

Marc Gjidara*
Professeur émérite de l'Université Paris-2 (Panthéon-Assas)
Bosiljka Britvić Vetma**
Maître de conférences à la Faculté de droit de Split

LES DÉFIS ÉNERGÉTIQUES : ASPECTS EUROPÉENS ET RÉPONSES FRANÇAISES

UDK: 620.9 : 504.06 (4-6EU)

Izvorno znanstveni rad

Primljeno: 1. 03. 2013.

Europska unija nastoji poboljšati europsko energetske tržište na način da bude bolje koordinirano, jer u ujedinjenoj Europi nije više moguće djelovati izdvojeno. Proizvodnja energije iz obnovljivih izvora velikih razmjera zahtijeva međusobno povezano europsko energetske tržište, ako se žele postići ciljevi utvrđeni programom „Energija i klima“ usvojenim 2009. Cilj je ovog rada utvrditi na koji način utječu pravila europskog prava na pravno normiranje u energetske pitanjima i borbi protiv globalnog zatopljenja. Razvoj energija koje ne emitiraju ugljični dioksid u skladu je s ciljevima koje postavlja Europska unija, koji se u tom području oslanja na regije, a ne više na same države koje nisu uvijek u mogućnosti provesti definirane ambiciozne ciljeve. Energija nastavlja ovisiti u većini slučajeva o snazi država i europska nadležnost je ograničena. Europska unija sudjeluje uglavnom u koordiniranju i podržavanju nacionalnih politika, u okviru odredaba koje se odnose na transeuropske mreže i u okviru politike zaštite okoliša. U načelu, mjere koje se odnose na izbor svake države između različitih izvora energije i na opću strukturu njene opskrbe energijom jednoglasno su usvojene. Posebna pozornost posvećena je uspoređivanju francuskih pravnih pravila koja se primjenjuju u razvoju obnovljivih izvora energije, prilagodbi obnovljivim izvorima energije prava o zaštiti okoliša i urbanističkog planiranja i važnosti nadzora, s europskim pravnim standardima reguliranja.

Ključne riječi : *energetski izazovi, europska gledišta, upravno postupanje.*

* *profesor emeritus na Sveučilištu Paris-2 (Panthéon-Assas)*

** *docentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu*

Introduction

I – Les engagements au double plan international et européen en matière énergétique et de lutte contre le réchauffement climatique

§ 1. La lenteur des évolutions au plan mondial

§ 2. Les choix européens en matière énergétique

II – Le développement des énergies renouvelables et le droit en vigueur en France

§ 1. L'état des lieux et les nouvelles orientations en matière énergétique

A – Les particularismes et les objectifs français

B – L'évolution des filières éoliennes et solaires

§ 2. L'adaptation du droit de l'environnement et de l'urbanisme aux énergies renouvelables

A – L'assouplissement des règles et ses limites

B – L'encadrement juridique de la production d'énergies renouvelables

C – Les obligations procédurales

§ 3. L'importance des contrôles

A – La nature et la portée du contrôle exercé par le juge administratif

B – Le poids et le rôle de l'opinion publique

Conclusion

L'énergie est une composante essentielle du monde futur. Depuis deux siècles, le développement économique est fondé sur le carbone sous ses différentes formes (charbon, pétrole, gaz). Ces énergies fossiles ont un prix¹, mais qui ne tient pas compte des effets néfastes sur le climat et l'environnement en général.

Pour le citoyen, le rapport à l'énergie est concret et vital, c'est un bien essentiel. Or, une dégradation trop importante de l'environnement met en péril à la fois le bien être, les conditions de vie et la croissance économique surtout des générations futures. Car l'humanité fait partie d'un écosystème avec lequel elle interagit : son développement s'accompagne de modifications de l'environnement. Quant aux Etats, leur souci est triple : ils veulent à la fois sécuriser leurs approvisionnements,

équilibrer les différentes sources d'énergies, avoir de l'énergie à des prix abordables.

L'ère énergétique actuelle est à la fois complexe et menaçante. La crise

¹ Ainsi, en 2005 on a vu le prix du pétrole tomber à 30 dollars le baril, pour remonter à 150 dollars au milieu de l'année 2008. Il redescend à 40 dollars en février 2009, pour remonter à 111 dollars en 2011. Le scénario le plus vraisemblable pour l'avenir est celui d'un pétrole durablement cher. Sur ce point, P. GEOFFRON, « Les vents incertains de la transition énergétique », in *Politique Internationale*, N° 137/2012, p. 357 et s. L'auteur remarque, que si autrefois une croissance économique faible faisait baisser le prix du pétrole, actuellement la pression sur la demande de la part des pays émergents (Chine, Inde, Brésil, Russie) est telle que le prix ne baissera pas, alors que les Etats-Unis, le Japon et l'Europe sont confrontés à une stagnation et à un prix du pétrole élevé.

énergétique que l'on connaît révèle les impasses du modèle de croissance économique et oblige à imaginer un modèle moins nocif en carbone. La préservation de l'environnement impose de limiter la consommation de biens considérés à tort comme inépuisables, notamment les ressources non renouvelables. Par ailleurs, la catastrophe de Fukushima a bouleversé les mentalités et les projets en matière énergétique.

Il est devenu évident que c'est la sauvegarde de la planète qui est en jeu² C'est pourquoi, la lutte contre les effets du réchauffement climatique lié aux activités humaines est une priorité absolue. Il faut donc à la fois changer notre rapport à l'énergie et utiliser avec parcimonie les ressources rares. La notion de « transition énergétique » répond au double défi représenté par le changement climatique et la raréfaction des ressources énergétiques. Les questions environnementales et énergétiques étant intimement liées, il faut les aborder en partant d'une stratégie globale de développement durable, tenant compte à la fois des données économiques, sociales, environnementales et énergétiques.

Le développement durable (Rapport Brundtland de 1987) est défini comme un mode de développement qui répond aux besoins actuels, sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. La « croissance verte » est l'un des principes fondamentaux du développement durable, qui vise aussi à protéger la santé et les paysages. Parler de « croissance verte » implique qu'il y a des potentialités y compris économiques dans les secteurs d'activité voués à la préservation de l'environnement.

Chaque période historique a été marquée par une évolution technologique liée à l'énergie. La nouvelle révolution industrielle est basée sur les technologies axées sur l'efficacité énergétique non polluante. Les changements en ce domaine sont d'autant plus difficiles, que le système de production existant est adapté aux technologies polluantes. Le rôle de l'Etat est ici stratégique. En effet, d'une part l'inadéquation entre croissance et préservation de l'environnement n'est pas immuable, et d'autre part les conséquences de l'inaction à long terme seront beaucoup plus coûteuses que les efforts qui pourront être faits dès maintenant pour les éviter. Autrement dit, plus le virage technologique sera amorcé tôt, et plus la transition sera financièrement supportable.

Les schémas de production et de consommation d'énergie pour les années 2050 se déterminent aujourd'hui. Dans cette perspective, les énergies renouvelables sont un impératif vital, pour le monde, pour l'Europe et pour chaque pays en particulier.

² C'est ce que tendent à prouver certains travaux récents tels que ceux de Shaun Marcott (Université d'Etat de l'Oregon) et de ses collègues, publiés dans la revue *Science* du 8 mars 2013, selon lesquels « il est possible que la situation actuelle n'ait pas de précédent depuis onze mille ans », cité par le journal *Le Monde* du 9 mars 2013.

I - LES ENGAGEMENTS AU DOUBLE PLAN INTERNATIONAL ET EUROPÉEN EN MATIÈRE ÉNERGÉTIQUE ET DE LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE

Le modèle industriel basé sur l'utilisation des énergies fossiles est à bout de souffle. Son agonie est encore accélérée par l'émergence des nouvelles puissances économiques (Inde, Chine, Brésil notamment). Le monde est toujours dépendant d'une consommation d'énergie sans cesse grandissante, alors que les ressources s'épuisent.

§ 1. La lenteur des évolutions au plan mondial

La quasi-totalité de l'activité mondiale dépend du pétrole et des autres énergies fossiles. Les aliments (engrais, pesticides pétrochimiques, etc...), les matériaux de construction (béton, plastiques), la plupart des produits pharmaceutiques, sont faits de matières fossiles. Les vêtements en fibres synthétiques, les moyens de transport, l'éclairage, le chauffage, tout cela repose sur les énergies fossiles.

Les experts s'accordent pour dire que les réserves raisonnablement exploitables de pétrole seront épuisées en 40 ans, celles de gaz en 60 ans, celles de charbon dans un peu plus de 200 ans³. En 2013 et malgré la stagnation des économies, on évalue à 90 millions de barils le pétrole consommé chaque jour dans le monde, et la demande d'énergie augmente toujours avec les besoins accrus des pays émergents, où la place du nucléaire n'est pas non plus remise en question. Ailleurs, on va recourir à plus d'énergies fossiles pour compenser l'énergie manquante d'origine nucléaire. Là où l'on affirme vouloir renoncer à l'énergie nucléaire, on s'oriente plutôt vers le développement de filières renouvelables (Allemagne, Suisse, Italie, Belgique). Pendant la période transitoire et en raison du prix du pétrole élevé, certains pays se tournent aussi vers les hydrocarbures issus de processus d'extraction complexes, coûteux et nocifs pour l'environnement (pétrole offshore profond, gaz de schiste). Ces nouvelles ressources présentent l'avantage d'être disponibles sur place ; cela réduit les risques d'ordre géopolitique et multiplie les lieux d'extraction (États-Unis, Canada). C'est ainsi que le potentiel du gaz naturel est désormais estimé à 200 ans de consommation. Mais les technologies d'extraction des gaz de schiste sont diversement acceptées. En Europe, le Danemark et la Pologne ont ouvert la voie, la Bulgarie, la Roumanie et la France y sont opposées. Aux États-Unis il n'y a pas eu de débat public approfondi, et le prix du gaz y est trois fois inférieur aux niveaux européens, avec des effets bénéfiques sur la compétitivité des industries.

