

Quel cadre juridique offrir au développement des énergies marines à La Réunion ?

Aurelie Spinola Fontaine

▶ **To cite this version:**

Aurelie Spinola Fontaine. Quel cadre juridique offrir au développement des énergies marines à La Réunion ? : Analyse de l'implantation de projets houlomoteurs onshore à La Réunion. [Stage] Agence Regionale de l'Energie Reunion; Université de Nantes. 2012. hal-02933229

HAL Id: hal-02933229

https://hal.univ-reunion.fr/hal-02933229

Submitted on 8 Sep 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

QUEL CADRE JURIDIQUE OFFRIR AU DEVELOPPEMENT DES ENERGIE MARINES A LA REUNION ?

ANALYSE DE LA REGLEMENTATION RELATIVE A L'IMPLANTATION DE PROJETS HOULOMOTEURS ONSHORE A LA REUNION

FONTAINE Aurélie,

M2 Droit de l'environnement et du Développement Durable
Stagiaire juriste à l'agence régionale de l'énergie Réunion (arer)

Sous la direction de :
***DELENCRE Gildas**, chef de projet « Énergies Marines », gildas.delencre@arer.org*
***DARSON Alice**, Juriste, alice.darson@arer.org*

Août 2012

ARER – Espaces infos Energie, Conseils, gratuits et indépendants sur les économies d'énergie, les énergies renouvelable et l'habitat

www.arer.org – www.island-news.org

«Promouvoir la maîtrise de l'énergies et l'utilisation rationnelle des énergies renouvelables, et préserver les ressources naturelles locale dans une perspective de développement durable et d'adaptation aux changements climatiques »

Espace Info→Energie à La Réunion : 0262 257 257

ARER - Agence Régionale Energie Réunion - Association de loi 1901 à but non lucratif – Organisme de formation agréé

Siège social : 40 avenue de Soweto BP 226 97456 St-Pierre Cedex

Tel : 0262 38 39 92 Fax : 0262 96 86 91 n° SIRET : 43928091800020

Membres de Droits 2011 de l'ARER

Membres associés 2011 :

La Chambre de Métiers et de l'Artisanat, La CINOR, la Mairie des Saint-Philippe, la Mairie de Cilaos, la Mairie de Mamoudzou, la Mairie de Petite-Île, la Mairie de La Possession, la Mairie de Trois-Bassins, la Mairie de Saint-Joseph, la Mairie de Sainte-Rose, Le Syndicat des Fabricants de Sucre de La Réunion, EPSMR, ARS OI, BSO, le CERBTP, ENERGY OCEAN INDIEN, Qualitropic, Le SIDELEC.

Les partenaires associés 2011 :

ADEME, ADEME Mayotte, Compagnie Thermique de Bois Rouge, Compagnie Thermique du Gol, DDTEFP, DRIRE Réunion, Etat, Electricité de Mayotte, ORA, Pareto, Préfecture de La Réunion, Solar Concept, Union Européenne (FSE, FEDER).

REMERCIEMENTS

J'adresse mes sincères remerciements à Messieurs Raphaël ROMI et Richard HUITELEC pour m'avoir donné l'opportunité de réaliser ce stage.

Je tiens également à remercier mes tuteurs, Mademoiselle Alice DARSON et Monsieur Gildas DELENCRE, pour leur gentillesse, leur disponibilité, et leur sens de l'écoute.

Au cours de cette expérience, j'ai eu l'occasion de rencontrer des personnes ouvertes, et agréables. Je remercie à ce titre toutes les équipes de l'arer, et plus particulièrement l'équipe de l'IUT, pour son accueil chaleureux et sa bonne humeur au quotidien.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS **7**

SOMMAIRE **9**

TABLE DES SIGLES ET ABREVIATIONS **11**

INTRODUCTION **13**

CHAPITRE 1 REGLEMENTATIONS APPLICABLES A LA PHASE D'ELABORATION DU PROJET **17**

Section 1 Étude de la faisabilité du projet *17*

I De la faisabilité scientifique du projet : l'étude d'opportunité 17

II De la faisabilité juridique du projet : les outils de la commande publique au secours du montage du projet 20

Section 2 Étude de la compatibilité du projet aux exigences environnementales *30*

I Evaluation de l'impact environnemental du projet 30

II La qualification et le régime juridique des ouvrages 43

CHAPITRE 2 REGLEMENTATION APPLICABLE A COMPTER DE LA VALIDATION DU PROJET **52**

Section 1 L'installation d'un projet houlomoteur : un projet situé en mer *52*

I Application des règles relatives au domaine public maritime 52

II Application d'autres règles relatives aux ports maritimes 59

Section 2 L'installation d'un projet houlomoteur : un projet qui garde les pieds sur terre *61*

I Planification de l'usage du sol encadrant l'opération 61

II Autorisations d'urbanisme applicables aux opérations projetées 87

CHAPITRE 3 REGLEMENTATION APPLICABLES A LA MISE EN SERVICE DES OUVRAGES ET INSTALLATIONS **95**

Section 1 Planification du développement de l'énergie *95*

I Le Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Énergie (SRCAE) et les Plans Climat-Énergie Territoriaux (PCET) 95

II Les Schémas Régionaux de raccordement au réseau électrique des énergies renouvelables ... 96

Section 2 Procédures relatives au droit de l'énergie *97*

I Un texte fondamental : la loi du 10 février 2000 98

II Une base pratique indispensable : le code de l'énergie 99

CONCLUSION **109**

ANNEXES **110**

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES **111**

TABLE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

Abréviations juridiques et techniques:

- DPM : DOMAINE PUBLIC MARITIME
- DSP : DELEGATION DE SERVICE PUBLIC
- GCRMN GLOBAL CORAL REEF MONITORING NETWORK
- ICPE : INSTALLATIONS CLASSEES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT
- IOTA : INSTALLATIONS, OUVRAGES, TAVAUX ET AMENAGEMENTS
- JO : JOURNAL OFFICIEL
- OWC : COLONNE D'EAU OSCILLANTE
- PNR : PARC NATUREL REGIONAL
- PPP : PARTENARIAT PUBLIC PRIVE
- WEC : WAVE ENERGY CONVERTER
- ZNIEFF : ZONE NATURELLE D'INTERET ÉCOLOGIQUE, FLORISTIQUE ET FAUNISTIQUE

Acteurs locaux :

- CASUD : COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU SUD
- CIVIS : COMMUNAUTE INTERCOMMUNALE DES VILES DU SUD
- CLE : COMMISSION LOCALE DE L'EAU
- CODERST : CONSEIL DEPARTEMENTAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DES RISQUES SANITAIRES ET TECHNOLOGIQUES
- DEAL : DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT
- DIREN : DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT
- EPCI : ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE COOPERATION INTERCOMMUNALE
- TCO : TERRITOIRE DE LA COTE OUEST

Documents de planification :

- DTA : DIRECTIVE TERRITORIALE D'AMENAGEMENT
- PCET : PLAN CLIMAT-ÉNERGIE TERRITORIAL
- PDU : PLAN DE DEPLACEMENTS URBAINS
- PLH : PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT
- PLU : PLAN LOCAL D'URBANISME
- POS : PLAN D'OCCUPATION DES SOLS
- SAR : SCHEMA D'AMENAGEMENT REGIONAL
- SAGE : SCHEMA DE L'AMENAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX
- SCOT : SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE
- SDAGE : SCHEMA DIRECTEUR D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX
- SRCAE : SCHEMA REGIONAL DU CLIMAT, DE L'AIR ET DE L'ÉNERGIE

Codes :

- C.E : CODE DE L'ENVIRONNEMENT
- CGCT : CODE GENERAL DES COLLECTIVITE TERRITORIALE
- CGPPP : CODE GENERAL DE LA PROPRIETE DES PERSONNES PUBLIQUES
- CPM : CODE DES PORTS MARITIMES
- C.U : CODE DE L'URBANISME

INTRODUCTION

La Conférence de Rio + 20 a rappelé l'urgence de lutter contre le changement climatique. Au travers du concept de « croissance verte » les États ont affichés leur prise de conscience de la nécessité de changer le modèle économique existant afin qu'il réponde aux exigence d'une certaine éthique environnementale. Si l'ambition était noble, force est de constater, au vu des résultats obtenus, que cette conférence a été un véritable échec.

Pour autant, très tôt, les États s'étaient engagés dans la politique mondiale en matière de lutte contre ces changements : la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone en 1986, son Protocole de Montréal en 1988, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques en 1992 et son célèbre Protocole de Kyoto, ont été autant d'indicateurs de la volonté des États de s'inscrire dans une démarche environnementale plus vertueuse. Il est désormais acquis que le recours aux énergies renouvelables est une clé pour la matérialisation de l'ambition de ces textes. Néanmoins, l'arrivée du terme du Protocole de Kyoto, ainsi que le retrait du Canada des pays signataires sont autant d'indicateurs qui démontrent un recul au niveau international dans « la bataille du climat ».

À l'inverse de cette tendance, l'Union Européenne s'est positionnée comme le fer de lance dans la lutte contre les changements climatiques, comme le démontre sa volonté de voir se développer ces nouvelles énergies.

Ainsi, la Directive 2001/77/CE du 27 septembre 2001 « *relative à la promotion de l'électricité produite à partir de source d'énergie renouvelable sur le marché intérieur* », en offre une définition : « les sources d'énergies renouvelables sont les sources d'énergies non fossiles renouvelables »[1]

Dans ses prolongements, la Directive 2009/28/CE « *relative à la production et à la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables* » ambitionne les 20% d'énergies renouvelables dans la consommation brute d'énergie finale de l'Union d'ici 2020. Mieux encore, c'est un minimum de 10% d'énergies renouvelables, dans le secteur des transports, qui est imposé[2]. Et si, en France, la loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique a fixé les orientations de la politique énergétique,

[1] Article 2 de la directive 2001/77/CE du 27 septembre 2001

[2] EurObserv'ER, 10ème bilan, *État des énergies renouvelables en Europe*, 2010, p.96

c'est véritablement avec le Grenelle de l'environnement que les objectifs européens ont été relayés.

En effet, l'adoption de la Loi n° 2009-967 du 3 Août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite loi Grenelle 1) et la Loi n°2010-788 du 12 Juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi Grenelle 2) fixant à 23% son seuil d'énergies renouvelables dans la production d'électricité avec une contribution cible des énergies marines de 3%. Le Grenelle de la Mer[3] a permis de compléter les engagements du Grenelle de l'environnement en ce qui concerne la mer et le littoral et couvre un champ plus large sur la thématique de la mer et de sa contribution au développement d'activités durables.

Dans ce cadre, les énergies marines revêtent une importance particulière en ce qu'elles présentent le principal avantage de répondre aux objectifs de diminution des gaz à effet de serre. En effet, n'étant pas émettrices de substances polluantes, elles permettent ainsi de lutter durablement contre le changement climatique. La mer, autrefois inconnue et indomptable, est devenue aujourd'hui un enjeu énergétique et financier dont les États ne sauraient faire fi. Par ailleurs, leur développement est une illustration de l'exigence de diversification du bouquet énergétique. Identifiées comme étant des ressources inépuisables (les océans et les mers recouvrent près des trois quarts de la surface de la Terre), elles constituent cependant un réservoir d'énergie malheureusement encore sous-exploité en France et très peu encadré par le droit.

Pour autant, la France dispose d'atouts géographiques de taille dans la « bataille du climat ». En effet, au delà de son territoire continental, ses régions d'outre-mer lui confèrent le titre de 2nde ZEE au monde et lui offrent ainsi de formidables potentiels pour la mise en œuvre de ces nouvelles énergies. Ces territoires sont d'ailleurs de plus en plus considérés comme des espaces d'expérimentation et de valorisation pour l'Union Européenne. Ainsi, de nombreuses énergies pourraient permettre à ces territoires insulaires d'atteindre l'indépendance énergétique. Ainsi en va-t-il de l'île de La Réunion qui s'est fixée l'exigence d'atteindre l'indépendance énergétique d'ici 2025.

---

[3] Le Grenelle de la Mer fait partie intégrante de la procédure de consultation du Grenelle de l'environnement. Il s'agit d'une démarche publique réalisée au travers de quatre tables rondes, tenues entre le 10 et 15 juillet 2009, 138 propositions furent arrêtées et regroupées dans le « *livre bleu des engagements du Grenelle de la mer* ». Pour plus d'information, v. http://www.legrenelle-environnement.fr/-Le-Grenelle-de-la-Mer-.html

Malgré l'ensemble de ces facteurs positifs, force est de constater que le développement des énergies marines n'est pas stimulé. Le paradoxe est d'autant plus frappant qu'il n'existe pas de cadre juridique national au développement de ces énergies nouvelles, énergies qui, pourtant, sont autant de points d'accès aux ambitions et aux espoirs de voir la planète respirer. Ainsi, seuls l'éolien et le photovoltaïque trouvent leur résonance dans les textes. Rares sont ceux relatifs aux autres modes de production d'énergie : les énergies marines demeurent encore aujourd'hui les grandes oubliées du partage législatif.

Pour autant, divers projets sont en cours d'élaboration à la Réunion, et leur émergence demeure un questionnement pour le droit. Que faire alors pour permettre un encadrement de ces différents projets ? Quel cadre juridique offrir au développement des énergies marines à La Réunion ?

À ces questions fondamentales, point de réponses figées. Aux porteurs de projets comme aux juristes, s'ouvre alors un champ indéterminé de questionnements, qui, s'il n'y prend garde, finira par se perdre dans le dédale des textes.

Moins qu'un guide méthodologique, mais plus qu'une simple note d'opportunité sur la faisabilité règlementaire d'un tel projet, le présent document a donc pour ambition de faire la lumière sur les différentes règlementations existantes et leurs zones d'ombres. La vocation première de cette étude est ainsi d'offrir une vision générale des règles qui pourraient trouver à s'appliquer, en fonction des différentes étapes qui jalonnent la réalisation d'un tel projet. Il demeure néanmoins indispensable de toujours à l'esprit garder que cette étude n'est en rien exhaustive.

CHAPITRE 1 Règlementations applicables à la phase d'élaboration du projet

Cette première phase d'élaboration du projet est, pour ainsi dire, incontournable.

Elle peut être subdivisée en deux étapes consécutives. Dans un premier temps, il sera important de porter la réflexion sur la faisabilité et le montage, tant juridique que technique, du projet (Section 1).

Une fois cette faisabilité acquise, il s'agira de vérifier la possibilité de matérialiser le projet. Concrètement, il s'agira de confronter les choix effectués aux exigences de l'Administration environnementale (Section 2).

Section 1 Étude de la faisabilité du projet

La mise en place d'un projet d'exploitation de l'énergie marine appelle inévitablement à en vérifier la faisabilité. L'étude de cette faisabilité est une invitation à l'ouverture du dialogue entre la science et le droit. En effet, cette étude sera premièrement scientifique : il s'agira de vérifier l'opportunité du projet (I). Une fois cette opportunité acquise, il conviendra d'avoir recours à des mécanismes juridiques afin de pouvoir concrétiser le projet (II)

I De la faisabilité scientifique du projet : l'étude d'opportunité

La Réunion, de par ses spécificités climatiques et géographiques, regorge de potentialités en matière de production énergétique.

L'île fait ainsi office de territoire d'expérimentation pour l'exploitation de diverses sources d'énergie renouvelable, et son caractère insulaire lui confère un cadre plus particulièrement propice à l'implantation des énergies marines.

De nombreux projets sont donc envisagés : un projet de climatisation marine est en cours d'élaboration dans la ville de Saint-Denis (projet « SWAC »), un projet d'utilisation de l'énergie thermique des mers (ETM) est actuellement en phase d'expérimentation à Saint-Pierre (projet « PAT-ETM »), l'implantation d'une usine osmotique est projetée sur le site de Sainte-Rose. Par ailleurs, des projets d'utilisation de l'énergie houlomotrice sont également prévus.

L'énergie houlomotrice est, comme son nom l'indique, celle qui a trait à l'utilisation de la houle. Cette énergie est variable et peut-être exploitée de différentes manières. Trois projets peuvent ici être mentionnés.

- Le projet « SEAWATT » basé sur la technologie PELAMIS, qui sera implanté au large de la pointe du diable à Saint-Pierre, utilisera une structure articulée semi immergée pour récupérer l'énergie des vagues et pourra ensuite la stocker afin de permettre un apport plus lisse au réseau électrique.
- Le projet « houlomoteur Pierrefonds » porté par EDF EN, basé sur la technologie CETO, récupère également l'énergie de la houle au moyen d'une bouée immergée juste sous la surface. Un prototype (échelle 1) est actuellement en cours d'installation au large de Pierrefonds.
- Le projet d'exploitation de la houle onshore sur la commune de Saint-Philippe est également envisagé. Ce dernier est celui sur lequel portera principalement notre étude. L'exploitation devra se faire sur la base d'un système WEC (Wave Energy Converter) onshore.

Le système le plus connu est la technologie « LIMPET » [4] développée par VOITH. Basée sur le principe de la colonne d'eau oscillante (OWC), elle est composée d'un important réservoir d'air soumis à la pression de la vague entrant dans la structure. L'air sous pression est expulsé à l'extérieur de la structure via une conduite constituée d'une turbine ainsi actionnée quand l'air sort. À l'inverse, quand la vague se retire de la structure, une dépression se crée à l'intérieur du réservoir, générant ainsi un flux d'air entrant qui actionne à son tour la turbine[5]. Le rendement de cette technologie est donc optimal dans la mesure où, que l'air soit entrant ou sortant, la turbine gardera le même sens de rotation. Cette technologie est la seule qui soit commercialisée actuellement dans le monde.

Pour le projet de Saint Philippe, l'implantation de l'installation houlomotrice se fera au soutien du réaménagement de la cale de halage actuelle de la commune. En effet, cette cale de halage est soumise à de très fortes vagues et les pêcheurs ne peuvent sortir en mer lors des fortes houles. La commune prévoit donc d'aménager une nouvelle cale de halage, qui ferait face à un bassin d'apaisement. C'est sur cette « digue » de protection que viendra s'implanter l'installation houlomotrice.

---

[4] GLOSSAIRE

[5] DELENCRE (G.), *Note d'opportunité sur l'exploitation de la houle onshore à La Réunion et en particulier à Saint-Philippe*, septembre 2010, pp.33-34, disponible sur le site web de l'arer.

S'il a dans un premier temps été porté par la Mairie de Saint-Philippe, le projet a été repris par la CASUD[6].

La réalisation de ce projet revêt une importance particulière. Elle pourrait en effet permettre, par la suite, sa transposition à d'autres sites de l'île. Ainsi, des installations pourraient être mise en place sur la future route du littorale qui sera composée de plusieurs kilomètres de « route-digue », mais également suite à des projets de réaménagement des infrastructures portuaires, comme le projet d'extension de la digue de protection du port de Sainte-Marie.

Une fois l'opportunité du projet établie, il s'agira de procéder au montage du projet. Cette étape de montage a pour but premier de lui trouver un cadre juridique tant à sa conception qu'à sa réalisation. Elle permettra d'encadrer les relations entre les différents acteurs du projet, mais également de transcrire juridiquement les volontés et les exigences de chacun.

[6] La Communauté d'Agglomération du SUD (CASUD) est un Établissement Public de Coopération Intercommunale. Elle regroupe les communes de l'Entre-Deux, Saint-Joseph, Saint Philippe, et Le Tampon. Elle exerce une compétence relative à la protection et la mise en valeur de l'environnement.

II De la faisabilité juridique du projet : les outils de la commande publique au secours du montage du projet

Lorsque l'on se lance dans l'élaboration d'un projet d'une telle envergure, des questions préalables se posent naturellement :

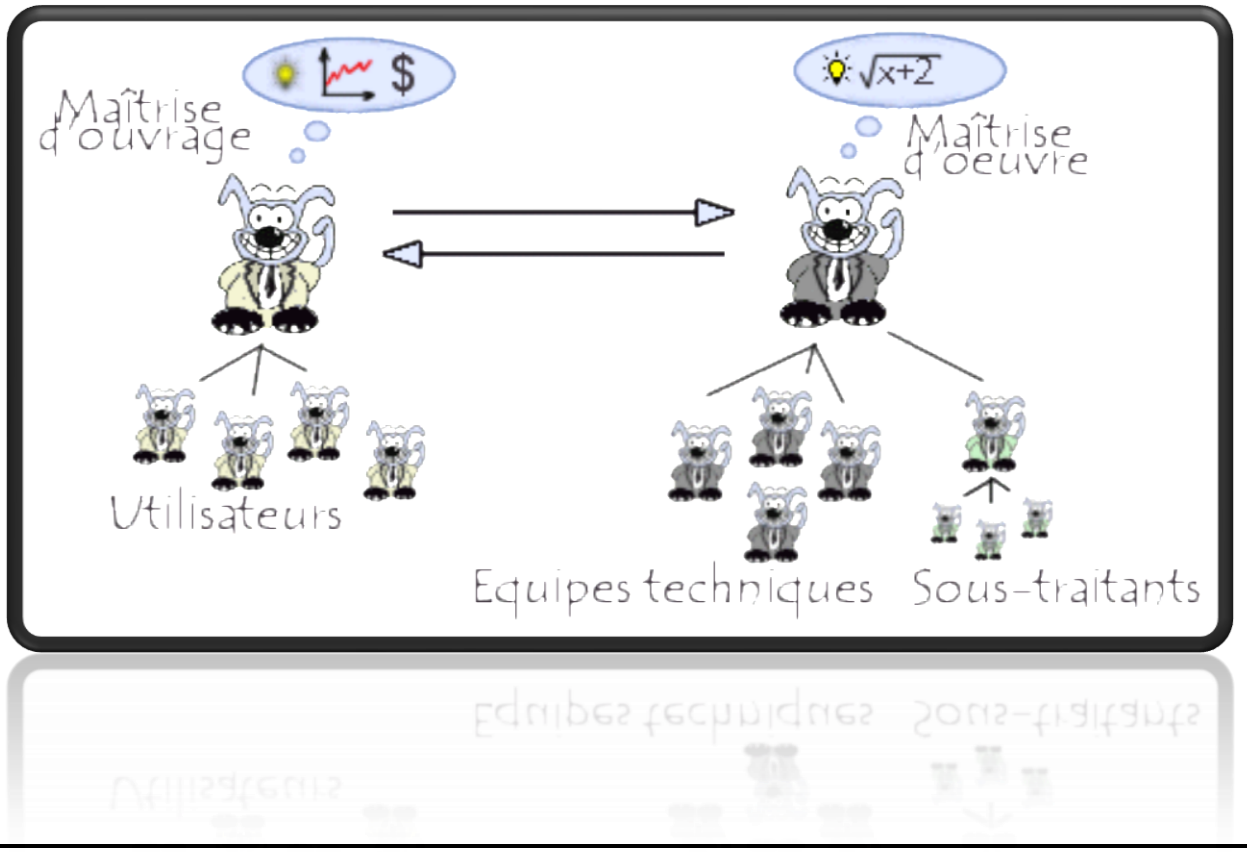
- Qui paye ?
- Comment ?
- Combien … On dépense ? … On amortit ?

La réponse à ces différentes questions appartiendra au maitre d'ouvrage. La détermination exacte de ses besoins offrira une lecture plus lisible du projet et permettra d'orienter son choix vers un outil juridique adapté à la circonstance.

Nombreux sont les outils juridiques qui viennent à l'aide de la réalisation d'un tel projet. Trois grandes solutions s'offrent ici, à savoir la passation d'un marché public de conception/ réalisation (B), celle d'une concession de travaux et de service (C), ainsi que la mise en place d'un partenariat public-privé (PPP) (D).

Mais avant de s'attarder sur de telles considérations, il est opportun de procéder à un éclaircissement liminaire afin de s'assurer la compréhension du vocabulaire utilisé (A).

A *Éclaircissements liminaires : maitrise d'ouvrage et maitrise d'œuvre*



B *Le marché public*

Les marchés publics sont strictement encadrés par le Code des marchés publics (CMP). Dans sa logique, le marché public implique une maîtrise et une responsabilité qui pèsent essentiellement sur la personne publique. Le seul risque pour l'entrepreneur, c'est celui d'un mauvais calcul de ses coûts.

L'article 1 du CMP donne la définition du marché public de travaux. Il s'agit de l'exécution ou de la conception/exécution d'un ouvrage ou de travaux de bâtiment ou de génie civil répondant à des besoins précisés par le pouvoir adjudicateur (c'est-à-dire la personne publique), qui en exerce la maîtrise d'ouvrage. Ce même article donne également la définition de « l'ouvrage ».

La procédure générale liée aux marchés publics est explicitée à l'article 26 du CMP.

Quant à l'article 37 du même code, il est spécifiquement dédié aux marchés publics de travaux de conception/réalisation, dont les modalités procédurales sont définies à l'article 69.

L'article 6 du CMP donne au pouvoir adjudicateur la possibilité d'insérer des spécifications techniques. De même, l'article 14 du CMP offre la possibilité d'insérer dans le marché des clauses environnementales, ce qui peut être intéressant pour régler, en amont, la question de l'intégration paysagère du projet. Ces clauses ne doivent cependant pas avoir un effet discriminatoire. Elles doivent être indiquées dans l'appel public à la concurrence ou dans le document de consultation.

L'article 10 du CMP pose le principe de la division du marché par lots. Cette opération est aussi appelée « allotissement ». Cet allotissement n'a pas à se faire si le marché ne permet pas l'identification de prestations distinctes, auquel cas un marché global conviendra. Un tel marché sera également à prévoir si la dévolution par lots a pour effet de restreindre la concurrence, de même que l'exécution des prestations s'avère techniquement ou financièrement difficile, ou si le pouvoir adjudicateur ne peut assurer lui même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination du projet.

Il est important de préciser ici que si un allotissement est effectué pour un marché de conception/réalisation/maintenance, ces trois opérations ne pourront être regroupées en un même lot. Il conviendra en effet de passer un marché global, dont le prix devra apparaître de manière séparée pour chacune des opérations. Enfin, le prix versé pour la maintenance et l'exploitation ne peut pas payer la construction de l'ouvrage.

Le choix du marché public de travaux ne permettra pas d'insérer la gestion du service de l'électricité. Il faudra donc prévoir un outil de gestion qui viendra compléter l'utilisation de cet instrument juridique pour le montage du projet.

La régie intéressée peut être une alternative satisfaisante, puisque la collectivité gardera la main sur les finances liées au service. Les dépenses pèseront donc sur elle, en contrepartie elle en recueillera les recettes. La gestion ou la gestion/entretien du service pèsera sur le bénéficiaire de la régie.
L'article L.1412-1 du CGCT donne compétence aux collectivités pour constituer une telle régie pour la gestion directe d'un service public industriel et commercial (SPIC). L'article L.2221-1 du CGCT définit comme tels « *les exploitations susceptibles d'être gérées par des entreprises privées, soit par application de la loi des 2-17 mars 1791, soit, en ce qui concerne l'exploitation des services publics communaux, en vertu des contrats de concession ou d'affermage* ».

L'article R.2221-2 CGCT dispose que la régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière est administrée par un conseil d'administration et son président ainsi qu'un directeur.

L'avantage du marché public est qu'il permet à la personne publique de conserver la maîtrise d'ouvrage. En revanche, selon les seuils financiers engagés, la passation du marché sera soumise aux conditions particulières de publicité et de mise en concurrence.

C La délégation de service public (DSP)

Les délégations de service public sont des contrats d'externalisation : elles permettent à la personne publique de confier la gestion d'un service public à une tierce personne. Les règles générales relatives aux DSP sont fixées aux articles L.1411-1 et suivants du CGCT.

La DSP est un contrat par lequel la personne publique va confier la gestion d'un service public à un gestionnaire. La personne publique gardera la responsabilité du service public, mais le risque économique est, quant à lui, transféré sur le gestionnaire. L'avantage de ce contrat est qu'il est possible de prévoir la construction de l'ouvrage ou l'acquisition des biens nécessaires au service.

Ces délégations peuvent prendre la forme de contrats dits de « concession ». Le cocontractant de l'administration est alors appelé le concessionnaire. Il est ainsi possible d'envisager une concession de travaux et de service. Ce contrat implique la conception, la réalisation, la maintenance et l'entretien d'un ouvrage. Ces opérations donneront lieu ensuite à une exploitation de service par le concessionnaire.

L'ouvrage construit rentre dans le patrimoine de la personne public, et ce dès l'origine du contrat. Pendant la durée de ce dernier, le concessionnaire exploite l'ouvrage à ses frais et à ses risques.

L'article L 1415-1 du CGCT définit les contrats de concession de travaux publics comme des contrats passés par une collectivité territoriale ou un établissement public local dont l'objet est de faire réaliser tous travaux de bâtiment ou de génie civil par un concessionnaire dont la rémunération consiste soit dans le droit d'exploiter l'ouvrage, soit dans ce droit assorti d'un

prix. Les articles L. 1415-1 à L.1415-9 du CGCT explicitent le régime juridique qui s'applique à ces contrats.

