

**Humanité et biodiversité**

94 rue La Fayette

75010 Paris

Tel. 01 43 36 04 72

Fax. 01 43 36 06 18

[contact@humanite-biodiversite.fr](mailto:contact@humanite-biodiversite.fr)

[www.humanite-biodiversite.fr](http://www.humanite-biodiversite.fr)



## **Avant-projet de loi d'accélération des énergies renouvelables**

**Contribution écrite de l'association Humanité et Biodiversité,**

**Faisant suite à l'audition du 17 août 2022.**

**Personnes contacts :**

Mr Bernard Chevassus-au-Louis, Président

Mr Jean-Pierre Bompard, Vice-Président

Mme Lisa Lejemtel, Chargée de mission « Droit et économie de la biodiversité »

Mme Lucie Mendes, Chargée de mission « Politiques de la biodiversité »

### **Résumé de la position d'H&B :**

**Nos 5 points de vigilance concernant ce projet de loi sont les suivants :**

- **Ce projet de loi précède le débat sur l'avenir énergétique de la France et le vote de la loi de programmation énergie climat (LPEC) ce qui pose problème pour la cohérence de politiques publiques et qui n'est pas admissible d'un point de vue démocratique ;**
- **Ce projet de loi prévoit une dérogation au principe fondamental de non-régression du droit environnemental : cette disposition est dangereuse et non justifiée. Il déroge également au principe de prévention, fondamental en droit de l'environnement et au principe de précaution consacré dans la Charte de l'environnement ;**
- **Au regard des dispositions et de leurs impacts sur la biodiversité, sur le droit de l'environnement et sur les règles relatives aux EMR et à la planification maritime : il est nécessaire de saisir le Comité National de la Biodiversité et le Conseil National de la mer et des littoraux ;**
- **Selon ce projet de loi, l'accélération du développement des ENR se fait au détriment de la participation et consultation du public (articles 4, 5, 8, 13 etc.). Cette concertation avec les citoyens est pourtant essentielle pour favoriser l'acceptabilité de ce type de projet impactant les territoires ;**
- **L'accélération du développement des ENR se fait également au détriment des normes environnementales, en particulier celles qui protègent la biodiversité. Par exemple : l'article 6 sur la RIPPM devrait favoriser l'obtention de la dérogation à « l'interdiction de destruction d'espèces protégées » et limitera les possibilités de recours. Les articles 10 et 11 rendent possible l'installation de PV au sol sur des territoires protégés par la loi littorale et la loi montagne, ce qui encouragerait l'artificialisation de ces milieux.**

## 1. Faire coïncider le calendrier de ce projet de loi avec les échéances démocratiques et législatives sur l'avenir du mix énergétique français

Nous tenions en premier lieu à insister sur le fait qu'il n'est pas admissible d'un point de vue démocratique, que ce projet de loi soit présenté en Conseil des ministres en septembre 2022, c'est-à-dire avant que le débat sur la politique énergétique globale (dont devrait émaner le choix du mix énergétique) ait lieu. Il avait été admis par le Président Emmanuel Macron à sa réélection que la méthode du gouvernement changerait mais si la concertation est organisée sur la base de décisions déjà prises, celle-ci ne sera à nouveau qu'un mirage de concertation.

Par ailleurs, il nous paraît important d'insister sur la cohérence des politiques publiques. Sous prétexte d'urgence, et alors même que la moitié des centrales nucléaires françaises sont à l'arrêt, que les centrales hydrauliques connaissent les impacts de la sécheresse, ce projet de loi d'accélération des énergies renouvelables est pensé hors du cadre de la loi de programmation énergie climat prévue en 2023.