La surconsommation continue d'énergies traditionnelles provoque des déséquilibres d'ordre environnemental, géographique, social, financier et économique. Le risque climatique en particulier s'aggrave sur toute la planète. Des changements radicaux sont donc impératifs. Au plan mondial, un processus

³ M. MALVY, « Réponse globale, solutions locales », in Politique Internationale, Dossier Spécial - La Politique européenne de l'énergie - n° 137, 2012, p. 390.

a été engagé à Stockholm en 1972. Ce processus a été relancé en 1992 avec la Convention-cadre sur les changements climatiques, et s'est prolongé avec le Protocole de Kyoto de 1997, qui est entré en vigueur le 16 février 2005. Les pays industrialisés qui l'ont ratifié se sont engagés à réduire leurs émissions de carbone de 5,2 % en moyenne sur la période 2008-2012. Mais cet objectif a été poursuivi différemment selon les pays, en fonction de leurs perspectives de croissance, de la diversification des sources d'énergie et surtout de leurs intérêts respectifs. La Conférence de « Rio + 20 » en juin 2012, qui venait après celle de Johannesburg en 2002, de Copenhague en 2009, de Cancun en 2010, de Durban en 2011, a éclairé les esprits les plus aveugles sur la lenteur des progrès que l'on peut attendre des accords internationaux. Lors de cette conférence de 2012, quatre jours ont été consacrés aux « acteurs non étatiques » et le rôle des Régions en particulier a été officiellement reconnu. Car c'est au niveau local que peuvent être mis en œuvre dans tous les aspects de la vie (transports, habitat, loisirs, travail, soins et formation) les objectifs discutés à l'échelon international.

Depuis la fin des années 1980, jusqu'au milieu des années 2000, le monde a connu une forte croissance avec un prix du pétrole stable et modéré et une progression raisonnable et prévisible de la demande d'énergie. En 2009, on a pu voir à quel point la demande et la consommation d'électricité pouvaient dépendre de la conjoncture économique. Depuis cette date et avec la crise de la zone euro et des dettes publiques, il a fallu constater à la fois une demande accrue et instable d'énergie, et des incertitudes sur les investissements publics et privés dans la sphère énergétique. L'Agence Internationale de l'Energie a estimé à près de 40.000 milliards de dollars les investissements à faire jusqu'en 2050 pour réussir la « transition énergétique ». En Europe, la Commission de Bruxelles a retenu le chiffre de 270 milliards d'euros par an, les investissements à faire, ce qui ne représente que 2 % du Produit Intérieur Brut de l'U.E. mais dans une période difficile pour les budgets des Etats⁴

L'essor des énergies propres est empêché, d'une part par l'absence de consensus sur le rythme de réduction des émissions de carbone et sur la répartition (entre le Nord et le Sud) des efforts à faire en faveur des énergies renouvelables, et d'autre part par l'impact de la catastrophe de Fukushima en 2011, qui a remis en cause la filière nucléaire qui contribuait à la décarbonisation.

Aujourd'hui, plusieurs options existent pour réduire les émissions de carbone : imposer des normes strictes assorties de pénalités lourdes, développer et subventionner la recherche dans le domaine des énergies nouvelles y compris dans le secteur privé, introduire une fiscalité ou des tarifications plus favorables pour la production d'énergies renouvelables, prendre des mesures incitatives favorisant les modes de production et de consommation rejetant moins de gaz à effet de serre.

⁴ Sur ces différents points, P. GEOFFRON, op. cit., p. 359.

§ 2. Les choix européens en matière énergétique

L'aventure européenne a commencé en 1950 avec la Communauté du charbon et de l'acier, qui a été un laboratoire d'expérimentation de la politique industrielle européenne. Sur les trois traités originaires, deux ont porté principalement sur des produits énergétiques. Dès le début, l'idée de marché commun a donc posé la question de l'énergie. Les conditions semblaient réunies pour développer une politique énergétique commune, puisque les trois traités voulaient réaliser une intégration à la fois économique et juridique.

Cependant, le secteur de l'énergie a été négligé jusque dans les années 1970, qui ont été marquées par deux crises (1973 et 1979). Face aux inconvénients de la dépendance énergétique de l'Europe, aux crises pétrolières et aux préoccupations environnementales, les Etats membres ont mis en œuvre une politique propre à l'U.E. Même si une action commune est apparue souhaitable, chaque pays a suivi sa propre voie. C'est ainsi qu'au sein de l'U.E. aujourd'hui, 14 Etats sur 27 ont recours à l'énergie nucléaire, qui représente 30 % de la production totale d'électricité. Il existe actuellement 143 réacteurs nucléaires, mais la catastrophe de Fukushima a conduit certains pays à renoncer ou à réduire la part du nucléaire, ou à appliquer des normes de sécurité nouvelles et de plus en plus coûteuses.

Grâce à sa politique de diversification et à son marché interconnecté, l'U.E. maintient un équilibre entre ses fournisseurs. Pour le gaz, la Russie fournit un tiers des importations de l'U.E. et un quart de la consommation. Avec la Norvège et l'Algérie, la Russie est un de nos partenaires privilégiés et l'Europe est le premier acheteur de gaz russe, qui transite par un système d'infrastructures également coûteux. Certains pays comme la Bulgarie et les trois Etats baltes importent même de Russie 100 % de leur gaz. Par conséquent et en ce qui concerne le gaz, l'U.E. doit affronter plusieurs défis majeurs : réduire le plus possible sa dépendance, diminuer les émissions de carbone, augmenter la compétitivité de son économie.

Les Etats membres doivent donc évaluer leurs propres ressources disponibles, comparer les avantages et inconvénients de chaque type de ressource, et concilier leur exploitation avec la préservation de l'environnement. Chaque Etat doit donc développer une législation répondant à ces objectifs, et l'Europe a aussi son rôle à jouer pour faire converger les politiques énergétiques particulières.

Lorsque l'on évoque pour chaque pays européen la combinaison des diverses sources d'énergies, que l'on appelle aussi « Mix énergétique », cette question renvoie à la situation spécifique à chaque Etat et aux divers facteurs à prendre en compte. C'est ici qu'interviennent les choix faits dans le passé, les ressources naturelles disponibles, les atouts géographiques. Mais la question reste de savoir si l'on peut agir séparément, ou si l'on veut réussir la mutation industrielle en agissant collectivement. Or, l'harmonisation des politiques énergétiques nationales est déjà en marche.

Dès 1968, il y a eu une Communication de la Commission au Conseil des Ministres intitulée « Première orientation pour une politique énergétique communautaire ». Ce texte proposait entre autres « des mesures concernant

l'établissement d'un marché commun dans le secteur de l'énergie »⁵. En 1985, un Livre Blanc de la Commission faisait du marché intérieur une priorité absolue. Trois ans au plus tard, en 1988, la Commission a présenté une Communication spécifique sur le marché intérieur de l'énergie, mentionnant le manque de progrès en la matière. Les produits et activités du secteur de l'énergie (pétrole, gaz, charbon, atome, etc ...) sont bien entrés dans le champ du marché intérieur, et le droit de l'U.E. implique la libération du marché de l'énergie. Les premières mesures sont intervenues à la fin de la décennie 1990, et ont été suivies d'autres paquets de mesures en 2003 et en 2009. Sont ainsi concernées par la politique de rapprochement des droits nationaux, la normalisation des sources d'énergie, la transparence en matière de prix, les mesures d'économie d'énergies⁶.

Mais à côté du marché intérieur, il existe des marchés spéciaux concernant des secteurs économiques particuliers, parmi lesquels le charbon, l'acier, l'énergie, les transports. Ces marchés spéciaux sont caractérisés par une place plus grande laissée à l'intervention de l'État⁷. Cette particularité s'est atténuée au cours du temps, au profit de l'insertion de ces matières dans les cadres plus larges des objectifs communautaires mentionnés à l'article 2 du Traité de 1992 sur la Communauté Européenne (concernant la liberté des échanges et de la concurrence, le développement des activités, le développement durable et la protection de l'environnement). Cela n'exclut pas cependant des actions spécifiques dans certains secteurs, y compris dans le domaine des énergies, pour concilier des objectifs parfois contradictoires.

Ainsi, la proposition de Directive sur la passation des marchés publics (du 20 décembre 2011) prévoit de mieux utiliser la commande publique, afin de « veiller à une plus grande efficacité énergétique ». Une Directive antérieure (2004/18/CE du 31 mars 2004), relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, concernait la façon dont les pouvoirs adjudicateurs peuvent contribuer à la protection de l'environnement et à la promotion du développement durable. De son côté, la Cour de Luxembourg avait déjà admis que le pouvoir adjudicateur pouvait prendre en compte des « critères écologiques » pour l'attribution des marchés publics (CJCE, 17 septembre 2002, *Concordia Bus, Finland Oy AB c/Helsnigin Kaupunkt, HKL – Bussiliikenne*). Cela vaut notamment pour la fourniture d'électricité provenant de sources d'énergies renouvelables (CJCE, 4 décembre 2003, *EVN AG c/Autriche*). Auparavant, la Cour avait déjà permis aux collectivités locales de se lancer dans

⁵ A. VIDAL-QUADRAS, « Marché intérieur de l'énergie : quelles perspectives pour demain ? », in *Politique Internationale*, N° 137/2012, p. 350.

⁶ Voir J.S. BERGÉ et S. ROBIN-OLIVIER, *Droit européen*, P.U.F., 2011, pp. 275 et s. : également, M. DONY, *Droit de l'Union Européenne*, Bruxelles, 2012 ; L. DUBOUIS et C. BLUMANN, *Droit matériel de l'Union Européenne*, 3^{ème} ed., Montchrestien.

⁷ Les libertés économiques connaissent en effet quelques dérogations, en raison de l'importance de l'approvisionnement énergétique pour la sécurité des Etats. C'est ainsi que la CJCE a admis des restrictions à la liberté de circulation des produits pétroliers (10 juillet 1984, *Campus Oil*).

la production d'énergies renouvelables, en dérogeant aux règles de la concurrence (CJCE, 18 novembre 1999, Teckal Srl c/Comune di Viano).

L'U.E. s'efforce d'améliorer le marché européen de l'énergie pour qu'il soit mieux coordonné⁸, car dans une Europe intégrée il n'est plus possible d'agir de manière isolée. La production d'énergies renouvelables à grande échelle implique un marché européen de l'énergie interconnectée, si l'on veut atteindre les objectifs fixés par le programme « Energie-climat » adopté en 2009. Celui-ci prévoit à l'horizon 2020 : de diminuer d'au moins 20 % les émissions de carbone par rapport à 1990, d'améliorer de 20 % l'efficacité énergétique, de produire sous forme d'énergies renouvelables au moins 20 % de la consommation finale d'énergie.