De même que pour les marchés publics, l'article L. 1415-5 du CGCT prévoit la faculté pour la personne publique d'insérer des objectifs de développement durable ou de protection de l'environnement dans le contrat de concession. La collectivité peut également prévoir, en vertu de l'article L.1415-6 du CGCT, d'imposer aux candidats de sous-traiter une partie de la valeur globale des travaux.

Cet outil permet donc de concilier les exigences de conception/réalisation et de gestion du service.

D Le partenariat public-privé (PPP)

Le partenariat public-privé (PPP) est un contrat complexe qui comprend la conception, la construction, l'exploitation, et la maintenance de l'ouvrage.

Dans cette catégorie de contrat, l'opérateur privé fait fonctionner pour le compte de la personne publique un équipement ou un service public. Le contrat de financement bancaire de l'opérateur privé est inclus dans le contrat de PPP. Le financement reste public (il peut être quasi-exclusif ou majoritaire), et un transfert des risques d'exploitation s'opère en partie sur l'opérateur.

La rémunération varie en fonction de l'utilisation du service ou de critères indicateurs de performance.

Dans sa logique, le contrat de partenariat peut émaner de la personne publique, mais il peut tout aussi bien être le fruit d'une personne privée, qui propose un projet ou une initiative à l'administration (article L.1414-11 du CGCT). Cet outil se différencie donc des marchés publics en ce qu'un dialogue interactif peut prendre place entre la personne publique et le partenaire privé.

Le régime juridique de ces contrats atypiques est fixé par l'ordonnance du 17 juin 2004, et codifié aux articles L.1414-1 à L.1414-16 du CGCT.

Ce contrat est soumis aux règles de la concurrence, selon des modalités fixées à l'article L.1414-3 du CGCT, bien que des exclusions soient également prévues par le code (à l'article L.1414-4). Le déroulement de la procédure est détaillé aux articles L.1414-5 à L.1414-10 du code. Les mentions obligatoires sont citées à l'article L.1414-12. L'article L1414-16 du code présente l'intérêt de régler la question relative à l'occupation du domaine public : le contrat de partenariat vaut titre d'occupation. Le cocontractant peut avoir les mêmes droits immobiliers qu'un propriétaire, pour peu que le contrat ne mentionne pas de dispositions contraires. De même, il pourra effectuer des opérations de gestion et de valorisation du domaine public.

Il est à noter que dans ce contrat, la maîtrise d'ouvrage est exercée par le cocontractant de l'administration.

L'avantage principal de cet outil est qu'il permet une modulation des obligations et de la responsabilité de chacun des partenaires en fonction de leurs besoins et de leur volonté.

Le contrat de partenariat peut ainsi, dans son contenu, varier du « tout public » au « tout privé ». Les clauses et l'expression contractuelle de la volonté de chacun se doivent donc d'être clairement établies dans le contrat de partenariat.

TABLEAU RÉCAPITULATIF

Outil de commande publique	Avantages	Inconvénients
Marché public de travaux	- la personne publique garde la maîtrise d'ouvrage - possibilité d'insérer des spécifications techniques et/ou des clauses environnementales (intéressant pour la gestion paysagère)	- Risque pèse sur la personne publique - Procédure spécifique - Allotissement est une obligation (sauf à prouver que l'exécution des prestations est techniquement ou financièrement difficile) et ses conséquences (pas de possibilité de regrouper les lots, conséquences en terme de prix) - Il faudra prévoir un outil de gestion supplémentaire pour le service de l'électricité (régie intéressée) Procédure de publicité et de mise en concurrence en fonction des seuils - Contrat administratif (inégalité contractuelle)
Délégation de service public	- Contrat d'externalisation : le risque pèse sur le cocontractant - Possibilité de prévoir, à la charge du cocontractant, la	- Contrat administratif : inégalité contractuelle (inégalité contractuelle)

	construction de l'ouvrage ou l'acquisition des biens nécessaires au service par le contrat - Possibilité de gérer en amont, par ce contrat, l'intégralité de l'opération (de la conception à la gestion de service) - L'ouvrage est la propriété de la personne publique, dès le début de l'opération -Contrat administratif (prérogative de puissance publique)	
Partenariat Public Privé	- Initiative privée ou publique - Financement bancaire intégré au contrat -Transfert des risques en partie sur l'opérateur privé Dialogue interactif entre les futurs partenaires - Le contrat vaut titre d'occupation (donc pas de formalité supplémentaire à prévoir pour l'occupation du	- Contrat complexe aux exigences variables (donc il faut anticiper au mieux sur les besoins et exigences de chacun) - Maitrise d'ouvrage sur le cocontractant

	domaine public) - Modulation du contenu du contrat en fonction de la volonté des partenaires	

La passation de la commande liée à la conception/réalisation du projet est une étape fondamentale qui impliquera un solide suivi juridique, notamment au regard des exigences du droit de la concurrence.

Cette étape passée, le projet se dirige de plus en plus vers sa réalisation. Néanmoins, cette dernière ne pourrait être amorcée sans un contrôle préalable de l'Administration.

Ce premier contrôle portera sur la compatibilité du projet aux diverses exigences environnementales.

Section 2 Étude de la compatibilité du projet aux exigences environnementales

Tout projet ayant pour objectif d'utiliser une source d'énergie renouvelable se doit d'être soumis aux exigences du droit de l'environnement.

Les prescriptions environnementales qui s'appliquent sont premièrement relatives à l'évaluation de l'impact environnemental du projet (I), intimement liée à son implantation. Cependant, d'autres règles environnementales plus spécifiques peuvent avoir vocation à s'appliquer, notamment au regard de la qualification juridique des ouvrages (II)[7].

I Evaluation de l'impact environnemental du projet

L'obligation d'effectuer une évaluation environnementale est encadrée par le droit européen, comme l'illustrent l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne[8]. De la même manière, deux directives jouent un rôle important en la matière : la Directive 85/337 du 27 juin 1985 *« concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement »*, ainsi que la Directive 2001/42 du 27 juin 2001 *« relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement »*.

Au niveau national, un dispositif existait déjà, grâce à la loi du 10 juillet 1976[9], qui posait le principe des études d'impact dans un cadre général. Cette dernière loi portait spécifiquement sur les études d'impact des ICPE (Installations Classées pour la Protection de l'Environnement).

Ces dispositions ont été complétées par la transposition dans le code de l'environnement des directives européennes, aux articles L.122-1 à –3 et R.122-1 à R.122–16, qui visent désormais tous les projets.

---

[7] L'ordre de présentation pourra ici choquer l'esprit des juristes. S'il est plus courant, voir traditionnel, de qualifier d'abord les éléments du réel pour ensuite leur appliquer un régime juridique spécifique, c'est ici le choix de l'accessibilité a été effectué. En effet, il s'agit là de mettre en relief les règlementations qui interviennent au fur et à mesure de l'avancement du projet, afin d'offrir une lecture plus compréhensible des règlementations.

[8] Cet article dispose qu' « un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable. ».(Disponible en ligne : http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf)

[9] Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature

Ainsi, selon le Code de l'environnement, doivent être soumis à évaluation environnementale les projets, plans et programmes « *susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement* ».

Un tableau annexé à l'article R. 122-1 du Code de l'environnement pose donc une liste positive pour la détermination des opérations soumises à l' l'obligation d'une étude d'impact. Selon les catégories d'aménagements, d'ouvrages et de travaux[10], l'opération pourra soit être soumise à l'étude d'impact systématique, soit faire l'objet d'un examen au cas par cas. Cet examen permettra aux services environnementaux de déterminer si une étude d'impact est nécessaire pour l'opération en cause.

La définition d'un programme de travaux, d'un aménagement et d'un ouvrage est entendue, selon le Code, comme « *des projets de travaux, d'aménagement ou d'ouvrages, réalisés par un ou plusieurs maitres d'ouvrage, constituant une unité fonctionnelle* » La notion de « programme de travaux » est ici intéressante dans la mesure où une seule étude d'impact sera nécessaire pour l'ensemble des projets d'une opération. [11].

Le projet de construction de digue entre dans cette définition. Il faudra tout du moins déterminer si l'adjonction d'un ouvrage houlomoteur à ce projet permet de garder la qualification « d'unité fonctionnelle ». Afin d'envisager au mieux toutes les hypothèses, le choix a ici été fait de scinder juridiquement les deux ouvrages.

S'il apparaît que le mur de protection faisant office de « digue » sera soumis à une étude d'impact au cas par cas (A) il semblerait que l'installation houlomotrice sera elle soumise à étude d'impact « systématique » (B). Fondamentalement, la différence entre les deux se doit d'être tempérée, dans la mesure où la procédure relative à l'étude d'impact reste là même en substance (C).

---

[10] Conformément à l'article R.122-2 du code de l'environnement

[11] Il apparaît qu'il soit possible de procéder à une seule étude pour l'ensemble du projet. En effet, la digue étant le support nécessaire de l'installation houlomotrice, la condition « d'unité fonctionnelle » au sens du code peut être considérée comme réalisée. La procédure qui s'appliquera alors sera celle de l'étude d'impact « systématique » (*C.f. infra*, C)

A *Soumission de la digue à la procédure d'étude d'impact au cas par cas :*

Il est à noter que les projets de construction de mur de protection ou « digue » sont, selon leurs superficies, soumis soit à étude d'impact, soit à étude d'impact au cas par cas[12]. La détermination de la procédure à suivre est ventilée de la manière suivante par l'article R.122-2-I du Code de l'environnement :

- si l'emprise de la digue est supérieure ou égale à 2000m^2, alors le projet sera soumis à étude d'impact,
- si l'emprise de la digue est inférieure à 2000m^2, alors le projet sera soumis à étude d'impact au cas par cas.

Il apparaît dans la note d'opportunité du projet que la digue ne devrait pas dépasser les 2000m^2, puisqu'elle ne devrait pas mesurer plus de 90 m de long et 4 m de large (= 360 m^2). D'autant plus que les dimensions de la digue, qui ne sont toujours pas arrêtées à l'heure actuelle, devraient être revues à la baisse pour une meilleure intégration paysagère.

Par conséquent, la digue sera soumise à la procédure d'examen au cas par cas.
Le pétitionnaire ou le maitre d'ouvrage devra donc se rapprocher de l'autorité administrative compétente en matière d'environnement, à savoir la DEAL. Cette dernière déterminera par la suite si le projet de digue est ou non soumis à étude d'impact.
Le maitre d'ouvrage devra envoyer un formulaire cerfa de demande d'examen au cas par cas à la DEAL. Cette demande d'examen devra comprendre : la présentation du projet, la sensibilité environnementale de la zone d'implantation envisagée, la description succincte de l'impact potentiel du projet sur l'environnement et la santé humaine.
Dans un délai de 35 jours calendaires, la DEAL informera par décision motivée si une étude d'impact est nécessaire ou non.
La soumission à étude d'impact implique un avis de l'autorité environnementale, à rendre public, et l'organisation d'une enquête publique selon le code de l'environnement.

---

[12] L'étude d'impact au cas par cas est une innovation de la réforme des études d'impacts. Afin de pallier aux lacunes de la législation antérieure, le décret du 31 décembre 2011 relatif à la réforme des études d'impact a souhaité rendre plus cohérent ce régime en posant uniquement des seuils techniques de détermination de la nécessité d'une étude d'impact. Désormais, les projets soumis à étude d'impact sont énumérés positivement. Deux types d'études d'impact ont ainsi été créés : l'étude d'impact systématique (qu'on appelle juste « étude d'impact », d'où la confusion) et l'étude d'impact « au cas par cas ». La différence entre les deux est essentiellement procédurale. Ainsi, l'étude d'impact « au cas par cas », comme sa dénomination le suggère, fera l'objet d'un pré-examen de l'autorité environnementale qui devra déterminer si oui ou non le projet sera soumis à la procédure des études d'impact. Pour plus d'information, cf. Schéma. En résumé

B Soumission du projet houlomoteur à étude d'impact obligatoire

Un tableau annexé[13] à l'article R.122-2-I du code fait état des projets soumis à étude d'impact obligatoire. Le projet houlomoteur sera lui soumis à étude d'impact, puisqu'il s'agit, au sens du code, « d'une installation en mer de production d'énergie ».

C Procédure relative à l'étude d'impact

Dans les deux cas, les projets seront soumis à étude d'impact. Après avoir effectué une étude d'opportunité des projets, la démarche d'évaluation environnementale pourra donc se mettre en place.

1 Le cadrage préalable

La réforme de la procédure d'étude d'impact a permis une clarification du dispositif applicable[14]. Dans cette même intention de clarté, le législateur offre la possibilité à l'autorité compétente (en l'occurrence la CASUD) de demander à l'autorité environnementale un cadrage préalable à la DEAL[15], en vertu de l'article L.122-1-2 du Code. Le cadrage préalable est une procédure qui permet aux porteurs de projets de connaître en amont les attentes de l'autorité environnementale au regard des spécificités du projet. Ce cadrage préalable permet notamment d'indiquer le degré de précision de l'étude d'impact. Il faut souligner que cette procédure existait déjà (ancien art. R.122-2 CE) avant la loi Grenelle II, mais c'est elle qui lui a donné une véritable base législative.
Cet avis est facultatif (à la demande du maitre d'ouvrage), et *uniquement environnemental* (c'est-à-dire qu'il ne portera pas sur les procédures réglementaires afférentes au projet). Le mode opératoire et le contenu de cet avis sont définis réglementairement (au nouvel article R.122-4 du Code de l'environnement).

Dès les études préliminaires, le maitre d'ouvrage doit envoyer une demande à l'autorité environnementale compétente « *sur le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact* ». Cette demande devra contenir :

---

[13] Ce tableau est joint au présent document, en annexe

[14] Pour une vision générale de la traduction de la réforme à l'échelle du département, *V.* « Réforme des études d'impact et des enquêtes publiques. Déclinaison régionale », Demi-journée d'information 28 juin 2012 – Village Bienvenue Sainte-Marie 03 juillet 2012 – CCIR Saint-Pierre, DEAL Réunion

[15] *V. en ce sens* : « L'avis de l'Autorité Environnementale. Réforme des études d'impact et des enquêtes publiques. », Demi-journée d'information 19 avril 2011 – Village Bienvenue Sainte Marie 21 avril 2011 – CCIR Saint Pierre, DEAL Réunion.

- la localisation du projet,
- les études d'opportunités et la description du projet
- l'identification *a priori* des différents enjeux environnementaux (caractéristiques principales du projet / principaux enjeux environnementaux *in situ* / principaux impacts / insertion dans un programme de travaux et liens fonctionnels)

La réponse devra permettre au pétitionnaire d'ajuster le contenu de son étude d'impact et devra indiquer notamment :

- les zonages/schémas/inventaires environnementaux,
- les autres projets connus avec lesquels les effets cumulés devront être étudiés,
- la liste des organismes pouvant fournir des informations environnementales,
- les périmètres d'études thématiques.

Cet avis de l'autorité environnementale confirmera ou infirmera l'opportunité du projet. Dès réception de cette réponse, le maître d'ouvrage/pétitionnaire devra intégrer ces éléments du cadrage préalable dans le marché des études du projet.

Dans le cas où l'opportunité du projet est validée, s'amorcera la phase de production de l'étude d'impact.

2 Production de l'étude d'impact

Le dossier d'étude d'impact doit, depuis la réforme, comprendre de nombreux éléments, à savoir :

- Une description du projet
- Une analyse de l'état initial du site (les continuités écologiques et les interrelations entre les thèmes)
- Une analyse des effets négatifs et positifs, directs, indirects, temporaires et permanents, à court, moyen et long termes (+ les facteurs climatiques, les consommations énergétiques et l'addition et les interactions des effets entre eux).

Une analyse des effets cumulés du projet avec d'autres projets connus (projets avec dossier loi sur l'eau/ enquête publique ou étude d'impact avec avis d'autres établissements publics, sauf projets caducs, abandonnés ou pour lesquels l'enquête publique n'est plus valable)

- Une esquisse des principales solutions de substitution examinées et des raisons du choix retenu
- La compatibilité avec le PLU/POS ainsi qu'avec les autres plans et programmes
- Les mesures pour éviter, réduire ou compenser les impacts du projet avec justification, les impossibilités des mesures compensatoires et les modalités de suivi des effets et des mesures
- Une analyse des méthodes utilisées, des difficultés éventuelles et auteurs (noms et qualités)

Ces mentions obligatoires peuvent être regroupées en quatre grandes catégories.

a Analyse de l'état initial du site

Cet élément permet d'offrir une connaissance du site. Pour se faire, il doit être basé sur des informations existantes (issues de données bibliographiques, d'audit, etc.) et des informations issues d'inventaires spécifiques réalisés sur l'aire d'étude dans le cadre du projet.

Cette étape doit établir une analyse des habitats naturels : les identifier (pour le milieu marin, selon le référentiel des habitats marins proposé pour les ZNIEFF Mer et les protocoles d'inventaire du GCRMN (Global Coral Reef Monitoring Network)), et caractériser la dynamique et la fonctionnalité écologique (pressions existantes, sensibilité du milieu, degré de naturalité du site, etc.).

Elle doit également prévoir une analyse des espèces présentes, ainsi qu'une analyse des paysages. C'est à ce stade que l'attention se doit d'être particulièrement apportée, dans la mesure où le projet houlomoteur de Saint Philippe se situe, selon le Schéma de mise en valeur de la mer de la Réunion (SMVM), dans une zone de « *Paysages intimes de la Réunion traditionnelle* ». Ainsi, la côte sauvage du rempart du Tremblet à Basse-Vallée (c'est –à-dire de la Pointe-de-la-Table à Cap Méchant), est, dans la zone des pas géométriques, classée en espace naturel remarquable. Il sera donc indispensable de faire état des enjeux du paysage, à savoir :

- les éléments structurants (relief, végétation, parcellaire, etc.)
- les éléments qualifiant le projet (approche sensible : ambiance, symbolique paysagère)
- la dynamique d'évolution (mutation perceptibles, en cours, transformation prévisibles, etc.)

Cette analyse paysagère devra être faite à deux échelles : à une échelle territoriale tout d'abord, qui replacera le contexte paysager, les unités paysagères, ainsi qu'à une échelle locale du site.

La DEAL fait état de la méthodologie à adopter pour ce faire[16]. Elle préconise ainsi un travail bibliographique (selon l'Atlas des paysages, non encore publié pour la Réunion), de même qu'une analyse cartographique, des observations in situ, à partir de points de vue stratégique du paysage où le projet est observable. Le tout devant être illustré par des illustrations/photos, des croquis d'ambiance, des blocs diagrammes.

Le Schéma d'Aménagement Régional de la Réunion, en son chapitre valant Schéma de mis en valeur de la mer (SMVM), insiste sur l'importance de la protection paysagère en tant qu'enjeux pour le littoral.

Parmi les enjeux environnementaux, il préconise ainsi la « *préservation de la qualité et de la diversité (…) des paysages et des sites culturels* », en promouvant « *un aménagement très peu impactant sur les milieux* ». Néanmoins, cette affirmation est contrebalancée par la place particulière attribuée au développement des énergies marines.

C'est la raison pour laquelle il sera nécessaire de proposer différentes variantes du projet d'ensemble (digue et houlomoteur) afin d'offrir une alternative qui impacte le moins possible sur le paysage alentour.

b La comparaison des variantes

La démarche d'évaluation environnementale se fait de concert avec l'élaboration du projet. Ainsi, l'analyse de l'état initial permettra une adaptation du projet aux enjeux environnementaux. Elle permettra, entre autre, de définir des partis d'aménagement ainsi que des variantes.

Cette étape de comparaison des variantes est basée sur une analyse multicritères et la méthode coût-avantage. Cette comparaison devra présenter :

- description des variantes, des mesures d'évitement associées,

[16] *V. en ce sens* : « Prise en compte du patrimoine naturel et paysager dans l'élaboration d'un projet. L'étude d'impact, un outil privilégié de l'évaluation environnementale », Publication de la DIREN / CYATHEA, Novembre 2010, 8 p.

- l'évolution des effets spécifiques, des mesures de réduction, ainsi que les effets résiduels pour chaque variante
- une analyse multicritères des variantes
- la justification de la pondération des critères (avec une attention particulière pour les critères environnementaux)

Cette étape sert notamment à la justification du choix retenu. C'est sur ce choix que se fondera l'appréciation des impacts du projet retenu.

c L'appréciation des impacts du projet retenu

Cette appréciation est une évaluation détaillée de l'ensemble des effets dommageables du projet. Doivent être mentionnés les impacts directs, indirects, cumulés et induits, leur nature, leur intensité, ainsi que leur durée.

La prise en considération des effets cumulés des différents impacts, qui est une nouveauté depuis la réforme, implique de prendre en considération les conséquences de la digue pour l'étude d'impact de l'ouvrage houlomoteur, et inversement.

En pratique, cela signifie la spatialisation des impacts en fonction des SIG (système d'information géographique), la définition des caractéristiques techniques du projet, des échanges réguliers entre le maitre d'ouvrage et le bureau d'études.

La DEAL attire particulièrement l'attention sur l'importance, à la Réunion, du maintien de la biodiversité, de la fonctionnalité écologique du milieu, et de la préservation de l'intégrité paysagère.

Une appréhension des impacts du projet permettra la définition la plus adaptée de mesures d'accompagnement.

d La définition des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation

Le maitre d'ouvrage, devra définir des moyens pour éviter, réduire, compenser les effets négatifs du projet.

On privilégiera les mesures d'évitement, qui permettent de répondre à l'objectif principal de protection du milieu (modification de l'emprise, adaptation technique du projet, etc.).

Viennent ensuite les mesures de réduction qui interviennent pour réduire les impacts qui ne peuvent être évités, de la conception du projet à son exploitation. En pratique, ces mesures doivent être adaptées à la nature des impacts et définies de façon précise : aménagements techniques envisagés, échéancier de mise en œuvre, estimation des dépenses correspondantes, emplacement des terrains visés, modalité de suivi de l'efficacité des mesures, etc.

Enfin, les mesures compensatoires interviennent en dernier lieu, c'est-à-dire qu'elles concernent les impacts résiduels identifiés. La compensation doit se faire à proximité immédiate ou dans la continuité du site affecté.

L'intégralité de cette procédure est ainsi relative au dossier d'étude d'impact. L'autorité environnementale compétente (services de la DEAL) remettra un avis au maitre d'ouvrage. Cet avis, ainsi que le dossier d'étude d'impact, seront soumis à enquête publique.

La démarche environnementale ne s'arrête pourtant pas là. En effet, il existe un travail de suivi et de bilan qui permet de vérifier la bonne application des diverses prescriptions de l'étude d'impact.

3 Le suivi et le bilan environnemental

Cette dernière étape est celle de la retranscription des prescriptions de l'étude d'impact sur le chantier.

En amont du chantier, elle s'appuie sur le cahier de prescriptions spéciales environnementales et sur le Plan Assurance Environnement[17]. Durant le chantier, elle passe par la mise en œuvre de ces prescriptions.

---

[17] *V. en ce sens* : « Prise en compte du patrimoine naturel et paysager dans l'élaboration d'un projet.

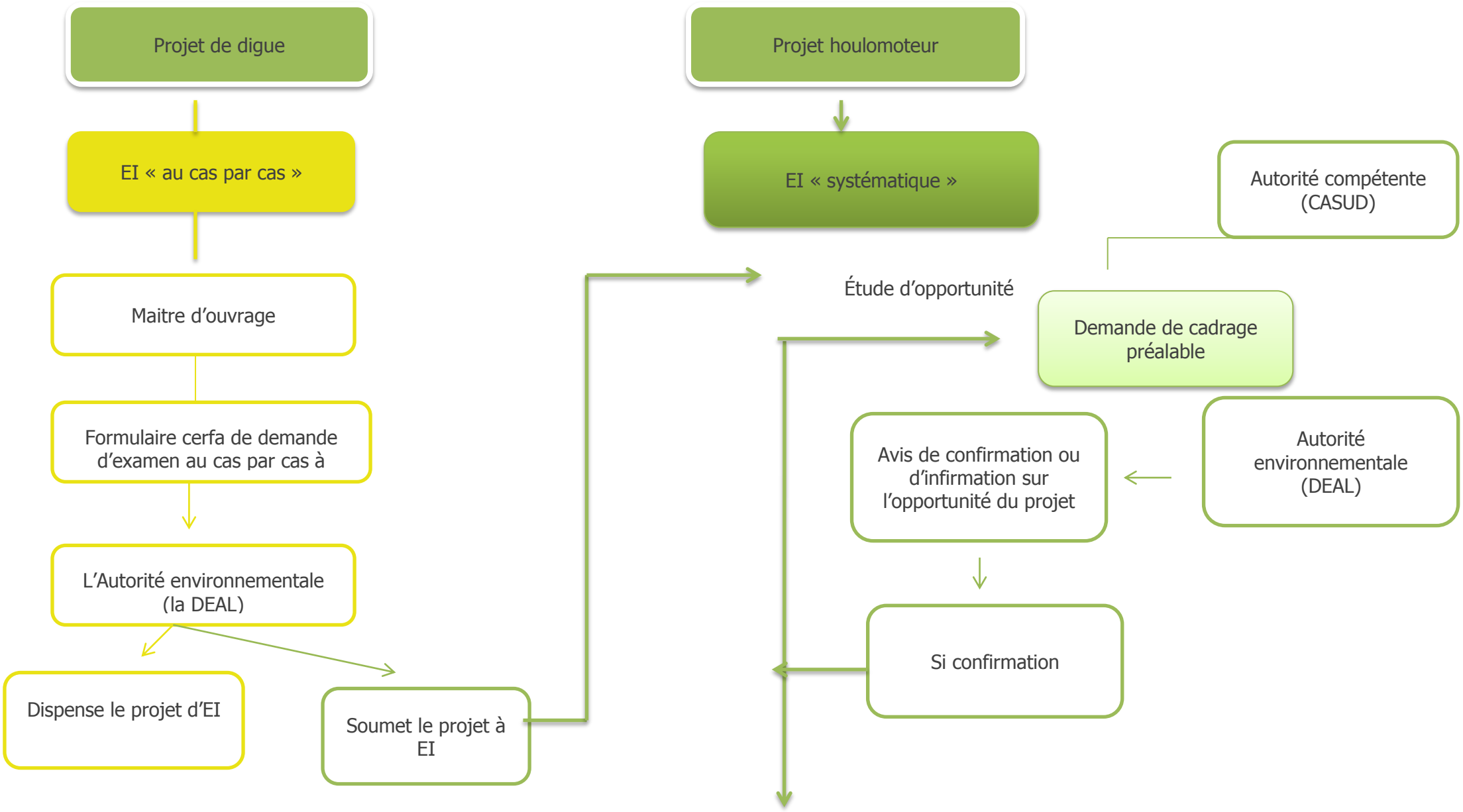
Après le chantier, elle se matérialise par la réalisation d'un bilan environnemental. Ce bilan servira à établir des préconisations pour la phase d'exploitation.

