



Université Paris Panthéon-Sorbonne  
École Doctorale de Droit de la Sorbonne

Thèse de doctorat

Sophie de la Rochette de Rochegonde

**La protection de l'environnement, facteur de développement et  
d'encadrement de la production d'énergie à partir de sources renouvelables :  
l'exemple de la production de biogaz par méthanisation**

Soutenue publiquement le mercredi 4 décembre 2024.

Composition du jury :

Jean-Charles ROTOULLIÉ,  
Professeur de Droit public, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Président,

Claudie BOITEAU,  
Professeur de Droit public, Université Paris-Dauphine PSL, Rapporteur,

Marie LAMOUREUX,  
Professeur de Droit privé, Université d'Aix-Marseille, Rapporteur,

Jérémy CUCHE,  
Directeur juridique adjoint de GRTgaz, Responsable scientifique, Examinateur,

Philippe de LADOUCETTE,  
Docteur en droit, Ancien président de la Commission de Régulation de l'énergie, Examinateur,

Arnaud GOSSEMENT,  
Avocat, Professeur associé, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Directeur de thèse.



# REMERCIEMENTS

Mes remerciements vont en premier à Maître Arnaud Gossement, qui a accepté de diriger cette thèse. Il m'a accompagnée et guidée avec patience. Je le remercie pour ses conseils qui m'ont permis de structurer ma recherche et d'enrichir ma démonstration. En particulier, il a su fortifier et stimuler mon goût pour le droit de l'environnement.

Je suis honorée de pouvoir soutenir mon travail devant Madame la Professeure Claudie Boiteau, Monsieur Jérémie Cuche, Monsieur Philippe de Ladoucette, Madame la Professeure Marie Lamoureux, Monsieur le Professeur Jean-Charles Rotoullié. Je remercie les membres de ce jury et les assure de ma parfaite considération.

Je tiens à exprimer ma gratitude à toutes les personnes qui m'ont aidée à réaliser ce travail dans les meilleures conditions, et plus particulièrement Madame Virginie Le Foll, Directrice juridique de GRTgaz, et Monsieur Mathieu Cacciali, Directeur juridique adjoint de GRDF. Ils ont rendu possible la réalisation de ce travail de recherche dans le cadre d'une alternance au sein du Pôle Innovation Marchés et Services de la Direction juridique de GRTgaz.

La thèse CIFRE suppose un accord profond entre le sujet de la thèse et le travail réalisé en entreprise. Alors comment trouver les mots pour remercier Monsieur Jérémie Cuche, Directeur juridique adjoint de GRTgaz, tant son soutien aura été important ? Sans son attention continue, sans la confiance qu'il m'a accordée, ce travail n'aurait sans doute jamais abouti. Je le remercie infiniment et l'assure de ma fidèle amitié.

Je remercie ma mère et Mademoiselle Quitterie Ballu pour leur relecture.

Enfin, à titre plus personnel, je souhaite remercier tous mes proches, mes amis. Leur joie de vivre, leurs encouragements, leurs rires sont le biogaz dont je me nourris et qui me fait avancer. Ces remerciements sont aussi l'occasion de dire toute l'affection que j'éprouve pour mes parents, mes frères, Samuel. À chaque moment, ils m'ont aidée.





*À la petite espagnole, ma lumière,*



*« Il n'est pas difficile de nourrir des pensées admirables lorsque les étoiles sont présentes ».*

Marguerite Yourcenar, *Alexis ou le Traité du vain combat* (1929)



## PRINCIPALES ABREVIATIONS ET SIGLES

AAMF – Association des agriculteurs méthaniseurs de France

ADEME – Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

AFSSET – Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail

ANSES – Agence nationale de la sécurité de l'alimentation, de l'environnement et du travail

AJCT – Actualité juridique des collectivités territoriales

AJDA – Actualité juridique du droit administratif

Ass. – Assemblée

ATEE – Association technique énergie et environnement

ATRD – (Tarif) d'accès des tiers au réseau de distribution

ATRT – (Tarif) d'accès des tiers au réseau de transport

BDEI – Bulletin du droit de l'environnement industriel

c/ – Contre

C. – Code

CA – Cour d'appel

CAA – Cour administrative d'appel

Cass. Civ. – Chambre civile de la Cour de cassation

Cass. Crim. – Chambre criminelle de la Cour de cassation

Ch. – Chambre

CE – Conseil d'État

CEDH – Cour européenne des droits de l'homme

Cf. – Confère

CGEDD – Conseil général de l'Environnement et du Développement durable

Chap. – Chapitre

CJCE – Cour de justice des Communautés européennes

CJUE – Cour de justice de l'Union européenne

Cons. – Considérant

Cons. Constit. – Conseil constitutionnel

COP – *Conference of the Parties*

CoRDiS – Comité de règlement des différends et des sanctions

Corr. – Correctionnelle

CRE – Commission de régulation de l'énergie

DGEC – Direction générale de l'énergie et du climat

DREAL – Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

éd. – Édition

EPCI – Établissement public de coopération intercommunale

Etc. – *Et cetera*

GRD – Gestionnaire de réseau de distribution

GRT – Gestionnaire de réseau de transport

GW – Gigawatt

GWh – Gigawatt par heure

I – Investissement

Ibid – *Ibidem*

ICPE – Installations classées pour la protection de l'environnement

Id. – *Idem*

IED – « Industrial emissions directive »

Insee – Institut national de la statistique et des études économiques

IOTA – Installations, ouvrages, travaux, activités

JCP A – La Semaine juridique – Administrations et Collectivités territoriales

JOAN – *Journal officiel* de l'Assemblée nationale

JORF – *Journal officiel* de la République française

JOUE – *Journal officiel* de l'Union européenne

JO Sénat – *Journal officiel* du Sénat

Kg – Kilogramme

MSCF – Matières fertilisantes et supports de cultures

MTD – Meilleurs techniques disponibles

MTES – Ministère de la Transition énergétique et solidaire

n° – Numéro

OCDE – Organisation de coopération et de développement économiques

Op. cit. – *Operare citate*

p. – Page

par. – Paragraphe

pp. – Pages

PCAET – Plan climat air énergie territoire

PLU – Plan local d'urbanisme

PLUi – Plan local d’urbanisme intercommunal  
PPE – Programmation pluriannuelle de l’énergie  
PPRN – Plan de prévention des risques naturels  
PRPGD – Plan régional de prévention et de gestion des déchets  
RDI – Revue de droit immobilier  
Rép. min. – Réponse ministérielle  
RFDA – Revue française de droit administratif  
s. – et suivant (es)  
SCoT – Schéma de cohérence territoriale  
Sect. – Section  
SPAN – Sous-produits animaux  
SNBC – Stratégie nationale bas-carbone  
SNMB – Stratégie nationale de mobilisation de la biomasse  
SRADDET – Schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires  
SRCAE – Schéma régional climat-air-énergie  
STEP – Station de transfert d’énergie par pompage  
t. – Tonne  
TA – Tribunal Administratif  
TC – Tribunal des Conflits  
UE – Union européenne  
Vol. ou V. – Volume





# SOMMAIRE

|                                         |    |
|-----------------------------------------|----|
| REMERCIEMENTS .....                     | 3  |
| PRINCIPALES ABREVIATIONS ET SIGLES..... | 9  |
| SOMMAIRE .....                          | 13 |
| INTRODUCTION GENERALE.....              | 17 |

## PARTIE 1. LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, MOTIF DU DEVELOPPEMENT DE LA PRODUCTION DE BIOGAZ PAR METHANISATION ..... 39

### TITRE 1. LA PROMOTION DU DEVELOPPEMENT DE LA METHANISATION AU MOYEN DE SA PLANIFICATION..... 41

|                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| Chapitre 1. Les motifs de la promotion de la méthanisation.....         | 42 |
| Chapitre 2. La planification du développement de la méthanisation ..... | 87 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| Conclusion Titre 1 ..... | 150 |
|--------------------------|-----|

### TITRE 2. LE DEVELOPPEMENT DE LA METHANISATION AU MOYEN DES PROCEDURES D'AUTORISATION..... 153

|                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Chapitre 1. L'implantation et l'exploitation des installations de méthanisation.....     | 154 |
| Chapitre 2. La commercialisation et l'utilisation des produits de la méthanisation ..... | 215 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| Conclusion Titre 2 ..... | 294 |
|--------------------------|-----|

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| CONCLUSION PARTIE 1 ..... | 295 |
|---------------------------|-----|

## PARTIE 2. LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, MOTIF D'UN ENCADREMENT DE LA PRODUCTION DE BIOGAZ PAR METHANISATION ..... 297

### TITRE 1. LES CONDITIONS DU DEVELOPPEMENT DE LA METHANISATION ..... 299

|                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Chapitre 1. La maîtrise de l'approvisionnement des installations de méthanisation ..... | 300 |
| Chapitre 2. La limite des incidences environnementales des projets de méthanisation.    | 347 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| Conclusion Titre 1 ..... | 400 |
|--------------------------|-----|

|                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| TITRE 2. LE DEVELOPPEMENT DU CONTENTIEUX DE LA METHANISATION .....               | 401 |
| Chapitre 1. L'augmentation du contentieux de la méthanisation .....              | 402 |
| Chapitre 2. La limitation du contentieux administratif de la méthanisation ..... | 461 |
| Conclusion Titre 2 .....                                                         | 502 |
| CONCLUSION PARTIE 2 .....                                                        | 503 |
| CONCLUSION GENERALE .....                                                        | 505 |
| BIBLIOGRAPHIE .....                                                              | 513 |
| ANNEXES .....                                                                    | 565 |
| TABLE DES MATIERES .....                                                         | 591 |
| RESUME.....                                                                      | 605 |
| ABSTRACT .....                                                                   | 606 |





# INTRODUCTION GENERALE

*« La question de savoir si les énergies renouvelables contribuent à la protection de l'environnement ou si leur exploitation constitue en elle-même une atteinte à l'environnement peut sembler incongrue : elle suppose que l'on s'interroge sur la question de savoir si le bénéfice pour l'environnement tiré du recours à des énergies « naturelles » ne serait pas anéanti par les inconvénients tenant à sa mise en œuvre. [...] On oppose ainsi un objectif aux inconvénients inhérents à sa réalisation »<sup>1</sup>.*

La question soulevée par Madame la Professeure Chantal Cans sur le rapport entre le développement des énergies renouvelables et de la protection de l'environnement trouve une résonance particulière en matière de production de biogaz par méthanisation.

## ***I. Quelques notions sur le procédé de méthanisation***

La méthanisation est un procédé de production de biogaz et de digestat à partir de la valorisation énergétique d'intrants issus de la biomasse (A). L'émergence de la filière puis son essor dans le mix énergétique français a rendu nécessaire l'élaboration d'un cadre juridique propre à cette activité (B).

### **A. L'avènement d'un nouveau procédé de production d'énergie renouvelable : la méthanisation**

#### ***Brève présentation du processus de méthanisation et de ses produits.***

**[La méthanisation]** La méthanisation désigne un procédé de valorisation énergétique d'intrants issus de la biomasse permettant la production de deux composants : le biogaz et le digestat<sup>2</sup>. Ce procédé de production est fondé sur un processus technique de dégradation de la matière organique (intrants issus de la biomasse) par des micro-organismes en anaérobiose, c'est-

---

<sup>1</sup> CANS C., « L'exploitation des énergies renouvelables : ou quand une mesure de protection de l'environnement par destination porte atteinte à l'environnement dans sa réalisation », *Revue du droit de l'environnement*, Hors-série énergies renouvelables, Avril 2012, p. 29.

<sup>2</sup> Cf. Annexe 1- Le procédé de méthanisation – schémas de fonctionnement

à-dire en l'absence d'oxygène<sup>3</sup>. Le processus est réalisé dans plusieurs réservoirs fermés appelés « digesteurs », qui constituent les éléments principaux des installations de production ou « unités de méthanisation ».<sup>4</sup> Une grande diversité d'intrants peut être utilisée pour la production de biogaz par méthanisation<sup>5</sup>. Ils doivent être issus de la biomasse, c'est-à-dire de « *la fraction biodégradable des produits, des déchets et des résidus d'origine biologique provenant de l'agriculture, y compris les substances végétales et animales, de la sylviculture et des industries connexes, y compris la pêche et l'aquaculture, ainsi que la fraction biodégradable des déchets, notamment les déchets industriels et municipaux d'origine biologique* »<sup>6</sup>. Les déchets ménagers, les déchets organiques de l'industrie agroalimentaire, les effluents d'élevages, les déchets végétaux, les produits agricoles et les matières résultant du traitement des eaux usées sont des ressources issues de la biomasse (biogéniques)<sup>7</sup>.

La méthanisation permet la production de deux coproduits : le biogaz et le digestat.

**[Le biogaz]** Le biogaz est un combustible gazeux produit à partir de la biomasse, composé majoritairement de méthane (CH<sub>4</sub>) et de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) ainsi que de quelques gaz à l'état de traces comme l'ammoniac ou le sulfure d'hydrogène<sup>8</sup>. Le biogaz est susceptible de se substituer à l'énergie fossile qu'est le gaz naturel. En effet, dès lors que les deux composés présentent des caractéristiques physico-chimiques semblables, le biogaz et le gaz naturel peuvent faire l'objet des mêmes valorisations<sup>9</sup>.

En premier lieu, le biogaz peut être utilisé en tant que combustible pour la production d'électricité, de chaleur ou pour la consommation des secteurs résidentiel, industriel et tertiaire. Le traitement et les conditions d'utilisation du gaz seront différents selon l'usage choisi<sup>10</sup>. Lorsqu'il est employé pour la production de chaleur ou d'électricité, le biogaz est utilisé « directement », c'est-à-dire sans faire l'objet d'un traitement visant à modifier sa composition

---

<sup>3</sup> ADEME, *Méthanisation, Fiche Technique*, Février 2014, Mise à jour en 2015, 19 p.

<sup>4</sup> « Plan Énergie Méthanisation Azote », ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt et ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2013, 12 p.

<sup>5</sup> Cf. Partie 2 Titre 2 Chapitre 1 Section 1 : La multiplication du contentieux administratif en matière de méthanisation

<sup>6</sup> L'annexe IX de cette même directive complète cette définition en présentant les différents intrants utilisés pour la production de biogaz (fraction de la biomasse correspondant aux déchets municipaux en mélange, les biodéchets, le fumier et les boues d'épuration). Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, article 2 « Définitions », point 24.

<sup>7</sup> Cf. Annexe 2 - Aperçu comparatif des typologies d'installations de méthanisation : une distinction selon les intrants pouvant être utilisés pour la méthanisation

<sup>8</sup> Cf. Annexe 3 - Le biogaz, composition et mode de valorisation

<sup>9</sup> ADEME, *Méthanisation, Fiche Technique*, Février 2014, Mise à jour en 2015, 19 p.

<sup>10</sup> Cf. Partie 1 Titre 2 Chapitre 2 : La commercialisation et l'utilisation des produits de la méthanisation

chimique. En France, lorsqu'il est injecté dans les réseaux de gaz naturel, le biogaz est épuré et odorisé pour être transformé en « biométhane »<sup>11</sup>.

En second lieu, le biogaz peut également être utilisé en tant que carburant, pour la mobilité terrestre ou maritime alors appelé « bioGNV »<sup>12</sup>. En outre, de la même façon que le gaz naturel, l'état chimique du biogaz peut être modifié. Le biogaz peut être utilisé sous une forme solide après recours à la compression, il sera alors désigné comme du « bioGNC ». Le biogaz peut également être transformé en état liquide par le procédé de la liquéfaction ; il sera alors désigné comme du « bioGNL »<sup>13</sup>.

**[Le digestat]** Le digestat est le coproduit de la méthanisation. Le digestat est un résidu humide riche en matière organique et en nutriments qui peut être utilisé comme fertilisant ou engrais sur les terres agricoles. L'épandage du digestat consiste à le répandre sur le sol ou sur une culture agricole afin de l'utiliser comme fertilisant<sup>14</sup>.

### ***La qualification d'une activité de production d'énergie renouvelable***

**[La transition énergétique]** Face à la réalité du changement climatique, voire de l'« *urgence climatique* »<sup>15</sup>, la communauté internationale, l'Union européenne et les pouvoirs publics français ont défini une politique en matière d'environnement.

---

<sup>11</sup> En vertu de l'article R. 446-1, 2° du code de l'énergie, le biométhane est tout « *biogaz dont les caractéristiques permettent son injection dans un réseau de gaz naturel* ».

L'épuration du biogaz consiste à « *éliminer du biogaz brut les substances indésirables et les traces de polluants (ammoniaque, éléments soufrés, minéraux...) et augmenter sa teneur en méthane (par retrait du CO<sub>2</sub> et autres composés gazeux) pour produire un gaz comparable au gaz naturel* » (COMITÉ STRATÉGIQUE DE FILIÈRE (CSF), *Guide pour l'élaboration des documents techniques de consultation et d'offres d'une unité d'« épuration du biogaz » en vue de l'injection de biométhane*, Groupe de travail « Méthanisation », Mai 2021, p. 7).

<sup>12</sup> Le biogaz utilisé comme carburant est désigné comme du « biogaz carburant » ou « bioGNV », faisant référence à la désignation du gaz naturel comme « Gaz Naturel Véhicule » ou « GNV ». Le BioGNV, aussi appelé biométhane carburant, est un carburant renouvelable composé à 86 % de méthane (selon la norme ISO 15403) et qui présente les mêmes caractéristiques que le Gaz Naturel pour Véhicules (GNV). Le BioGNV sert alors de substitut renouvelable au GNV d'origine fossile (« Comprendre un projet de méthanisation », site internet de MéthaFrance. Accessible en ligne, consulté le 23 septembre 2021).

<sup>13</sup> Le gaz naturel sous forme liquide est liquéfié et appelé « GNL ». Le gaz naturel comprimé est appelé « GNC » (Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, p.19).

<sup>14</sup> Cf. Partie 1 Titre 2 Chapitre 2 Section 2 : Les procédures encadrant la valorisation des produits de la méthanisation

<sup>15</sup> Une urgence que souligne les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. GROUPE D'EXPERTS INTERGOUVERNEMENTAL SUR L'ÉVOLUTION DU CLIMAT (GIEC), *Changements climatiques 2022 : impacts, adaptation et vulnérabilité*, 2022, 2068 p.

Voir, sur la synthèse du rapport : « Publication du 6<sup>ème</sup> rapport de synthèse du GIEC », site internet du ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires. Accessible en ligne, consulté le 17 mai 2024.

Appliquée au secteur de l'énergie, la transition en faveur de la lutte contre le changement climatique se meut en transition « énergétique », c'est-à-dire, selon la définition de Madame la Professeure Agathe Van Lang :

« [Le passage] *du modèle énergétique actuel, utilisant essentiellement des ressources fossiles (hydrocarbures et uranium), à un système plus soucieux des effets de la consommation énergétique sur l'environnement, en général, et le climat en particulier. Il s'agit donc d'évoluer vers un schéma « décarboné », en passant par l'étape du « mix énergétique » mêlant ressources d'énergie fossiles et renouvelables* »<sup>16</sup>.

C'est dans ce contexte que le législateur assure la promotion du développement des énergies renouvelables, dont le caractère vertueux en comparaison des énergies fossiles n'est plus contesté<sup>17</sup>. Les énergies renouvelables permettent d'une part d'économiser des ressources naturelles et sont, d'autre part, moins polluantes que les énergies fossiles<sup>18</sup>. Les pouvoirs législatifs européen et français ont établi des objectifs ambitieux de développement des énergies renouvelables et de la méthanisation. Depuis l'adoption de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, l'objectif est de porter la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie à 23% en 2020 et à 33% au moins en 2030.

**[La transition énergétique dans le secteur gazier : le verdissement du gaz]** La production de biogaz par méthanisation s'inscrit dans la politique de transition énergétique dans le secteur gazier. Elle constitue une « *opportunité en termes de transition écologique* »<sup>19</sup>, et ce, notamment parce que la substitution du gaz naturel fossile par le biogaz permet de réduire les « *émissions de gaz à effet de serre* »<sup>20</sup>. Le développement des énergies renouvelables et bas-carbone et leur accélération s'explique par leur « *impact environnemental positif en facilitant la décarbonation des usages pour lesquels la consommation de gaz est difficilement substituable par d'autres vecteurs énergétiques* »<sup>21</sup>. Dans ce contexte, le « verdissement du

---

<sup>16</sup> VAN LANG A., *Droit de l'environnement*, Puf, Thémis Droit, 5<sup>ème</sup> éd., 2021, p. 506.

<sup>17</sup> Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, p.8.

<sup>18</sup> Voir, les travaux doctrinaux en la matière : VAN LANG A., *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 506 ; LE BAUT-FERRARESE B., MICHALLET I., *Traité de droit des énergies renouvelables*, Le Moniteur, Référence Juridique, 2<sup>ème</sup> éd., 2012, p. 42.

Étude d'impact du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, DEVX1413992L/ Bleue-1, 29 juillet 2014.

<sup>19</sup> Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, pp. 8-9.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à l'accélération de la production des énergies renouvelables, ENER2223572L/Bleue-1, 26 septembre 2022, p. 191.



gaz » est promu par les pouvoirs publics et le législateur. L'article L. 100-4 du code de l'énergie définit l'ensemble des objectifs de la politique énergétique, parmi lequel celui de « *porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 33 % au moins de cette consommation en 2030* »<sup>22</sup>. Cet objectif a été décliné à l'ensemble des filières de production d'énergie renouvelable, notamment dans le secteur gazier. À l'horizon 2030, le code de l'énergie prévoit que la consommation de gaz renouvelable et de gaz bas-carbone représentera « *10 % de la consommation de gaz* ».

En 2019, avant l'adoption de cette loi, le Comité de prospective de la Commission de régulation de l'énergie affirmait en ce sens que l'objectif défini par les pouvoirs publics de « *verdir 10 % de [la] consommation de gaz en 2030 [est] un objectif clé pour la transition énergétique* »<sup>23</sup>. En l'espèce, le régulateur, en tant qu'expert, semble avoir insufflé un message aux pouvoirs publics. Singularité, il existe donc une cohérence entre les experts et les pouvoirs publics en matière de définition des objectifs de développement de la matière.

**[Qualification d'une énergie renouvelable : le biogaz]** Le biogaz est une énergie renouvelable au sens du droit de l'Union européenne et du droit français. Les normes européennes et françaises présentent l'énergie renouvelable ou « *énergie produite à partir de sources renouvelables* », comme l'« *énergie produite à partir de sources non fossiles renouvelables* »<sup>24</sup>. Les législateurs ont dressé une liste non-exhaustive des énergies produites à partir de sources renouvelables codifiée à l'article L. 211-2 du code de l'énergie, parmi laquelle figurent « *[l'énergie issue de] la biomasse, les gaz de décharge, les gaz de stations d'épuration d'eaux usées et le biogaz* »<sup>25</sup>.

En conséquence, la qualification d'un gaz renouvelable repose sur deux critères cumulatifs : il doit figurer parmi la liste des énergies renouvelables et doit avoir été produit à partir d'intrants qui sont des « *sources non fossiles renouvelables* »<sup>26</sup>. Le biogaz issu de méthanisation entre

---

<sup>22</sup> C. énergie L. 100-4, 4°.

<sup>23</sup> CRE, APPERT O., MAUGUIN P., *Le Verdissement du gaz*, Comité de prospective de la CRE, Rapport du Groupe de travail, FÉLIX T. (rapp.), Juillet 2019, p. 7.

<sup>24</sup> C. énergie, article L. 211-2, al. 3 ; Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, Article 2 « Définitions », point 1) : L'« *énergie produite à partir de sources renouvelables* » ou « *énergie renouvelable* » est définie comme « *énergie produite à partir de sources non fossiles renouvelables, à savoir l'énergie éolienne, l'énergie solaire (solaire thermique et solaire photovoltaïque) et géothermique, l'énergie osmotique, l'énergie ambiante, l'énergie marémotrice, houlomotrice et d'autres énergies marines, l'énergie hydroélectrique, la biomasse, les gaz de décharge, les gaz des stations d'épuration d'eaux usées et le biogaz* ».

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> LAMOUREUX M., *Droit de l'énergie*, LGDJ, Précis Domat, 2<sup>ème</sup> éd., 2022, p. 497 et s.

dans le champ de cette définition dès lors qu'il est le produit d'un processus de traitement d'intrants issus de la biomasse, une source d'énergie non fossile et renouvelable. En complément, une définition des gaz renouvelables a été adoptée en droit interne, précisant que « *sont considérés comme renouvelables les gaz produits à partir de sources d'énergies renouvelables telles que définies à l'article L. 211-2* »<sup>27</sup>. Cette définition renvoie notamment au biogaz et à l'hydrogène renouvelable tels qu'ils sont définis dans le code de l'énergie<sup>28</sup>.

La notion de « biogaz » a été introduite en droit français par la circulaire du 6 décembre 2000 spécifiquement applicable à l'utilisation du biogaz pour la production d'électricité et de chaleur<sup>29</sup> puis par la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie<sup>30</sup>.

À l'échelle européenne, les biogaz ont été définis par la directive du Parlement et du Conseil européen (UE) 2009/73/CE relative à l'organisation du marché intérieur de gaz naturel comme les « *combustibles ou carburants gazeux produits à partir de la biomasse* »<sup>31</sup>. Reprise *in extenso* dans la directive (UE) 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables<sup>32</sup>, cette définition a été transposée en droit interne par l'arrêté du 23 novembre 2020 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel<sup>33</sup>. La définition du biogaz repose sur la nature des intrants utilisés pour sa production<sup>34</sup>. Une diversité d'intrants peut être utilisée pour la production de biogaz : les déchets ménagers, les déchets organiques de l'industrie agroalimentaire, les

---

<sup>27</sup> C. énergie, L. 445-1 al. 2, issu de l'ordonnance n° 2021-167 du 17 février 2021 relative à l'hydrogène, publiée au JORF n°42 du 18 février 2021.

<sup>28</sup> C. énergie, L. 445-1, al. 3.

<sup>29</sup> Circulaire du 10 décembre 2003 relative aux installations classées, installations de combustion utilisant du biogaz, publiée au BO du ministère de l'Écologie du 29 février 2004, texte non paru au JORF.

<sup>30</sup> Loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative au marché du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, publiée au JORF du 4 janvier 2003, articles 5 et 7.

<sup>31</sup> Le biogaz est défini comme « *les combustibles ou carburants gazeux produits à partir de la biomasse* ».

Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE, publiée au JOUE du 14 août 2009, article 2 « Définitions », point 28.

<sup>32</sup> Le biogaz est défini comme « *les combustibles ou carburants gazeux produits à partir de la biomasse* ».

Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, article 2 « Définitions », point 28.

<sup>33</sup> Décret n° 2020-1428 du 23 novembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation de l'obligation d'achat à un tarif réglementé du biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel, publié au JORF n°284 du 24 novembre 2020.

<sup>34</sup> C. énergie, article L. 211-2 ; Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, article 2 « Définitions », point 24 : la biomasse est définie comme « *la fraction biodégradable des produits, déchets et résidus provenant de l'agriculture, y compris les substances végétales et animales issues de la terre et de la mer, de la sylviculture et des industries connexes, ainsi que la fraction biodégradable des déchets industriels et ménagers* ».

L'annexe IX de la directive présente les différents intrants utilisés pour la production de biogaz, tels que la fraction de la biomasse correspondant aux déchets municipaux en mélange, les biodéchets, le fumier et les boues d'épuration.

effluents d'élevages, les déchets végétaux, les produits agricoles et les matières résultant du traitement des eaux usées.

La méthanisation est l'une des filières de production de biogaz, dès lors qu'elle repose sur le procédé de dégradation d'intrants issus de la biomasse ou « *d'origine biogénique* »<sup>35</sup>. D'autres filières de production sont en voie de développement comme la pyrogazéification<sup>36</sup>, la gazéification hydrothermale<sup>37</sup> ou encore la conversion de l'énergie en gaz par électrolyse de l'eau<sup>38</sup>.

**[Les gaz bas-carbone]** L'article L. 447-1 du code de l'énergie définit les gaz bas-carbone comme tout « *gaz constitué principalement de méthane qui peut être injecté et transporté de façon sûre dans le réseau de gaz naturel et dont le procédé de production engendre des émissions inférieures ou égales à un seuil fixé par arrêté du ministre chargé de l'énergie* »<sup>39</sup>. Ces gaz bas-carbone peuvent être issus de procédés de production employant la valorisation énergétique telle que la pyrogazéification de combustibles solides de récupération. Les gaz bas-carbone ne sont pas des biogaz dès lors qu'ils ne sont pas produits à partir de la biomasse, ils ne répondent pas aux critères des énergies renouvelables. Néanmoins, le caractère vertueux de leur procédé de production est mesuré par l'émission de polluants gazeux. Pour les besoins de notre étude, le terme « gaz vert » sera employé pour désigner conjointement les gaz renouvelables et les gaz bas-carbone, nouveaux produits gaziers faisant l'objet d'une promotion dans le cadre de la transition énergétique.

---

<sup>35</sup> Cf. Annexe 4 - Les procédés de production de gaz verts (renouvelables et bas-carbone) – schémas de fonctionnement

<sup>36</sup> La pyrogazéification est une « *technologie de production d'un gaz de synthèse (syngaz) à partir d'une biomasse non fermentescible ou de combustibles solides de récupération (CSR), pouvant être épuré et converti en méthane pour être injecté dans les mêmes réseaux* ». Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, p. 19

<sup>37</sup> La gazéification hydrothermale est une technique de « *production d'un gaz de synthèse (syngaz) à partir d'une biomasse fermentescible mais riche en carbone, pouvant être épuré et converti en méthane (méthanation) pour être injecté dans les mêmes réseaux* ». Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2022, p. 19.

<sup>38</sup> Le power-to-gaz est une technique de « *production d'hydrogène par électrolyse de l'eau à partir d'électricité renouvelable ou non, pouvant ensuite être utilisé tel quel ou être converti en méthane (méthanation) pour être injecté dans les mêmes réseaux* ». Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, p. 19.

<sup>39</sup> C. énergie, L. 447-1 issu de l'article 98 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, publiée au JORF n°60 du 11 mars 2023. À la date de l'écriture de cette thèse, l'arrêté ministériel déclinant cette disposition n'a pas été pris.

## **B. La construction progressive d'un cadre juridique propre à la production de biogaz par méthanisation**

L'essor de la méthanisation dans le mix énergétique conduit à s'interroger sur diverses problématiques liées au développement et à la multiplication des projets. La prévention des risques liés à la méthanisation, l'organisation de la promotion de la filière ainsi que la volonté de limiter un contentieux foisonnant ont conduit le législateur à créer un cadre juridique propre à l'activité.

**[Le contenu du cadre juridique]** Les règles juridiques encadrant la méthanisation définissent les modalités de développement et d'exercice de l'activité de production de biogaz par méthanisation, laquelle comprend l'activité de production et la valorisation des produits. L'objet de ces normes est diversifié. Elles portent sur l'implantation, la construction, le financement des projets de production de biogaz par méthanisation ; l'approvisionnement et le traitement d'intrants d'origine organique dans les installations de méthanisation ; la commercialisation et le soutien public à la production du biogaz et du digestat ; l'utilisation du biogaz et notamment l'injection et l'acheminement du biométhane dans les réseaux de gaz naturel, les modalités de valorisation du digestat sur les territoires agricoles, *etc.*

**[Les sources du cadre juridique]** Les dispositions applicables à la méthanisation sont issues de sources diverses dont la superposition conduit à l'identification d'un corpus hétéroclite. Cet « *écosystème juridique complexe* »<sup>40</sup> met en lumière la disparité des objectifs poursuivis par le législateur en matière de méthanisation. Le cadre juridique de la méthanisation est composé de normes issues de sources internationales, européennes et françaises. Ces dernières sont issues de nombreuses réglementations comme le droit de l'environnement et, plus spécifiquement, les dispositions relatives au secteur de l'énergie, notamment du secteur gazier, le droit de l'urbanisme, le droit rural, les règles en matière de régulation du marché de l'énergie, le droit des collectivités territoriales, le droit de la construction et de l'habitation, *etc.*

D'une part, les règles juridiques peuvent préexister à la méthanisation et être appliquées *in extenso* à la méthanisation. Ainsi, par exemple, les installations de méthanisation sont soumises

---

<sup>40</sup> L'expression est employée par Madame la Professeur Agathe Van Lang dans son manuel de droit de l'environnement. VAN LANG A., *Droit de l'environnement*, *op. cit.*

à la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ci-après « ICPE »). D'autre part, certaines règles peuvent être propres à la méthanisation. Adopté par le législateur dans la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, le corpus juridique du « droit à l'injection » a été spécifiquement conçu pour organiser le développement raisonné des installations de production de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel sur le territoire français agricole.

Le « droit de la méthanisation », c'est-à-dire l'ensemble des règles applicables à l'activité, forme un corpus composite et hétérogène. Il en est de même pour l'ensemble des autres procédés de production d'énergies renouvelables. Reprenant la qualification du droit de la transition énergétique proposée par Maître Alice Darson dans sa thèse, ce corpus pourrait être décrit comme un « *droit d'interaction [...] complexe, éclaté, et non autonome* »<sup>41</sup>. Les notions d' « *éclatement* » et d'autonomie du droit des énergies renouvelables ont été respectivement commentées par Monsieur Romain Mauger<sup>42</sup> et Madame Laetitia Grammatico<sup>43</sup> dans leurs thèses. L'amoncèlement de normes juridiques encadrant ces activités est une des caractéristiques de leur cadre juridique. Néanmoins, l'éclatement et la multiplication des sources juridiques peuvent être source de complexité, d'inintelligibilité voire d'insécurité juridique. Dès lors, un travail spécifique s'impose au législateur dans le cadre de l'élaboration de corpus applicables à la production d'énergie renouvelable : celui de la simplification, de la mise en cohérence et de l'harmonisation<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> DARSON A., *Transition énergétique et transition juridique : le développement des énergies de sources renouvelables en France*, Thèse de doctorat, Droit, Université de Bordeaux, 2015, pp. 35-36.

<sup>42</sup> MAUGER R., *Le droit de la transition énergétique, une tentative d'identification*, Thèse de doctorat, Droit, Université de Montpellier, 2017, 709 p. ; SABLIERE P., *Droit de l'énergie*, Dalloz, Dalloz Action, 1<sup>ère</sup> éd., 2013, p. 722.

<sup>43</sup> GRAMMATICO L., *Les moyens juridiques du développement énergétique dans le respect de l'environnement en droit français*, Thèse de doctorat, Droit, Université de Montpellier, 2003, 656 p.

<sup>44</sup> PRIEUR M., *Droit de l'environnement*, Dalloz, Précis, 9<sup>ème</sup> éd., 2023, p. 7.

## ***II. Le cadre juridique propre à la méthanisation, un objet d'étude de l'évolution du droit de l'énergie face à l'impératif de protection de l'environnement***

La protection de l'environnement est tout à la fois un objectif et un motif de l'action du législateur dans le secteur de l'énergie (A). Le cadre du développement des énergies renouvelables en est la preuve puisque l'activité doit être « promue » mais aussi « contrainte » par nécessité de protection de l'environnement (B). L'analyse du cadre juridique de la méthanisation nous permettra d'illustrer ce paradoxe (C).

### **A. La rencontre du droit de l'énergie et du droit de l'environnement**

#### ***La notion de « protection de l'environnement »***

L'environnement constitue le « *patrimoine commun des êtres humains* » selon la Charte de l'environnement adoptée en 2004<sup>45</sup>. La notion d'environnement désigne l'ensemble des éléments objectifs (qualité de l'air, bruit, etc.) et subjectifs (beauté d'un paysage, qualité d'un site, etc.) constituant le cadre de vie d'un individu<sup>46</sup>. Elle a été définie par le législateur français, comme l'ensemble des « *espaces, des ressources et des milieux naturels terrestres et marins, les sons et odeurs qui les caractérisent, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, la qualité de l'eau, les êtres vivants et la biodiversité* »<sup>47</sup>.

La notion de protection, quant-à-elle, renvoie non seulement à l'action de protéger c'est-à-dire de défendre quelqu'un ou de préserver quelque chose contre un danger ou un risque mais encore à celle de favoriser le développement d'une activité en apportant son soutien, son aide, en particulier sur le plan financier ou pratique<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Charte de l'environnement du 24 juin 2004, cons. 3.

<sup>46</sup> *Petit Larousse illustré 2023*.

<sup>47</sup> C. environnement, article L. 100-1.

<sup>48</sup> *Petit Larousse illustré 2023*.

Selon la Commission européenne, la protection de l'environnement renvoie à l'ensemble des actions visant à préserver contre les dangers ou les risques et à favoriser le développement du cadre de vie de tout individu :

*« Toute action ou activité visant à réduire ou à prévenir la pollution, les incidences négatives sur l'environnement ou une autre atteinte au milieu physique (y compris à l'air, à l'eau et aux sols), aux écosystèmes ou aux ressources naturelles due aux activités humaines, y compris les mesures visant à atténuer le changement climatique, à réduire le risque d'une telle atteinte, à protéger et restaurer la biodiversité ou à entraîner une utilisation plus rationnelle des ressources naturelles, notamment par des mesures d'économie d'énergie et le recours à des sources d'énergie renouvelables, ainsi que les autres techniques destinées à réduire les émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants, ainsi qu'à passer à des modèles d'économie circulaire afin de réduire l'utilisation de matières premières et d'accroître les gains d'efficacité. Elle couvre également les actions qui renforcent la capacité d'adaptation et réduisent autant que possible la vulnérabilité à l'égard des effets climatiques »<sup>49</sup>.*

### ***La protection de l'environnement, impératif, objectif, motif du législateur en matière d'énergie.***

**[Objectif et motif]** Selon la définition donnée par le dictionnaire juridique de Monsieur le Professeur Gérard Cornu, un objectif est, en politique législative, *« le but que se propose la loi ; la fin à laquelle est ordonnée une réforme ou encore la perspective de progrès dans laquelle elle s'inscrit »*<sup>50</sup>. La protection de l'environnement serait une finalité ou le but poursuivi par le législateur en matière d'énergie. L'objectif de protection de l'environnement est reconnu par le droit international, le droit de l'Union européenne et le droit interne. À l'échelle de l'Union européenne, l'objectif de protection de l'environnement est reconnu par le Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne. Son article 191 présente les objectifs de la politique de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement, parmi lesquels le premier est *« la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement »*<sup>51</sup>. En outre, son article 11 dispose que *« les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées*

---

<sup>49</sup> Commission européenne, Lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022, C/2022/481, publiée au JOUE du 18 février 2022.

<sup>50</sup> « Objectif » in *Vocabulaire juridique*, CORNU G., Presses Universitaires de France, Puf, 15<sup>ème</sup> éd., 2024.

<sup>51</sup> Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne du 25 mars 1957 dit « TFUE » signé à Rome, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958, article 191.

*dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable »<sup>52</sup>.*

Le motif est défini par la doctrine comme « *le fondement, la cause de justification, la raison de principe ou de circonstances invoquée pour justifier une décision ou un comportement* »<sup>53</sup>. La protection de l'environnement serait le motif de l'action législative en matière d'énergie, laquelle cherche à atteindre son objectif. La compétence du législateur en matière de protection de l'environnement est déterminée dans la Constitution. L'article 34 de la Constitution, inscrit dans le Titre V « Des Rapports entre le Parlement et le Gouvernement », affirme le principe selon lequel : « *la loi détermine les principes fondamentaux [...] de la préservation de l'environnement* »<sup>54</sup>. La préservation de l'environnement et sa protection constituent un motif législatif de son action.