Cette évolution qualifiée de « transition énergétique » doit conduire les pays de l'U.E. à diminuer les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 80 % jusqu'en 2050. Mais cela suppose un changement de paradigme dans les fondements de nos économies et de la vie en société⁹. Au rythme actuel, l'Europe ne réduirait en 2050 que de 40 % les émissions de carbone. C'est dans les 20 ou 30 ans à venir qu'il faudrait révolutionner les systèmes énergétiques, les modes de transport et de production industrielle et agricole, et même l'organisation de la vie en ville¹⁰.

Pour pouvoir partager l'énergie verte, il faudra également opérer une conversion du réseau électrique. En 2012, ce sont 34 Etats du continent européen représentant 525 millions d'habitants qui sont reliés par 305.000 km de lignes de transport d'électricité. Les interconnexions servent à absorber les variations importantes et rapides de la fourniture d'électricité, à fluidifier le marché, à permettre aux différents systèmes de production de fonctionner de manière complémentaire, à relayer l'essor massif des énergies renouvelables. Le rôle des réseaux énergétiques « face à la question environnementale, s'affirme de plus en plus au cœur de notre civilisation post-industrielle »¹¹ Plus le réseau européen est grand et plus sa capacité d'absorber les variations de productions est accrue. Cela permet aussi à chaque pays d'exploiter ses ressources locales. En outre, la diversité des options favorise la complémentarité, qui est préférable à l'uniformité des choix. Car l'électricité générée par le vent et le soleil est intermittente par nature.

⁸ Il s'agit de résoudre les problèmes tels que ceux apparus dans certains Etats en 2006 et 2009, comme l'incident survenu sur le réseau du Nord de l'Allemagne, ou la crise d'approvisionnement due à la décision de Moscou de suspendre la livraison de gaz à l'Ukraine.

⁹ Cela implique de reconfigurer les logements, en transformant chaque foyer en mini-centrale électrique capable d'exploiter sur site des énergies renouvelables. Il faut aussi régler le problème du stockage de l'énergie verte, car l'énergie renouvelable est intermittente (en fonction du vent et de l'ensoleillement). Enfin dans les transports, la généralisation des véhicules à pile impose de créer partout des stations de rechargement.

¹⁰ J. RIFKIN, « Vers une troisième révolution industrielle », in *Politique Internationale* (précité), pp. 373 et s.

¹¹ C. BOUNEAU, « Les grands réseaux techniques, pères fondateurs de l'Europe », in *Politique Internationale* (précité), pp. 399 et s. Le cas de l'Espagne est édifiant à cet égard. En effet, ce pays s'est doté d'infrastructures de production d'énergie verte, notamment d'origine éolienne, mais ne disposant pas d'interconnexions suffisantes, les éoliennes doivent arrêter leur production. Sur cet aspect, D. MAILLARD, « Les réseaux au cœur du système électrique européen », in *Politique Internationale* (précité), pp. 341 et s.

Les pays européens s'appuient sur des technologies différentes pour leur production électrique et les parts d'énergies renouvelables sont variables. Alors que la France a développé un parc nucléaire qui lui assure environ 75 % de sa production, l'Allemagne a recours plutôt aux centrales thermiques qui utilisent des énergies fossiles (gaz, charbon, pétrole), dont la combustion rejette des gaz à effet de serre. Mais si les émissions de carbone sont moindres en France, les déchets nucléaires y sont importants. Ces différences de situations conduisent à des options différentes. Le choix de l'Allemagne de renoncer au nucléaire a forcément un impact sur le fonctionnement des systèmes électriques des pays voisins. En Allemagne, non seulement la classe politique est quasi unanime sur les choix des énergies renouvelables, mais encore ce pays est très avancé dans ce domaine. Il a une riche tradition d'innovations industrielles et technologiques, une forte conscience environnementale et des structures politiques décentralisées. Dans 7 ans son énergie sera à 35 % issue de ressources renouvelables, et déjà 1 million d'immeubles sont convertis en microcentrales électriques¹². Aujourd'hui, la France, l'Allemagne et d'autres pays, veulent être pionniers « pour construire une Europe de l'énergie axée sur les ressources renouvelables, mais aussi sur les réseaux et les infrastructures, ainsi que sur l'efficacité énergétique »¹³.

Le développement des énergies pauvres en émission de carbone est conforme aux objectifs fixés par l'U.E., qui en ce domaine compte sur les régions et non plus sur les seuls Etats qui ne sont pas toujours en mesure de mettre en œuvre les objectifs ambitieux qui ont été définis. L'énergie continue de relever pour l'essentiel du pouvoir des Etats et la compétence européenne est limitée. L'U.E. intervient surtout pour coordonner et soutenir les politiques nationales, au titre des dispositions relatives aux réseaux transeuropéens et de la politique environnementale. En principe, c'est à l'unanimité que sont adoptées les mesures relatives au choix de chaque Etat entre les différentes sources d'énergie, et à la structure générale de son approvisionnement énergétique¹⁴.

Le Traité de Lisbonne a fourni une nouvelle base juridique à la politique de l'énergie. Celle-ci devient une compétence partagée entre l'Union et les Etats. Le Titre XXI du Traité sur le fonctionnement de l'U.E. y est consacré, et l'article 194 fait référence à l'esprit de solidarité entre les Etats membres dans la conduite de la politique énergétique, qui est désormais étroitement liée à la politique environnementale¹⁵.

En Europe, la seule filière éolienne assurait en 2008 la consommation électrique de 30 millions de foyers (soit 3,7 % de la demande d'électricité) et permettait

¹² J. RIFKIN, *op. cit.*, p. 379.

¹³ D. BATHO, « Conduire la transition énergétique », in *Politique internationale* (précité) p. 379.

¹⁴ J.S. BERGÉ et S. ROBIN-OLIVIER, *op. cit.*, p. 100.

¹⁵ Selon l'article 3 du même traité, l'environnement, l'énergie et les réseaux transeuropéens font partie des compétences partagées entre l'Union et les Etats membres. L'article 6 précise, que l'Union est compétente pour mener des actions destinées à appuyer, coordonner, compléter l'action des Etats, et que les domaines d'action ayant une finalité européenne englobent notamment la protection de la santé humaine et l'industrie.

d'éviter la production de 91 millions de tonnes de gaz carbonique par an¹⁶. C'est le rôle des pouvoirs publics de mettre en œuvre la croissance verte, qui est un choix collectif et qui implique l'intervention publique à travers ses réglementations et ses investissements.

Au plan juridique, les normes peuvent porter sur le niveau des pollutions ou les émissions associées à une production donnée ou à un bien précis (par exemple les véhicules automobiles). Les investissements peuvent favoriser les infrastructures de transport adaptées à un mode de vie moins polluant. Dans le domaine financier, l'incitation passe par l'octroi de déductions fiscales pour des travaux de rénovations thermique, par la création de taxes sur les émissions de carbone ou la mise en place d'un marché d'échanges de permis d'émissions de carbone¹⁷.

La fiscalité joue un rôle important et peut compléter efficacement la politique européenne de l'environnement. La Directive sur la fiscalité des produits énergétiques du 31 octobre 2003 est le seul élément de la fiscalité verte qui a été harmonisé au niveau européen. Il ne s'agit pas d'une taxe communautaire à proprement parler, mais d'un cadre commun pour restructurer les systèmes fiscaux nationaux en matière énergétique. Ce texte établit des taux minima en Europe, et contient des incitations pour réduire les émissions de carbone en imposant des prix plus élevés pour certains produits énergétiques. Un livre vert de la Commission en 2007 a annoncé « une révision de la directive, qui devrait entrer en vigueur en 2013, après la crise »¹⁸. Les taxes écologiques sont censées constituer un outil adéquat pour opérer des changements structurels dans le domaine économique, et influencer réellement la consommation d'énergie et des ressources énergétiques. Le soutien de l'U.E. aux énergies renouvelables se traduit par la détaxation de cette forme d'énergie, qui peut aller jusqu'au taux zéro pour l'électricité produite par les ressources renouvelables.

Cependant, les procédures en vue de réaliser des projets d'intérêt commun peuvent poser problème et contribuer à une certaine inertie. Or, d'une part les investisseurs privés ont besoin de sécurité juridique pour s'engager financièrement, et d'autre part les travaux d'envergure ne peuvent rester otages des lenteurs bureaucratiques et des divers blocages empêchant la réalisation des projets. Les procédures doivent donc être à la fois rapides, transparentes, et tenir compte des opinions publiques, en particulier à l'occasion des études d'impact environnemental¹⁹.

¹⁶ Selon EWEA, European Wind Energy Association. L'U.E. participe au financement de la 1^{ère} Centrale solaire de grande dimension au Maroc (Ouarzazate) et d'autres projets d'envergure sont élaborés en direction de l'Afrique du Nord et de la Russie.

¹⁷ L'U.E. a mis en place en 2005 le marché ETS (Emission Trading Scheme) destiné à réduire les émissions de carbone dans les secteurs les plus nocifs pour l'environnement. Sur ce point, F. HENRIET et N. MAGGIAR, « Croissance verte et croissance économique », in Bulletin de la Banque de France, n° 190/2012, pp. 147-148.

¹⁸ M. ROSENSTOCK, « Fiscalité environnementale. L'état des lieux dans l'Union Européenne », in Revue Française de Finances Publiques, N° 114/2011, p. 79.

¹⁹ G. OETTINGER, « L'impulsion européenne », in Politique Internationale (précité), p. 338.

II - LE DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES ET LE DROIT EN VIGUEUR EN FRANCE

La France, comme tous les pays signataires du Protocole de Kyoto, veut diminuer les émissions de CO₂. Il lui faut, à la fois, préparer l'après pétrole et sortir du tout nucléaire. Actuellement, la fourniture d'électricité s'appuie sur la production nucléaire, et lorsque celle-ci ne suffit pas, le relais est pris par les centrales hydroélectriques et thermiques. Le remplacement de ces dernières par des centrales fonctionnant grâce aux énergies renouvelables éviterait le recours aux énergies fossiles

§ 1. L'état des lieux et les nouvelles orientations en matière énergétique

La France est sensible à l'économie verte, mais elle doit diversifier ses sources d'énergie et rattraper son retard dans les énergies renouvelables, avec une vision d'ensemble permettant de relier les actions entreprises.