## 2. Remarques générales sur le fond

Sur l'exposé des motifs :

- En l'état, ce projet de loi est contraire au principe de non-régression du droit de l'environnement (article 3 du projet de loi). Or, le Conseil constitutionnel vient de rappeler à propos de la loi sur le pouvoir d'achat que des mesures contraires au droit de l'environnement ne devraient être admises que pour des délais courts. Pourtant, **le projet de loi actuel couvrirait une période de 48 mois avec des effets sur la décennie ;**
- Comme le rappellent le GIEC et l'IPBES (son équivalent pour la biodiversité), il est primordial de traiter conjointement les régimes du climat et de la biodiversité dans toutes les nouvelles dispositions législatives et réglementaires puisqu'ils agissent par synergie. Or, le terme biodiversité apparaît une seule fois dans l'exposé des motifs via l'expression « *disparition d'une partie de notre biodiversité* ». **La biodiversité n'est donc pas identifiée comme un enjeu à prendre en compte au même titre que les autres enjeux** (sécurité d'approvisionnement, etc.) mais seulement comme une victime du changement climatique. De plus, cette expression minimise le phénomène d'érosion massive de la biodiversité car plus que la disparition, c'est bien la perte d'abondance et de diversité qui est problématique ;
- Dès lors que ce texte modifie la manière de gérer les problèmes liés à la biodiversité (article 6 notamment), il apparaît souhaitable de **saisir le Comité National de la Biodiversité (CNB)**. De même, les dispositions relatives aux EMR (articles 13 à 17) devraient engendrer la **saisine du Conseil National de la mer et des littoraux (CNML)** ;
- La terminologie de planification écologique et énergétique, largement utilisée par le Président de la République et son gouvernement depuis l'entre-deux tours de la présidentielle, n'apparaît nulle part dans l'exposé des motifs. Il serait pourtant opportun de préciser comment s'organise cette planification sur le plan spatial, écologique au sens global, social, etc. ;
- Nous remarquons que l'exposé des motifs fait référence au discours de Belfort qui n'a pas de légitimité juridique ainsi qu'aux objectifs européens pour 2030 qui sont en cours de consultation. Inversement, **les objectifs de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité 3 (SNB3), qui a une valeur juridique, ne sont aucunement mentionnés ;**

- De plus, la **Loi de Programmation Energie Climat (LPEC)** (déclinée à travers la Stratégie Nationale Bas Carbone et la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie) qui doit être votée à partir de début juillet 2023 n'est pas évoquée ;
- Ce projet de loi se veut "accélérateur" de développement des énergies renouvelables, à terre comme en mer. Il conviendrait de préciser, dans l'exposé des motifs, quels usages sont associés aux différentes sources d'énergie (entre industrie, mobilités, tertiaire, etc.) ;
- Il est mentionné (P1) la promotion « conformément à la Constitution, d'un développement durable ». La Charte de l'environnement, partie intégrante du bloc de constitutionnalité, mentionne aussi que le **processus d'évaluation environnementale** est un dispositif permettant de mettre en œuvre les principes de prévention et de précaution ;
- Rappelons que la loi biodiversité de 2016 a reconnu le **principe de non-régression du droit environnemental** qui constitue un principe fondamental qu'il ne faudrait pas contredire ;
- Il est énoncé (P3) qu'il faudrait « *lever toutes les barrières réglementaires à partir du moment où les projets sont acceptés localement* ». Nous nous étonnons de l'utilisation du terme « barrières » pour faire référence au droit environnemental. Il serait nécessaire, en outre, de définir « l'acceptation locale ». L'année dernière, le décret d'application de la loi ASAP avait déjà entamé cette simplification aux conséquences notables sur la participation du public et entraînant un détricotage du droit de l'environnement. Nous pensons notamment à la restriction des enquêtes publiques via la latitude du préfet pouvant décider ou non de sa tenue ou à l'assouplissement des normes applicables en matière d'installations classées pour certains projets éoliens. **Nous tenons à rappeler que la transition écologique et énergétique doit être pensée avec la population et en tenant rigoureusement compte de son impact sur la biodiversité et les écosystèmes ;**
- Sont soulignées (P4) les recommandations de la Commission européenne réaffirmant que les activités économiques, et notamment les énergies renouvelables, peuvent être rendues compatibles avec la protection de la nature, et que les États membres doivent mettre en œuvre des processus d'autorisation rapide pour autoriser les projets dès lors qu'ils ne sont pas susceptibles d'avoir des impacts significatifs, dans le strict respect du cycle « éviter-réduire-compenser ». Nous savons aujourd'hui que **l'application de la séquence ERC présente de nombreuses limites**. A titre d'exemple, concernant les énergies marines renouvelables, ne sont pas comptabilisés les impacts cumulés des activités déjà présentes. De plus, la référence devrait être le Bon état écologique des eaux (Directive cadre sur l'eau et Directive cadre stratégique sur le milieu marin). Une proposition de méthode d'application de la séquence ERC pour les EMR est en cours d'élaboration par les ONG.

