

**LA PROCEDURE D'IMPLANTATION  
DES EOLIENNES OFFSHORE  
EN DROIT FRANÇAIS**

Nathalie BETTIO

*Maître de conférences de droit public  
Université de Brest / C.R.A. (E.A. 3150)*

Alors que la filière est en pleine expansion en Europe depuis le début des années quatre-vingt-dix, la construction des premiers parcs éoliens *offshore* français devrait en principe débiter seulement en 2015. Certes, le projet de développer des éoliennes en mer n'est pas nouveau en France, deuxième espace maritime au monde. L'inadaptation et la complexité de sa réglementation en matière d'implantation et d'exploitation des ouvrages concernés ont cependant conduit notre pays à accuser jusqu'ici un réel retard dans ce domaine par rapport aux Etats voisins. Jusqu'à récemment en effet, à quelques détails près, les conditions d'exploitation étaient quasiment les mêmes entre l'éolien terrestre et l'éolien *offshore* du point de vue des autorisations d'implantation<sup>1</sup>. Le droit français ignorait ainsi les particularités des installations en mer dont la construction est plus couteuse, longue et complexe que sur terre, en raison des travaux d'ancrage au fond marin d'une part et du volume des ouvrages, plus important que celui des éoliennes terrestres, d'autre part.

La principale difficulté en matière d'implantation des éoliennes *offshore* découle effectivement de la spécificité du lieu d'édification : le sol et le sous-sol de la mer territoriale, composantes du domaine public maritime naturel. La gestion de cet *espace sensible et convoité, à l'interface de la Terre et la mer*, doit sans cesse combiner les enjeux d'exploitation de ce lieu stratégique avec ceux de sa conservation<sup>2</sup>. Si la production d'énergies renouvelables est considérée comme compatible avec l'affectation d'utilité publique du domaine public maritime naturel<sup>3</sup>, il n'en demeure pas moins que

<sup>1</sup> Rapport d'information sur l'énergie éolienne présenté par F. Reynier enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 mars 2010, p. 107.

<sup>2</sup> Circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime naturel, n° *DEV11121741C*, texte non paru au *J.O.*

<sup>3</sup> *Ibid.*, annexe II, p. 105 : « ...le domaine public maritime naturel peut notamment accueillir les activités suivantes : défense nationale ; opérations de défense contre la

l'implantation des éoliennes en mer doit également se concilier avec les impératifs de sa protection d'une part, et les très nombreux usages qu'il présente<sup>4</sup> d'autre part. « *Les montants investis et les risques propres aux projets d'éoliennes offshore nécessitent, en conséquence, un cadre juridique sécurisant* »<sup>5</sup>. Dans le même temps, l'enjeu industriel et énergétique majeur que représente le développement de l'éolien *offshore* pour la France implique que les procédures administratives d'exploitation et d'implantation de ces installations soient simplifiées et accélérées. Or ces différentes exigences sont difficiles à accorder. Comment rationaliser l'implantation sur le domaine public maritime afin d'optimiser l'utilisation des zones dédiées à l'éolien en mer tout en favorisant l'intégration des projets dans l'environnement naturel et socio-économique<sup>6</sup> ?

C'est cet objectif que s'est fixé le législateur avec la loi Grenelle II qui a remanié le régime de la procédure d'implantation des éoliennes en mer afin de pallier les lourdeurs découlant des délais et formalités nécessaires à l'obtention des divers titres juridiques requis. Le cadre juridique de construction et d'implantation des éoliennes a ainsi évolué afin de s'adapter aux spécificités du domaine public maritime et favoriser alors le développement des éoliennes *offshore*<sup>7</sup> qui, par rapport aux éoliennes terrestres, offrent de nouvelles perspectives en matière de production d'énergies renouvelables puisqu'elles sont plus puissantes que ces dernières<sup>8</sup>. En outre, l'expansion de l'éolien en mer doit également permettre l'essor d'une filière industrielle française créatrice d'emplois et de valeurs dans le respect de l'environnement et des usages existants conduisant à « *l'émergence au niveau national d'un tissu scientifique et industriel leader et exportateur* »<sup>9</sup>. Il s'agit finalement pour la France de valoriser son

---

mer d'intérêt général ; extractions de granulats ou d'autres matières premières minérales ou minières ; pêche maritime ; cultures marines ; saliculture ; pacage dans les herbues ; activité balnéaire ; mouillage de navires, cales de mise à l'eau ; production d'énergies renouvelables ; pose de câbles ». V. *CGPPP* : art. L. 2122-1.