A/ Les particularismes et les objectifs français.

Aujourd'hui, un ménage allemand consomme 30 % d'électricité en moins qu'un ménage français²⁰. Or, en matière électrique la France dépend de l'uranium qui est importé en totalité. Quant à la facture pétrolière, elle atteignait 61,4 milliards de dollars en 2011. Ce constat déséquilibre la balance commerciale et met en danger les industries consommatrices d'énergie. C'est pourquoi, le nouveau programme gouvernemental prévoit de réduire la part du nucléaire de 75 % à 50 % dans la production d'électricité jusqu'en 2025.

Parallèlement, la lutte contre le réchauffement climatique est l'une des finalités prioritaires assignées à l'objectif de développement durable²¹. Par ailleurs, la loi a déclaré « priorité nationale » la prévention des risques liés aux émissions de carbone²². Le Code de l'énergie dans son article L 641-6 dispose, que « compte tenu de leur intérêt spécifique, notamment en matière de lutte contre l'effet de serre », la part des biocarburants à la fin de 2015 devra atteindre 10 % de l'énergie totale fournie par les carburants en vente sur le marché national. De son côté la loi du 3 août 2009 (art. 2) a prévu que 23 % de la consommation énergétique doit provenir de ressources renouvelables en 2020, et que leur développement doit « devenir l'économie la plus efficiente en équivalent carbone de l'Union européenne ». L'Etat s'engage à favoriser l'ensemble des filières d'énergies renouvelables dans les

²⁰ D. BAUPIN, « Les enjeux de la sobriété énergétique : l'exemple français », in *Politique Internationale* (précité), p. 368.

²¹ Article L 110 - 1, III, 10 du Code de l'Environnement – La loi du 12 juillet 2010 (art. 75) a rendu obligatoire la réalisation, avant le 31 décembre 2012, d'un bilan des émissions de gaz à effet de serre pour les établissements de plus de 500 salariés. D'après le journal *Le Monde* du 20 février 2013, seulement 45 % des entreprises françaises se sont soumises à l'obligation d'un bilan carbone.

²² Article L 229 - al 1^{er} du Code de l'Environnement.

conditions économiquement et écologiquement supportables²³. Un Observatoire national des effets du réchauffement climatique est également chargé d'évaluer le risque climatique et de faire des recommandations sur les mesures de prévention et d'adaptation à envisager²⁴.

Sur le plan pratique et s'agissant des administrations publiques, le Code des marchés publics (art. 5-C) autorise les acheteurs à fixer des critères de sélection permettant de réaliser des économies d'énergies et de prendre en compte l'objectif de développement durable. De même, le partenariat public privé est un autre moyen de favoriser les économies d'énergie²⁵. Les textes européens et nationaux relatifs à la protection de l'environnement font aussi une place importante aux « contrats de performance énergétique »²⁶. Une autre mesure a consisté à permettre aux collectivités locales de se lancer dans la production d'énergies renouvelables, en dérogeant éventuellement à la mise en concurrence obligatoire²⁷. Les réseaux de chaleur ou la gestion des déchets, qui dépendent des collectivités locales, permettent également de mieux maîtriser la consommation d'énergie destinée au chauffage urbain, y compris à partir de sources d'énergies renouvelables.

Toute une législation sur les économies d'énergie s'est donc développée, mais la cohérence d'un véritable « droit public autonome de l'économie d'énergie »²⁸ pâtit de la multiplicité des acteurs (Etat, collectivités locales), de la variété des sources (internationales, européennes, étatiques, locales), ainsi que de l'hétérogénéité des règles (tantôt obligatoires tantôt simplement incitatives, et dispersées entre plusieurs codes), et l'insuffisance des financements (les économies obtenues ne couvrent pas les investissements à réaliser). Or, s'agissant des énergies renouvelables, il faudra aussi construire des lignes nouvelles pour transporter l'électricité produite²⁹.

B/ L'évolution des filières éoliennes et solaires en France

Les ressources éoliennes et solaires sont des énergies intermittentes, même si depuis quelques années les prévisions météorologiques permettent une meilleure

²³ M. MOLINER-DUBOST, « Air et climat », *Juris Classeur Administratif*, n° 364.

²⁴ Articles L 229-2 à L 229-4 et D 229-1 à D 229-4 du Code de l'Environnement.

²⁵ Lois du 28 Juillet 2008 et du 3 août 2009.

²⁶ Loi du 25 août 2011. Egalement, M.A. PETIOT et P. TERNEYRE, « Le nouveau marché public pour la réalisation de prestations globales et complexes de performances énergétique », in *Actualité Juridique de Droit Administratif*, 2012, pp. 412 et s.

²⁷ Loi du 28 mai 2010 pour la création des Sociétés publiques locales.

²⁸ Sur ce point, F. TESSON et O. BONNEAU, « Vers un droit public de l'économie d'énergie », in *Actualité Juridique de Droit Administratif*, 2012, pp. 2260 et s.

²⁹ A l'horizon 2025-2030, il faudra construire plus de 1.000 km de nouvelles lignes à très haute tension, souterraines et sous-marines, et renforcer 2.000 km de lignes existantes. En 2010, la France a également lancé le projet « Medgrid » dans le cadre du Plan solaire méditerranéen de l'Union pour la Méditerranée. Ce projet de transport à courant continu sur longue distance, doit relier des centrales solaires et éoliennes aux lieux de consommation des deux côtés de la Méditerranée. Un autre défi est le projet « Mare Nostrum de l'électricité », qui concerne l'Afrique du Nord, le Proche Orient et la Turquie. Sur ce point, C. BOUNEAU, op. cit., in *Politique Internationale (précité)*, pp. 406 et s.

prévisibilité. Les réseaux électriques devront donc absorber des grandes variétés de production, et plus ils seront interconnectés plus leur capacité d'absorption sera élevée. Mais à ce jour, la question du stockage n'est pas réglée.

1°/ L'énergie solaire

L'énergie solaire est renouvelable, non polluante, économique, facilement disponible, transformable et modulable, utilisable directement pour les besoins courants en ville et à la campagne, ou même pour la revente à un distributeur d'énergie. Les installations solaires ne sont pas encombrantes et facilement intégrables dans les constructions. Les unités de production peuvent être massives,³⁰ et se présenter comme de grandes toitures situées entre la Centrale de production de masse et le système individuel desservant les particuliers. Assemblées en modules sur 20 à 30 mètres carrés et d'une durée de 20 à 30 ans, les cellules photovoltaïques convertissent directement l'énergie solaire en électricité. Leur intégration architecturale a été notablement améliorée³¹.

2°/ L'énergie éolienne.

L'énergie éolienne produite à grande échelle ou à échelle individuelle ne subit pas les fluctuations incontrôlées des cours, ne pose pas de problème de sécurité, est disponible localement au plus près des lieux de consommation et adaptée aux besoins locaux, permet de limiter les pertes d'énergies lors des transports dans les lignes électriques, ne produit directement ni polluants ni CO₂, échappe au risque d'épuisement de la ressource.

En France, la production électrique éolienne se développe fortement. A la fin de 2008 le pays comptait 2.500 éoliennes pour une puissance installée de 3.300 MW, évitant le rejet de 1,65 million de tonnes de CO₂³². Deux ans plus tard, les installations éoliennes raccordées au réseau fournissaient 5.322 MW, soit 1,8 % de la consommation française. Les objectifs pour 2015 prévoient d'arriver au moins à 17.000 MW, pour atteindre 25.000 MW en 2020 (dont 19.000 sur terre et 6.000 en mer) représentant 10 % de la production nationale d'électricité.

L'énergie éolienne est considérée comme l'énergie renouvelable ayant le plus grand potentiel de développement à court terme, car la France possède le 2^{ème} meilleur « gisement éolien » en Europe après les îles britanniques, les zones

³⁰ Sous forme de « parcs », de « fermes », de « centrales », prenant l'aspect d'alignements ou de panneaux solaires étagés, implantés sur le sol sur plusieurs hectares. Sur ce point, Rapport R. POIGNANT, d'information sur l'énergie photovoltaïque, Assemblée Nationale, n° 1846, 16 juillet 2009.

³¹ Le coût d'un générateur photovoltaïque intégré à un bâtiment varie de 5.000 à 7.000 euros (le coût est moindre en cas de pose au sol), à quoi il faut ajouter le coût des travaux de raccordement au réseau (1.000 à 1.500 euros) d'entretien (1.000 à 2.000 euros selon la puissance et tous les 8 à 10 ans), la taxe d'utilisation du réseau public d'électricité (environ 60 euros par an). Il faut cependant mentionner le régime fiscal favorable (TVA à taux réduit, réduction d'impôt, imposition de la revente d'électricité au titre de l'impôt sur le revenu seulement pour les installations dépassant 3 Kwe).

³² Les parcs d'éoliennes sont de taille variable, le plus important à cette date comptait 70 unités (à Fruges).

régulièrement et fortement éventées se situant sur la façade ouest et sur la façade Méditerranéenne du pays³³.

Enfin, la filière éolienne est créatrice d'emplois puisqu'elle occupait autour de 150.000 personnes en Europe à la fin de 2007, dont environ 7.000 en France à la même date. Le chiffre estimé pour 2012 atteignait 16.000 emplois directs (20.000 avec les emplois indirects). Il n'est pas indifférent de noter aussi, que les constructeurs européens contrôlent plus de 80 % du marché des éoliennes (surtout le Danemark, l'Allemagne et l'Espagne). Par ailleurs, les collectivités locales y trouvent une source de revenus et les propriétaires privés peuvent espérer gagner 2.000 à 3.000 euros par an et par éolienne installée sur leurs terrains.

§ 2. L'adaptation du droit de l'environnement et de l'urbanisme aux énergies renouvelables

Le développement durable, intégrant les économies d'énergies et la production d'énergies renouvelables, a pénétré les différents instruments de planification en matière d'urbanisme, de protection du patrimoine et de l'environnement³⁴.

