela ne concerne pas les zones d'accélération identifiées par les communes en dehors de ces documents d'urbanisme, dans le cadre de l'article L. 141-5-3.

Pour prévenir les contestations et les contentieux, le législateur met l'accent sur la planification à l'échelle la plus proche des citoyens. Cependant, l'accélération du développement des énergies renouvelables pourrait être compliquée par le rôle renforcé des élus locaux, malgré le compromis recherché par le législateur.

II. La recherche d'un compromis sur le renforcement du rôle des élus locaux dans le développement des énergies renouvelables

Le débat sur le rôle des élus locaux dès lors qu'il est question d'énergies renouvelables est récurrent. Déjà la loi 3DS du 21 février 2022 avait recherché un équilibre entre les aspirations des élus locaux et le développement des énergies renouvelables, et des éoliennes en particulier. Le gouvernement s'en satisfaisait, mais le Sénat puis l'Assemblée nationale ont remis l'ouvrage sur le métier. Si l'équilibre finalement trouvé ne rend pas impossible l'accélération de la production d'énergies renouvelables, il le complique. En effet, la loi du 10 mars 2023 fait des élus locaux des acteurs incontournables en matière de planification (A), mais le législateur se refuse toujours à renforcer le rôle des élus locaux dans la prise de décision sur les projets (B).

A. L'implication des élus locaux dans la prise de décision en matière de planification

Le législateur fait en sorte que l'accélération ne se fasse pas contre les élus locaux, qui sont fortement impliqués très en amont, au stade de la planification. L'Assemblée nationale comptait l'énoncer clairement dans la loi : « Cette planification émane des territoires. » La formule n'a pas survécu à la commission mixte paritaire, mais l'esprit demeure. Le législateur prend le pari que les élus seront ainsi plus prompts à défendre – ou à ne pas contester – ensuite les projets et à résister à d'éventuelles pressions citoyennes. L'initiative de la planification est donc laissée aux élus locaux (1) qui disposent également d'un droit de veto (2). Mais ce double pouvoir de consentement-opposition pourrait tout aussi bien freiner le développement des énergies renouvelables.

1. L'initiative réservée aux élus locaux pour l'identification de zones d'accélération

Aux termes de l'article L.141-5-3 du code de l'énergie qui fonde les zones d'accélération, la création de ces zones suppose au préalable leur identification par les communes, par délibération du conseil municipal. Des dispositions spéciales permettent certes aux auteurs de SCoT et, à défaut, de PLU, de définir de telles zones, mais ce sont bien les communes qui sont au cœur du dispositif de l'article L. 141-5-3. L'État et les gestionnaires des réseaux publics d'électricité et de gaz doivent éclairer les communes en mettant à leur disposition les informations disponibles et régulièrement actualisées relatives au potentiel d'implantation des énergies renouvelables, qui ne sont pas exhaustivement énumérées par le législateur. Toutefois, le législateur ne saurait vraiment miser sur la capacité des 35 000 communes françaises, dont près de 72 % comptent moins de 1 000 habitants, à analyser ces informations. Aussi le référent préfectoral à l'instruction des projets de développement des énergies renouvelables mentionné à l'article L. 181-28-10 du code de l'environnement et les établissements publics de coopération intercommunale

(EPCI) peuvent « accompagner » les communes. Mais les choix des communes s'imposent, notamment aux EPCI. Si l'article L. 141-5-3 du code de l'énergie prévoit l'organisation d'un débat au sein de l'organe délibérant des EPCI sur la cohérence des zones d'accélération identifiées avec le projet du territoire, il ne tire aucune conséquence de l'existence de contradictions. La marge d'appréciation des communes pour l'identification des zones d'accélération en dehors des documents d'urbanisme n'est finalement limitée que par l'obligation de « tenir compte » du « schéma de déploiement des énergies renouvelables » dans les territoires qui en sont, éventuellement, dotés. Mais le législateur ne définit ni ces schémas ni l'échelle de leur élaboration. Or plusieurs collectivités et groupements ont traité du déploiement des énergies renouvelables dans un schéma, spécifique ou non. Se posera donc la question de savoir si les communes doivent tenir compte de schémas portant notamment sur cette question ou seulement de schémas ne portant que sur celle-ci. En tout état de cause, cette obligation s'accommodera de divergences, ce qui laisse presque intacte la liberté des communes.