**[Application en matière d'énergie]** Les objectifs de lutte contre le changement climatique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont des principes directeurs de la politique énergétique. Ils guident l'action du législateur dans le secteur de l'énergie. À l'échelle européenne, le Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne affirme que sa politique dans le domaine de l'énergie est définie de telle sorte à tenir compte de « *l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement* »<sup>55</sup>. À l'échelle nationale, le code de l'énergie dispose que la politique énergétique vise à préserver l'environnement, notamment à lutter « *contre l'aggravation de l'effet de serre [...], en réduisant l'exposition des citoyens à la pollution de l'air* » d'une part, et à contribuer « *à l'atteinte des objectifs de réduction de la pollution atmosphérique* » d'autre part<sup>56</sup>. La doctrine s'est intéressée à l'existence d'un lien entre l'énergie et la protection de l'environnement et entre les droits dont ils sont l'objet. L'étude du cadre de la transition énergétique permet d'en identifier les liens et la nécessaire articulation. En ce sens, Monsieur Romain Mauger décrivait la diversité des sources du droit de la transition énergétique et l'agencement entre droit de l'énergie et droit de l'environnement :

*« Si, sous de nombreux aspects, le droit de l'énergie est le père du droit de la transition énergétique, c'est sans nul doute le droit de l'environnement qui en est la mère. C'est*

---

<sup>52</sup> Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne du 25 mars 1957 dit « TFUE » signé à Rome, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958, article 11.

<sup>53</sup> « Motif » in *Vocabulaire juridique*, CORNU G., *op. cit.*

<sup>54</sup> Constitution du 4 octobre 1958, article 34.

<sup>55</sup> Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne du 25 mars 1957 dit « TFUE » signé à Rome, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958, Titre XXI Énergie, article 194.

<sup>56</sup> C. énergie, article L. 100-1.



*en effet la rencontre du monde de l'énergie avec les impératifs de l'environnement qui aboutit à sa création et à son émancipation »<sup>57</sup>.*

Le même constat avait été formulé par Monsieur le Professeur François Ost. Ce dernier considérait que le cadre applicable aux énergies renouvelables tirait son objet du droit de l'énergie et tirait sa finalité du droit de l'environnement : la protection de l'environnement<sup>58</sup>.

## **B. La protection de l'environnement, source d'injonctions contradictoires pour le développement des énergies renouvelables**

L'objectif de protection de l'environnement est la source d'injonctions contradictoires en matière de développement des énergies renouvelables. Dans un premier sens, la contribution aux objectifs de protection de l'environnement constitue le motif de la promotion et du développement des énergies renouvelables. Dans un autre sens, les principes de prévention issues du droit de l'environnement imposent des actions de précaution et de prévention, consistant à « *éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées* »<sup>59</sup>.

Le cadre juridique applicable aux énergies renouvelables repose sur ce paradoxe. Alors que cette antinomie est la source d'une complexité voire d'une inefficacité du droit à certains égards, une conciliation de ces injonctions doit être opérée. Selon Maître Arnaud Gossement, si le droit doit être conçu comme un instrument au service de la réussite de la transition énergétique, la matière est à la fois un moteur mais également un frein de cette transition. Pour l'auteur, cette limitation s'explique par la complexité, l'inflation, la profusion et l'instabilité du droit. Il propose donc l'évolution du droit de l'environnement en vue d'assurer « *le progrès de la protection de l'environnement* »<sup>60</sup>. Suivant la même logique, Maître Alice Darson affirme que la conciliation entre « *la nécessité de protéger l'environnement de risques inconnus, et le*

---

<sup>57</sup> MAUGER R., *Le droit de la transition énergétique, une tentative d'identification op. cit.*, p. 28.

<sup>58</sup> OST F., « Oser la pensée complexe... » in *Droit public et droit privé de l'environnement : unité dans la diversité*, MEKKI M., NAIM-GESBERT É. (dir.), LGDJ, Grands colloques, 1<sup>ère</sup> éd., 2016.

<sup>59</sup> C. environnement, article L. 110-1, II.

<sup>60</sup> « Faut-il changer le droit pour réussir la transition énergétique ? », GOSSEMENT A., *La Tribune*, 6 septembre 2012. Accessible en ligne, consulté le 15 mars 2019.

*besoin de favoriser l'innovation, particulièrement dans le domaine des énergies de sources renouvelables* » est une condition de la réussite de la transition énergétique<sup>61</sup>.

L'analyse de l'application de l'objectif de protection de l'environnement à la méthanisation nous permet d'expliquer la structure et le contenu des règles.

L'essor de la méthanisation est motivé par sa contribution à l'objectif de développement durable et son inscription dans les objectifs des politiques environnementales. Le premier motif environnemental attaché au développement de la production de biogaz par méthanisation est la protection de la qualité de l'air par la réduction des émissions de gaz à effet de serre. En effet, en sa qualité d'activité de production d'énergie renouvelable, l'activité s'inscrit dans le cadre de la transition énergétique. Le deuxième motif environnemental attaché au développement de la production de biogaz par méthanisation est la gestion écologique des déchets<sup>62</sup>. En sa qualité d'activité de valorisation énergétique d'intrants, majoritairement issus de déchets, la méthanisation s'inscrit pleinement dans l'objectif de gestion durable des déchets. Le troisième motif environnemental et agricole attaché au développement de la production de biogaz par méthanisation est l'amélioration de la qualité du sol. La méthanisation permet la création du digestat, qui peut être utilisé comme matière fertilisante, se substituant à l'utilisation d'engrais chimiques. Dès lors, le développement de la production de biogaz par méthanisation permet de réduire l'emploi d'engrais et de pesticides sur les terres agricoles. Les normes élaborées par le législateur ont pour objectif de promouvoir la filière de méthanisation et de faciliter le développement des projets. Elles présentent un régime de soutien public à la commercialisation du biogaz et du biométhane issus de la méthanisation, l'autorisation de la valorisation d'intrants ou de la production par méthanisation, des mesures facilitant la valorisation des produits (normes relatives à l'adaptation des réseaux de gaz naturel et à son renforcement, à la commercialisation du digestat), *etc.* L'existence de risques d'atteintes à l'environnement motive un encadrement voire une limitation du développement des projets de méthanisation. À l'occasion d'une question écrite, le ministre chargé de l'agriculture a résumé l'ambivalence de l'encadrement de la méthanisation, affirmant alors que le Gouvernement, dans l'exercice de son

---

<sup>61</sup> DARSON A., *Transition énergétique et transition juridique : le développement des énergies de sources renouvelables en France*, op. cit., p. 44.

<sup>62</sup> La gestion écologique des déchets se définit comme la politique visant à « *protéger l'environnement et la santé humaine par la prévention ou la réduction des effets nocifs de la production et de la gestion des déchets, et par une réduction des incidences globales de l'utilisation des ressources et une amélioration de l'efficacité de cette utilisation* » telle que définie à l'article 1 de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, publiée au JOUE du 22 novembre 2008.

pouvoir réglementaire et d'initiative des lois, était « *attaché à un développement durable de la filière méthanisation. C'est pourquoi d'une part, ont été prises des mesures pour soutenir son développement (notamment au travers de tarifs d'achat de l'électricité et du biométhane produits, et de subventions à l'investissement) et d'autre part, ont été prises des dispositions pour réduire les éventuelles nuisances et sécuriser les filières* »<sup>63</sup>.

Ainsi, l'activité de méthanisation présente la particularité de contribuer à la protection de l'environnement tout en présentant des risques pour celui-ci. L'analyse des dispositions propres à la méthanisation met en lumière l'ambivalence du législateur dans son exercice d'encadrement. En poursuivant l'objectif de protection, le législateur doit à la fois encourager le développement de la filière « vertueuse » mais aussi restreindre ou limiter l'exercice de l'activité afin de préserver les éventuelles atteintes à l'environnement.

### ***III. La présentation de l'étude : objectifs et méthodologie***

Présenter l'étude et son intérêt académique requiert de la situer dans le contexte de la recherche juridique passée et contemporaine (A), de présenter la méthodologie employée et d'en définir le périmètre (B) puis d'en annoncer la problématique.

#### **A. L'inscription du travail de thèse dans le contexte de la recherche juridique**

**[L'état de la recherche juridique dans le domaine de la transition énergétique]** La présente étude s'inscrit dans un contexte de recherche juridique florissant portant sur l'étude de l'évolution du droit de l'énergie. Depuis le début des années 2000, de nombreuses recherches académiques ont porté leur attention sur l'élaboration d'un cadre juridique propre aux énergies renouvelables et sur l'évolution du droit de l'énergie dans le cadre de la transition énergétique. Ces travaux sont tantôt généraux tantôt spécialisés. D'une part, plusieurs thèses de droit soutenues ont analysé l'évolution du droit de l'énergie dans le contexte de la transition énergétique, en vue de définir les sources de la transition énergétique à l'échelle internationale,

---

<sup>63</sup> Rép. min., n° 1130, JOAN 11 octobre 2022, p. 4564, ODOUL J.

européenne ou nationale<sup>64</sup>, de définir les contours d'un « *droit de la transition énergétique* »<sup>65</sup> ou bien de définir les contours de certains concepts employés dans le lexique de la transition énergétique (par exemple, celui de « durabilité »<sup>66</sup>). D'autre part, une série de recherches étudient les cadres juridiques spécifiques à un procédé de production d'énergies renouvelables, qualifiées en ce sens de recherches « spécialisées ». À titre d'exemple, l'implantation des énergies marines renouvelables et leur régime juridique ont été étudiés<sup>67</sup>. Dans ce contexte, certaines synergies entre droit de l'énergie et droit de l'environnement ont été mises en lumière. La thèse présentée au lecteur s'intègre dans la continuité de l'ensemble de ces travaux tendant à étudier les procédés de production d'énergie et le cadre juridique qui leur est applicable.

**[Originalité de la recherche]** La présente thèse propose une étude du cadre juridique de la méthanisation en vue d'apprécier l'influence de l'objectif de protection de l'environnement sur le droit applicable aux énergies renouvelables. Ce travail est original à plusieurs égards.

En premier lieu, l'étude présentée constitue la première recherche spécialisée dans le sujet de la méthanisation et de la production de gaz renouvelable. En effet, à notre connaissance, ce travail de recherche reste inédit en matière juridique. Il s'agit de la première recherche en sciences juridiques autour du sujet de la méthanisation et de la production de biogaz<sup>68</sup>. Le sujet a été largement traité dans le domaine scientifique (sciences de l'ingénieur, de l'environnement ou du vivant), les approches académiques consistant alors à présenter et à perfectionner le fonctionnement du procédé de production de biogaz par méthanisation ou de valorisation de ses produits<sup>69</sup>. En sciences humaines, la matière a été instruite dans le domaine de l'information et de la communication pour apprécier la reconfiguration des rapports entre public et monde

---

<sup>64</sup> RUSSO E., *L'Union européenne et le changement climatique : aspects juridiques*, Thèse de doctorat, Droit, Université Panthéon-Assas, 2015, 482 p.

<sup>65</sup> À titre d'exemples : DARSON A., *Transition énergétique et transition juridique : le développement des énergies de sources renouvelables en France*, op. cit.; MAUGER R., *Le droit de la transition énergétique, une tentative d'identification*, op. cit.

<sup>66</sup> JERRARI F., *La durabilité énergétique en droit international*, Thèse de doctorat, Droit, Université Grenoble Alpes, 2023, p. 193 et s.

<sup>67</sup> Voir, à titre d'exemples : BONIS A., *L'implantation des installations énergétiques à l'épreuve du droit : l'exemple des énergies marines renouvelables en mer*, Thèse de doctorat, Droit, Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, 2013, 632 p.; SCHNEIDER F., *Les énergies marines renouvelables face au droit*, Thèse de doctorat, Droit, Université de Nice, 2013, 395 p.

<sup>68</sup> Ces conclusions sont le résultat de recherches thématiques sur le site internet « Thèses.fr » en utilisant les mots-clefs : « méthanisation », « biogaz », « gaz renouvelable », « biométhane ».

<sup>69</sup> Voir, à titre d'exemples : BAUTISTA ANGELI J.-R., *Étude de faisabilité de la micro-méthanisation par co-digestion à l'échelle des quartiers*, Thèse de doctorat, Génie des procédés, École nationale supérieure Mines-Télécom Atlantique, 2019, 204 p.; LAURENT F., *Optimisation fonctionnelle et spatiale de scénarios de méthanisation centralisée selon une approche systémique territoriale couplée à l'analyse du cycle de vie*, Thèse de doctorat, Chimie, Université de Rennes 1, 2015, 316 p.; BRÉMOND U., *Optimisation de la gestion des digestats : post-traitements et recirculation pour une amélioration de l'efficacité énergétique des sites de méthanisation*, Thèse de doctorat, Génie des procédés, École nationale supérieure agronomique de Montpellier, 2019, 271 p.

agricole dans le cadre de la production décentralisée d'énergie<sup>70</sup>, sous l'angle sociologique<sup>71</sup> ou encore dans le domaine de la finance pour comprendre les implications du développement de l'économie circulaire pour le développement territorial<sup>72</sup>.

Dans ce contexte, elle s'attachera à identifier les grands principes juridiques attachés à la production de gaz renouvelable ou bas-carbone. À l'heure du développement des filières de gaz verts, l'étude de la construction de ce cadre a vocation à permettre de fournir une grille de lecture pour l'analyse d'autres cadres juridiques à venir. La construction du cadre juridique de la méthanisation pourrait fonder le socle du cadre juridique applicable à l'ensemble des filières de production de gaz à partir de sources renouvelables. Le législateur a conçu le cadre juridique applicable à la production de la biomasse en réaction au développement de l'activité de méthanisation en France. Si les règles de droit y figurant ont vocation à encadrer cette activité, leur analyse conduira à questionner la répliquabilité de ce cadre à l'ensemble des filières de production de gaz à partir de la biomasse.

En second lieu, le travail de recherche propose une étude originale de l'élaboration du cadre juridique applicable aux énergies renouvelables sous le prisme de la protection de l'environnement. Le développement des activités de production d'énergie à partir de sources renouvelables a posé des questions en termes d'environnement, comme en témoigne la qualification des installations de production comme ICPE<sup>73</sup>. La production de biogaz par méthanisation présente l'originalité d'être concomitamment une activité de valorisation de la biomasse et une activité de production d'énergie à partir de sources renouvelables. Dès lors, l'étude des normes encadrant son exercice intègre une nouvelle dimension à la préoccupation environnementale, liée à l'inscription dans les politiques publiques de gestion des déchets, de transition agroécologique, d'économie circulaire, lesquelles impliquent l'application d'un régime juridique propre. Les normes encadrant l'activité se distinguent de celles applicables à la production d'énergie d'origine photovoltaïque.

---

<sup>70</sup> SIBERTIN-BLANC V., *La production décentralisée d'énergie comme vecteur de reconfiguration des rapports entre public et monde agricole : le cas d'un projet de méthanisation agricole en Occitanie*, Thèse de doctorat, Sciences de l'information et de la communication, Université Paul Sabatier - Toulouse III, 2022, 430 p.

<sup>71</sup> CADIOU J., *Le déploiement de la politique de méthanisation agricole en France : implications pour la transition agroécologique*, Thèse de doctorat, Sociologie, Université Paris-Saclay, 2023, 323 p.

<sup>72</sup> NIANG A., *L'économie circulaire, une innovation au service du développement territorial ?*, Thèse de doctorat, Économies et finances, Université Paris-Saclay, 2021, 162 p.

<sup>73</sup> Cf. Partie 1 Titre 1 Chapitre 1 : La qualification des installations de méthanisation comme installation classée pour la protection de l'environnement.

## **B. La méthodologie et la délimitation du sujet de recherche**

**[Méthodologie]** Le contexte de réalisation de cette thèse a été déterminant dans la méthode employée. À titre liminaire, il convient de préciser que la présente recherche a été menée en parallèle de l'exercice d'une activité professionnelle, celle de juriste au sein de la direction juridique du principal gestionnaire de réseau de transport de gaz en France. Le cadre d'une thèse CIFRE (Convention Industrielle de Formation par la Recherche) présente l'avantage de concilier un travail de recherche théorique et une approche appliquée.

D'une part, notre travail théorique s'appuie sur l'étude des sources du droit dans une démarche multisectorielle, historique et prospective. Multisectorielle, notre étude du cadre juridique propre à la méthanisation souhaite présenter l'étendue des normes applicables à la méthanisation. Lors de la conduite de notre recherche, il nous est apparu que les règles applicables à la méthanisation se trouvaient au carrefour de plusieurs disciplines juridiques. Ce faisant, le cloisonnement de notre travail à la seule appréciation du droit de l'énergie était impossible. L'analyse de l'ensemble des réglementations est prégnante. Elle nous permettra également de comprendre le rayonnement de l'objectif de protection de l'environnement au-delà du seul secteur énergétique. En outre, la mise en lumière de l'articulation de ces secteurs et des règles juridiques en étant issues nous tiendra à cœur.

Notre recherche s'appuie sur l'étude des sources du droit en vigueur. Adoptant une démarche historique, les motifs et le contexte ayant conduit à leur mise en place, leur édicition et l'évolution de ces normes sont au cœur de nos développements. Cette démarche présente l'intérêt d'illustrer l'évolution du droit de l'énergie, et des normes applicables au secteur gazier ainsi que l'évolution des droits de l'environnement et des déchets. Notre étude se fonde également sur l'étude des sources prospectives du droit. À titre d'exemple, les travaux préparatoires du quatrième paquet et de ses mesures de transposition à l'échelle européenne et des différents travaux législatifs engagés à l'échelle nationale seront également étudiés. Sans leur reconnaître de force juridique, ces textes en cours de négociation peuvent éclairer notre propos. Comme l'écrit Monsieur Alexandre Rossignol, les sources prospectives du droit mettent en perspective l'étude d'un cadre juridique en construction<sup>74</sup>. L'une des difficultés

---

<sup>74</sup> ROSSIGNOL A., *Stockage d'électricité et système électrique en mutation*, Thèse de doctorat, Droit, Université Paris sciences et lettres, 2023, 545 p.

rencontrées dans le cadre de ce travail tient à l'instabilité et la métamorphose de ce cadre juridique durant la période de recherche. Mouvant et conçu comme un instrument au service du développement de la filière, le droit se réforme. Les évolutions du corpus sont intéressantes car elles démontrent son adaptabilité à l'évolution de la filière de méthanisation. Néanmoins, elles sont sources de difficulté pour notre travail de recherche dès lors qu'elles nous empêchent de mesurer l'efficacité des normes.

En outre, le travail est fondé sur l'étude des sources secondaires et de la doctrine en matière juridique. À cet égard, notre travail a été contraint par la faible quantité de doctrine relative expressément au sujet de la méthanisation. Confronté à une difficulté semblable dans le cadre de sa recherche, Romain Mauger soulignait le manque d'ouvrages de doctrine consacrés à la transition énergétique en raison de son caractère récent<sup>75</sup>.

D'autre part, notre réflexion s'appuie sur une démarche pratique et pluridisciplinaire.

La mise en perspective des différentes normes juridiques avec des disciplines exerçant une influence sur son édicton comme les sciences de l'ingénieur, l'agronomie, la sociologie ou encore l'économie est essentielle. Selon Madame Farah Jerrari, la liaison entre les disciplines « *permet d'instituer un véritable dialogue disciplinaire, en repérant dans certaines disciplines les éléments susceptibles d'éclairer la connaissance de la doctrine juridique* »<sup>76</sup>. La réalisation d'entretiens auprès de professionnels du secteur gazier et de la méthanisation (acteurs publics, fédérations professionnelles, agriculteur méthaniseur, gestionnaires de réseaux gaziers, *etc.*)<sup>77</sup> et la visite de plusieurs installations de méthanisation<sup>78</sup> ont fini de compléter notre approche pratique du développement de la filière.

**[Délimitation du sujet]** La présente étude limite son périmètre à l'étude de la production et à la valorisation par injection dans les réseaux de gaz naturel de biogaz par méthanisation.

Ce faisant, elle écarte l'étude des autres procédés de production de biogaz, de gaz renouvelables ou bas-carbone, tels que la pyrogazéification et la gazéification hydrothermale. La thèse

---

<sup>75</sup> MAUGER R., *Le droit de la transition énergétique, une tentative d'identification*, *op. cit.*, p. 25.

<sup>76</sup> JERRARI F., *La durabilité énergétique en droit international*, *op. cit.*, p. 44.

<sup>77</sup> Cf. Annexe 5 - Entretiens avec des professionnels du secteur de l'énergie

<sup>78</sup> Cf. Annexe 6 - Visites d'unités de méthanisation dans le cadre de la recherche

soutenue est que le cadre juridique de la méthanisation constitue un modèle pour la construction des cadres applicables à la production de tout gaz vert. En effet, le cadre juridique applicable à cette filière a été le premier en la matière, ce qui s'explique par le développement des filières de production de gaz verts à vitesses variables. Alors que certaines sont au stade de la recherche et développement, la méthanisation est en phase de déploiement sur le territoire européen et français. Il est admis que la méthanisation est la technologie la plus prometteuse<sup>79</sup> et la plus mature<sup>80</sup> sur le plan technique et commercial. Dans sa contribution écrite adressée à la mission d'information sénatoriale sur « *la méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts* » menée en 2021, la Commission de régulation de l'énergie (ci-après « CRE ») affirmait que « *la méthanisation, qui connaît un développement rapide, est la technologie la plus susceptible de contribuer au développement du gaz vert d'ici 2035, à condition d'optimiser son modèle économique et les ressources qu'elle mobilise* »<sup>81</sup>. Les premières normes encadrant la production de gaz renouvelable étaient spécifiques à la méthanisation.

À l'heure de l'émergence d'autres filières de production de gaz verts, ces normes ont vocation à être appliquées et déclinées à ces dernières. C'est dans cet esprit que nous soutenons que si les conclusions proposées dans ce travail ne portent que sur la méthanisation, elles ont également vocation à éclairer les motifs et le contexte de l'élaboration des corpus juridiques applicables à l'ensemble des modes de production. La présente étude écarte également l'étude des normes applicables à la valorisation du biogaz par des modes autres que l'injection du gaz dans les réseaux de gaz naturel. Dès lors, il n'y sera pas présenté le cadre juridique applicable à l'usage du biogaz pour la production de chaleur et d'électricité ou bien encore comme carburant.

D'une part, ce choix s'explique par le fait que cet usage du biogaz fonde l'originalité de la méthanisation pour le système gazier, à savoir de produire un gaz substituable au gaz naturel et de concourir ainsi au verdissement du réseau gazier. Cette restriction du sujet nous permettra de comprendre, avec un certain niveau de détails, l'impact de l'avènement et de l'usage d'une énergie renouvelable dans le système gazier<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> CRE, APPERT O., MAUGUIN P., *Le Verdissement du gaz*, Comité de prospective de la CRE, Rapport du Groupe de travail, FÉLIX T. (rapp.), Juillet 2019, p. 7.

<sup>80</sup> Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, p. 19.

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> CRE, délibération portant avis sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 19 mai 2011 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations qui valorisent le biogaz, 8 juillet 2016 (Arrêté du 19 mai 2011 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations qui valorisent le biogaz, publié au JORF n°118 du 21 mai 2011).



D'autre part, ce choix est justifié par le fait que cet usage du biogaz fait l'objet d'une promotion particulière par le législateur et les pouvoirs publics. La priorité donnée par le législateur à l'injection du biométhane a été rappelée dans les travaux parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous :

*« Le raccordement aux réseaux de gaz naturel des installations de production de biogaz doit être la priorité, lorsqu'un tel réseau existe à proximité dès lors que cette valorisation présente à la fois un meilleur rendement énergétique que la production d'électricité et permet de stocker facilement l'énergie produite »<sup>83</sup>.*

Les notions et les concepts essentiels à notre étude ont été définis, son périmètre délimité et l'étude replacée dans son contexte et les grands questionnements liés à l'élaboration d'un cadre juridique propre à la méthanisation mis en lumière.

L'étude, l'observation et la critique de la construction de l'encadrement de la méthanisation conduisent à s'interroger sur le paradoxe de l'objectif de protection de l'environnement en matière de développement des énergies renouvelables. Les injonctions contradictoires de l'objectif de protection de l'environnement mènent à l'élaboration d'un cadre ambivalent : entre promotion et limitation de l'activité de méthanisation. Le cadre juridique applicable à la méthanisation répond à l'impératif de protection de l'environnement tandis que les politiques publiques revoient continuellement les objectifs de développement des énergies renouvelables à la hausse. Le cadre juridique applicable aux énergies renouvelables peut constituer un frein à la réussite de la transition énergétique en raison de sa complexité, de sa profusion ou de son inintelligibilité. À l'inverse, le cadre juridique applicable aux énergies renouvelables permet de restreindre le foisonnement de projets de production d'énergies renouvelables, pouvant être nocif pour l'environnement.

---

<sup>83</sup> Assemblée nationale, RAISON M., GUÉDON L., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, n° 2559, 17 juin 2010, p. 266.

***Dans quelle mesure l'objectif de protection de l'environnement constitue-t-il un facteur paradoxal du développement des énergies renouvelables ?***

Plus précisément, la protection de l'environnement constitue-t-il un motif de promotion ou de limitation de la méthanisation ? Quels sont les moyens mis en place par le législateur ? Dans quelle mesure ces interrogations trouvent-elles une réponse singulière à travers l'étude du cadre juridique propre à l'activité de méthanisation ? Quelles sont les spécificités du cadre juridique de la méthanisation en comparaison avec les autres filières de production d'énergies renouvelables ? Pourrait-il fonder le modèle d'un cadre juridique applicable à la production de gaz renouvelable et bas-carbone ?

Dans la première partie de cette démonstration, nous étudierons dans quelle mesure la protection de l'environnement constitue le motif du développement voire de la promotion du développement de la méthanisation. Dans la seconde partie de notre recherche, nous observerons en quoi la protection de l'environnement constitue également le motif d'un encadrement voire d'une limitation du développement de la méthanisation.

# **PARTIE 1. LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, MOTIF DU DEVELOPPEMENT DE LA PRODUCTION DE BIOGAZ PAR METHANISATION**

*« L'avenir, tu n'as point à le prévoir mais à le permettre »*

Antoine de Saint-Exupéry, *Citadelle* (1948)

L'émergence de la filière de production de biogaz par méthanisation donne lieu à l'édification d'un cadre juridique original et inédit.

Dans cette première Partie, nous nous intéresserons à l'importance de l'objectif de protection de l'environnement dans le développement de la production de biogaz par méthanisation et *a fortiori* dans la construction de ce cadre. Plus précisément, il s'agit de comprendre sur quel motif et de quelle manière le législateur permet-il le développement de la production de biogaz par méthanisation sur le fondement de la protection de l'environnement ?

Pour répondre à cette question, nous commencerons par l'analyse des fondements du développement de la méthanisation dans un premier Titre. Ainsi, nous détaillerons les fondements théoriques de la promotion du développement de la filière avant d'étudier les fondements pratiques du développement des projets, les documents de planification. Le développement de la méthanisation est justifié par de multiples motifs, au premier rang desquels figure l'objectif de protection de l'environnement. Il nous apparaît pertinent de comprendre l'articulation de ce dernier avec des motifs qui lui sont étrangers. Dans le cadre de cette étude, une réflexion sur l'articulation et la hiérarchisation des enjeux de la politique énergétique par rapport à l'objectif de protection de l'environnement sera menée.

La planification du développement de la méthanisation traduit juridiquement les politiques publiques abordant l'activité, tantôt comme activité de production d'énergie renouvelable tantôt comme activité de valorisation énergétique. La mise en perspective de la planification avec les motifs de promotion nous permet d'interroger le lien existant entre le droit et les politiques publiques. À de nombreux égards, en vue de comprendre dans quelle mesure la matière juridique s'apparente à un instrument au service de la réussite.

Nous poursuivrons notre travail par l'étude des procédures d'autorisation applicables à la production de biogaz par méthanisation dans un second Titre. L'approche thématique nous semble être la plus judicieuse dans cette perspective. Les règles procédurales applicables aux installations de production et aux produits de la méthanisation, le biogaz et le digestat, seront respectivement abordées. Si la protection de l'environnement justifie l'essor de la méthanisation, elle est centrale dans la structuration des projets par les procédures. En effet, elle est à l'origine de l'édiction de nombreuses réglementations encadrant le développement des projets.

Les développements de cette première Partie mettront en évidence les particularités de l'activité de méthanisation par rapport aux autres filières de production d'énergies renouvelables. Les règles procédurales applicables à la méthanisation sont singulières et innovantes. En premier lieu, elles introduisent le premier cadre de valorisation d'une énergie renouvelable dans le secteur gazier. En second lieu, elles encadrent non seulement la production d'énergie mais également la valorisation énergétique de la biomasse.

Permettre le développement de la méthanisation conformément à l'objectif de protection de l'environnement revient à en assurer la promotion, en planifier l'essor mais également à définir les procédures applicables à ce dernier.

## **TITRE 1. LA PROMOTION DU DEVELOPPEMENT DE LA METHANISATION AU MOYEN DE SA PLANIFICATION**

Pivot des politiques européennes et françaises en matière d'énergie, la protection de l'environnement est au cœur de l'évolution des systèmes énergétiques contemporains. Dès lors qu'elle est à l'origine du développement d'une politique de transition énergétique, l'empreinte d'une dimension environnementale dans la stratégie européenne et française en matière d'énergie est certaine. Le développement d'une nouvelle forme de production d'énergie renouvelable, la méthanisation, reposant sur les principes de la valorisation de la biomasse et de l'économie circulaire confère à cette dernière une nouvelle dimension. L'observation des fondements du développement de cette activité met en lumière le caractère singulier et innovant de la méthanisation, la multitude de ses facettes.

Afin de comprendre le rôle prégnant de l'objectif de protection de l'environnement dans le développement de la méthanisation, les motifs de la promotion de la filière seront étudiés dans un premier Chapitre. La planification du développement de la méthanisation est l'instrument privilégié pour assurer cette promotion. Son cadre et ses spécificités seront exposés dans un second Chapitre. L'étude de ces règles nous permet de mettre en lumière la promotion de l'activité par le législateur, c'est-à-dire l'encouragement, la stimulation et le soutien à son développement.

# CHAPITRE 1. LES MOTIFS DE LA PROMOTION DE LA METHANISATION

Si la notion de « motifs » renvoie aux fondements, aux causes ou aux raisons de principe ou de circonstances invoqués pour justifier une décision ou un fait, étudier les motifs de la promotion de la méthanisation consiste à identifier le socle, les justifications de l'action politique et législative visant à encourager le développement de l'activité. Certains motifs de la promotion de la méthanisation sont communs à l'ensemble des énergies renouvelables tandis que d'autres sont spécifiques à notre objet d'étude. Dans le cadre de leur analyse, nous distinguerons les fondements selon qu'ils sont tirés ou non de l'objectif de protection de l'environnement. Si le développement de l'activité contribue de manière certaine à l'impératif de protection de l'environnement et ses déclinaisons (Section 1), il n'y est pas réduit (Section 2).

## SECTION 1. LES MOTIFS TIRES DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

L'étude du cadre juridique propre à l'activité de méthanisation met en lumière les motifs de sa promotion par le législateur, parmi lesquels sa contribution aux objectifs de protection de l'environnement. La spécificité de la méthanisation tient au fait qu'elle est à la fois une activité de production d'énergie renouvelable et une activité de valorisation énergétique de la biomasse. Dès lors, son développement participe à l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (I) et des objectifs de gestion durable des déchets (II). Il est encouragé à ces deux titres.

### ***I. Une activité de production d'énergie renouvelable participant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre***

Le développement d'une activité de production de gaz à partir de sources renouvelables s'inscrit dans les politiques publiques environnementales relatives à la qualité de l'air et au changement climatique. L'objectif de protection de la qualité de l'air commande l'action législative dans le secteur de l'énergie (A) et trouve une illustration dans le verdissement du secteur gazier, dont la méthanisation est l'un des vecteurs (B).

## **A. La déclinaison de l'objectif de protection de la qualité de l'air dans le secteur de l'énergie**

Issu du droit de l'environnement, l'objectif de protection de la qualité de l'air et ses composantes (1) ont été déclinés dans la politique énergétique et le droit s'y rapportant. Ce faisant, il guide et impose la mise en place d'une politique de transition énergétique (2).

### ***1) L'objectif de protection de la qualité de l'air et ses composantes***

La protection de la qualité de l'air concourt à l'objectif de développement durable<sup>84</sup>. Elle constitue l'un des objectifs du droit de l'environnement. L'objectif trouve son fondement dans l'affirmation du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé affirmé par la Charte de l'environnement<sup>85</sup> et reconnu comme une liberté fondamentale par le Conseil d'État<sup>86</sup>. Alors que la loi française admet que la qualité de l'air « *fait partie du patrimoine commun de la nation* »<sup>87</sup>, le législateur a adopté la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie visant à définir un cadre général pour assurer la protection de la qualité de l'air<sup>88</sup>. Ce texte fondateur affirmait le devoir de concourir à « *une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé* ». L'obligation a une portée générale puisqu'elle vise l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que les personnes privées. La politique visant à préserver la qualité de l'air consiste à prévenir, surveiller, réduire ou supprimer les pollutions atmosphériques<sup>89</sup>.

La lutte contre la pollution atmosphérique, la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et la lutte contre le changement climatique déclinent chacune l'objectif de protection de la qualité de l'air. Inéluctablement liées, ces politiques publiques déterminent des objectifs et fixent des engagements qui se complètent.

---

<sup>84</sup> VAN LANG A., *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 494.

<sup>85</sup> Charte de l'environnement du 24 juin 2004, article 1.

<sup>86</sup> CE, 2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> ch., 20 septembre 2022, n° 451129, publié au recueil Lebon.

<sup>87</sup> C. environnement, article L. 100-1.

<sup>88</sup> Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, publiée au JORF n°1 du 1<sup>er</sup> janvier 1997.

<sup>89</sup> C. environnement, article L. 220-1.

La première action visant à protéger la qualité de l'air est la prévention contre la pollution atmosphérique liée à l'activité humaine. L'article L. 220-2 du code de l'environnement définit cette dernière notion comme :

« [L]'introduction par l'homme, directement ou indirectement, dans l'atmosphère et les espaces clos, de substances ayant des conséquences préjudiciables de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux écosystèmes, à influencer sur les changements climatiques, à détériorer les biens matériels, à provoquer des nuisances olfactives excessives »<sup>90</sup>.

Cette politique vise la réduction des émissions de polluants atmosphériques d'origine anthropique afin d'en limiter les conséquences sur la qualité de l'air<sup>91</sup>. Les polluants atmosphériques désignent des composés qui sont émis par l'homme dans le cadre de ses activités comme les particules fines, le dioxyde d'azote, le dioxyde de carbone, *etc.* La notion de gaz à effet de serre renvoie aux gaz qui absorbent ou réémettent une partie des rayons solaires infrarouges<sup>92</sup>. Maître Christian Huglo définit les gaz à effet de serre comme « *les gaz présents en trace dans l'atmosphère terrestre qui ont la propriété d'absorber une partie des rayonnements émis par la surface de la Terre, les soustrayant ainsi au rayonnement global repartant de l'espace ; la différence représentant donc l'effet de serre* »<sup>93</sup>. En grande quantité, leur rejet dans l'atmosphère a un effet néfaste sur son équilibre et détériore la qualité de l'air<sup>94</sup>. L'émission de ces gaz peut être d'origine animale ou anthropique. Elle est notamment liée aux activités industrielles, agricoles ou tertiaires, au transport, au traitement de déchets, au chauffage, *etc.* Les gaz à effet de serre ont été identifiés comme l'une des causes de détérioration de la qualité de l'air et du changement climatique.

Face à la réalité de l'« *urgence climatique* »<sup>95</sup>, la communauté internationale, dont la France a renforcé son engagement en faveur de la protection de l'environnement et contre les effets

---

<sup>90</sup> C. environnement, article L. 220-2, issu de l'article 2 de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, publiée au JORF n°1 du 1<sup>er</sup> janvier 1997 et modifiée par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, publiée au JORF n°160 du 13 juillet 2010.

<sup>91</sup> HUGLO C., Environnement et droit de l'environnement, Définitions et notion de développement durable, Fasc. n° 2200, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

<sup>92</sup> « Gaz à effet de serre (émissions) » in *Définitions* sur le site internet de l'Insee, publié le 15 janvier 2021. Accessible en ligne, consulté le 1 février 2023.

<sup>93</sup> HUGLO C., *Méthodologie de l'étude d'impact climatique*, Bruylant, Droit(s) et développement durable, 1<sup>ère</sup> éd., 2020.

<sup>94</sup> GROUPE D'EXPERTS INTERGOUVERNEMENTAL SUR L'ÉVOLUTION DU CLIMAT (GIEC), *Changements climatiques 2022 : impacts, adaptation et vulnérabilité*, 2022, 2068 p.

<sup>95</sup> C. énergie, articles L. 100-1 et L. 100-4, I, C, issus de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, publiée au JORF n°261 du 9 novembre 2019.



nocifs du changement climatique induits par les émissions de gaz à effet de serre imputables aux activités humaines<sup>96</sup>. Dans ce contexte, la lutte contre les pollutions atmosphériques a vu le jour dès les années 1960<sup>97</sup>. Elle a, par exemple, été traduite en politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre ou, plus globalement, dans l'ensemble des actions de lutte contre le changement ou réchauffement climatique.

La politique de lutte contre le changement climatique et la politique de réduction des émissions des gaz à effet de serre ont plusieurs sources. Elles se sont développées à l'échelle internationale, européenne et nationale. Dans le cadre de notre recherche, nous présenterons les textes fondateurs en la matière. Sans prétendre à une description exhaustive, notre objectif est de présenter la mise en place et l'évolution du corpus juridique en la matière ainsi que son influence sur les politiques en matière d'énergie. Ce faisant, nous pourrions mettre en avant l'influence directe de la politique environnementale sur le développement de la méthanisation.

À l'échelle internationale, plusieurs accords ont été signés en vue de définir le cadre de la lutte contre le changement climatique et des engagements visant à réduire les émissions de GES. Le premier accord qui a fondé le cadre de la lutte internationale contre le changement climatique est la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques adoptée à Rio et signée à New-York en 1992<sup>98</sup>. Les États signataires de cette convention-cadre se sont engagés à se réunir annuellement lors de conférences des Nations unies sur les changements climatiques (ci-après les « COP »)<sup>99</sup> ayant pour objectif de fixer le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique à l'échelle internationale. Plusieurs accords ont été signés dans le cadre de ces COP, parmi lesquels, à titre non exhaustif, le Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997<sup>100</sup> ou l'Accord de Paris du 12 décembre 2015<sup>101</sup>. Ces accords définissent une trajectoire

---

<sup>96</sup> Cons. Const., 12 août 2022, n° 2022-843 DC, Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, publiée au JORF n° 0189 du 17 août 2022.

<sup>97</sup> Loi n° 61-842 du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs et portant modification de la loi du 19 décembre 1917, publiée au JORF du 3 août 1918, articles 1<sup>ers</sup> à 8.

Le texte définissait un objectif de limiter : « *les pollutions de l'atmosphère et les odeurs qui incommode la population* ».

<sup>98</sup> Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992 signée à New York, entrée en vigueur le 21 mars 1994.

<sup>99</sup> « Conférence of the Parties » in *Dictionnaire juridique du changement climatique*, Dictionnaire juridique du changement climatique, TORRE-SCHAUB M., JÉZÉQUEL A., MORMETEAU B., MICHELOT A., Mare & martin, Collection de l'Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne, 1<sup>ère</sup> éd., 2022. La conférence des parties constitue l'« *organe suprême d'un ensemble organique constitué d'organes subsidiaires (qui ont un rôle de conseil), d'un bureau (questions de procédure et d'organisation) et d'un organe administratif* ».