A/ L'assouplissement des règles et ses limites.

Les réglementations d'urbanisme font référence aux enjeux de l'économie d'énergie, et ont intégré la lutte contre le réchauffement climatique ainsi que le soutien aux énergies renouvelables dans les documents d'urbanisme qui ont été modifiés dans ce sens. Leur prise en compte s'impose d'autant plus, que ces documents doivent contribuer à la réalisation d'un objectif qualifié de « priorité nationale ». Ainsi, les autorisations d'urbanisme ne peuvent pas être refusées en cas d'utilisation de matériaux renouvelables ou de procédés de construction permettant d'éviter l'émission de CO₂ ou de produire de l'énergie renouvelable pour les besoins des occupants des habitations. Le décret du 19 novembre 2009 permet de modifier les documents d'urbanisme qui pourraient empêcher l'implantation de systèmes photovoltaïques³⁵. Les plans locaux d'urbanisme peuvent aussi imposer aux demandeurs de permis de construire, de respecter des objectifs de « performances énergétiques renforcées ». Le respect de cette obligation de « performance énergétique » s'exerce au moment du contrôle de conformité des travaux, une fois la construction achevée.

³³ Dans ces secteurs les régimes des vents sont différents et complémentaires. La ressource éolienne, même si elle est variable, reste prévisible, car la production n'est pas nulle partout au même moment en raison des différences climatiques entre régions. Les vents sont plus fréquents en hiver quand la demande d'électricité est forte, les prévisions météorologiques sont de plus en plus fiables, les variations de la production éolienne sont compensées par les stations de transfert d'énergie, et les connexions avec les autres réseaux européens peuvent être utilisés pour exporter le surplus ou importer en cas de besoin.

³⁴ Articles L 110 du Code de l'urbanisme, L. 642-2 du Code du patrimoine, L. 229-1 du Code de l'environnement.

³⁵ L'article L 123-13 du Code de l'urbanisme permet de supprimer les dispositions d'un Plan Local d'Urbanisme qui auraient pour seul objet ou pour seul effet d'interdire l'installation de systèmes domestiques solaires thermiques ou photovoltaïques, ou de tout autre dispositif individuel de production d'énergie renouvelable.

Là où il n'y a pas de Plan Local d'Urbanisme, les équipements collectifs sont admis en dehors des parties urbanisées, à condition d'être compatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière, sur le terrain de leur implantation. En outre, les projets entraînant une réduction des surfaces situées en secteur non urbanisé et où s'exerce une activité agricole, doivent au préalable recueillir l'avis de la Commission départementale de la consommation des espaces agricoles³⁶. La loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010 vise également à encadrer l'implantation de panneaux photovoltaïques et d'équipements collectifs sur les terres agricoles. Si une construction comportant des installations photovoltaïques est à vocation agricole, cette destination agricole doit être réelle³⁷.

Le Code de l'environnement permet de mettre en œuvre au niveau territorial les engagements internationaux de l'Etat, à travers les Schémas Régionaux du Climat, de l'Air et de l'Energie (art. L 222-1). Comme les collectivités locales sont tenues « de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie et d'économiser les énergies fossiles »³⁸, toutes les régions, les métropoles, les groupements de communes et les communes de plus de 50.000 habitants, sont chargés de mettre en place un « Plan climat énergie territorial » compatible avec le Schéma Régional (art. L 229 - 26 - V du Code de l'environnement).

B/ L'encadrement juridique de la production d'énergies renouvelables

Il convient de rappeler d'emblée, que la loi du 2 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, impose à ce dernier une obligation de rachat au profit des producteurs d'électricité utilisant des énergies renouvelables.

1°/ Les installations éoliennes : le régime général

Adopté en 2007, le Programme d'Orientation de la Politique Energétique exige que toute éolienne, petite ou grande, doit se situer dans une Zone de Développement Eolien, pour pouvoir bénéficier de l'obligation d'achat d'électricité par Electricité de France. En vertu de la loi du 12 juillet 2010, il revient à chaque préfet de déterminer le périmètre de la zone, et la puissance minimale et maximale qui peut y être installée. Plusieurs critères entrent en jeu pour définir cette zone (potentiel éolien, possibilités de raccordement au réseau électrique, protection des paysages, des monuments et des sites). Le préfet intervient à la demande d'une ou plusieurs communes, et le dossier est examiné par la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, qui prend aussi l'avis du Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine. L'avis des communes limitrophes est également recueilli. Après passage du dossier en Commission

³⁶ Article L 112 - 1 - 1 C du Code rural.

³⁷ L'autorisation serait déclarée illégale par le juge s'il s'agit de produire de l'énergie photovoltaïque destinée à la vente : T.A., Marseille, 27 décembre 2011, Préfet des Bouches du Rhône.

³⁸ F. TESSON et O. BONNEAU, op. cit., p. 2258.

Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites, le préfet décide ensuite de créer ou non ladite zone. Tout projet d'installation d'éoliennes doit suivre la même procédure que celle qui a abouti à la création de la zone, et les porteurs du projet doivent contacter les collectivités locales concernées.

L'implantation d'éoliennes constitue une opération d'urbanisme, qui comme telle est en principe soumise à la règle d'urbanisation « en continuité » (art. 145 - 3 - III du Code de l'urbanisme). Il peut cependant être dérogé à cette règle de continuité, pour les installations ou équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées³⁹. En bord de mer, les règles d'urbanisme interdisent de construire dans la bande littorale des 100 mètres en dehors des zones urbanisées (art. L 421 - 6 et L 146 - 4 - III du Code de l'urbanisme). Mais cette interdiction ne s'applique pas aux constructions nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, ni aux ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité, des installations marines utilisant les énergies renouvelables, mais à certaines conditions (enquête publique obligatoire). Quant aux éoliennes offshore⁴⁰, la loi du 12 avril 2010 (art. 90) permet par décret, de dispenser de formalité des installations ou travaux en raison de leur nature ou de leur implantation en mer, sur le domaine public immergé au-delà de la limite des basses eaux (laisse de basse mer).

Un projet éolien peut être lancé par un groupe de particuliers, d'agriculteurs, ou par une collectivité locale, une société privée disposant de capitaux suffisants, une collectivité locale associée à des capitaux privés (société d'économie mixte), une société privée avec participation de la population.

2°/ Les installations solaires : le régime général

Le décret du 19 novembre 2009 et la circulaire du 18 décembre 2009 qui le commente, concernent les centrales photovoltaïques au sol et précisent que ces installations doivent être développées de manière organisée, en veillant à la préservation des milieux naturels et à la protection de certains espaces.

Les constructions et installations nécessaires aux équipements collectifs que sont les centrales photovoltaïques sont autorisées dans les zones naturelles agricoles ou forestières définies par le Plan Local d'urbanisme, d'une part si elles sont compatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière, et d'autre part si elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages (art. L 123 - 1, al. 7 du Code de l'Environnement).

Quant aux panneaux photovoltaïques posés sur les toits des maisons situées dans un périmètre de protection d'un monument historique, leur installation peut

³⁹ Les parcs éoliens peuvent donc bénéficier de la dérogation : C.E., 16 juin 2010, M. Leloustre et C.A.A. de Marseille, 30 mai 2011, Société ERL Energie Renouvelable du Languedoc.

⁴⁰ Sur le régime particulier des éoliennes offshore, C. ROCHE « La réglementation applicable aux éoliennes offshore », in *Actualité Juridique de droit Administratif*, 2007, pp. 1785 et s ; L. BORDEREAUX, « Les éoliennes offshore à l'épreuve du droit du littoral », in *Actualité Juridique de Droit Administratif*, 2012, pp. 177 et s.

être problématique. Cependant, les services départementaux de l'architecture et du patrimoine sont invités par le ministre de la culture à prendre en compte les enjeux du développement durable, et à autoriser les projets qui s'intègrent bien dans leur environnement bâti et dans les paysages, s'agissant des espaces protégés.

Deux arrêtés du 16 mars 2010 précisent les conditions d'achat de l'électricité produite par énergie solaire (J.O. du 23 mars 2010).

C/ Les obligations procédurales

1°/ La variété des règles procédurales.

Les formalités et les démarches administratives sont d'une lourdeur variable, allant de la dispense d'autorisation ou la simple déclaration préalable de travaux, jusqu'à la délivrance obligatoire du permis de construire pouvant impliquer étude d'impact et enquête publique. Selon les cas, les autorités normalement habilitées à intervenir à un titre ou un autre sont le maire et le préfet.

Transposant la Directive européenne n° 85/337/CEE du 27 juin 1985 (modifiée en 1997 et en 2003) et l'article 6 - 8 de la Convention d'Aarhus, la loi du 12 juillet 2010 prévoit que l'autorisation de construire prend en considération l'étude d'impact et l'avis de l'autorité à laquelle l'étude a été transmise, ainsi que le résultat de la consultation du public. Tous les projets qui « par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation » pourraient avoir des incidences notables sur l'environnement et sur la santé humaine, doivent comporter une étude d'impact (art. L 122 - 1 - I du Code de l'environnement).

Les études d'impact sont régies par les articles L 122 - 1 à L 122 - 3 et R 122 - 1 à R 122 - 16 du Code de l'Environnement, et par l'article L 424 - 4 du Code de l'Urbanisme. La loi du 12 juillet 2010 et le décret du 29 décembre 2011 ont refondu leur régime⁴¹, alors que la loi du 27 décembre 2012 a instauré une nouvelle procédure de participation du public aux décisions administratives ayant une incidence sur l'environnement⁴².

Pour certains projets relevant d'un examen au cas par cas (art. R 222 - 2 du Code de l'Environnement), l'autorité compétente en matière d'environnement (art. R 122 - 6) examine, au regard des informations fournies, si le projet doit faire ou non l'objet d'une étude d'impact. Elle rend sa décision qui doit être motivée, dans les 15 jours suivant la réception du formulaire complet. L'absence de réponse de sa part vaut obligation de réaliser l'étude d'impact, et tout recours contentieux contre la décision imposant l'étude d'impact doit être précédé d'un recours administratif préalable devant l'autorité qui a pris la décision.

