

Les procédures d'implantation des éoliennes dans six pays d'Europe : une étude du Sénat

samedi 13 juin 2009

Le développement de l'énergie éolienne fait partie des objectifs stratégiques dans la lutte pour l'autonomie énergétique et contre les émissions de gaz à effet de serre, mais en même temps l'implantation des éoliennes pose des problèmes et rencontre des résistances. Dans ce contexte, le Sénat publie une étude "Les procédures administratives préalables à l'implantation des éoliennes". Cette étude de droit comparée analyse les situations et les règles en vigueur en Allemagne, au Danemark, dans la communauté autonome espagnole de Galice, en Angleterre et en Suisse et "montre que, dans tous les pays, la prise en compte des diverses nuisances liées à la construction et au fonctionnement des éoliennes est à l'origine de procédures administratives préalables longues et complexes."

Adéquations reproduit ci-dessous la synthèse du rapport, un résumé des situations propres aux cinq pays étudiés, et la table des matières.

Sommaire de cet article

- [Synthèse du rapport](#)
- [L'Allemagne et les éoliennes : résumé](#)
- [Le Danemark et les éoliennes : résumé](#)
- [L'Espagne \(Galice\) et les éoliennes : résumé](#)
- [Le Royaume Uni \(Angleterre\) et les éoliennes : résumé](#)
- [La Suisse et les éoliennes : résumé](#)
- [Table des matières de l'étude](#)

Étude de législation comparée n° 197 - juin 2009

Les procédures administratives préalables à l'implantation des éoliennes

Service des études juridiques (Juin 2009)

Lire en ligne ou télécharger le rapport complet :

- www.senat.fr/noticerap/2008/lc197-notice.html

Synthèse du rapport

Au 31 décembre 2008, d'après France Énergie Éolienne, il y avait **2 488 éoliennes en France**, ce qui correspondait à une **puissance installée de 3 404 MW**. En 2008, le parc éolien français a produit 6 milliards de kWh électriques, permettant ainsi de couvrir 1,3 % de la consommation nationale.

Depuis le 3 juillet 2003, date de l'entrée en vigueur de la loi urbanisme et habitat n° 2003-590 du 2 juillet 2003, les régions ont la possibilité de promouvoir le développement de l'énergie éolienne en mettant en place, après avoir recueilli l'avis des départements et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés, un **schéma régional éolien** qui définit les secteurs géographiques a priori les plus propices à l'exploitation de la ressource éolienne. Ce schéma régional éolien a seulement une valeur indicative.

En outre, la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique a introduit les **zones de développement éolien (ZDE)**, qui permettent aux installations situées dans leur périmètre et satisfaisant à des critères de puissance de bénéficier du régime d'obligation d'achat de l'électricité par le distributeur local, généralement EDF, selon un tarif spécifique. Les ZDE sont

définies par le préfet sur proposition des communes concernées en fonction du potentiel éolien, des possibilités de raccordement aux réseaux électriques ainsi que de la nécessaire protection des paysages, des monuments historiques et des sites. Selon la Direction générale de l'énergie et des matières premières, neuf semaines en moyenne sont nécessaires pour déclarer recevable une ZDE, et l'instruction des demandes s'étend ensuite en général sur un peu plus de vingt semaines.

Le code de l'urbanisme dispense de toute formalité les projets de construction des éoliennes dont la hauteur du mât est inférieure à 12 mètres dès lors qu'ils ne se situent pas dans un site protégé. La réalisation des autres projets d'implantation d'éoliennes est en revanche subordonnée à l'obtention d'un **permis de construire**. L'autorité compétente pour délivrer ce permis varie selon que la production énergétique est destinée ou non à « l'autoconsommation ». Dans le premier cas, le permis est délivré par le maire au nom de la commune s'il existe des documents d'urbanisme opposables et, à défaut de tels documents, par le préfet ou le maire au nom de l'État. Dans le second cas, le permis est délivré par le préfet.

L'article L553-2 du code de l'environnement prévoit par ailleurs que l'installation d'une ou plusieurs éoliennes dont **la hauteur du mât dépasse 50 mètres** est subordonnée à la réalisation préalable d'une **étude d'impact** comprenant en général un volet environnemental, un volet sanitaire et un volet paysager ainsi que d'une **enquête publique**, dont la durée maximale est d'un mois, avec une prorogation possible de 15 jours au plus. Lorsque la hauteur du mât est inférieure à 50 mètres, une simple notice d'impact suffit.