<sup>100</sup> La 3<sup>ème</sup> COP à Kyoto a débouché sur l'adoption du protocole dit « Protocole de Kyoto ». Adopté le 11 décembre 1997, il est entré en vigueur le 16 février 2005. Certains pays industrialisés se sont engagés, pour la période 2008- 2012, à réduire de 5,2 % leurs émissions des principaux gaz à effet de serre par rapport à leur niveau de 1990.

<sup>101</sup> Accord de Paris en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 12 décembre 2015, entré en vigueur le 4 novembre 2016.

internationale en matière de climat à travers des actions et des objectifs concrets. À titre d'exemple, l'Accord de Paris a entériné la volonté d'un grand nombre d'États de réduire les émissions des gaz à effet de serre et a fixé l'objectif de la neutralité carbone à horizon 2050<sup>102</sup>. Cette neutralité carbone est définie comme un état d' « *équilibre entre les émissions de carbone et l'absorption du carbone de l'atmosphère par les puits de carbone* »<sup>103</sup>.

À l'échelle européenne, les engagements internationaux ont été transposés et précisés. L'Union européenne a signé et ratifié un grand nombre de traités internationaux en matière de changement climatique. À titre d'exemple, l'Union européenne a signé l'Accord de Paris sur le changement climatique le 22 avril 2016 et l'a ratifié le 5 octobre 2016<sup>104</sup>. L'article 11 du TFUE dispose que « *les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable* »<sup>105</sup>. De plus, l'Union européenne s'est dotée d'une politique environnementale et de moyens juridiques propres en matière de protection de la qualité de l'air<sup>106</sup>. Le cadre relatif à la protection de la qualité de l'air est en constante évolution. La directive n° 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe a fixé des seuils de pollutions et prescrit les moyens de contrôle de la qualité de l'air ainsi que les mesures pour éliminer les polluants.

Par la suite, la directive (UE) 2016/2284 du 14 décembre 2016 a précisé les objectifs de réduction des émissions de certains polluants atmosphériques pour l'Union européenne. Dans ses conclusions du 12 décembre 2019, le Conseil européen a approuvé l'objectif consistant à rendre l'Union européenne neutre pour le climat d'ici à 2050, en affirmant qu'il faisait « *sien l'objectif consistant à parvenir d'ici 2050 à une Union européenne neutre pour le climat, conformément aux objectifs de l'accord de Paris* »<sup>107</sup>. À cette occasion, il a affirmé la mise en place d'une transition vers la neutralité climatique au sein de l'Union européenne et par les

---

<sup>102</sup> C. énergie, article L. 100-4, I, 1° : La neutralité carbone est définie comme « *un équilibre, sur le territoire national, entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre* ».

<sup>103</sup> « Qu'est-ce que la neutralité carbone et comment l'atteindre d'ici 2050 ? », site internet du Parlement européen.

<sup>104</sup> Voir : Conseil européen, Décision relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord de Paris adopté au titre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, 2016/1841, 5 octobre 2016, publiée au JOUE du 17 octobre 2016 ; Conseil européen, Décision relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord de Paris conclu au titre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, n° 2016/590, 11 avril 2016, publiée au JOUE du 19 avril 2016.

<sup>105</sup> Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne du 25 mars 1957 dit « TFUE » signé à Rome, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958, article 11.

<sup>106</sup> Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 11 décembre 1997, entré en vigueur le 16 février 2005.

<sup>107</sup> Conseil européen, Conclusions de la réunion du Conseil européen du 12 décembre 2019, par. 1.

États membres, en précisant que celle-ci offre d'importantes perspectives en termes de croissance économique, de marchés, d'emploi et de développement technologique<sup>108</sup>.

L'Union européenne a travaillé sur l'adoption d'un pacte vert pour l'Europe définissant la stratégie mise en œuvre par l'Union européenne pour réaliser l'objectif à l'horizon 2050<sup>109</sup>. Dans ce contexte, plusieurs textes juridiques ont été adoptés.

En premier lieu, l'Union européenne a voté un règlement le 24 juin 2021<sup>110</sup>. Ce texte faisait de l'ambition politique d'atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050 une obligation juridique<sup>111</sup>. Le règlement fixe également un objectif intermédiaire en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, à savoir que les États membres doivent réduire leurs émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % en 2030 par rapport à leur niveau de 1990.

En second lieu, la Commission européenne a préparé un paquet « Ajustement à l'objectif 55 » ayant pour objectif de transposer les ambitions climatiques du pacte vert dans le droit de l'Union européenne. Ce paquet comprend une série de textes relatifs à l'environnement et au climat, comme la réforme du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne, la création d'un fonds social pour le climat et d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, la détermination des objectifs annuels contraignants en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le paquet législatif présente également un objectif de réduction des émissions de méthane dans le secteur de l'énergie et porte la réforme du cadre relatif à la promotion des énergies renouvelables. Dans le cadre du paquet législatif « Ajustement à l'objectif 55 », le législateur européen a travaillé à la révision des textes relatifs aux marchés intérieurs de l'énergie, parmi lesquels celui concernant le marché du gaz naturel. Dans un communiqué de presse en date du 28 novembre 2023, le Conseil de l'Union européenne a affirmé qu'un accord sur une directive visant à établir des règles communes pour les marchés intérieurs du gaz naturel et renouvelable et de l'hydrogène avait été trouvé<sup>112</sup>. Selon

---

<sup>108</sup> Conseil européen, Conclusions de la réunion du Conseil européen du 12 décembre 2019, par. 2.

<sup>109</sup> « Pacte Vert pour l'Europe », site internet du Conseil de l'Union européenne. Accessible en ligne, consulté le 10 novembre 2022. Les textes figurant dans ce « Pacte vert » ont été travaillés, négociés et adoptés dans le contexte de sortie de crise sanitaire liée à la Covid 19.

<sup>110</sup> Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) no 401/2009 et (UE) 2018/1999, dit « Loi européenne sur le climat », publié au JOUE du 9 juillet 2021.

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> « Marchés intérieurs des gaz naturel et renouvelable et de l'hydrogène : le Conseil et le Parlement parviennent à un accord », Commission européenne, communiqué de presse, 28 novembre 2023. Accessible en ligne, consulté le 12 mars 2024.

le communiqué, ce projet de directive vise à faciliter la « *pénétration des gaz renouvelables et bas-carbone dans le système énergétique en permettant un abandon progressif du gaz naturel, en vue de la réalisation de l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 poursuivi par l'Union européenne* »<sup>113</sup>. C'est dans ce contexte que les directives (UE) 2023/2413 du 18 octobre 2023 concernant la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et (UE) 2024/1788 du 13 juin 2024 concernant des règles communes pour les marchés intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène ont été adoptées.

À l'échelle nationale, le législateur s'est également saisi de la problématique depuis 1961, date à laquelle une première loi cherchant à limiter les « *pollutions de l'atmosphère et les odeurs qui incommode la population* » a été adoptée<sup>114</sup>. Aujourd'hui, les politiques nationales en matière de changement climatique s'inscrivent dans la continuité des engagements internationaux et européens, qu'elles transposent et précisent. Les objectifs nationaux sont définis dans un corpus juridique hétérogène constitué de normes de valeurs juridiques différentes.

Au niveau de la Constitution, la Charte de l'environnement détermine les objectifs des politiques publiques nationales : celles-ci doivent d'abord « *promouvoir un développement durable* » puis concilier « *la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* »<sup>115</sup>. Adoptée par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005, la Charte de l'environnement a été intégrée au bloc de constitutionnalité, par renvoi dans le préambule de la Constitution. Le Conseil constitutionnel en a affirmé la valeur constitutionnelle dans une décision du 19 juin 2009 en précisant que l'ensemble des droits et devoirs qui y sont définis « *s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif* »<sup>116</sup>.

Au niveau législatif, des textes visant à préciser la stratégie nationale et définir les moyens nationaux pour l'atteinte des objectifs fixés sont régulièrement adoptés. Le code de

---

<sup>113</sup> « Marchés intérieurs des gaz naturel et renouvelable et de l'hydrogène : le Conseil et le Parlement parviennent à un accord », Commission européenne, communiqué de presse, 28 novembre 2023. Accessible en ligne, consulté le 12 mars 2024.

<sup>114</sup> Loi n° 61-842 du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs et portant modification de la loi du 19 décembre 1917, publiée au JORF du 3 août 1918.

<sup>115</sup> Voir : loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, publiée au JORF n°51 du 2 mars 2005 ; Cons. Const., 19 juin 2008, n° 2008-564, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés, publié au JORF n°0148 du 26 juin 2008.

<sup>116</sup> Cons. Const., 12 août 2022, n° 2022-843 DC, Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, publiée au JORF n° 0189 du 17 août 2022, cons. 4.

Voir également : Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, publiée au JORF n°51 du 2 mars 2005 ; Cons. Const., 19 juin 2008, n° 2008-564, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés, publié au JORF n°0148 du 26 juin 2008.

l'environnement élève au statut de « *priorité nationale* » la lutte contre l'intensification de l'effet de serre et la prévention des risques liés au réchauffement climatique<sup>117</sup>. À titre d'illustration, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement présente les deux axes de la politique, à savoir : « *la protection de l'atmosphère intègre la prévention de la qualité de l'air et la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre* »<sup>118</sup>. Une série de textes précisent les moyens et la mise en œuvre de ces politiques<sup>119</sup>. En droit interne donc, les objectifs relatifs à la politique environnementale et énergétique sont inscrits aux articles L. 100-1 et suivants du code de l'environnement ainsi qu'à l'article L. 100-1 A du code de l'énergie.

Par conséquent, on peut constater que la lutte pour l'amélioration de la qualité de l'air est une priorité autant au niveau de la communauté internationale qu'au niveau français. Les textes internationaux et nationaux marquent la volonté commune de mettre en place des objectifs ambitieux en matière de réduction de polluants atmosphériques et de préservation de la qualité de l'air. Les sources de cette politique sont diffuses et foisonnantes. La prolifération d'objectifs et de normes en la matière illustre la préoccupation grandissante des pouvoirs publics et du législateur.

## ***2) La mise en place de la politique de transition énergétique***

L'énergie est l'un des secteurs privilégiés pour la mise en place des politiques environnementales en matière de lutte contre le changement climatique et de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre<sup>120</sup>. La politique de transition énergétique traduit les impératifs de protection de l'environnement dans le secteur de l'énergie (a). Elle assure notamment la promotion du développement des énergies produites à partir de sources renouvelables (b).

---

<sup>117</sup> C. environnement, article L. 229-1, issu de la loi n° 2001-153 du 19 février 2001 tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer, publiée au JORF n°43 du 20 février 2001.

<sup>118</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, publiée au JORF n°160 du 13 juillet 2010.

<sup>119</sup> Voir en ce sens : loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, publiée au JORF n°189 du 18 août 2015 ; loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ; loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables ; loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

<sup>120</sup> VAN LANG A., *Droit de l'environnement*, op. cit., par. 303, p. 225.

### a. La transition énergétique

Les objectifs de lutte contre le changement climatique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont les principes directeurs de la politique énergétique. Ils guident l'action du législateur dans le secteur de l'énergie. Nous observons qu'un lien entre les notions d'énergie et de climat s'est construit progressivement. La doctrine l'explique par la nécessité d'« *atténuer le changement climatique, par la réduction des émissions de GES, il est obligatoire de développer le recours aux énergies renouvelables et de récupération* »<sup>121</sup>. Si la politique énergétique française vise à préserver la santé humaine et l'environnement, l'article L. 100-1 du code de l'énergie précise qu'elle a pour objectif de lutter « *contre l'aggravation de l'effet de serre [...], en réduisant l'exposition des citoyens à la pollution de l'air* » d'une part et contribuer « *à l'atteinte des objectifs de réduction de la pollution atmosphérique* »<sup>122</sup> d'autre part.

L'objectif de protection de la qualité de l'air a insufflé l'instauration d'une politique de transition énergétique. L'expression a fait son apparition en droit français dans la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, et ensuite dans la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte. La transition énergétique désigne l'évolution du modèle énergétique actuel, utilisant essentiellement des ressources fossiles (hydrocarbures et uranium) vers « *un système plus soucieux des effets de la consommation énergétique sur l'environnement, en général, et le climat en particulier* »<sup>123</sup>. La doctrine y voit une évolution d'un modèle reposant sur la consommation d'énergies fossiles et carbonées vers un modèle « *décarboné* »<sup>124</sup>. L'objectif de la transition énergétique est de réduire l'impact du secteur de l'énergie sur l'environnement.

Les principes de la politique nationale sont décrits dans le code de l'énergie. Ils ont été progressivement définis par le législateur dans des lois sectorielles<sup>125</sup>. Les dispositions qui en sont issues présentent les piliers de la transition énergétique et les mesures visant à l'atteinte

---

<sup>121</sup> « Énergie » in *Dictionnaire juridique du changement climatique*, TORRE-SCHAUB M., JÉZÉQUEL A., MORMETEAU B., MICHELOT A., *op. cit.*

<sup>122</sup> C. énergie, article L. 100-1.

<sup>123</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte.

<sup>124</sup> VAN LANG A., *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 506.

<sup>125</sup> Parmi les lois qui ont précisé les objectifs figurent la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte, la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables et la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (réduction de 40% entre 1990 et 2030 par rapport à 2012), de réduction de la consommation finale d'énergie (réduction de 50% en 2050 par rapport à 2012 via une stratégie reposant sur l'efficacité et la sobriété énergétique), de réduction de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles (réduction de 40% en 2030) ou encore de développement des énergies renouvelables<sup>126</sup>.

#### b. La promotion du développement des énergies produites à partir de sources renouvelables

La notion d' « énergie renouvelable » est définie dans la directive (UE) 2018/2001 du 11 décembre 2018 et est transposée à l'article L. 211-2 du code de l'énergie. Elle désigne à toute « *énergie produite à partir de sources non fossiles renouvelables, à savoir l'énergie éolienne, l'énergie solaire thermique ou photovoltaïque, l'énergie géothermique, l'énergie ambiante, l'énergie marémotrice, houlomotrice ou osmotique et les autres énergies marines, l'énergie hydroélectrique, la biomasse, les gaz de décharge, les gaz des stations d'épuration d'eaux usées et le biogaz* ». L'énergie renouvelable peut être électrique ou gazière dès lors qu'elle répond aux critères de cette définition. En effet, même si les premières filières de production d'énergie renouvelable étaient des filières de production d'électricité à partir de sources renouvelables comme l'énergie éolienne, solaire ou hydraulique, la transition énergétique s'opère également dans le secteur gazier.

Le caractère vertueux des énergies renouvelables en comparaison avec les énergies fossiles est avéré<sup>127</sup>. Elles permettent d'économiser des ressources naturelles et de réduire les émissions de gaz polluants par rapport aux énergies fossiles<sup>128</sup>. Elles sont notamment moins émettrices de gaz à effet de serre<sup>129</sup>. Le développement des énergies renouvelables et l'augmentation dans leur part de la consommation finale d'énergie relèvent de la politique de lutte contre la pollution atmosphérique.

---

<sup>126</sup> C. énergie, article L. 100-4, 1°, 2°, 3°, et 4°.

<sup>127</sup> Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, p. 8.

<sup>128</sup> IFRI, CORNOT- GANDOLPHE S., *Le gaz dans la transition énergétique européenne : enjeux et opportunités*, Études de l'IFRI, Janvier 2018, pp. 5-6.

<sup>129</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, DEVX1413992L/ Bleue-1, 29 juillet 2014.

## **B. La méthanisation, une activité de production de gaz à partir de sources renouvelables**

Le développement de la méthanisation s'inscrit dans les objectifs de la transition énergétique dès lors que cette activité a été qualifiée d'activité de production d'énergie renouvelable au sens du droit de l'énergie (1). Son essor impacte les règles juridiques encadrant le fonctionnement du secteur gazier (2). L'étude de la construction du cadre juridique applicable nous permet d'illustrer l'évolution du droit de l'énergie pour l'intégration de la production d'énergie renouvelable.

### ***1) La qualification d'une activité de production d'énergie renouvelable***

Le biogaz est une énergie renouvelable au sens du droit de l'Union européenne et du droit français<sup>130</sup>. Selon Madame la Professeure Marie Lamoureux, la qualification d'un gaz renouvelable repose sur deux critères cumulatifs : le gaz doit figurer parmi la liste des énergies renouvelables et le gaz doit avoir été produit à partir d'intrants qui sont des « *sources non fossiles renouvelables* »<sup>131</sup>. Dès lors qu'il est le produit d'un processus de traitement d'intrants issus de la biomasse, une source d'énergie non fossile et renouvelable et qu'il est expressément listé à l'article L. 211-2 précité, le biogaz est un gaz renouvelable.

En complément, une définition des gaz renouvelables a été donnée en droit interne, désignant expressément l'ensemble des gaz répondant aux critères de la définition des énergies renouvelables<sup>132</sup>. Le code de l'énergie renvoie spécifiquement aux *biogaz* [...] *tels que définis dans le code de l'énergie* »<sup>133</sup>. Cette qualification doit être mise en perspective avec l'essor des autres filières de production de gaz, non exclusivement produits à partir de biomasse : les procédés de production de gaz bas-carbone définis à l'article L. 447-1 du code de l'énergie.

---

<sup>130</sup> C. énergie, article L. 211-2 : L'« énergie produite à partir de sources renouvelables » ou « énergie renouvelable » est définie comme « *une énergie produite à partir de sources non fossiles renouvelables, à savoir l'énergie éolienne, l'énergie solaire (solaire thermique et solaire photovoltaïque) et géothermique, l'énergie ambiante, l'énergie marémotrice, houlomotrice et d'autres énergies marines, l'énergie hydroélectrique, la biomasse, les gaz de décharge, les gaz des stations d'épuration d'eaux usées et le biogaz* ».

Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, article 2, point 1, « Définitions ».

<sup>131</sup> LAMOUREUX M., *Droit de l'énergie*, op. cit., p. 413 et s.

<sup>132</sup> C. énergie, article L. 445-1.

<sup>133</sup> *Ibid.*



## 2) *Les implications de cette qualification*

Cette qualification constitue le premier motif de la promotion de la méthanisation, désignée par les travaux parlementaires comme une « *opportunité en termes de transition écologique* »<sup>134</sup>, notamment parce que son produit, le biogaz, est substituable au gaz naturel. Or, le recours à une énergie renouvelable en lieu et place d'une énergie fossile permet de réduire les « *émissions de gaz à effet de serre* »<sup>135</sup>. Le développement de la méthanisation s'inscrit dans le cadre de la transition énergétique. La construction du cadre juridique de la méthanisation, comme activité de production d'énergie renouvelable, appelle plusieurs remarques.

En premier lieu, la transition énergétique promeut le développement des énergies renouvelables sans les distinguer. Le législateur procède à la construction d'un cadre relatif à la promotion et à la limitation de la méthanisation par analogie avec les autres filières de production d'énergies renouvelables. Or, si les normes juridiques qui leur sont applicables sont semblables à de nombreux égards, une adaptation des règles en matière d'électricité est parfois nécessaire en matière gazière.

En second lieu, la transition énergétique implique le développement de nouvelles formes de production d'énergie. Élaborer les règles propres à l'activité de méthanisation en droit de l'énergie a contraint le pouvoir législatif à réintégrer la notion de « production » dans les normes relatives au fonctionnement du système gazier et à l'encadrer.

La structure et l'organisation du système gazier traditionnel ont été réformées. Historiquement, les règles juridiques applicables encadrant le fonctionnement du secteur gazier étaient fondées sur un système linéaire d'approvisionnement extérieur et non sur le schéma circulaire du développement de la méthanisation<sup>136</sup>. Le système gazier repose sur l'importation de gaz naturel jusqu'à son acheminement au point de livraison des consommateurs. Il comporte les activités telles que le transport, la distribution, la fourniture, l'importation, le stockage de gaz et les terminaux méthaniers. Au moment de l'édiction des règles encadrant le fonctionnement des infrastructures de gaz et du marché gazier, celles-ci ont été pensées pour organiser

---

<sup>134</sup> Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, pp. 8-9.

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> SABLIERE, *op. cit.*, par. 601.31 et s., p. 1359 et s.

l'importation, le transport et la distribution du gaz naturel<sup>137</sup>. Les hypothèses de « production » en matière gazière furent longtemps limitées à l'exploitation de gisements d'où était extrait du gaz naturel. C'était, par exemple, le cas de l'exploitation d'un important gisement de gaz naturel en France, près de la Commune de Lacq qui constituait une production nationale de gaz à partir de sa découverte en 1951. Cette exploitation a permis l'approvisionnement en gaz des métropoles françaises jusqu'à son arrêt d'exploitation en 2013<sup>138</sup>.

Par conséquent, les normes applicables au secteur gazier n'étaient pas adaptées aux activités de production de biogaz. Le législateur a donc été dans l'obligation de tenir compte du développement des activités de production d'énergie renouvelable dans le secteur gazier afin d'adapter les dispositions juridiques encadrant le fonctionnement de ce dernier en conséquence. La première illustration de ce point est l'adoption de dispositions relatives à la production gazière, comme les définitions des termes d'« *installations de production* » et de « *producteur* » dans la partie réglementaire du code de l'énergie<sup>139</sup>.

À ce jour, le législateur n'a pas créé de Titre consacré à l'encadrement de la production dans les dispositions du code de l'énergie relatives au gaz à l'instar de ce qui a été fait pour le secteur de l'électricité<sup>140</sup>. Ce point s'explique tout d'abord par l'absence de gisement de gaz naturel sur le territoire. Ensuite, il résulte de l'interdiction de l'exploration et l'exploitation minière (filères de gaz de schiste) par la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 relative à l'interdiction de l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherche comportant des projets ayant recours à cette technique<sup>141</sup>.

Les dispositions relatives au biogaz ont été disséminées dans le livre consacré au gaz du code de l'énergie, notamment dans le Titre portant sur la commercialisation. Nous pouvons expliquer

---

<sup>137</sup> Le Livre IV du code de l'énergie reflète cette acception historique du système gazier. Il est structuré en six titres se rapportant au gaz naturel : la recherche et l'exploitation des gisements contenant du gaz naturel, le stockage, le transport et la distribution, la commercialisation, l'accès et le raccordement aux réseaux et la consommation.

<sup>138</sup> SABLIÈRE, *op. cit.*, par. 601.33, p. 1359.

<sup>139</sup> C. énergie, article R. 446-1 : Les installations de production sont définies comme « *l'ensemble des équipements situés sur un ou plusieurs sites permettant de produire du biométhane* ». le producteur est défini comme « *toute personne morale ou physique responsable de l'exploitation de l'installation de production* ».

<sup>140</sup> C. énergie, Livre III, Titre I, « Production ».

<sup>141</sup> Loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique, publiée au JORF n°162 du 14 juillet 2011.

Voir également : SABLIÈRE, *op. cit.*, par. 601.42 et s., pp. 1360-1363.

cette absence d'unité par la multitude de normes encadrant la production de biogaz et de leurs sources (droit de l'environnement, du droit de l'urbanisme, *etc.*). Néanmoins, dans une logique d'intelligibilité du droit, le rapprochement des dispositions relatives à la production de gaz dans un titre unique serait souhaitable.

En dernier lieu, l'édiction de dispositions propres à la méthanisation dans le secteur gazier nous conduit à questionner l'autonomie de ces règles par rapport aux normes régulant le système énergétique traditionnel. Ces procédés de production sont à l'origine de la création de normes innovantes et spécifiques qui représentent l'avènement d'un cadre juridique indépendant mais non autonome<sup>142</sup>. À l'instar des questionnements suscités aux balbutiements de la transition énergétique<sup>143</sup>, notre étude de l'élaboration d'un cadre spécifique à la méthanisation nous mène à interroger la répliquabilité de ce cadre à l'ensemble des filières de production de gaz verts.

Si la promotion du développement de la méthanisation est justifiée par sa contribution à la politique de transition énergétique, elle ne se résume pas à ce motif. L'activité présente également la spécificité de s'inscrire dans les objectifs environnementaux de gestion durable des déchets.

## ***II. Une activité de valorisation énergétique contribuant à la gestion durable des déchets***

Le développement d'une activité de la valorisation énergétique de la biomasse s'inscrit dans les politiques environnementales relatives au traitement de déchets et au développement de l'économie circulaire. Ce rattachement est spécifique à la méthanisation et constitue l'essence de sa singularité par rapport aux autres procédés de production d'énergies renouvelables. Nous observerons dans quelle mesure l'objectif de gestion durable des déchets influence l'action législative dans le secteur de l'énergie (A), une dynamique pouvant être illustrée par le développement de la valorisation énergétique de la biomasse (B).

---

<sup>142</sup> L'expression est employée par Corine Lepage et reprise par Alice Darson : LEPAGE C., « Décentralisation énergétique, Édito », *Journal spécial des sociétés*, n° 40, 2019 ; DARSON A., *Transition énergétique et transition juridique : le développement des énergies de sources renouvelables en France*, *op. cit.*, p. 162.

<sup>143</sup> Voir, les thèses de Maître Alice Darson et Monsieur Romain Mauger qui se proposent d'étudier la construction du cadre juridique applicable aux énergies renouvelables dans le cadre de la transition énergétique : DARSON A., *Transition énergétique et transition juridique : le développement des énergies de sources renouvelables en France*, *op. cit.* ; MAUGER R., *Le droit de la transition énergétique, une tentative d'identification*, *op. cit.*

## **A. Les applications de gestion durable des déchets dans le secteur de l'énergie**

Issue de l'impératif de protection de l'environnement, la lutte contre les nuisances liées aux déchets (1) trouve une application originale en droit de l'énergie par le développement de la valorisation énergétique (2).

### ***1) La lutte contre les nuisances liées aux déchets en droit de l'environnement***

En droit de l'environnement, l'objectif de lutte contre les nuisances liées aux déchets se traduit par l'encadrement de l'usage des déchets en vue de prévenir toute atteinte à l'environnement. Si le législateur a hiérarchisé les modes de gestion des déchets dans un premier temps (a), c'est la conception des « déchets » qui a évolué dans le contexte du cadre de la transition vers une économie circulaire (b).

La lutte contre les nuisances liées aux déchets constitue l'un des objectifs du droit de l'environnement<sup>144</sup>. On entend par « déchets » au sens du droit de l'environnement, l'ensemble des substances ou objets « *dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire* »<sup>145</sup>. Caractérisés par leur « abandon » par leur producteur ou leur détenteur, les déchets ne sont déterminés ni par leur matérialité ou leur nature (déchet plastique, déchet organique, *etc.*) ni par leur fonction<sup>146</sup>. Selon la doctrine, la production de déchets constitue « *la cause la plus évidente de nuisances pour l'homme et de dégradation pour son environnement* »<sup>147</sup>. La saisine de la problématique de la gestion des déchets par le législateur est ancienne. Les textes primitifs en la matière sont la loi-cadre n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et la loi n° 92-646 du 3 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets et aux ICPE. Ils avaient pour objet de définir les principes de la gestion des déchets et de favoriser le recyclage dans une perspective d'économie d'énergie et de lutte contre le gaspillage<sup>148</sup>. La politique de gestion de déchets vise la protection de l'environnement et de la santé humaine à travers « *la prévention ou la réduction des effets nocifs de la production et*

---

<sup>144</sup> MOLINER-DUBOST M., Déchets, Généralités, Fasc. n° 4190, Jurisclasseur Environnement et Développement durable.

<sup>145</sup> C. environnement, article L. 541-1-1 ; Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, publiée au JOUE du 22 novembre 2008, article 3.

<sup>146</sup> MOLINER-DUBOST M., Déchets, Généralités, Fasc. n° 4190, Jurisclasseur Environnement et Développement durable.

<sup>147</sup> VAN LANG A., *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 550.

<sup>148</sup> MOLINER-DUBOST M., Déchets, Généralités, Fasc. n° 4190, Jurisclasseur Environnement et Développement durable.

*de la gestion des déchets, et par une réduction des incidences globales de l'utilisation des ressources et une amélioration de l'efficacité de cette utilisation »*<sup>149</sup>. Sa mise en œuvre repose sur deux piliers : la responsabilisation du producteur ou du détenteur du déchet et la hiérarchie des modes de gestion des déchets.

Ce cadre juridique n'est pas figé. Il évolue sous l'influence du droit de l'Union européenne. La directive n° 2006/12/CE du 5 avril 2006 relative aux déchets ayant fixé un cadre juridique pour le traitement de déchets au sein de l'Union européenne a été révisée à plusieurs reprises, en 2008, en 2018<sup>150</sup>. Cette directive pose les fondements de la politique contemporaine de gestion des déchets : la réduction de la production de déchets et le développement de modes d'élimination respectueux de l'environnement. Les dispositions de ce texte ont été transposées en droit interne par l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010, codifiées au Titre IV du Livre V du code de l'environnement portant sur la prévention des pollutions des risques et des nuisances<sup>151</sup>. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République a redéfini les règles en matière de planification et de traitement des déchets aux différents échelons territoriaux<sup>152</sup>. Ensuite, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015<sup>153</sup> a introduit le concept d'économie circulaire et affirmé le rôle essentiel de la politique nationale de prévention et de gestion des déchets pour y parvenir. À cette occasion, le législateur a adopté des mesures portant des obligations en matière de tri des biodéchets<sup>154</sup>.

#### a. La hiérarchisation des modes de traitement des déchets

La hiérarchie des modes de traitement des déchets est définie par le droit de l'Union européenne comme un « *ordre de priorité pour ce qui constitue la meilleure solution globale sur le plan de l'environnement dans la législation et la politique en matière de déchets* »<sup>155</sup>. Selon les termes

---

<sup>149</sup> Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, publiée au JOUE du 22 novembre 2008, article 1.

<sup>150</sup> Voir : Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, publiée au JOUE du 22 novembre 2008, article 3 ; Directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2008/98/CE relative aux déchets, publiée au JOUE du 14 juin 2018.

<sup>151</sup> Ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets, publiée au JORF n°193 du 18 décembre 2010.

<sup>152</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, publiée au JORF n°182 du 8 août 2015.

<sup>153</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, publiée au JORF n°189 du 18 août 2015.

<sup>154</sup> C. environnement, article L. 541-1, I, issu de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, publiée au JORF n°189 du 18 août 2015.

<sup>155</sup> Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, publiée au JOUE du 22 novembre 2008, cons. 31.

de la directive européenne (UE) 2008/98/CE, cet ordre de priorité est le suivant : la prévention, la préparation en vue du réemploi, le recyclage, les autres valorisations comme la valorisation énergétique et l'élimination<sup>156</sup>. Ce principe de hiérarchisation prend sa source dans la résolution du Conseil européen sur la stratégie en matière de gestion des déchets de 1997, affirmant que « *la prévention devrait être la priorité de la gestion des déchets, le réemploi et le recyclage devant être préférés à la valorisation énergétique des déchets dans la mesure où ils représentent la meilleure option écologique* »<sup>157</sup>. La directive (UE) 2008/98/CE a défini les notions de déchets, de valorisation, de gestion, d'élimination et listé les exigences en matière de gestion des déchets (par exemple l'obligation pour une entreprise exécutant des opérations de gestion des déchets de détenir une autorisation ou d'être enregistrée ou l'obligation pour les États membres d'établir des plans de gestion des déchets). Selon la Commission européenne, la hiérarchie des déchets constitue la «  *pierre angulaire de la politique et de la législation de l'UE en matière de déchets*  »<sup>158</sup>. Le droit de l'Union européenne présente les grands principes applicables en matière de gestion des déchets : l'obligation de traiter les déchets d'une manière qui ne soit pas nocive pour l'environnement et la santé humaine, le principe de la hiérarchie des déchets ou encore le régime de la responsabilité élargie des producteurs de déchets.

Ces développements sur le droit des déchets et son évolution nous permettent de constater la préoccupation grandissante du législateur en matière de traitement des déchets<sup>159</sup>. La gestion de ces matières « nuisibles », dont la manipulation ou le traitement présente des dangers pour l'environnement, est un enjeu du droit de l'environnement.

## b. L'évolution de la conception des déchets dans la politique de transition vers une économie circulaire

La conception des déchets évolue avec le développement de l'économie circulaire. Ce faisant, les normes applicables à ces matières évoluent.

---

<sup>156</sup> Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, publiée au JOUE du 22 novembre 2008, article 4.

En droit interne, les dispositions de la directive européenne ont été transposées aux articles L. 541-1 et suivants du code de l'environnement.

<sup>157</sup> Conseil européen, Résolution sur une stratégie communautaire pour la gestion des déchets, n° 97/C 76/01, 24 février 1997, publiée au JOCE du 11 mars 1997.

<sup>158</sup> Commission européenne, Communication, sur le rôle de la valorisation énergétique des déchets dans l'économie circulaire, COM(2017)0034, 26 janvier 2017.

<sup>159</sup> MOLINER-DUBOST M., Déchets, Généralités, Fasc. n° 4190, Jurisclasseur Environnement et Développement durable.

L'économie circulaire a été définie dès 1987 par les Nations Unies comme un « *système de production, d'échange et de partage permettant le progrès social, la préservation du capital naturel et le développement de l'économie* »<sup>160</sup>. La notion désigne un modèle économique « *dont l'objectif est de produire des biens et des services de manière durable en limitant la consommation et les gaspillages des ressources (matières premières, eau, énergie) ainsi que la production des déchets* »<sup>161</sup>. La transition d'une économie linéaire à une économie circulaire repose sur l'évolution de la dichotomie existante entre les notions de produits et déchets<sup>162</sup>. La doctrine identifie, dans l'avènement de l'économie circulaire, une « révolution » du régime juridique des déchets<sup>163</sup>.

Cette transition trouve ses origines dans le constat de la raréfaction des ressources et de l'augmentation de la production de déchets<sup>164</sup>. Elle vise à prévenir la production de déchets d'une part et à réduire les prélèvements sur les ressources naturelles non renouvelables d'autre part<sup>165</sup>. La transition vers une économie circulaire constitue une réponse aux enjeux environnementaux liés à la raréfaction des ressources<sup>166</sup>. Un lien entre le changement climatique et l'économie circulaire a été mis en évidence par la doctrine :

« [I]l s'agit, d'une part, de repenser les circuits de production, de distribution et d'utilisation de produits, afin de, d'une part, émettre moins de gaz à effet de serre et, d'autre part, de protéger le plus possible les écosystèmes permettant à la stabilité du système climatique »<sup>167</sup>.

Dans ce cadre, alors que les déchets deviennent des produits, l'enjeu n'est plus seulement d'en assurer la gestion ou l'élimination mais d'en permettre la valorisation.

---

<sup>160</sup> ONU, Commission des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, *Notre avenir à tous, Rapport Brundtland*, 1987, 349 p.

<sup>161</sup> « L'économie circulaire », site internet du ministère de la Transition écologique et solidaire. Accessible en ligne, consulté le 3 juin 2021.

<sup>162</sup> Voir, sur l'évolution de la distinction entre déchet et produit : *Du droit des déchets au droit de l'économie circulaire*, RADIGUET R., BOULE M. (dir.), Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, Colloques & Essais, 2021.

<sup>163</sup> ROMI R., AUDRAIN-DEMEY G., LORMETEAU B., *Droit de l'environnement et du développement durable*, LGDJ, Précis Domat, 11<sup>ème</sup> éd., 2021, pp. 719-721

<sup>164</sup> LEDOUX E., VAZ A., « L'économie circulaire : une réponse aux enjeux environnementaux liés à la raréfaction des ressources », *Revue de l'électricité et de l'électronique*, n° 5, 2019.

<sup>165</sup> HAVET J.-P., « La transition vers l'économie circulaire est engagée », *Revue de l'électricité et de l'électronique (REE)*, n° 2019-5, Décembre 2019.

<sup>166</sup> Voir en ce sens : LEDOUX E., VAZ A., « L'économie circulaire : une réponse aux enjeux environnementaux liés à la raréfaction des ressources », *Revue de l'électricité et de l'électronique*, n° 5, 2019 ; PERTHUIS (de) C., « Économie circulaire et transition écologique », *Annales des Mines – Responsabilité et environnement*, n°2014/4, n° 76, pp. 23-27.

<sup>167</sup> « Économie circulaire » in *Dictionnaire juridique du changement climatique*, TORRE-SCHAUB M., JÉZÉQUEL A., MORMETEAU B., MICHELOT A., *op. cit.*

La transition vers une économie circulaire est promue par les pouvoirs publics européens et français. Le paquet législatif européen « Économie circulaire » adopté en juin 2018 a complété les principes du droit des déchets pour intégrer les considérations en matière de transition vers une économie circulaire<sup>168</sup>. En outre, le « pacte vert pour l'Europe » présenté le 11 décembre 2019 établit une feuille de route ambitieuse en faveur d'une économie circulaire neutre pour le climat, dans laquelle la croissance économique sera dissociée de l'utilisation des ressources<sup>169</sup>. Dans son « Plan d'action pour une économie circulaire - pour une Europe plus propre et plus compétitive », la Commission européenne détaille une série de mesures visant à assurer le développement de produits durables et la circularité dans les processus de production, donner aux consommateurs les moyens de choisir, cibler les secteurs clés de l'économie circulaire et réduire les déchets<sup>170</sup>. Les considérations relatives à l'économie circulaire ont été déclinées sur le plan juridique. À titre d'exemple, la directive-cadre (UE) 2018/851 relative aux déchets établit des règles visant à la réduction des déchets, par exemple l'obligation des États membres à veiller à la collecte séparée des biodéchets ou à leur recyclage à la source d'ici au 31 décembre 2023<sup>171</sup>. La transition vers une économie circulaire doit être articulée avec le droit des déchets existant comme le souligne la Commission européenne lorsqu'elle affirme que la hiérarchie des déchets « *revêt également une importance cruciale dans la transition vers une économie circulaire* »<sup>172</sup>.

À l'échelle nationale, la transition vers une économie circulaire constitue l'un des engagements en faveur du développement durable. Elle est un objectif du droit de l'environnement<sup>173</sup>. Une feuille de route « Économie circulaire » visant à encourager sa transition a été publiée par le Gouvernement le 23 avril 2018. Elle a pour objet de décliner « *de manière opérationnelle* » la transition à opérer pour passer d'un modèle économique linéaire à un modèle économique circulaire en proposant des mesures concrètes afin d'atteindre ces objectifs. Plusieurs lois traduisent ces objectifs politiques et leur donnent les moyens juridiques pour les atteindre, au premier rang desquelles : la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le

---

<sup>168</sup> Directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2008/98/CE relative aux déchets, publiée au JOUE du 14 juin 2018.

<sup>169</sup> Commission européenne, Communication, Le pacte vert pour l'Europe, COM(2019) 640 final, 11 décembre 2019.

<sup>170</sup> Commission européenne, Communication, Un nouveau plan d'action pour une économie circulaire, Pour une Europe plus propre et plus compétitive, COM(2020) 98 final, 11 mars 2020.

<sup>171</sup> Directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2008/98/CE relative aux déchets, publiée au JOUE du 14 juin 2018.

<sup>172</sup> Commission européenne, Communication, sur le rôle de la valorisation énergétique des déchets dans l'économie circulaire, COM(2017) 34, 26 janvier 2017.

<sup>173</sup> C. environnement, article L. 110-1, III, point 5.



gaspillage et à l'économie circulaire<sup>174</sup> et la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte qui consacre un chapitre au développement de l'économie circulaire<sup>175</sup>. Pour Messieurs Sébastien Bourdin, Fabien Nadou et François Raulin, l'utilisation des déchets pour en faire des ressources locales pour la production d'énergie fait « *explicitement référence au concept d'économie circulaire* »<sup>176</sup>.