⁴¹ M. B. LAHORGUE, « La réforme de l'étude d'impact », in *Actualité Juridique de Droit Administratif*, 2010, p. 1807.

⁴² Cette loi prévoit des garanties et des obligations visant à favoriser une participation effective du public et une prise en compte de ses observations.

Il convient également de noter, que c'est le préfet qui est compétent pour autoriser les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie non destinée à une utilisation directe par le demandeur.

2°/ Le régime d'autorisation des installations productrices d'énergie d'origine solaire.

Pour les installations photovoltaïques intégrées à l'habitat, il n'y a pas de régime spécifique. Elles relèvent des règles habituelles en matière d'urbanisme. N'étant pas dissociées de l'ensemble du projet, c'est tantôt la déclaration préalable en mairie qui s'impose, tantôt la demande de permis de construire. La pose de modules voltaïques sur un bâtiment existant ne nécessite donc pas de permis, la déclaration de travaux et l'obtention d'un certificat de non-opposition suffisent. Pour un bâtiment neuf, la pose des modules voltaïques fait partie du dossier de demande de permis de construire⁴³.

C'est de décret n° 2009-1414 du 19 novembre 2009 qui a mis en place un régime d'autorisation spécifique aux ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire installés sur le sol. Les ouvrages installés au sol dont la puissance maximale est inférieure à 3 kilowatts, qui ne dépassent pas 1,80 mètre de hauteur, et dont la surface au sol est d'environ 60 mètres carrés, sont dispensés de formalités. Mais cela n'exclut pas le respect des règles d'urbanisme en vigueur. En secteur sauvegardé délimité, dans un site classé, dans les réserves naturelles, dans un espace classé dans un futur parc national, une déclaration est nécessaire pour de tels ouvrages, même lorsque leur puissance maximale est inférieure à 3 kilowatts (art. R 421 -11 du Code de l'urbanisme).

Pour les ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire installés sur le sol, d'une puissance égale ou supérieure à 250 kwc et correspondant à une surface au sol d'environ 5.000 mètres carrés, le permis de construire est obligatoire, l'étude d'impact est exigée⁴⁴, et l'enquête publique est rendue nécessaire (art. R 123 - 1 du Code de l'environnement).

⁴³ Dans certaines communes, il peut exister des dispositions particulières, concernant par exemple l'aspect ou la couleur des toitures. De même, à proximité d'un monument historique, ou dans un site protégé, l'avis du service des Bâtiments de France peut être exigé.

Les démarches, contacts et documents à produire supposent ; le choix du matériel et le devis d'installation, une déclaration en mairie avec certificat de non-opposition ou un permis de construire, une demande de raccordement auprès du gestionnaire du réseau, un accord des services fiscaux (pour une éventuelle subvention), un prêt accordé par un organisme financier le cas échéant, un contrat signé avec Electricité de France. Une assurance « Responsabilité civile - Dommage aux biens » est aussi obligatoire, pour les incidents sur l'installation domestique ou sur le réseau de raccordement.

⁴⁴ Sauf s'il s'agit de travaux de maintenance ou de grosses réparations. Voir P.BILLET, « Le nouveau régime de l'implantation des panneaux photovoltaïques », *Juris Classeur Administratif*, 2009, n° 2303 et circulaire du 31 décembre 2009 commentant le décret du 19 novembre 2009. Une centrale photovoltaïque doit obtenir un permis de construire : CAA de Marseille, ordonnance du 18 janvier 2011, Commune d'Ajaccio.

3°/ Le régime d'autorisation des installations productrices d'énergie d'origine éolienne.

La Directive européenne n° 97/11/CE du Conseil des ministres, du 3 mars 1997, a laissé (art. 4) une marge d'appréciation aux Etats membres pour décider de soumettre ou non les projets de parcs éoliens à une évaluation des incidences sur l'environnement.

Pour les éoliennes individuelles (moins de 12 mètres), une déclaration préalable en mairie suffit, mais l'accord des voisins est exigé en raison de l'impact visuel et des nuisances sonores⁴⁵. La dispense de formalités au titre du droit de l'urbanisme est valable seulement en dehors d'un site classé ou d'un secteur sauvegardé délimité (art R 421-2-c du Code de l'urbanisme).

L'intégration des éoliennes dans le paysage pose problème du fait de leur taille et de leur nombre. Leur implantation ne peut être envisagée dans des secteurs paysagers remarquables ou préservés, c'est pourquoi elle doit faire l'objet d'analyses et d'autorisations. La demande de permis doit être déposée en mairie et c'est le préfet qui délivrera le permis de construire, qui devra être suivi de l'autorisation d'exploiter accordée par le ministre chargé de l'énergie. Mais le dossier relatif au parc éolien doit contenir l'étude d'impact, avec la localisation des installations et l'évaluation environnementale⁴⁶.

La loi du 3 janvier 2003 a posé de nouvelles exigences en matière d'études d'impact, et le décret du 1^{er} août 2003 a imposé l'étude d'impact pour les « travaux d'installation des ouvrages de production d'énergie éolienne dont la puissance maximale est supérieure à 2,5 MW », et a exigé que soient précédés d'une enquête publique « les travaux d'installation des ouvrages de production d'énergie éolienne d'une hauteur supérieure ou égale à 25 mètres ». Ce régime a encore été renforcé par la loi n° 2010 - 788 du 12 juillet 2010, qui soumet les éoliennes terrestres au régime des installations classées pour la protection de l'environnement, tout en prévoyant un régime de droits acquis pour les installations déjà existantes (art. L 553 - 1 à L 553 - 4 et R 431 - 20 du Code de l'environnement). Le permis reste obligatoire pour les éoliennes terrestres de plus de 12 mètres, et les communes limitrophes du périmètre de projets éoliens doivent être consultées pour avis, sauf dans les Zones de Développement Eolien définies par le préfet. Pour les parcs

⁴⁵ S'il s'agit d'électrifier un bâtiment non relié au réseau, un agrément doit être demandé au maire. Une fois construite, l'installation individuelle doit être concédée à Electricité de France, ou à tout autre fournisseur d'électricité et une redevance mensuelle est à payer qui varie selon la puissance du générateur. Le coût varie de 25.000 à 40.000 euros. Une réduction d'impôt peut-être obtenue pour l'achat d'un aérogénérateur (ne dépassant pas 3 kw) et la TVA est à un taux réduit (10 %). Pour un site isolé, des aides peuvent être obtenues qui peuvent aller jusqu'à 95 % du coût total (Fonds d'Amortissement des Charges d'Electrification, Agence Départementale pour l'Environnement et la Maîtrise d'Énergie). Localement il peut y avoir des aides complémentaires (accordées par l'U.E., les Conseils régionaux ou départementaux). Mais la rentabilité d'un projet individuel en dehors de la ZDE est aléatoire, et si elle existe elle ne débute qu'après la 10^{ème} année.

⁴⁶ Celle-ci expose l'état initial du site d'implantation, l'analyse des effets sur le milieu naturel, les paysages, l'environnement humain et économique, et les mesures destinées à atténuer les inconvénients, notamment sur l'avifaune (compte tenu des couloirs de migration, ou des zones sensibles pour les oiseaux nicheurs).

comprenant plus de 5 mâts et dont la hauteur dépasse 50 mètres, la loi impose une obligation d'éloignement de 500 mètres par rapport aux habitations et aux zones destinées à l'habitation en vertu des documents d'urbanisme (art. L 513 - 1 du Code de l'environnement), et l'étude d'impact réalisée doit prendre en compte la réglementation sur le bruit et les nuisances acoustiques⁴⁷. La création de projets éoliens dépassant 50 mètres de hauteur est précédée d'une enquête publique qui permet à la population de consulter le dossier, de demander des explications et de donner son avis. L'étude d'impact est également obligatoire pour les installations de production d'électricité situées en mer (hydroélectriques).

§ 3. L'IMPORTANCE DES CONTRÔLES

L'autorité administrative compétente se livre à un examen particulier de chaque projet. Le juge ensuite et en cas de litige exerce son contrôle sur les décisions de l'administration et vérifie la conformité à la loi de chaque projet contesté. Plus généralement, ce sont aussi les citoyens qui interviennent dans le débat public, et c'est alors l'opinion publique qu'il s'agit d'éclairer et de convaincre.

A/ La nature et la portée du contrôle exercé par le juge administratif

Si le juge administratif statue le plus souvent sur dossier, il peut aussi utiliser d'autres moyens d'instruction comme la visite des lieux⁴⁸.

S'agissant des installations solaires, on a vu que leur implantation doit éviter la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers. Le rapport de présentation du Plan Local d'Urbanisme, doit contenir une analyse précise sur ce point (art. L 123 - 1 - 2). En cas de modification ou de révision du Plan, en vue de permettre de créer une centrale ou un parc photovoltaïque au sol, le juge fait respecter la règle de « continuité d'urbanisation » imposée par l'article L 145 - 3 - III du Code de l'urbanisme, et sanctionne les manquements à cette règle⁴⁹. Il veille aussi à ce que les effets sur les espaces boisés classés ou sur les sites protégés ne soient pas trop importants⁵⁰.

La jurisprudence la plus abondante concerne les installations d'éoliennes, notamment en ce qui concerne la légalité des permis de construire, par rapport

⁴⁷ La distance entre éoliennes doit être de 400 mètres environ et leur emprise au sol est de l'ordre de 8000 mètres carrés. Un parc de 10 éoliennes couvre environ 10 hectares. La durée de vie d'un parc éolien est estimée à 20 ans et la réglementation précise (art. L 553-3 du Code de l'Environnement), que l'exploitant d'une éolienne est responsable de son démantèlement et de la remise en état du site à la fin de l'exploitation.

⁴⁸ C.E., 1^{er} décembre 1978, Drouet ; 9 février 1989, Association de sauvegarde de la dune de Thoulas.

⁴⁹ T.A. Toulon, 22 décembre 2011, Association « Agir en association » et autres ; T.A. Toulon, 1^{er} décembre 2011, Association de la Défense de l'environnement et du patrimoine forestier.

⁵⁰ T. A. Toulon, 2 juillet 2010, Préfet du Var.

aux règles relatives à la sécurité publique (art. R 111 - 2 du Code de l'urbanisme) et en cas d'atteintes aux sites⁵¹.