<sup>4</sup> *Ibid.* .

<sup>5</sup> P. DE LA BOUILLERIE et B. MARTOR, « Projets éoliens offshore : un nouveau souffle électrique en haute mer », *JCP E.*, n° 16, avr 2010, 1394.

<sup>6</sup> Cf. P.-F. CHEVET, « Présentation du programme éolien en mer », Acte du colloque du 12 juillet 2011 des MEDDTL – DGEC – DICOM, *Conférence sur le lancement de l'éolien offshore*, [www.cre.fr/documents/appels-d-offres/appel-d-offres-portant-sur-des-installations-eoliennes-de-production-d-electricite-en-mer-en-france-metropolitaine](http://www.cre.fr/documents/appels-d-offres/appel-d-offres-portant-sur-des-installations-eoliennes-de-production-d-electricite-en-mer-en-france-metropolitaine).

<sup>7</sup> La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II a fortement fait évoluer le cadre législatif des politiques du littoral et des milieux marins, en introduisant dans le Code de l'environnement la gestion intégrée de la mer et du littoral.

<sup>8</sup> Leur puissance maximale peut effectivement atteindre 5 MW par éolienne contre 3 MW pour l'éolien terrestre. Sur ce point : cf. P. DE LA BOUILLERIE et B. MARTOR, « Projets éoliens *offshore* : un nouveau souffle électrique en haute mer », *préc.*

<sup>9</sup> Rapport d'information sur l'énergie éolienne, *préc.*, p. 103.

potentiel d'énergie renouvelable produite en mer et de rattraper en quelque sorte le retard accumulé en ce domaine par rapport à d'autres Etats européens<sup>10</sup>.

A la suite de cette réforme, la procédure d'implantation des éoliennes en mer demeure la phase finale d'un processus plus ou moins long, puisque, comme sous le droit antérieur, s'impose préalablement l'obtention d'une autorisation administrative d'exploitation d'une installation de production électrique. Or celle-ci est susceptible d'être acquise : – soit à l'issue d'une demande « spontanée » des exploitants potentiels selon la procédure prévue aux articles L. 311-5 et suivants du Code de l'énergie ; – soit au terme d'un procédé plus complexe, celui de l'appel d'offres éolien *offshore* en application de l'article L. 311-10 du même code<sup>11</sup>.

Quant à l'implantation proprement dite, elle exige toujours un cumul de titres juridiques. Désormais cependant, deux autorisations administratives seulement doivent être en principe délivrées en vue d'installer un parc d'éolien *offshore* : - d'une part, une autorisation d'occupation du domaine public, précisément une concession d'utilisation du domaine public maritime, visant à contrôler la compatibilité de l'implantation avec l'affectation et la conservation de cet espace<sup>12</sup> ; - et d'autre part, une autorisation au titre de la protection de l'eau, des milieux aquatiques et marins (« ex » loi sur l'eau) afin de contrôler la conformité de l'implantation avec la destination et la protection de la masse liquide qui surplombe le domaine occupé<sup>13</sup>.

Quoi qu'il en soit, comme pour les éoliennes terrestres<sup>14</sup>, la procédure préalable à la construction des éoliennes *offshore* reste entièrement centralisée par l'Etat. La délivrance de l'autorisation d'exploiter une installation de production électrique incombe en effet en principe au ministre en charge de l'Energie<sup>15</sup> et celle d'implanter des éoliennes en mer relève de

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 103-104.