En conclusion, il apparaît que le droit des déchets évolue aujourd'hui dans le cadre de la politique de transition vers une économie circulaire qui impose de repenser la notion même de « déchets »<sup>177</sup>. Pour la Commission européenne, la politique relative aux déchets doit se mouvoir, notamment en ce qu'elle devrait être « *améliorée et convertie en une gestion durable des matières, afin de protéger, de préserver et d'améliorer la qualité de l'environnement, de protéger la santé humaine, de garantir une utilisation prudente, efficace et rationnelle des ressources naturelles, de promouvoir les principes de l'économie circulaire, de renforcer l'utilisation des énergies renouvelables, d'accroître l'efficacité énergétique, de réduire la dépendance de l'Union à l'égard des ressources importées, de créer de nouvelles perspectives économiques et de contribuer à la compétitivité à long terme* »<sup>178</sup>.

## **2) La valorisation énergétique, un exemple de gestion durable des déchets dans le secteur de l'énergie**

Le principe de la hiérarchie de traitement des déchets et son évolution encouragent le développement d'un mode de gestion durable des déchets dans le secteur de l'énergie : la valorisation énergétique. On entend par « *opération de valorisation énergétique* », toute opération « *dont le résultat principal est que des déchets servent à des fins utiles en remplaçant d'autres matières qui auraient été utilisées à une fin particulière, ou que des déchets soient préparés pour être utilisés à cette fin, dans l'usine ou dans l'ensemble de l'économie* »<sup>179</sup>. En tant que procédé de production d'énergie, la valorisation énergétique trouve sa place dans la

---

<sup>174</sup> Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, publiée au JORF n°35 du 11 février 2020.

<sup>175</sup> Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, publiée au JORF n°247 du 24 octobre 2023.

<sup>176</sup> BOURDIN S., NADOU F., RAULIN F., « Les collectivités locales comme acteurs intermédiaires de la territorialisation de la transition énergétique : l'exemple de la méthanisation », *Géographie, économie, société*, n° 2019/4, vol. 21, pp. 273-293.

<sup>177</sup> *Du droit des déchets au droit de l'économie circulaire*, RADIGUET R., BOULE M. (dir.), Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, Colloques & Essais, 2021.

<sup>178</sup> Commission européenne, Communication, sur le rôle de la valorisation énergétique des déchets dans l'économie circulaire, COM(2017) 34, 26 janvier 2017.

<sup>179</sup> Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, publiée au JOUE du 22 novembre 2008.

politique de gestion des déchets et dans la politique énergétique. La directive (UE) 2008/98 énumère une liste non exhaustive des opérations de valorisation, parmi lesquelles l'« *utilisation principale comme combustible ou autre moyen pour produire de l'énergie* »<sup>180</sup>. Elle est destinée aux déchets qui ne peuvent être recyclés ou valorisés sous forme de matière<sup>181</sup>. Les lois n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire<sup>182</sup> et n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets<sup>183</sup> ont précisé les objectifs français de développement de la valorisation énergétique. L'article L. 541-1 du code de l'environnement détermine les objectifs de la politique nationale de prévention et de gestion des déchets, et notamment celui d'« *assurer la valorisation énergétique d'au moins 70 % des déchets ne pouvant faire l'objet d'une valorisation matière d'ici 2025* »<sup>184</sup>. Selon l'Institut Montaigne, le développement de systèmes de valorisation des déchets par méthanisation est une solution pour la recherche de schémas de « *boucles fermées -zéro déchets-* », inscrites dans des démarches circulaires<sup>185</sup>.

En outre, le lien entre la production d'énergie renouvelable et la valorisation énergétique a été étudié par la doctrine. Dans le cadre de son analyse sur « l'écobilan des énergies renouvelables », Madame la Professeure Bernadette Le Baut-Ferrarese s'est intéressée à l'incidence environnementale des projets sur l'environnement « *tant au regard de la problématique très actuelle de la lutte contre les gaz à effet de serre qu'au regard d'autres thématiques environnementales* »<sup>186</sup>. Elle reconnaît que la valorisation énergétique des déchets constitue un élément positif pour l'environnement<sup>187</sup>.

---

<sup>180</sup> Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, publiée au JOUE du 22 novembre 2008, annexe 2.

<sup>181</sup> MOLINER-DUBOST M., Déchets, Généralités, Fasc. n° 4190, Jurisclasseur Environnement et Développement durable.

<sup>182</sup> Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, publiée au JORF n°35 du 11 février 2020, articles 110 et 111.

<sup>183</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, publiée au JORF n°0196 du 24 août 2021, articles 26 et 93.

<sup>184</sup> C. énergie, article L. 541-1.

<sup>185</sup> INSTITUT MONTAIGNE, CASTRIES (de) H., *Économie circulaire, réconcilier croissance et environnement*, Rapport, Institut Montaigne, Novembre 2016, p. 34.

<sup>186</sup> LE BAUT-FERRARESE B., MICHALLET I., *Traité de droit des énergies renouvelables*, op. cit., p. 45.

<sup>187</sup> LE BAUT-FERRARESE B., MICHALLET I., *Traité de droit des énergies renouvelables*, op. cit., p. 53.

## **B. La méthanisation, une activité de valorisation énergétique de la biomasse**

Activité de valorisation énergétique de la biomasse, le développement de la méthanisation s'inscrit dans les politiques environnementales relatives au traitement de déchets et au développement de l'économie circulaire. Dès lors, sa qualification (1) a des conséquences sur son régime juridique (2). L'étude de la construction du cadre juridique de la méthanisation met en exergue les enjeux juridiques attachés au développement des filières de valorisation énergétique.

### ***1) La qualification d'une activité de valorisation énergétique***

La méthanisation est une activité de valorisation énergétique de déchets au sens du droit de l'environnement<sup>188</sup>. Historiquement, les intrants utilisés pour le procédé étaient des déchets au sens de la directive (UE) 2008/98/CE. Tel est le cas pour les déchets issus de l'industrie agroalimentaire, les déchets issus de l'agriculture, les déchets municipaux ou les déchets ménagers. La méthanisation est une activité de valorisation de déchets au sens de cette directive. Ouvrant « *un nouveau débouché potentiel pour la valorisation des déchets organiques des industries agroalimentaires et des collectivités locales* »<sup>189</sup>, la production de biogaz par méthanisation participe à l'optimisation de la gestion des déchets sur le territoire.

À ce stade, une précision s'impose. La méthanisation n'est pas seulement une activité de valorisation énergétique de déchets mais peut être qualifiée d'activité de valorisation énergétique d'intrants. En effet, l'approvisionnement des installations n'est pas limité à l'usage de déchets. Des ressources biogéniques ne relevant pas de la qualification de déchets peuvent être utilisées pour la production de biogaz. Aussi, nous pourrions qualifier la méthanisation d'activité de valorisation d'intrants, incluant la valorisation de déchets.

L'inscription du développement de l'activité dans la hiérarchie de traitement comme mode de gestion privilégié des déchets constitue un motif de promotion de la méthanisation. Elle est une

---

<sup>188</sup> Commission européenne, Communication, sur le rôle de la valorisation énergétique des déchets dans l'économie circulaire, COM(2017) 34, 26 janvier 2017.

<sup>189</sup> CRE, APPERT O., MAUGUIN P., *Le Verdissement du gaz*, Comité de prospective de la CRE, Rapport du Groupe de travail, FÉLIX T. (rapp.), Juillet 2019, p. 5.

activité appliquant les principes de l'économie circulaire<sup>190</sup> et constitue, à ce titre, une alternative vertueuse aux procédés de traitement des déchets par élimination ou incinération. En ce sens, son développement s'inscrit dans l'effort de recyclage et de réemploi de la matière première.

Le digestat issu de la méthanisation peut être utilisé comme fertilisant sur les terres agricoles. Dans une première mesure, il permet également de remplacer l'usage de fertilisants chimiques sur les terres agricoles. Il contribue à l'objectif de protection de l'environnement en participant à la réduction des pollutions. Dans une autre mesure, il est employé comme fertilisant sur des terres agricoles dont les intrants de la méthanisation peuvent être issus : les cultures agricoles sur ces terres constituent l'alimentation pour l'Homme ou le bétail dont les déjections alimentent les méthaniseurs, les cultures agricoles et leurs déchets peuvent directement alimenter les installations de méthanisation. Ainsi, le déchet de la méthanisation, le digestat, peut être utilisé pour la production des ressources de la méthanisation, dans une logique circulaire. La méthanisation contribue également à réduire l'utilisation d'énergies fossiles dès lors que son produit, le biogaz, est susceptible de se substituer au gaz naturel dans ses usages<sup>191</sup>.

Le Sénat reconnaît la logique circulaire des projets de méthanisation en observant que le procédé s'articule autour de plusieurs « *boucles d'économie circulaire* » : la boucle du carbone, la boucle de l'azote et les boucles territoriales courtes<sup>192</sup>. Il l'identifie comme le fondement de « *l'intérêt et [de] la singularité* »<sup>193</sup> de la matière. La logique circulaire de la méthanisation s'observe également dans la pluralité d'enjeux attachés au procédé : l'activité s'inscrit « *au croisement de la politique énergétique, de la politique des déchets, de la problématique environnementale et de la politique agricole* »<sup>194</sup>.

---

<sup>190</sup> TALPIN J., *Le Biogaz en 50 questions/réponses*, Oberv'ER, 2<sup>ème</sup> éd., 2019, « Chapitre 4. L'économie du biogaz ».

<sup>191</sup> TALPIN J., *Le Biogaz en 50 questions/réponses*, Oberv'ER, 2<sup>ème</sup> éd., 2019, « Chapitre 4. L'économie du biogaz ».

<sup>192</sup> Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, pp. 71-72.

<sup>193</sup> *Ibid.*

<sup>194</sup> Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, p.10.

Voir également : CRE, APPERT O., MAUGUIN P., *Le Verdissement du gaz*, Comité de prospective de la CRE, Rapport du Groupe de travail, FÉLIX T. (rapp.), Juillet 2019, p. 7.

## ***2) Les implications de cette qualification***

Cette qualification constitue le deuxième motif de la promotion de la méthanisation. La singularité de la méthanisation par rapport aux autres énergies renouvelables réside précisément dans le caractère innovant de son mode de production : le traitement d'intrants issus de la biomasse.

Les enjeux relatifs à la valorisation énergétique, comme activité de gestion de déchets et activité d'économie circulaire, commandent la promotion de la méthanisation et la construction d'un cadre juridique adapté. Des normes spécifiques à la valorisation énergétique lui sont également applicables comme le droit des déchets, les dispositions relatives à l'économie circulaire, le droit de l'environnement. Elles s'additionnent aux règles relatives aux énergies renouvelables.

Dans la première Section de ce Chapitre, nous nous sommes attachés à démontrer dans quelle mesure la méthanisation permettait de concourir à l'atteinte de l'objectif de protection de l'environnement. Tant sa contribution aux objectifs de transition écologique et de préservation de la qualité de l'air que son inscription dans la politique de gestion des déchets voire de transition vers une économie circulaire justifient la promotion de l'activité. Le premier motif est commun à l'ensemble des énergies renouvelables et constitue l'un des fondements de la politique de transition énergétique. Le second est spécifique à la méthanisation et à son processus de valorisation énergétique d'intrants issus de la biomasse, notamment de déchets. Dans la suite de nos développements, nous observerons que le développement de la méthanisation est également motivé par des raisons étrangères à la protection de l'environnement.

## SECTION 2. LES MOTIFS ETRANGERS A LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

L'étude du cadre juridique propre à l'activité de méthanisation met en lumière les motifs de sa promotion par le législateur, lesquels ne sont pas exclusivement tirés de la protection de l'environnement. D'une part, le développement d'une activité de production gazière contribue à renforcer la sécurité d'approvisionnement du pays (I). D'autre part, le développement d'une activité agricole s'inscrit dans la politique de transition agroécologique (II). La mise en lumière des motifs complémentaires à notre objet d'étude, la protection de l'environnement, nous permet de comprendre l'originalité de la méthanisation. Ces spécificités sont également la source de difficultés dans l'élaboration d'un cadre juridique homogène et efficient de l'activité de production.

### ***I. Une activité de production gazière renforçant la sécurité d'approvisionnement***

Le développement d'une activité de production de gaz renouvelable répond aux objectifs de la politique énergétique en ce qu'il participe à renforcer la sécurité d'approvisionnement. Si les impératifs de sécurité d'approvisionnement commandent l'action législative dans le secteur de l'énergie et ont été progressivement renforcés (A), le verdissement du secteur gazier, dont la méthanisation est un vecteur, illustre ce point (B).

#### **A. Le renforcement des impératifs de sécurité d'approvisionnement dans la politique énergétique**

Le développement d'une activité de production locale de biogaz s'inscrit dans les objectifs de la politique énergétique visant à renforcer la sécurité d'approvisionnement énergétique des territoires et à réduire les dépendances. La sécurité d'approvisionnement est un objectif de la politique en matière d'énergie (1). La diversification des sources d'approvisionnement constitue un moyen pour atteindre cet objectif dès lors qu'elle participe à réduire la dépendance vis-à-vis d'autres sources énergétiques. L'essor des énergies renouvelables contribue à cette diversification par le développement de filières de production locale d'énergie (2).

## 1) L'impératif de sécurité d'approvisionnement en droit de l'énergie

L'impératif de la sécurité d'approvisionnement a été établi comme objectif de la politique énergétique et réaffirmé dans le contexte des récentes crises d'approvisionnement en énergie (a). Le droit de l'énergie définit les moyens permettant d'atteindre la sécurité d'approvisionnement (b).

### a. La réaffirmation de l'impératif de sécurité d'approvisionnement

**[Les principes de la sécurité d'approvisionnement]** La sécurité d'approvisionnement énergétique consiste à assurer de manière continue l'approvisionnement en énergie d'un territoire. Objectif de la politique énergétique à l'échelle européenne, le TFUE énonce que « *la politique de l'Union [...] à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union* »<sup>195</sup>. Cet article définit les compétences de l'Union en matière d'énergie. Il précise que cet objectif issu de la politique publique européenne doit tenir compte « *de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement* »<sup>196</sup>. En droit interne, le code de l'énergie reprend ce principe en précisant que la politique énergétique cherche à réduire « *la dépendance aux importations* »<sup>197</sup>. La sécurité d'approvisionnement figure logiquement parmi les objectifs auxquels contribue la politique énergétique nationale<sup>198</sup>. En outre, elle a été érigée par le Conseil d'État au rang d'objectif « *d'intérêt général impérieux* »<sup>199</sup>. Par conséquent, Monsieur Romain Mauger considère que la sécurité d'approvisionnement fait « *partie intégrante et fondamentale* » de la politique énergétique française<sup>200</sup>. L'exigence diffère selon la nature de l'énergie visée (électricité, gaz, *etc.*) et son degré d'appréciation.

Garantir la sécurité d'approvisionnement en gaz d'un territoire consiste à « *assurer la continuité de la fourniture de gaz, au regard de différents risques auxquels le système gazier est confronté* »<sup>201</sup>. Sur le plan technique, cette notion renvoie à la « *capacité du système*

---

<sup>195</sup> Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne du 25 mars 1957 dit « TFUE » signé à Rome, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958, article 194, par. 1, c).

<sup>196</sup> *Ibid.*

<sup>197</sup> C. énergie, article L. 100-1.

<sup>198</sup> *Ibid.*

<sup>199</sup> CE, Avis consultatif, Avis sur un projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, n° 405548, 8 juillet 2022.

<sup>200</sup> MAUGER R., *Le droit de la transition énergétique, une tentative d'identification*, op. cit., p. 378.

<sup>201</sup> « Sécurité d'approvisionnement », site internet du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Accessible en ligne, consulté le 18 septembre 2022.

*énergétique à répondre des changements soudains de l'offre et de la demande »*<sup>202</sup>, c'est-à-dire à sa résilience face à la survenance d'aléas concernant l'approvisionnement en énergie d'un pays. Deux catégories d'aléas peuvent faire courir des risques sur la sécurité d'approvisionnement : les aléas climatiques et les pertes de sources d'approvisionnement. La première catégorie renvoie aux variations de la consommation d'énergie résultant du climat, tandis que les problèmes techniques sur les infrastructures ou les tensions géopolitiques constituent la seconde catégorie<sup>203</sup>. Ces derniers ont pour conséquence d'entraîner la réduction voire à l'arrêt des importations en énergie dans un pays.

**[Les applications dans le secteur gazier]** Cet impératif revêt une importance particulière dans le secteur gazier, la majeure partie du gaz naturel consommée sur le territoire européen et français étant importée<sup>204</sup>. Maître Fabien Grech soulignait ce point dans sa thèse portant sur « L'État et la sécurité énergétique », rappelant que :

*« Cette notion de sécurité énergétique se rapporte avant tout à l'État, et plus particulièrement à l'État occidental, industrialisé et consommateur d'énergies fossiles, en tant qu'il est dépendant d'un approvisionnement extérieur en pétrole et en gaz essentiellement »*<sup>205</sup>.

La directive (UE) 2009/73/CE concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel dispose que la sécurité de l'approvisionnement énergétique est un élément essentiel de la sécurité publique. Le législateur y affirme que la sécurité de l'approvisionnement est « *intrinsèquement liée au fonctionnement du marché intérieur du gaz et à l'intégration des marchés du gaz isolés des États membres* »<sup>206</sup>. Le droit de l'Union européenne relatif au marché du gaz naturel vise à assurer la sécurité d'approvisionnement de chaque État membre, laquelle garantit la sécurité publique, la compétitivité de l'économie et le bien-être des citoyens de l'Union<sup>207</sup>.

---

<sup>202</sup> LAMOUREUX M., *Droit de l'énergie, op. cit.*, par. 125, p. 134.

<sup>203</sup> « Sécurité d'approvisionnement », site internet du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Accessible en ligne, consulté le 18 septembre 2022.

<sup>204</sup> *Ibid.*

<sup>205</sup> Voir GRECH F., *L'État et la sécurité énergétique*, Thèse de doctorat, Droit, Université de Nice, 2012, 796 p.

<sup>206</sup> Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE, publiée au JOUE du 14 août 2009, cons. 22.

<sup>207</sup> *Ibid.*



## b. Les instruments destinés à assurer la sécurité d’approvisionnement

Des mesures ayant pour but de garantir la sécurité d’approvisionnement ont été adoptées par les législateurs européen et français. Elles reposent sur trois piliers : l’évaluation des risques de rupture d’approvisionnement, la conception d’un plan d’action préventif et l’organisation d’un plan d’urgence en cas de rupture d’approvisionnement<sup>208</sup>. Ces dispositions établissent des obligations pesant sur les acteurs gaziers en matière de sécurité d’approvisionnement ou des mesures d’urgence et de sauvegarde en cas de crise gazière. Le plan d’action préventif inclut l’édiction d’obligations pesant sur les acteurs gaziers en matière de sécurité d’approvisionnement (fourniture de dernier recours, diversification) et le bon dimensionnement du secteur gazier. L’organisation d’un plan d’urgence porte sur la gestion d’une crise d’approvisionnement (continuité de fourniture des clients protégés, mise en œuvre de la solidarité européenne, *etc.*).

À l’échelle européenne, la directive (UE) 2004/67/CE du Conseil du 26 avril 2004 porte sur les mesures destinées à garantir la sécurité de l’approvisionnement en gaz naturel. Elle identifie une série de moyens permettant d’assurer l’approvisionnement du marché européen, parmi lesquels la diversification des sources d’approvisionnement et le développement des capacités de stockage<sup>209</sup>. Ce texte a été renforcé par l’adoption d’un règlement concernant des mesures permettant de garantir la sécurité de l’approvisionnement en gaz naturel le 25 octobre 2017<sup>210</sup>. L’invasion de l’Ukraine par la Russie au début de l’année 2022 et les réductions unilatérales de l’approvisionnement en gaz de l’Union européenne par la Russie consécutives au conflit ont contraint l’Union européenne à préciser sa stratégie en la matière. En réaction à cette crise, la Commission européenne a adopté de nouveaux textes en matière de stockage de gaz et de coordination entre États membres pour la réduction de la demande de gaz<sup>211</sup>. Les efforts de

---

<sup>208</sup> « Sécurité d’approvisionnement en gaz », site internet du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Accessible en ligne, consulté le 16 janvier 2023.

<sup>209</sup> Voir en ce sens : Directive 2004/67/CE du Conseil du 26 avril 2004 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l’approvisionnement en gaz naturel, publiée au JOUE du 29 avril 2004 ; Commission européenne, Communication, Livre vert de la Commission « Vers une stratégie européenne de sécurité d’approvisionnement », COM(2000) 769 final, 29 novembre 2000 ; Règlement (UE) 994/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l’approvisionnement en gaz naturel et abrogeant la directive 2004/67/CE du Conseil Texte présentant de l’intérêt pour l’EEE, publié au JOUE du 12 novembre 2010.

<sup>210</sup> Règlement (UE) 2017/1938 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2017 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l’approvisionnement en gaz naturel et abrogeant le règlement (UE) 994/2010, publié au JOUE du 28 octobre 2017.

<sup>211</sup> Règlement (UE) 2022/1032 du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 2022 modifiant les règlements (UE) 2017/1938 et (CE) n° 715/2009 en ce qui concerne le stockage de gaz, publié au JOUE du 30 juin 2022.

solidarité et de coordination entre les États peuvent contribuer à endiguer la dépendance énergétique vis-à-vis d'États disposant de gisements de gaz naturel.

De la même manière, les objectifs législatifs ont été déclinés dans les documents de planification. La programmation pluriannuelle de l'énergie (ci-après la « PPE ») a pour objet de déterminer « *les mesures mises en œuvre pour garantir la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel* » ou « *la mise en œuvre de dispositions spécifiques, comme la diversification des moyens de production ou des sources d'approvisionnement d'énergie, pour se prémunir des risques systémiques* »<sup>212</sup>. Ce document fixe le niveau de sécurité d'approvisionnement de référence<sup>213</sup>. La réduction de la dépendance énergétique et la recherche d'une autonomie sont deux moyens pour atteindre l'objectif de sécurité d'approvisionnement. Cette dernière n'impose pas de maximiser l'autonomie énergétique ou de minimiser la dépendance « *mais à réduire les risques qui seraient liés à celle-ci* »<sup>214</sup>.

## ***2) La diversification des sources d'approvisionnement, motif du développement des énergies renouvelables***

Diversifier les modes d'approvisionnement en énergie est un moyen pour renforcer la sécurité d'approvisionnement. La démarche se matérialise par la multiplication des sources d'approvisionnement par régions géographiques et/ou par produits énergétiques.

Le code de l'énergie définit les moyens permettant d'atteindre les objectifs de la politique énergétique à l'article L. 110-2, parmi lesquels la diversification des « *sources d'approvisionnement énergétique, réduire le recours aux énergies fossiles, diversifier de manière équilibrée les sources de production d'énergie et augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale* »<sup>215</sup>, laquelle contribue au renforcement de la sécurité d'approvisionnement. Dans le cadre de son analyse sur l'affirmation et le

---

<sup>212</sup> Cf. Partie 1. Titre 2. Chapitre 1, Section 2 : La programmation pluriannuelle de l'énergie

Voir en ce sens : C. énergie, article L. 142-1 ; décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie, publié au JORF n°99 du 23 avril 2020, « Programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2028 », ministère de la Transition écologique et solidaire, Avril 2020, p. 105.

<sup>213</sup> Décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie, publié au JORF n°99 du 23 avril 2020, « Programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2028 », ministère de la Transition écologique et solidaire, Avril 2020, p. 105.

<sup>214</sup> Sénat, REVOL H., VALADE J (rapp.), *La sécurité d'approvisionnement en énergie de l'union européenne*, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan présenté au nom du groupe d'études de l'énergie, n° 218, 7 février 2001, p. 5.

<sup>215</sup> C. énergie, article L. 110-2, 3°.

renouvellement du principe, Monsieur Olivier Béatrix confirmait ce point. Parmi les mesures qu'il identifiait pour attendre la sécurité d'approvisionnement gazière, figurait la recherche de sources d'approvisionnement alternatives à l'importation de gaz étranger<sup>216</sup>. Ainsi, la production de gaz, à l'échelle locale ou territoriale, constitue une telle alternative. Ainsi, la diversification des modes d'approvisionnement est un objectif législatif qui emporte des obligations à l'échelle du fournisseur et à l'échelle nationale.

D'une part, la loi impose à tout fournisseur détenant plus de 5% de parts de marché de « *diversifier les points d'entrée de son approvisionnement sur le territoire national* »<sup>217</sup>. D'autre part, la loi encourage la diversification des sources d'approvisionnements à travers le développement de la production d'énergies renouvelables. La directive (UE) 2018/2001 présente les avantages du développement de ces modes de production d'énergies, parmi lesquels « *le passage à la production d'énergie décentralisée [qui permet de garantir] une sécurité d'approvisionnement en énergie locale accrue* »<sup>218</sup>. La communication de la Commission européenne du 8 mars 2022 intitulée « REPowerEU : Action européenne conjointe pour une énergie plus abordable, plus sûre et plus durable » et la directive (UE) 2024/1788 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 concernant des règles communes pour les marchés intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène consacrent ce point : « *l'intensification de l'utilisation du biométhane durable et le déploiement de l'hydrogène renouvelable [pourrait] jouer un rôle décisif dans la diversification de l'approvisionnement* »<sup>219</sup>.

En outre, les infrastructures gazières et leur développement doivent participer au renforcement de la sécurité d'approvisionnement (par exemple, la fusion de zones de transport, le développement des terminaux méthaniers pour faciliter les importations ou encore le développement des stockages gaziers). Ainsi, les investissements dans le développement et le renforcement des réseaux participent à l'intégration du biométhane produit par méthanisation, et donc à l'objectif de sécurité énergétique.

---

<sup>216</sup> BÉATRIX O., « Mesures conjoncturelles, La protection de l'approvisionnement- La sécurité de l'approvisionnement », *Revue française du droit administratif (RFDA)*, 2023, p. 23.

<sup>217</sup> C. énergie, article R. 121-1.

<sup>218</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, cons. 65.

<sup>219</sup> Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil européen, au Comité économique et social européen et au comité des régions, REPowerEU: Action européenne conjointe pour une énergie plus abordable, plus sûre et plus durable, COM/2022/108, 8 mars 2022, Directive (UE) 2024/1788 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 concernant des règles communes pour les marchés intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène, modifiant la directive (UE) 2023/1791 et abrogeant la directive 2009/73/CE, cons. 7.

Si la doctrine reconnaît également la contribution du développement des énergies renouvelables à l'indépendance énergétique, elle en identifie les limites. Par exemple, Madame la Professeure Bernadette Le Baut-Ferrarese mettait en lumière l'existence de limites à cette indépendance énergétique<sup>220</sup>. Elle soulignait notamment que les limites techniques des procédés de production d'énergie renouvelable ainsi que la disponibilité aléatoire de la ressource permettant la production d'énergie pouvaient être la source d'insécurité en la matière<sup>221</sup>. Ces observations trouvent une application particulière en matière de méthanisation, dès lors que la production de biogaz est directement liée à la disponibilité et l'approvisionnement en biomasse.

## **B. La méthanisation, une activité de production locale de gaz**

La qualification de la méthanisation comme activité de production locale de gaz (1) a des conséquences sur son régime juridique et justifie sa promotion (2).

### ***1) La qualification d'une activité de production gazière***

Le biogaz constitue un substitut renouvelable au gaz naturel. Or, ce biogaz est produit sur le territoire national, à l'échelle locale, tandis que le gaz naturel est extrait et importé depuis l'étranger. La production et la valorisation du biogaz ont pour conséquence de réduire les importations de gaz naturel vers la France. Cette alternative au gaz naturel fossile permet de « *réduire la dépendance aux importations vis-à-vis d'autres pays* »<sup>222</sup>. La production de biogaz contribue à diversifier le mix énergétique européen et français et à en renforcer la souveraineté énergétique<sup>223</sup>. Selon un rapport parlementaire du Sénat, la méthanisation est un « *levier indispensable du renforcement de la souveraineté et de l'indépendance énergétique de notre pays* »<sup>224</sup>.

---

<sup>220</sup> LE BAUT-FERRARESE B., MICHALLET I., *Traité de droit des énergies renouvelables*, op. cit., pp. 67-69.

<sup>221</sup> *Ibid.*

<sup>222</sup> Assemblée nationale, BRU V., COURSON (de) Y. (rapp.), *L'indépendance énergétique de l'Union européenne*, Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes, n° 3130, 24 juin 2020, p. 49.

<sup>223</sup> Ministère de la Transition écologique, Chiffres clés des énergies renouvelables – Édition 2020, 2021, pp. 18 et 75.

<sup>224</sup> Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, p. 70.

## 2) Les implications de cette qualification

Cette qualification constitue le troisième motif de la promotion de la méthanisation. L'objectif de renforcement de l'indépendance énergétique a une résonance particulière dans le secteur gazier, notamment dans le contexte de la crise d'approvisionnement ayant touché l'Union européenne en 2022. Néanmoins, cet objectif est tout aussi bien recherché dans le secteur de l'électricité, en témoignent les textes relatifs à la politique de transition énergétique.

La promotion des énergies renouvelables est fondée sur ces objectifs, dont la combinaison renvoie à l'intérêt général d'après Monsieur Carlos Manuel Alves<sup>225</sup>. Fondé sur le principe de l'intérêt général, le développement des énergies renouvelables comprendrait une composante de protection de l'environnement et une composante économique dans la sécurité d'approvisionnement<sup>226</sup>. En juin 2020, la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale décrivait les rapports existants entre l'indépendance énergétique et la transition énergétique : si la sécurisation de l'approvisionnement repose sur la diversification des sources d'approvisionnement et des sources d'énergie, « *l'essor des énergies renouvelables* » serait un moyen d'y parvenir<sup>227</sup>. Selon Madame la Députée Yolaine de Courson, rapporteur de cette recherche, « *l'indépendance énergétique de l'Union européenne est, à terme, indissociable de la réussite de la transition énergétique et de l'atteinte de l'objectif ultime du Pacte vert : la neutralité carbone en 2050* »<sup>228</sup>.

La crise russo-ukrainienne et ses conséquences sur la sécurité d'approvisionnement européenne ont mis en évidence le rôle des énergies renouvelables dans la recherche de l'autonomie énergétique de l'Union européenne. La production locale et nationale d'énergie a eu vocation à pallier le défaut d'approvisionnement en provenance de la Russie. Dans ce contexte, le diplomate américain John Kerry soulignait, en avril 2022, l'urgence de développer ces dernières pour assurer l'indépendance énergétique en déclarant que « *le moment est venu d'accélérer la transition vers un avenir énergétique indépendant et propre* »<sup>229</sup>.

---

<sup>225</sup> ALVES C. M., « Énergies renouvelables et droit de l'Union européenne entre marché intérieur et intérêt général », *Revue juridique de l'environnement*, 2014/2, n° 39, Février 2014, pp. 263-276.

<sup>226</sup> *Ibid.*

<sup>227</sup> Assemblée nationale, BRU V., COURSON (de) Y. (rapp.), *L'indépendance énergétique de l'Union européenne*, Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes, n° 3130, 24 juin 2020, p. 59, Recommandations.

<sup>228</sup> Assemblée nationale, BRU V., COURSON (de) Y. (rapp.), *L'indépendance énergétique de l'Union européenne*, Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes, n° 3130, 24 juin 2020, p. 8.

<sup>229</sup> « Le Renouvelable pour l'Indépendance Énergétique », GUIBERT P., *Energynews*, 15 avril 2022. Accessible en ligne, consulté le 17 avril 2022.

Les directives européennes mettent en évidence l'atout de la production d'énergie renouvelable en matière de sécurité d'approvisionnement énergétique en raison de leur production décentralisée. La directive n° 2018/2001 rappelle que « *le passage à la production d'énergie décentralisée comporte de nombreux avantages, y compris l'utilisation de sources d'énergie locales, une sécurité d'approvisionnement en énergie locale accrue, des distances de transport écourtées et une réduction des pertes liées au transport d'énergie. Cette décentralisation favorise également le développement des collectivités locales et la cohésion au sein de celles-ci, via de nouvelles sources de revenus et la création d'emplois à l'échelon local* »<sup>230</sup>. Les modifications apportées en 2023 à ce texte facilitent le développement de la production de biogaz et de biométhane et ont pour objet de contribuer à la réalisation de l'objectif de l'Union de parvenir à un volume de production annuelle de biométhane durable de 35 milliards de mètres cubes (m3) d'ici à 2030 pour participer « *à assurer la sécurité d'approvisionnement et à réaliser les ambitions de l'Union dans le domaine climatique* »<sup>231</sup>.

Ces deux motifs, environnemental et économique, sont complémentaires et justifient l'essor des énergies renouvelables. Ces deux motifs peuvent s'opposer voire être la source d'injonctions contraires dans la mise en place des projets de production d'énergie. L'impératif de protection de l'environnement peut justifier l'encadrement voire la limitation de l'activité économique. Par conséquent, la recherche d'une conciliation est nécessaire.

En conclusion, si la promotion du développement de la méthanisation est justifiée par sa contribution aux objectifs de renforcement de la sécurité d'approvisionnement définis dans la politique énergétique, elle ne s'y résume pas. Lorsqu'elle permet la valorisation d'intrants d'origine agricole, la filière s'inscrit également dans les objectifs de transition agroécologique.

---

<sup>230</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, cons. 65.

<sup>231</sup> Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement n° 2018/1999 et la directive (UE) 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil, publiée au JOUE du 31 octobre 2023.

## ***II. Une activité agricole inscrite dans la transition agroécologique***

La mise en place d'une politique de transition agroécologique est le témoin de l'intégration de l'objectif de développement durable en droit rural (A). Le développement d'une activité de valorisation des déchets agricoles s'inscrit dans les objectifs de cette transition du secteur agricole (B). Ce rattachement est spécifique à la méthanisation. Il nous permet d'expliquer la singularité de son cadre juridique par rapport aux autres énergies renouvelables.

### **A. L'intégration de l'objectif de développement durable en droit rural**

L'agriculture et l'environnement sont des domaines irréductiblement liés qui s'articulent dans un rapport d'incidence et de dépendance<sup>232</sup>. En effet, une activité agricole est une activité économique dont les rapports avec l'environnement sont particulièrement étroits. Dans un sens, une activité agricole impacte l'environnement sur lequel elle est exercée. Dans l'autre sens, son exercice est tributaire de l'état écologique de la surface agricole<sup>233</sup>. Les préoccupations environnementales irriguent aujourd'hui le droit rural et réciproquement.

Le droit rural désigne l'ensemble des règles applicables « *aux exploitations agricoles, c'est-à-dire aux biens et valeurs qui les composent et aux hommes qui les vivent, situées dans leur environnement professionnel - la profession agricole-, administratif, économique – l'agroalimentaire- et géographique -l'espace rural* »<sup>234</sup>. La politique agricole doit conjuguer la vocation productiviste de l'activité agricole et la prévention des risques pour l'environnement<sup>235</sup>. La recherche d'un équilibre entre ces objectifs anime la démarche du législateur en matière agricole. Nous observons une progressive prise en compte de l'environnement dans les politiques agricoles à travers l'étude de la construction d'une politique agroécologique<sup>236</sup>. Après avoir opposé l'agriculture et l'environnement et exposé les effets néfastes de la première sur la seconde, la doctrine analyse aujourd'hui les évolutions juridiques visant à mettre en place une « *agriculture respectueuse de l'environnement* »<sup>237</sup> : Madame

---

<sup>232</sup> HERMON C., DOUSSAN I., GRIMONPREZ B., *Production agricole et droit de l'environnement*, LexisNexis, Droit & Professionnels, 2<sup>ème</sup> éd., 2012.

<sup>233</sup> *Ibid.*

<sup>234</sup> VAN LANG A., *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 67.

<sup>235</sup> *Ibid.*

<sup>236</sup> HERMON C., DOUSSAN I., GRIMONPREZ B., *Production agricole et droit de l'environnement*, *op. cit.*, par. 6, p. 2.

<sup>237</sup> ROMI R., AUDRAIN-DEMEY G., LORMETEAU B., *Droit de l'environnement et du développement durable*, *op. cit.*, pp. 537-542.

Marianne Moliner-Dubost souligne ainsi que « *le pacte agricole nous semble ainsi en voie d'être largement refondé et le regard sur l'environnement inversé : contrainte à dépasser hier, objectif à poursuivre aujourd'hui, par et pour l'agriculture* »<sup>238</sup>.

L'objectif de protection de l'environnement a progressivement inscrit son empreinte sur le droit rural. Ce dernier s'est approprié cet impératif général ainsi que ses déclinaisons : la lutte contre la pollution de l'air ou la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Dès la fin des années 1990, en parallèle du développement du droit de l'environnement, cette préoccupation a fait son apparition en droit rural. La doctrine qualifie ce phénomène de « *verdissement de la politique agricole* »<sup>239</sup>. Ce verdissement s'observe à l'échelle européenne comme à l'échelle nationale. Ainsi, dans une communication du 18 novembre 2010 sur « La PAC à l'horizon 2020 », la Commission européenne avait conclu que la « *croissance écologique du secteur agricole et de l'économie rurale permettrait seule d'améliorer le bien-être à travers une croissance économique respectueuse de l'environnement* »<sup>240</sup>. À l'échelle nationale, issu de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, l'article L. 111-1 du code rural et de la pêche maritime définit les objectifs de la politique agricole. Il dispose que celle-ci prend en compte « *les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire en vue d'un développement durable* »<sup>241</sup>. En complément, l'article L. 111-2 du code rural et de la pêche maritime présente les instruments de mise en œuvre de cette politique et dispose que la politique agricole s'efforce de « *maintenir et développer les productions agricole et forestière, tout en organisant leur coexistence avec les activités non agricoles et en intégrant les fonctions sociales et environnementales de ces activités, notamment dans la lutte contre l'effet de serre grâce à la valorisation de la biomasse, au stockage durable du carbone végétal et à la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre* ». Ainsi, l'aménagement rural doit « *assurer la mise en valeur et la protection du patrimoine rural et des paysages* »<sup>242</sup>. Des objectifs plus spécifiques de la politique en matière de protection de l'environnement ont été repris par le droit rural comme la lutte contre les pollutions dans la

---

<sup>238</sup> HERMON C., DOUSSAN I., GRIMONPREZ B., *Production agricole et droit de l'environnement*, op. cit., p. 5.

<sup>239</sup> THIEFFRY P., Protection de l'environnement et politique agricole commune, Fasc. n° 2150, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

<sup>240</sup> Commission européenne, Communication, La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir, COM(2010) 672 final, UE, 18 novembre 2010.

<sup>241</sup> Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, publiée au JORF n°0158 du 10 juillet 1999, article 1.

<sup>242</sup> C. rural et de la pêche maritime, article L. 111-2, issu de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux, publiée au JORF n°46 du 24 février 2005.



politique agricole<sup>243</sup>. La valorisation de la biomasse est promue par le droit rural<sup>244</sup>. L'essor de la méthanisation s'inscrit dans les objectifs de la politique agricole parce qu'elle est un procédé de valorisation de déchets et d'intrants agricoles participant à la lutte contre les pollutions atmosphériques.