Le juge module son contrôle, qui est donc plus ou moins poussé selon les cas : ainsi, il exercera un contrôle restreint ou minimal sur les décisions d'octroi du permis de construire⁵², et un contrôle normal (c'est-à-dire maximal) sur les décisions de refus⁵³. Les juges du fond, en première instance ou en appel, apprécient souverainement (sauf dénaturation des faits qui serait invocable en cassation) si un projet est de nature à porter atteinte ou non à l'intérêt des lieux avoisinants. C'est ainsi qu'il peut considérer que l'article R 111 - 21 (précité) s'applique, même si les lieux ne font pas l'objet d'une protection spéciale. C'est donc le juge qui apprécie lui-même l'intérêt d'un site, pour vérifier s'il nécessite une protection⁵⁴. L'existence d'une protection spécifique (pour les monuments historiques par exemple) pourra être retenue par le juge, pour déterminer les éléments qui méritent protection⁵⁵. Il peut également prendre en compte les caractéristiques du site, les dimensions respectives de la construction autorisée et des immeubles avoisinants⁵⁶.

C'est ainsi, et à titre d'illustrations, que le juge considère que le permis de construire a été légalement accordé, dans le respect de l'article R 111 - 21 du Code de l'urbanisme :

- lorsque l'altération de la vision du site n'est pas disproportionnée par rapport à l'intérêt que représente l'économie de territoires réalisée du fait de la concentration des éoliennes (CAA Marseille, 10 février 2011, Société Compagnie du vent) ;

- pour 4 éoliennes et un poste de livraison d'électricité, dès lors que leur implantation se situe dans un vaste espace agricole remembré et ne présentant pas de caractère particulier, et alors que les habitations les plus proches sont à plus de 700 mètres (CAA Nancy, 26 novembre 2009, Devaux et autres c/Préfet de la Marne) ;

- pour un projet de 5 éoliennes, qui ne portent pas atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux, dans la mesure où il s'agit d'un paysage de campagne ouvert, dépourvu de sites remarquables, et que les monuments historiques se trouvent à

⁵¹ L'Article R 111-21 du Code de l'urbanisme dispose, que « Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales, si les constructions, par leur hauteur, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains, ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ». Cette disposition est d'ordre public, et le moyen tiré de cet article est donc invocable à tout moment et à tout stade de la procédure, et le juge peut et doit même l'invoquer d'office.

⁵² C.E., 4 octobre 1974, Ministre de l'Équipement c/Consorts Metras ; 19 juin 2002, Commune de Beausoleil.

⁵³ C.E., 6 juillet 1979, Ministre de l'Environnement c/Derentsky.

⁵⁴ C.E., 21 mars 2001, Courrège.

⁵⁵ C.E., 28 novembre 1986, Brignolas.

⁵⁶ C.E., 18 octobre 2000, Epoux Nougarou.

plus de 10 km et qu'en outre ils sont masqués par le bâti et la végétation (CAA Nantes, 1^{er} juillet 2011, Association tempête de Beauce) ;

- pour un projet qui réunit deux programmes de 2 et 4 éoliennes en un seul site, ne dénaturant pas le paysage, non disproportionné par rapport à la défense d'autres intérêts publics, et compte tenu de l'économie faite sur les territoires utilisés (CAA Marseille, 16 juin 2011, Roy) ;

- pour 12 éoliennes de 98 mètres de hauteur, visibles depuis un monument classé et partiellement visibles depuis différents villages, dès lors que le paysage n'est pas défiguré (CAA Lyon, 3 février 2004, Ministre de l'équipement c/Société Eole)

En revanche, le juge considère que le permis de construire a été légalement refusé en application de l'article R 111 - 21 du Code de l'urbanisme :

- pour 2 éoliennes de 91 mètres de hauteur, à proximité d'un sommet montagneux et à 500 mètres d'un site d'importance communautaire, dans un parc naturel régional, dans un secteur répertorié comme paysage remarquable, qui portent donc atteinte aux paysages naturels par leur localisation et leur dimension (CAA Nancy, 30 octobre 2008, Ministre de l'Ecologie c/Commune de la Bresse) ;

- pour des éoliennes de 123,5 mètres, dont l'implantation doit se situer dans la partie la plus protégée d'un parc naturel régional (CAA Bordeaux, 22 janvier 2009, Ministre de l'Ecologie) ;

- pour 5 éoliennes de 99,7 mètres, qui se trouvent en co-visibilité avec 4 châteaux classés monuments historiques (CAA Marseille, 28 juin 2007, Société d'exploitation Energie Sud ; CAA Nantes, 24 décembre 2010, Association Vents de folie) ;

- pour un projet de 6 éoliennes dont 2 sont nettement détachées des 4 autres, affectant ainsi la cohérence du parc éolien et la composition du paysage remarquable, et compte tenu de leur hauteur (CAA Douai, 23 décembre 2011, Société Innovent) ;

- pour 6 éoliennes de 145 mètres, formant une courbe de 2,2 km, à une altitude de 420 mètres, entre deux villages, dans un endroit moyennement favorable et à une distance de 2,5 à 7,6 km d'un site montagneux emblématique, dans un rayon de 10 km comprenant 18 monuments historiques, et à 2 à 3 km d'un paysage identifié comme remarquable (CAA Nancy, 9 juin 2011, Aquilon Energies SAS) ;

- pour 17 éoliennes en zone de montagne, au motif que l'opération dénature le site et transforme ses caractéristiques essentielles (CAA Marseille, 21 octobre 2010, Société EDF Energies Nouvelles-France) ;

Le juge administratif considère également qu'il y a un doute sérieux sur la légalité d'un permis de construire justifiant la suspension de la décision, lorsque l'étude d'impact relative à un projet de parc n'a pas été mise à la disposition du public avant la délivrance du permis⁵⁷. De même, l'étude d'impact qui ne

⁵⁷ C.E., 7 juillet 2001, Ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer c/Association pour la protection des paysages du sud de la Drôme.

comporte pas d'estimations sonores à partir d'une habitation proche (située à 150 m) est insuffisante au regard de l'article L 553 - 2 du Code de l'environnement, ce qui entache d'illégalité le permis de construire une éolienne⁵⁸. Mais il a été également jugé, qu'augmenter de 15 % la hauteur initiale d'une éolienne⁵⁹ n'a pas pour effet de modifier l'impact sur le paysage, que cette modification ne nécessite pas un nouveau permis de construire et que le permis modificatif suffit, dès lors que les autres caractéristiques de l'installation sont inchangées.

B/ Le poids et le rôle de l'opinion publique

Le juge européen a très récemment confirmé la place qu'il convient de donner aux citoyens dans toute procédure qui a trait à la protection de l'environnement. Dans un arrêt Križan et autres du 15 janvier 2013, la Cour de Justice de l'Union européenne rappelle, que pour toute décision d'urbanisme comportant des renseignements pertinents pour la procédure d'autorisation d'une installation classée au titre de la protection de l'environnement (ce qui est le cas des éoliennes), le public doit avoir accès au dossier dès le début de la procédure et que cela ne peut pas lui être refusé, même pas pour des motifs tirés du secret des affaires.

Il est évident que les infrastructures concernant les sources d'énergies renouvelables doivent être acceptées par les populations. Or, celles-ci manifestent une réticence croissante pour les projets d'envergure, nourrie par une méfiance envers les lobbies, les groupes de pression qui peuvent perturber les politiques publiques. Cette suspicion concerne aussi les détenteurs du pouvoir en général (politique, technique, juridique ou financier)⁶⁰. C'est précisément cela qui a conduit à développer les pratiques démocratiques, et qui incite l'Etat à rechercher le consensus en renforçant les procédures de consultation, et à développer le débat public, afin d'impliquer les populations à tous les stades des projets en matière énergétique.

Les procédures administratives sont toujours d'un maniement délicat, dans la mesure où elles répondent à un indispensable devoir d'information et de dialogue. La construction consentie des projets énergétiques, locaux ou nationaux, est

⁵⁸ C.E., 30 décembre 2010, M. Humblot et Association Pare-brise.

⁵⁹ Le mât passant de 56 à 66 mètres, le diamètre des rotors et la puissance étant inchangés : CAA Nantes, 16 novembre 2012, Société Innovent.

⁶⁰ Le développement de l'énergie éolienne peut contrarier la politique touristique et la politique culturelle, et se heurter aux réticences des collectivités locales. Tel est le cas en région Languedoc-Roussillon, où dans deux départements pourtant favorisés par le régime des vents, des Associations vouées à la défense de l'environnement ou du patrimoine naturel et culturel ainsi que des Assemblées élues, considèrent que l'identité paysagère et environnementale locale est incompatible avec l'implantation d'éoliennes. Le département de l'Aude est défavorable au Schéma régional éolien envisagé par le préfet, qui considère que sur 90 % du territoire départemental l'implantation d'éoliennes serait possible, alors qu'une procédure de classement au patrimoine mondial de l'UNESCO de plusieurs châteaux a été engagée, qui pourrait être compromise par un très grand nombre d'éoliennes, nuisant ainsi aux ressources agricoles et à l'attrait touristique d'un paysage jusqu'ici préservé. Le département de la Lozère avance aussi l'argument selon lequel l'économie locale repose sur l'agriculture et le tourisme, qui serait compromise par l'implantation d'éoliennes en nombre excessif et de manière dispersée. Sur ces tensions existant localement, Le Monde du 9 mars 2013.

devenue un impératif démocratique, même si l'opinion publique peut se révéler paradoxale, voire même contradictoire⁶¹. Alors que dans les années 1980 il fallait 3 à 4 ans pour construire une ligne électrique, le système est désormais bloqué et il faut aujourd'hui près de 10 ans⁶². La France n'est pas la seule à subir les effets des contraintes réglementaires. En Allemagne également, les opérateurs de réseaux sont confrontés à des débats publics qui retardent les projets. Dans ce pays pourtant acquis aux énergies renouvelables, les populations acceptent mal « la construction de milliers de kilomètres de lignes électriques traversant son territoire du Nord au Sud, pour relier les grands parcs éoliens offshore de la Mer du Nord à la Bavière industrielle »⁶³. Pour la durée des procédures, la France se situe juste derrière l'Allemagne, où elles durent entre 8 et 15 ans. On comprend mieux les difficultés que rencontre l'Allemagne qui a par ailleurs décidé de renoncer à l'énergie nucléaire.