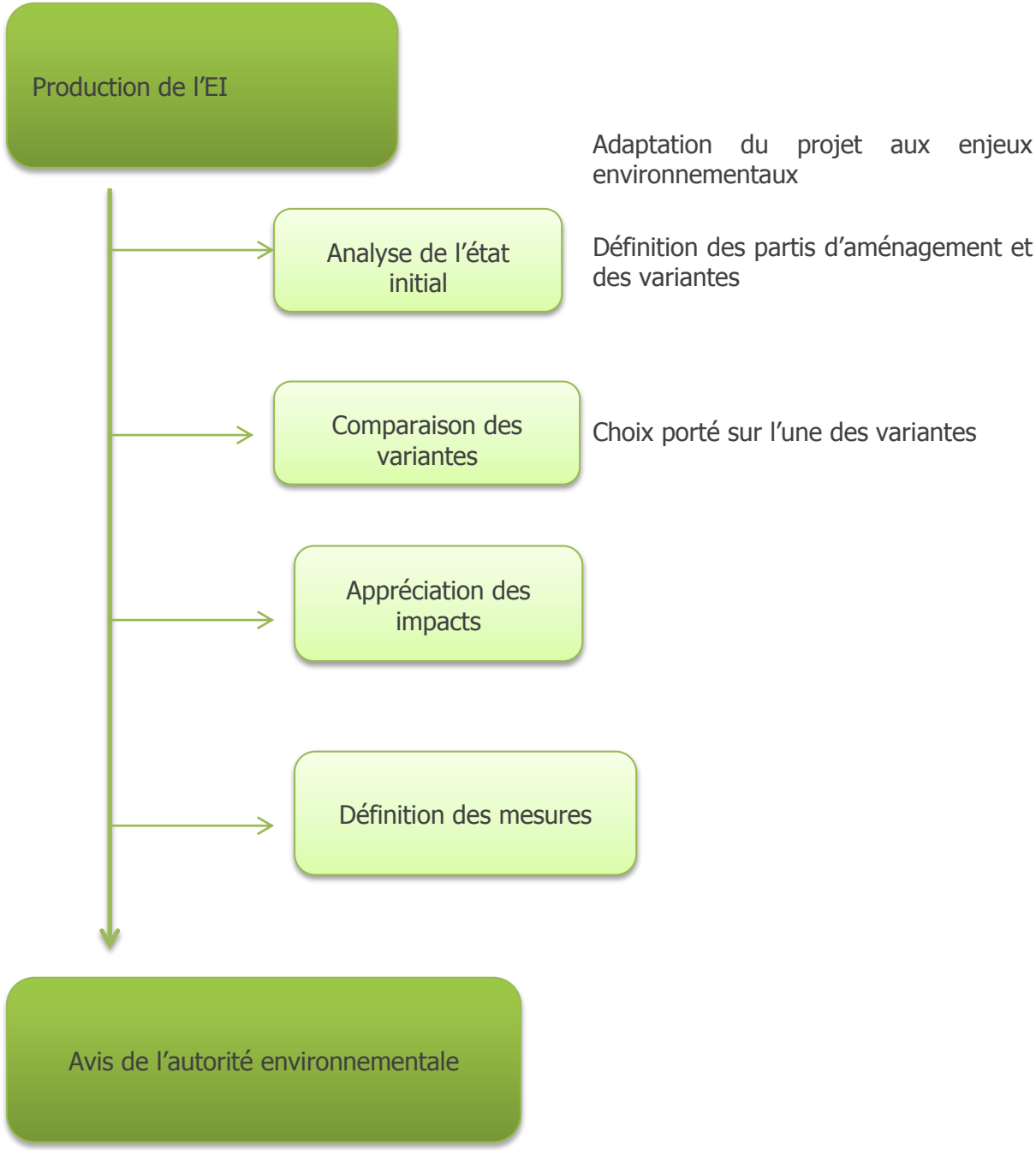
Lors de la mise en service du projet, les mesures restent valables, et doivent faire l'objet d'un suivi en phase d'exploitation. Ce suivi donnera lieu à différents rapports périodiques qui permettront à l'autorité environnementale et au maitre d'ouvrage d'avoir un partage et un retour d'expérience.

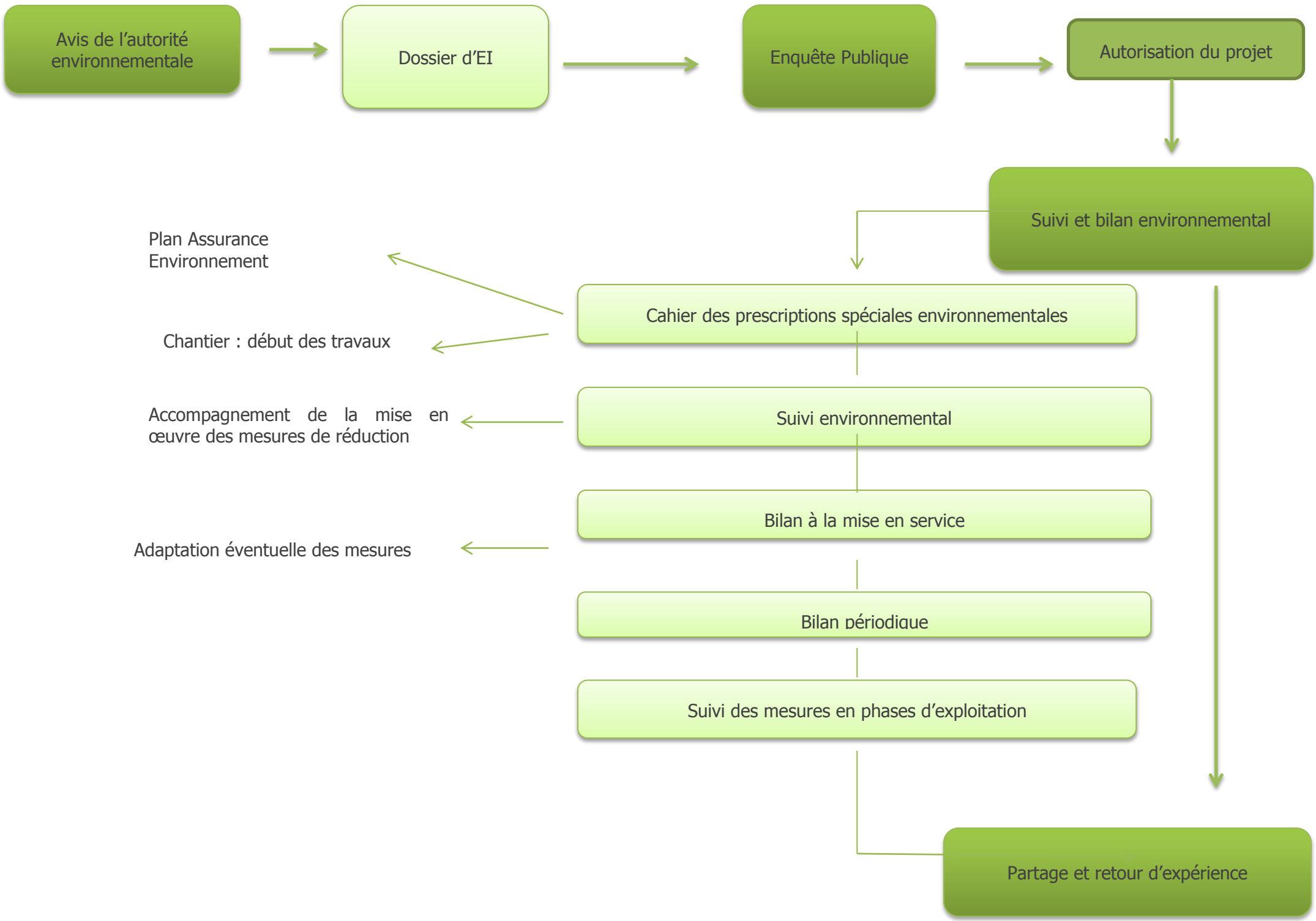
Il est toutefois à noter que l'évaluation de l'impact environnemental du projet devra être modulée en fonction de certains critères qui viendront aggraver cette obligation. Ainsi en va-t-il de la localisation du projet.

L'étude d'impact, un outil privilégié de l'évaluation environnementale », Publication de la DIREN / CYATHEA, Novembre 2010, 8 p.

La procédure de l'étude d'impact : en résumé




Production de l'EI
Adaptation du projet aux enjeux environnementaux
Analyse de l'état initial
Définition des partis d'aménagement et des variantes
Comparaison des variantes
Choix porté sur l'une des variantes
Appréciation des impacts
Définition des mesures
Avis de l'autorité environnementale


Avis de l'autorité environnementale
Dossier d'EI
Enquête Publique
Autorisation du projet
Suivi et bilan environnemental
Plan Assurance Environnement
Cahier des prescriptions spéciales environnementales
Chantier : début des travaux
Accompagnement de la mise en œuvre des mesures de réduction
Suivi environnemental
Bilan à la mise en service
Adaptation éventuelle des mesures
Bilan périodique
Suivi des mesures en phases d'exploitation
Partage et retour d'expérience

II La qualification et le régime juridique des ouvrages

Le travail de qualification juridique des ouvrages en présence est d'une grande importance. Il correspond, concrètement, au passage du projet de sa dimension technique à sa dimension juridique. Il est nécessaire de ne pas négliger cette étape, dans la mesure où la qualification de l'ouvrage aura une incidence certaine sur le régime juridique de l'ouvrage en question. Autrement dit, la qualification de l'ouvrage va entrainer un formalisme et des obligations plus ou moins lourdes selon les cas de figure, c'est pourquoi il faut y être attentif.

Dans un projet houlomoteur onshore tel que celui de Saint-Philippe, deux cas se doivent d'être analysés : la qualification juridique de l'ouvrage qui servira de support à l'installation houlomotrice (la « digue » de protection), et celle de l'installation elle-même. Il apparaît que la qualification du mur de protection en tant que « digue » ne va pas sans mettre en relief certaines particularités (A). Une fois ces particularités exposées, un cheminement peut être établi pour aider à la qualification juridique des ouvrages (B). Une fois les ouvrages qualifiés, un régime juridique pourra leur être appliqué (C).

A Qualification juridique : particularité des digues

Il n'existe pas, au sens du Code de l'environnement, de définition à proprement parler de la « digue ». Cette situation, qui est paradoxale, n'en demeure pas pour autant insurmontable, dans la mesure où il est toujours possible de se référer aux différentes nomenclatures pour classer juridiquement cet ouvrage. La doctrine française a ainsi proposé une définition qui peut venir au secours du vide pratique, et être énoncée comme suit : la digue serait « *un ouvrage ayant pour effet de s'opposer à l'expansion de l'eau en créant un différentiel de charge hydraulique avec la zone protégée qu'il surplombe* »[18]

Pour le cas de Saint-Philippe, le mur de protection qui est projeté entre dans cette définition : c'est un ouvrage, même s'il est construit en élément préfabriqués –le juge français ayant admis que les matériaux utilisés importaient peu (ainsi des ouvrages en terre ou remblais de gravas[19]). Cet ouvrage a également pour effet de s'opposer à l'expansion de l'eau, et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle il doit être construit. Il ne sera pas

---

[18] FÉVRIER (J.-M.), « Esquisse d'une définition juridique de la digue », JCP Administration et collectivités territoriales, n°19-20, mai 2012, pp. 34-37.

[19] TA Versailles, 18 déc. 2007, n°0403580, Mongisson : JurisData n°2007352214.

« transparent hydrauliquement » de par sa conception, son objet étant de permettre une protection des biens et des personnes.

Il faut garder à l'esprit que cette définition n'est pas une définition règlementaire ou légale posée par les textes. C'est une première indication qui aidera à déterminer la qualification la plus adaptée à l'ouvrage. Et si le Code de l'environnement ne donne pas définition de la digue, il n'en demeure pas moins qu'il offre des outils à la classification de tels ouvrages, outils qui permettent de cerner au mieux le régime juridique qui s'appliquera.

B Qualification juridique : le cheminement

De par leur nature même, une digue et une installation houlomotrice ne sont pas sans conséquences sur l'environnement et la sécurité publique. De telles installations sont encadrées par le code, que ce soit au titre de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou de la nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) qui peuvent avoir une influence sur les milieux aquatiques.

1 Exclusion de la nomenclature des ICPE

La nomenclature ICPE est divisée en deux grands ensembles : les activités et les substances. C'est une nomenclature qui est moins complexe qu'elle n'y paraît, même si une installation peut apparaître dans plusieurs rubriques. Le Ministère du développement durable explique la grille de lecture sur son site internet. Cette grille de lecture ainsi que la nomenclature est ici mise en annexe.

Lorsque l'on s'attarde sur la nomenclature, il apparaît que la digue n'en fait pas partie.

Au regard de la nomenclature ICPE, l'installation houlomotrice n'a pas été classée. En effet, elle n'est mentionnée ni au titre des substances, ni au titre des activités. On peut donc en conclure que cette installation n'est en rien soumise au droit des ICPE.

Dans les deux cas, il faut donc s'attarder sur la nomenclature IOTA.

2 *Classement au titre de la nomenclature IOTA*

En vertu de l'article L.214-2, la nomenclature des IOTA est fixée par décret. Cette dernière est établie par un tableau cité à l'article R 214-1 du Code de l'environnement.

Cette nomenclature est établie par un décret du 29 mars 1993[20] révisé par un décret plus récent du 17 juillet 2006 (n° 2006-881). C'est un catalogue exhaustif de projets, d'activités, de produits caractérisés par leurs impacts touchant au domaine de l'eau.
Par cette nomenclature, des installations, ouvrages, travaux, et activités non ICPE, seront soumis à Autorisation (A) ou Déclaration (D), ou non classés (non soumise à l'encadrement IOTA) au regard de différents critères : de prélèvements ou de rejets en eau, d'impacts sur le milieu aquatique ou sur la sécurité publique, d'impacts sur le milieu marin.

Les articles L. 214-1 à L. 214-6 du Code font état de règles générales qui s'appliquent dans le cadre des IOTA (remise en état du site, retrait de l'autorisation, obligation de motivation d'une décision défavorable, servitudes, etc.). Il est nécessaire de s'y référer pour connaître les grandes lignes de fonctionnement de cette nomenclature.

Afin de déterminer si un projet est soumis à Autorisation ou à Déclaration, il convient de se référer à la nomenclature établie par l'article R 214-1 du Code de l'environnement.

[20] Cette nomenclature est annexée au présent document

3 Application à la digue et à l'installation houlomotrice

Le titre IV de la nomenclature IOTA fait état des installations, ouvrages, travaux ou aménagements qui peuvent avoir un impact sur le milieu marin.
La rubrique 4.2.1.0 mentionne ainsi les travaux d'aménagement portuaires et autres ouvrages réalisés en contact avec le milieu marin et ayant une incidence directe sur le milieu. La détermination du régime applicable se fait comme suit :

- montant des travaux ≥ 1 900 000 euros = installation soumise à autorisation (A)
- montant des travaux ≥ 160 000 euros et < 1 900 000 euros = installation soumise à déclaration (D)

Dans le cas de l'installation de Saint Philippe, les montants, tant pour la digue que pour l'installation houlomotrice, dépasseront vraisemblablement 1,9 millions €. Par conséquent les travaux relatifs à cette installation et à cet ouvrage seront soumis à autorisation.

C Régime juridique des ouvrages

Le Code de l'environnement fixe les dispositions communes aux opérations soumises à Autorisation (A) ou Déclaration (D). Il fixe également les règles spécifiques qui s'appliquent aux opérations autorisées, et celles qui s'appliquent spécifiquement aux opérations déclarées. Ne seront ici abordés que le régime général et celui, plus spécifique, des opérations autorisés, puisqu'il concerne directement les deux opérations de Saint Philippe. Pour les opérations déclarées, le régime est fixé aux articles R.214-32 à R.214-40 du Code.

1 Régime général

Que l'opération soit soumise à autorisation ou à déclaration, elle sera régie par les articles R.214-41 et R.214-56 du Code.

Ainsi, lorsque plusieurs ouvrages doivent être réalisés par la même personne et sur le même site, une seule demande d'autorisation ou de déclaration peut être déposée[21]. Cette demande unique est obligatoire lorsque les opérations dépendent de la même personne, de la même exploitation ou du même établissement, concernent le même milieu aquatique, et lorsque leur ensemble dépasse le seuil fixé par la nomenclature IOTA, alors que, s'ils étaient

[21] Article R.214-42 C. env.

pris séparément, ce dépassement de seuil n'aurait pas eu lieu. Dans ce cas, la demande fera l'objet d'une seule enquête, et d'un seul arrêté préfectoral.

La demande unique peut également être envisagée lorsqu'il s'agit d'opérations connexes ou relevant de la même activité, et lorsque les opérations sont projetées dans un même bassin ou sous- bassin hydrographique, ou d'un même système aquifère cohérent.

Pour l'opération de Saint Philippe, une demande unique d'autorisation ne sera possible que si l'opération est réalisée par la même personne, la condition relative au site étant valide *de facto*. Si la digue et l'installation houlomotrice sont réalisées par deux personnes différentes, alors deux demandes distinctes d'autorisation devront être déposées.

Au cours de la réalisation du projet, il est possible que l'opération change de mains. Dans ce cas, le changement de bénéficiaire de l'autorisation devra intervenir, par déclaration au préfet. Cette hypothèse et les modalités dans lesquelles elle sera admise sont clairement identifiées à l'article R.214-45 du Code. Il en va de même s'il s'agit d'une cessation définitive ou pour une période supérieure à deux ans.

De même, si un accident ou un incident intervient, le préfet devra en être informé.

Si l'ouvrage est momentanément hors service, une remise en service sera possible sur intervention du préfet.

En cas d'arrêt de l'activité, quelle qu'en soit sa cause, le responsable de l'ouvrage devra prendre toutes les mesures nécessaires pour la surveillance de l'ouvrage et l'élimination d'éventuels polluants.

Pour la poursuite de l'activité, il est des cas où cette dernière est possible sans autorisation. Ces hypothèses sont prévues à l'article R. 214-53 du Code.

2 Régime juridique des IOTA autorisés

Le Code prévoit des dispositions spécifiques pour les IOTA autorisés. Il convient de se référer aux articles R.214-6 à R.214-31.

- *Procédure liée à l'autorisation*

En ce qui concerne la demande d'autorisation, elle doit être adressée au préfet, remise en sept exemplaires. Elle doit comprendre de nombreux éléments, énumérés à

l'article R.214-6, parmi lesquels le nom et l'adresse du demandeur, l'emplacement sur lequel les IOTA vont être réalisés, la nature, la consistance, le volume et l'objet des IOTA, etc.
Suite à cette demande, le demandeur recevra un avis de réception du préfet. Dès que le dossier est complet et régulier, l'opération est soumise à enquête publique[22]. Le dossier soumis à enquête est assorti de l'avis de l'autorité administrative compétente en matière d'environnement si une étude d'impact au titre de l'article L. 122-1 du Code, et s'il est disponible.
Ce sera ainsi le cas pour le projet de Saint Philippe. Le déroulement de l'enquête publique est détaillé à l'article R.214-8 du Code[23].

Afin de permettre une diffusion la plus large possible du projet, le dossier devra être communiqué pour avis à de nombreux acteurs concernés, telle la commission locale de l'eau, la personne publique gestionnaire du domaine public, etc.

À la fin de l'enquête, le préfet rendra un rapport sur la demande d'autorisation et sur les résultats de l'enquête. Le pétitionnaire peut être entendu s'il en fait la demande.
Le projet d'arrêté sera notifié au demandeur de l'autorisation. Le préfet dispose d'un délai de trois mois pour statuer sur la demande.

Il est important de mentionner qu'il ne faut pas commencer les travaux avant l'intervention de l'arrêté préfectoral, car cela entrainera automatiquement le rejet de la demande d'autorisation en cas d'avis défavorable du CoDERST[24].

Si la demande est rejetée, cette décision devra être motivée.

---

[22] L'enquête publique est une procédure qui a une visée principalement informative. Elle permet à toute personne intéressée par le projet de faire connaître son avis, d'exprimer ses suggestions sur un registre d'enquête. Elle est par conséquent ouverte à tous, sans restrictions. Cette procédure est dirigée par les services de la préfecture. Depuis la réforme de l'étude d'impact et de l'enquête publique, c'est une procédure de droit commun, afin de favoriser l'accès des citoyens à l'information.

[23] Il est possible au Maitre d'ouvrage de réaliser une seule enquête publique pour l'ensemble du projet, à partir du moment où tous les dossiers sont déposés complets en même temps aux services de la préfecture (ou de la DMS OI).

[24] Le **Co**nseil **D**épartemental de l'**E**nvironnement et des **R**isques **S**anitaires et **T**echnologiques (CoDERST) est une entité qui a pour rôle d'émettre un avis sur les projets d'actes réglementaires et individuels en matière d'installations classées, de déchets, de protection de la qualité de l'air et de l'atmosphère, de police de l'eau et des milieux aquatiques, de polices administratives spéciales liées à l'eau, d'eaux destinées à la consommation humaine et d'eaux minérales naturelles, de piscines et de baignades, de risques sanitaires liés à l'habitat et de lutte contre les moustiques. « Il peut examiner toute question intéressant la santé publique liée à l'environnement et peut être associé à tout plan ou programme d'action dans ses domaines de compétence. »

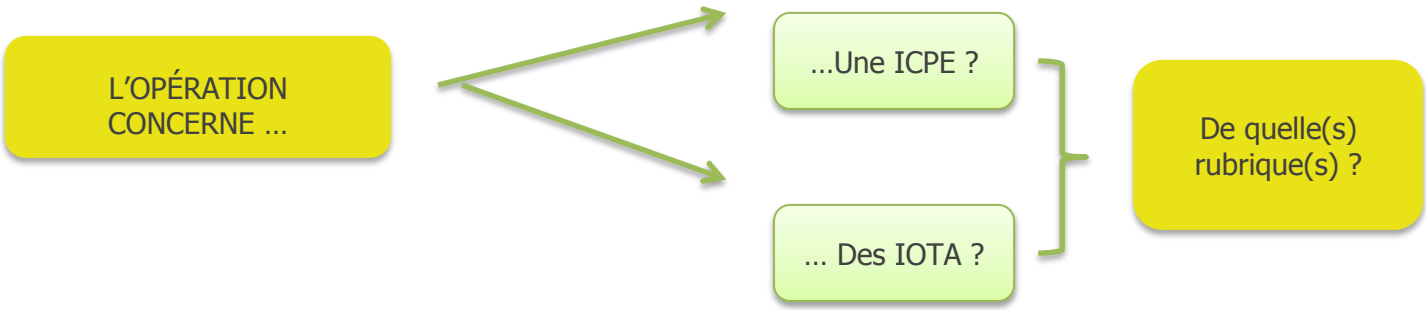
Si elle est acquise, la réalisation, les aménagements, l'exploitation et l'exécution des travaux devront respecter les prescriptions de l'arrêté d'autorisation.

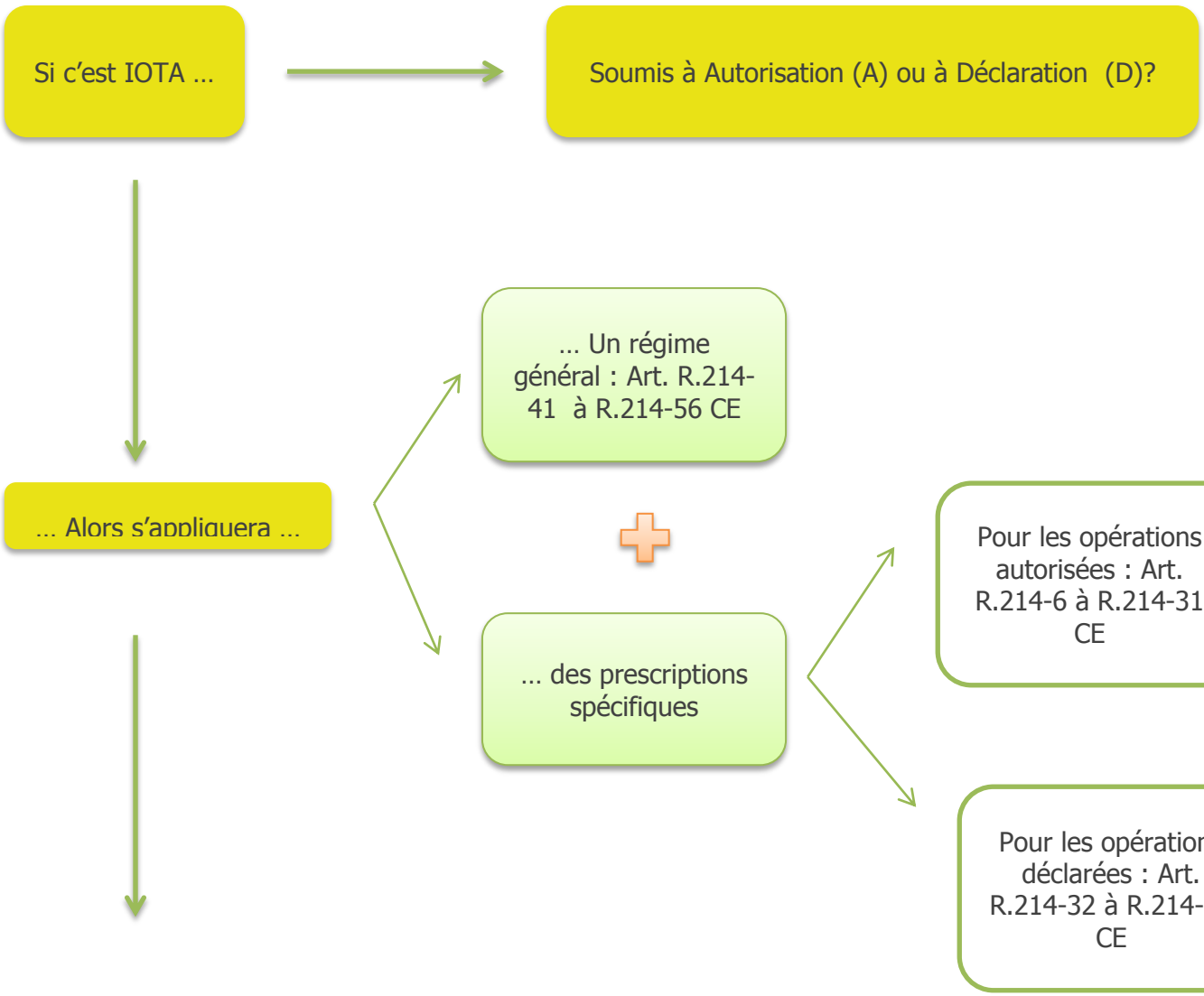
La durée de validité de l'arrêté est fixée par l'arrêté lui même. Il devra également mentionner les moyens d'analyse, de mesure et de contrôle auxquels sera soumis l'ouvrage. Des arrêtés complémentaires pourront être pris. Tout changement notable des éléments du dossier de demande doit être notifié au préfet.

À la fin du terme fixé par l'arrêté, il peut être procédé au renouvellement ou au réexamen de la demande. Le contenu de cette nouvelle demande est précisé à l'article R.214-20 du code. Pour la demande de renouvellement, les mêmes formalités que la demande initiale devront être réalisées.

En cas de retrait de l'autorisation, le préfet peut demander la remise en état des lieux, par notification aux personnes concernées. Cela signifie que le site devra être « rendu » dans un état où aucun danger ou inconvénient pour les éléments qui concourent à la gestion équilibrée de la ressource en eau. Notons que le retrait peut être demandé à l'initiative du bénéficiaire (R.214-30). Dans le cas où ce dernier ne peut satisfaire aux exigences de l'exécution des travaux de remise en état, le préfet peut procéder à leur exécution d'office.

EN RÉSUMÉ


L'OPÉRATION CONCERNE ...
...Une ICPE ?
... Des IOTA ?
De quelle(s) rubrique(s) ?


Si c'est IOTA ...
Soumis à Autorisation (A) ou à Déclaration (D)?
... Alors s'appliquera ...
... Un régime général : Art. R.214-41 à R.214-56 CE
... des prescriptions spécifiques
Pour les opérations autorisées : Art. R.214-6 à R.214-31 CE
Pour les opérations déclarées : Art. R.214-32 à R.214-40 CE

Projet de Saint Philippe

Art. L.214-1 et s. CE

Principe de l'autorisation ou de la déclaration pour les IOTA

Ouvrages présentant un danger pour la sécurité ou un obstacle au libre écoulement des eaux (A)

Autres ouvrages qui ne présentent pas ces caractéristiques mais qui restent soumis à ces dispositions (D)

Art. R.214-1 et s. CE

Nomenclature des IOTA soumis à (A) ou (D)

Impact sur les milieux marins

Mur de protection et installation houlomotrice : Rubrique 4.1.2.0

Art. R .214-6 à R.214-31 CE : Autorisation

Art. R.214-32 à R.214-40 CE : Déclaration

CHAPITRE 2 Réglementation applicable à compter de la validation du projet

La mise en place d'un tel projet, une fois confronté et autorisé par l'Administration environnementale, continuera de se concrétiser un peu plus. Cette concrétisation appellera l'application d'autre législation, notamment au regard de l'implantation des installations. Ainsi, le projet sera soumis tant aux règles liées au domaine public maritime (DPM) (Section 1) qu'à celles relatives au droit du sol (Section 2).

Section 1 L'installation d'un projet houlomoteur : un projet situé en mer

Les opérations projetées, de par leur nature et leur localisation, appellent inévitablement à se tourner vers les prescriptions du droit maritime. À ce titre, les règles générales relatives au domaine public maritime s'appliqueront (I). Néanmoins, au regard de ces mêmes facteurs, le Code des Ports Maritimes peut avoir vocation à s'appliquer (II).

I Application des règles relatives au domaine public maritime

Les règles relatives au DPM sont contenues aux articles L.2111-4 et suivants du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques (CGPPP). Il est intéressant de comprendre de quoi est constitué ce domaine (A), d'autant qu'il souffre d'un régime particulier en outre-mer. L'identification du DPM mène inévitablement à l'application de règles générales (B) et spécifiques (C) pour son utilisation.