Selon la Direction générale de l'énergie et des matières premières, le délai moyen d'instruction du permis de construire est de 13 mois à compter de la notification du dépôt d'une demande complète, mais cette moyenne masque d'importantes disparités, puisque le délai varie de 3 à 24 mois selon les départements.

Parallèlement à la demande de permis de construire, l'exploitant doit obtenir le raccordement au réseau ainsi que l'autorisation d'exploiter.

Deux impératifs contradictoires expliquent la complexité de ces procédures : d'une part, la politique volontariste nécessaire au développement des énergies renouvelables - et notamment à l'implantation des éoliennes - et, d'autre part, la prise en compte des diverses nuisances (bruit, projection d'ombres, troubles divers occasionnés à la faune, etc.) entraînées par la construction et le fonctionnement de ces installations.

Cette situation conduit à s'interroger sur les procédures mises en oeuvre dans plusieurs pays européens : **l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, le Royaume-Uni et la Suisse**. Pour l'Espagne, c'est la Galice qui a été étudiée, parce que c'est l'une des trois communautés autonomes qui exploitent le plus l'énergie éolienne. Pour le Royaume-Uni, l'exemple anglais a été retenu, car l'Angleterre est la partie du royaume qui comporte le plus d'éoliennes terrestres, tandis que, pour la Suisse, les dispositions en vigueur dans le canton de Berne ont été présentées de façon détaillée.

Les cas particuliers que constituent les projets individuels et les éoliennes édifiées en pleine mer n'ont pas été pris en compte.

L'examen des législations étrangères fait apparaître :

- l'existence de dispositions régissant spécifiquement l'implantation des éoliennes au Danemark et en Galice, mais pas dans les autres pays étudiés ;
- la similitude des procédures allemande, anglaise, danoise et suisse avec la procédure française, qui contraste avec la procédure mise en oeuvre en Galice ;
- la volonté de concentrer les éoliennes sur certaines parties du territoire en Allemagne, au Danemark, en Galice et en Suisse.

1) Le Danemark et la Galice disposent de normes spécifiques applicables à l'implantation des éoliennes, à la différence de l'Allemagne, de l'Angleterre et de la Suisse

Au Danemark, la circulaire du ministère de l'environnement sur la planification des éoliennes fixe plusieurs critères pour la construction des éoliennes : elle impose en particulier une distance minimale entre les éoliennes et les maisons d'habitation ainsi qu'entre les éoliennes. La circulaire actuellement en vigueur date de 1999. Elle a remplacé une circulaire de 1994, dont l'objectif principal était d'inciter les communes à planifier la construction d'éoliennes et qui, par conséquent, n'imposait guère de contraintes. Par ailleurs, un règlement portant spécifiquement sur le bruit produit par les éoliennes détermine les limites sonores maximales acceptables.

En Galice, le décret du 13 décembre 2007 sur l'exploitation de l'énergie éolienne et les textes réglementaires de niveau inférieur détaillent toutes les procédures administratives préalables à l'implantation des éoliennes.

En revanche, **en Allemagne, en Angleterre et en Suisse, en l'absence de dispositions spécifiques portant sur l'implantation des éoliennes, les communes (ou les autres collectivités de base) appliquent les règles générales de l'urbanisme, de la construction et de l'environnement.** Cette absence est compensée par des documents administratifs, parfois dépourvus de valeur juridique, mais qui permettent aux collectivités territoriales de planifier leurs installations éoliennes en tenant compte d'objectifs de production fixés au niveau supérieur.

2) Les procédures en vigueur en Allemagne, en Angleterre, au Danemark et en Suisse sont similaires à la procédure française et contrastent avec la procédure mise en oeuvre en Galice

Dans chacun de ces quatre pays, l'implantation d'une éolienne isolée ou d'un parc éolien requiert, comme en France, **la planification préalable** de l'équipement envisagé, réalisée en des termes plus ou moins précis, **l'obtention du permis de construire**, généralement octroyé au niveau municipal, et, **le cas échéant, une étude d'impact environnemental**, conformément à la directive n° 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation de certains projets publics et privés sur l'environnement. Les différents pays ont mis à profit la marge de liberté permise par la directive pour adopter des dispositions diverses. Ainsi, l'étude d'impact environnemental est obligatoire au Danemark pour l'édification des éoliennes de plus de 80 mètres de haut ainsi que pour les groupes d'au moins trois éoliennes de hauteur moindre, tandis que, en Angleterre, c'est l'autorité qui attribue le permis de construire qui décide s'il convient ou non d'imposer au promoteur la réalisation d'une telle étude.

