

## LA PLANIFICATION DES EMR EN DROIT FRANÇAIS

Nicolas BOILLET

*Maître de conférences de droit public  
UMR AMURE M 101  
Université de Brest*

Malgré leur présence effective dans plusieurs pays du nord de l'Europe, les énergies marines renouvelables constituent toujours en France un objet juridique mal défini. La loi du 12 juillet 2010 a certes fixé les grandes lignes du droit des EMR, mais ce régime juridique reste encore à préciser, notamment en ce qui concerne la planification de cette activité.

Tout concourt à ce que la planification spatiale soit une condition majeure du développement des EMR. Dans les faits, l'espace maritime est pour l'essentiel vierge d'aménagement et d'équipement pérenne, mais constitue un lieu d'activités humaines économiques et stratégiques continues. L'implantation d'unités de production d'EMR, consommatrices d'espace<sup>1</sup>, ne peut donc résulter que de décisions publiques prises dans un cadre coordonné tenant compte des différents usages et des impératifs de sécurité et d'environnement.

Deux puissants motifs œuvrent à l'essor des énergies marines renouvelables. D'une part, l'espace maritime est perçu par les autorités de l'Union européenne comme une source de développement économique<sup>2</sup>, même si elles visent en même temps la protection du patrimoine biologique qui s'y

---

<sup>1</sup> Par exemple, la superficie du lot de Saint-Brieuc prévu à l'appel d'offres éolien en mer du 5 juillet 2011 est de 78 km<sup>2</sup>, en comparaison la superficie de Belle-Ile est de 84 km<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> « Faire en sorte que la planification de l'espace maritime soit de mise dans tous les États membres renforcerait une croissance durable dans le secteur maritime. La planification de l'espace maritime, dont dépendent la sécurité juridique, la prévisibilité et la transparence, réduit les coûts des investisseurs et des opérateurs, notamment ceux dont l'activité se déploie dans plusieurs États membres. Ces éléments entrent en jeu pour encourager les investissements, pour créer de la croissance et de l'emploi, dans le droit fil de la stratégie Europe 2020. » Communication de la Commission, *Planification de l'espace maritime dans l'UE – bilan et perspectives d'évolution*, du 17/12/2010, COM(2010) 771 final.

trouve<sup>3</sup>. D'autre part, les énergies renouvelables en général répondent aux objectifs de la politique de l'énergie dans le cadre du développement durable<sup>4</sup>, notamment en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre<sup>5</sup>.

La spécificité maritime est le facteur principal de l'élaboration d'un régime juridique particulier pour les EMR. D'un côté, elle explique le choix d'un système de planification nouveau avec la gestion intégrée de la mer et du littoral qui doit servir de cadre aux EMR<sup>6</sup>. La planification de l'espace maritime n'était pas inexistante, à l'exemple des schémas de mise en valeur de la mer<sup>7</sup>, des schémas dans le domaine de l'aquaculture<sup>8</sup> ou des plans relatifs aux diverses aires marines protégées<sup>9</sup>, mais les documents de la nouvelle gestion intégrée de la mer et du littoral viennent combler les lacunes des instruments précités sur les plans qualitatif et quantitatif. D'un autre côté, la spécificité maritime motive la neutralisation d'instruments de planification d'autres législations, comme les documents de la planification d'urbanisme.

L'idée d'une gestion intégrée de la mer et du littoral est séduisante. Néanmoins, l'enjeu est de dépasser la juxtaposition de deux particularismes du droit, celui de la mer et celui du littoral, ce qui au regard du droit positif n'est pas évident. En effet, avec la loi de 1986 le droit du littoral s'est lui aussi développé sur un mode particulier. Le droit de l'urbanisme littoral diffère du droit de l'urbanisme de droit commun – c'est-à-dire dans les communes non littorales – par l'application de règles spécifiques. Un bon exemple de cette difficulté est justement le statut variable des éoliennes que l'on peut ranger dans trois situations distinctes en fonction de leur implantation

---

<sup>3</sup> Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»), *JOUE*, 25/06/2008, L164, 19.