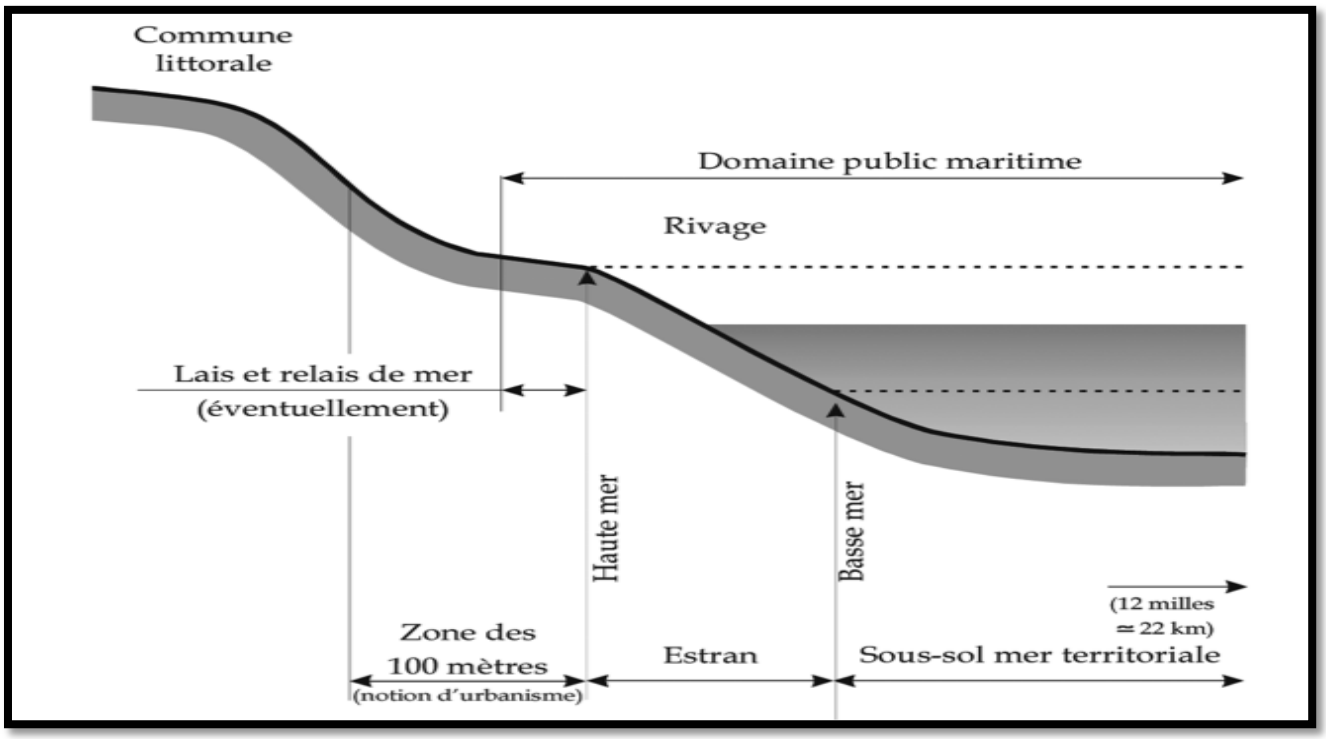
A Contenance du DPM

La contenance du DPM peut être décrite selon ses caractéristiques : il peut être soit naturel (DPM Naturel) ou artificiel (DPM Artificiel).

Le DPM Naturel est un espace convoité. Sa protection est donc ancienne : elle remonte à l'Édit de Moulins (1566) et à l'ordonnance de Colbert sur la Marine (1781). Son contenu est fixé par les articles L.2111-4 et L.2111-5 du CGPPP. Il est ainsi constitué de :

- Le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer
- Le sol et le sous-sol des étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer ;
- Les lais et relais de la mer
- La zone bordant le littoral définie à l'article L. 5111-1 dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion
- Les terrains réservés en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique et qui ont été acquis par l'Etat.

La constitution du DPM peut être schématisée[25] comme suit :



25 Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, Circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime naturel, (Texte non paru au Journal officiel), p.104.

Le DPM artificiel (article L.2111-6 CGPPP) est lui composé des équipements et installations portuaires, ainsi que des ouvrages et installations relatifs à la sécurité et la facilité de la navigation maritime.

Le DPM supporte des dispositions spécifiques en outre-mer. Ces dispositions sont exposées aux articles L.5111-1 et suivants du CGPPP. Ainsi, une réserve domaniale a été créée dans les départements d'outre-mer, il s'agit de la zone des cinquante pas géométriques. La zone comprise entre la limite du rivage de la mer et la limite supérieure de la zone dite des cinquante pas géométriques fait également partie du domaine public maritime de l'Etat. Les espaces naturels qui sont situés à l'intérieur de la zone des cinquante pas sont gérés par le Conservatoire du littoral (en application des articles L.322-1 à L.322-10 du Code de l'environnement).

Les dispositions relatives aux modalités de délimitation du DPM sont explicitées aux articles R.2111-4 et suivants du Code de l'environnement.

B Règles générales liées à la gestion et à l'utilisation du DPM

Ces règles générales sont celles qui sont issues du droit administratif des biens. Les règles fondamentales liées à la gestion du DPM sont des principes de base qui s'imposent à l'ensemble du domaine public, quel qu'il soit. Ces règles sont celles de l'imprescriptibilité et de l'inaliénabilité (article L.3111-1 CGPPP) (1), mais également celle de la conformité de l'utilisation du domaine à son affectation (2). L'occupation du DPM est également soumise au paiement d'une redevance (3).

1 Le DPM est inaliénable et imprescriptible

L'inaliénabilité entraîne l'impossibilité de cession des biens du domaine public, ce qui les différencie du domaine privé qui lui peut être cédé. Le principe d'inaliénabilité connaît des exceptions expressément prévues par le CGPPP, aux articles L. 3211-10, L. 3111-2, et L. 3112-1 à 3112-3. Ces dérogations ne peuvent être utilisées qu'à titre très exceptionnel.

L'imprescriptibilité du domaine public, corollaire du principe de l'inaliénabilité, implique qu'une occupation ou une utilisation prolongée par un ou plusieurs particuliers ne leur confère aucun droit réel ou droit de propriété dont ils pourraient se prévaloir à l'égard de la personne publique.

2 L'utilisation du DPM doit être conforme à son affectation

Ce principe signifie que le DPM doit être utilisé conformément à son affectation, et à l'utilité publique. Une circulaire du 25 avril 2012 du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, du Transport et du Logement, précise les affectations conformes à l'utilisation du DPM. Le DPM peut donc accueillir les activités suivantes :

- défense nationale
- opérations de défense contre la mer d'intérêt général
- extractions de granulats ou d'autres matières premières minérales ou minières
- pêche maritime
- cultures marines
- saliculture
- pacage dans les herbus
- activité balnéaire
- mouillage de navires, cales de mises à l'eau
- production d'énergies renouvelables
- pose de câbles.

Les règles relatives à l'utilisation du DPM sont fixées aux articles L.2124-1 et suivants du CGPPP. Ainsi, toute décision d'utilisation du DPM doit prendre en considération la vocation des zones concernées et des espaces terrestres avoisinants, de même que les impératifs de préservations des sites et des paysages, du littoral, et des ressources biologiques.

Il est possible de porter atteinte à l'état naturel de la mer pour des opérations de défense contre la mer et de la réalisation des ouvrages et installations nécessaires à la sécurité maritime.

Des concessions d'utilisation du DPM comportant des terrains dans le domaine public peuvent ainsi être passées.

De même, une autorisation d'occupation temporaire (AOT) du DPM peut être délivrée si l'utilisation n'affecte pas le site de manière irréversible. Ces AOT peuvent être demandées par une commune ou un groupement de communes.

L'hypothèse de la concession a pour régime d'application les articles R.2124-1 et suivants du CGPPP.

A titre d'exemple, pour le projet de Saint-Philippe, il faudra établir entre la personne publique et le porteur du projet une concession d'occupation du DPM en dehors des ports.

Ces concessions sont régies par les articles R.2124-1 à R.2124-12 du CGPPP. Ces concessions ne peuvent excéder trente ans. La demande de concession sera adressée au Préfet et devra être accompagnée d'un dossier comprenant les pièces suivantes :

- l'identité du demandeur ;
- la situation, la consistance et la superficie de l'emprise qui fait l'objet de la demande,
- la destination, la nature et le coût des travaux et endigages projetés (s'il y a lieu),
- la cartographie du site d'implantation et plans des installations à réaliser,
- le calendrier de réalisation de la construction ou des travaux et date prévue de mise en service,
- les modalités de maintenance envisagées,

Les modalités proposées, à partir de l'état initial des lieux, de suivi du projet et de l'installation et de leur impact sur l'environnement et les ressources naturelles.

Le cas échéant, il faudra aussi fournir la nature des opérations nécessaires à la réversibilité des modifications apportées au milieu naturel et au site, ainsi qu'à la remise en état, la restauration ou la réhabilitation des lieux en fin de titre ou en fin d'utilisation. Un résumé non technique, accompagné éventuellement d'une représentation visuelle, devra être joint à la demande.

S'il y a lieu, le demandeur devra également fournir l'étude d'impact ou la notice d'impact du projet.

Il est important de toujours garder à l'esprit que la concession ne confère pas de droits réels. Cela signifie que le titulaire de l'autorisation ne pourra revendiquer de droit de propriété sur son ouvrage, et ne pourra se comporter comme un propriétaire. Les actes engageant l'ouvrage devront être soumis à la connaissance du préfet.

La demande de concession sera soumise à publicité, dont les frais seront supportés par le demandeur. Elle fera par la suite l'objet d'une instruction administrative par le gestionnaire du domaine public maritime, en concertation avec différents acteurs (directeur des affaires maritimes, autorités militaires, préfet maritime, communes ou EPCI territorialement intéressées, etc.).

Avant son approbation, le dossier de demande fera l'objet d'une enquête publique. Le gestionnaire du domaine remettra son avis par la suite au préfet, avec un projet de convention si cet avis est favorable. La convention peut prévoir la constitution de garanties

financières afin d'assurer la réversibilité des modifications apportées au milieu naturel. L'absence de réponse du gestionnaire dans un délai de deux mois vaut avis favorable. L'arrêté qui approuve la convention de concession devra lui-même être soumis à publicité, selon les modalités définies par l'article R.2124-11 du CGPPP. La convention doit être consultable en préfecture pour toute personne qui en fait la demande.

Les droits de l'occupant du domaine public ne sont pas des plus avantageux : le titulaire du droit d'occupation se retrouve dans une situation d'une inévitable inégalité face à l'Administration. L'occupation du DPM ne peut être que temporaire, précaire et révocable. À titre d'exemple, dans le cas où des mesures indispensables à la conservation du DPM sont prises par le Préfet, ces dernières n'entraineront pas d'indemnisation pour le titulaire. Néanmoins, la convention de concession peut comporter, en cas de révocation pour un motif d'intérêt général, une clause d'indemnisation des investissements non encore amortis.

3 L'utilisation du DPM est soumise au paiement d'une redevance

L'occupation du DPM donne lieu au paiement d'une redevance, en vertu de l'article L. 2125-1 du CGPPP. Le montant de cette redevance est fixé par la personne publique, en fonction des avantages qui sont accordés au titulaire.

C Les règles particulières liées à l'utilisation du DPM

Les règles particulières d'utilisation du DPM s'articulent autour de principes spécifiquement attachés au DPM. Il s'agit tout d'abord des règles relatives à la libre circulation (1). Il s'agit également de l'interdiction de porter atteinte à l'état naturel du rivage de la mer (2). Enfin, ces règles particulières visent l'entretien du DPM (3).

1 Libre accès au rivage et circulation sur le DPM.

Le DPM est soumis à un principe fondamental qui est celui de sa libre utilisation par le public. Ce principe est régi par l'article L.2124-4 du CGPPP, mais également par l'article L.321-9 du Code de l'environnement.

2 *L'interdiction de porter atteinte à l'état naturel du rivage*

L'article 27 de la loi littoral (codifié à l'article L. 2124-2 du CGPPP) a créé l'interdiction générale de porter atteinte à l'état naturel du rivage, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement.

Des exceptions sont toutefois prévues pour les zones portuaires, l'aménagement d'ouvrages de défense contre la mer, d'ouvrages et d'installations nécessaires à la sécurité maritime, à la défense nationale, à la pêche maritime, à la saliculture ou aux cultures marines.

En outre, la réalisation d'ouvrages liés à un service public ou à des travaux publics répondant à des contraintes de localisation particulièrement fortes (notamment les atterrissages de câbles sous-marins d'énergie ou de communication...) peut être envisagée si ces mêmes travaux ont donné lieu à déclaration d'utilité publique. Les autorisations d'occupation du DPM pour de tels travaux devront êtres accompagnées de prescriptions afin de minimiser leur impact sur les écosystèmes et d'assurer un suivi des écosystèmes dans le temps.

3 *Entretien du DPM*

Le Conseil d'État a établi depuis 1985 le principe selon lequel l'entretien du domaine public maritime naturel pèse conjointement sur l'État et les collectivités territoriales. Cela implique la mise en œuvre de leurs pouvoirs de police dans leurs domaines respectifs.

Si l'entretien du DPM naturel incombe à l'État et aux collectivités, il n'en demeure pas moins que l'entretien des ouvrages reste à la charge du propriétaire ou de l'exploitant en vertu du Code de l'environnement (cf. R 212-112 et s.).

Dans un souci de clarté, le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, du Transport et du logement a réalisé une circulaire afin de permettre une utilisation du domaine public naturel qui soit conforme aux objectifs du développement durable. La circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime naturel (non publiée au JO) donne ainsi aux services administratifs les indications à suivre pour atteindre cet objectif.

Un tableau recensant les modalités de gestion/utilisation du domaine public naturel ainsi que les autorisations juridiques qui y sont associées est joint en annexe.

II Application d'autres règles relatives aux ports maritimes

Les projets intéressants la navigation maritime seront appelé à passer en Commission nautique locale (A). Plus largement, il est possible qu'en fonction de l'implantation du projet, le Code des Ports maritimes (CPM) ait vocation à s'appliquer (B)

A Examen de la Commission nautique

Le Décret n°86-606 du 14 mars 1986 relatif aux commissions nautiques fait état de ce que « les projets de réalisation ou de transformation d'équipements civils intéressant la navigation maritime » doivent être examinés en commission nautique. Deux types de commission existent ainsi, en fonction de l'importance et de la nature des projets.

Ainsi, la Commission Nautique Nationale est consultée en matière d'outillage public, de travaux concernant les ports, et en matière de signalisation maritime. Les Commissions Nautiques Locales interagissent dans tous les autres domaines n'intéressant pas la Commission Nautique Nationale.26.

Au vu de l'implantation des projets houlomoteurs onshore à La Réunion, la Commission Nautique Locale devra être consultée. Cette Commission est composée de membre permanents (fonctionnaires de l'État chargés des affaires maritimes) et de membres temporaires (marins pratiques, chefs du service maritime, etc.). Ces décisions peuvent être renvoyées devant la Commission Nautique Nationale.

B Application du Code des Ports Maritimes (CPM)

S'agissant du projet de Sainte-Marie, l'installation de l'houlomotrice se greffera sur une opération d'extension de la digue existante. Il serait éventuellement possible, selon les modalités de cette extension, qu'un transfert d'affectation soit envisagé.

Le transfert d'affectation, régi par les articles L.2123-3 à L.2123-6 et R. 2123-9 du CGPPP ne constitue pas à proprement parler une modalité de gestion du DPM. Il est employé pour les terrains du domaine public maritime naturel devant faire l'objet de travaux destinés à leur enlever ce caractère de domanialité naturelle et à leur conférer un caractère de domanialité

[26] Article 2 et 3 du décret du 14 mars 1986 relatif aux commissions nautiques

publique artificielle (voirie, espaces publics...), et a donc généralement perdu son caractère «maritime» à l'occasion d'un tel transfert.

Si les règles du DPM s'appliqueront indéniablement, d'autres règles peuvent également être envisagées. Les divers projets n'ayant pas les mêmes supports physiques, le code des ports maritimes peut avoir vocation à s'appliquer.

De manière générale, le CPM divise les ports en fonction de l'autorité qui en a la compétence. Ainsi, les ports autonomes relèvent de la compétence de l'État (R.611-1 et s.). Leur liste est fixée à l'article R.161-1-1 du code : c'est par exemple le cas du Port-Réunion. En revanche, le port de pêche relèvent eux de la compétence des collectivités locales (à savoir, à La Réunion, du Conseil Général). Enfin, les ports de plaisance relèvent de la compétence des communes.

Dans le cas du projet de Sainte-Marie, cette distinction revêt tout son sens, dans la mesure où, s'agissant d'un port de plaisance, c'est la compétence de la commune qui sera engagée. En revanche, ce code ne s'appliquera pas au projet de Saint-Philippe, dans la mesure où il ne s'agit ni d'un port de pêche, ni d'un port de plaisance.

S'il apparaît que les règles relatives au domaine public maritime sont celles qui viendront premièrement s'appliquer, il n'en demeure pas moins que celles du droit du sol trouveront également à s'appliquer.

Section 2 L'installation d'un projet houlomoteur : un projet qui garde les pieds sur terre

Les règles liées au droit du sol sont nombreuses et il est aisé de se perdre dans le dédale règlementaire. Afin d'y voir plus clair, nous ne sélectionnerons que les règles qui nous intéressent directement, au vu des spécificités de l'outre-mer.

On s'attardera d'abord sur les règles de planification de l'usage du sol qui encadrent l'opération (digue et installation houlomotrice) (I). Puis, on s'intéressera plus particulièrement aux autorisations d'urbanisme nécessaires à la mise en place de cette opération (II).

I Planification de l'usage du sol encadrant l'opération

Dans un souci de clarté et de lisibilité, les différents documents d'urbanisme se doivent d'être classés selon leurs catégories : ceux spécifiquement attachés à la planification urbanistique, premièrement, puis ceux qui se rapportent à la planification du développement de l'énergie.

Les documents d'urbanisme respectent un principe structurel du droit appelé « principe de légalité ». Concrètement, il existe, au sein de ces documents, une hiérarchie qu'il est important de respecter et de toujours avoir à l'esprit : le document inférieur se doit de respecter les prescriptions du document supérieur[27].

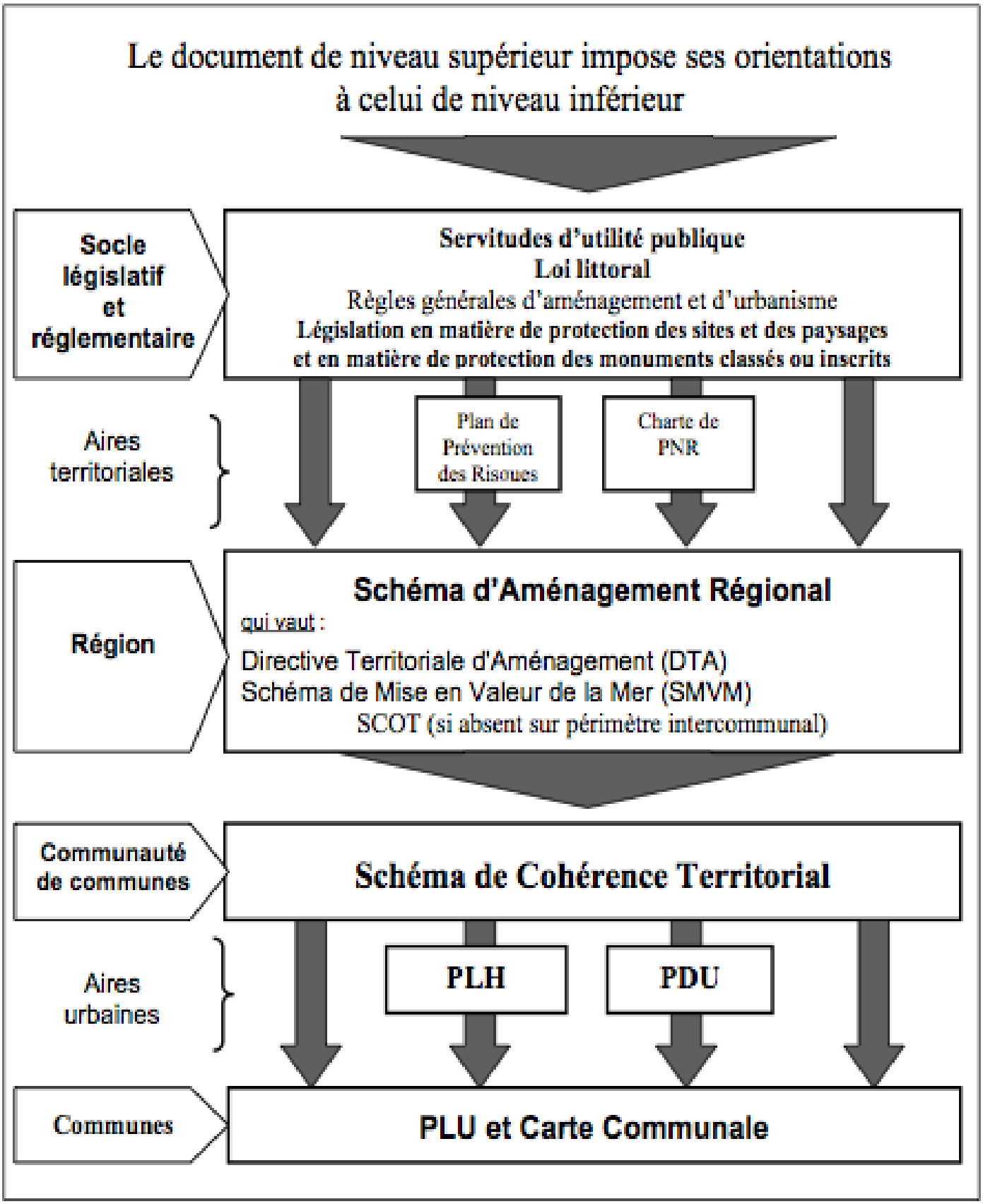
Différents document seront ici abordés : ceux destinés à l'échelle départementale (A), et ceux pris à l'échelle supra-communale et communale (B).

L'organisation des rapports entre les différents documents peut être explicité par le schéma suivant[28] :

[27] La vérification de la faisabilité du projet avec ces différents documents devra donc, par soucis de logique, respecter cette hiérarchie.

[28] Le Schéma d'aménagement Régional : contenu juridique et portée, Conseil Régional de Guyane, Cabinet Tetra, disponible en ligne

Compatibilité des documents d'urbanisme



A Les dispositions du SAR de la Réunion

En raison de leurs spécificités, les Régions d'outre–mer disposent d'une compétence particulière dans l'élaboration de leur stratégie territoriale. Ainsi, en vertu des articles L. 4433-7 à L. 4433-24-3 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), ces Régions ont la faculté d'établir un Schéma d'Aménagement Régional (SAR).

Pour le territoire de La Réunion, le SAR « *doit traduire la vision stratégique qu'à la région de son avenir et définir sa mise en œuvre à l'échelle régionale à moyen terme* ». C'est donc bien un outil stratégique, élaboré en concertation avec les différents acteurs de la vie publique locale, tout en respectant leurs compétences respectives. Le SAR a donc pour ambition de mettre en place une politique de développement territoriale à l'échelle régionale : l'organisation de l'échelle supra-communale reviendra aux SCOT, et celle de l'échelle communale aux PLU ou aux POS.

Matériellement, le SAR est divisé en plusieurs volumes. Adopté pour la première fois en 1995, le SAR de La Réunion a été modifié pour répondre aux mutations de la société réunionnaise. Une nouvelle version a donc été rédigée en 2010. Comme tous les autres SAR, il contient un chapitre spécifique portant « Schéma de Mise en Valeur de la Mer » (SMVM). En vertu de l'article L. 4433-15 du CGCT, ce chapitre est relatif aux « *orientations fondamentales de la protection, de l'aménagement et de l'exploitation du littoral* ». Les opérations d'aménagement réalisées proche du rivage sont ainsi possibles à partir du moment où elles ont été prévues par le SMVM. Il est par conséquent de première importance pour la mise en place d'un projet d'EMR.

Le périmètre du SMVM se subdivise entre le littoral terrestre et le littoral marin. Le littoral terrestre comprend les « Espaces Proches du Rivage », ainsi que les espaces urbanisés dont la vocation induit un lien étroit avec la mer. Le littoral marin comprend lui les espaces marins situés dans une bande de 1 mille marin (1852 mètres) à partir de la ligne de base du Service Hydrographique et Océanologique de la Marine (laisse de la basse mer, i.e la limite basse de la marée).

Il s'agira ici de s'attarder sur les orientations générales du SAR, afin de pouvoir établir ses lignes directrices (1). De là, une analyse plus poussée nous offrira de mettre en lumière les points-clés en interférence avec les projets (2).

1 SAR : les orientations générales.

Le SMVM revêt une importance capitale en ce qu'il définit « *les conditions de compatibilité entre les différents usages de l'espaces maritime et littoral.* » En vertu de l'article 3 du décret n°86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des SMVM, ce dernier « *mentionne les projets d'équipement et d'aménagement liés à la mer tels que les créations et extensions de ports et les installations industrielles et de loisir, en précisant leur nature, leurs caractéristiques et leur localisation ainsi que les normes et prescriptions spéciales s'y rapportant*. »

En ce qui concerne les projets houlomoteurs onshore, deux points fondamentaux les concernent directement : la question de l'autonomie énergétique et celle de la préservation des paysages. Ces deux points sont des plus importants dans la mesure où tous deux constituent des priorités du SAR. Dans la pratique, ces deux thématiques s'opposent.

2 Le SAR de La Réunion : les points-clés

Ces points-clés peuvent être articulés autour de deux thématiques principales : celle de l'autonomie énergétique (a) et celle des paysages (b). En effet, le SAR mentionne que le littoral réunionnais est d'une grande richesse paysagère et écologique et constitue un espace fragile et sous pression. Cependant, d'autres thématiques peuvent venir au soutien du projet de Saint-Philippe. Ces thématiques incidentes concernent la lutte contre les changements climatiques (risque) et le développement de la pêche (c).

a L'indépendance énergétique

L'autonomie énergétique est un objectif clairement affiché dans le SAR. Partant du constat d'une augmentation constante des besoins en énergie, le SAR reconnaît qu'il existe sur le territoire « *d'importants gisements d'énergies renouvelables à exploiter pour un mix énergétique* ». La dépendance de l'île aux énergies fossiles est un constat de fait qui amène à envisager d'autres pistes de production, et particulièrement celle de l'exploitation du potentiel énergétique de la mer. Ce constat est d'autant plus renforcé que les villes comme celles de Saint-Philippe ou Sainte-Rose sont qualifiées de « péninsules électriques » du fait de leur localisation en extrémité de réseau. C'est à ces titres que le SAR préconise le développement des énergies renouvelables.

L'un des objectifs du SAR est donc de réduire la part des énergies fossiles dans cette perspective d'indépendance énergétique. Sur le point particulier du recours aux énergies renouvelables, le SAR dispose qu'il « *ne peut pas être directement prescripteur en matière de production d'énergies renouvelables. Cependant, il rend possible leur développement, sous conditions en application des prescriptions relatives aux espaces de continuité écologique, aux coupures d'urbanisation, aux espaces agricoles et aux espaces marins*. » Il renvoie donc aux PLU de permettre concrètement la mise en œuvre de ces nouvelles énergies « *dans toutes les nouvelles constructions* ».

Mention est donc directement faite à l'énergie houlomotrice, « *dont l'exploitation est encore au stade expérimental et qui pourraient concourir à l'autonomie énergétique de La Réunion en 2030 »*.

À titre d'exemple, le projet de Saint-Philippe est prévu par le SAR, ce dernier exposant qu'il « *n'est pas exclu d'envisager l'implantation de dispositifs « onshore » directement installés sur le littoral, et « nearshore », près du rivage en faible profondeur, sur des sites particuliers tels que Saint-Philippe ou sur la digue Est du port de Saint-Pierre. Afin de limiter les impacts environnementaux, ces installations pourraient être intégrées aux aménagements existants ou à construire* »[29].

Il faut noter que cet objectif est spécifiquement relayé par deux orientations du SAR.

En premier lieu, le point C.4, « **Promouvoir un aménagement favorisant le développement des énergies renouvelables afin qu'une filière économique puisse se structurer** ». L'évaluation de l'effet de cette orientation sur les enjeux environnementaux fait état d'un impact neutre ou de l'absence d'un effet direct sur l'identité et la qualité des paysages et du patrimoine à préserver.

En second lieu, on citera deux orientations complémentaires : D.7, « **Permettre la mise en œuvre des unités de production nécessaires à court et moyen terme** », et D.8, « **Permettre le développement des installations de production d'énergie renouvelable** ». Cependant, l'évaluation de l'impact de ces orientations sur les enjeux environnementaux fait état d'un risque d'effet négatif sur l'identité et la qualité des paysages et du patrimoine à préserver, ce qui nécessite des mesures de mise en œuvre particulières.