Réciproquement, le droit de l'environnement intègre les enjeux relatifs à l'agriculture. À titre d'exemple, l'article L. 221-1 B du code de l'environnement dispose que le pouvoir réglementaire est tenu de prendre en considération « *la spécificité du secteur agricole* » pour l'élaboration de la stratégie nationale bas-carbone<sup>245</sup>. En 2016, le législateur a complété l'article L. 110-2 du code de l'environnement avec le principe de complémentarité entre l'environnement et l'agriculture, lequel s'apprécie sous deux aspects. D'une part, les surfaces agricoles qui sont « *porteuses d'une biodiversité spécifique et variée* »<sup>246</sup>. D'autre part, les activités agricoles qui « *peuvent être vecteurs d'interactions écosystémiques garantissant, d'une part, la préservation des continuités écologiques et, d'autre part, des services environnementaux qui utilisent les fonctions écologiques d'un écosystème pour restaurer, maintenir ou créer de la biodiversité* »<sup>247</sup>. Les débats parlementaires entourant l'adoption de l'article L. 110-2 éclairent son contenu et sa portée. Selon le député Joël Giraud, l'affirmation de la complémentarité permet de clarifier les relations entre activités agricoles et protection de l'environnement, notamment « *la manière dont l'activité agricole doit être envisagée au regard du nécessaire renforcement de la protection environnementale : complémentarité et non-opposition* »<sup>248</sup>. Ainsi, l'affirmation du principe de complémentarité aurait un rôle incitatif sur les professions du monde agricole à engager une « réflexion collective » sur la question de l'environnement : « *il aura pour effet d'inviter le monde agricole à réfléchir à ses pratiques et à faire en sorte de les rendre conformes à la protection de l'environnement* »<sup>249</sup>.

---

<sup>243</sup> C. rural et de la pêche maritime, article R. 111-2 : « *Les grandes orientations du plan régional de l'agriculture durable prennent en compte les orientations du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie prévu par l'article L. 222-1 du code de l'environnement, pour le secteur agricole, ayant pour objet la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'adaptation des territoires et des activités aux changements climatiques et la réduction ou la prévention de la pollution atmosphérique ainsi que les objectifs quantitatifs de développement de la production d'énergie renouvelable de ce schéma* ».

<sup>244</sup> C. rural et de la pêche maritime, article L. 111-2, 3°.

<sup>245</sup> C. environnement, article L. 221-1, point B.

<sup>246</sup> C. environnement, article L. 110-2, point 8, issu de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, publiée au JORF n°184 du 9 août 2016.

<sup>247</sup> *Ibid.*

<sup>248</sup> Assemblée nationale, GAILLARD G., Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi relatif à la biodiversité, n° 1847, 26 juin 2014, p. 64.

<sup>249</sup> Assemblée nationale, GAILLARD G., Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi relatif à la biodiversité, n° 1847, 26 juin 2014, p. 66.

Le lien entre la production d'énergie renouvelable et la transition agroécologique a été étudié par la doctrine. Dans le cadre de son analyse sur « *l'écobilan des énergies renouvelables* », Madame la Professeure Bernadette Le Baut-Ferrarese soulignait en ce sens l'intérêt agronomique de la méthanisation en tant qu'elle produit le digestat « *pouvant être employé en substitution des engrais industriels dans l'agriculture* »<sup>250</sup>.

L'intégration des objectifs de développement durable dans le droit rural s'illustre dans l'encadrement d'activités agricoles contribuant aux objectifs de protection de l'environnement, à l'image des activités de production d'énergie renouvelable<sup>251</sup>.

## **B. La qualification de la méthanisation comme activité agricole**

La reconnaissance du caractère agricole de la méthanisation (1) a des conséquences sur son cadre juridique et en justifie la promotion (2).

### ***1) La reconnaissance du caractère agricole de l'activité***

Il est admis que la méthanisation se situe à la « *convergence des enjeux de transition énergétique et agricole* »<sup>252</sup>. Un caractère d'« activité agricole » peut être reconnu aux installations de méthanisation dans certaines hypothèses et selon les caractéristiques des installations. Cette qualification a des conséquences sur le régime juridique applicable à cette activité.

La loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 relative à la modernisation de l'agriculture et de la pêche, modifiée par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a qualifié le procédé de la méthanisation comme activité agricole<sup>253</sup>. L'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime établit une présomption du caractère agricole à toute activité assurant : « *la maîtrise et [...] l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal*

---

<sup>250</sup> LE BAUT-FERRARESE B., MICHALLET I., *Traité de droit des énergies renouvelables*, op. cit., p. 53.

<sup>251</sup> Assemblée nationale, Sénat, FUGIT J.-L., COURTEAU R. (rapp.), *L'Agriculture face au défi de la production d'énergie*, Rapport de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, n° 3220 (Assemblée nationale) et n° 646 (Sénat), 16 juillet 2020, 193 p.

<sup>252</sup> ANDRIEUX V., « Édito », in WWF, MARX I., *Méthanisation agricole : quelles conditions de durabilité de la filière en France ?*, WWF et GRDF, MARX I. et NAIT MAZI W. (coord.), Mars 2020, 44 p.

<sup>253</sup> Voir : Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, publiée au JORF n°172 du 28 juillet 2010, Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, publiée au JORF n°238 du 14 octobre 2014.

*ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation »*<sup>254</sup>. La disposition précise les conditions de la reconnaissance du caractère agricole d'une activité. Toute activité de production et de commercialisation par un ou plusieurs exploitants agricoles, de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation est présumée agricole à la condition que cette production soit issue *« pour au moins 50 % de matières provenant d'exploitations agricoles »*<sup>255</sup>.

Selon Monsieur le député Louis Cosyns s'exprimant lors des débats entourant le vote de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010, la reconnaissance du caractère agricole de la méthanisation est *« cruciale et symbolise à elle seule l'interdépendance qui existe aujourd'hui entre l'agriculture et la protection de l'environnement »*<sup>256</sup>. Selon la doctrine, la reconnaissance d'un caractère agricole à la méthanisation permet de contrôler l'exercice d'une activité de méthanisation par l'exploitant agricole<sup>257</sup>. En effet, elle implique que la méthanisation s'inscrive dans le prolongement de l'acte de production agricole. Les critères de qualification permettent de garantir que la production agricole reste l'activité principale de ce dernier et l'activité de production ou de commercialisation de biogaz soit son activité accessoire<sup>258</sup>. Ainsi conçue et définie, la production de biogaz constitue une activité supplémentaire pour les agriculteurs et participe à la diversification des activités agricoles et à la multifonctionnalité de l'agriculture<sup>259</sup>. À l'occasion d'une question parlementaire, le Gouvernement affirmait que la méthanisation agricole contribuait *« activement à la politique nationale de développement des énergies renouvelables, tout en assurant un complément de revenus pour les agriculteurs »*<sup>260</sup>.

---

<sup>254</sup> C. rural et de la pêche maritime, article L. 311-1.

<sup>255</sup> C. rural et de la pêche maritime, article L. 311-1.

<sup>256</sup> Assemblée Nationale, RAISON M., GUÉDON L., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, n° 2559, 17 juin 2010, p. 356.

<sup>257</sup> SABLIERE P., *Droit de l'énergie*, op. cit., par. 453.38, p. 1041.

CADIOU J., *Le déploiement de la politique de méthanisation agricole en France : implications pour la transition agroécologique*, op. cit.

<sup>258</sup> LE BAUT-FERRARESE B., « Les énergies renouvelables, nouveau champ d'activité pour les entrepreneurs agricoles », *Revue de droit rural (RDA)*, n° 399, dossier 2, Janvier 2012.

<sup>259</sup> ROUSSEL F., « La méthanisation agricole après la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de et de la pêche », *Revue de droit rural (RDA)*, n° 386, étude 26, Octobre 2010.

<sup>260</sup> « Dans une certaine mesure, ce procédé technique permet aussi le développement d'une activité complémentaire à l'agriculture ». Assemblée nationale, AUBERT J., MAYNIER-MILLEFERT M. (rapp.), *L'impact économique, industriel et environnemental des énergies renouvelables sur la transparence des financements et sur l'acceptabilité sociale des politiques de transition énergétique*, Rapport de la commission d'enquête, tome I, 25 juillet 2019, p. 158.

Voir également : Rép. min., n° 34057, JOAN 02 février 2021, p. 907, ROUAUX C.

Les décrets pris en application de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime en ont précisé les modalités d'application<sup>261</sup>. Codifiées à l'article D. 311-18 du code rural et de la pêche maritime, ces dispositions portent sur la qualité de l'exploitant d'une installation de méthanisation agricole ou la provenance des matières premières à partir desquelles l'énergie est produite. Pour bénéficier de la présomption du caractère agricole, l'installation doit être exploitée et l'énergie commercialisée par un exploitant agricole ou une structure détenue par des exploitants agricoles d'une part et les matières premières doivent être issues pour 50 % au moins de produits ou de sous-produits agricoles d'autre part.

La jurisprudence a précisé les conditions de reconnaissance du caractère agricole des unités de méthanisation. Le respect des critères établis par le code rural et de la pêche maritime (intrants majoritairement d'origine agricole et détention majoritaire de la structure par un exploitant agricole) n'est pas suffisant pour reconnaître le caractère agricole d'une installation de méthanisation. Le tribunal administratif de Rennes a posé le principe d'une hiérarchie entre les deux conditions législatives dans deux décisions du 8 juin 2018<sup>262</sup>. Le juge administratif retient qu'une unité de méthanisation située « *en dehors des parties urbanisées de la commune d'implantation, à proximité immédiate d'exploitations agricoles* » peut être qualifiée d'activité agricole si elle fonctionne « *essentiellement à partir d'intrants en provenance de différentes installations agricoles* »<sup>263</sup>. Le critère relatif à la nature et à la provenance des intrants utilisés pour la méthanisation prédominerait sur le critère tenant au lieu d'implantation de l'unité de méthanisation. Dans un jugement du 9 mai 2019, la cour administrative d'appel de Douai a, quant à elle, retenu que la réunion de deux conditions était nécessaire pour qu'une unité de méthanisation puisse être qualifiée d'activité agricole : elle doit utiliser « *plus de 50 % de matières premières provenant d'exploitations agricoles comme intrants* » et être conçue « *en lien étroit, d'un point de vue fonctionnel et économique, avec l'exploitation agricole dont elle dépend* ». Le juge administratif substitue ici le critère de la qualité de l'exploitant agricole au profit de l'identification d'un lien étroit entre l'unité de méthanisation et l'exploitation agricole. Pour apprécier l'existence de ce lien, la cour analyse la consistance du projet et son insertion

---

<sup>261</sup> C. rural et de la pêche maritime, article D. 311-18 : « *L'unité de méthanisation doit être exploitée et l'énergie commercialisée par un exploitant agricole ou une structure détenue majoritairement par des exploitants agricoles. Ces exploitants agricoles sont, soit des personnes physiques inscrites au registre mentionné à l'article L. 311-2, soit des personnes morales dont au moins l'un des associés, détenant au moins 50 % des parts de la société, est un exploitant agricole inscrit à ce registre* ».

Article 1 du décret n° 2011-190 du 16 février 2011 relatif aux modalités de production et de commercialisation agricoles de biogaz, d'électricité et de chaleur par méthanisation, publié au JORF n°42 du 19 février 2011 modifié par le décret n° 2017-1771 du 27 décembre 2017 modifiant les livres III à VII de la partie réglementaire du code rural et de la pêche maritime.

<sup>262</sup> TA Rennes, 8 juin 2018, n° 1602011 et n° 1700566, Inédits.

<sup>263</sup> *Ibid.*

dans son environnement : elle relève, en l'espèce, que la notice descriptive du projet présentait les caractéristiques du terrain d'assiette de l'unité de méthanisation et justifiait son implantation en zone agricole, notamment parce que le « *paysage environnant [était] exclusivement agricole* »<sup>264</sup>. Dans une décision du 19 juillet 2019, la cour administrative d'appel de Nantes a retenu des motifs différents pour qualifier une unité de méthanisation agricole<sup>265</sup>. Après avoir apprécié la nature et l'origine des intrants utilisés pour la production, elle a reconnu un usage agricole aux valorisations des produits de la méthanisation. Elle retient, d'une part, que les digestats issus du processus de méthanisation seront « *épandus sur six exploitations agricoles* » et, d'autre part, que l'énergie produite par le procédé servira, en partie, au chauffage d'installations agricoles.

Nonobstant l'édiction de critères législatifs et réglementaires pour la reconnaissance du caractère agricole de certaines unités de méthanisation, la jurisprudence apparaît procéder à une appréciation casuistique des projets qui lui sont présentés.

## ***2) Les implications de cette qualification***

Cette qualification constitue le quatrième motif de la promotion de la méthanisation. Elle participe à la singularité de la méthanisation par rapport aux autres énergies renouvelables dès lors qu'aucune autre d'entre elles n'a reçu de telle qualification.

Reconnaître le caractère agricole à une installation de méthanisation a des répercussions directes sur le régime juridique à cette spécificité. Pour Madame la Professeure Bernadette le Baut-Ferrarese, le cadre juridique propre à la méthanisation a été, à certains égards, conçu « *de façon à faciliter l'exercice de celle-ci* »<sup>266</sup> au regard de l'application de règles issues du droit rural.

En premier lieu, cette qualification implique de soumettre les activités agricoles à la méthanisation à certaines règles issues du droit rural. Le corpus applicable à l'activité intègre des normes de sources différentes tantôt propres à la production d'énergie par la valorisation de la biomasse, tantôt spécifiques aux activités agricoles issues du droit rural.

---

<sup>264</sup> CAA Douai, 1<sup>ère</sup> ch., formation à 3, 9 mai 2019, n° 17DA00698, Inédit.

<sup>265</sup> CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 19 juillet 2019, n° 18NT02791, Inédit.

<sup>266</sup> LE BAUT-FERRARESE B., « Les énergies renouvelables, nouveau champ d'activité pour les entrepreneurs agricoles », *Revue de droit rural (RDA)*, n° 399, dossier 2, Janvier 2012.

Le caractère agricole d'une installation impose aussi la transposition des règles concernant les exploitants agricoles. À titre d'exemple, les revenus tirés de la commercialisation du biogaz sont des revenus agricoles, et ce « *au prorata de la participation de l'exploitant agricole dans la structure exploitant et commercialisant l'énergie produite* »<sup>267</sup>. Les exploitants des installations de méthanisation sont également affiliés au régime social des professions agricoles aux exploitants des unités de méthanisation, comme le régime d'affiliation aux régimes de protection sociale des non-salariés et des salariés des professions agricoles en application de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime.

Le caractère agricole de l'installation commande enfin l'application d'un régime spécifique en matière d'implantation des unités de méthanisation. Cette dernière conséquence est la finalité recherchée par le législateur dans l'affirmation du caractère agricole de la méthanisation. L'objectif est de faciliter le développement des projets sur le territoire agricole<sup>268</sup>. Elle permet au législateur de lever les obstacles juridiques au développement de la méthanisation, notamment en facilitant leur implantation<sup>269</sup>. En effet, en zone agricole, si le principe issu du droit de l'urbanisme est que les constructions sont limitées sur les terres agricoles<sup>270</sup>, une exception existe pour les installations présentant un caractère agricole. Admettre ce dernier pour la méthanisation permet de dépasser cette contrainte et d'obtenir la délivrance d'un permis de construire<sup>271</sup>. Madame la Professeure Bernadette Le Baut-Ferrarese s'est intéressée à la question de l'implantation des installations de méthanisation en terres agricoles. Elle relevait notamment que ce régime dérogatoire était justifié par l'intérêt général des projets de production d'énergie renouvelable<sup>272</sup>.

En second lieu, l'accumulation de règles juridiques requiert leur articulation dans un cadre cohérent et efficient : assurant la promotion de l'activité sur le territoire agricole tout en favorisant la prévention des risques en matière d'environnement. Les interactions entre le droit

---

<sup>267</sup> C. rural et de la pêche maritime, article L. 311-1.

<sup>268</sup> DARSON A., *Transition énergétique et transition juridique : le développement des énergies de sources renouvelables en France*, op. cit., pp. 265-270.

<sup>269</sup> Sénat, CÉSAR G., REVET C., Rapport fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, n° 436 (2009-2010), 6 mai 2010, p. 153.

<sup>270</sup> Cf Partie 1 Titre 2 Chapitre 1 Section 2 : La maîtrise de l'implantation des installations de méthanisation par le droit de l'urbanisme

<sup>271</sup> Voir, à titre d'illustrations : CAA Douai, 1<sup>ère</sup> ch., formation à 3, 9 mai 2019, n° 17DA00698, Inédit ; CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 19 juillet 2019, n° 18NT02791, Inédit.

<sup>272</sup> LE BAUT-FERRARESE B., « Les énergies renouvelables, nouveau champ d'activité pour les entrepreneurs agricoles », *Revue de droit rural (RDA)*, n° 399, dossier 2, Janvier 2012.

de l'environnement et le droit rural sont maîtrisées par la recherche d'un équilibre. L'étude du cadre propre à la méthanisation nous permet d'exposer ce point.

Une illustration est l'élaboration des règles relatives à la valorisation du digestat. Le co-produit de la méthanisation est un fertilisant pouvant être utilisé comme engrais en agriculture. Si son usage et sa commercialisation sont autorisés et ont été promus par le secteur agricole, la prévention des atteintes à l'environnement a justifié d'en encadrer son épandage<sup>273</sup>.

La confrontation de ces objectifs peut également être illustrée par les difficultés de l'encadrement relatif aux cultures intermédiaires à vocation énergétique, et plus généralement le recours aux intrants d'origine agricole. Alors que le développement de la méthanisation est promu, le respect de la hiérarchie des usages agricoles a contraint le législateur à encadrer le recours à certains intrants pour limiter la concurrence entre les utilisations des cultures agricoles et le dévoiement de l'agriculture.

Enfin, reconnaître le caractère agricole de la méthanisation a également pour conséquence indirecte de conduire à la mobilisation des acteurs de la filière agricole.

Les politiques publiques en matière agricole assurent la promotion et la planification de la méthanisation. À titre d'exemple, en 2013, un plan « Énergie méthanisation autonomie azote » a été présenté conjointement par les ministres chargés de l'agriculture et de l'énergie, dans le but de « *développer un modèle français de méthanisation* ». Ce plan présentait un objectif spécifique à la méthanisation agricole : l'implantation de 1 000 « méthaniseurs à la ferme » avant 2020<sup>274</sup>.

L'adoption de lois portant spécifiquement sur l'agriculture constitue le cadre privilégié pour aborder des problématiques liées à la méthanisation. La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous dite loi « EGAlim » a porté la mise en place de mesures importantes concernant la méthanisation, et notamment le raccordement des

---

<sup>273</sup> ÉTRILLARD C., « L'agriculteur, acteur de la politique environnementale : le cas de l'épandage des boues d'épuration », *Revue de droit rural (RDA)*, n° 422, étude 8, Avril 2014.

<sup>274</sup> « Plan Énergie Méthanisation Azote », ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt et ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2013, 12 p.

installations de production aux réseaux de gaz naturel : le « droit à l'injection »<sup>275</sup>. Les dispositions issues de ce texte étaient de portée générale. Elles avaient vocation à s'appliquer à l'ensemble des installations de méthanisation et non seulement à celles présentant un caractère agricole. L'adoption de cet article avait alors été justifiée au motif qu'elle s'insérait dans le cadre des travaux initiés par le groupe de travail « Méthanisation » réuni à l'initiative du ministère chargé de l'énergie en 2018 et que le développement des énergies renouvelables, en particulier la méthanisation agricole, permettait de « *concilier les deux préoccupations de ce projet de loi : améliorer le revenu des agriculteurs tout en respectant l'environnement* »<sup>276</sup>.

Ce faisant, la mobilisation du secteur agricole concourt à accroître encore davantage l'éclatement des sources du droit en matière de méthanisation. Préjudiciable au développement de la filière, cet éclatement est source de complexité, d'inintelligibilité et parfois de contrariétés dans le cadre juridique de la méthanisation.

Les développements de la deuxième Section ont permis d'identifier les fondements du développement de la méthanisation non tirés de la protection de l'environnement. Ces motifs sont la contribution du développement de la méthanisation aux objectifs d'indépendance énergétique et l'inscription de l'activité dans la transition agroécologique. Le premier est commun à toutes les énergies renouvelables tandis que le second est spécifique à la méthanisation et à la valorisation énergétique d'intrants issus de l'agriculture (déchets et cultures).

---

<sup>275</sup> Le « droit à l'injection » désigne l'ensemble règles qui déterminent les conditions de raccordement des installations de production de biométhane sur les réseaux de gaz naturel, et les modalités de leur financement (Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, publiée au JORF n°253 du 1<sup>er</sup> novembre 2018).

Cf. Annexe 7 - L'injection du biométhane dans les réseaux et le renforcement des réseaux de gaz naturel : le droit à l'injection

<sup>276</sup> Assemblée nationale, MOREAU J.-B., Rapport de la commission des affaires économiques sur le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable, n° 627, 21 avril 2018, p. 703.



## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Dans ce premier Chapitre, nous avons exposé les fondements juridiques et politiques du développement de l'activité de production de biogaz par méthanisation. Cette étude préliminaire est nécessaire à la compréhension des enjeux scientifiques et politiques propres au changement climatique.

Dans ce cadre, nous avons étudié les motifs justifiant la promotion de la méthanisation, l'activité contribuant à la fois à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et au renforcement de la sécurité d'approvisionnement et s'inscrivant dans les politiques de transition énergétique, de gestion des déchets et de transition vers une économie circulaire ainsi que de transition agroécologique.

Nous avons dressé deux constats quant aux fondements de la méthanisation desquels nous pourrions tirer des enseignements. En premier lieu, si le développement de la méthanisation est justifié par sa contribution à la protection de l'environnement, il est également promu pour des causes étrangères à celle-ci. En second lieu, les motifs sont tantôt communs aux énergies renouvelables et tantôt spécifiques à la méthanisation.

La diversité de ces fondements éclaire notre recherche sur le cadre juridique de la méthanisation à plusieurs égards.

D'une part, elle met la lumière sur la singularité de la méthanisation parmi les activités de production d'énergies renouvelables en ce qu'elle est une activité de traitement de la biomasse et, dans certaines conditions, une activité agricole.

D'autre part, elle nous permet d'identifier les défis attachés à la construction d'un cadre juridique encadrant la méthanisation. D'abord, l'avènement de la production de gaz renouvelable implique d'adapter le droit de l'énergie et notamment de repenser le système normatif applicable au secteur gazier pour tenir compte de ses nouveaux enjeux de « *verdissement* ». Ensuite, la multitude des intérêts en présence pourra être employée pour expliquer les difficultés rencontrées par le législateur dans l'encadrement de cette activité. À

cette fin, ce dernier devra faire preuve d'innovation en empruntant des règles à divers corpus juridiques (droit de l'énergie, droit rural, droit de l'environnement, *etc.*).

Enfin, les différents enjeux attachés au développement de la méthanisation expliqueront les arbitrages réalisés en faveur de son développement. Par exemple, le dépassement de l'intérêt économique dans l'appréciation des projets au profit d'une prise en compte de la contribution au renforcement de la sécurité d'approvisionnement justifiera l'édiction de mesures de soutien à la production dans le cadre de la crise russo-ukrainienne.

Alors que la promotion de la méthanisation repose sur différents fondements, nous aurons l'occasion d'étudier l'organisation de celle-ci au moyen de sa planification dans le prochain Chapitre.

## CHAPITRE 2. LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT DE LA METHANISATION

La planification consiste en « *l'élaboration de normes cadres, de programmes destinés à orienter par des mesures incitatives ou la conclusion de contrats, l'action des entreprises à moyen ou à long terme ; définition d'objectifs économiques (industriels ou agricoles), nationaux ou régionaux, à atteindre au cours d'une période déterminée* »<sup>277</sup>. Selon la doctrine, la planification mêle des « *enjeux stratégiques et enjeux spatiaux, en associant interventionnisme de l'État et décentralisation, actant, dans le domaine climatique, la nécessité de développer la résilience des territoires* »<sup>278</sup>. C'est la raison elle repose sur une analyse des « *caractéristiques géographiques, physiques et socio-économiques des territoires* »<sup>279</sup>, laquelle est le préalable à l'identification des objectifs, des trajectoires et des moyens pour les satisfaire. Elle désigne l'action consistant à déterminer les conditions du développement d'une activité dans un espace-temps déterminé, lequel est considéré sous plusieurs aspects : économique, social, spatial et temporel. Selon la doctrine, la planification s'effectue après la réalisation d'étude et de réflexions prospectives<sup>280</sup>. Les documents de planification sont les instruments juridiques des politiques publiques. Ils permettent d'en assurer la mise en œuvre et le pilotage. Ainsi, la planification du développement des énergies renouvelables est un instrument de promotion de la filière.

Étudier la planification du développement de la méthanisation implique de comprendre les objectifs fixés et la méthode employée par le législateur pour assurer la promotion de cette filière. Pour y parvenir, nous emploierons une démarche consistant à analyser la structuration, les sources, le champ d'application et le contenu des documents de planification.

La planification désigne une variété de normes qui se distinguent selon l'échelle de temps appliquée, l'organe élaborant la norme ou le contenu du document. Sur ce dernier point, la doctrine distingue la planification stratégique du développement d'une activité (Section 1) et sa planification spatiale (Section 2)<sup>281</sup>. La première, la planification stratégique ou

---

<sup>277</sup> « Planification » in *Vocabulaire juridique*, CORNU G., *op. cit.*

<sup>278</sup> « Planification » in *Dictionnaire juridique du changement climatique*, TORRE-SCHAUB M., JÉZÉQUEL A., MORMETEAU B., MICHELOT A., *op. cit.*

<sup>279</sup> *Ibid.*

<sup>280</sup> « Planification » in *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, MERLIN P., CHOAY F., Puf, Quadrige, 3<sup>ème</sup> éd., 2015.

<sup>281</sup> VAN LANG A., *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 39.

« économique », porte sur la définition d'objectifs de développement économique et social d'une activité tandis que la seconde, la planification spatiale, porte sur « *l'aménagement du territoire et de l'urbanisme* »<sup>282</sup>. À cette étape de notre démonstration, une précision s'impose. Ces deux planifications ne doivent pas être considérées comme opposées, au contraire : elles sont « *complémentaires, et donc coordonnées* »<sup>283</sup>.

## SECTION 1. LA PLANIFICATION STRATEGIQUE DU DEVELOPPEMENT DE LA METHANISATION

La planification « stratégique » ou « économique » du développement renvoie à la programmation du développement de la filière sur une échelle donnée et à l'échelle du territoire national. Une variété de dénominations existe pour désigner les outils de planification : les plans, les schémas, les programmes, les documents, *etc.*<sup>284</sup>. Madame Marianne Moliner-Dubost précise que la diversité de la planification environnementale s'entend également par la portée variable des documents : stratégique ou prospective<sup>285</sup>.

Un lien fort existe entre la planification du développement de la méthanisation et la planification environnementale<sup>286</sup>. La planification stratégique du développement de la méthanisation traduit les objectifs des politiques publiques en matière d'énergie et d'environnement. Selon Monsieur le Professeur Jean-François Brisson, la planification et la protection de l'environnement sont « *étroitement liées* »<sup>287</sup> : ce dernier affirme que si la protection de l'environnement constitue une obligation juridique à la charge des autorités publiques, « *la transition vers des modes de vie, de production et d'échanges décarbonés, plus respectueux de la nature et de la biodiversité, exige une programmation sur le long terme des actions à mener* »<sup>288</sup>.

---

<sup>282</sup> VAN LANG A., *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 39.

<sup>283</sup> « Planification » in *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, MERLIN P., CHOAY F., op. cit.

<sup>284</sup> MOLINER-DUBOST M., *Droit de l'environnement*, Dalloz, Cours, 2<sup>ème</sup> éd., 2019, p.187 et s.

<sup>285</sup> *Ibid.*

<sup>286</sup> *Ibid.*

<sup>287</sup> BRISSON J.-F., « Chapitre 1. Les schémas locaux de protection de l'environnement » in *Les collectivités territoriales et la protection de l'environnement*, JANICOT L. (dir.), Berger-Levrault, Au fil du débat, 1<sup>ère</sup> éd., 2021, p. 33.

Cette idée est reprise par Monsieur Janin lorsqu'il affirme que « *l'environnement est en effet moins un domaine matériel de compétences qu'une finalité, un objectif à atteindre puisqu'il s'agit de le préserver, et cette finalité imprègne ou oriente de très nombreuses actions, qui elles, relèvent d'une approche matérielle* » (JANIN P., « Programmation et planification dans le domaine de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 2013/5, n° spécial, 2013, pp. 43-51).

<sup>288</sup> BRISSON J.-F., « Chapitre 1. Les schémas locaux de protection de l'environnement » in *Les collectivités territoriales et la protection de l'environnement*, JANICOT L. (dir.), Berger-Levrault, Au fil du débat, 1<sup>ère</sup> éd., 2021, p. 33.

En matière de méthanisation, l'exercice consiste en la définition des objectifs de développement de la production de biogaz ou de la valorisation du biogaz (I). Cette planification n'est pas figée et intangible mais a vocation à s'adapter aux politiques publiques et à l'évolution de leurs orientations (II).

## ***I. La définition des objectifs de développement de la production de biogaz par méthanisation***

À l'instar des motifs justifiant la promotion de l'activité, les objectifs de développement de la méthanisation se distinguent selon qu'ils portent sur la production de l'énergie renouvelable (A) ou sur la valorisation énergétique (B).

### **A. Les objectifs de développement de la production de l'énergie renouvelable**

Conçue comme activité de production d'énergie renouvelable, la méthanisation est assortie d'objectifs de développement qui s'articulent entre les objectifs définis à l'échelle législative (1) et les documents de planification (2).

#### ***1) La définition des objectifs de développement de l'activité de production de gaz renouvelable***

La planification du développement des énergies renouvelables est opérée à plusieurs échelles : européenne, nationale, régionale ou locale. L'Union européenne établit les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de sa politique en matière d'énergie. Ce faisant, elle assure la promotion du développement des énergies renouvelables<sup>289</sup>. Aussi, le droit de l'Union européenne précise que chaque État membre est libre de déterminer ses propres objectifs en matière de développement de ce type d'énergies à l'échelle nationale : tout État membre établit « *les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique* »<sup>290</sup>. L'Union européenne et ses États membres ont des compétences partagées dans le domaine de l'énergie.

---

<sup>289</sup> Traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne signé à Lisbonne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, article 176 A.

<sup>290</sup> *Ibid.*

La planification du développement des énergies nouvelles et renouvelables doit être étudiée à ces deux échelles.

À l'échelle européenne, les objectifs de développement des énergies renouvelables sont définis dans les directives relatives à la promotion des énergies renouvelables adoptées en 2009, en 2018 et en 2023. Ces textes fixent les principes d'une planification du développement de ces filières ainsi que des objectifs quantitatifs à atteindre. Le premier article de chacune d'elles présente son objet et son champ d'application, à savoir la définition d'un cadre commun pour la promotion de la production d'énergie à partir de sources renouvelables. Dans ce cadre, le texte a pour objet de fixer « *des objectifs nationaux contraignants concernant la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie* »<sup>291</sup>.

En premier lieu, ce texte définit les principes et les objectifs assignés à la planification du développement des énergies renouvelables. Reprenant les dispositions de la version adoptée en 2009, la directive (UE) 2018/2001 modifiée en 2023 établit les objectifs attachés à la planification, et plus précisément celui de permettre le « *déploiement rapide de l'énergie produite à partir de sources renouvelables* »<sup>292</sup>. Ensuite, elle précise les règles de la planification comme la prise en compte de l'« *utilité générale en termes de durabilité et d'environnement* » et de la contribution apportée par l'énergie renouvelable dans la réalisation des objectifs environnementaux et de changement climatique<sup>293</sup>. La planification doit être cohérente avec le droit de l'Union en matière d'environnement.

En second lieu, ces textes définissent les objectifs de développement des énergies renouvelables, lesquels sont définis à travers leur part dans la consommation globale d'énergie de l'Union. Ces objectifs ont été progressivement revus à la hausse.

La directive 2009/28/CE avait fixé l'objectif de porter à au moins 20 % d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale d'énergie d'ici à 2020, dont au

---

<sup>291</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, article 1 « Objet et champ d'application ».

<sup>292</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, cons. 44 et 45.

<sup>293</sup> *Ibid.*

moins 10 % dans le secteur des transports<sup>294</sup>. En 2018, le législateur a rehaussé ce pourcentage à « *au moins 32 % la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale d'énergie, dont au moins 14 % dans le secteur des transports et au moins 40 % dans celui du chauffage et du refroidissement d'ici à 2030* »<sup>295</sup>. L'article 29 de la directive a également fixé des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 50 à 80 % pour les biocarburants, le biogaz consommé dans le secteur des transports et les bioliquides et la production d'électricité, de chaleur et de froid à partir de combustibles issus de la biomasse.

Dans le cadre de ses réflexions sur l'adoption du Pacte vert pour l'Europe et des objectifs du plan RePowerEU<sup>296</sup>, la Commission européenne a souhaité réévaluer ses ambitions à la hausse en matière de développement des énergies renouvelables<sup>297</sup>. Dans sa communication du 18 mai 2022 concernant le plan RePowerEU, elle a fixé des objectifs spécifiques au développement de la filière du biogaz et du biométhane. La Commission a présenté des mesures destinées à « *intensifier l'utilisation du biométhane* » au sein de l'Union européenne dans le plan RePowerEU publié en mars et mai 2022<sup>298</sup>. L'exécutif communautaire a pour ambition d'atteindre l'objectif de développer la production durable de biométhane jusqu'à 35 milliards de m<sup>3</sup> d'ici à 2030 et estime les besoins en investissements attachés à la promotion de la filière au sein de l'Union européenne<sup>299</sup>.

La directive (UE) 2023/2413 apporte une série de modifications à la directive (UE) 2018/2001 en vue d'accélérer le déploiement des filières de production d'énergies renouvelables.

D'une part, ce texte a révisé le premier paragraphe de l'article 3 de la directive (UE) 2018/2001 qui prévoit l'augmentation de 32% à 42,5% voire 45% de la part d'énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union européenne en 2030<sup>300</sup>. La directive crée un

---

<sup>294</sup> Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, publiée au JOUE du 5 juin 2009, article 3.

<sup>295</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, articles 3, 23 et 25.

<sup>296</sup> Le plan RePowerEU est un plan visant à réduire rapidement la dépendance à l'égard des combustibles fossiles russes et à accélérer la transition écologique présenté en mai 2022 par la Commission européenne.

<sup>297</sup> « Pacte vert pour l'Europe: l'UE convient d'une législation plus stricte pour accélérer le déploiement des énergies renouvelables », Commission européenne, communiqué de presse, 30 mars 2023. Accessible en ligne, consulté en juillet 2023.

<sup>298</sup> Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil européen, au Comité économique et social européen et au comité des régions, Plan RePowerEU, COM(2022) 230 final, 18 mai 2022.

<sup>299</sup> *Ibid.*

<sup>300</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables modifiée par la directive 2023/2413 du 18 octobre 2023, article 3, al. 1 : « 1. Les États membres veillent collectivement à ce que la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union en 2030 soit d'au moins 42,5 % » et « Les États membres s'efforcent

nouvel objectif relatif à la part des technologies innovantes de la capacité nouvellement installée d'énergie renouvelable, d'au moins 5 % d'ici à 2030.

D'autre part, ce texte a précisé l'objectif de développement de l'énergie issue de la biomasse en modifiant le troisième paragraphe de l'article 3 de la directive (UE) 2018/2001. Ainsi, le texte affirme les principes du développement de la production d'énergie à partir de la biomasse et ses conditions, à savoir, selon Maître Arnaud Gossement « *la réduction des effets de distorsion indus sur le marché des matières premières issues de la biomasse et l'incidence négative sur la biodiversité, l'environnement et le climat, la réforme des régimes d'aide en faveur de l'énergie produite à partir de biocarburants, de bioliquides et de combustibles ou carburants issus de la biomasse, l'encadrement de la dérogation au principe d'utilisation en cascade de la biomasse et l'interdiction de certaines aides financières directes par les États en la matière* »<sup>301</sup>. Ces dispositions sont applicables à la production de biogaz par méthanisation.

Dans la continuité de la politique européenne, la planification à l'échelle nationale s'inscrit dans le contexte de la politique de transition énergétique.

Les objectifs de développement de gaz renouvelables sont définis dans des lois relatives au secteur de l'énergie et dans des documents spécifiques de planification. Les objectifs européens en matière de développement ont été transposés et précisés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie. Cette disposition définit les objectifs de développement des énergies renouvelables dans la consommation énergétique française, et notamment celui de « *porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 33 % au moins de cette consommation en 2030 ; à cette date, pour parvenir à cet objectif, les énergies renouvelables doivent représenter au moins 40 % de la production d'électricité, 38 % de la consommation finale de chaleur, 15 % de la consommation finale de carburant et 10 % de la consommation de gaz. Pour l'application du 4° de cet article, la consommation de gaz comprend celle de gaz renouvelable, dont le biogaz, au sens de l'article L. 445-1, et de gaz bas-carbone, au sens de l'article L. 447-1* »<sup>302</sup>. Cet article a fait l'objet de nombreuses révisions renforçant ces objectifs. L'article L. 100-4 du code de l'environnement est issu de la loi n°

---

*collectivement de porter à 45 % la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union en 2030* ».

<sup>301</sup> « Énergies renouvelables : ce qu'il faut retenir de la nouvelle et importante directive "RED III" n°2023/2413 du 18 octobre 2023 », GOSSEMENT A., Blog.gossement-avocats., 1<sup>er</sup> novembre 2023. Accessible en ligne, consulté le 18 novembre 2023.

<sup>302</sup> C. énergie, article L. 100-4.



2015-992 du 17 août 2015. Les débats parlementaires entourant l'adoption de cet article sont éclairants sur la volonté du législateur de favoriser le développement des énergies renouvelables en vue d'atteindre les objectifs définis dans l'Accord de Paris. L'objectif d'atteindre 10 % d'énergie renouvelable dans la consommation de gaz à l'horizon 2030 vise à « *envoyer un signal fort en faveur du développement du biogaz* » via cet objectif, et de « *fixer une ambition à la hauteur des enjeux industriels du secteur* »<sup>303</sup>. Il a été modifié une première fois en 2019, par la loi n° 2019/1147 du 8 novembre 2019 qui a fait évoluer la disposition en vue de déterminer un objectif minimal à atteindre d'ici 2030 en précisant que les énergies renouvelables doivent représenter « au moins » 15 et 10 % de la consommation de gaz d'ici à 2030 à la hausse. En 2021, le législateur a fait évoluer l'objectif relatif aux énergies renouvelables de 32 à 33% d'ici 2030. Enfin, en 2023, la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 a clarifié l'objectif applicable en matière gazière en précisant la nature des gaz visés par la disposition. En vertu de cette disposition, il est entendu que l'objectif de 10% d'énergie renouvelable dans la consommation de gaz comprend la consommation de gaz renouvelable, dont le biogaz, au sens de l'article L.445-1, et de gaz bas-carbone, au sens de l'article L. 447-1 du code de l'énergie<sup>304</sup>. Selon les rapports parlementaires précédant l'adoption du texte, cette mesure s'inscrit dans l'intégration des gaz renouvelables et des gaz bas-carbone dans les dispositions du code de l'énergie<sup>305</sup>.

Il résulte de l'article L. 100-1 A du code de l'énergie dans sa rédaction actuelle que la planification de la politique énergétique s'articule autour de plusieurs textes à savoir : une loi de planification générale, la loi de programmation sur l'énergie et le climat, et de différents documents réglementaires détaillant les objectifs de cette loi. Ce corpus présenterait ainsi la stratégie française pour l'énergie et le climat<sup>306</sup>.

