



# Le régime de l'autorisation environnementale unique : vers une simplification accrue des projets ?

*Source : Ordonnance n°2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale ; Décret n°2017-81 relatif à l'autorisation environnementale ; Décret n°2017-82 relatif à l'autorisation environnementale.*

L'expérimentation de l'autorisation environnementale unique a été introduite par l'ordonnance du 20 mars 2014, prise sur le fondement de la loi du 2 janvier 2014 habilitant le gouvernement à simplifier et à sécuriser la vie des entreprises. Elle a été ensuite validée par le Conseil d'État (CE, 30 décembre 2015, *Association Vent de colère !*, n°380503). Cette expérimentation visait à simplifier le régime des autorisations administratives en matière environnementale et, notamment, concernant certains projets de production d'énergie renouvelable.

Au vu de ses résultats prometteurs, le choix de pérenniser cette expérimentation a été fait par le gouvernement. Cela s'est traduit par l'ordonnance du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale et son décret d'application de la même date, qui ont créé un nouveau titre VIII au sein du code de l'environnement intitulé « Procédures administratives » et comportant un chapitre unique intitulé « Autorisation environnementale » et composé des articles L.181-1 à L.181-31.

L'objectif affiché de la réforme de l'autorisation environnementale unique est de faire passer le délai d'instruction de telles demandes à neuf mois, de simplifier les démarches administratives du portage de projet et de limiter les risques juridiques de ceux-ci, et ce sans toutefois modifier l'environnement juridique applicable au montage de tels dossiers (1). Il semblerait que le nouveau régime n'ait pas pour autant réussi à atteindre pleinement les objectifs escomptés (2).

## **1. Une simplification certaine**

### **a. La réduction des délais d'instruction et de recours**

Jusqu'à présent, les projets relevant de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et sur l'eau et les milieux aquatiques étaient soumis à un nombre très important d'autorisations diverses pouvant aller jusqu'à une douzaine, chacune pouvant faire l'objet d'un recours contentieux spécifique dans le délai de recours en vigueur. Le délai d'instruction de tels dossiers pouvait alors aller jusqu'à quinze mois.

Désormais, les porteurs de projets n'auront à déposer qu'un seul dossier, reprenant l'ensemble des différentes autorisations nécessaires, auprès d'un guichet unique – DDTM ou préfecture – (art. L.181-2).



Il n'existera plus qu'un seul dossier et une seule instruction (art. L.181-9) pendant laquelle une seule enquête publique débouchera sur une seule décision d'autorisation ou de refus.

Ces décisions pourront alors faire l'objet d'un recours contentieux dans un délai de deux mois pour le pétitionnaire et de quatre mois pour le tiers intéressé (art. R.181-50).

### ***b. La préservation de la viabilité du projet***

L'on pourrait voir en ce dossier unique et cette autorisation unique une certaine contrainte pour l'évolution du projet initial, voire un blocage dans le développement du projet de production d'énergie renouvelable. Néanmoins, le législateur a souhaité anticiper cela en permettant au pétitionnaire de réaliser son projet en plusieurs tranches successives ou simultanées. Cette faculté permettra au pétitionnaire de solliciter des autorisations environnementales distinctes pour celles des tranches qui le nécessitent (art. 181-7). Grâce à cette disposition, le pétitionnaire n'est pas tenu d'envisager dès le départ toute les perspectives d'évolution du projet mais pourra l'adapter au fur et à mesure, tout en étant astreint à la nécessité d'obtenir une nouvelle autorisation pour chaque tranche.

En outre, pour ne pas être dans la logique du « tout ou rien » à l'occasion d'un contentieux devant le juge administratif, celui-ci dispose d'un pouvoir d'annulation partielle ou de régularisation de l'autorisation unique (art. L.181-18). Le pétitionnaire n'aura ainsi pas à reprendre à zéro toute la procédure de demande d'autorisation en cas d'illégalité d'une partie de son dossier.