---

[29] SAR de La Réunion, Diagnostic : situation existante et perspectives d'évolution, Des ressources maritimes et littorales faiblement exploitées, 2011, Vol. 3, p. 99.

Enfin, certaines prescriptions du SAR font également référence à l'implantation d'unités de production énergétique. Il nous est ainsi possible de lire de manière combinée les prescriptions 24 et 25, l'une relative aux énergies, et l'autre aux ouvrages de protection contre les risques naturels. Ainsi, le SAR dispose que « *la valorisation énergétique de la mer est autorisée en application des dispositions du présent schéma et de son chapitre individualisé valant SMVM* ». De même, « *l'implantation des ouvrages de protection contre les inondations est permise dans les sites pour lesquels ces études concluent à leur nécessité, nonobstant toute prescription contraire du présent schéma* ».

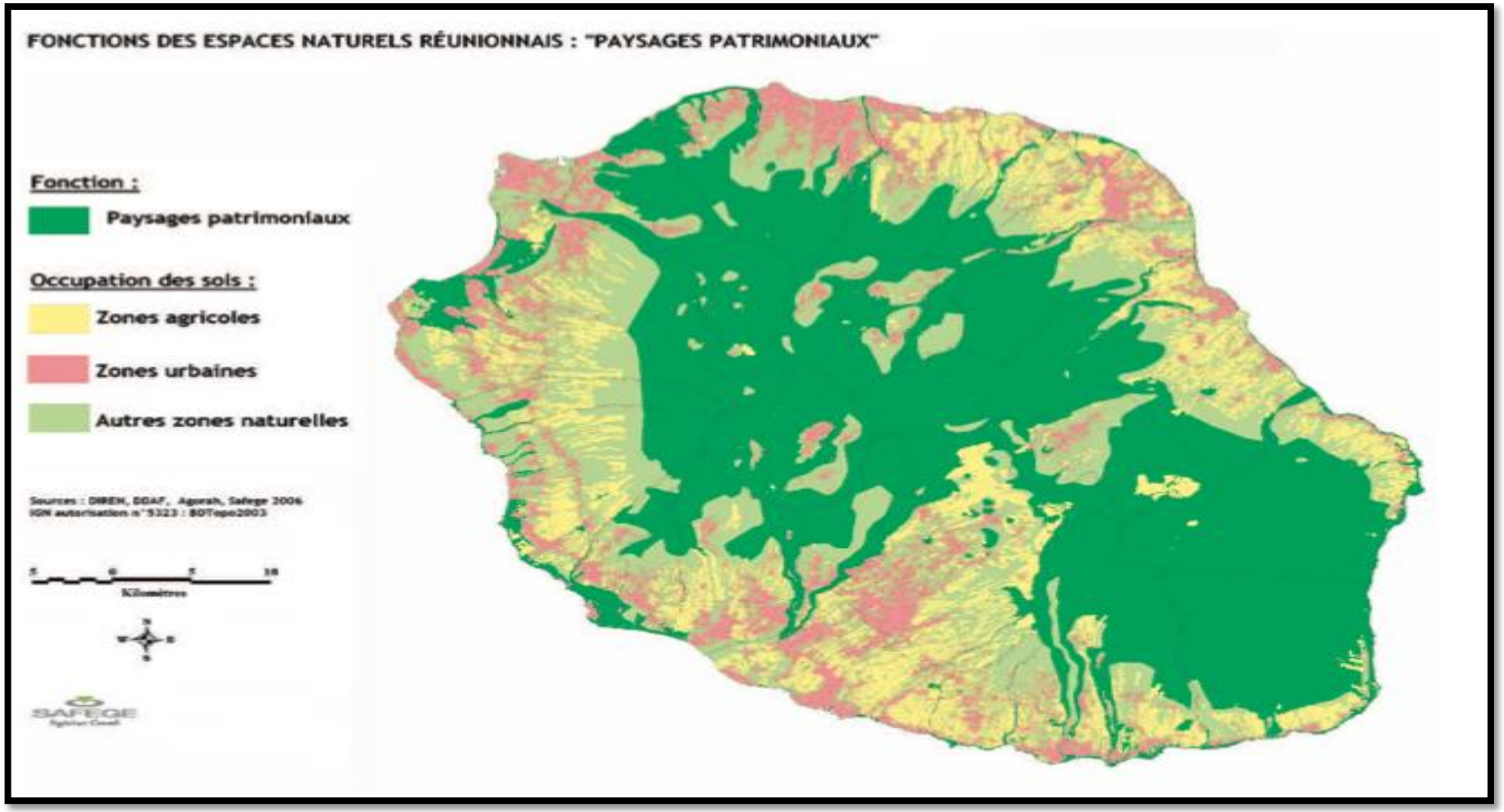
Il est donc possible de conclure en affirmant que les projets d'installations houlomotrices, et plus particulièrement celui de Saint-Philippe[30], sont compatibles avec le SAR et son SMVM, sous réserve toutefois que l'importance paysagère des sites soit prise en compte.

b Le paysage

L'analyse paysagère de l'île est présentée en seize séquences homogènes, en fonction des particularités géomorphologiques depuis la côte vers les Hauts et de l'occupation de l'espace. L'objectif du SMVM au regard de ce point particulier consiste à contrôler les aménagements des milieux littoraux terrestres tout en limitant leurs impacts, en particulier sur les espaces naturels afin d'y préserver la biodiversité et le patrimoine paysager.

La préservation de l'identité et de la qualité des paysages est un objectif important du SAR, dans la mesure où les espaces naturels réunionnais sont considérés pour leur grande valeur patrimoniale.

[30] Comme indiqué précédemment, le projet de Saint-Philippe est clairement prévu par le SAR. V. en ce sens, SAR de La Réunion, Diagnostic : situation existante et perspectives d'évolution, Des ressources maritimes et littorales faiblement exploitées, 2011, *op.cit.*



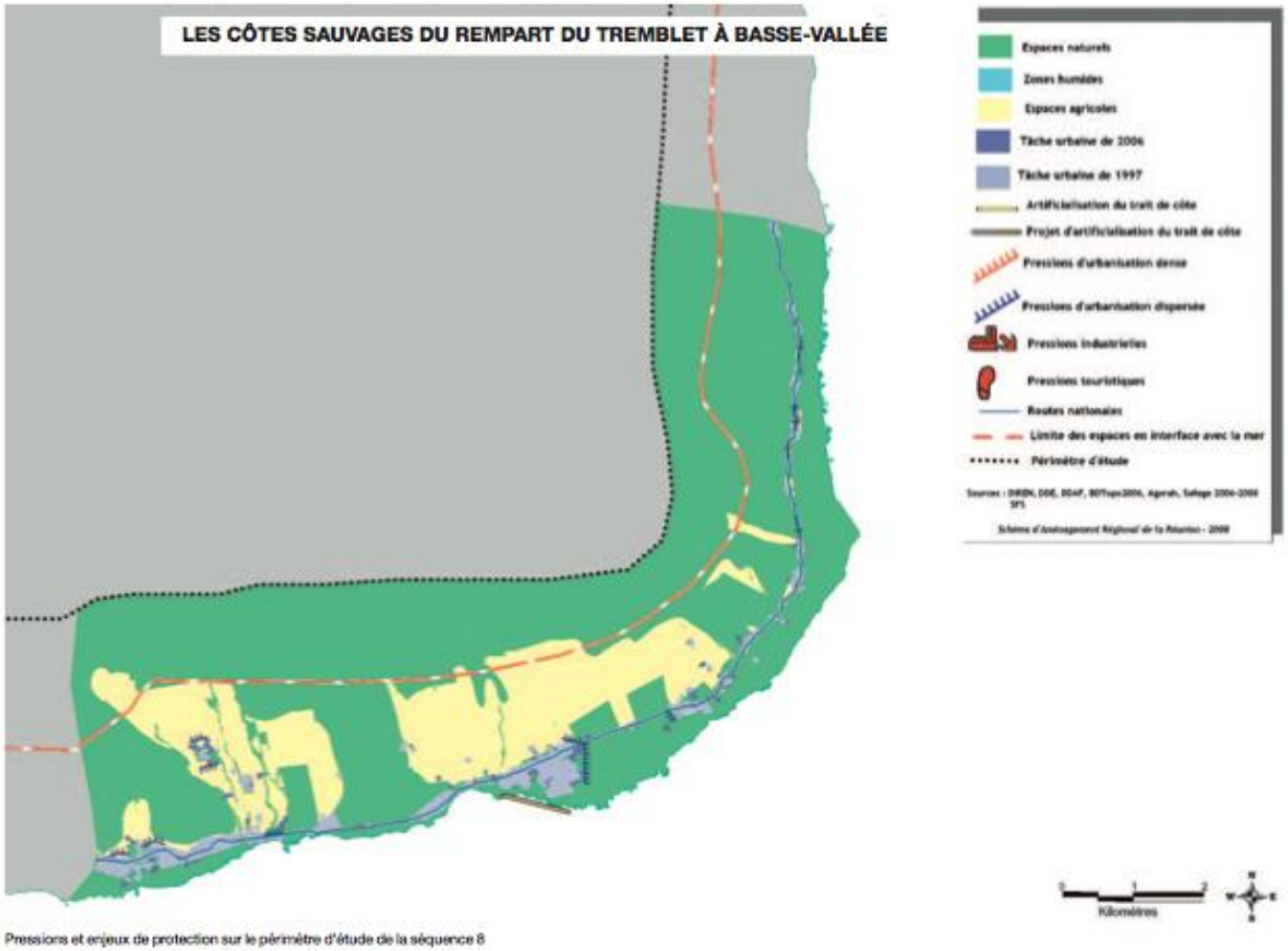
31

31 31 SAR de La Réunion, Diagnostic : situation existante et perspectives d'évolution, Des ressources maritimes et littorales faiblement exploitées, 2011, Vol. 1, p.59.

Au titre de la préservation de ce patrimoine exceptionnel, le SAR insiste sur la menace qui pèse sur les espaces proches du rivage.

Ces prescriptions et préconisations en la matière sont relatives aux espaces naturels remarquables du littoral à préserver, et aux coupures d'urbanisation.
Les prescriptions relatives aux espaces naturels remarquables du littoral à préserver font mention de ce qu'un inventaire figure au sein du SMVM. Ces espaces, en ce qui concerne les sites de Saint-Philippe, Sainte-Marie et de la future route du littoral, sont présentés sur les cartographies suivantes.

Le projet de Saint-Philippe[32]



Pressions et enjeux de protection sur le périmètre d'étude de la séquence 8

Espace relativement bien préservé, dans lequel l'urbanisation « village-rue » participe du paysage. Cette urbanisation ne doit donc pas perdre son caractère patrimonial, mais doit également être contenue.

[32] SAR de La Réunion, Diagnostic : situation existante et perspectives d'évolution, Des ressources maritimes et littorales faiblement exploitées, 2011, Vol. 3, p. 47

Le projet de Saint-Philippe est mentionné dans le SMVM sous la rubrique 4.1.3., « *Projets d'équipement en ports de commerce, de pêche, de plaisance et de cales de mise à l'eau* ». Il est également situé en espace naturel remarquable.
L'article L.146-6 du Code de l'urbanisme dispose que les espaces naturels remarquables sont des zones de protection forte. Seuls y sont autorisés les aménagements légers limitativement énumérés à l'article R. 146-2 du même code.
Néanmoins, il est à noter que l'article R.146-2 du Code de l'urbanisme dispose que « *dans les zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture, de saliculture et d'élevage d'ovins de prés salés, les constructions et aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau liés aux activités traditionnellement implantées dans ces zones, à la condition que leur localisation soit rendue indispensable par des nécessités techniques ».* Cet article peut constituer une porte d'entrée pour la faisabilité juridique du projet.

Cette faisabilité n'est en rien exclue par le SAR. En effet, on peut lire que « *les aménagements des cales de halage de Saint-Philippe et de la rivière Langevin sont situés sur des côtes rocheuses. Ces travaux seront limités en emprise et ils se situent en zone déjà urbanisée, ils devront néanmoins faire l'objet d'une insertion paysagère étendue en lien avec les secteurs urbains. Ils seront précédés d'un inventaire des zones terrestres et marines.* »

Le SAR ne fait donc pas obstacle à l'implantation du projet. Il donne par ailleurs une méthodologie à suivre afin de limiter au mieux les impacts paysagers. Il précise ainsi que l'implantation des ouvrages dans l'espace marin comme à terre sera basée sur des inventaires détaillés des espèces et des habitats en présence. De même, les implantations devront respecter les sites et permettre leur retour à l'état initial après la phase d'exploitation.

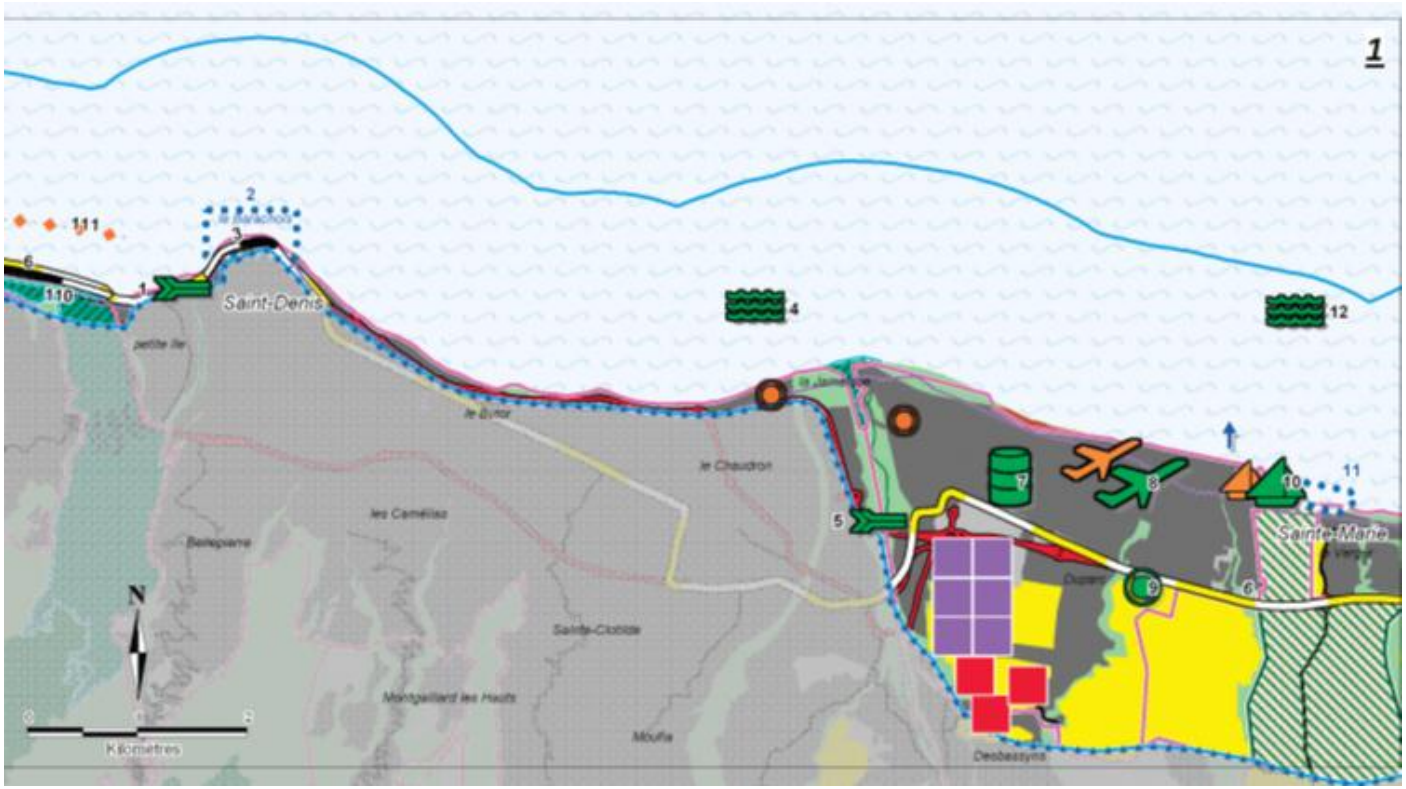
Pour ce qui est des points de raccordement terrestre, le SAR précise que « *les ouvrages devront être enterrés ou totalement masqués par des écrans végétaux si leurs tracés traversent les espaces remarquables du littoral.* ***Cette traversée reste soumise à l'avis de la commission des sites et paysages.*** »

Des mesures réductrices devront donc être prises. Dès la conception du projet, l'insertion paysagère poussée devra être envisagée. Le SAR donne des indications sur les autres mesures à suivre au regard de l'objectif de développement des énergies renouvelables. Ces mesures sont recensées ci-dessous.

	Mesures			
Enjeu et thématique	**Évitement**	**Réduction**	**Compensation**	**Effet global SMVM**
5 - Mettre en valeur les ressources naturelles du littoral par une gestion économe et respectueuse de l'environnement Développement des énergies renouvelables.	• Choisir une implantation respectueuse des zones à forte valeur patrimoniale (espaces terrestre comme maritime) sur la base d'inventaires détaillés. • Identifier les fonctions écologiques des espaces.	• Insertion paysagère : ouvrages masqués, écrans végétaux. • Prendre en compte les contraintes maritimes. • Conception des projets privilégiant les matériaux locaux disponibles et les économies d'eau.	• Réutilisation des eaux.	+ Contribution à l'autonomie énergétique. + Gestion raisonnée des ressources.
Réponse aux besoins en ressources de matériaux par une gestion économe et respectueuse de l'environnement.	• Implantation et conception des projets en fonction des ressources disponibles ou facilement mobilisables dans le respect de la réglementation. • Anticiper les besoins de matériaux.	• Recyclage des matériaux. • Insertion paysagère et réduction des nuisances sonores sur les sites d'extraction.		
Qualité et quantité de la ressource en eau sur le littoral.	• Implanter le projet ou l'activité en fonction de la disponibilité des ressources. • Ne pas augmenter les pressions sur les nappes stratégiques.	• Conception des projets de réutilisation des eaux. • Privilégier les projets économes en eau.		

Le projet de Sainte-Marie[33]

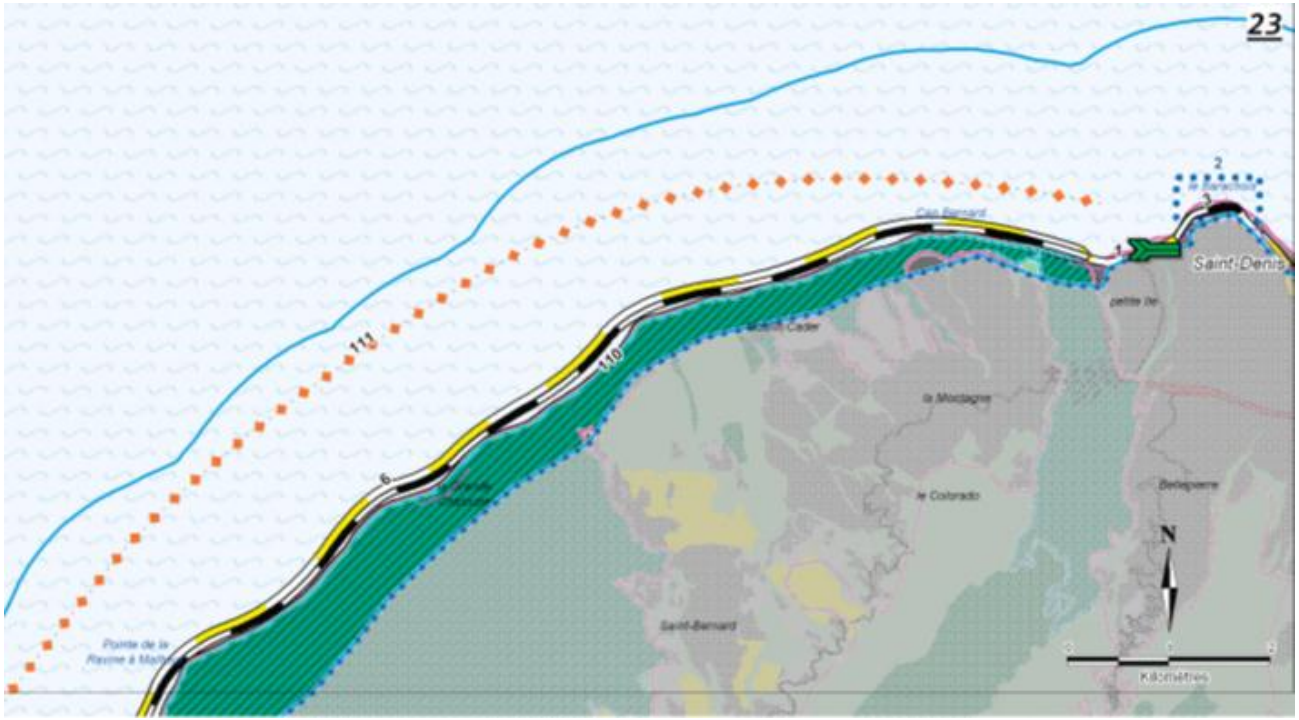
Ce projet, encore au stade de l'étude, vise à agrandir la capacité du port existant à Sainte-Marie. Cet agrandissement se ferait alors par une extension de la digue existante, il serait donc imaginable d'y intégrer des systèmes houlomoteurs. Une étude de préfaisabilité, telle que réalisée pour Saint-Philippe, permettra d'estimer la rentabilité du système au vu de la ressource énergétique des vagues.



[33] SAR de La Réunion, Diagnostic : situation existante et perspectives d'évolution, Des ressources maritimes et littorales faiblement exploitées, 2011, Vol. 3, p. 40

Le projet de la future route du littoral[34]

Ce projet est également prévu par le SAR. L'implantation de projet houlomoteur sur cette future route ne l'est pas. Pour autant, le SAR ne l'interdit pas expressément. Toutefois, au même titre que Sainte-Marie, la rentabilité d'un projet houlomoteur intégré n'est pas avéré donc une étude portant sur ce sujet est nécessaire. En effet, la ressource énergétique des vagues n'est très élevée sur cette partie de l'île mais la longueur importante de digue envisagée (environ 6 km) est un atout majeur pour y implanter des systèmes houlomoteurs onshore.



[34] SAR de La Réunion, Diagnostic : situation existante et perspectives d'évolution, Des ressources maritimes et littorales faiblement exploitées, 2011, Vol. 3, pp. 54-55.

c *Le développement de la pêche et la gestion des risques*

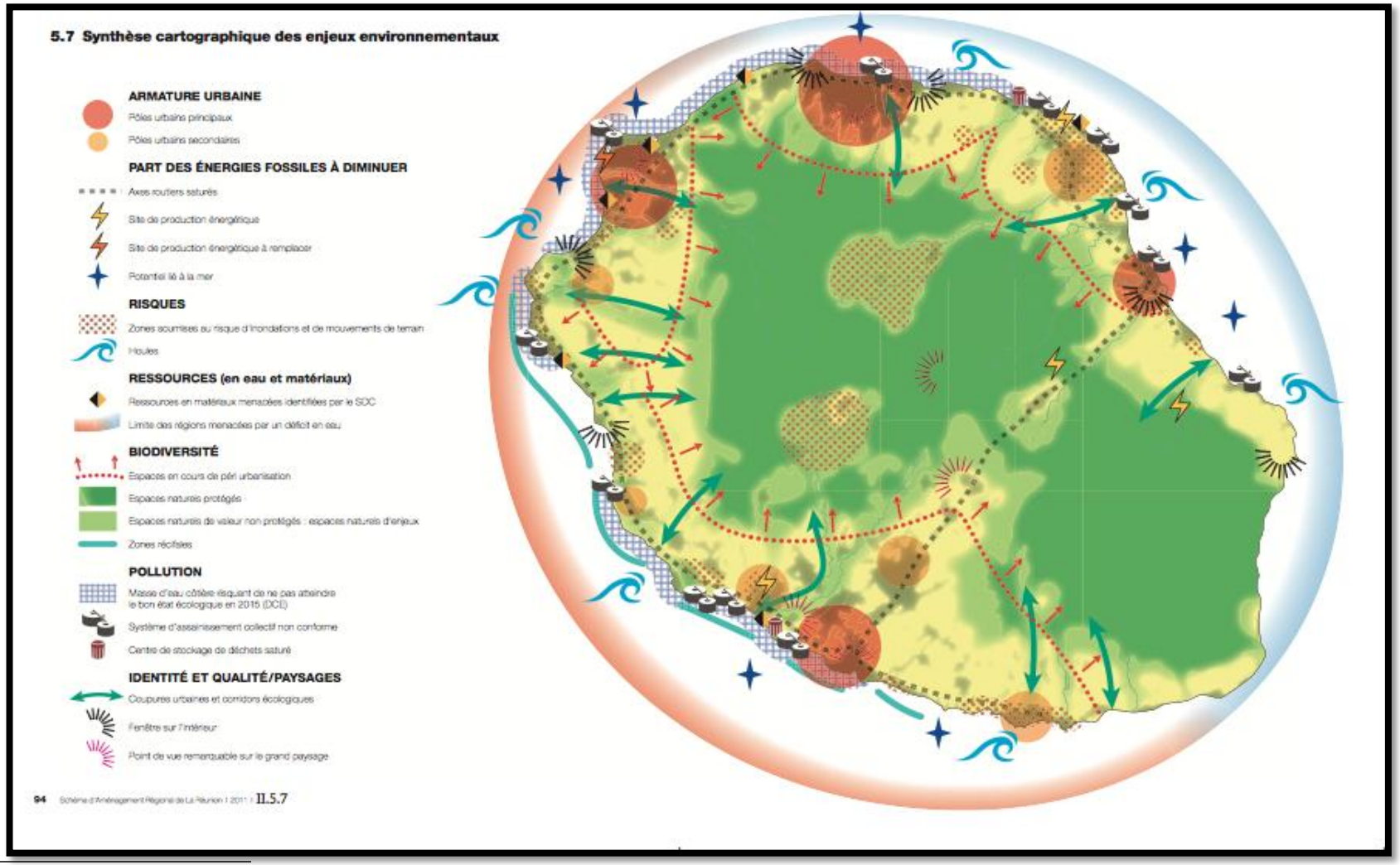
Une interprétation outrancière des dispositions du SAR relatives à la protection paysagère pourrait mener au blocage du projet. D'autres pistes justifiant l'intérêt du projet et sa compatibilité avec le SAR se doivent donc d'être envisagées afin de rassurer au mieux les services environnementaux.

Le projet houlomoteur de Saint-Philippe est inclus dans un projet plus global de cale de halage sécurisée des fortes vagues par une digue de protection. Cet ouvrage de mise à l'eau sera alors utile aussi bien aux pêcheurs qu'aux secours en mer, d'autant plus qu'il n'existe pas d'ouvrage similaire dans le « Sud Sauvage ». La digue, qui est concrètement le point noir du projet au vu de ses dimensions, peut être justifiée au titre du SAR relatif aux ressources maritimes et littorales faiblement exploitées. Le SAR reconnaît ainsi que « *sur de nombreux sites de débarquement de l'île, les aménagements sont souvent rudimentaires et mal adaptés aux conditions de mer* ». La protection des pêcheurs et le développement de la petite pêche peuvent ainsi être légitimées par la nécessité de structurer l'infrastructure de Saint-Philippe.

Par ailleurs, la digue est conçue pour permettre une protection des biens et des pêcheurs pour une sortie en mer en cas de forte houle. Il est également possible de mettre en valeur le rôle protecteur du futur ouvrage pour les zones naturelles elles-mêmes. Le SAR reconnaît qu'il existe « *un risque certain, mais encore mal connu, lié aux houles et aux vagues de grande ampleur* ». Il préconise la mise en place d'action de portant sur l'information préventive, la prévention, la prévision et la protection. Cette alternative de justification du projet de Saint-Philippe est toutefois à utiliser avec beaucoup de précautions, le SAR disposant que « *la protection « dure » par endiguement, en l'absence d'alternative, sera réservée à la protection de biens et personnes déjà en place, sans possibilité de densification ultérieure* ».

Au vu de son champ de rayonnement, qui s'étend à l'intégralité du territoire réunionnais, le SAR et son SMVM revêtent une importance capitale. Néanmoins, à l'échelle régionale, d'autres documents se doivent d'être envisagé. Ainsi en va-t-il du Schéma Directeur de l'Aménagement et de la Gestion des Eaux.

Le SAR : synthèse des enjeux environnementaux[35]



[35] SAR de La Réunion, Diagnostic : situation existante et perspectives d'évolution, Des ressources maritimes et littorales faiblement exploitées, 2011, Vol. 1, p.95.