D'une part, l'article L. 100-1 A du code de l'énergie définit les conditions d'adoption de la loi de programmation sur l'énergie et le climat et son contenu. Plus précisément, le législateur doit fixer dans ce texte les objectifs et les priorités d'action de la politique énergétique nationale

---

<sup>303</sup> Assemblée nationale, GIRAUD J., BAUPIN D., AUBERT J., Rapport fait au nom de la commission spéciale pour l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, n° 2188, 27 septembre 2014, p. 111.

<sup>304</sup> Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, publiée au JORF n°60 du 11 mars 2023.

<sup>305</sup> Assemblée nationale, ALFARANDI H., BOTHOREL E., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, n° 526, 26 novembre 2022, p. 219.

<sup>306</sup> « Programmes pluriannuels de l'énergie », site internet du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Accessible en ligne, consulté le 5 novembre 2019.

qu'elle doit mettre en œuvre pour répondre à l'urgence écologique et climatique. La loi n° 2019-1147 du 9 novembre 2019 a créé la loi quinquennale de programmation sur l'énergie et le climat. Si le texte prévoit que cette loi aurait dû être adoptée avant le 1<sup>er</sup> juillet 2023, elle n'a pas été publiée au jour de notre recherche.

D'autre part, l'article énumère les documents (programmations, stratégies, plans) détaillant les objectifs législatifs et dont le contenu doit être compatible avec ces derniers. Ces documents sont : la PPE, le plafond national des émissions de gaz à effet de serre, la stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, le plan national intégré en matière d'énergie et de climat imposé par la réglementation européenne et enfin la stratégie de rénovation à long terme. Dans le cadre de notre étude, nous n'étudierons que les documents de planification détaillant les objectifs en matière de développement de la production de biogaz par méthanisation à travers la stratégie nationale bas-carbone et la programmation pluriannuelle de l'énergie.

## ***2) Les documents de planification***

Les objectifs législatifs sont déclinés dans des documents de planification qui définissent les enjeux de la politique énergétique à l'échelle de la France et les moyens mis en œuvre pour son pilotage. Ils figurent aux articles L.100-1 A à L.100-5 du code de l'énergie. Dans le cadre de notre recherche, nous souhaitons présenter l'architecture générale de la planification en matière de politique énergétique. Nous détaillerons avec précision les documents de planification relatifs aux énergies renouvelables, précisant les objectifs de développement de la production de biogaz par méthanisation : la stratégie nationale bas-carbone (a) puis la programmation pluriannuelle de l'énergie (b).

### **a. La stratégie nationale bas-carbone ou « SNBC »**

La SNBC est la feuille de route de la France pour lutter contre le changement climatique. Elle donne des orientations pour mettre en œuvre, dans tous les secteurs d'activité, la transition vers une économie bas-carbone, circulaire et durable. Elle définit les moyens pour atteindre deux objectifs : la neutralité carbone à l'horizon 2050 et la réduction de l'empreinte carbone de la consommation des Français<sup>307</sup>. Elle a été introduite par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 et

---

<sup>307</sup> « La Stratégie Nationale Bas Carbone », ministère de la Transition écologique et solidaire, Mars 2020, 192 p.

est encadrée par les articles L. 222-1 A et suivants du code de l'environnement<sup>308</sup>. Une première stratégie nationale a été adoptée en 2015 et une seconde en 2018 dans le but de se conformer aux objectifs de neutralité carbone à horizon 2050. La nouvelle version de la stratégie et les budgets carbone pour les périodes 2019-2023, 2024- 2028 et 2029-2033 a été adoptée par le décret n° 2020-457 en date du 21 avril 2020<sup>309</sup>.

La SNBC fixe des objectifs de développement de la production de biogaz par méthanisation et de valorisation énergétique de déchets. Les conclusions de la SNBC proposent de définir un cadre incitant à la maîtrise de la demande en énergie ainsi que les matières, en privilégiant les énergies décarbonées et l'économie circulaire<sup>310</sup>. Dans ce cadre, elle incite à « *développer le tri et la valorisation des déchets industriels, en respectant la hiérarchie de traitement des déchets* », et notamment à développer la production de chaleur et de gaz renouvelables<sup>311</sup>.

#### b. La programmation pluriannuelle de l'énergie ou « PPE »

La PPE est l'outil réglementaire de pilotage de la politique énergétique<sup>312</sup>. Le document a pour objet la définition des orientations et des priorités d'action des pouvoirs publics afin d'atteindre les objectifs de la politique énergétique<sup>313</sup>. La PPE a été créée par la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Elle est encadrée par les dispositions des articles L. 141-1 à L.141-4 du code de l'énergie. Les travaux parlementaires entourant le vote de cette loi nous permettent de comprendre les motivations du législateur quant à sa mise en place. D'une part, il s'agissait de simplifier la lecture de la planification en substituant un document unique à des documents épars portant sur divers points. D'autre part, il s'agissait de traduire les objectifs assignés à la politique énergétique et leur donner une réelle effectivité en vue de leur atteinte<sup>314</sup>. Ainsi, la trajectoire définie dans la PPE doit permettre d'atteindre les objectifs fixés par la loi quinquennale de programmation et les objectifs fixés

---

<sup>308</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, publiée au JORF n°189 du 18 août 2015, article 173.

<sup>309</sup> Décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone, publié au JORF n°99 du 23 avril 2020.

<sup>310</sup> « La Stratégie Nationale Bas Carbone », ministère de la Transition écologique et solidaire, Mars 2020, p. 115

<sup>311</sup> *Ibid.*

<sup>312</sup> « Programmes pluriannuels de l'énergie », site internet du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Accessible en ligne, consulté le 5 novembre 2019.

<sup>313</sup> *Ibid.*

<sup>314</sup> Sénat, PONIATOWSKI L., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables, n° 285 (2016-2017), 11 janvier 2017, p. 172 et s.

par la stratégie bas-carbone<sup>315</sup>. Deux PPE ont été prises par le pouvoir réglementaire entre 2016 et 2020 : le décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie pour les périodes 2016-2018 et 2019-2023<sup>316</sup> et le décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2023 et 2024-2028<sup>317</sup>.

La PPE détaille la politique énergétique, et plus précisément les questions de la sécurité d'approvisionnement, de l'efficacité énergétique et de la baisse de consommation d'énergie primaire, la stratégie de développement de la mobilité propre ou encore les schémas de développement des réseaux et du stockage des énergies. Parmi les différents volets de la PPE, figurent les objectifs de développement de la production des énergies renouvelables et de récupération, précisés pour chacune des filières de production, et la programmation des procédures de mise en concurrence pour l'allocation de dispositifs de soutien public.

La PPE fixe des objectifs de développement de la production de biogaz par méthanisation et de valorisation énergétique de déchets.

D'une part, les différentes PPE ont précisé les objectifs en matière de production de gaz renouvelables et de biogaz, lesquels ont été revus à la baisse par le second document. Le décret n° 2016-1442 a fixé les premiers objectifs en matière de développement du biogaz par méthanisation<sup>318</sup> : celui d'atteindre 8 TWh de biogaz injecté dans les réseaux à horizon 2023 et celui d'atteindre 7,3 TWh de biogaz pour produire 2,6 TWh d'électricité à horizon 2023, soit un total de 15,3 TWh. Le décret n° 2020-456 les a révisés à la baisse<sup>319</sup> : il prévoit un total de 14 TWh de biogaz consommé, dont 6 TWh injectés dans les réseaux de gaz naturel. En outre, le document de planification prévoit des objectifs à plus long terme : 24 et 32 TWh de biogaz, dont 14 à 22 TWh de gaz injecté dans les réseaux de gaz naturel à horizon 2028. Alors que la loi prévoit un objectif de verdissement du gaz d'au moins 10%, le décret du n° 2020-456 présente des objectifs dans la perspective d'un taux de 7 % de la consommation de gaz en 2030, et ce, en le conditionnant à une réduction des coûts de production.

---

<sup>315</sup> C. énergie, article L. 141-1.

<sup>316</sup> Décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie, publié au JORF n°252 du 28 octobre 2016.

<sup>317</sup> Décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie, publié au JORF n°99 du 23 avril 2020.

<sup>318</sup> Décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie, publié au JORF n°252 du 28 octobre 2016.

<sup>319</sup> Décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie, publié au JORF n°99 du 23 avril 2020.

D'autre part, le décret n° 2020-456 a défini des objectifs relatifs à la valorisation énergétique de déchets<sup>320</sup>. Ces objectifs s'additionnent à ceux définis pour la production d'énergie renouvelable. La contribution de la valorisation énergétique de déchets, ou l'utilisation de déchets à des fins de production d'énergie au développement d'une économie circulaire se vérifie lorsqu'elle est réalisée sur des déchets n'ayant pu être évités et non valorisables. De la sorte, la PPE fixe des objectifs en matière d'utilisation de déchets à l'horizon 2025.

En outre, la PPE aborde la question du développement de la méthanisation sous l'angle économique. La définition des objectifs généraux de développement par filières d'énergies renouvelables tient compte de « *l'intégration et l'équilibre de plusieurs enjeux* »<sup>321</sup> : l'enjeu environnemental requiert de maîtriser les incidences des projets sur l'environnement, l'enjeu de faisabilité fait référence à l'acceptabilité des projets et les enjeux financier et économique renvoient aux coûts de développement des projets. Le premier, l'enjeu financier, impose d'orienter le développement « *vers les filières les plus compétitives, ou qui disposent d'un potentiel de réduction des coûts qui les rendra compétitives dans un futur proche sans exclure les filières moins matures mais susceptibles d'apporter une contribution à moyen terme* » tandis que le second, l'enjeu économique, implique de « *donner une visibilité aux acteurs économiques et à soutenir ainsi l'investissement et la croissance du secteur, contribuant à la création d'emplois dans les filières de la transition énergétique et dans l'ensemble de l'économie* »<sup>322</sup>. La PPE adoptée en 2020 impose la réduction des coûts liés au soutien public à la production de biométhane. Plus précisément, elle fixe la baisse des tarifs d'achat de biométhane et la mise en place d'un système d'appel d'offres afin d'obliger les producteurs de biométhane à réduire leurs coûts de production<sup>323</sup>. L'objectif est la réduction du coût de production du biométhane à une moyenne de 75€/MWh PCS en 2023 et à 60€/MWh en 2030<sup>324</sup>.

À travers l'analyse de la PPE, nous notons que la question économique est au cœur de la planification du développement des énergies renouvelables : les pouvoirs publics sont tenus de

---

<sup>320</sup> Décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie, publié au JORF n°99 du 23 avril 2020.

<sup>321</sup> « Programmation pluriannuelle de l'énergie 2016-2023 », ministère de la Transition écologique et solidaire, Synthèse, Octobre 2016, p. 12.

<sup>322</sup> Ibid.

<sup>323</sup> « Programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2028 », ministère de la Transition écologique et solidaire, Avril 2020, p. 105.

<sup>324</sup> « Programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2028 », ministère de la Transition écologique et solidaire, Avril 2020, p. 106.

procéder à une mise en balance l'objectif de développement des énergies renouvelables et l'impératif de maîtrise du coût de l'énergie. Il apparaît qu'en la matière, la question environnementale n'est plus l'élément décisionnel.

## **B. Les objectifs de développement de la valorisation énergétique**

La planification du développement de la production d'énergie renouvelable par méthanisation a été complétée par des objectifs de développement propres à la valorisation énergétique (1). La coexistence de ces objectifs permet une adaptation du cadre aux spécificités de la méthanisation par rapport aux autres énergies renouvelables. En contrepartie, elle commande un travail d'harmonisation du cadre de la planification de la méthanisation (2).

### ***1) La définition des objectifs de développement de la valorisation énergétique***

Le développement de la méthanisation, conçue comme une activité de valorisation énergétique, est planifié à l'échelle législative (a) et dans des documents de planification (b).

#### **a. Les objectifs définis à l'échelle législative**

Les législateurs européen et français ont fixé des objectifs de développement de la valorisation énergétique de déchets par méthanisation. Définis dans le contexte de politiques destinées à améliorer la gestion des déchets, promouvoir l'économie circulaire ou encore contribuer à la transition du secteur agricole, ces objectifs sont issus de lois relatives au secteur de l'environnement et l'énergie ou bien de documents spécifiques de planification.

Le législateur national planifie l'essor de la valorisation énergétique de la biomasse par méthanisation à l'échelle nationale. La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a identifié la méthanisation parmi les procédés de valorisation énergétique<sup>325</sup>. Elle y figure dans la hiérarchie des modes de traitement des déchets<sup>326</sup>. La loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 inscrit l'objectif de

---

<sup>325</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, publiée au JORF n°179 du 5 août 2009, article 46.

<sup>326</sup> *Ibid.*

« valorisation [...] de la biomasse à des fins de matériaux et d'énergie » parmi les objectifs de la politique énergétique<sup>327</sup>. Elle a reconnu que la méthanisation contribue à la politique de transition énergétique et au développement des énergies renouvelables. Enfin, la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a fixé un objectif quantitatif en matière de valorisation énergétique des déchets<sup>328</sup>. L'objectif est d'assurer « la valorisation énergétique d'au moins 70 % des déchets » parmi les objectifs de notre politique nationale de prévention et de gestion des déchets<sup>329</sup>. Cet objectif assure indirectement la promotion de la filière de production de biogaz par méthanisation.

À cet égard, il nous semble que la promotion de la valorisation énergétique de déchets est décorrélée de la promotion de la production d'énergie à partir de sources renouvelables. En effet, la promotion de la valorisation énergétique de déchets n'apparaît pas liée à la qualification du produit mais ne serait être justifiée qu'au regard de son inscription dans la politique de gestion des déchets.

Les objectifs de développement des activités de valorisation énergétique de déchets ne sont pas liés à ceux de développement de la production d'énergie ou de gaz renouvelable. Pour nous en convaincre, nous pouvons relever qu'en 2021 le législateur a souhaité promouvoir la valorisation énergétique réalisée à partir « de combustibles solides de récupération [...] dans des installations ayant pour finalité la production de gaz »<sup>330</sup>, c'est-à-dire de la pyrogazéification. Non-produit à partir de la biomasse, le gaz issu d'un tel procédé n'est pas une énergie renouvelable au sens de la réglementation européenne. Les deux motifs de promotion sont indépendants.

## b. Les documents de planification

Plusieurs documents de planification détaillent les objectifs de développement de la valorisation énergétique par méthanisation. Dans le cadre de notre étude, nous présenterons le plan national

---

<sup>327</sup> C. énergie, article L. 100-2, issu de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, publiée au JORF n°261 du 9 novembre 2019.

<sup>328</sup> SILICANI J.-L., « La planification écologique : un nouvel outil pour l'action publique ? », *Énergie – Environnement – Infrastructures*, n° 7, repère 7, Juillet 2023.

<sup>329</sup> C. environnement, article L. 541-1, issu de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, publiée au JORF n°0196 du 24 août 2021.

<sup>330</sup> C. environnement, article L. 541-1, issu de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, publiée au JORF n°0196 du 24 août 2021.

de prévention des déchets, la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse et le plan « Énergie Méthanisation Autonomie Azote ».

**[Le plan national de prévention des déchets]** Le plan national de prévention des déchets présente des objectifs de développement non quantitatifs en matière de développement de la valorisation énergétique. Il définit le cadre pour atteindre les objectifs de la politique nationale de prévention et de gestion des déchets définis à l'article L. 541-1 du même code. L'obligation de réaliser de tels plans de prévention des déchets est issue du droit de l'Union européenne, et notamment des dispositions de directive (UE) 2008/98/CE.

Le plan national de prévention des déchets présente différentes mesures concernant la gestion des biodéchets. Le plan contient les objectifs nationaux et les orientations des politiques de prévention des déchets, parmi lesquels des mesures en faveur de la valorisation énergétique de déchets. Il rappelle l'obligation issue de la directive (UE) 2008/98/CE en vertu de laquelle l'ensemble des biodéchets devront faire l'objet d'un tri à la source au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2024. Ce tri sera réalisé par une valorisation par compostage de proximité ou par une collecte en vue de leur méthanisation. Le plan national de prévention des déchets intègre ainsi indirectement l'objectif de développement de la méthanisation à travers la gestion des biodéchets.

L'article L. 541-11 du code de l'environnement définit les conditions d'élaboration et le contenu du plan national de prévention des déchets. Il est établi par le ministre chargé de l'environnement après une consultation du public de deux mois. Plusieurs plans nationaux ont été adoptés depuis la création de cette disposition. Le troisième plan national de prévention des déchets a été publié et porte sur la période 2021-2027<sup>331</sup>. Ce dernier actualise les mesures de planification de la prévention des déchets au regard des réformes engagées en matière d'économie circulaire. Il s'articule autour de différents axes : l'intégration des déchets dans la conception des produits, l'allongement de la durée d'usage des produits en favorisant leur réparation ou la prévention de leur production. La méthanisation y est mentionnée en ce qu'elle permet la valorisation de « proximité des biodéchets »<sup>332</sup>.

---

<sup>331</sup> « Plan national de prévention des déchets », ministère de la Transition écologique et solidaire, 2021-2027, 56 p.

<sup>332</sup> « Plan national de prévention des déchets », ministère de la Transition écologique et solidaire, 2021-2027, p. 48.



**[La stratégie nationale de mobilisation de la biomasse ou « SNMB »]** La SNMB définit les conditions de l'approvisionnement des installations de production d'énergie par valorisation énergétique et les moyens pour en favoriser l'essor. Elle a pour but de préciser les orientations, les recommandations et les actions concernant les filières de production et de valorisation de la biomasse susceptible d'avoir un usage énergétique<sup>333</sup>.

La SNMB a été créée par la loi n° 2015-991 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte. Les règles applicables ont été précisées par le décret n° 2016-1134 du 19 août 2016 et figurent désormais aux articles L. 141-1 et D. 211-1 et suivants du code de l'environnement<sup>334</sup>.

La SNMB a été adoptée en 2018 par l'arrêté du 26 février 2018<sup>335</sup>. Elle présente un état des lieux des marchés de la biomasse et des conditions de valorisation énergétique (enjeux de soutenabilité, sources d'approvisionnement, besoins énergétiques, *etc.*). Le document note que l'accélération de la valorisation énergétique a une « *incidence positive sur la réduction de la dépendance aux énergies fossiles* »<sup>336</sup>. La SNMB vise ainsi à contribuer à l'atteinte des objectifs définis dans la PPE notamment en ce qui concerne « *le renforcement des actions de mobilisation de la biomasse, permettant notamment une valorisation énergétique sous forme de chaleur ou dans des installations de méthanisation* »<sup>337</sup>. Le document de planification oriente également les conditions de l'approvisionnement des installations de méthanisation sur le territoire national. Elle confirme que la méthanisation est « *développée en France dans une logique d'économie circulaire, permettant de répondre à une problématique de meilleure valorisation des déchets et des effluents d'élevage, avant de pourvoir à des besoins énergétiques éventuels* »<sup>338</sup>.

**[Le plan « Énergie Méthanisation Autonomie Azote » ou « EMAA »]** Le plan « Énergie Méthanisation Autonomie Azote » a été élaboré en 2018 par les ministres chargés de

---

<sup>333</sup> C. énergie, articles D. 211-1 à D. 211-4.

<sup>334</sup> C. environnement, articles D. 211-1 et s., issus de l'article A du décret n° 2016-1134 du 19 août 2016 relatif à la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse et aux schémas régionaux biomasse, publié au JORF n°194 du 21 août 2016.

<sup>335</sup> Arrêté du 26 février 2018 portant publication de la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse, publié au JORF n°63 du 16 mars 2018.

<sup>336</sup> « Stratégie nationale de mobilisation de la biomasse », ministère de la Transition écologique et solidaire, Février 2018, p. 27.

<sup>337</sup> *Ibid.*

<sup>338</sup> « Stratégie nationale de mobilisation de la biomasse », ministère de la Transition écologique et solidaire, Février 2018, p. 29.

l'agriculture et de l'énergie. Ce document a pour objet de présenter des propositions visant, d'une part, à gérer l'azote dans une logique globale sur les territoires, en valorisant l'azote organique, en particulier celui issu des effluents d'élevage, et en diminuant la dépendance de l'agriculture française à l'azote minéral et, d'autre part, à « *développer un modèle français de la méthanisation* ». Il entend favoriser le traitement des effluents d'élevages et des déchets agricoles par la méthanisation agricole. Le plan EMAA encourage le développement de la méthanisation agricole : il a fixé l'objectif de l'implantation de 1000 méthaniseurs « à la ferme » avant 2020<sup>339</sup>.

**[La planification de la transition vers l'économie circulaire]** Plusieurs communications et plans en matière de transition vers une économie circulaire organisent le développement de la méthanisation et définissent les moyens de son accélération.

La Feuille de route économie circulaire publiée par le ministère de la Transition écologique et solidaire en avril 2018 prévoit, par exemple, une mesure cherchant à faciliter le développement de la méthanisation<sup>340</sup>. Cette mesure s'inscrit dans la partie relative à la valorisation des déchets pour l'économie circulaire. Elle porte sur la simplification des règles juridiques applicables aux installations de méthanisation issues de la législation des ICPE en vue d'en faciliter le déploiement<sup>341</sup>. Dans son plan d'action pour une économie circulaire « Pour une Europe plus propre et plus compétitive » publié en 2020, la Commission européenne préconisait aussi d'intégrer les objectifs de l'économie circulaire dans la planification du développement des énergies renouvelables<sup>342</sup>. De la même manière, le Parlement européen a adopté une résolution sur ce nouveau plan européen relatif à l'économie circulaire le 10 février 2021 où il recommandait de soutenir le développement des filières de traitement de déchet, et notamment le recyclage des biodéchets pour produire de l'énergie renouvelable.

---

<sup>339</sup> « Plan Énergie Méthanisation Azote », ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt et ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2013, 12 p.

<sup>340</sup> « Feuille de route « Économie circulaire », 50 mesures pour une économie 100% circulaire », ministère de la Transition écologique et solidaire, Avril 2018, 46 p.

<sup>341</sup> « Feuille de route « Économie circulaire », 50 mesures pour une économie 100% circulaire », ministère de la Transition écologique et solidaire, Avril 2018, mesure 37, pp. 30-31.

<sup>342</sup> Commission européenne, Communication, Un nouveau plan d'action pour une économie circulaire, Pour une Europe plus propre et plus compétitive, COM(2020) 98 final, 11 mars 2020.

## 2) *L'harmonisation nécessaire du cadre de la planification*

La planification de la méthanisation mêle des mesures associées au développement des énergies renouvelables et des mesures en matière de la valorisation énergétique. Le cadre de la planification est constitué d'une accumulation d'objectifs, de valeurs contraignantes distinctes et de sources variées.

Dans le cadre de notre recherche, nous nous sommes interrogés sur l'efficacité du cadre de la planification. Si l'adaptabilité du cadre aux spécificités de l'activité est favorable à la méthanisation en ce qu'elle permet une planification fine et propre du développement de la méthanisation, elle est également une limite à son efficacité.

En premier lieu, l'évolution du cadre est la source d'un cadre instable parce qu'il est en perpétuelle redéfinition. Cette instabilité peut être source d'insécurité juridique pour les acteurs de la filière. En second lieu, l'accumulation de normes en matière de planification peut être source de complexité et d'inintelligibilité du cadre. Le développement dépend de plusieurs facteurs : « *des ressources disponibles, de leur proximité, des caractéristiques de l'économie locale et de leur impact sur le processus de décision* »<sup>343</sup>, ce qui explique l'hétérogénéité de sa planification. Maîtres Christian Huglo et Corine Lepage se sont interrogés sur les limites de la planification écologique dans les mêmes termes. Dans ce cadre, ils ont identifié de « *graves manquements* » à la planification et les ont listés (les points de blocage, la nécessité d'accélérer la planification, *etc.*)<sup>344</sup>.

La planification du développement de la méthanisation est spécifique à l'activité. Elle s'articule autour d'objectifs pour l'essor des énergies renouvelables et d'objectifs propres à la valorisation énergétique. Dans la suite de nos développements, notre attention sera spécifiquement portée sur l'étude des objectifs de transition énergétique. En effet, leur évolution traduit l'attention du législateur en matière d'adaptation et de renforcement des objectifs en la matière.

---

<sup>343</sup> BIOTEAU T., BELINE F., LAURENT F., GIRAULT R., TRETYAKOV O., BORET F., BALYNSKA M., « Analyse spatialisée pour l'aide à la planification des projets de méthanisation collective », Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement, *Sciences Eaux & Territoires*, 2013/3, n° 12, Octobre 2013, pp. 34-41.

<sup>344</sup> HUGLO C., LEPAGE C., « Environnement et développement durable - La planification écologique », Étude, *Énergie – Environnement – Infrastructures*, n° 11, étude 23, Novembre 2023.

## ***II. L'évolution de la planification du développement des énergies renouvelables***

La planification stratégique du développement de la méthanisation évolue en vue d'assurer une promotion effective de la filière. Elle est progressivement décentralisée (A) et renforcée (B).

### **A. La décentralisation de la planification : l'ajustement à la délocalisation de la production d'énergie**

La notion de décentralisation renvoie à l'« *action qui vise à diminuer la concentration des activités, des pouvoirs et des compétences dans un lieu central physique (la région capitale le plus souvent) et un centre de pouvoir (l'État)* »<sup>345</sup>. La décentralisation peut être issue d'un processus spontané ou planifié. Selon Monsieur le Professeur Pierre Merlin et Madame la Professeure Françoise Choay, le « *transfert de pouvoir, de compétences et de moyens financiers du centre, vers les organes subordonnés d'une collectivité et en particulier de l'État vers les collectivités territoriales* » peut être désigné par la notion de décentralisation administrative<sup>346</sup>.

La décentralisation des activités est un processus spontané ou planifié qui consiste à délocaliser, en partie ou en totalité, certaines activités (ou les extensions prévues) d'une zone centrale vers des zones moins centrales.

Dans le cadre de notre recherche, nous nous intéresserons au phénomène de la décentralisation de la mise en œuvre des politiques publiques de protection de l'environnement qui s'exerce « *dans le cadre d'une organisation administrative décentralisée au sein de laquelle les collectivités territoriales se sont vues reconnaître progressivement des responsabilités majeures* »<sup>347</sup>. Celui-ci trouve une application particulière dans le domaine de la planification<sup>348</sup>.

Appliquée à la planification, la décentralisation renvoie à la diversification des sources de la planification. Effectivement, à l'échelle nationale, la compétence d'édiction des documents de

---

<sup>345</sup> « Décentralisation » in *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, MERLIN P., CHOAY F., *op. cit.*

<sup>346</sup> *Ibid.*

<sup>347</sup> BRISSON J.-F., « Chapitre 1. Les schémas locaux de protection de l'environnement » in *Les collectivités territoriales et la protection de l'environnement*, JANICOT L. (dir.), Berger-Levrault, Au fil du débat, 1<sup>ère</sup> éd., 2021, p. 35.

<sup>348</sup> JANIN P., « Programmation et planification dans le domaine de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 2013/5, n° spécial, 2013, pp. 43-51.

planification a été progressivement transférée de l'État aux collectivités locales, puis à l'échelle régionale, départementale, communale ou intercommunale. Après avoir exposé les motifs de ce mouvement (1), nous présenterons les objectifs de développement de la méthanisation à l'échelle régionale et locale (2).

### ***1) Les motifs de la décentralisation***

La planification du développement des énergies renouvelables fait l'objet d'une décentralisation, c'est-à-dire qu'elle peut être mise en œuvre au niveau régional, territorial ou local plutôt qu'au niveau national<sup>349</sup>. La décentralisation de la planification conduit à l'édiction, à l'échelle locale, d'objectifs de développement de la filière.

Les vertus de la planification territoriale justifient le renforcement progressif de ce mouvement. La loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 témoigne de ce point : elle contient un titre consacré aux mesures de simplification et de planification territoriale destinées à accélérer et à coordonner les implantations de projets d'énergies renouvelables et les projets industriels nécessaires à la transition énergétique<sup>350</sup>. Ce constat est corroboré par les travaux préparatoires qui font état de la volonté du législateur de renforcer la planification territoriale des procédés de production d'énergie renouvelable au motif qu'elle « *contribue à l'atteinte des objectifs de lutte contre le dérèglement climatique et de neutralité carbone et permet l'indépendance énergétique du pays. La planification, qui émane des territoires, doit être conciliée avec la protection de la biodiversité* »<sup>351</sup>.

**[Les multiples motifs de la décentralisation]** Cette décentralisation est motivée par la nécessité d'un ajustement de la planification à l'évolution de la production d'énergie dans le cadre de la transition énergétique<sup>352</sup>. Elle est la conséquence directe de la territorialisation de la production d'énergie<sup>353</sup>. Pour résumer, reprenant les termes de Maître Corine Lepage, dès lors que la réussite de la transition énergétique « *passse par le développement d'une énergie*

---

<sup>349</sup> BOITEAU C., « Territorialisation de la transition énergétique », *Revue politique et parlementaire*, n° 1073-1074, Mai 2015.

<sup>350</sup> Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, publiée au JORF n°60 du 11 mars 2023, Titre II/

<sup>351</sup> Assemblée nationale, ALFARANDI H., BOTHOREL E., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, n° 526, 26 novembre 2022, p. 25.

<sup>352</sup> BAILLEUL E., « Le territoire est ses acteurs, fragile pilier de la transition énergétique française », *Revue internationale et stratégique*, 2019/1, n° 113, Mars 2019, pp. 107-117.

<sup>353</sup> *Ibid.*

décentralisée qui sert en même temps de moteur au développement économique local », sa mise en place constitue une « double révolution » : l'évolution du mix énergétique et le « passage d'un modèle centralisé à un modèle décentralisé »<sup>354</sup>. Les unités de méthanisation sont implantées sur le territoire, à l'échelle de la commune. La territorialité de la méthanisation a une résonance particulière car la méthanisation s'inscrit dans des démarches circulaires associant divers acteurs locaux pour la fourniture des intrants de la méthanisation et l'utilisation des produits<sup>355</sup>.

Le premier atout de la décentralisation de la planification est l'amélioration de la protection de l'environnement. Développant le concept de la planification écologique, la doctrine identifie la décentralisation comme un instrument de la protection de l'environnement<sup>356</sup>. Selon Monsieur Jean-François Struillou, elle est un moyen pour « intégrer des considérations environnementales dans les politiques de développement territorial »<sup>357</sup>. Cette remarque n'est pas spécifique à la planification des énergies renouvelables mais y trouve une application pertinente.

Le deuxième atout de la planification territoriale du développement des énergies renouvelables est l'adaptation. Cette approche permet aux autorités locales d'affiner leurs stratégies de transition énergétique aux besoins et aux caractéristiques de leur territoire. Après avoir identifié les ressources renouvelables disponibles sur un territoire et les besoins en matière d'énergie de leur communauté, les pouvoirs publics locaux élaborent des stratégies adaptées. Ce point s'explique par le fait que les régions et les territoires français ne sont pas dotés des mêmes atouts et ne sont pas égaux pour le développement des énergies renouvelables. Trivialement, la planification propre à la région Auvergne-Rhône-Alpes ne présentera pas d'objectif de développement en matière de production d'éoliennes en mer. De même, le potentiel de développement de l'électricité d'origine photovoltaïque est plus important dans les territoires

---

<sup>354</sup> LEPAGE C., « Décentralisation énergétique, Édito », *Journal spécial des sociétés*, n° 40, 2019.

<sup>355</sup> BOURDIN S., NADOU F., RAULIN F., « Les collectivités locales comme acteurs intermédiaires de la territorialisation de la transition énergétique : l'exemple de la méthanisation », *Géographie, économie, société*, n° 2019/4, vol. 21, pp. 273-293. Dans le cadre de ses travaux de recherche, Maître Violène Sibertin-Blanc s'est intéressée à la production décentralisée d'énergie comme vecteur de reconfiguration des rapports entre public et monde agricole, à travers l'étude d'un projet de méthanisation agricole. Dans une approche sociologique, elle voyait en la méthanisation, un « vecteur de recomposition des rapports entre le public et le monde agricole autour de la question environnementale » (SIBERTIN-BLANC V., *La production décentralisée d'énergie comme vecteur de reconfiguration des rapports entre public et monde agricole : le cas d'un projet de méthanisation agricole en Occitanie*, op. cit.)

<sup>356</sup> BRISSON J.-F., « Chapitre 1. Les schémas locaux de protection de l'environnement » in *Les collectivités territoriales et la protection de l'environnement*, JANICOT L. (dir.), Berger-Levrault, Au fil du débat, 1<sup>ère</sup> éd., 2021, p. 37.

<sup>357</sup> STRUILLLOU J.-F., « L'intégration des préoccupations environnementales dans les documents de planification urbaine », *Revue française du droit administratif (RFDA)*, 2012, p. 872.

du sud de la France que des territoires du nord. En matière de méthanisation, l'identification des ressources en biomasse mobilisables et des débouchés pour la production de biogaz ou du digestat constitue le préalable à l'élaboration d'une planification territoriale.

Le troisième atout de la planification territoriale du développement des énergies renouvelables est l'amélioration de l'acceptabilité locale des projets<sup>358</sup>. En décentralisant la prise de décision en la matière, les autorités locales peuvent renforcer la participation des citoyens et des parties prenantes locales au processus de planification, ce qui peut contribuer à renforcer l'acceptation sociale et locale des projets d'énergies renouvelables<sup>359</sup>. Par exemple, les autorités locales peuvent organiser des consultations publiques pour discuter des projets proposés, être à l'écoute des préoccupations des citoyens et les intégrer dans la stratégie de développement des énergies renouvelables. Ce point est essentiel en ce qu'il permet d'anticiper, de réduire ou de dissiper les oppositions locales aux projets qui sont un frein au développement de la filière. Dans le cadre de la méthanisation, la doctrine confère un rôle de facilitateur aux collectivités locales : ces dernières peuvent contribuer à faciliter l'ancrage, lever les freins au développement et identifier les sources d'intrants à l'échelle locale<sup>360</sup>.

**[Les risques associés à la stratification de la planification]** La décentralisation de la planification aboutit à l'édiction de nouveaux documents de planification, portant sur des échelles différentes. Il en résulte une stratification d'une planification hétérogène, à différentes échelles - nationale, régionale, locale- et portant sur des objets différents : le développement des énergies renouvelables ou la valorisation énergétique. Nous identifions un risque d'éclatement de la planification dans de multiples documents de planification : *« la diversité des dispositions contenues dans les schémas environnementaux, conjuguée à la multiplicité des documents susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement, contribue à la constitution d'un système juridique quelque peu nébuleux, fonctionnement formellement en réseau, mais en vérité complexe et instable, car fondé sur des rapports normatifs à la fois différenciés et relâchés »*<sup>361</sup>. La multiplication des documents administratifs pourrait conduire à la perte d'efficacité de la planification<sup>362</sup>.

---

<sup>358</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE), *Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie*, Avis, Mars 2022, 138 p.

<sup>359</sup> BOURDIN S., NADOU F., RAULIN F., « Les collectivités locales comme acteurs intermédiaires de la territorialisation de la transition énergétique : l'exemple de la méthanisation », *Géographie, économie, société*, n° 2019/4, vol. 21, pp. 273-293.

<sup>360</sup> BOURDIN S., NADOU F., RAULIN F., « Les collectivités locales comme acteurs intermédiaires de la territorialisation de la transition énergétique : l'exemple de la méthanisation », *Géographie, économie, société*, n° 2019/4, vol. 21, pp. 273-293.

<sup>361</sup> *Ibid.*

<sup>362</sup> VAN LANG A., *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 39.

Par conséquent, une simplification s'est imposée et a été initiée par le législateur. À cette fin, la précision des rapports de compatibilité et de hiérarchie entre les documents pourrait permettre de pallier les difficultés de la multiplication des documents et des échelles de planification.

Ces rapports sont définis dans le code de l'urbanisme et dans le code de l'environnement. Ils sont régis par deux principes d'opposabilité : la prise en compte et la compatibilité<sup>363</sup>. En matière d'urbanisme, l'ordonnance n°2020-745 du 17 juin 2020 prévue par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018 a clarifié ce cadre en précisant des rapports de compatibilité<sup>364</sup>. Un rapport de compatibilité entre les documents de planification produits à l'échelle intercommunale et communale avec les documents élaborés à l'échelle nationale ou régionale est défini. À titre d'exemple, les plans climat-air-énergie territoriaux (ci-après, les « PCAET », les schémas de cohérence territoriale (ci-après le « SCoT »)<sup>365</sup> et les plans locaux d'urbanisme<sup>366</sup> doivent être compatibles avec les dispositions du schéma régional en matière d'énergie (ci-après le « SRADDET »). L'article L. 142-1 du code de l'urbanisme précise les rapports de compatibilité entre le SCoT et les autres documents de planification. L'article L. 4251-2 du code général des collectivités territoriales précise les rapports entre le SRADDET et les autres documents de planification : les principes qu'il doit respecter (à savoir les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire), les objectifs avec lesquels il doit être compatible et les objectifs et documents qu'il doit prendre en compte. Le SRADDET, quant à lui, doit prendre en compte de la SNBC<sup>367</sup>. La clarification des rapports hiérarchiques est un palliatif intéressant à la complexification et à la multiplication de la planification en matière environnementale et d'urbanisme.

Néanmoins, nous constatons qu'aucune disposition ne définit une obligation de respect, de prise en compte ou de compatibilité des documents de planification d'urbanisme avec les objectifs de développement des énergies renouvelables définis dans le code de l'énergie ou dans la PPE. Nous déplorons cette absence en ce qu'elle prive la planification spatiale de lien avec la planification stratégique du développement des filières vertueuses de production d'énergie. Ce

---

<sup>363</sup> Voir, sur la notion de compatibilité en droit de l'urbanisme : KALFLÈCHE G., *Droit de l'urbanisme*, Puf, Thémis Droit, 3<sup>ème</sup> éd., 2021, pp. 74-79 ; sur la notion de prise en compte en droit de l'urbanisme : pp. 83-86.

<sup>364</sup> Ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale, publiée au JORF n°149 du 18 juin 2020

<sup>365</sup> C. urbanisme, article L. 131-1.

<sup>366</sup> C. urbanisme, article L. 131-4.

<sup>367</sup> C. général des collectivités territoriales, article L. 4251-2, 3°, f).



constat avait également été dressé par Monsieur Richard Huitelec, qui, après avoir analysé les textes encadrant le SCoT, soulignait que :

« [A]ucun texte ne fait référence à une quelconque obligation de - tenir compte -, de - prendre en compte - en d'autres termes de prêter attention à une quelconque influence de l'énergie ou des ressources énergétiques du territoire. L'objectif énergétique n'est pas ici prédominant, il n'est même pas présent »<sup>368</sup>.

En conclusion, nous observons qu'un mouvement de simplification de la planification et de clarifications des rapports hiérarchiques et de compatibilité entre les différents documents a été initié par le législateur. Reste que les rapports entre la planification d'urbanisme et en matière d'énergie ne sont pas définis à ce jour. Nous saluons cette initiative et l'encourageons parce qu'elle constitue la garantie de l'efficacité de la planification du développement des énergies renouvelables.

## ***2) Les objectifs de développement à l'échelle régionale et territoriale***

Les objectifs définis à l'échelle régionale et territoriale portent aussi bien sur le développement des énergies renouvelables (a) que sur celui de la valorisation énergétique de la biomasse (b).

### **a. En matière de planification des énergies renouvelables**

La décentralisation de la planification du développement des énergies renouvelables se traduit par l'édiction d'objectifs régionaux de développement et par l'adoption de documents de planification définis à l'échelle régionale ou territoriale. La doctrine développe la notion de « *schémas locaux de protection de l'environnement* » pour désigner le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires et le plan climat-air-énergie territorial<sup>369</sup>.