<sup>11</sup> V. : Directive n° 2009/72/CE du 13 juillet 2009, art. 8 ; *Code de l'énergie* : art. L. 311-10 à L. 311-13 ; loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relatif à la modernisation et au développement du service public de l'électricité ; Décret n° 2002-1434 du 4 décembre 2002 modifié relatif à la procédure d'appel d'offres pour les installations de production d'électricité.

<sup>12</sup> *CGPPP* : art. L. 2124-1 et suiv.

<sup>13</sup> C. env. : art. L. 214-2 et suiv. Au regard de l'article L. 214-3, l'autorisation s'impose compte tenu de l'impact de l'implantation des éoliennes *offshore* sur le milieu aquatique.

<sup>14</sup> L. LE CORRE, « Régime juridique des éoliennes », *JCl. Environnement et Développement durable*, Fasc. 4420.

<sup>15</sup> V. Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, art. 7 abrogé par l'ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie. *Code de l'énergie* : art. L. 311-5 et suiv. et L. 311-10 et suiv.

la compétence du préfet<sup>16</sup>. L'intervention de l'Etat s'impose ici au titre des dispositions du Code de l'énergie, selon lesquelles l'Etat est notamment chargé de l'évaluation des besoins et de la programmation des capacités énergétiques<sup>17</sup> et du suivi de la mise en œuvre de la politique énergétique<sup>18</sup>. S'agissant, de l'autorisation d'implantation, au-delà des enjeux nationaux économiques et environnementaux, concernant les éoliennes *offshore*, la compétence des autorités étatiques<sup>19</sup> s'impose d'autant plus en raison de la propriété du domaine public maritime naturel qui, historiquement, pour des raisons tenant à la souveraineté politique, est rattachée à l'Etat<sup>20</sup>.

Alors quelle est finalement la mesure des assouplissements apportés par la loi Grenelle II et les textes pris au visa de cette loi dans le but d'accélérer la procédure d'implantation et de la rendre ainsi plus incitative pour les investisseurs ? L'analyse de ses modalités montre qu'elle a été simplifiée (I) mais que pour autant cette simplification reste à plusieurs égards bien limitée (II).

### I. La simplification avérée de la procédure

La loi Grenelle II et les décrets d'application de cette loi contribuent à la simplification et l'accélération de l'implantation des éoliennes en mer à travers l'allègement ou l'exclusion de certaines modalités. D'abord, les différentes demandes d'autorisation nécessaires à l'implantation sont susceptibles d'être examinées simultanément (A). Ensuite, le décret n° 2011-984 du 23 août 2011 modifiant la nomenclature des installations classées étend le régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) aux seules éoliennes terrestres en excluant de ce régime les éoliennes en mer (B). Enfin, le décret n° 2012-41 du 12 janvier 2012 relatif aux installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable consacre un régime de faveur en matière d'urbanisme pour les éoliennes *offshore* (C).

A. L'examen coordonné des demandes d'autorisations d'implantation

La procédure d'implantation peut être allégée et donc accélérée du fait de la compétence du préfet pour la délivrance des deux autorisations nécessaires à

---

<sup>16</sup> Cf. *CGPPP* : art. R. 2124-1 et suiv. pour les concessions d'utilisation du domaine public maritime et C. env. : art. L. 214-2 et suiv. relatifs au contrôle administratif au titre de la protection de l'eau, des milieux aquatiques et marins.

<sup>17</sup> *Code de l'énergie* : art. L. 141-1 et suiv.

<sup>18</sup> *Code de l'énergie* : art. L. 142-1 et suiv.

<sup>19</sup> A noter ici, pour ce qui concerne les éoliennes terrestres, qu'au titre de l'article L. 422-2 du Code de l'urbanisme, sont délivrées par l'autorité administrative de l'Etat les autorisations relatives à l'utilisation ou à l'occupation du sol concernant notamment « les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie ainsi que ceux utilisant des matières radioactives ».

<sup>20</sup> *CGPPP* : art. L. 2121-4.