B Les dispositions du SDAGE

L'article L.110-1 du code de l'environnement fait état de ce que l'eau fasse désormais partie du patrimoine commun de la Nation. La loi sur l'eau du 03 janvier 1992 a posé le principe de l'unité de la ressource et de sa gestion équilibrée. Afin d'atteindre les divers objectifs de la loi sur l'eau (la préservation des écosystèmes aquatiques et des zones humides, la protection et la restauration de la qualité des eaux, le développement dans le respect des équilibres naturels, la protection quantitative, etc.), des outils opérationnels ont été mis en place. Ces outils se déclinent à l'échelle régionale (c'est le cas du SDAGE) qu'à l'échelle supra-communale (c'est le cas des SAGE[36]).

Le SADGE Réunion a débuté en 1995 et a été approuvé en 2001. Ces sont diverses : il s'agit de gérer durablement la ressource en eau dans le respect des milieux aquatiques et des usages (orientation n°1), de lutter contre les inondations (orientation n°3) de réduire les risques liés au inondations (orientation n°4), etc. L'un de ces orientations nous intéressera ici particulièrement.

L'orientation n°6 du SDAGE Réunion reconnaît que « les rivières, les étangs, le lagon et les eaux côtières sont des milieux naturels remarquables ». Il met donc l'accent sur la volonté de « **Préserver, restaurer et gérer les milieux aquatiques continentaux et côtiers** ». Cela se concrétise notamment par le rétablissement des continuités écologiques et l'amélioration de la connaissance sur les milieux aquatiques continentaux et marins. Ces axes d'action sont représentés dans le SDAGE par des sous-orientations. Ainsi, l'orientation 6.4 porte sur la préservation des espaces remarquables, l'orientation 6.6 sur la maîtrise des conditions d'entretien des cours d'eau et des zones portuaires, et l'orientation 6.8 porte sur l'amélioration des connaissances sur les milieux aquatiques continentaux et marins.

En réalité, seule la disposition 6.8.3 pourrait concerner les projets houlomoteurs onshore. En effet, le SDAGE dispose que « *pour toutes les activités relevant du régime de l'autorisation ou de la déclaration, les documents d'incidence ou l'étude d'impact détaillent les mesures envisagées pour supprimer, réduire ou compenser les effets négatifs des projets sur l'environnement. Pour les activités soumises à autorisation, des dispositifs de contrôle de l'état du milieu aquatique en amont et en aval du projet sont prévus et les mesures compensatoires sont intégralement reprises dans l'arrêté préfectoral. Lorsque les mesures envisagées ne permettent pas de réduire significativement ou de compenser les effets*

[36] Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

négatifs, les projets font l'objet d'un refus, à l'exception des projets répondant à des motifs d'intérêt général (projets relevant du VII de l'article R.212-1 du CE et des articles R.212-7 et R.212-11 du Code de l'environnement)[37] ». Il s'agit donc en substance d'une disposition qui renforce les prescriptions du code de l'environnement en matière d'évaluation environnementale.

Le SDAGE est donc l'outil de planification de la ressource en eau au niveau régional. Au niveau supra-communal, le SAGE est le document qui viendra décliner ses orientations. Lorsqu'un SAGE est approuvé, les décisions prises dans le domaine de l'eau applicables au périmètre du SAGE devront être compatible avec lui. Les autres décisions n'ont qu'une obligation de prise en compte de ce schéma.

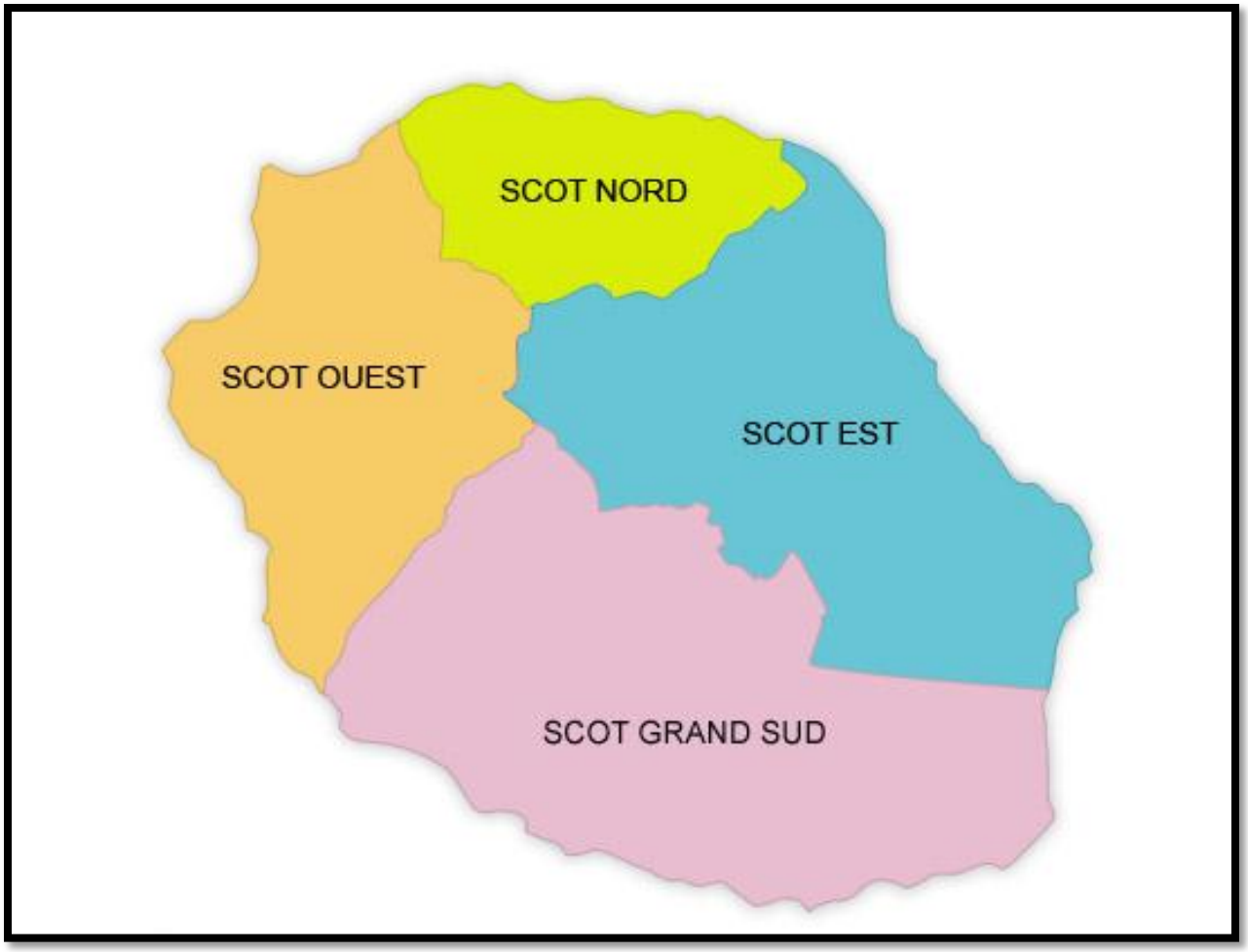
Pour la commune de Saint-Philippe, c'est le SAGE Sud qui fera office de document de référence. La Commission Locale de l'Eau (CLE) a publié un document qui met en lumière les futures orientations du SAGE Sud. Il n'apparaît pas que des dispositions spécifiques touchent directement le projet de Saint-Philippe. Pour ce qui est des autres projets, il faudra se référer aux SAGE correspondants.

Aux côtés du SAGE, un autre document supra-communal d'une grande importance devra être étudié : il s'agit du SCOT.

C Les dispositions des SCOT

Le SCOT est le document de planification majeur des intercommunalités. En effet, à l'instar du SAR pour un territoire régional, il va définir, sur l'échelle des communes parties à l'intercommunalité, les directives à suivre pour l'aménagement du territoire. Ses objectifs sont, entre autres, de maintenir un équilibre entre les espaces naturels et urbains, par une planification des transports et de l'urbanisme. C'est un document important dans la mesure où il s'impose aux documents inférieurs que sont le POS et le PLU. L'organisation des SCOT à la Réunion est illustrée par l'image ci-dessous. Chaque territoire a donc un SCOT spécifique. Il s'agira donc de se référer au SCOT Grand Sud pour le projet de Saint-Philippe (1) mais également au SCOT du TCO et au SCOT NORD pour les projets de la future route du littoral et de Sainte-Marie (2)

[37] Ces articles portent sur l'élaboration du SDAGE et plus particulièrement sur les possibilités de dérogations à ces objectifs, notamment pour l'exercice de nouvelles activités humaines.



1 Le projet de Saint Philippe : le SCOT Grand Sud

Il faut donc déterminer la zone géographique dans laquelle se situe le projet pour savoir quel SCOT s'y applique. Dans le cas de Saint Philippe, il s'agit ainsi du SCOT du Grand Sud.

Ce SCOT n'a pas encore été approuvé, seul un porter à connaissance de 2005 a été diffusé au public. Ce porter à connaissance indique les grandes lignes du projet de SCOT. Par conséquent, il n'a pas une valeur définitive.

Les préconisations avancées dans ce SCOT reprennent pour beaucoup les indications du SAR. Diverses dispositions concernent directement la commune de Saint-Philippe et plus particulièrement le projet de digue. Il est important de prendre en considération l'implantation du projet, dans la mesure où sa localisation peut être strictement encadrée par les textes règlementaires à échelle territoriale.

Ainsi, l'implantation du projet de digue est autorisée par le Schéma d'Aménagement Régional (SAR), mais il reste situé dans un espace naturel remarquable. Au titre du futur Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) du Grand Sud, il apparaît qu'il se situe dans une zone dite de « coupure d'urbanisation », ce qui n'est pas sans heurt sur la faisabilité règlementaire du projet (a). Enfin, l'espace concerné est également classé en Zone Naturelle d'Intérêt Floristique et Faunistique (ZNIEFF) de type II (b).

a Un projet situé en coupure d'urbanisation

L'article L.146-2 du Code de l'urbanisme dispose que ces espaces sont des zones significatives à protéger. Toute extension d'urbanisation et toute implantation de bâtiments quelle que soit leur nature ou leur vocation, y est interdite.

Or, dans le porter à connaissance du SCOT du Grand Sud, le Quai Henri Dalleau est spécifiquement mentionné comme étant en coupure d'urbanisation[38].

À cet égard, le problème se pose. Cette disposition s'oppose clairement à l'implantation de tous projets dans la zone concernée. **Le SCOT n'étant pas encore adopté, il est indispensable de se rapprocher de la CIVIS et du Syndicat du SCOT du Grand Sud pour demander une modification de cette disposition.**

b Un projet classé situé sur une ZNIEFF de Type II

Les ZNIEFF sont des ensembles naturels riches et peu modifiés ou qui offrent des potentialités biologiques importantes. C'est à ce titre que le Code de l'environnement les préserve (article L.411-5 et suivants).

Au sein du SCOT, le littoral de Saint Philippe est classé en ZNIEFF de type II. Ce classement implique une prise en compte de cette particularité lors de l'élaboration du projet.

Néanmoins, le classement en ZNIEFF ne constitue pas une réglementation opposable aux tiers.

2 Les projets de Sainte Marie et de la future route du littoral : les SCOT de la CINOR et du TCO

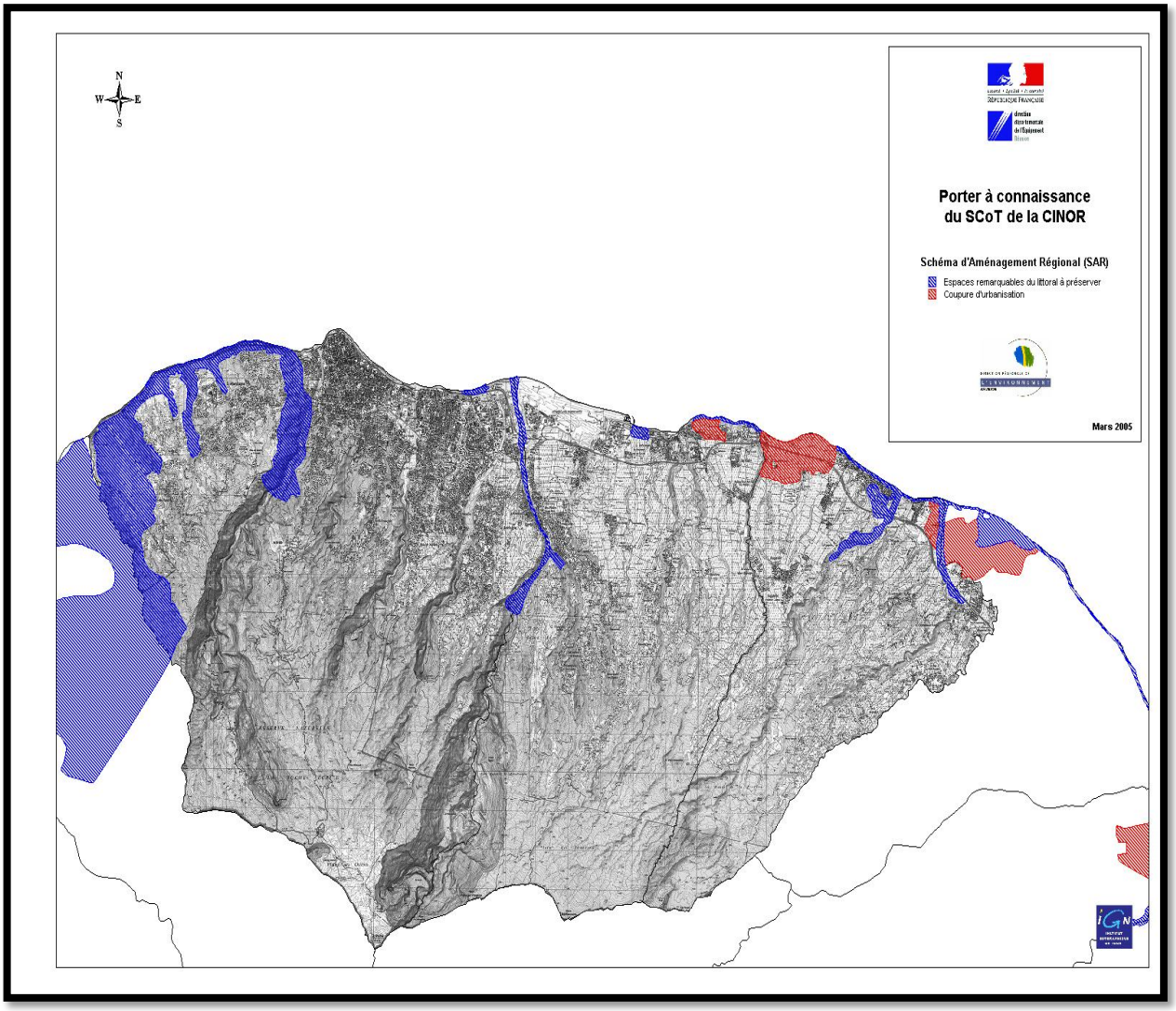
La même démarche devrait être adoptée pour les futurs projets de la route du littoral et de Sainte Marie. En fonction de la localisation géographique des projets, les SCOT de la

[38] Sont visés *« les espaces situés entre la N2 et la bande littorale incluant « le Quai Henri Dalleau » »*

CINOR et du TCO devront être consultés afin de déterminer les zones « noires » où les projets ne pourraient pas voir le jour. Nous pouvons d'ores et déjà connaître ces zones grâce aux cartographies ci-dessous relatives aux coupures d'urbanisation, aux espaces naturels sensibles et aux ZNIEFF.

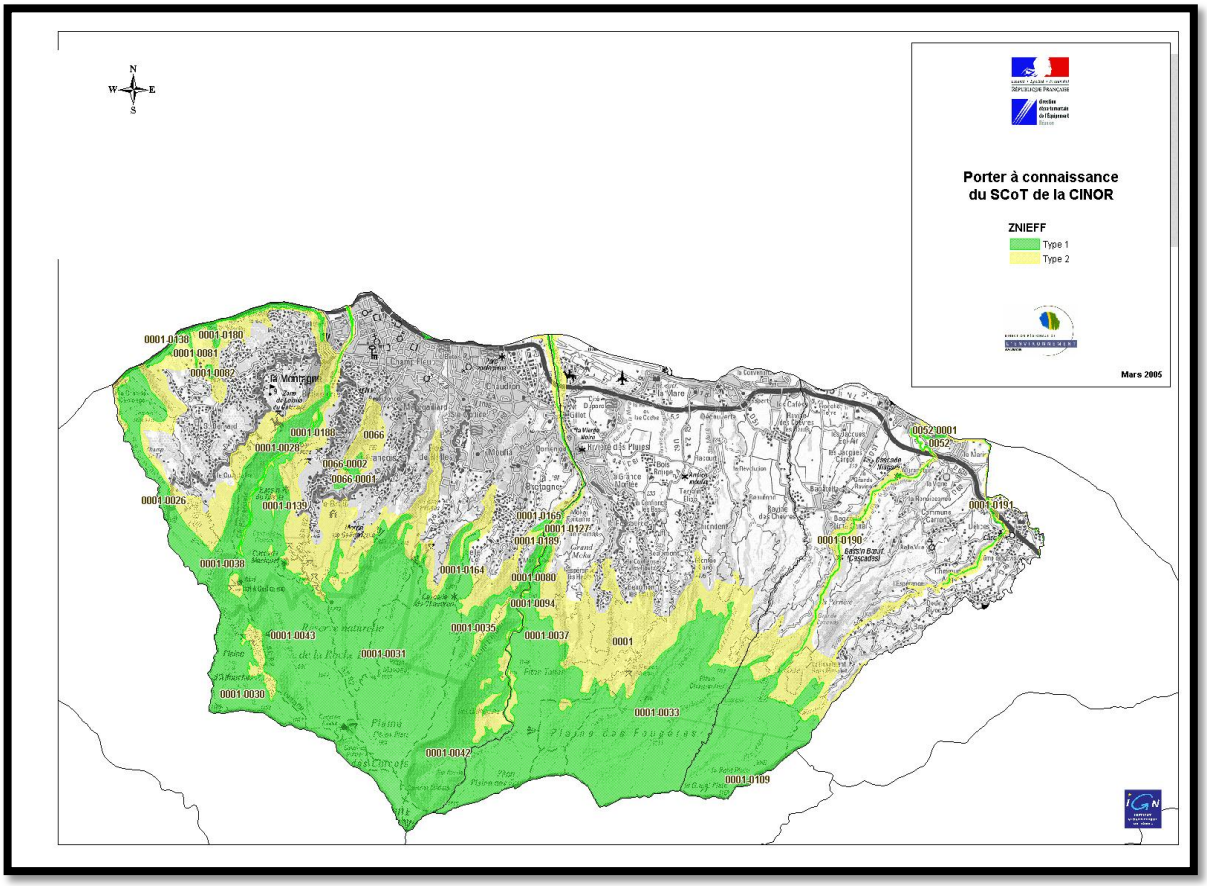
a Les projets de Sainte Marie et de la bretelle dionysienne de la nouvelle route du littoral : le SCOT de la CINOR

- Les espaces naturels remarquables et les coupures d'urbanisation[39]



[39] SCOT de la CINOR, Document disponible en ligne : http://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/les_grands_dossiers/sar-scot-plu/scot/scot_cinor/scot_cinor.htm

- Les ZNIEFF de type I et II[40]



- Les acquisitions ou futures acquisitions du Conservatoire du Littoral.

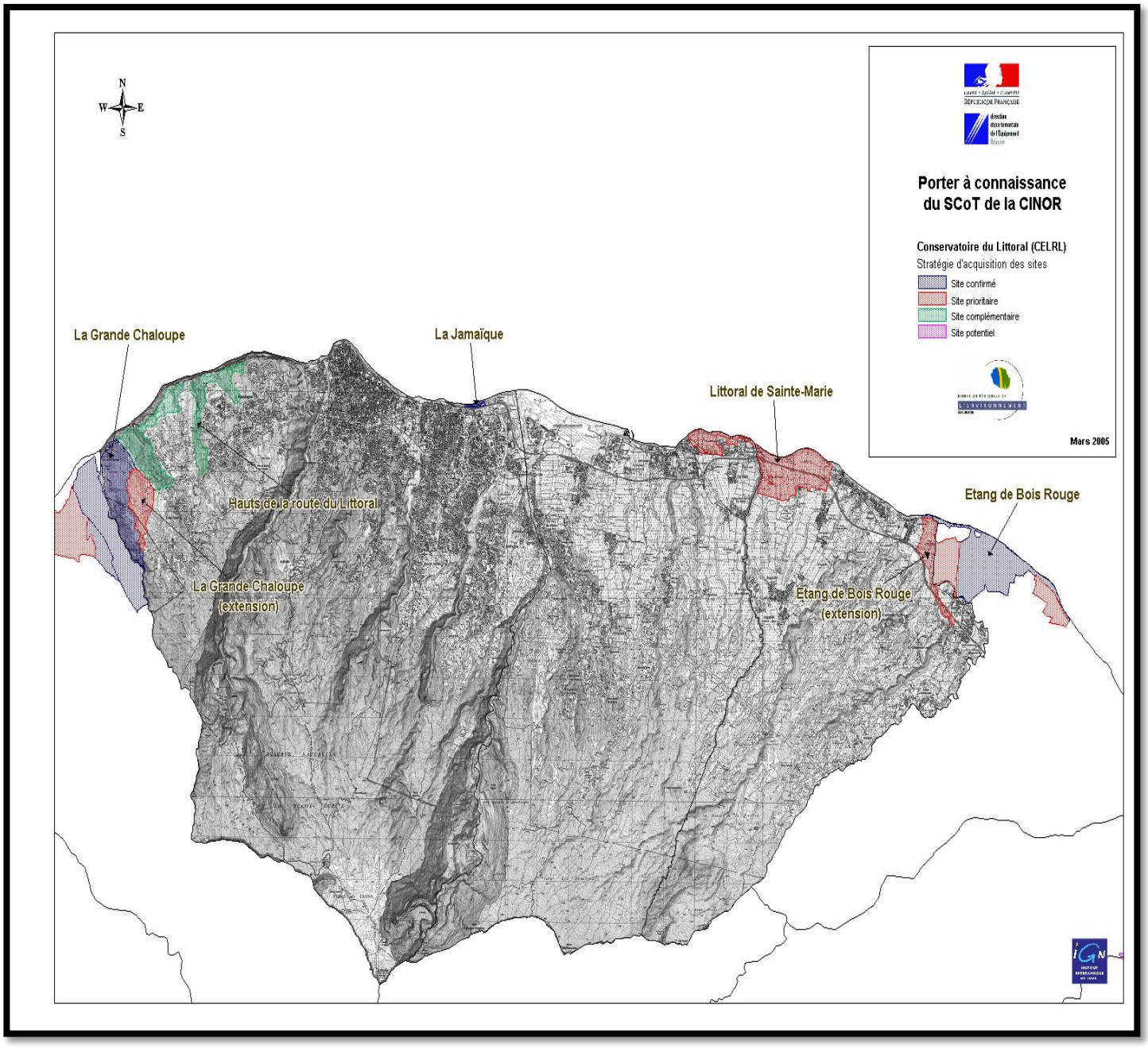
Le Conservatoire du littoral est un établissement public créé en 1975. Il mène une politique foncière visant à la protection définitive des espaces naturels et des paysages sur les rivages maritimes et lacustres et peut intervenir dans les cantons côtiers en métropole, dans les départements d'Outre-mer, à Mayotte, ainsi que dans les communes riveraines des estuaires et des deltas et des lacs de plus de 1000 hectares[41]. Grâce à ses prérogatives foncières, le Conservatoire du littoral peut acquérir une partie du littoral afin d'en assurer au mieux la protection. Les espaces visés font donc l'objet d'une protection ou d'une future

[40] SCOT de la CINOR, Document disponible en ligne : http://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/les_grands_dossiers/sar-scot-plu/scot/scot_cinor/scot_cinor.htm

[41] Pour plus d'informations, c.f : http://www.conservatoire-du-littoral.fr/front/process/Rubriquee8e8.html?rub=4&rubec=4 et également http://www.conservatoire-du-littoral.fr/tmp_old/Rivages_reunion_OK.pdf

protection qu'il est indispensable de prendre en considération dans l'élaboration et l'implantation du projet.

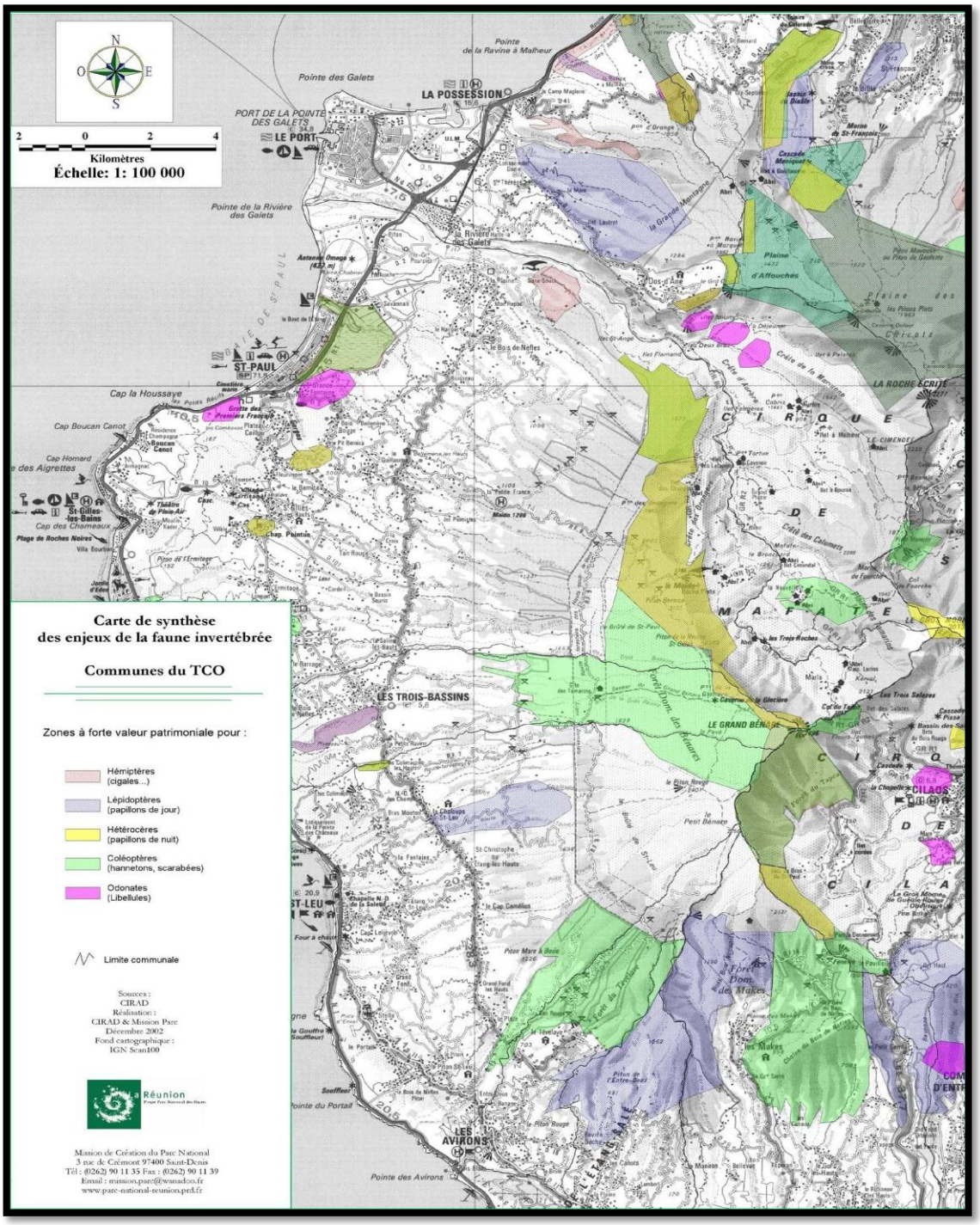
Ces espaces protégés ont été recensés de la manière suivante par le SCOT de la CINOR[42] :



[42] SCOT de la CINOR, Document disponible en ligne : http://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/les_grands_dossiers/sar-scot-plu/scot/scot_cinor/scot_cinor.htm

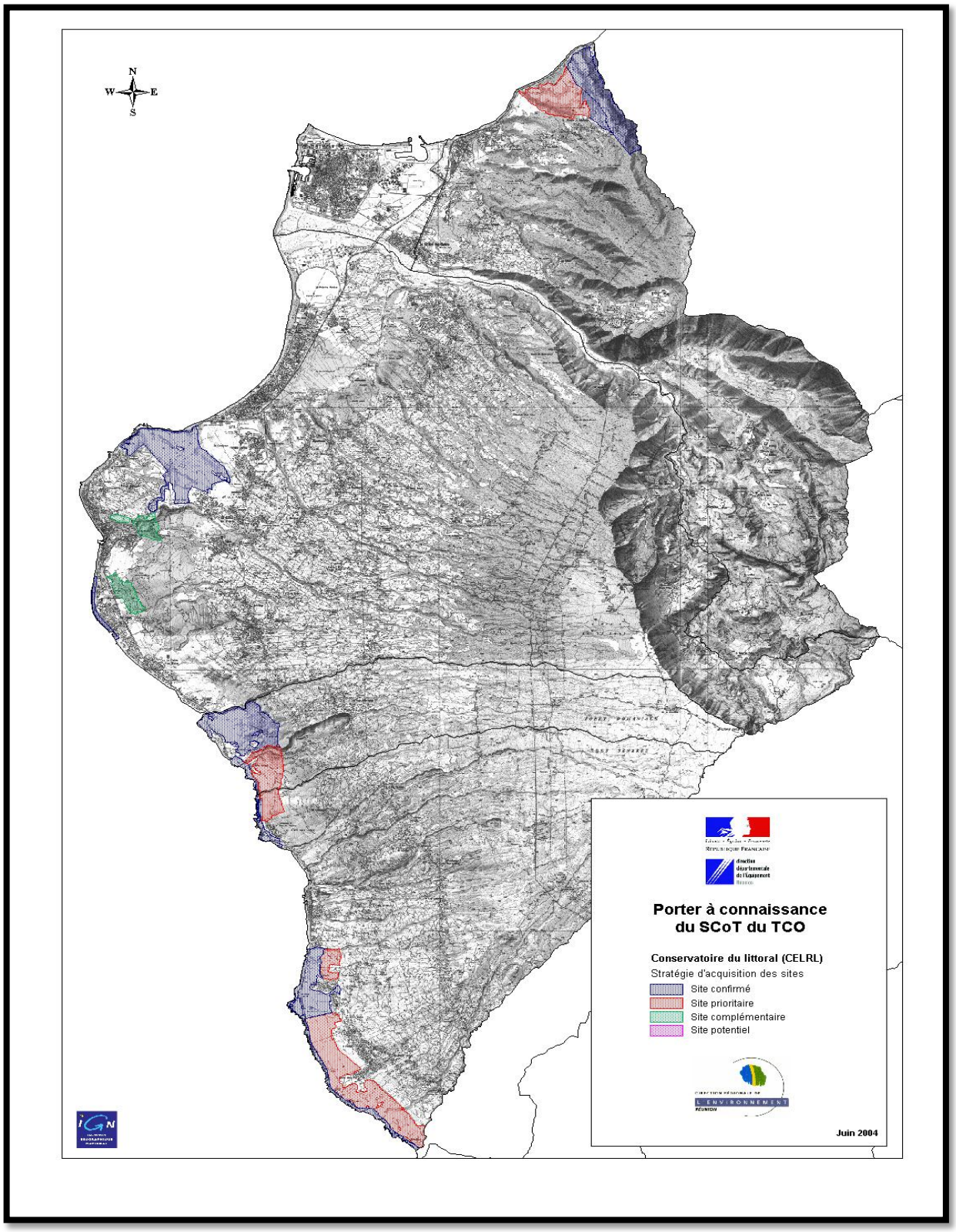
b Le projet de la future route du littoral, la bretelle de la Possession : le SCOT du TCO

- Enjeux de la faune[43]



[43] SCOT du TCO, document disponible en ligne : http://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/les_grands_dossiers/sar-scot-plu/scot/scot_tco.htm

- Conservatoire du littoral : acquisitions et futures acquisitions[44]



44 44 SCOT du TCO, document disponible en ligne : http://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/les_grands_dossiers/sar-scot-plu/scot/scot_tco.htm

- Les ZNIEFF[45] :

Pour la Commune de la Possession, le SCOT du TCO fait mention de plusieurs sites en tant que ZNIEFF. Ces zones sont les suivantes :

- la Ravine de la Grande Chaloupe
- la Ravine à malheur
- le Bras Bémale
- le Bras des Merles

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le classement en ZNIEFF ne constitue pas une difficulté majeure pour l'implantation d'un projet. En revanche, sa prise en considération est indispensable dans les démarches d'évaluation et de gestion environnementale du site visé.