**[Le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ou « SRADDET »]** L'article 10 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République, dite « loi NOTRe », a créé le schéma régional

---

<sup>368</sup> HUITELEC R., *Le développement durable et la gestion locale des ressources énergétiques*, Thèse de doctorat, Droit, Université de Bordeaux 4, 2006, p. 366.

<sup>369</sup> BRISSON J.-F., « Chapitre 1. Les schémas locaux de protection de l'environnement » in *Les collectivités territoriales et la protection de l'environnement*, JANICOT L. (dir.), Berger-Levrault, Au fil du débat, 1<sup>ère</sup> éd., 2021, p. 37.

d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Son élaboration figure parmi les attributions de la région en matière d'aménagement du territoire<sup>370</sup>.

Le SRADDET est un document qui a pour objet de définir les objectifs de moyen et long termes d'une région en matière d'aménagement du territoire en lien avec plusieurs thématiques : l'équilibre et l'égalité des territoires, l'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, le désenclavement des territoires ruraux, l'habitat, la maîtrise et la valorisation de l'énergie, la lutte contre le changement climatique, la pollution de l'air, la protection et la restauration de la biodiversité ou encore la prévention et la gestion des déchets<sup>371</sup>. Pour la doctrine, la loi n° 2015-991 a défini une nouvelle conception de la planification environnementale décentralisée en faisant du SRADDET « *l'instrument de rationalisation des politiques publiques au service de l'environnement* »<sup>372</sup>. La procédure d'élaboration du SRADDET et son contenu sont définis aux articles L. 4251-1 à L. 4521-11 du code général des collectivités territoriales. Il est constitué de plusieurs documents, parmi lesquels un rapport présentant une synthèse de l'état des lieux de la région, la présentation des enjeux dans le domaine de l'aménagement du territoire propre à la région et les objectifs que le SRADDET définit.

Le SRADDET définit, à l'échelle régionale, des objectifs de développement des énergies renouvelables sur leur territoire, lesquels doivent être compatibles avec d'autres objectifs comme les objectifs de développement des énergies renouvelables et de récupération fixés à l'article L. 141-3 du code de l'énergie et les objectifs régionaux mentionnés à l'article L. 141-5-1<sup>373</sup>. Plus spécifiquement, les SRADDET définissent des objectifs spécifiques aux installations de production de biogaz en application de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales.

À la suite de l'adoption de la loi NOTRe, les schémas régionaux ont été progressivement approuvés par les régions françaises en 2020. Ils comprennent des objectifs concernant le

---

<sup>370</sup> C. général des collectivités territoriales, articles L. 4251-1 et s., issus de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, publiée au JORF n°182 du 8 août 2015.

<sup>371</sup> *Ibid.*

<sup>372</sup> GILLIOCQ T., COULOMBIE H., « Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), à propos des articles 10 et 13 de la loi NOTRe », *JCP A*, n° 12, 2016, p. 23.

<sup>373</sup> Voir : GRIDAUH, *Écriture des SCOT, SCoT- Énergie-Environnement*, Fiche du GRIDAUH, Janvier 2015.

biogaz et les gaz renouvelables par région, dont le cumul atteint 60 TWh d'ici à 2030<sup>374</sup>. Les SRADDET abordent la question de la méthanisation sous les deux aspects que sont la valorisation de la biomasse et la production de gaz à partir de sources renouvelables. L'identification des ressources et du potentiel de leur exploitation sur le territoire constitue l'étape préliminaire à l'élaboration de ces objectifs.

Dans le cadre de notre recherche, nous avons procédé à une étude comparative des SRADDET de la Région Normandie et de la Région Occitanie. Ce parallèle nous permet d'illustrer la grande diversité des SRADDETs entre les régions. Ces documents présentent des objectifs affinés en fonction des ressources et des besoins d'un territoire.

Le SRADDET de la Région Normandie a été adopté en juillet 2020 et a été modifié à plusieurs reprises<sup>375</sup>. Il présente un tableau définissant les objectifs à atteindre en matière de production des différentes sources d'énergies renouvelables, à différents intervalles entre 2015 et 2030. Le document définit des objectifs en matière de méthanisation à savoir de passer de 139GWh en 2015 à 560 GWh en 2030 et en matière de production de biogaz destiné à être injecté et de passer de 0GWh en 2015 à 1700 GWh en 2030<sup>376</sup>. Ces projections sont définies compte tenu du potentiel du territoire de la région Normandie. Le SRADDET précise qu'« *au regard de sa forte identité agricole et de son tissu agroalimentaire dense, la Normandie affiche un fort potentiel de développement de la méthanisation, qui sera une des pierres angulaires du mix énergétique régional de demain. On compte actuellement en Normandie une soixantaine de méthaniseurs, généralement en cogénération (production de chaleur et d'électricité). La dynamique observée ces dernières années est vive, avec une moyenne de 5 à 6 mises en service par an depuis 2010* ». Ainsi, la planification du développement de la méthanisation prend en compte les atouts du territoire : « *le caractère agricole de la Normandie est aussi une ressource pour le développement de la méthanisation* »<sup>377</sup>. Le SRADDET de la région Normandie s'inscrit dans le cadre d'un « Plan Méthanisation Normandie » adopté pour faciliter l'émergence et la conduite des projets de production de biogaz par méthanisation et priorisant la valorisation par injection du biogaz dans les réseaux. En outre, la région Normandie a

---

<sup>374</sup> Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, p. 39.

<sup>375</sup> Région Normandie, SRADDET, Délibération exécutoire et rapport, juin 2020 et délibérations modificatives. Accessible en ligne, consulté le 17 avril 2024.

<sup>376</sup> Région Normandie, SRADDET, Délibération exécutoire et rapport, juin 2020 et délibérations modificatives. Accessible en ligne, consulté le 17 avril 2024.

<sup>377</sup> *Ibid.*

développé un observatoire de la méthanisation pour cartographier les ressources mobilisables sur un territoire, en vue de fiabiliser les approvisionnements de chaque installation de méthanisation.

Le SRADDET de la région Occitanie a, quant à lui, été adopté le 30 juin 2022<sup>378</sup>. Il présente un tableau définissant les objectifs à atteindre en matière de production d'énergie renouvelable, à différents intervalles, entre 2015 et 2050. Le document définit des objectifs en matière de production de gaz renouvelable : passer de 0 GWh en 2015 à 4900 GWh en 2030 et 17,7 TWh en 2050 et en matière de production de biogaz par méthanisation destiné à être injecté et passer de 0 GWh en 2015 à 2900 GWh en 2030 puis 8300 GWh en 2050<sup>379</sup>. Il s'intègre dans la continuité du Schéma régional Biomasse Occitanie à horizon 2050 et présente des objectifs ambitieux en ce qui concerne la valorisation énergétique pour la région.

Cette comparaison entre deux schémas régionaux est intéressante parce qu'elle nous permet de constater l'autonomie des régions pour l'élaboration de ces documents. Ce faisant, nous comprenons le caractère unique de chaque document, adapté aux contraintes locales du territoire sur lequel il se rapporte.

**[Le plan climat-air-énergie territorial ou « PCAET »]** Le PCAET a été créé dans la loi n° 2015-992 du 17 août 2015. Il constitue un document-cadre de coordination de la transition énergétique d'un territoire<sup>380</sup>. Un tel plan doit être adopté dans les intercommunalités à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, ou, lorsque la compétence leur est transférée, au sein du schéma de cohérence territoriale auquel appartiennent ces intercommunalités<sup>381</sup>. Le PCAET définit des objectifs en matière de transition énergétique qui doivent être compatibles avec le volet « énergie » du SRADDET<sup>382</sup>.

---

<sup>378</sup> Région Occitanie, DRADDET, Délibération exécutoire et rapport, 30 juin 2022 et délibérations modificatives. Accessible en ligne, consulté le 17 avril 2024.

<sup>379</sup> *Ibid.*

<sup>380</sup> L'article 75 de cette loi crée le plan climat-énergie territorial (PCET), ancêtre du PCAET Assemblée nationale, ALFARANDI H., BOTHOREL E., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, n° 526, 26 novembre 2022, p. 131.

<sup>381</sup> C. urbanisme, article L. 141-17.

<sup>382</sup> Assemblée nationale, ALFARANDI H., BOTHOREL E., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, n° 526, 26 novembre 2022, p. 131

Le PCAET territorial doit présenter plusieurs documents : un diagnostic, une stratégie territoriale, un programme d'actions et un dispositif de suivi et d'évaluation<sup>383</sup>. Le diagnostic définit un état des lieux sur la région : l'estimation des émissions de gaz à effet de serre et des polluants atmosphériques, l'analyse de la consommation énergétique finale du territoire et l'état de la production d'énergies renouvelables sur le territoire. La stratégie territoriale définit des objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de maîtrise de la consommation d'énergie finale, de production, de consommation et de livraison d'énergies renouvelables, *etc.* Le programme d'actions liste les actions mises en place par secteur d'activité pour atteindre les objectifs de la politique énergétique.

**[Les objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables]** Le législateur français a instauré la mise en place d'objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables en vue de décliner la planification nationale à l'échelle de la région<sup>384</sup>. Créé par l'article 83 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, l'article L. 141-5-1 du code de l'énergie prévoit l'instauration d'objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables, et ce, dans le but d'atteindre ceux de la politique énergétique nationale<sup>385</sup>. Ils sont établis par décret pour le territoire métropolitain continental, après concertation avec les conseils régionaux concernés, sur la base des potentiels énergétiques, renouvelables et de récupération, mobilisables à l'échelle de chaque région<sup>386</sup>. L'article prévoit la définition d'une méthode et la mise en place d'indicateurs communs *« permettant de suivre, de façon partagée entre les régions et l'État ainsi qu'entre les collectivités territoriales d'une même région, le déploiement et la mise en œuvre des objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables »*<sup>387</sup>.

Le législateur a souhaité préciser les indicateurs devant faire l'objet d'un suivi particulier et assurer une meilleure information du public et de l'ensemble des acteurs concernés par cette politique. La rédaction de l'article a été modifiée par l'article 6 de loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 en vue d'en préciser le contenu de ces indicateurs et leur procédure. À titre d'illustration, les indicateurs sont tenus de présenter le nombre de projets de production d'énergies

---

<sup>383</sup> Assemblée nationale, ALFARANDI H., BOTHOREL E., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, n° 526, 26 novembre 2022, p. 132

<sup>384</sup> Assemblée nationale, ALFARANDI H., BOTHOREL E., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, n° 526, 26 novembre 2022, p. 57.

<sup>385</sup> C. énergie, article L. 141-5-1.

<sup>386</sup> « Actions des entreprises et des collectivités pour le climat », site internet du ministère de la Transition écologique et solidaire. Accessible en ligne, consulté le 28 juin 2024.

<sup>387</sup> C. énergie, article L. 141-5-1.

renouvelables en cours d'instruction, le nombre d'autorisations délivrées et refusées, les motifs de refus des autorisations ainsi que les délais moyens d'instruction de ces demandes. En conclusion, nous constatons donc la multiplication des documents de planification à l'échelle territoriale et leur spécialisation.

#### b. En matière de valorisation énergétique de la biomasse

La planification stratégique de la méthanisation considérée comme une activité de valorisation énergétique repose sur la planification de la mobilisation de la biomasse. L'organisation et la rationalisation de l'approvisionnement des installations de méthanisation sont la clef du développement de la méthanisation. En effet, le potentiel de développement de la production de biogaz est conditionné à la disponibilité de la biomasse sur un territoire à un prix abordable<sup>388</sup>. Si la planification stratégique en matière de valorisation énergétique de la biomasse est complémentaire de la planification stratégique en matière de production d'énergies renouvelables. L'atteinte des objectifs de la seconde est conditionnée à la première.

La planification du développement de la méthanisation a été réalisée à l'échelle régionale et locale. L'exemple le plus prégnant est la création du schéma régional biomasse. Instauré par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015, ce schéma régional biomasse est élaboré conjointement par l'État et la région<sup>389</sup>. La procédure d'élaboration et le contenu du schéma sont définis à l'article L. 222-3-1 et aux articles R. 222-1 à D. 222-14 du code de l'environnement. Le schéma précise les échéances des périodes définies par la PPE et prend en compte les objectifs, orientations et indicateurs fixés par la SNMB.

Ainsi, le schéma régional biomasse a pour objectif de définir des objectifs de développement de l'énergie à partir de la biomasse en veillant à atteindre le bon équilibre régional et à permettre l'articulation pertinente des différents usages de la biomasse. Les objectifs définis dans ce document tiennent compte des ressources disponibles sur le territoire, c'est-à-dire de la quantité, de la nature et de l'accessibilité des ressources de biomasse disponibles en région<sup>390</sup>.

---

<sup>388</sup> IFRI, CORNOT- GANDOLPHE S., *Le gaz dans la transition énergétique européenne : enjeux et opportunités*, Études de l'IFRI, Janvier 2018, p. 35.

<sup>389</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, publiée au JORF n°189 du 18 août 2015, article 197.

<sup>390</sup> C. environnement, article L. 222-3-1.

## **B. Le renforcement de la planification du développement des énergies renouvelables**

L'affirmation d'une valeur contraignante des objectifs de développement d'une part (1) et l'évolution des politiques publiques en matière de développement en vue de leur accélération d'autre part (2) contribuent à renforcer la planification stratégique en matière de méthanisation.

### ***1) L'affirmation d'une valeur contraignante des objectifs de développement***

De récents contentieux « climatiques » portés devant le Conseil d'État et la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après « CEDH ») permettent de clarifier la nature juridique des engagements pris en matière de climat et d'énergie. La question qui a été posée à ces juridictions était de savoir si ces objectifs, internationaux ou nationaux, présentaient une certaine valeur contraignante pour les États membres qui les souscrivaient. Plus spécifiquement, les contentieux portaient sur la question de l'opposabilité de ces engagements. Nous n'avons pas pour objectif de présenter une étude exhaustive de ces contentieux « climatiques » mais d'illustrer l'inflexion des juridictions en la matière à travers l'analyse de certains d'entre eux. Après nous être intéressés dans un premier temps au contentieux dit « Commune de Grande Synthe » porté devant le Conseil d'État, nous présenterons l'affaire *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c/ Suisse* présentée devant la CEDH.

En premier lieu, la commune de Grande-Synthe et plusieurs associations ont demandé au Conseil d'État d'annuler le refus du Gouvernement de prendre des mesures supplémentaires pour atteindre l'objectif, issu de l'Accord de Paris, de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici à 2030. Les requérantes ont saisi le Gouvernement de plusieurs demandes tendant à ce que soient prises toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de GES produites sur le territoire national de manière à respecter a minima les engagements consentis par la France au niveau international et national, des mesures immédiates permettant l'adaptation au changement climatique, et à ce que soient prises toutes dispositions d'initiatives législatives et réglementaires afin de « *rendre obligatoire la priorité*

*climatique » et « interdire toutes mesures susceptibles d'augmenter les émissions de gaz à effet de serre »<sup>391</sup>.*

Cette affaire a donné lieu à trois décisions du Conseil d'État rendues en 2020<sup>392</sup>, en 2021<sup>393</sup> et en 2023<sup>394</sup>.

Le Conseil d'État a fait droit à leur demande en retenant, d'une part, que la baisse des émissions en 2019 est faible et que celle de 2020 n'est pas significative car l'activité économique a été réduite par la crise sanitaire et, d'autre part, que la trajectoire, qui prévoit notamment une baisse de 12 % des émissions pour la période 2024-2028, n'est pas atteignable si de nouvelles mesures ne sont pas adoptées rapidement. Le Conseil d'État a enjoint le Gouvernement de prendre des mesures supplémentaires d'ici le 31 mars 2022 pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici 2030.

Par une première décision n° 427301 du 19 novembre 2020, le Conseil d'État a rejeté deux des trois demandes présentées par la Commune de Grande-Synthe et sursis à statuer sur la troisième tendant à ce que l'État prenne toutes les mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre<sup>395</sup>. Cette première décision a été l'occasion pour le Conseil d'État de rappeler sa jurisprudence concernant la valeur juridique des objectifs internationaux. À la question de savoir si les objectifs internationaux de lutte contre le changement climatique ont une valeur obligatoire de nature à créer une obligation de résultat à l'État pour les atteindre, il a répondu négativement. Après avoir rappelé que le contenu de ces objectifs en droit international et interne, le Conseil d'État a affirmé que :

*« Si la commune de Grande-Synthe soutient que la décision qu'elle attaque méconnaît les stipulations de l'article 2 de l'accord de Paris cité au point 9, ces stipulations, ainsi qu'il a été dit au point 12, sont dépourvues d'effet direct. Dès lors, leur seule*

---

<sup>391</sup> CE, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch., 1<sup>er</sup> juillet 2021, n° 427301, Commune de Grande-Synthe et autres, Publié au recueil Lebon, cons. 1. Voir, pour une analyse de la décision du 19 novembre 2020 : « Contentieux climatique : questions/réponses sur la décision "Commune de Grande-Synthe" du Conseil d'État », GOSSEMENT A., Blog.gossement-avocats, 19 novembre 2020. Accessible en ligne, consulté le 30 novembre 2020.

<sup>392</sup> CE, Sect., 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch., 19 novembre 2020, n° 427301, Commune de Grande-Synthe et autres, Publié au recueil Lebon.

<sup>393</sup> CE, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch., 1<sup>er</sup> juillet 2021, n° 427301, Commune de Grande-Synthe et autres, Publié au recueil Lebon.

<sup>394</sup> CE, Sect., 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch., 10 mai 2023, n° 467982, Commune de Grande-Synthe et autres, publié au recueil Lebon.

<sup>395</sup> Voir, pour une analyse de la décision du Conseil d'État du 19 novembre 2020 : « Contentieux climatique : questions/réponses sur la décision "Commune de Grande-Synthe" du Conseil d'État », GOSSEMENT A., Blog.gossement-avocats, 19 novembre 2020. Accessible en ligne, consulté le 30 novembre 2020.



*méconnaissance ne peut être utilement invoquée à l'encontre de la décision attaquée* »<sup>396</sup>.

Pour le Conseil d'État, les objectifs de lutte contre le changement définis en droit international comme ceux issus de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et l'Accord de Paris sont dépourvus de valeur contraignante.

La Haute juridiction a sursis à statuer pendant trois mois sur la demande tendant « *à ce que soient prises toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter a minima les engagements consentis par la France au niveau international et national* » en enjoignant aux parties de produire des pièces au soutien de leurs prétentions<sup>397</sup>. Dans ce cadre, le Conseil d'État s'interrogeait sur la compatibilité du refus du Gouvernement de prendre de nouvelles mesures avec « *avec la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre* » résultant de la SNBC<sup>398</sup>.

Dans la continuité de cette première décision, le Conseil d'État s'est prononcé le 1<sup>er</sup> juillet 2021 en faveur de l'opposabilité l'engagement de respecter la trajectoire de réduction des émissions de GES (telle que définie par la SNBC) à l'État. En l'espèce, il a estimé que les mesures prises par le Gouvernement ne permettaient pas de garantir, de façon suffisamment crédible, que la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre adoptée par le Gouvernement pourrait être atteinte<sup>399</sup>. Dès lors, il a annulé le refus implicite du Gouvernement « *de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de GES produites sur le territoire national afin d'assurer sa compatibilité avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie et à l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018* »<sup>400</sup> et a enjoint ce dernier de prendre toutes mesures utiles

---

<sup>396</sup> CE, Sect., 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch., 19 novembre 2020, n° 427301, Commune de Grande-Synthe et autres, Publié au recueil Lebon, cons. 18 et 11.

<sup>397</sup> CE, Sect., 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch., 19 novembre 2020, n° 427301, Commune de Grande-Synthe et autres, Publié au recueil Lebon, cons.16 : « *Par suite, il ne peut être statué sur les conclusions de la requête tendant à l'annulation du refus implicite de prendre toute mesure utile permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national en l'état du dossier, ce dernier ne faisant notamment pas ressortir les éléments et motifs permettant d'établir la compatibilité du refus opposé avec la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre telle qu'elle résulte du décret du 21 avril 2020 permettant d'atteindre l'objectif de réduction du niveau des émissions de gaz à effet de serre produites par la France fixé par l'article L. 100-4 du code de l'énergie et par l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018. Il y a donc lieu d'ordonner un supplément d'instruction tendant à la production de ces éléments* ».

<sup>398</sup> Ibid.

<sup>399</sup> CE, Sect., 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch., 10 mai 2023, n° 467982, Commune de Grande-Synthe et autres, publié au recueil Lebon.

<sup>400</sup> CE, Sect., 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch., 10 mai 2023, n° 467982, Commune de Grande-Synthe et autres, publié au recueil Lebon.

permettant d'infléchir la courbe adresse une nouvelle injonction au Gouvernement, en lui demandant de prendre, d'ici au 30 juin 2024 toutes les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de - 40 % en 2030.

Enfin, le Conseil d'État a été saisi d'une nouvelle requête de la Commune de Grande Synthèse, laquelle demandait à la juridiction de constater que la décision n° 427301 du 1er juillet 2021 n'a pas été exécutée à la date du 31 mars 2022 et de l'y enjoindre au moyen d'une astreinte. Par une décision en date du 10 mai 2023, le Conseil d'État conclut en faveur des requérants en affirmant que sa précédente décision *« ne peut être regardée comme ayant été exécutée, et adresse une nouvelle injonction au Gouvernement, en lui demandant de prendre, d'ici au 30 juin 2024 toutes les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de - 40 % en 2030. S'il n'assortit pas son injonction d'une astreinte, le Conseil d'État demande au Gouvernement de transmettre d'ici le 31 décembre 2023 dans un premier temps, puis au plus tard le 31 juin 2024 tous les éléments justifiant à la fois qu'il a pris ces mesures et qu'elles sont de nature à permettre de respecter cet objectif »*<sup>401</sup>.

L'ensemble de ces décisions a été largement commenté par la doctrine, qui y reconnaît *« historique et inédite [qui] constitue un fer de lance dans la lutte contre le changement climatique »*<sup>402</sup>. Madame Marta Torre-Schaub découvre une nouvelle mission au juge administratif dans le contrôle des engagements pris par l'État en matière climatique :

*« Cet arrêt ouvre une double voie de dialogue entre les juges et l'administration puis entre l'administration et la société civile sur la question de la crise climatique. Elle permet de clarifier un certain nombre de points tenant notamment aux engagements climatiques de la France et à leurs conséquences pour l'administration de l'État »*<sup>403</sup>.

En second lieu, la CEDH a eu l'occasion de se prononcer sur l'obligation des États à respecter leurs engagements en matière de climat et de trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Par un arrêt en date du 9 avril 2024, la CEDH a condamné l'État suisse pour

---

<sup>401</sup> CE, Sect., 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch., 10 mai 2023, n° 467982, Commune de Grande-Synthe et autres, publié au recueil Lebon, relevé de décision.

<sup>402</sup> TORRE-SCHAUB M., « Environnement et développement durable - L'affaire de Grande Synthèse : une première décision emblématique dans le contentieux climatique français », *Énergie - Environnement – Infrastructures*, n° 11, étude 24, Novembre 2023.

<sup>403</sup> *Ibid.*

violation du droit au respect de la vie privée et familiale<sup>404</sup>. Selon la Cour, en vertu de l'article 8 de la Convention qui consacre « *un droit pour les individus à une protection effective, par les autorités de l'État, contre les effets néfastes graves du changement climatique sur leur vie, leur santé, leur bien-être et leur qualité de vie* »<sup>405</sup>, la Confédération suisse est tenue d'une obligation de définir un cadre visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Or, en l'espèce, elle considère que l'État n'a pas mis en place un cadre réglementaire interne pertinent permettant d'atteindre ces objectifs. En conséquence, la CEDH considère que la Suisse a failli à son obligation positive découlant de l'article 8 précité<sup>406</sup>.

Selon la doctrine, cet arrêt est important en ce qu'il permet d'établir « un lien direct » entre le dérèglement climatique et la violation des droits de l'homme, à travers les effets du réchauffement planétaire sur la santé et les modes de vie<sup>407</sup>. Cette décision permet de reconnaître le principe selon lequel les États doivent « *mettre en place les mesures nécessaires de régulation et de prévention contre une augmentation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère terrestre, mis aussi contre une augmentation de la température moyenne mondiale au-delà de niveaux qui auraient des effets négatifs irréversibles sur les Droits de l'Homme* »<sup>408</sup>.

En conclusion, nous pouvons observer que de récents arrêts rendus à l'échelle nationale et européenne tendent à reconnaître une valeur contraignante aux objectifs et trajectoires définis pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Par extension, ces décisions questionnent la valeur juridique qui pourrait être reconnue par le juge aux objectifs définis dans la trajectoire de la transition énergétique. Dans cette réflexion, nous pourrions imaginer que l'État français est tenu du respect de ses engagements en matière de développement de la production d'énergies renouvelables et qu'il pourrait être sanctionné s'il venait à ne pas les observer. Une telle affirmation pourrait être souhaitable car elle pourrait constituer le fondement d'injonctions à l'État de procéder à l'accélération des filières.

---

<sup>404</sup> Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 dite « CEDH », entrée en vigueur le 3 septembre 1953, article 8.

<sup>405</sup> CEDH, 9 avril 2024, n° 53600/20, Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c/ Suisse, cons. 562.

<sup>406</sup> *Ibid.*

<sup>407</sup> « La Suisse condamnée par la CEDH pour inaction climatique : « La Suisse condamnée par la CEDH pour inaction climatique : « Une décision qui n'est pas seulement symbolique », PublicSénat, 9 avril 2024, consulté le 15 avril 2024.

<sup>408</sup> *Ibid.*

## ***2) De la promotion à l'accélération du développement des énergies renouvelables***

La politique énergétique assure la promotion du développement des énergies renouvelables dans le cadre de la transition énergétique. Aujourd'hui, nous constatons que le concept de « promotion » évolue vers celui d'« accélération ». En témoigne l'adoption d'une loi éponyme à l'échelle nationale le 10 mars 2023<sup>409</sup> ou les dispositions de la directive (UE) 2023/2413 affirmant qu'« *afin d'atteindre l'objectif à long terme de disposer d'un système énergétique indépendant des pays tiers, l'Union devrait se concentrer sur l'accélération de la transition verte et sur une politique énergétique visant à réduire les émissions, réduisant la dépendance à l'égard des combustibles fossiles importés et promouvant des prix justes et abordables pour les citoyens et les entreprises de l'Union dans tous les secteurs de l'économie* »<sup>410</sup>.

Cette évolution se répercute sur la planification du développement des énergies renouvelables. En la matière, Madame Agnès Pannier-Runacher, alors ministre chargée de l'énergie, soulignait la nécessité d'accélérer la transition énergétique face au défi du changement climatique :

« [L'objectif du législateur français est d'] *accélérer, car nous sommes le seul pays européen à ne pas avoir atteint ses objectifs de déploiement des énergies renouvelables. Accélérer, car face au dérèglement climatique, tous les scientifiques nous disent que nos prochains objectifs devront être encore plus ambitieux* »<sup>411</sup>.

Malléable, le droit de l'urbanisme semble aujourd'hui davantage mis au service du déploiement des installations de méthanisation sur le territoire qu'au contrôle ou à la maîtrise des projets<sup>412</sup>. De fondement à la promotion des énergies renouvelables, la planification devient l'instrument de l'essor des énergies renouvelables, et ce à un coût raisonné. Elle présente deux vertus qui s'articulent : celle d'encourager le développement des activités vertueuses pour l'environnement et celle de participer à la réduction des coûts de la filière. Dans ce contexte

---

<sup>409</sup> Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, publiée au JORF n°60 du 11 mars 2023.

<sup>410</sup> Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement n° 2018/1999 et la directive (UE) 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil, publiée au JOUE du 31 octobre 2023.

<sup>411</sup> Déclaration de Madame Agnès Pannier-Runacher, ministre de la Transition énergétique, sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, à l'Assemblée nationale le 31 janvier 2023.

<sup>412</sup> Voir, sur les relations entre le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme : BARRAUD A., « Le plan local d'urbanisme, outil de protection de l'environnement », *Revue de Droit administratif*, n° 2, 2018, p. 20 ; BOUYSSOU F., « La prise en compte de l'environnement par les documents communaux de planification urbaine » in *Pour un droit commun de l'environnement – Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Dalloz, Études, mélanges, travaux, 2007, p. 1527.

d'accélération, la planification a été renforcée et de nouveaux instruments ont été mis en place en vue de faciliter l'essor des projets d'énergies renouvelables.

Dans cette première Section, nous nous sommes attelés à présenter les objectifs de développement de la filière de méthanisation. L'objectif de cet exposé était de démontrer dans quelle mesure et par quels moyens le législateur a mis en place une planification stratégique ambitieuse et adaptée aux spécificités de la matière. Premièrement, les objectifs relatifs au développement de la méthanisation prévoient un essor de la filière à moyen et long terme. Deuxièmement, ils sont spécifiques à la méthanisation dès lors qu'ils conjuguent des objectifs relatifs à la production d'énergie renouvelable et des objectifs relatifs à la valorisation énergétique d'intrants. Enfin, troisièmement, les évolutions récentes du cadre de la planification témoignent d'un souhait de renforcer l'efficacité de la planification. Ces évolutions portent sur la simplification du cadre, par la clarification de l'articulation entre les documents de planification, sur la décentralisation de la gouvernance et de la planification et sur l'affirmation d'une valeur juridique contraignante aux objectifs de développement.

La planification stratégique est complétée, précisée et déclinée par une planification spatiale du développement de la méthanisation.

## SECTION 2. LA PLANIFICATION SPATIALE DU DEVELOPPEMENT DE LA METHANISATION

La planification spatiale du développement de la méthanisation s'articule sous deux aspects : l'implantation des installations de production sur le territoire (I) et l'implantation des installations de raccordement et d'injection nécessaires à la valorisation du biogaz dans les réseaux de gaz naturel (II).

### ***I. L'organisation de l'implantation des installations de production sur le territoire***

La planification spatiale renvoie, comme nous l'avons présenté, à l'action consistant à « *fixer, pour un territoire donné, les objectifs de développement et de localisation harmonieuse des hommes, de leurs activités, des équipements et des moyens de communication* »<sup>413</sup>. Exercée à différentes échelles, la planification spatiale est désignée par différents termes : l'aménagement du territoire à l'échelle territoriale, la planification régionale, l'urbanisme à l'échelle du quartier, de la ville ou de l'agglomération ou encore la composition urbaine<sup>414</sup>. La doctrine rappelle la distinction entre la planification environnementale et la planification d'urbanisme en relevant que cette dernière intègre des préoccupations environnementales sans les placer au premier plan<sup>415</sup>.

La planification spatiale du développement des installations de production sur le territoire se traduit par une maîtrise de l'implantation assurée par les documents d'urbanisme (A) et par sa promotion voire son accélération (B).

### **A. La maîtrise de l'implantation des installations par les documents d'urbanisme**

Les documents d'urbanisme sont des instruments de la planification spatiale de l'essor des énergies renouvelables qui permettent de prévoir le développement des activités et des constructions à l'échelle territoriale, locale ou communale. Ces outils sont utilisés par les

---

<sup>413</sup> « Planification » in *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, MERLIN P., CHOAY F., *op. cit.*

<sup>414</sup> *Ibid.*

<sup>415</sup> MOLINER-DUBOST M., *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 189.

collectivités territoriales pour maîtriser l'urbanisation de leurs territoires avec les schémas de cohérence territoriale ou les plans locaux d'urbanisme<sup>416</sup>.

Dans le cadre de notre recherche, nous présenterons les outils de planification issus du droit de l'urbanisme : le schéma de cohérence territoriale (1), le plan local d'urbanisme (2) et la carte communale (3). Nous chercherons à démontrer dans quelle mesure ils permettent de contrôler l'implantation des installations de méthanisation sur le territoire.

### ***1) Le schéma de cohérence territoriale ou « SCoT »***

À l'échelle territoriale, le SCoT est un document de planification stratégique à long terme<sup>417</sup>. Les SCoT ont été créés par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains qui en a également défini le cadre juridique applicable<sup>418</sup>. Leurs contenu et périmètre ont été précisés par l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT<sup>419</sup>. Les articles L. 141-1 et suivants du code de l'urbanisme définissent le contenu du SCoT, ses effets, la procédure menant à son élaboration, son évaluation et son évolution.

Le SCoT a pour objet de définir le cadre de référence de diverses politiques à l'échelle d'un territoire. Ces politiques portent sur l'organisation de l'espace et d'urbanisme, l'habitat, les mobilités, l'aménagement commercial, l'environnement, l'énergie et du climat. Le SCoT respecte les principes énoncés aux L. 101-1 à L. 101-3 du code de l'urbanisme, à savoir les objectifs généraux du droit de l'urbanisme. En conséquence, le SCoT est élaboré dans le respect des objectifs de développement durable et doit permettre de garantir la protection de l'environnement (prévention des risques d'atteinte à l'environnement ; protection de l'environnement des milieux naturels, des paysages, de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, *etc.* ; lutte contre l'artificialisation des sols ; lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, *etc.*).

---

<sup>416</sup> « Les documents d'urbanisme et les règles générales d'urbanisme », site internet de la Direction Générale des collectivités locales, 2017. Accessible en ligne, consulté le 7 mai 2019.

<sup>417</sup> « Le SCoT : un projet stratégique partagé pour l'aménagement d'un territoire », site du ministère de Transition écologique et solidaire. Accessible en ligne, consulté le 20 juin 2019.

<sup>418</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, publiée au JORF n°289 du 14 décembre 2000.

<sup>419</sup> Ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale, publiée au JORF n°149 du 18 juin 2020.

Le SCoT se compose de plusieurs documents : un projet d'aménagement stratégique, un document d'orientation et d'objectifs et des annexes<sup>420</sup>. Le projet d'aménagement stratégique a pour objet de définir « *les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt ans sur la base d'une synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s'en dégagent* »<sup>421</sup>. Le document d'orientation et d'objectifs détermine les conditions d'application du projet d'aménagement et les orientations générales d'organisation de l'espace, de coordination des politiques publiques et de valorisation des territoires<sup>422</sup>. Le SCoT est élaboré à l'échelle d'un périmètre défini en application des articles L. 142-2 à L. 143-9 du code de l'urbanisme. Ce périmètre peut être une aire urbaine, un grand bassin de vie ou un bassin d'emploi.

Dans le cadre de notre recherche, nous avons procédé à l'analyse de SCoT déjà publiés afin de comprendre les enjeux attachés à leur élaboration en matière de développement des énergies renouvelables, et notamment de la production de biogaz par méthanisation.

Ces documents de planification d'urbanisme présentent l'avantage de concerner des territoires étendus par rapport aux documents d'urbanisme élaborés à l'échelle communale ou intercommunale. Alors que certains projets de production d'énergie renouvelable concernent des territoires vastes, une planification territoriale est pertinente. À titre d'exemple, lorsqu'un projet de production de méthanisation s'implante sur un terrain, il mobilise différents acteurs à l'échelle des territoires, lesquels ne sont pas cantonnés à la maille locale ou communale. L'approvisionnement en intrants ou la redistribution du digestat issu de méthanisation peut être réalisé à l'échelle d'un SCoT (territoire) et non seulement d'un plan local d'urbanisme (commune ou intercommunalité). En outre, le développement des réseaux de gaz naturel permettant de raccorder les installations de production porte sur un territoire étendu. En ce sens, une planification territoriale à une échelle plus étendue que le périmètre des documents d'urbanisme locaux est pertinente.

Ces documents présentent des objectifs de développement des filières de production d'énergie. L'article L. 141-4 du code de l'urbanisme prévoit que le document d'orientation définit des

---

<sup>420</sup> C. urbanisme, article L. 141-2.

Voir, sur le contenu des SCoT : KALFLÈCHE G., *Droit de l'urbanisme*, op. cit., pp. 196-206.

<sup>421</sup> C. urbanisme, article L. 141-3.

<sup>422</sup> C. urbanisme, article L. 141-4.



« orientations qui contribuent à favoriser la transition énergétique et climatique » et veille à la complémentarité des différentes orientations avec « le développement des énergies renouvelables »<sup>423</sup>.

L'ensemble des schémas étudiés ne présente pas d'objectif en matière de méthanisation. Si certains textes n'abordent la question du biogaz que sous l'angle de la mobilité décarbonée ou sous l'angle de la filière agricole tandis que d'autres ne traitent pas de la question. Enfin, certains SCoT détaillent une stratégie fine en matière de développement de la méthanisation mettant en lumière la multitude des enjeux attachés à cette activité.

Dans le cadre de notre travail, nous présenterons notre analyse du SCoT approuvé le 21 mai 2015 et élaboré par un syndicat intercommunautaire constitué de 37 communes regroupées en quatre intercommunalités<sup>424</sup>. Le document présente certaines dispositions relatives à la promotion du développement de la méthanisation sur son territoire.

En premier lieu, ce SCoT met en place des mesures destinées à accompagner les exploitants agricoles. Il favorise la recherche de valeur ajoutée complémentaire, en lien avec la production d'énergie renouvelable par les exploitants agricoles telle que la méthanisation<sup>425</sup>. En second lieu, le SCoT rappelle l'objectif de développer la valorisation énergétique des déchets, et notamment la méthanisation, dans ses orientations relatives à l'optimisation de la gestion des déchets<sup>426</sup>. En troisième lieu, dans le cadre de son développement sur les moyens visant à limiter les émissions de gaz à effet de serre et diversifier la production d'énergie, le SCoT prévoit l'objectif de favoriser la méthanisation à travers des actions en faveur de l'agriculture et des industries. À cette fin, il encourage « la mise en place de filières fonctionnelles (accès, collecte, quantité) en mutualisant les besoins et ressources émanant de l'agriculture, de l'agroalimentaire, des stations d'épuration et des déchets organiques »<sup>427</sup>.

---

<sup>423</sup> C. urbanisme, article L. 141-4.

<sup>424</sup> SYNDICAT INTERCOMMUNAUTAIRE OUEST CORNOUAILLE AMÉNAGEMENT, Schéma de Cohérence territoriale de l'Ouest Cornouaille, Document d'orientation et d'objectifs, exécutoire le 29 juillet 2015 et modifié le 4 octobre 2021.

<sup>425</sup> SYNDICAT INTERCOMMUNAUTAIRE OUEST CORNOUAILLE AMÉNAGEMENT, Schéma de Cohérence territoriale de l'Ouest Cornouaille, Projet d'aménagement et de développement durables (exécutoire le 29 juillet 2015).

<sup>426</sup> *Ibid.*

<sup>427</sup> SYNDICAT INTERCOMMUNAUTAIRE OUEST CORNOUAILLE AMÉNAGEMENT, Schéma de Cohérence territoriale de l'Ouest Cornouaille, Document d'orientation et d'objectifs, exécutoire le 29 juillet 2015 et modifié le 4 octobre 2021.

Ainsi, il ressort de notre analyse des SCoT adoptés que ces derniers ne présentent pas tous des mesures en matière d'énergies renouvelables. Leur adoption est une faculté ouverte aux collectivités compétentes et non une obligation. Ces dernières apprécient l'opportunité d'encourager le développement de la filière au regard du territoire et des ressources qui s'y trouvent.