<sup>4</sup> « L'éolien en mer [...] peut contribuer notablement à la réalisation des trois objectifs clés de la nouvelle politique de l'énergie, à savoir réduire les émissions de gaz à effet de serre, assurer la sécurité d'approvisionnement et améliorer la compétitivité de l'UE », Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Énergie éolienne en mer: réaliser les objectifs de politique énergétique à l'horizon 2020 et au-delà, COM (2008) 768 final, 13/11/2008.

<sup>5</sup> La planification peut aider à résoudre ce paradoxe des énergies renouvelables selon lequel des technologies permettant le développement durable risquent de porter atteinte à l'environnement, qu'il s'agisse de biodiversité ou de paysage.

<sup>6</sup> Article L. 219-1 et s. C. env., créés par l'article 166 de la loi du 12 juillet 2010, ENE.

<sup>7</sup> Article 57 de la loi du 7 janvier 1983, V. A.-H. MESNARD, in J.-P. BEURRIER, *Droits maritimes*, Dalloz, 521, p. 731 et s.

<sup>8</sup> Exemple des schémas des structures des exploitations de cultures marines au niveau des bassins, décret modifié n° 83-228 du 22 mars 1983.

<sup>9</sup> Par exemple, les chartes des parcs nationaux, les chartes des parcs naturels régionaux, ou les plans de gestion des parcs naturels marins.

dans l'espace, et ce depuis la jurisprudence *Néoplouvien*<sup>10</sup> appliquant le principe de construction en continuité avec l'agglomération aux éoliennes projetées sur le territoire des communes littorales. Ainsi, l'on peut identifier maintenant des régimes juridiques distincts pour les éoliennes « terrestres », pour les éoliennes « marines » et pour les éoliennes « littorales ».

Afin de saisir les rapports entre le thème de la planification et celui des EMR, il est possible de distinguer trois types d'instruments. En premier lieu, les documents de planification de l'espace maritime (ou gestion intégrée de la mer et du littoral, GIML) peuvent se saisir de la question des énergies marines renouvelables au même titre que toutes les activités maritimes. En second lieu, il existe des documents spécifiques aux EMR que sont les documents étatiques de planification de l'éolien en mer, mais ceux-ci ne sont pas issus de règles prévues par la loi ou le règlement. En troisième lieu, des documents de planification issus de diverses législations peuvent concerner de façon directe ou indirecte les EMR. Il importe de tenter de dessiner l'architecture de la planification des EMR, et cela en tenant compte de la question fondamentale du caractère obligatoire ou non des documents et donc de leur portée juridique. Autrement dit, il s'agit de rechercher s'il y a un droit de la planification des EMR. Pour ce faire, l'étude du cadre juridique et politique et des faits actuels, surtout en ce qui concerne l'éolien, peut constituer un point de départ de l'analyse de la planification des EMR. Ainsi, les instruments de planification tels qu'ils se présentent aujourd'hui constituent les prémices d'un système à venir (I). Après le constat des instruments existants, l'architecture de la planification des EMR doit être envisagée dans l'ensemble des documents de planification pouvant intéresser les énergies marines renouvelables, cela dans une approche plus prospective (II).

### **I. Les prémices de la nécessaire planification des EMR**

Le cadre de la planification des énergies marines renouvelables dépend tant des règles relatives à l'espace maritime que des règles relatives à la production d'énergie (A). Dans les faits, le développement souhaité par les pouvoirs publics de la seule technologie mature a nécessité la mise en œuvre d'une planification de l'éolien en mer menée par l'État (B).

---

<sup>10</sup> V. CAA Nantes, 28 janvier 2011, Société Néo Plouvien, n° 08NT01037, B. Le Baut-Ferrarese, « L'opposabilité de la loi Littoral à l'implantation d'éoliennes », comm. sur CAA Nantes, 28 janv. 2011, Sté Néo-Plouvien, *JCP A* 2011, n° 2120 ; R. Bonnefont, Lacroix E., « Eoliennes, la loi Littoral plus sévère que la loi Montagne », *AJDA*, 2011, p. 977 ; L. Bordereaux, « Application des dispositions d'urbanisme de la loi Littoral aux projets éoliens », *Env.*, n° 5, mai 2011, comm. 62. CE, 14 novembre 2012, n° 347778, Société Néo-Plouvien.