Ces diverses dispositions des SCOT seront détaillées et mises en œuvre par les documents d'urbanisme pris à l'échelle communale que sont les POS et les PLU.

D Les dispositions des différents POS et PLU concernés

À l'instar du SAR et des SCOT, le Plans d'Occupation du Sol (POS) ou le Plan Local d'Urbanisme (PLU) ont pour ambition de règlementer l'usage des sols, mais à une échelle plus petite (la commune). Pour ce faire, ils déterminent les règles de construction à partir desquelles les permis de construire et les autorisations de travaux sont instruits ; ils fixent l'emplacement des futures voiries et équipements publics ; ils instituent des protections (milieu naturel et patrimoine bâti). Ces règles s'imposent à tous, personnes publiques et privées et doivent permettre un développement cohérent de la ville. Ces règles sont définies dans les règlements de POS/PLU, organisées par type de zone (U : zones urbaines, N : zones naturelles).

Ainsi, il faudra se reporter au plan de zonage, ou « cadastre » de ces documents, indiquant la zone à laquelle la parcelle visée appartient. Une fois la zone identifiée, il faut ensuite se référer aux prescriptions des articles du POS/PLU de la zone concernée. Ces dernières se trouvent inscrites au sein de la partie règlementaire du POS ou du PLU. Cette démarche sera celle adoptée pour le projet de Saint-Philippe (1), de la future route du littoral et de Sainte-Marie (2).

---

[45] [45] SCOT du TCO, document disponible en ligne : http://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/les_grands_dossiers/sar-scot-plu/scot/scot_tco.htm

1 Le projet de Saint Philippe

Le POS de Saint Philippe fait état de ce que le Quai Henri Dalleau se trouve en zone ND. Cette zone correspond à des espaces naturels à protéger en raison de l'existence des risques ou de nuisances de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leurs intérêts.

Malgré leur visée protectrice, le POS tolère certains ouvrages ou aménagements en zones ND. Ainsi, au titre du POS de Saint-Philippe, « *les ouvrages permettant de réduire les risques naturels* » sont admis au sein des zones ND. Les aménagements terrestres de la future cale de halage seront donc permis. Ceux relatifs à l'ouvrage houlomoteur, même s'ils n'ont pas de vocation de protection contre les risques naturels, ne posent a priori pas de problème dans la mesure où ils ne sont pas régis par les dispositions du droit du sol mais celles relatives au domaine public maritime.

Une attention particulière devra toutefois être portée à l'évolution de ce document d'urbanisme : à l'heure actuelle, la commune de Saint Philippe a un PLU en cours d'élaboration.

2 Le projet de la route du littoral

Pour ce projet, il faudra également, dans l'idéal, se référer au PLU ou au POS des communes concernées, à savoir la Possession ou Saint-Denis. Cependant, au vu de l'ampleur du projet, différentes études (règlementaires, techniques, etc.) vont être menées. Il serait plus judicieux d'attendre le retour des acteurs sur ces études avant de mener, en solitaire, une investigation qui risquerait de ne pas porter les fruits escomptés.

L'analyse des différents documents d'urbanisme organisant les règles de gestion et d'occupation des sols donne un regard d'ensemble sur la compatibilité du projet avec les axes directeurs de l'aménagement urbain à La Réunion. Ces documents constituent ainsi le premier socle d'application du droit des sols. Un autre versant, plus procédural, de cette réglementation s'appliquera au projet : les autorisations d'urbanisme.

II Autorisations d'urbanisme applicables aux opérations projetées

Afin de garder un regard sur les différents projets qui sont appelés à être réalisés sur le territoire, l'Administration dispose d'un moyen de contrôle indirect, les autorisations d'urbanisme. Grâce à cette procédure, l'Administration garde la mainmise sur le

développement urbanistique de son territoire. C'est pourquoi, en vertu du Code de l'urbanisme, tout projet sera encadré par une procédure d'autorisation au titre du développement urbanistique. Ces autorisations se distinguent selon qu'elles portent sur des constructions nouvelles (A) ou qu'elles soient relatives aux travaux, installations et aménagement affectant l'utilisation du sol (B). Enfin, il nous faudra également nous pencher sur les dispositions du code qui organisent les rapports entre les autorisations d'urbanisme et les autorisations issues d'autres législations (C).

A Autorisations et déclarations relatives aux constructions nouvelles

Pour les constructions nouvelles, le code organise la démarche selon un principe : celui de l'obligation de demander un permis de construire (1). Cependant, la nature et les caractéristiques des opérations prévues diffèrent, c'est pourquoi des exceptions existent (2).

1 Le principe : le permis de construire

Le Code de l'urbanisme pose, pour les constructions nouvelles, le principe de l'obligation de délivrance d'un permis de construire (articles L.421-1 C.U.).

Ainsi, on peut lire à l'article R.421-1 du même code que les constructions nouvelles font l'objet d'un permis de construire sauf si ces constructions sont dispensées de formalités au titre des articles R.421-2 à R.421-8-1.

L'opération peut également échapper à l'obligation du permis de construire si elle est soumise à la déclaration préalable au titre des articles R.421-9 à R.421-12 du code.

Pour savoir si les constructions projetées sont soumises ou non à l'obligation de détenir un permis de construire, il faut donc procéder par élimination, c'est-à-dire identifier si l'opération fait partie des opérations dispensées ou soumises à déclaration préalable.

2 Les exceptions : dispense et déclaration préalable

Les dispenses sont limitativement énumérées par le Code de l'urbanisme. Il conviendra donc d'analyser les cas cités pour y trouver l'opération projetée. Néanmoins, il conviendra de ne pas considérer l'opération comme un bloc, indissociable, auquel s'appliquerait une seule catégorie d'autorisation. Il faudra donc scinder les constructions projetées afin de les identifier chacune dans le code au regard de leurs spécificités.

À l'article R.421-3, on peut lire que sont dispensés « *tous ouvrages d'infrastructure terrestre, maritime ou fluviale, tels que les voies, ponts, infrastructures portuaires ou aéroportuaires sauf si ces opérations se situent dans un secteur sauvegardé au périmètre délimité*[46] ». Dans le cas où l'opération est située dans un tel secteur, ce seront les prescriptions de l'article R.421-10 qui s'appliqueront.

De même, les lignes et les câbles souterrains sont dispensés de toutes formalités au titre du code de l'urbanisme (art. R.421-4).
L'article R.421-8-1 est celui qui nous intéresse directement, puisqu'il dispense explicitement de toutes formalités urbanistiques les installations houlomotrices en raison de leur nature ou de leur implantation sur le domaine public maritime immergé au delà de la laisse de la basse mer[47].
Il faudra également se référer aux dispositions du code fixant la liste des constructions soumises à déclaration préalable. Ces constructions sont énumérées aux articles R.421-9 à R.421-12 du code.

A ce stade, il est dores-et-déjà possible d'avancer que les constructions nouvelles seront dispensées de formalités au sens du code de l'urbanisme. L'installation houlomotrice le sera donc également.

Si l'on se réfère au projet de Saint-Philippe, on peut donc dire, *a priori*, sauf avis contraire des autorités compétentes, que la cale de halage, le mur de protection, et l'installation houlomotrice seront dispensés de formalités urbanistiques.

Cependant, la zone d'implantation du projet à Saint-Philippe est en espace naturel remarquable, ce qui signifie que le projet restera soumis aux prescriptions de l'article R.146-2 du code de l'urbanisme. Ne seront donc autorisés que les aménagements légers prévus à cet article. Il faut donc se tourner vers les dispositions du code relatives aux travaux, installations et aménagement affectant l'utilisation du sol.

---

[46] Les secteurs sauvegardés sont des mesures de protection portant, selon la loi, sur un « secteur présentant un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles » (articles L.313-1 et suivants du Code de l'urbanisme). Ce sont des mesures inscrites dans le PLU/POS, visant un périmètre bien délimité.

[47] La laisse de la basse mer est une ligne fictive de délimitation spatiale de l'espace marin d'un État. Elle est juridiquement définie par l'article 5 de la Convention de Montego Bay sur le Droit de la mer. Scientifiquement, la laisse de la basse mer est une zone de la plage qui se découvre à la marée basse lors des plus grandes marées ou vives eaux de l'année au voisinage des équinoxes (à La Réunion, les équinoxes ont lieu généralement en mars et en septembre).

B Travaux, installations et aménagements affectant l'utilisation du sol

Pour ces opérations, la démarche est similaire à celle engagée pour les constructions nouvelles, seul le principe change.

1 Le principe : la dispense

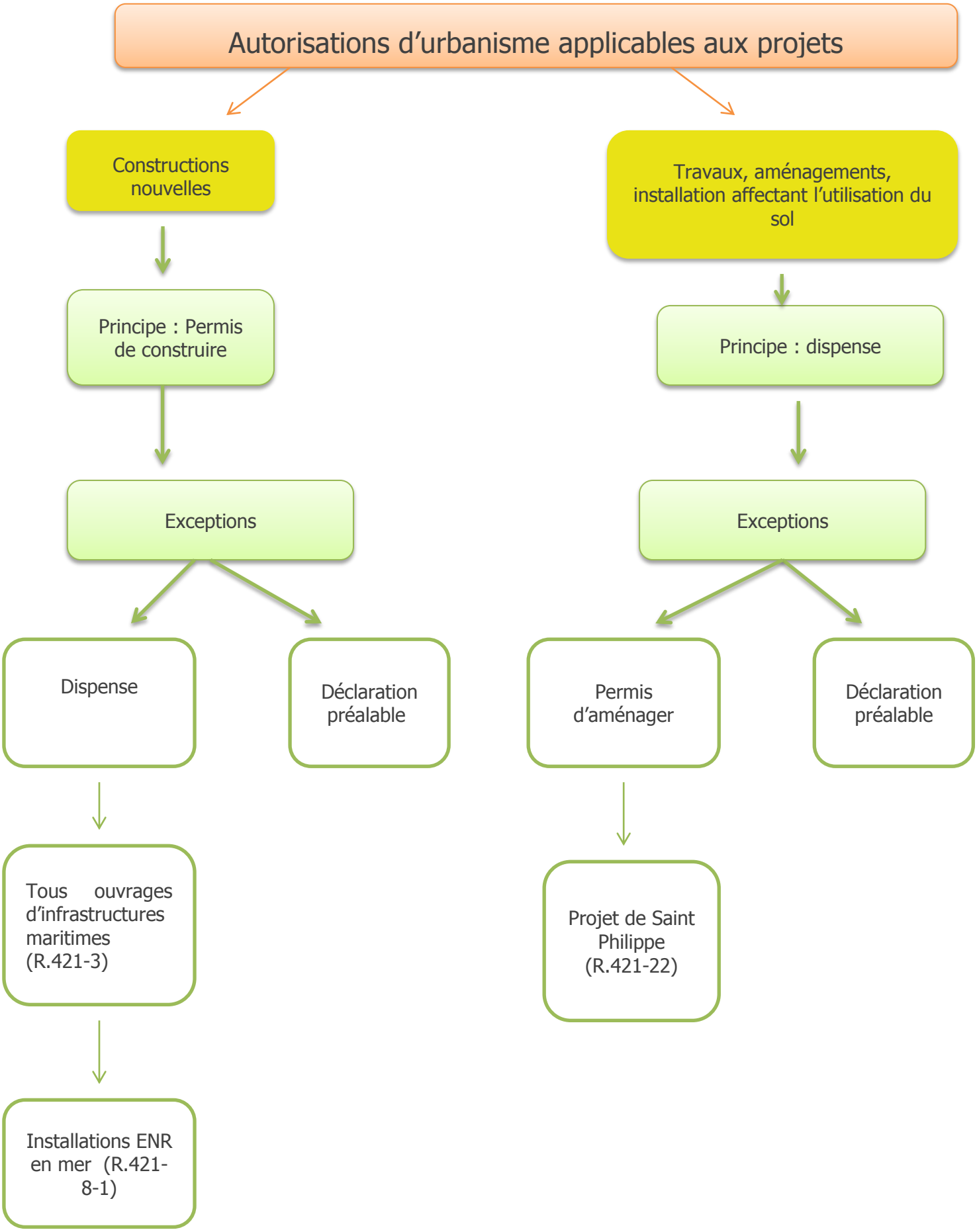
Pour les travaux, installations et aménagements affectant l'utilisation du sol, l'article R.421-18 dispose que ces opérations sont dispensées de démarche urbanistique sauf si elles se trouvent dans les catégories soumises au permis d'aménager ou à déclaration préalable.

2 Les exceptions : le permis d'aménager et la déclaration préalable

Les opérations soumises à permis d'aménager sont inscrites aux articles R.421-19 à R.421-22 du code de l'urbanisme. Ainsi, selon l'article R.421-22, dans les espaces remarquables ou milieux du littoral devant être protégés par l'article L.146-6, les aménagements légers visés à l'article R.146-2 devront être précédés d'un permis d'aménager. À considérer que l'opération projetée à Saint Philippe soit un aménagement léger au sens du code, il faudra donc demander un permis d'aménager. Les pièces nécessaires à une demande de permis d'aménager sont mentionnées aux articles R.441-1 à R.441-8-1. Il devra, à titre d'exemple, comprendre divers éléments, tels que des précisions ou mentions spécifiques du projet, des pièces spécifiques devront être jointes à la demande (R.441-2), de même qu'une notice informative, des plans, l'étude d'impact, etc.

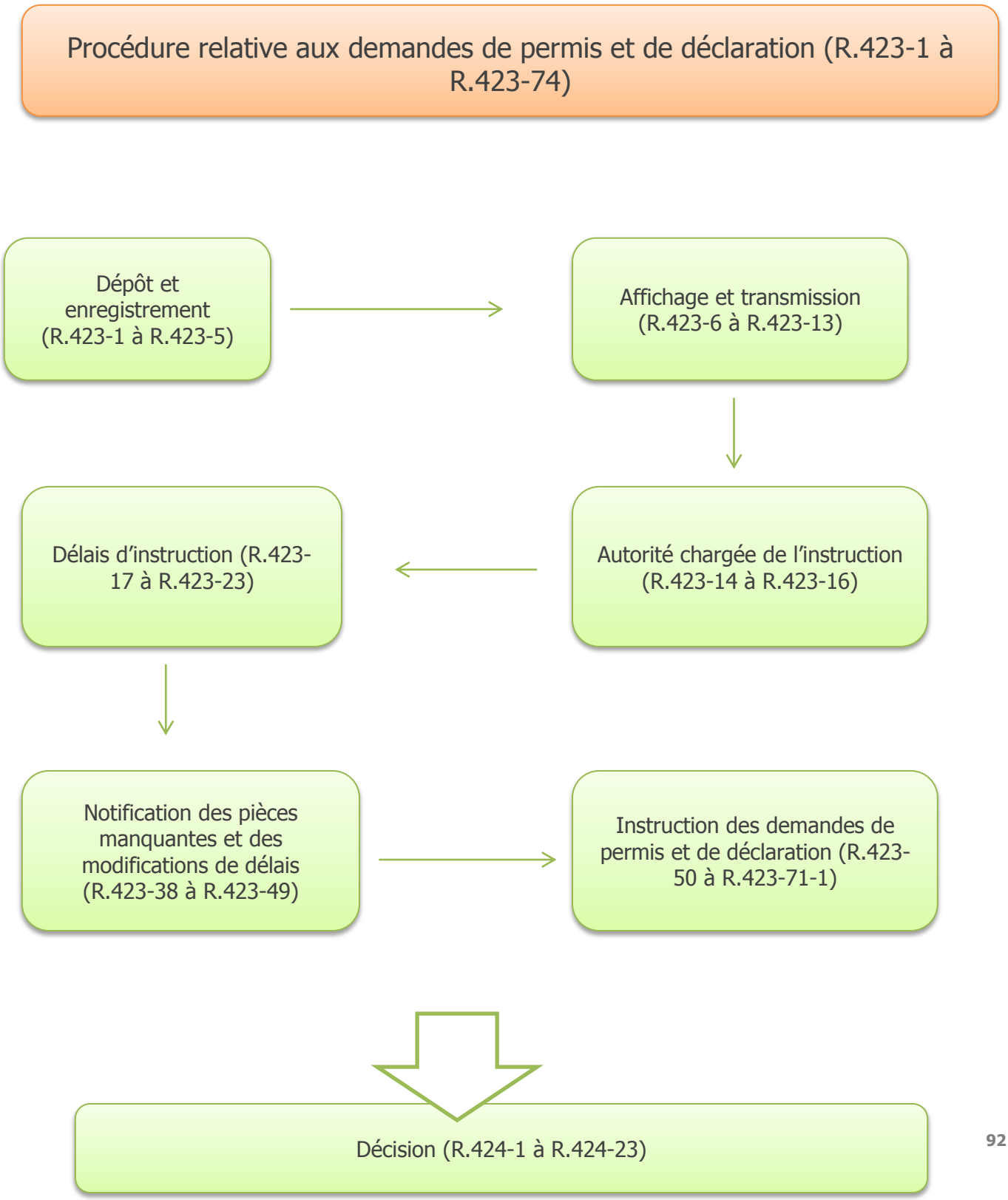
Les opérations soumises à une déclaration préalable sont mentionnées aux articles R.421-23 à R. 421-25 du code. Sont ainsi soumise à déclaration préalable les travaux ayant pour effet de modifier ou de supprimer un élément que le PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu a identifié, comme présentant un intérêt patrimonial ou paysager. Ces dispositions ne s'appliquent donc pas au projet de Saint-Philippe, déjà soumis à l'article L.146-6 du code. Il faudra cependant y porter une attention particulière pour les projets à venir.

Le schéma ci-dessous récapitule les grandes lignes relatives aux autorisations d'urbanisme applicables aux projets.


Autorisations d'urbanisme applicables aux projets
Constructions nouvelles
Travaux, aménagements, installation affectant l'utilisation du sol
Principe : Permis de construire
Principe : dispense
Exceptions
Exceptions
Dispense
Déclaration préalable
Permis d'aménager
Déclaration préalable
Tous ouvrages d'infrastructures maritimes (R.421-3)
Projet de Saint Philippe (R.421-22)
Installations ENR en mer (R.421-8-1)

Une fois déterminée la question de l'autorisation, il est certain qu'une procédure spécifique se mettra en place.

Le dépôt et l'instruction ainsi que les décisions relatives aux demandes de permis ou de déclaration sont encadrés par le code. La majorité des composantes du projet n'y étant pas soumise (sauf dans le cas particulier de Saint-Philippe), ces procédures ne nous intéressent pas directement. Elles sont toutefois représentées dans le schéma ci-dessous, à titre indicatif.



C *Opérations soumise à un régime d'autorisation par une autre législation*

Le montage et la réalisation d'un projet houlomoteur impliquent un régime d'autorisation au titre du droit de l'urbanisme. Cependant, comme nous avons pu le constater, nombreuses sont les législations qui interviennent sur un tel projet. Cette interférence des législations peut entraîner des procédures redondantes, qui en alourdissent la réalisation. Le code de l'urbanisme fait œuvre de pragmatisme en organisant en amont certains cas de coexistence entre toutes ces autorisations.

Ainsi, trois grandes situations sont prises en considération par le code : le cas, premièrement, des opérations pour lesquelles le permis de construire ou la décision prise sur la déclaration préalable vaut autorisation prévue par une autre législation. Cette hypothèse est réglée par les articles R.425-1 à R.425-15.

La seconde hypothèse envisagée par le code est celle des opérations pour lesquelles l'autorisation prévue par une autre législation dispense l'opération de permis de construire ou de déclaration préalable. C'est ici plus particulièrement le cas d'un exhaussement ou d'un affouillement qui nous intéressera[48]. Ainsi, pour le projet de Saint-Philippe, l'article R.425-28 dispose que lorsqu'un exhaussement ou un affouillement du sol porte sur un projet situé sur le domaine public, l'autorisation d'occupation du domaine public dispense de la déclaration préalable ou d'un permis d'aménager[49].

Le dernier cas envisagé par le code est celui des opérations pour lesquelles la délivrance d'un permis de construire ou la réalisation des travaux est différée dans l'attente de formalités prévues par une autre législation. Ces dispositions sont inscrites aux articles R.425-30 à R.425-31 du Code, et concernent majoritairement les formalités du code du patrimoine.

---

[48] Simplement dit, un exhaussement correspond à un remblaiement de terrain, tandis qu'un affouillement correspondra à un creusement de terrain. Pour ces travaux de nature particulière, le code de l'urbanisme prévoit, à l'article R.442-2 par. c), qu'une autorisation préalable doit être demandée pour ces opérations à la condition que leur superficie soit supérieure à 100 m^2 et que leur hauteur (exhaussement) ou leur profondeur (affouillement) soit supérieur à 2 mètres. Ces conditions sont cumulatives, et, dans le cas où elles ne seraient pas remplies, il faudra, à minima, respecter les dispositions du PLU/POS en la matière, ou faire une déclaration préalable au préfet. Une telle demande au préfet est nécessaire pour les opérations d'aménagement d'une superficie supérieure à 10000 m2 et affectant le sol sur une profondeur de 0,50 mètre.

[49] Attention toutefois, cette exemption ne vaudra que pour les opérations d'affouillement, et non pour l'intégralité du projet.

La réglementation applicable à compter de la validation du projet par l'autorité environnementale est donc une superposition des règles relatives au domaine public maritime et au droit de l'urbanisme. Les autorisations obtenues au titre de ces législations vont permettre la matérialisation concrète du projet. Cela appellera donc l'application de la réglementation relative à la réalisation et à l'exploitation du projet.

CHAPITRE 3 Réglementation applicables à la mise en service des ouvrages et installations

Les objectifs internationaux de la France au regard du Protocole de Kyoto comme du Paquet Climat Énergie ont été traduits en droit français par des orientations marquées en faveur de l'utilisation des énergies renouvelables dans le but d'atteindre l'indépendance énergétique. Ces objectifs, prônés au niveau national, trouvent d'autant plus de résonnance sur un territoire tel que La Réunion, qui présente aujourd'hui une grande dépendance énergétique. La mise en place d'un projet houlomoteur contribuera à réaliser ces ambitions. C'est donc tout naturellement qu'il sera soumis aux dispositions du droit de l'énergie.

Ces dispositions s'appliqueront ainsi en amont du projet : il faudra ainsi se référer aux nouveaux documents de planification de l'énergie créés par la loi Grenelle 2 (Section 1). Il faudra ensuite, en aval, s'attacher aux dispositions propres au Code de l'énergie, tant qu'elles traitent des questions relatives à la production de l'électricité, au raccordement aux réseaux, ainsi qu'à la vente de l'électricité produite (Section 2).

Section 1 Planification du développement de l'énergie

La loi Grenelle 2 a renouvelé en grande partie les documents d'urbanisme. En effet, cette loi a participé au verdissement de ces divers documents. De nouveaux documents à vocation environnementale et énergétique ont donc vu le jour : Le Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Énergie, ainsi que les Plans Climat-Énergie Territoriaux (I), de même que Schémas Régionaux de raccordement au réseau électrique des énergies renouvelables (II).

I Le Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Énergie (SRCAE) et les Plans Climat-Énergie Territoriaux (PCET)

A Le Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Énergie (SRCAE)

Le SRCAE est un document d'étude d'un territoire régional dans les domaines du climat, de l'air et de l'énergie.

En vertu du décret n° 2011-678 du 16 juin 2011 relatif aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, il doit comporter un rapport qui établit non seulement l'état des lieux

dans les domaines visés, mais également les perspectives d'évolution de ces domaines à l'horizon 2020-2050. Le rôle principal de ce document est donc de cristalliser les ambitions d'une région en termes de développement des énergies renouvelables, de lutte contre la pollution climatique, de lutte contre l'effet de serre, etc.
Un second document doit être compris dans le SRCAE, à savoir le schéma régional éolien. Ce schéma à pour objectif l'identification des zones favorables au développement de l'énergie éolienne. À ce titre, il établit la liste des communes dans lesquelles sont situées ces zones de développement de l'éolien (ZDE).

L'élaboration du SRCAE incombe au Préfet de Région ainsi qu'au Président du Conseil Régional. Pour le territoire de La Réunion, le SRCAE est encore officiellement en cours d'élaboration.

B Les Plans Climat Énergie Territoriaux (PCET)

Aux côtés du SRCAE, des Plans Climat Énergie Territoriaux (PCET) devront également être adoptés. En effet, l'article 75 de la loi Grenelle 2 impose l'élaboration de tels plans pour divers acteurs. Le décret n°2011-829 du 11 juillet 2011 relatif au bilan des émissions de gaz à effet de serre et au PCET décrit les modalités de réalisation de ces nouveaux plans. Les régions et la collectivité territoriale de Corse, si elles ne l'ont pas intégré dans le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants doivent avoir adopté un plan climat-énergie territorial pour le 31 décembre 2012. En prenant en compte le bilan des émissions de GES, le PCET doit, selon les compétences respectives des acteurs concernés, mettre en avant les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité. Pour atteindre ces objectifs, un programme d'actions devra être élaboré, et, pour s'assurer du bon déroulement de ces actions et vérifier que les objectifs fixés ont bien été atteints, un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats obtenus.