#### Sur les articles :

- Le contenu des articles ne reflète pas toujours l'ambition affichée dans leur présentation ou leur titre. A titre d'exemple, ce n'est pas l'enquête publique mais ses formalités d'organisation qui pourront être organisées en parallèle de la phase d'examen de la demande d'autorisation environnementale. De même la « raison impérative d'intérêt public majeur » des projets ne sera pas présumée par l'obtention d'une déclaration d'utilité publique mais devra répondre à des conditions techniques qui seront fixées par décret ;
- **Article 1 :** la création de régimes juridiques temporaires (48 mois) est une source de complexité du droit ;
- **Article 2 :** nous devons être très prudents sur la parallélisation des procédures d'instruction et de participation du public afin de veiller à fournir une information exhaustive au public, le principe de participation du public figurant pourtant parmi les principes généraux du droit de l'environnement. De plus, ce n'est pas l'avis de l'Autorité environnementale qui doit être

fourni au moment du débat public (cet avis de l'AE étant rédigé sur la base de l'étude d'impact, ne questionnant donc pas l'opportunité du projet) mais un document de cadrage préalable afin de ne pas discuter lors du débat public que des modalités du projet mais également de son opportunité. ;

- **Article 3** : tout d'abord, cet article **crée un dangereux précédent en autorisant des décrets à déroger au principe de non-régression du droit environnemental**. Nous tenons à exprimer notre grande réserve sur le fait d'aligner les seuils de cas par cas sur un parangonnage européen, et ce pour deux raisons principales : 1) la France fait l'objet depuis des années de nombreux contentieux européens sur la "clause filet", à savoir ce qu'on fait justement en dessous des seuils de cas par cas, puisque la directive projet ne prévoit pas de seuils bas. 2) La diversité des pratiques des pays en fonction de leur régime de décentralisation rend le parangonnage très aléatoire ;
- **Article 5** : la notion de « mise en compatibilité des documents d'urbanisme » nous préoccupe également car elle **risque de restreindre la participation du public**. En effet, une procédure de révision d'un PLU suppose une enquête publique tandis qu'une procédure de modification simplifiée ne doit mettre en place qu'une "mise à disposition du public" organisée par la commune. Il serait alors possible de lever des restrictions dans le règlement des zones agricoles ou zones naturelles pour un projet d'ENR sans réelle consultation des habitants. Toutefois, la formulation "dans certains cas" reste assez floue sur quelles situations sont véritablement concernées. De plus, la mesure est très sectorielle (pour certains projets uniquement et, essentiellement, les projets de production d'énergie solaire) et limitée dans le temps ;
- **Article 6** : la disposition relative à la raison impérative d'intérêt public majeur (RIPPM) semble directement inspirée des dispositions émanant du plan « REpowerUE » présenté par la Commission européenne le 18 mai 2022. D'abord, cette mesure n'a pas pour effet de « présumer » le caractère d'intérêt public majeur des projets comme le laisse entendre cet avant-projet de loi mais bien de définir les conditions techniques auxquels ces projets devront satisfaire pour répondre à une « raison impérative d'intérêt public majeur ». Surtout, **cette mesure vient opposer une nouvelle fois les régimes du climat et de la biodiversité** puisqu'elle porte sur l'une des conditions de délivrance de la dérogation « espèces protégées ». En l'état, les conditions d'octroi de dérogation sont énoncées à l'article L 411-2 du code de l'environnement : 1) absence de « solution alternative satisfaisante », 2) absence de nuisance pour le « maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle », 3) un des cinq motifs énumérés au nombre desquels figure " l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou (pour) d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et (pour) des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement". Selon une jurisprudence administrative constante, ces conditions sont cumulatives (cf. pour un exemple récent, Tribunal administratif de Lyon, ord, 21 octobre 2021, Association « Bien vivre à Replonges », n°2107764). Sans connaître le contenu du décret sur ces conditions techniques, il ne nous est pas possible de juger du bien-fondé de reconnaître la raison impérative d'intérêt public majeur pour les projets d'énergie renouvelable.
- **Article 8** : le 6° de cet article prévoit une fois de plus de modifier et d'alléger les modalités de consultation du public. Sans plus de précisions, nous rappelons une fois de plus **qu'il est essentiel que les projets d'ENR dans leur ensemble soient soumis à la consultation du public**.