Des procédures de raccordement aussi longues empêchent le développement rapide des énergies renouvelables. La viabilité des filières éolienne et solaire est donc problématique, en raison des délais de raccordement qui dépassent largement les délais de construction et d'implantation de ces nouveaux moyens de production énergétique. Les délais raisonnables devraient se situer autour de 3 à 4 ans, et l'Allemagne a engagé une réforme du régime juridique applicable, en centralisant les processus de décision. En France également, il conviendrait de rationaliser les démarches qui parfois s'additionnent et se superposent.

L'enjeu est de trouver la meilleure voie possible pour permettre l'expression des inquiétudes et des souhaits des citoyens, sans que des opposants systématiques et organisés puissent imposer leur idéologie négative en confisquant le débat public. Pour cela, et en ce qui concerne les thèmes touchant aux énergies renouvelables, il faut améliorer l'information, expliquer que l'énergie n'est pas un don du ciel qui serait inépuisable. L'énergie est un élément vital à la fois pour l'économie, pour le confort et le bien de tous. C'est pourquoi le débat public doit s'appuyer sur des réalités, et il faut justifier les décisions, convaincre en faisant de la pédagogie, pour que les infrastructures nécessaires recueillent l'adhésion des populations concernées.

⁶¹ Ainsi, selon un sondage IPSOS réalisé du 2 au 8 mars 2012, il a été constaté que si 78 % des Français sont d'accord pour dire que le réseau électrique est une source importante d'emplois et un facteur de croissance économique, ils considèrent dans la même proportion (à 78 %), que les lignes électriques constituent une nuisance visuelle et qu'elles nuisent au paysage : M. DERDEVET, op. cit., in *Politique Internationale* (précité), p. 414.

⁶² Le chantier de la ligne à haute tension Cotentin-Maine, pour évacuer la production de la future centrale nucléaire de Flamanville, est en voie d'achèvement. Si les travaux ont duré un an, il a fallu 10 ans pour achever les procédures administratives préalables : D. MAILLARD, op. cit., in *Politique Internationale* (précité), p. 345.

⁶³ M. DERDEVET, *ibidem*.

CONCLUSION

La véritable question qui se pose à tous aujourd'hui, est de savoir vers quel modèle de croissance énergétique (verte ou sale) il faut aller. Les choix à faire sont à la fois d'ordre économique et environnemental. La maximisation du PIB ne peut plus être l'unique objectif, si cela doit continuer à se faire en mettant en danger l'environnement, la santé et le bien-être, en particulier des prochaines générations.

Jusqu'à présent dans l'ordre économique, les gouvernements se sont beaucoup focalisés sur le coût du travail, en négligeant celui de l'énergie. La situation les oblige désormais à se soucier plus du facteur énergétique, et non plus à se concentrer uniquement sur la réforme des marchés du travail⁶⁴.

La gestion de la planète doit être plus collective et solidaire, car les réponses à apporter aux problèmes climatiques sont complexes et les confrontations géopolitiques ralentissent fortement les progrès. La période actuelle de transition énergétique, doit conduire d'ici à 2050 vers des systèmes émettant beaucoup moins de gaz à effet de serre. Or, plus d'un milliard et demi d'individus (en Asie, en Afrique, en Amérique du Sud) veulent accéder aux formes modernes d'énergie, même dans des conditions dangereuses pour leur propre santé et celle des autres. Par ailleurs, les marchés d'équipements liés aux filières d'énergies renouvelables (notamment d'origine solaire) suscitent des affrontements internationaux. La pression à la baisse exercée par la Chine sur les prix des composants photovoltaïques perturbe les industries notamment allemande et américaine, conduisant à des enquêtes pour dumping. A cette lutte dans le domaine de l'énergie solaire, il faut ajouter les rivalités liées à la gestion des « terres rares », dont la Chine possède presque la totalité des réserves économiquement exploitables⁶⁵.

La situation actuelle impose à la fois, de faire progresser la gestion internationale des ressources de la planète, et de multiplier les actions concrètes localement. En effet, en raison de la complexité des intérêts industriels et financiers qui se confrontent, les grandes conférences internationales ne suffisent pas. Pour sortir des impasses actuelles, ce sont les politiques locales et régionales de l'énergie qui peuvent apporter des éléments de solution, et montrer que les objectifs de croissance économique et de préservation de l'environnement ne sont pas forcément incompatibles, même s'ils ne sont pas spontanément conciliables.

Pour l'instant, la conduite des politiques publiques est incertaine : le temps de crise ne permet pas toujours de mener une politique tournée vers la transition énergétique. Les Etats membres de l'U.E. n'agissent pas encore de manière suffisamment concertée. Mais une gouvernance énergétique refusant les limitations de souveraineté est un luxe dans le contexte de crise actuelle, surtout face aux pays qui s'en tiennent à une politique industrielle sans scrupules envers le reste du monde. S'agissant du changement climatique, le but est de modifier

⁶⁴ F. TESSON et O. BONNEAU, *op.cit.*, pp. 377-378.

⁶⁵ P. GEOFFRON, *op. cit.*, in *Politique Internationale (précité)*, p. 360.

les comportements et d'encourager les innovations nécessaires pour un coût raisonnable. Mais plus les changements structurels sont entrepris tôt, moins le prix à payer pour changer de type de croissance sera élevé.

BIBLIOGRAPHIE

BERGE J.S. et ROBIN-OLIVIER S., Droit européen, P.U.F, coll. Thémis, 2008.

BOUNEAU C., DERDEVET M., PERCEVOIS J., Les réseaux électriques au cœur de la civilisation industrielle, Timée Editions 2007.

CENTRE D'ETUDES JURIDIQUES d'URBANISME de l'Université d'Aix-Marseille III, Travaux du Colloque du 15 décembre 2005 sur « Construire des quartiers durables : du concept au projet urbain », in Revue Française de Droit Administratif, 2009, pp. 748 et s.

CHEVALLIER J.M., GEOFFRON P., Avenir énergétique : cartes sur table, Folio-Gallimard, 2012.

Code de l'énergie, Dalloz, ed. 2012. – Code de l'environnement, Dalloz, ed. 2012. - Code de l'urbanisme, Dalloz, ed. 2012.

COMMISSION BRUNDTLAND Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement (CMED),. Notre Avenir à tous, ed. du Fleuve, Montréal, 1989.

DERDEVET M., L'Europe en panne d'énergie. Pour une politique énergétique commune, Descartes et Cie, 2009.

DONY M., Droit de l'Union Européenne, ed. de l'Université de Bruxelles, 2011.

DUBOIS L. et BLUMANN C., Droit matériel de l'Union Européenne, 3^{ème} ed., Montchrestien.

GALAN P., « Les installations photovoltaïques et le droit de l'urbanisme », in Actualité Juridique de Droit Administratif, 2010, pp. 2147 et s.

GAZETTE DU PALAIS, Droit de l'environnement, Spécial « Energies renouvelables », 18-19 janvier 2006.

HENRIET P. et MAGGIAR N., « Croissance verte et croissance économique », Bulletin de la Banque de France, n° 190/2012, pp. 143 et s.

HILLS J., Getting the Measure of Fuel Poverty, CASE report 72, mars 2012.

JEGOUZO Y., « La réforme des enquêtes publiques et la mise en œuvre du principe de participation », in Actualité Juridique de Droit Administratif, 2010, pp. 1812 et s.

LAGENDIJK V., Electrifying Europe, Amsterdam, Aksant, 2008.

Le BAUT-FERRASSE B et MICHALLET I., Droit des énergies renouvelables, ed. du Moniteur, 2008.

LE MONDE (journal) des 3, 8, 11, 23 et 31 janvier 2013, 6, 19 et 26 février 2013.

MOLINER-DUBOS M., « Air et climat », Jurisclasseur Administratif, n° 364.

OBSERVATOIRE DE L'ÉNERGIE, Les énergies renouvelables en France 1970-2005, Ministère de l'industrie, Paris, 2006.

POLITIQUE INTERNATIONALE, n° 137/2012, Dossier spécial sur « La politique européenne de l'énergie », pages 327 à 416.

RIFKIN J., La troisième révolution industrielle. Comment le pouvoir latéral va transformer l'énergie, l'économie et le monde, Ed. Les liens qui libèrent, 2012.

ROCHER L., Action locale et planification climatique, Jurisclasseur Administratif, n° 2389.

SABLIÈRE P., « Un Code en manque d'énergie », in Actualité Juridique de Droit Administratif, 2011, pp 1427 et s.

STERN N., « The economics of climate change », The Stern Review, Cambridge University Press, 2007.

TERNEYRE P., « Energies renouvelables - Contrats d'implantation », Lamy 2010, pp. 7 et s.

TESSON F., et BONNEAU O., « Vers un droit public de l'économie d'énergie », Actualité Juridique de Droit Administratif, 2012, pp. 2256 et s.

ENERGY CHALLENGES: EUROPEAN VIEWPOINTS AND FRENCH ANSWERS

The European Union attempts to improve the European energy market so that it is better coordinated because in a unified Europe it is no longer possible to act in isolation. The production of energy from renewable sources of great proportions demands a mutually linked European energy market if the aims established in the "Energy and Climate" programme and adopted in 2009 are to be achieved. The aim of this paper is to establish how the principles of European Law influence legal norming in energy issues and in the battle against global warming. The development of energy which does not emit carbon dioxide is in accordance with the aims set by the European Union. In that area, this development relies on regions, and not just countries which are not always able to implement defined ambitious aims. Energy continues in the majority of cases to depend on the power of countries and European control is limited. The European Union participates mainly in the co-ordination and support of national policy, within provisions relating to trans-European networks and within environment protection policy. In principle, the measures relating to the choice of each country from the various sources of energy and on the general structure of providing energy have been unanimously accepted. Particular attention has been given to comparing the French legal rules which are applied in the development of renewable sources of energy and the adaptation of the law on renewable sources of energy and laws on environmental protection to urban planning and the importance of supervision with European legal standards of regulation.

Key words: *energy challenges, European viewpoints, administrative procedure*