À l'instar du SRCAE, aucun PCET n'a encore vu le jour à La Réunion.

II Les Schémas Régionaux de raccordement au réseau électrique des énergies renouvelables

La lutte contre le changement climatique est un objectif primeur au sein des SRCAE et des PCET. Cet objectif est notamment relayé par la promotion des énergies renouvelables,

à l'instar des zones de développement éolien. Ces nouvelles énergies permettront la production d'une électricité qui répond aux engagements internationaux et européens de la France. La question de la production de l'électricité entrainera inévitablement celle de sa distribution. Dans un souci de cohérence, la loi Grenelle 2 a ainsi mis en place les Schémas Régionaux de raccordement au réseau électrique des énergies renouvelables. Ces schémas sont directement liés aux SRCAE, dans la mesure où leur ambition est de définir les ouvrages à créer ou à renforcer pour atteindre les objectifs fixés par ces derniers. Dans cette même logique, ils doivent également définir un périmètre de mutualisation entre les producteurs du coût des ouvrages électriques à construire afin de permettre l'évacuation de l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables. Ces schémas sont élaborés par le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité, en accord avec les gestionnaires des réseaux publics de distribution concernés, en fonction des objectifs de développement des énergies renouvelables fixés par les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie. Ils sont approuvés par le Préfet de Région concerné. Le décret n° 2012-533 du 20 avril 2012 relatif aux schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables fixe les modalités propres au contenu et à l'approbation de ces schémas, ainsi que les modalités financières du raccordement.

À l'heure actuelle, aucun document de ce type n'a pas encore été adopté à La Réunion, mais il sera important à l'avenir de s'y référer pour vérifier la faisabilité des projets.

Une fois les chantiers réalisés, la mise en service des installations impliquera l'application des mesures propres à l'exploitation du projet, à savoir les procédures relatives au droit de l'énergie.

Section 2 **Procédures relatives au droit de l'énergie**

L'organisation de la législation en matière énergétique est fondée, pour l'exploitation d'installations de production d'électricité, sur le texte de référence que constitue la Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (I). Cependant, les dispositions relatives au droit de l'énergie sont désormais codifiées. Le code de l'énergie constitue ainsi une base pratique indispensable (II).

I Un texte fondamental : la loi du 10 février 2000

Le texte juridique de référence en la matière est, de loin, la loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. Cette loi a ainsi clarifié le jeu d'acteurs autour du service public de l'électricité. On notera la modernisation des acteurs publics, notamment par la création d'un Observatoire National du service public de l'électricité et du Gaz auprès du Conseil économique, social et environnemental. De même, la loi est venue clarifier le rôle des fournisseurs d'électricité en son article 4-2.

La partie la plus importante de ce texte est celle relative à la production de l'électricité. Ainsi, le Ministre en charge de l'Économie et de l'Énergie instaure chaque année une programmation pluriannuelle des investissements de production. Cette programmation est un document de portée nationale qui comprend des objectifs en matière de répartition des capacités de production. La loi dispose que les « technologies nouvelles » doivent y trouver leur place. La mise en place d'une installation de production amène inévitablement à son exploitation, qui peut être soumise à autorisation ou faire l'objet d'un appel d'offre. Enfin, l'un des apports majeurs de cette loi est la mise en place d'une obligation d'achat pour l'électricité produite à partir d'installations de production qui utilisent les énergies renouvelables. Les installations qui bénéficient de cet avantage sont fixées par décret.

Avec moins de splendeur, mais non sans noblesse, on soulignera également la circulaire du 03 mai 2002 relative à la simplification des procédures applicables aux producteurs d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables. Cette circulaire a appelé à une simplification des procédures énergétiques afin de faciliter l'émergence de l'énergie verte.

Ces procédures peuvent être organisées selon trois grandes étapes :

- la mise en service de l'installation, qui impliquera, préalablement, l'obtention d'une autorisation ou d'une déclaration d'exploiter.
- la production de l'électricité à partir d'une source d'énergie renouvelable, qui impliquera la demande d'un certificat ouvrant droit à l'obligation d'achat prévue par la loi.
- le raccordement au réseau public d'électricité, opération qui pèsera d'avantage sur le gestionnaire du réseau, et qui sera juridiquement encadrée par un cahier des charges applicable aux différents réseaux.

L'intégralité de ces procédures a été codifiée par le code de l'énergie.

II Une base pratique indispensable : le code de l'énergie

Le code de l'énergie est un code récent. Les énergies renouvelables y sont présentes, et leur encadrement est intimement lié à leur développement scientifique et industriel. Nul étonnement alors à ce que les énergies marines, encore au stade d'expérimentation pour la plupart, ne soient pas encadrées dans leurs spécificités par le code (A). Néanmoins, cet état de vide s'effacera devant les dispositions relatives à l'électricité : quelles qu'elles soient, les sources d'énergie renouvelable ont pour but de produire et de vendre l'énergie électrique produite (B).

A La mer, cette grande inconnue

À titre liminaire, le code de l'énergie donne une définition des sources d'énergie renouvelables à l'article L.211-2 : « Les sources d'énergies renouvelables sont les énergies éolienne, solaire, géothermique, aérothermique, hydrothermique, marine et hydraulique, ainsi que l'énergie issue de la biomasse, du gaz de décharge, du gaz de stations d'épuration d'eaux usées et du biogaz. » On remarquera qu'une distinction est faite entre l'énergie marine et hydraulique, alors même que la part belle n'est faite qu'à l'énergie hydraulique au sein du code.

Néanmoins, cette affirmation se doit d'être nuancée. En effet, en tant que source d'énergie renouvelable, l'énergie houlomotrice a pour vocation la production de l'électricité, activité qui, pour le coup, est clairement encadrée par le code.

En ses dispositions relatives au droit de l'électricité, le code de l'énergie organise la réglementation applicable en fonction de quatre grandes phases :

- la production de l'électricité,
- son transport et sa distribution,
- sa commercialisation
- le raccordement aux réseaux.

Ce seront plus spécifiquement les règles relatives à la production et au raccordement qui seront ici approfondies.

B La production de l'électricité

La production de l'électricité est encadrée tant par des dispositions générales que des règles (1) plus spécifiques aux énergies renouvelables (2).

1 Les dispositions générales : les règles générales relatives à la production de l'électricité.

En ce qui concerne les dispositions générales, elles portent sur le régime général relatif à la production (a), sur l'autorisation d'exploiter (b) et sur la procédure d'appel d'offre (c). Les dispositions particulières portent elles sur la question de l'obligation d'achat et sur celle de la garantie d'origine.

Le principe de base est celui selon lequel l'exploitation d'une installation électrique est inévitablement soumise à autorisation administrative délivrée selon les modalités des articles L. 311-5 et L311-6 (autorisation d'exploiter) ou selon celles de l'article L.311-10 (c'est à dire au terme d'un appel d'offre).

Les producteurs autorisés au titre de l'article L.311-5 sont réputés autorisés à consommer l'énergie qu'ils produisent pour leur propre usage, sous réserve qu'il ne s'agisse pas d'une collectivité ou d'un EPCI. En effet, les règles relatives à la production pour revente d'électricité par les communes, les départements, les régions, les EPCI et l'État sont mentionnées aux articles L.2224-32 et L.2224-33 du CGCT et à l'article 88 de la loi Grenelle 2.

a Les dispositions générales : l'autorisation d'exploiter

L'article L.311-5 pose le principe de la délivrance d'une autorisation d'exploiter une installation productrice d'électricité. Les critères de cette autorisation y sont également mentionnés. Il est à noter que l'autorisation est nominative et incessible. Le transfert de l'autorisation d'un nouvel exploitant ne pourra ainsi être possible qu'après déclaration à l'autorité administrative. Fonctionnant sur le même régime, les installations réputées autorisées sont déterminées par décret.

Ainsi, le décret n°2000-877 du 07 décembre 2000, modifié par le décret n°2011-1893 du 14 décembre 2011, relatif à l'autorisation d'exploiter les installations de production d'électricité a été pris pour application de l'article L.311-6. Il détermine les énergies et les seuils pour lesquels une autorisation est nécessaire (soleil 12 MW, éolien 30 MW, valorisation des déchets ménagers ou assimilés exceptés les biogaz 12 MW, etc.). Ce décret définit la

puissance installée comme *« la somme des puissances unitaires maximales des machines électrogènes susceptibles de fonctionner simultanément dans un même établissement »*.

Il est à noter que sont également soumises à autorisation ou réputées autorisées certaines modifications intervenant en cours d'exploitation. La logique du décret veut ainsi qu'une augmentation de puissance pour une installation autorisée suive la même procédure d'autorisation[50], de même pour les installations réputées autorisées. En ce qui concerne les autres modifications qui n'ont pas trait à l'augmentation de puissance, à partir du moment où elles affectent les caractéristiques principales de l'installation, elles sont soumises à autorisation.

Le décret détermine également la procédure relative à l'autorisation. La demande d'autorisation doit ainsi être faite au Ministre chargé de l'énergie, avec des indications et des pièces citées à l'article 2 du décret. De même, devra être mentionnée la destination de l'énergie produite (utilisation pour des besoins personnels, vente, etc.). Le Ministre devra accuser réception de la demande et procéder à la publication des principales caractéristiques de la demande au Journal Officiel. Il dispose d'un délai de quatre mois pour statuer sur ladite demande, pendant lesquels il peut demander au futur producteur des précisions complémentaires sur son installation. Au terme de ce délai, la décision de refus devra être obligatoirement motivée, tandis que l'autorisation précisera dans quelles conditions l'installation de production devra être exploitée. L'arrêté d'autorisation se verra publié au Journal Officiel.

Le décret règle également les différentes situations qui viendront modifier la situation juridique de l'exploitant (transfert d'autorisation, arrêt de l'activité, suspension, etc.).

Il est à noter que l'énergie houlomotrice n'est pas mentionnée. Néanmoins, au vu de la capacité de production électrique de l'installation houlomotrice (800 KW) il est possible d'avancer que cette dernière sera soumise à autorisation d'exploiter.

L'obtention de l'autorisation revêt une importance majeure puisqu'elle conditionne l'achat de l'électricité. L'article L.311-7 du code de l'énergie prévoit ainsi qu'EDF ou une entreprise locale de distributions chargée de la fourniture ne pourra acheter l'énergie produite que si l'installation a été régulièrement autorisée ou concédée. Par ailleurs, l'octroi d'un titre d'autorisation d'exploiter ne dispense pas de la nécessité d'obtenir d'autres titres en vertu d'autres législations.

---

[50] À titre d'exemple, une augmentation de puissance ayant pour effet une majoration de puissance supérieure à 10% devra être soumise à autorisation (le cas contraire, à déclaration). *C.f.* article 7 du décret.

b Les dispositions générales : l'appel d'offres

Comme nous l'avons explicité plus avant, le Ministre de l'Énergie établit une programmation pluriannuelle des investissements. Lorsque les capacités de production ne répondent pas à ces objectifs, il a la possibilité de recourir à un appel d'offres. Cette faculté lui est réservée par l'article L.311-10 du code de l'énergie. Les dispositions relatives à cette possibilité sont inscrites aux articles L.311-10 à L. 311-13 du code.

c Les dispositions générales : les sanctions

Il va de soi que toute obligation a pour corolaire une sanction en cas de manquement. En ce qui concerne les obligations imposées par le code de l'énergie, ces dernières sont tant administratives que pénales.

Tout manquement aux dispositions législatives ou règlementaires entrainera une mise en demeure de l'exploitant, des sanctions pécuniaires, le retrait ou la suspension de l'autorisation. De même, exploiter une installation de production sans être le titulaire de l'autorisation peut entrainer une sanction pénale d'un an d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende. Des peines complémentaires pourront également être prononcées (comme la fermeture temporaire ou définitive de plusieurs ou de l'ensemble des établissements de l'entreprise concernée, une interdiction d'exercer une activité professionnelle ou sociale dans le secteur, etc.). En ce qui concerne les personnes morales, les peines encourues sont similaires (amendes, fermeture temporaire pour 5 ans ou plus, affichage et diffusion de la peine, etc.).

Le code établit aussi trois situations irrégulières qui affecteront directement le contrat de rachat de l'énergie. Ainsi, l'absence d'autorisation ou de concession régulière, le non respect des prescriptions de l'autorisation ou de la concession, le non respect du 2° des articles L.214-17 et L.214-18 du code de l'environnement[51] seront sanctionnés par une suspension ou une résiliation du contrat de rachat.

Les règles générales relatives à la production d'électricité sont ainsi établies par le code. Au vu des ambitions françaises en matière énergétique, des dispositions spécifiques ont été posées en matière d'énergies renouvelables.

---

[51] Ces dispositions sont relatives aux obligations qui incombent aux ouvrages dans le cadre de la législation sur l'eau et les milieux aquatiques et marins.

2 *Les dispositions particulières aux énergies renouvelables*

Ces dispositions sont spécifiquement axées sur deux mécanismes : celui de l'obligation d'achat (a) et celui de la garantie d'origine (b).

a *L'obligation d'achat*

La question de l'obligation d'achat a fait grand bruit, notamment suite à la saga de l'éolien. Le dispositif est pour le moins lacunaire, dans la mesure où de nombreux vides et zones d'ombres émanent des textes.

Le code pose le principe de l'obligation d'achat pour les installations de production d'électricité qui utilisent des EnR. Le décret n°2000-1196 du 6 décembre 2000 fixant par catégorie d'installation les limites de puissance des installations pouvant bénéficier de l'obligation d'achat d'électricité est venu préciser cette obligation. L'article 2 dudit décret établit la liste des EnR et les limites de puissance des installations bénéficiant de cet avantage. L'article 3 dispose lui que les installations de production d'électricité d'une puissance installée inférieure ou égale à 12 MW qui présentent une efficacité énergétique particulière peuvent bénéficier de l'obligation d'achat.

Il est également fait obligation pour EDF d'acheter le surplus d'électricité. Les conditions de rachat de l'énergie sont fixées par le décret n° 2001-410 du 10 mai 2001 relatif aux conditions d'achat de l'électricité produite par des producteurs bénéficiant de l'obligation d'achat. Ce décret fixe la démarche à suivre et la procédure à respecter pour une demande d'obligation d'achat.

Le contrat d'achat est un contrat administratif, il sera donc soumis à un régime qui dépasse le simple cadre du droit commun (faculté de résiliation unilatérale de la personne publique avec indemnisation à tout moment par exemple). Le contrat devra comprendre les conditions d'achat (coûts d'investissements et d'exploitation, prime si prise en compte des objectifs tels que la lutte contre l'effet de serre, l'indépendance énergétique, etc.).

L'énergie houlomotrice n'étant visée ni par l'article 2 ni par l'article 3 du décret du 6 décembre 2000, elle n'est donc pas soumise à une obligation d'achat. La vente de l'électricité se fera donc par un contrat de gré à gré avec EDF.

b *La garantie d'origine*

La garantie d'origine est un outil de comptage qui a pour vocation l'information du consommateur final sur la part d'électricité « verte » injectée sur le réseau et sa provenance.

Cet outil a pour origine le droit européen, et plus précisément la directive 2009/28/CE qui a donnée un cadre commun d'utilisation des énergies provenant des sources renouvelables afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre. Le but était d'inciter les États-Membres à établir une traçabilité de l'électricité produite à partir d'EnR. C'est pourquoi le mécanisme de la garantie d'origine a été créé.

L'article L.314-14 du code de l'énergie instaure donc le régime français attaché à cette innovation communautaire. Un organisme spécial est ainsi chargé d'assurer la délivrance, le transfert ou l'annulation des garanties d'origine de l'électricité issue d'EnR. Ces informations seront tenues dans un registre électronique accessible au public.

Le décret n°2012-62 du 20 janvier 2012 relatif aux garanties d'origine de l'électricité produite par une source d'EnR ou par cogénération fixe les modalités d'application de ce mécanisme.

L'installation houlomotrice ne pourra en bénéficier qu'à la condition que cette énergie soit utilisée dans le cadre de l'article L.311-12 (en vertu d'un appel d'offres) ou qu'elle soit inscrite à la liste des énergies visées par L.314-1 et son décret d'application (qui porte sur l'obligation d'achat).

La production de l'électricité est ainsi encadrée par le code de l'énergie. Mais d'autres étapes de l'exploitation d'une source d'énergie renouvelable sont également à envisager.

C Le transport, la distribution et la commercialisation

Ces étapes ne concernent pas à proprement parler l'énergie houlomotrice, ni même l'exploitant d'une SER.

La partie relative au transport et à la distribution est davantage consacrée aux acteurs qui gèrent les réseaux, qu'il s'agisse de l'autorité concédante (L.322-1 à L.322-5 du code) ou des missions du gestionnaire du réseau (L. 321-6 à L.321-17). Finalement les dispositions qui portent strictement sur le transport de l'électricité ne sont contenues que dans les articles L.321-1 à L. 321-19.

La distribution trouve elle son point d'ancrage aux article L.322-1 à L.322-12 du code. Il s'agira également pour le législateur de réguler les ouvrages qui seront les supports matériels du transport et de la distribution : ainsi en va-t-il des articles L.323-1 à L.323-13, qui disposent des règles applicables à ces ouvrages (servitudes, contrôles des constructions, etc.).

La commercialisation est elle prévue aux articles L.331-1 à L.337-16, et constitue pour ainsi dire un bloc juridique conséquent : la visée première est ici d'encadrer pour mieux protéger. Du choix du fournisseur (L.331-1 à L.331-4) aux tarifs et prix pour les consommateurs en bout de chaîne, en passant par les contrats de vente (L.332-1 à L.332-6) ou l'achat pour revente (L.333-1 à L.333-3). Dans le même sens, on prendra acte du décret n°2003-229 du 13 mars 2003 relatif aux prescriptions techniques générales de conception et de fonctionnement auxquelles doivent satisfaire les installations en vue de leur raccordement aux réseaux publics de distribution.

Au delà des thématiques relatives au transport et à la commercialisation, c'est ici plus particulièrement la question de l'accès et du raccordement aux réseaux qui intéressera directement les projets houlomoteurs.

D *L'accès et le raccordement aux réseaux*

L'accès aux réseaux vise directement les producteurs d'électricité : ainsi, les tarifs d'utilisation sont régulés à l'article L.341-2. Les modalités de calcul doivent ainsi répondre aux principes généraux de transparence et de non-discrimination, et une méthodologie pour l'établissement des tarifs est mise en place par les articles L.341-3 et L.341-4.

Le raccordement aux réseaux constitue lui un point technique et juridique des plus importants.

Le raccordement aux réseaux comprend, selon le code (L.342-1), « *la création d'ouvrages, d'extension, d'ouvrage de branchement en basse tension, et, le cas échéant, le renforcement des réseaux existants* ». Les caractéristiques techniques des branchements et des extensions concernées sont établies par le décret n° 2007-1280 du 28 août 2007 relatif à la consistance des ouvrages de branchement et d'extension des raccordements aux réseaux publics d'électricité. Une dérogation à cette définition est toutefois à mentionner : si le raccordement est destiné à desservir une installation de production à base d'EnR et s'inscrit dans le Schéma Régional de raccordement au réseau électrique des énergies renouvelables, alors ce raccordement comprendra les ouvrages propres à l'installation ainsi qu'une quote-part des ouvrages créés en application de ce schéma. Nul doute alors de l'importance de la prise en compte des installations houlomotrices par ce schéma…

Il est laissé la possibilité au producteur d'électricité, sous réserve de l'accord du maitre d'ouvrage, d'exécuter à ses frais les travaux de raccordement par des entreprises agréées, selon un cahier des charges établi par ce dernier.

Une proposition de raccordement qui lie le gestionnaire du réseau public de transport et le demandeur de raccordement devra être établie sur la base des modèles publiés[52] par le gestionnaire du réseau de transport. Les modalités de la tarification de l'utilisation des réseaux sont fixées par le décret n° 2001-365 du 26 avril 2001 fixant les principes généraux de la tarification de l'utilisation des réseaux.

Les prescriptions techniques générales de conception et de fonctionnement auxquelles doivent satisfaire les installations de production en cas de raccordement au réseau public sont fixées par le décret n° 2003-588 du 23 avril 2008 relatif aux prescriptions techniques générales de conception et de fonctionnement pour le raccordement d'installation de production aux réseaux publics d'électricité. Le décret s'adresse ainsi à « *toute opération de raccordement d'une nouvelle installation de production d'énergie électrique à un réseau public d'électricité effectuée en vue de lui permettre de livrer à ce réseau, en permanence ou par intermittence, tout ou une partie de sa production, ou d'être couplée à ce réseau en étant susceptible de lui livrer de l'énergie*. » À ce champ d'application déjà large s'ajoutent les installations déjà existantes.

En sont néanmoins exclus :

- les réseaux publics de distribution d'électricité même lorsqu'ils fournissent de l'électricité à un autre réseau public d'électricité
- les installations de production raccordées à un réseau public de distribution d'électricité relevant d'une zone du territoire interconnecté au territoire métropolitain continental et sur lequel la puissance installée de production raccordées est inférieure ou égale à 20 MW

Pour assurer le raccordement et l'exploitation de l'installation de production, une convention de raccordement et une convention d'exploitation devront être conclues[53].

---

[52] Modèles de contrats de raccordement et d'accès au réseau d'EDF : http://sei.edf.com/vous-etes-producteur-d-electricite/le-raccordement/les-modeles-de-contrats-de-raccordement-et-d-acces-au-reseau-48172.html

[53] EDF a ainsi mis à disposition des producteurs un site internet spécialement dédié aux procédures de raccordement et de rachat d'énergie. En ce qui concerne les procédures de raccordement et d'accès au réseau, voir : http://sei.edf.com/vous-etes-producteur-d-electricite/le-raccordement/les-etapes-a-suivre-83448.html

De même, un contrat d'achat d'électricité [54] devra régir les relations entre le producteur et l'acheteur. Ce contrat peut préciser les modalités relatives aux indemnités dues en cas de résiliation par le producteur avant le terme prévu. La cession de l'installation à un autre producteur ouvre droit à la possibilité de garder le même contrat avec toutefois un avenant au contrat d'achat initial. Les conditions d'achat devront être fixées par arrêté du Ministre de l'Économie et de l'Énergie. Cet arrêté devra préciser les conditions relatives à la fourniture de l'électricité par le producteur, le tarif de rachat, la durée du contrat, ainsi que les exigences techniques et financières.

[54]De même, pour les contrats d'achat d'énergie : http://sei.edf.com/vous-etes-producteur-d-electricite/l-achat-d-energie/les-differents-contrats-d-achat-d-energie-48171.html

CONCLUSION

L'étude ici réalisée met ainsi en avant la particularité du droit des énergies renouvelables. Droit aux multiples visages, il met en œuvre toute une kyrielle de textes législatifs et règlementaires à la fois incitatifs et prescriptifs. Néanmoins, ce cadre reste à l'heure actuelle particulièrement souple.

Mais l'absence de réglementation juridique fixe n'est pas pour autant un gage de lacune. En effet, l'instauration d'un régime trop contraignant impliquerait une rigidité qui serait un véritable obstacle au développement de ces nouvelles énergies.

En réalité, le droit applicable au développement des projets houlomoteurs est tributaire de nombreux facteurs. Ainsi, les opportunités financières, les avancées technologiques, les opportunités techniques pèseront sur la viabilité des projets au stade de leur élaboration. Pour leur conception et leur réalisation, il demeurera nécessaire de toujours rester en dialogue avec les services environnementaux qui vont recevoir les dossiers de demande d'autorisation ou de déclaration. Répondre à leurs attentes est une condition indispensable de la concrétisation des projets.

Enfin, il faut garder à l'esprit que les véritables clés pour la concrétisation de tels projets restent les politiques publiques. Il faut donc s'accommoder d'un jeu d'acteur qui permet à chacun d'interférer dans leur champ de compétences respectives. Le droit n'est donc pas le seul élément à prendre en compte dans la mise en place de tels projets.

Il est certain que la mise en place d'un contexte juridique favorable à leur encadrement sera un gage de sécurité pour l'avenir. Il n'en demeure pas moins que du cadre juridique actuel et malgré ses faiblesses, nous pouvons extraire des bases pour les modalités de mise en œuvre et de fonctionnement de ces installations.

Quoiqu'il en soit, juristes comme porteurs de projets se devront de rester alertes puisque ce cadre normatif est indubitablement appelé à évoluer et à se développer. Une certitude donc demeure : celle que « *le droit, comme toute chose, est roulé par les vagues du devenir universel* »[55].

[55] CARBONNIER (J.), *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, L.G.D.J., 7ème éd., 1992, p.13.

ANNEXES

- Article annexé à l'article R. 122-2-I du Code de l'environnement. Tableau des ouvrages, travaux et aménagements soumis à étude d'impact obligatoire ou à étude d'impact au cas par cas.
- Nomenclature des installations classées liste des activités soumises à la TGAP, Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, du Transport et du Logement, mars 2012, 81 p.
    - Disponible en ligne : http://www.ineris.fr/aida/?q=consult_doc/navigation/2.250.190.28.6.2240/5 ainsi que http://www.developpement-durable.gouv.fr/Nomenclature-des-installations.html
- Nomenclature des installations, ouvrages, travaux et aménagements soumis à autorisations ou à déclaration en vertu de l'article R.122-2 du Code de l'environnement
    - Accessible en téléchargement : http://www.cpepesc.org/Nomenclature-IOTA-eau.html)
- Tableau relatif aux modes de gestion/utilisation du DPM. Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du logement, Circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime naturel (non publiée au JO).
- SAR de La Réunion : Périmètre du SMVM
- Sar de La Réunion : Étude des seize séquences paysagères
- Procédures relatives au raccordement au réseau
    - Les étapes à suivre : http://sei.edf.com/vous-etes-producteur-d-electricite/le-raccordement/les-etapes-a-suivre-83448.html
    - Les référentiels techniques applicables : http://sei.edf.com/vous-etes-producteur-d-electricite/le-raccordement/les-referentiels-techniques-applicables-47811.html
    - Les modèles de contrats de raccordement et d'accès au réseau : http://sei.edf.com/vous-etes-producteur-d-electricite/le-raccordement/les-modeles-de-contrats-de-raccordement-et-d-acces-au-reseau-48172.html
- L'achat d'énergie :
- Les étapes à suivre : http://sei.edf.com/vous-etes-producteur-d-electricite/l-achat-d-energie/les-etapes-a-suivre-47836.html
- Les différents contrats d'achats : http://sei.edf.com/vous-etes-producteur-d-electricite/l-achat-d-energie/les-differents-contrats-d-achat-d-energie-48171.html

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- Legifrance : http://www.legifrance.gouv.fr/
- Actualité en droit de la mer et en droit international : http://www.ridi.org/
- Site du Sénat : http://www.senat.fr/
- Site d'accès au documents d'urbanisme à La Réunion : http://www.agorah.com/index.php?n=20&page=documents
- Site de téléchargement des SAR, SCOT et PLU de La Réunion :
    - SAR : http://www.regionreunion.com/fr/spip/Telecharger-le-SAR-2011-approuve.html
    - SCOT et PLU : http://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/les_grands_dossiers/sar-scot-plu/sarscotplu.htm
    - SDAGE et des SAGE de la Réunion : http://www.comitedebassin-reunion.org/sage-sud-a81.html
- Site de la DIREN Réunion : http://www.donnees.reunion.developpement-durable.gouv.fr/recherche.php3?recherche=espace+remarquable
- DEAL Réunion : http://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/
- Site de la DIREN Réunion : http://www.donnees.reunion.developpement-durable.gouv.fr/
- Site de la DMS OI : http://www.reunion.pref.gouv.fr/spip.php?rubrique320
- Site de la CIVIS : http://www.civis.re/
- Site de la Mairie de Saint-Philippe : http://www.saintphilippe.re/
- Outils d'assistance à l'évaluation environnementale à La Réunion : http://www.donnees.reunion.developpement-durable.gouv.fr/Outil_EE/contenu/hierarchisation_enjeux.html
- Outils d'aide à la connaissance des marchés publics : http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/Seuil.htm
- Outils d'aide à la détermination des seuils des marchés publics : http://www.marchespublicspme.com/actualite/3840/
- Base de données relative au paysage à La Réunion : http://www.donnees.reunion.developpement-durable.gouv.fr/Outil_EE/contenu/Grille_diagnostic/GrillesHtml/Theme6Paysage.htm