L'État n'est pas non plus en mesure de surmonter la résistance de communes que les incitations à définir des zones d'accélération n'auraient pas convaincues. Tout au plus, les référents préfectoraux doivent-ils demander aux communes de la région d'identifier des zones supplémentaires si le comité régional de l'énergie juge que les zones d'accélération déjà identifiées ne suffisent pas pour atteindre les objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables. Le comité régional de l'énergie se prononce sur la nouvelle carte. Sans distinguer selon le sens de ce second avis, la loi dispose que les référents préfectoraux arrêtent ensuite la cartographie des zones d'accélération à l'échelle de chaque département de la région.

Les communes sont également en première ligne en ce qu'elles disposent d'un droit de veto contre la décision des référents préfectoraux d'arrêter cette cartographie.

2. Le droit de veto des élus locaux

S'il revient au bloc communal d'identifier les zones d'accélération, seuls les référents préfectoraux sont habilités à en arrêter la cartographie en vertu de l'article L. 141-5-3 du code de l'énergie. Toutefois, les communes ont également à ce stade un pouvoir de consentement-opposition puisque le législateur impose de recueillir l'avis conforme de chaque commune d'implantation, y compris lorsque les zones ont été identifiées par les communes elles-mêmes. Dans cette hypothèse, le législateur prévoit en somme ceinture et bretelles. Peut-être n'est-ce pas de nature à ralentir davantage le déploiement des énergies renouvelables. Encore faut-il que les cas où une commune s'oppose à la mise en place d'une zone qu'elle a préalablement identifiée restent rares. Mais rien ne permet non plus de s'en assurer et des pressions citoyennes pourront avoir finalement raison de la bonne volonté des élus locaux à l'étape de l'identification des zones d'accélération. En tout état de cause, cela ne manque pas d'alourdir une procédure déjà complexe. De plus, l'avis conforme des communes est également requis en ce qui concerne les zones d'accélération identifiées par les auteurs de SCoT ou, à défaut, de PLU puisque ces zones sont à chaque fois « arrêtées en application de l'article L. 141-5-3 ». Le développement de la

production d'énergies renouvelables est donc entre les mains des communes et risque dès lors d'être circonscrit à des zones qui font consensus.

D'ailleurs, le législateur reste relativement flou sur les conséquences de l'opposition des communes. En effet, l'avis conforme des communes suit l'avis du comité régional de l'énergie sur le caractère suffisant ou non des zones d'accélération identifiées pour atteindre les objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables. Il est par conséquent possible que les zones ne soient plus en assez grand nombre à cause du refus de plusieurs communes. Le législateur paraît s'y résigner à défaut de prévoir une nouvelle sollicitation des communes pour identifier d'autres zones voire la substitution de l'État pour garantir la réalisation des objectifs. Se pose tout de même la question de savoir si la délimitation de secteurs d'exclusion restera possible lorsque le comité régional de l'énergie a conclu à la suffisance des zones d'accélération, mais que la carte a finalement été amputée de plusieurs de ces zones en raison de l'opposition des communes d'implantation. Des communes pourraient alors être tentées d'identifier de multiples zones d'accélération, que le comité régional de l'énergie jugerait suffisantes, pour définir ensuite des secteurs d'exclusion tout en rognant la carte des zones d'accélération.

Ce double pouvoir de consentement-opposition des communes met en péril l'équilibre entre préservation du paysage et développement des énergies renouvelables. Mais le renforcement du rôle des élus locaux, essentiellement municipaux, en amont, au stade de la planification, a aussi permis au législateur de repousser les tentatives de renforcer le rôle des élus locaux en aval, dans la prise de décision sur les projets d'énergie renouvelable eux-mêmes. La loi du 10 mars 2023 semble ainsi faire la part du feu.

B. Le refus de renforcer le rôle des élus locaux dans la prise de décision sur les projets d'énergie renouvelable

Les dispositions législatives portant sur le développement des énergies renouvelables sont toujours l'occasion pour des parlementaires de tenter d'introduire ou de préserver le droit de veto des élus locaux contre les projets. Ce fut le cas déjà dans le cadre de la discussion du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et du projet de loi 3DS et ce fut encore le cas quelques mois plus tard dans le cadre de la discussion du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (1). Le compromis finalement trouvé par le législateur consiste à renforcer le rôle des élus locaux en amont, au moment de la planification, pour conserver la limitation du rôle du maire à un droit d'information renforcé au stade des projets (2).