En revanche, en Galice, l'organe exécutif de la communauté autonome, après avoir approuvé le plan éolien, qui définit les parties du territoire les plus propices à l'exploitation de l'énergie éolienne, lance un **appel d'offres**. Les entreprises ainsi sélectionnées doivent alors présenter un dossier détaillé, incluant notamment une étude d'impact environnemental, pour obtenir une autorisation administrative de construction. En outre, conformément à la loi nationale du 27 novembre 1997 sur l'électricité, **toutes les installations de production d'électricité et - donc les éoliennes - sont déclarées d'utilité publique**, ce qui facilite les expropriations éventuellement nécessaires.

La consultation de la population dès l'élaboration des plans locaux d'aménagement puis, le cas échéant, au moment de l'étude d'impact est prévue par tous les textes. Elle prend en général la forme d'une enquête publique.

3) L'Allemagne, le Danemark, la Galice et la Suisse manifestent la volonté de concentrer les éoliennes sur certaines parties de leur territoire

En Allemagne, le code fédéral de l'urbanisme comporte une disposition qui empêche la multiplication des installations isolées : un projet d'implantation sur une partie donnée du territoire municipal est considéré comme portant atteinte à l'intérêt général lorsqu'un plan d'aménagement prévoit l'édification d'éoliennes sur d'autres parties du même territoire.

Au Danemark, la circulaire du ministre de l'environnement sur la planification des éoliennes préconise l'implantation de groupes d'éoliennes plutôt que d'éoliennes isolées.

En Galice, le décret du 13 décembre 2007 sur l'exploitation de l'énergie éolienne qui détaille la procédure d'implantation des éoliennes prévoit la délimitation préalable d'« aires de développement de l'éolien ».

En Suisse, le document sur les principes et les critères de sélection des sites éoliens, élaboré en août 2004 par les autorités de la Confédération et des cantons en collaboration avec les professionnels et les associations de protection de l'environnement, pose le principe que les éoliennes doivent être concentrées.

En revanche, en Angleterre, la circulaire interprétative du ministère de l'environnement sur la planification des énergies renouvelables comportent plusieurs dispositions incitatives pour les collectivités, qui sont encouragées à élaborer des documents d'aménagement concourant à la promotion de toutes les énergies renouvelables, parmi lesquelles les éoliennes, indépendamment de toute considération technique ou financière.

L'Allemagne et les éoliennes : résumé

L'énergie éolienne couvre quelque 7 % de la consommation électrique nationale. D'après la fédération nationale des constructeurs d'éoliennes, il y avait 20 301 éoliennes au 31 décembre 2008, ce qui correspondait à une puissance installée de 23 902 MW.

L'implantation d'une éolienne est subordonnée à l'obtention d'un permis de construire, qui est octroyé par la commune. Les éoliennes de plus de 50 mètres sont en outre concernées par la loi sur la protection contre les nuisances environnementales : leur installation et leur exploitation requièrent une autorisation, laquelle résulte, selon les cas, d'une procédure spécifique ou d'une procédure d'étude d'impact environnemental. Une telle étude est obligatoire en particulier pour les parcs comprenant au moins 20 éoliennes.

Le Danemark et les éoliennes : résumé

D'après l'agence nationale de l'énergie, la part de l'énergie éolienne dans la production nationale d'électricité oscille entre 18 et 20 % selon les années, et les quelque 5 000 éoliennes installées (dont environ 400 en pleine mer) correspondent à une puissance installée de l'ordre de 3 200 MW. En 2008, les éoliennes ont produit 6 975 millions de kWh. Depuis 2003, le nombre de nouvelles installations est limité, mais les anciennes sont remplacées.

La planification des éoliennes est réalisée au niveau national ou municipal selon que la hauteur des équipements envisagés dépasse ou non 150 mètres.

Leur implantation est subordonnée à l'octroi d'un permis de construire, qui est attribué par la commune en fonction des plans locaux d'aménagement et des prescriptions de la circulaire du ministre de l'environnement sur la planification des éoliennes.

En outre, une étude d'impact environnemental est obligatoire pour l'édification des éoliennes de plus de 80 mètres de haut ainsi que pour les groupes d'au moins trois éoliennes de hauteur inférieure.