À la lecture de ces éléments, le gouvernement manifeste ainsi sa volonté de simplifier la mise en œuvre de tels projets. Les objectifs initiaux de simplification et d'accélération des projets sont bien atteints malgré une réforme critiquable à d'autres égards.


## **2. Des contraintes toutefois persistantes**

### ***a. Une simplification à relativiser***

Le nouveau régime de l'autorisation unique ne va pas totalement au bout de la logique qui voudrait simplifier le plus possible les démarches du pétitionnaire puisqu'il importe de maintenir une protection de l'environnement efficace et de garantir les droits des tiers intéressés qui pourraient s'opposer au projet.

En effet, les porteurs de projets relevant de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) se voient contraints de fournir des pièces complémentaires dans leur demande d'autorisation unique. Celle-ci est effectivement subordonnée à la fourniture par le requérant d'une étude de dangers qui précise les risques en cas d'accident (art. L.181-25)

De plus, s'agissant de la production d'électricité d'origine éolienne, le décret invite le préfet à demander un avis conforme de plusieurs autorités administratives (art. R.181-32) – au premier chef desquelles l'Architecte des Bâtiments de France – qui, par leur refus, peuvent bloquer le projet de production. Cette disposition, loin de faciliter l'obtention de l'autorisation, risque de gêner nombre de délivrances d'autorisations.



Une dernière limite notable vient donner encore plus de poids à la critique précédente, en ce que le choix a été fait par le législateur de déroger au principe posé par la loi du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens qui prévoit que le silence de l'administration gardé pendant deux mois vaut décision d'acceptation. Afin de simplifier complètement la procédure de l'autorisation environnementale unique, il aurait été cohérent que le silence des différentes autorités administratives consultées dans le cadre de l'instruction de la demande vaille acceptation. Néanmoins, le législateur a, une nouvelle fois, fait exception au principe en disposant que ce silence valait refus. Il s'agit d'un frein important à une réelle simplification qui sera certainement, en pratique, contre-productif.

### **b. Un risque d'insécurité**

Des risques de fragilité de la nouvelle procédure se font également jour, au point d'engendrer une insécurité pour le pétitionnaire.

La première fragilité notable est à observer dans l'article R.181-52 qui dispose que « *les tiers intéressés peuvent déposer une réclamation auprès du préfet, à compter de la mise en service du projet autorisé, aux seules fins de contester l'insuffisance ou l'inadaptation des prescriptions définies dans l'autorisation (...)* ». Cette disposition vient limiter la volonté de réduire les délais contentieux à l'encontre des autorisations environnementales uniques. De surcroît, le débat issu de cette contestation ne peut qu'insécuriser le porteur du projet détenteur de l'autorisation sur la légalité de ce projet, même s'il ne s'agit pas de l'objet de cette réclamation.

Enfin, l'article R.181-44 met à la charge des mairies et des préfectures les modalités de publicité des autorisations administratives lorsqu'elles sont concernées par le projet. C'est cette publicité qui fait courir le délai de recours contentieux à l'encontre de l'autorisation. Dans ce cadre, le porteur de projet bénéficiaire d'une telle autorisation se retrouve dès lors tributaire de l'action de l'administration sur cette obligation de publicité et devra être vigilant à la bonne application, par les mairies et préfectures, de ces modalités afin de garantir au mieux sa sécurité juridique. Des cas antérieurs de défaut d'affichage ou de défaut de preuve d'affichage ont effectivement déjà remis en cause certains projets.

Ces limites et fragilisations viennent sans doute restreindre la portée de la simplification apportée par l'ordonnance du 26 janvier 2017, sans pour autant remettre en question l'intérêt réel de celle-ci. En effet, le montage administratif des demandes d'autorisation environnementale se trouve désormais grandement facilité, au profit du développement des projets de production d'énergie renouvelable.



Lionel Tardy, doctorant Pau Droit Public et responsable du pôle des affaires juridiques et du domaine public à la mairie d'Oloron-Sainte-Marie