1. La nouvelle tentative d'accorder un droit de veto aux élus locaux sur certains projets d'énergie renouvelable

Les travaux parlementaires relatifs à la loi du 10 mars 2023 révèlent l'opiniâtreté du Sénat en faveur d'un droit de veto des élus locaux quant à l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables. Les éoliennes en particulier ont été la cible des sénateurs. Le Sénat a effectivement proposé de récrire l'article

L. 181-28-2 du code de l'environnement afin de permettre au conseil municipal de la commune où est envisagée la construction d'une éolienne relevant de la législation sur les installations classées protection de l'environnement de s'y opposer. Le porteur de projet n'aurait pu déposer sa demande d'autorisation environnementale qu'en cas d'avis favorable du conseil alors qu'un avis défavorable aurait définitivement bloqué la procédure. Cette disposition est presque la copie d'une précédente proposition des sénateurs dans le cadre de la discussion de la loi 3DS. En suggérant l'ajout d'un nouvel article L. 181-28-3, le Sénat a en outre souhaité étendre ce droit de veto non seulement aux communes limitrophes, mais aussi aux communes directement impactées en termes de visibilité par le projet. Cela aurait évidemment considérablement augmenté la probabilité d'un avis défavorable, qui aurait suffi à empêcher la réalisation du projet. De plus, si les sénateurs imposaient une délibération motivée, les motifs susceptibles de fonder l'avis des conseils municipaux n'étaient nullement énumérés. Sans doute la dénaturation du paysage aurait été régulièrement soulevée. Mais d'autres motifs auraient été possibles. Ce droit de veto aux communes aurait signé un véritable retour en arrière puisqu'il avait été supprimé par la loi portant lutte contre le dérèglement climatique du 22 août 2021. Auparavant, l'article L. 515-47 du code de l'environnement imposait, sur les territoires couverts par un PLU, l'avis favorable de l'organe délibérant des EPCI compétents en matière de PLU ou, à défaut, du conseil municipal de la commune concernée.

Si, lors des discussions sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, les sénateurs se sont concentrés sur l'éolien, ils se sont également penchés sur le développement du photovoltaïque. En effet, ils entendaient également soumettre l'implantation des ouvrages de production d'énergie solaire photovoltaïque répondant à certaines conditions de puissance et d'emprise au sol à l'avis conforme du maire concerné ou du président de l'EPCI.

Les députés ont estimé que ces dispositions étaient de nature à freiner et non à accélérer le développement des énergies renouvelables. Aussi les propositions sénatoriales n'ont pas survécu à la navette parlementaire, les députés pouvant arguer que le rôle des élus avait déjà été renforcé au stade de la planification. Au stade des projets, le législateur a finalement préféré maintenir le *statu quo*.

2. Le maintien des compromis antérieurs face aux projets

Si le rôle des collectivités territoriales n'a pas été revu face aux projets d'énergie renouvelable, elles et leurs élus conservent un certain nombre de privilèges. Les collectivités territoriales, à défaut de pouvoir s'opposer à un projet, sont malgré tout invitées à émettre un avis. L'article L. 122-1, V°, du code de l'environnement prévoit ainsi que, « lorsqu'un projet est soumis à évaluation environnementale, le dossier présentant le projet [...] est transmis pour avis [...] aux collectivités territoriales et à leurs groupements intéressés par le projet ». Ce droit des collectivités territoriales a notamment été décliné à l'article L. 181-28-2 du code de l'environnement pour les communes concernées par l'implantation d'éoliennes soumises à étude d'impact et pour les communes limitrophes. L'avis de ces communes sera d'autant mieux éclairé que le législateur fait peser sur le porteur de projet une obligation précoce d'information. Le résumé non technique de l'étude d'impact doit en effet être

transmis aux maires un mois au moins avant le dépôt de la demande d'autorisation environnementale.

D'ailleurs, les maires occupent une place singulière en ce sens qu'ils font le lien entre le conseil municipal et le porteur de projet. Tel est le compromis trouvé dans le cadre de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et qui supprimait le droit de veto contre les projets d'éoliennes. À la suite de la délibération du conseil municipal, le maire adresse des observations au porteur de projet. Si ces observations ne suffisent pas à empêcher l'aboutissement du projet, leur portée est originale, car le porteur de projet doit y répondre, « en indiquant les évolutions du projet qui sont proposées pour en tenir compte ».

*
* *

Le développement des énergies renouvelables se heurte souvent localement à la préservation du paysage, qui peut dissimuler, en réalité, le syndrome « NIMBY » (*Not In My Backyard*). Il était curieux que la planification soit si peu présente dans le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables alors que l'État mise depuis plusieurs années sur la planification pour trouver un point d'équilibre. Le travail législatif a permis de réintroduire cet outil, mais en le confiant aux élus locaux. Certes, le législateur peut ainsi écarter tout droit de veto aux élus locaux au stade des projets. Toutefois, ce compromis est susceptible de freiner la production d'énergies renouvelables au lieu de l'accélérer. En raison de ce fragile équilibre auquel aspire le législateur, il est en somme difficile de prédire les résultats que la loi produira.