L'Espagne (Galice) et les éoliennes : résumé

D'après la fédération nationale des constructeurs d'éoliennes, les quelque 16 000 éoliennes réparties sur le territoire espagnol dans environ 700 parcs représentaient au 1er janvier 2008 une puissance installée

de 15 145 MW. L'énergie éolienne, qui couvre actuellement 11,5 % de la demande d'électricité, est en plein développement : au 1er janvier 2009, la puissance installée atteignait 16 740 MW. Au début du mois de mars 2009, la production d'électricité d'origine éolienne, en mobilisant une puissance de 11 203 MW et en assurant 29,5 % de la demande, a enregistré un record.

Actuellement, trois communautés autonomes, Castille-La Manche, Castille-Léon et la Galice, disposent chacune d'une puissance installée supérieure à 3 000 MW et produisent 60 % de toute l'électricité d'origine éolienne du pays. Cette inégale répartition sur le territoire résulte non seulement de conditions naturelles plus ou moins favorables, mais aussi des compétences données aux communautés autonomes en matière d'aménagement de l'espace, d'urbanisme, de protection de l'environnement et d'énergie.

L'exemple de la Galice, qui s'est fixé comme objectif une puissance électrique d'origine éolienne de 6 500 MW en 2012, est étudié dans le texte ci-dessous. *[Voir le lien vers le document complet]*

Le décret du 13 décembre 2007 sur l'exploitation de l'énergie éolienne en Galice prévoit la planification des éoliennes au niveau de la communauté autonome, la réalisation des projets correspondants s'effectuant à la suite d'un appel d'offres.

Le Royaume Uni (Angleterre) et les éoliennes : résumé

D'après l'Association britannique pour l'énergie éolienne, il y avait au 1er avril 2009 au Royaume-Uni 2 434 éoliennes en activité réparties dans 202 parcs, ce qui correspondait à une puissance installée totale de 3 390 MW. L'Angleterre dispose à elle seule de 92 parcs (dont 7 sont situés en pleine mer), représentant une puissance installée de 1 132 MW.

C'est l'exemple anglais qui est analysé dans le texte ci-dessous. *[Voir le lien vers le document complet]*

L'implantation d'une éolienne est subordonnée à l'obtention d'un permis, qui est délivré par la commission de l'urbanisme de la collectivité territoriale ou par le ministre compétent selon que la puissance installée de l'équipement projeté est ou non inférieure à 50 MW. Ce permis est attribué en tenant compte des règles de planification des équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable définies au niveau national.

En outre, les projets présumés avoir des conséquences importantes sur l'environnement sont subordonnés à la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement. C'est l'autorité compétente pour autoriser la construction qui décide s'il convient ou non d'imposer au promoteur la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement. Par ailleurs, lorsque la puissance installée dépasse 300 MW, une telle étude est obligatoire.

La Suisse et les éoliennes : résumé

D'après Suisse Éole, l'association professionnelle de l'énergie éolienne partenaire de la Confédération, il y avait 32 éoliennes en service en février 2009 - dont 13 d'une puissance supérieure à 100 KW -, ce qui correspondait à une puissance installée totale de 13,57 MW, et une centaine de projets représentant une puissance installée d'environ 180 MW étaient alors en cours de planification, l'exploitation étant prévue pour 2012.

L'implantation d'une éolienne est subordonnée à l'obtention d'un permis de construire, en général délivré par la commune. Les parcs éoliens, qui regroupent au moins trois éoliennes, ainsi que les grandes installations isolées font en outre l'objet d'une planification par les cantons et les communes selon les principes énoncés à titre indicatif par la Confédération.

Par ailleurs, depuis le 1er décembre 2008, les installations dont la puissance installée dépasse 5 MW sont

soumises à une étude d'impact sur l'environnement.

Table des matières de l'étude

NOTE DE SYNTHÈSE

ALLEMAGNE

- 1) Les règles issues du droit de l'urbanisme et de la construction
- 2) Les contraintes exclusivement environnementales
- 3) Les autres contraintes

DANEMARK

- 1) Les règles issues du droit de l'urbanisme et de la construction
- 2) Les contraintes exclusivement environnementales

ESPAGNE (Galice)

- 1) Les règles issues du droit de l'urbanisme et de la construction
- 2) Les contraintes exclusivement environnementales

ROYAUME-UNI (Angleterre)

- 1) Les règles issues du droit de l'urbanisme et de la construction
- 2) Les contraintes exclusivement environnementales
- 3) Les autres contraintes

SUISSE

- 1) Les règles issues du droit de l'urbanisme et de la construction
- 2) Les contraintes exclusivement environnementales
- 3) Les autres contraintes

ANNEXES

P.-S.

A consulter sur le site d'Adéquations :

- Rubrique [Energie](#)