- **Articles 9 et 12** : les mesures spécifiques à l'accélération du photovoltaïque des articles 9 et 12 favorisent l'implantation du photovoltaïque dans des espaces déjà artificialisés, ce qui semble tout à fait souhaitable.
- **Articles 10 et 11** : les articles 10 et 11, à l'inverse, semblent encourager ou du moins rendre possible (avec certaines précautions, certes) l'implantation de PV au sol dans les territoires protégés par la loi littoral et la loi montagne dans certaines situations ; ce qui apparaît contradictoire avec l'objectif de mobiliser en priorité les espaces déjà artificialisés pour le photovoltaïque. **De nouvelles dérogations à la loi littoral et à la loi montagne, qui encadrent l'aménagement et limitent l'artificialisation dans ces territoires riches en biodiversité, ne sont pas souhaitables.** Rappelons que **l'installation de PV au sol constitue de l'artificialisation** (pour les panneaux au sol mais aussi toutes les infrastructures annexes de ces centrales solaires). L'article 10 propose quelques « garanties » et limitations à la dérogation telles que la réalisation d'une étude d'incidence démontrant que le projet satisfait mieux l'intérêt public qu'un projet de renaturation. Nous nous interrogeons sur la manière de prouver cet intérêt face à la renaturation.
- **Article 13** : concernant « *la possibilité de mutualiser les débats publics pour l'éolien en mer via le document stratégique de façade (DSFM) pour en faire un véritable outil de planification spatiale de l'espace maritime et le point de rendez-vous unique du débat public sur la coexistence des usages du domaine maritime* » : **ce cadrage stratégique correspond à une demande de nombreux acteurs qui interviennent dans le champ des EMR mais cela ne doit en aucun cas éliminer le débat projet par projet.**

#### Commentaires sur la note de présentation générale du projet de loi :

- Parmi les quatre leviers présentés, il serait souhaitable de préciser **quelles sont les conditions du projet de loi permettant de créer une véritable acceptabilité** et attractivité des projets au niveau local, tant pour les communes que pour les riverains. De façon générale, **ce projet de loi restreint les possibilités de consultation du public et laisse à penser que l'objectif de rendre acceptable ces projets pourrait être atteint simplement en agissant sur le partage de la valeur (article 19)**. La consultation publique est pourtant une étape primordiale pour favoriser l'acceptation de ce type de projet.

#### Autres commentaires :

- Quel lien entre ce projet de loi et le plan de sobriété énergétique mentionné dans l'exposé des motifs ? Quelles dispositions législatives pour mettre en œuvre le plan de sobriété énergétique ? Quid de la loi de programmation énergie climat ?