## ***2) Le plan local d'urbanisme ou plan local d'urbanisme intercommunal (ci-après le « PLU » ou « PLUi »).***

Le PLU ou PLUi est un document d'urbanisme qui, à l'échelle du groupement de communes ou de la commune, traduit un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols<sup>428</sup>. Le cadre légal qui régit les plans locaux d'urbanisme est inscrit aux articles L.151-1 et suivants du code de l'urbanisme. L'article L.151-2 du code de l'urbanisme atteste que le PLU comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durable (ci-après le « PADD »), des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes<sup>429</sup>. Le PLU est habilité à encadrer l'implantation d'installations classées. Le PADD expose le projet d'urbanisme de l'établissement public de coopération intercommunale (ci-après l'« EPCI ») ou de la commune. Le règlement du PLU fixe les règles en matière d'affectation des sols et destination des constructions, de qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère et d'équipements, réseaux et emplacement réservés. Il contient les règles pratiques sur l'affectation des sols (usage, nature des activités), les règles relatives aux constructions en fonction des situations locales, *etc.* Le projet d'aménagement et de développement durables fixe les orientations générales notamment en matière de réseaux d'énergie<sup>430</sup>.

## ***3) Les cartes communales et les règles d'urbanisme.***

Les cartes communales sont les derniers outils de la maîtrise de l'implantation sur le territoire. La notion de « carte communale » renvoie au « *document d'urbanisme simplifié organisant le*

---

<sup>428</sup> Sur le cadre de l'élaboration du PLU et du PLUi, voir : JACQUOT H., PRIET F., MARIE S., *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, Précis, 9<sup>ème</sup> éd., 2002, p. 359 et s.

<sup>429</sup> C. urbanisme, articles L. 151-2 et s.

Voir, sur le contenu des PLU : KALFLÈCHE G., *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, pp. 230-267.

<sup>430</sup> C. urbanisme, article L. 151-5.

*territoire d'une commune et son développement et définissant les modalités dans lesquelles s'y applique la réglementation nationale d'urbanisme »<sup>431</sup>.*

Le cadre légal qui régit les cartes communales est inscrit aux articles L. 160-1 et suivants et R. 161-1 et suivants du code de l'urbanisme. Il est issu de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et a été modifié par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Les cartes communales sont élaborées en l'absence d'un PLU sur le territoire par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents<sup>432</sup>. Le document est simplifié à plusieurs égards. Le contenu de la carte communale est très dépouillé par rapport à celui des PLU : elle contient un rapport de présentation du territoire et des documents graphiques. Enfin, la procédure d'élaboration est moins formaliste que celle des autres documents d'urbanisme. Enfin, les effets juridiques de la carte communale sont réduits.

Les documents d'urbanisme, SCoT, PLU ou carte communale, sont les instruments de rationalisation et de contrôle du développement des projets sur un territoire. Ils participent à la maîtrise de l'implantation des projets de production d'énergie renouvelable.

## **B. La planification par l'identification de zones d'accélération du développement des énergies renouvelables**

La création des « zones d'accélération du développement des énergies renouvelables » illustre l'adoption de nouvelles mesures de planification du développement à l'échelle territoriale, ayant pour objet d'accélérer le développement des énergies renouvelables.

Dans un premier temps, le législateur français a introduit la notion de « zones d'accélération des énergies renouvelables » dans le code de l'énergie par la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023

---

<sup>431</sup> « Carte communale » in *Dictionnaire du droit de l'urbanisme*, JÉGOUZO Y., FOULQUIER N. (dir.), Le Moniteur, 3<sup>ème</sup> éd, 2019.

<sup>432</sup> Voir, sur le cadre de l'élaboration des cartes communales : JACQUOT H., PRIET F., MARIE S., *Droit de l'urbanisme, op. cit.*, p. 547.

relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables<sup>433</sup>. Les dispositions ont été codifiées aux articles L. 141-5-3 du code de l'énergie. Dans un second temps, le législateur européen a repris et précisé cette notion dans la directive (UE) 2023/2413.

L'article L. 141-5-3 du code de l'énergie présente les principes attachés à l'instauration des zones d'accélération pour l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables. Le principe est que ces zones présentent un potentiel pour accélérer la production et atteindre les objectifs de la politique énergétique, contribuent à la solidarité entre les territoires et sécurisent l'approvisionnement. Elles sont définies en vue de prévenir et maîtriser les dangers ou les inconvénients résultant de l'implantation d'installations pour l'environnement. Les zones sont définies *« pour chaque catégorie de sources et de types d'installations de production d'énergies renouvelables, en tenant compte de la nécessaire diversification des énergies renouvelables en fonction des potentiels du territoire concerné et de la puissance d'énergies renouvelables déjà installée »*<sup>434</sup>. Les communes peuvent, dans ce cadre, définir des zones d'accélération où elles souhaitent prioritairement voir des projets d'énergies renouvelables s'implanter<sup>435</sup>. Les zones d'accélération ne seront pas exclusives de l'implantation d'autres projets sur d'autres territoires.

Madame Agnès Pannier-Runacher, alors ministre chargée de l'énergie, exposait les motifs attachés à la création de cette mesure à l'occasion des débats parlementaires entourant le vote de la loi n° 2023-175 relative à l'accélération de la production d'énergie à partir de sources renouvelables. Il s'agissait ainsi de mettre en place :

*« [U]n système de planification qui met les élus locaux au centre du jeu, qui leur fait confiance. La commission mixte paritaire a permis de préciser le dispositif, en simplifiant le système et en conférant aux comités régionaux de l'énergie un rôle de vigie sur les zones d'accélération et d'exclusion, eu égard aux futurs objectifs de la programmation pluriannuelle régionalisée. Je le rappelle : pas de zones d'accélération, pas de zones d'exclusion. C'est un levier offert aux élus pour aménager leur territoire en décidant des zones dans lesquelles ils vont en priorité développer des projets d'énergies renouvelables. Le pouvoir de proposition revient aux élus et ce sont eux qui*

---

<sup>433</sup> Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, publiée au JORF n°60 du 11 mars 2023, article 15.

<sup>434</sup> C. énergie, article L. 141-5-3- I, 4°.

<sup>435</sup> « Planification des énergies renouvelables et données », site internet du ministère de la Transition écologique et solidaire. Accessible en ligne, consulté le 30 juin 2024.

*ont le dernier mot sur le zonage. En conséquence, aucune commune ne pourra se voir imposer la création d'une zone d'accélération sur son territoire. Cependant, la somme des potentiels de ces zones devra être à la hauteur des ambitions de la programmation pluriannuelle de l'énergie »<sup>436</sup>.*

La transition écologique et énergétique se réalise à l'échelle locale et territoriale ce qui impose la mobilisation des collectivités territoriales. Logiquement, la décentralisation de la production d'énergie implique une décentralisation de sa gouvernance.

L'implantation des installations de production d'énergie renouvelable est incitée sur les zones d'accélération. L'identification de ces zones traduit une volonté politique de développer les projets d'énergie sur le territoire et présume l'acceptabilité locale du projet<sup>437</sup>. De plus, les contraintes applicables sur ces zones d'accélération sont simplifiées afin de faciliter l'implantation des projets<sup>438</sup>.

Dans un second temps, la directive (UE) 2023/2413 a inséré des nouveaux articles dans la directive (UE) 2018/2001 visant à créer des zones favorables au développement de la production et de la distribution d'énergies renouvelables.

Ce texte a porté la création des zones nécessaires à la réalisation de l'objectif global de l'Union européenne en matière d'énergie renouvelable à l'horizon 2030. L'article 15 ter issu de la directive (UE) 2023/2413 impose la réalisation d'une cartographie par tous les États membres en vue du déploiement de l'énergie renouvelable sur leur territoire, au plus tard le 21 mai 2025<sup>439</sup>. L'article prévoit qu' « *au plus tard le 21 mai 2025, les États membres procèdent à une cartographie coordonnée en vue du déploiement de l'énergie renouvelable sur leur territoire, afin de recenser le potentiel national et les zones terrestre, souterraine, maritime ou en eaux intérieures disponibles qui sont nécessaires pour l'établissement d'installations d'énergie renouvelable et leurs infrastructures connexes, telles que les installations de réseau et de stockage, y compris de stockage thermique, qui sont nécessaires pour atteindre au minimum*

---

<sup>436</sup> Déclaration de Madame Agnès Pannier-Runacher, ministre de la Transition énergétique, sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, à l'Assemblée nationale le 31 janvier 2023.

<sup>437</sup> C. énergie, article L. 141-5-3.

<sup>438</sup> *Ibid.*

<sup>439</sup> « Énergies renouvelables : ce qu'il faut retenir de la nouvelle et importante directive « RED III » n°2023/2413 du 18 octobre 2023 », GOSSEMENT A., Blog.gossement-avocats, 1<sup>er</sup> novembre 2023. Accessible en ligne, consulté le 18 novembre 2023.

*leurs contributions nationales à l'objectif global de l'Union en matière d'énergies renouvelables à l'horizon 2030 fixé dans l'article 3, paragraphe 1, de la présente directive »<sup>440</sup>. Ce travail de cartographie a pour objet de définir les zones sur lesquelles les États membres peuvent s'appuyer pour accompagner le développement de la production d'énergie à partir de sources renouvelables<sup>441</sup>.*

De plus, le texte a également créé les zones d'accélération des énergies renouvelables<sup>442</sup>. Elles sont définies par le texte comme « *un lieu ou une zone spécifique, terrestre, maritime ou d'eaux intérieures comme étant particulièrement adapté pour accueillir des installations d'énergie renouvelable à partir de sources renouvelables, autres que des installations de combustion de biomasse* » et permettent d'établir des règles appropriées en ce qui concerne les mesures d'atténuation efficaces à adopter afin d'éviter les incidences négatives sur l'environnement<sup>443</sup>. Le législateur européen prévoit que les autorités compétentes des États membres adoptent un ou plusieurs plans désignant des zones d'accélération pour un ou plusieurs types de sources d'énergie renouvelable<sup>444</sup>. Ces plans sont des sous-éléments des zones visées par la cartographie. D'une part, les plans désignent des zones présumées favorables au développement de projets de production et dans lesquelles leur déploiement ne devrait pas présenter d'incidence importante sur l'environnement. D'autre part, les plans établissent un cadre juridique favorable à la construction et au déploiement des installations sur les zones d'accélération.

La directive européenne prévoit une analyse poussée de la zone d'accélération et des incidences environnementales potentielles de celle-ci. Afin de désigner les zones d'accélération, les États membres doivent élaborer un ou plusieurs plans englobant la désignation des zones d'accélération des énergies renouvelables ainsi que les règles et les mesures d'atténuation pour les projets situés dans chacune de ces zones. Chaque plan doit faire l'objet d'une évaluation environnementale en application de la directive (UE) 2001/42/CE afin d'évaluer les incidences

---

<sup>440</sup> Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement n° 2018/1999 et la directive (UE) 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil, publiée au JOUE du 31 octobre 2023, article 15 ter.

<sup>441</sup> « Énergies renouvelables : ce qu'il faut retenir de la nouvelle et importante directive "RED III" n°2023/2413 du 18 octobre 2023 », GOSSEMENT A., Blog.gossement-avocats., 1<sup>er</sup> novembre 2023. Accessible en ligne, consulté le 18 novembre 2023.

<sup>442</sup> Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement n° 2018/1999 et la directive (UE) 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil, publiée au JOUE du 31 octobre 2023, article 15 quater.

<sup>443</sup> *Ibid.*

<sup>444</sup> « Énergies renouvelables : ce qu'il faut retenir de la nouvelle et importante directive "RED III" n°2023/2413 du 18 octobre 2023 », GOSSEMENT A., Blog.gossement-avocats., 1<sup>er</sup> novembre 2023. Accessible en ligne, consulté le 18 novembre 2023.

de chaque technologie en matière d'énergie renouvelable sur les zones pertinentes désignées dans ce plan ainsi qu'en application de la directive 92/43/CEE si le plan a une incidence sur une zone protégée par la réglementation environnementale<sup>445</sup>. La directive prévoit que, dans ces zones d'accélération, les projets de production d'énergie renouvelable qui se conforment aux règles et mesures fixées dans les plans élaborés par les États membres bénéficient d'une présomption d'absence d'incidence importante sur l'environnement. Ces projets sont, *a priori*, exemptés de l'obligation de réaliser une évaluation spécifique des incidences sur l'environnement. Les autorités compétentes devront néanmoins procéder à un examen préalable des demandes d'autorisation. En outre, la directive prévoit une réduction des délais d'instruction des demandes d'autorisation d'exploiter et de construire des installations sur ces territoires identifiés. La procédure d'octroi de permis sera limitée à douze mois pour les projets d'énergie renouvelable dans les zones d'accélération des énergies renouvelables, avec une prolongation possible mais justifiée de six mois maximum.

Dans l'attente de la mise en place de ce dispositif, notre analyse nous permet d'identifier une mesure en faveur du développement des projets de production d'énergie renouvelable sur le territoire. Concernant le développement de zones d'accélération de la méthanisation, nous pourrions préconiser l'adaptation de ces dispositions aux spécificités de la méthanisation. Dans cette perspective, pourraient être pris en considération la nécessité de prendre en considération le caractère circulaire et l'ensemble des bienfaits associés à la méthanisation pour l'identification de ces zones (en termes d'agriculture, de traitements de déchets, etc.). Elle pourrait également reposer sur l'appréciation et la quantification des intrants pouvant être utilisés dans la méthanisation disponibles sur les territoires.

En conclusion, la planification spatiale définit les conditions de l'implantation des installations de méthanisation à travers des conditions négatives et des normes positives. Les unes assurent la maîtrise de l'implantation sur le territoire tandis que les autres proposent l'identification de zones favorables à l'accueil de ces infrastructures. Dans la suite de nos développements, nous observerons que la planification spatiale porte également sur l'organisation du raccordement des installations de production aux réseaux de gaz naturel.

---

<sup>445</sup> Cf. Partie 1 Titre 2 Chapitre 1 : Les contraintes tenant au réseau Natura 2000

Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, publiée au JOUE du 22 juillet 1992.

## ***II. La rationalisation du raccordement des installations de production sur les réseaux de gaz naturel***

Le raccordement des installations de production sur les réseaux de gaz naturel permet la valorisation du biogaz issu de méthanisation par injection. Ce raccordement est fondé sur la reconnaissance d'un droit d'accès aux réseaux de gaz naturel des producteurs de biogaz (A). Si les pouvoirs publics organisent le raccordement et l'injection du biogaz dans les réseaux de gaz naturel et anticipent leurs conséquences sur le développement des réseaux de gaz naturel, les documents de planification en la matière révèlent les limites. Les documents de planification rationalisent le développement des installations par rapport à l'impact de ses constructions sur les réseaux de gaz naturel (B).

### **A. Du droit d'accès aux réseaux de gaz naturel au raccordement des installations de production**

La reconnaissance du droit d'accès aux réseaux de gaz naturel des producteurs de biogaz, de gaz renouvelables et bas-carbone constitue le fondement du raccordement des installations de méthanisation sur ces réseaux (1). Le raccordement requiert de construire des ouvrages de raccordement et d'injection et de renforcer le réseau en vue de permettre l'accueil du biométhane dans les réseaux. Par l'adoption du corpus juridique du « droit à l'injection », le législateur a souhaité accompagner et rationaliser le développement de la méthanisation (2).

#### ***1) De l'affirmation du droit d'accès aux réseaux de gaz naturel des producteurs de biométhane au raccordement de leurs installations***

Depuis l'affirmation du droit d'accès aux réseaux de gaz naturel des producteurs de biométhane, le raccordement des installations de production est possible et assuré par les gestionnaires des réseaux (a). Néanmoins, la multiplication des points d'injection sur les réseaux de gaz naturel bouleverse le fonctionnement des réseaux de gaz naturel et nécessite leur adaptation (b).



a. L'affirmation et la mise en œuvre du droit d'accès aux réseaux de gaz naturel des producteurs de biométhane

**[L'affirmation du droit d'accès aux réseaux de gaz naturel des producteurs de biométhane]** Le principe du droit d'accès des tiers aux réseaux trouve son origine en droit communautaire. Il a été initialement développé dans le cadre de la régulation du secteur des télécommunications<sup>446</sup>. Son objectif premier est de permettre l'accès des tiers au réseau « *dans les secteurs où l'établissement et la gestion de réseaux alternatifs par les concurrents sont en pratique impossible* », et ce, à des conditions équitables et non discriminatoires<sup>447</sup>. Un droit d'accès des tiers a été consacré dans le secteur de l'énergie. Il constitue un principe fondateur de l'organisation des systèmes électrique et gazier ainsi que de leurs réseaux. Consacré par des dispositions symétriques, les principes du droit d'accès aux réseaux électrique et gazier, des règles propres à chaque secteur énergétique ont été spécifiées<sup>448</sup>.

Dans le secteur gazier, le droit d'accès des tiers aux réseaux a été consacré par la directive 98/30/CE du 22 juin 1998. Les directives (UE) 2003/55/CE et (UE) 2009/73/CE en ont précisé le contenu et les implications sur le fonctionnement du système gazier<sup>449</sup>. Le règlement n° 715/2009 définit les règles spécifiques à l'accès aux réseaux de transport de gaz naturel<sup>450</sup>. Ces dispositions ont été transposées en droit interne dans le code de l'énergie. L'article L. 111-97 du code de l'énergie définit le droit d'accès et son champ d'application. Il dispose que : « *sous réserve de préserver le bon fonctionnement et le niveau de sécurité des infrastructures de gaz naturel, un droit d'accès aux ouvrages de transport et de distribution de gaz naturel ainsi qu'aux installations de gaz naturel liquéfié, y compris les installations fournissant des services auxiliaires, est garanti par les opérateurs qui les exploitent aux clients, aux producteurs de gaz renouvelables, de gaz bas-carbone, d'hydrogène bas-carbone et de gaz de*

---

<sup>446</sup> OCDE, *Les infrastructures à l'horizon 2030, Électricité, eau et transports : quelles politiques ? Électricité, eau et transports : quelles politiques*, OECD Publishing, vol. 2, 7 août 2008, 420 p.

Voir : Directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion, publiée au JOUE du 24 avril 2002.

<sup>447</sup> CASSIA P., RITLÉNG D., *Droit administratif et droit de l'Union européenne*, Fasc. n° 497, Jurisclasseur Europe Traité.

<sup>448</sup> LAMOUREUX M., *Droit de l'énergie, op. cit.*, p. 247.

<sup>449</sup> Directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 98/30/CE, publiée au JOUE du 15 juillet 2003.

Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE, publiée au JOUE du 14 août 2009, articles 32 à 38, Chapitre VIII « Organisation de l'accès au réseau ».

<sup>450</sup> Règlement (CE) 715/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel et abrogeant le règlement (CE) 1775/2005, publié au JOUE du 14 août 2009.

*récupération ainsi qu'aux fournisseurs et à leurs mandataires, dans des conditions définies par contrat »*<sup>451</sup>.

Le droit d'accès comprend deux aspects : un aspect *rationae materiae*, en ce qu'il décrit le réseau sur lequel l'accès des tiers est consacré et un aspect *rationae personae*, en ce qu'il liste les bénéficiaires de l'accès aux réseaux. Pour les besoins de notre recherche, nous porterons notre intérêt sur le droit d'accès aux réseaux de gaz naturel.

D'une part, les infrastructures auxquelles se rapporte le droit d'accès sont les réseaux de transport et de distribution de gaz : « *les installations GNL, et dans une certaine mesure, les installations de stockage* »<sup>452</sup>. Sur ce point, le périmètre de l'article a évolué en vue d'intégrer l'ensemble des infrastructures constitutives du réseaux gaziers, incluant les infrastructures conçues pour les nouvelles valorisations du gaz naturel comme le gaz naturel liquéfié ou le stockage.

D'autre part, le code de l'énergie liste les bénéficiaires du droit d'accès. Ce droit est consacré au profit de l'ensemble des acteurs du secteur gazier susceptibles d'être intéressés par les réseaux, soit « *aux clients, aux producteurs de gaz renouvelables, de gaz bas-carbone, d'hydrogène bas-carbone et de gaz de récupération ainsi qu'aux fournisseurs et à leurs mandataires* »<sup>453</sup>. Si la notion d'accès au réseau a été conçue pour l'organisation de l'acheminement et de la livraison de gaz naturel chez des consommateurs, l'évolution de la rédaction de cet article témoigne de l'ouverture du champ d'application du droit d'accès, et notamment, au profit de l'ensemble des producteurs de gaz verts. Jusqu'à récemment, l'accès aux réseaux de producteurs de gaz raccordés en amont du réseau en vue d'une injection n'était reconnu qu'à titre exceptionnel et ponctuel.

L'évolution du périmètre du champ des bénéficiaires du droit d'accès a été progressive.

Dans un premier temps, le législateur a reconnu le droit d'accès des producteurs de biogaz dans la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dans le

---

<sup>451</sup> C. énergie, article L. 111-97.

<sup>452</sup> C. énergie, article L. 111-97, al. 1.

<sup>453</sup> *Ibid.*

cadre de l'adoption d'un corpus juridique applicable à l'injection du biométhane<sup>454</sup>. Dans un second temps, il a procédé à l'extension du champ des bénéficiaires de ce droit dans la loi n° 2019-1147 du 9 novembre 2019<sup>455</sup> et dans la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023<sup>456</sup>. La notion de « *biogaz* » a été remplacée par celles de : « *gaz renouvelables, de gaz bas-carbone, d'hydrogène bas-carbone et de gaz de récupération* »<sup>457</sup>. Les débats parlementaires mettent en lumière les objectifs poursuivis par le législateur : garantir l'accès au réseau de gaz à l'hydrogène bas-carbone. Alors que cette source d'énergie est susceptible de « *contribuer à la décarbonation du gaz transitant dans les réseaux ou au stockage de l'électricité renouvelable* »<sup>458</sup>, le raccordement des installations de production en vue de son injection est nécessaire. Dans un troisième temps, l'article 98 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables a étendu le bénéfice du droit d'accès aux gaz bas-carbone définis par cette même loi, c'est-à-dire tout « *gaz constitué principalement de méthane qui peut être injecté et transporté de façon sûre dans le réseau de gaz naturel et dont le procédé de production engendre des émissions inférieures ou égales à un seuil fixé par arrêté du ministre chargé de l'énergie* »<sup>459</sup>.

L'extension du cadre juridique conçu pour le gaz naturel aux filières de production de gaz renouvelables et de gaz bas-carbone s'observe également à l'échelle européenne, à travers l'adoption du « paquet gaz ». La directive (UE) 2024/1788 et le règlement 2024/1789 ont été conçus à cette fin : ils visent à « *faciliter la pénétration du gaz renouvelable, du gaz bas-carbone et de l'hydrogène dans le système énergétique, de manière à permettre d'abandonner progressivement le gaz fossile, et à permettre au gaz renouvelable, au gaz bas-carbone et à l'hydrogène de jouer un rôle important dans la réalisation des objectifs climatiques de l'Union* »<sup>460</sup>. Il matérialise l'extension du champ d'application du droit gazier européen, auparavant restreint au marché intérieur du gaz naturel.

---

<sup>454</sup> Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, publiée au JORF n°253 du 1<sup>er</sup> novembre 2018, article 94.

<sup>455</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, publiée au JORF n°261 du 9 novembre 2019, article 49.

<sup>456</sup> Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, publiée au JORF n°60 du 11 mars 2023, article 98.

<sup>457</sup> *Ibid.*

<sup>458</sup> Sénat, GREMILLET D., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'énergie et au climat, n°657 (2018-2019), tome I, 10 juillet 2019, p. 139.

<sup>459</sup> La définition du gaz bas-carbone est donnée à l'article L. 447-1 du code de l'énergie (Cf. Introduction).

<sup>460</sup> Directive (UE) 2024/1788 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 concernant des règles communes pour les marchés intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène, modifiant la directive (UE) 2023/1791 et abrogeant la directive 2009/73/CE, Règlement (UE) 2024/1789 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 sur les marchés

L'observation de l'élargissement du périmètre du droit d'accès aux réseaux nous permet d'observer dans quelle mesure le cadre juridique applicable au biogaz issu de méthanisation est précurseur. La reconnaissance du droit d'accès des producteurs de biogaz par méthanisation a précédé celle du droit des producteurs de gaz renouvelables ou des gaz verts. Il a posé la première pierre de l'édifice d'un droit gazier applicable à l'ensemble des typologies de gaz, fossile, renouvelables, bas-carbone et de récupération.

**[La mise en œuvre du droit d'accès]** L'affirmation d'un droit d'accès des tiers aux réseaux est déterminante de l'organisation de ce réseau et de son fonctionnement. Elle implique des obligations pour les gestionnaires de ces réseaux et leurs utilisateurs. La mise en œuvre de l'accès aux réseaux repose sur deux composantes : le principe général de l'accès aux réseaux de tous les utilisateurs du réseau et le traitement non discriminatoire de ces utilisateurs par les gestionnaires de ces réseaux<sup>461</sup>.

Premièrement, le droit d'accès aux réseaux implique l'accès effectif à ces derniers et la limitation des hypothèses de refus d'accès. Si tout utilisateur potentiel bénéficie du droit d'accès, un refus d'accès est possible dans la limite où il est justifié sur le fondement de l'article L. 111-102 du code de l'énergie : « *seul un refus justifié par des raisons objectives et non discriminatoires, reposant sur des motifs limitativement prévus par les textes, peut être admis* »<sup>462</sup>. L'article L. 111-97 du code de l'énergie établit les limites à la garantie de l'accès aux réseaux par les gestionnaires de réseau. Ces derniers ne sont tenus d'assurer l'accès que sous réserve « *de préserver le bon fonctionnement et le niveau de sécurité des infrastructures de gaz naturel* »<sup>463</sup>. Tout refus d'accès à un réseau par son gestionnaire doit être motivé et notifié au demandeur ainsi qu'à la CRE. Le code de l'énergie précise que le refus d'accès ne peut être justifié que par l'une des raisons limitativement prévues par les textes, tels que le « *manque de capacité ou des motifs techniques tenant à l'intégrité et à la sécurité des réseaux ou des installations de gaz naturel liquéfié* »<sup>464</sup>.

---

intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène, modifiant les règlements (UE) n° 1227/2011, (UE) 2017/1938, (UE) 2019/942 et (UE) 2022/869 et la décision (UE) 2017/684 et abrogeant le règlement (CE) n° 715/2009.

<sup>461</sup> LAMOUREUX M., *Droit de l'énergie*, op. cit., par. 431 et s., p. 376 et s.

<sup>462</sup> C. énergie, article L. 111-102 : « *Tout refus d'accès à un ouvrage de transport ou de distribution de gaz naturel ou à une installation de gaz naturel liquéfié, y compris aux installations fournissant des services auxiliaires, est motivé et notifié au demandeur et à la Commission de régulation de l'énergie* ».

<sup>463</sup> C. énergie, article L. 111-97.

<sup>464</sup> C. énergie, article L. 111-103.

Deuxièmement, le droit d'accès aux réseaux implique le traitement non discriminatoire des utilisateurs de réseaux, c'est-à-dire que l'« *égalité de traitement entre les utilisateurs placés dans une situation semblable* »<sup>465</sup>. Cette obligation de non-discrimination incombe aux gestionnaires des infrastructures de réseaux<sup>466</sup>.

Dans les faits, ce droit d'accès se matérialise par la signature d'un contrat d'accès, lequel a pour objet de définir les conditions du raccordement des installations de l'utilisateur du réseau à ce dernier<sup>467</sup>.

**[La construction d'ouvrages de raccordement des installations de production aux réseaux de gaz naturel]** Le raccordement des installations de production peut être réalisé tant sur les réseaux de transport de gaz naturel que sur ceux de distribution. À ce stade, il est intéressant de noter qu'il n'existe pas de raccordement direct, c'est-à-dire de « conduites directes » entre une installation de production et une installation de connexion. Si la directive (UE) 2009/73/CE prévoyait la possibilité d'un raccordement direct entre une entreprise de gaz naturel et un consommateur, ces dispositions n'ont pas été transposées en droit français<sup>468</sup>.

Ainsi, un raccordement requiert la construction d'ouvrages de raccordement à ces réseaux. Ces ouvrages ont pour objet de mettre en place une connexion physique entre une installation de production et le réseau afin de permettre l'injection du biométhane. Ils constituent des ouvrages de réseaux. Ils appartiennent à ce titre au propriétaire du réseau, c'est-à-dire au concessionnaire du réseau de distribution de gaz naturel et aux gestionnaires de réseau de transport de gaz.

Ces ouvrages de raccordement sont situés à l'interface entre les installations du producteur et les réseaux. Ils sont constitués d'un poste d'injection et des branchements en amont du réseau et en aval de l'installation de production. Les postes d'injection assurent des fonctions

---

<sup>465</sup> SAUVE J.-M., intervention lors du Colloque organisé par le Défenseur des droits, Le Principe d'égalité et droit de la non-discrimination, 5 octobre 2015 ; RIVERO J., « Rapport sur les notions d'égalité et de discrimination en droit public français », in *Travaux de l'Association Henri Capitant*, tome XIV, années 1961-1962, éd. Dalloz, 1965, p. 841.

Le principe d'égalité impose ainsi de traiter de la même manière des personnes placées dans une même situation mais n'exclut pas des différences de traitement, à condition qu'elles soient justifiées par une différence de situation ou par un motif d'intérêt général (CE, Sect., 10 mai 1974, n° 88032 et n° 88148, Denoyez et Chorques, publié au recueil Lebon).

<sup>466</sup> C. énergie, article L. 111-100 : « *Les opérateurs s'abstiennent de toute discrimination entre les utilisateurs ou les catégories d'utilisateurs. Les gestionnaires de réseaux mentionnés au III de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales constituent une catégorie particulière d'utilisateurs* ».

<sup>467</sup> C. énergie, article L. 111-97.

<sup>468</sup> Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE, publiée au JOUE du 14 août 2009, article 38.

essentielles : ils relient physiquement les installations et permettent d'assurer le comptage du gaz injecté sur le réseau ou le contrôle de la qualité du gaz injecté. Dès lors, chaque installation de production injectant du biogaz sur le réseau est équipée d'un tel ouvrage alors qu'un tel poste n'est pas requis pour le raccordement au réseau de distribution.

Les équipements de ces installations diffèrent selon le réseau de gaz naturel sur lequel est raccordée l'installation de production de biogaz. À titre d'illustration, le raccordement sur le réseau de transport de gaz impose la présence d'un poste de compression du gaz (lequel permet d'augmenter la pression du gaz circulant dans les réseaux).

Si chaque installation est équipée d'un poste d'injection, certains ouvrages de raccordement peuvent être mutualisés, c'est-à-dire être utilisés par plusieurs producteurs sur une même zone. Il s'agit des extensions mutualisées pour les raccordements sur les réseaux publics de distribution et de transport, et de la compression mutualisée pour les raccordements sur le réseau de transport<sup>469</sup>.

#### b. Le renforcement des réseaux de gaz naturel pour l'accueil du biométhane

**[Les enjeux d'adaptation des réseaux de gaz naturel]** La réduction de la part des énergies fossiles dans le mix énergétique prôné par les politiques publiques questionne l'avenir des infrastructures permettant l'acheminement du gaz sur le territoire français<sup>470</sup>. Les réseaux de transport, de distribution ou encore les infrastructures de stockage du gaz naturel sont un actif de l'État<sup>471</sup>. Une réflexion sur l'avenir et la place que pourraient avoir ces infrastructures dans la mise en place de la transition énergétique s'impose. Dans le rapport du groupe de travail « Transition énergétique : faisons jouer nos réseaux » publié en décembre 2019, l'Institut Montaigne proposait une réflexion sur l'avenir des réseaux énergétiques, et

---

<sup>469</sup> La CRE définit la notion de compression mutualisée comme un « ouvrage de compression permettant d'injecter sur un réseau, au niveau de pression adéquat, les volumes de gaz produits par plusieurs installations de productions de biométhane raccordées au réseau de transport » et la notion d'extension comme le « prolongement d'un réseau de gaz, en distribution ou en transport, permettant de raccorder de nouveaux sites. L'extension peut être dédiée à un site, ou mutualisée entre plusieurs sites ». CRE, délibération portant décision sur les mécanismes encadrant l'insertion du biométhane dans les réseaux de gaz, n° 2019-242, 14 novembre 2019.

<sup>470</sup> INSTITUT MONTAIGNE, PERNET P.-L. (rapp.), *Transition énergétique : faisons jouer nos réseaux*, Institut Montaigne, Rapport du groupe de travail, Décembre 2019, pp. 93-95.

<sup>471</sup> CRE, APPERT O., MAUGUIN P., *Le Verdissement du gaz*, Comité de prospective de la CRE, Rapport du Groupe de travail, FÉLIX T. (rapp.), Juillet 2019, pp. 29-30.

notamment ceux de gaz naturel dans le contexte de la transition énergétique<sup>472</sup>. Ainsi, il leur envisageait trois rôles dans le contexte de la transition énergétique, au premier rang desquels le rôle de transporteur des nouveaux gaz renouvelables et bas-carbone<sup>473</sup>. Les infrastructures de gaz pourraient contribuer au développement des filières de gaz verts en assurant leur acheminement des lieux de production aux lieux de consommation<sup>474</sup>.

Face au développement des filières de production de gaz verts, les réseaux sont confrontés à diverses problématiques, qui conduisent à réfléchir à leur réorganisation<sup>475</sup>. D'une part, les infrastructures gazières font face au phénomène de la décentralisation de la production de gaz. D'autre part, l'équilibre des réseaux entre offre et demande pourrait être compromis<sup>476</sup>. En effet, le développement de l'injection du biométhane à grande échelle peut mener à des écarts entre production et consommation sur certains territoires<sup>477</sup>. Les réseaux peuvent être confrontés à un déséquilibre résultant de la décentralisation des points d'injection de biométhane, qui pourrait mener à des congestions au niveau local.

La survenance de congestion dans les réseaux de gaz naturel est également un risque attaché à l'injection de biométhane. Une congestion est définie comme l'état d'un réseau qui est fortement encombré : en matière gazière<sup>478</sup>. Elle résulte de l'accumulation d'une forte quantité de gaz dans les réseaux d'acheminement dont il résulte une mauvaise circulation de l'énergie<sup>479</sup>. Pour se prémunir contre les dangers associés à la multiplication des réseaux et assurer au mieux leur développement, les gestionnaires de réseaux peuvent faire le choix d'améliorer la capacité d'accueil des réseaux pour éviter que ne s'y forment des congestions. En résumé, selon Madame Virginie Le Foll et Monsieur Mathieu Cacciali, les opérateurs de réseaux sont confrontés au défi de l'adaptation de leurs infrastructures : « *inverser les flux de gaz des réseaux de distribution vers les réseaux de transport ou encore lorsque la capacité desdits réseaux est*

---

<sup>472</sup> INSTITUT MONTAIGNE, PERNET P.-L. (rapp.), *Transition énergétique : faisons jouer nos réseaux*, Institut Montaigne, Rapport du groupe de travail, Décembre 2019, pp. 63-65.

<sup>473</sup> INSTITUT MONTAIGNE, PERNET P.-L. (rapp.), *Transition énergétique : faisons jouer nos réseaux*, Institut Montaigne, Rapport du groupe de travail, Décembre 2019, pp. 63-65.

<sup>474</sup> *Ibid.*

<sup>475</sup> CACCIALI M., LE FOLL V., « Mesures structurelles – Les investissements – Du marché unique à la décarbonation », *Revue française du droit administratif (RFDA)*, 2023, n° 1, Février 2023, p. 53.

<sup>476</sup> CRE, APPERT O., MAUGUIN P., *Le Verdissement du gaz*, Comité de prospective de la CRE, Rapport du Groupe de travail, FÉLIX T. (rapp.), Juillet 2019, pp. 29-30.

<sup>477</sup> INSTITUT MONTAIGNE, PERNET P.-L. (rapp.), *Transition énergétique : faisons jouer nos réseaux*, Institut Montaigne, Rapport du groupe de travail, Décembre 2019, p. 92.

<sup>478</sup> Une congestion renvoie à un « état de saturation du réseau qui ne permet pas de procéder au transport ou à la distribution de toutes les quantités de gaz injectées ou soutirées, compte tenu des caractéristiques et performances des équipements du réseau ». (Définition donnée par le gestionnaire de réseau de gaz Teréga sur son site internet.

<sup>479</sup> « Réseaux de transport de gaz naturel », site internet de la Commission européenne. Accessible en ligne, consulté le 12 février 2019.

*insuffisante pour permettre le raccordement d'un projet d'installation de production de biogaz »*<sup>480</sup>.

**[Les ouvrages de réseaux permettant l'amélioration de la capacité d'accueil du biométhane]** Le renforcement des réseaux désigne l'ensemble des opérations « *permettant d'accroître la capacité d'injection de biogaz dans une section préexistante d'un réseau de transport ou de distribution de gaz naturel* » au sens du code de l'énergie<sup>481</sup>. Les ouvrages de renforcement sont des ouvrages de réseaux conçus afin d'adapter le réseau à l'injection de biométhane sur une zone. La réalisation de renforcements poursuit trois objectifs : garantir le taux de disponibilité des réseaux et un débouché au biométhane produit, éviter les congestions des réseaux et assurer la sécurité des personnes et des biens ainsi que l'intégrité des réseaux.

Les ouvrages de renforcement des réseaux prennent différentes formes selon le réseau et le territoire sur lesquels l'installation de production se raccorde<sup>482</sup>. Ils consistent au renouvellement d'une canalisation existante, le doublement d'une canalisation existante, à la réalisation d'un maillage, à la construction ou à la modification d'un rebours, ou bien encore au déplacement d'un poste de détente existant<sup>483</sup>. Le décret n° 2019-665 du 28 juin 2019 a listé les renforcements des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel nécessaires pour permettre l'injection du biogaz produit. Un ouvrage de maillage y est défini comme une « *canalisation permettant de relier deux sections préexistantes d'un ou de plusieurs réseaux de distribution de gaz naturel, incluant le cas échéant un poste de comptage à l'interface des réseaux* »<sup>484</sup>. Sur le réseau de distribution, le maillage du réseau consiste à relier des zones de faible consommation à des zones de consommation plus importante afin de favoriser le flux. Les installations de rebours sont définies comme des installations « *de compression permettant un flux de gaz naturel d'une section préexistante d'un réseau de transport ou de distribution de gaz naturel vers une section préexistante d'un réseau de transport ou de distribution de gaz naturel de pression supérieure* »<sup>485</sup>. Les postes de rebours sont des ouvrages qui compriment le gaz pour le faire passer d'une maille de réseau à une autre. Alors que la maille inférieure ne

---

<sup>480</sup> CACCIALI M., LE FOLL V., « Mesures structurelles – Les investissements – Du marché unique à la décarbonation », *Revue française du droit administratif (RFDA)*, 2023, n° 1, Février 2023, p. 53.

<sup>481</sup> C. énergie, article D. 453-20, issu du décret n° 2019-665 du 28 juin 2019 relatif aux renforcements des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel nécessaires pour permettre l'injection du biogaz produit, publié au JORF n°149 du 29 juin 2019.

<sup>482</sup> Cf. Annexe 7 - L'injection du biométhane dans les réseaux et le renforcement des réseaux de gaz naturel : le droit à l'injection, Figure 1

<sup>483</sup> C. énergie, article D. 453-20.

<sup>484</sup> *Ibid.*

<sup>485</sup> *Ibid.*



présente pas une capacité d'absorption suffisante au regard de l'injection et de la consommation d'une zone, la maille supérieure, elle, est en mesure d'absorber la production. Ainsi, une installation de rebours vise le désengorgement de la maille inférieure et la prévention des congestions à ce niveau. À titre d'exemple, des postes de rebours ont été installés entre le réseau de distribution et le réseau de transport de gaz naturel.

L'installation de tels ouvrages a pour objet d'adapter les réseaux à l'accueil de nouveaux gaz injectés à la maille locale et éviter la survenance de problèmes de gestion dans la conduite des réseaux de gaz naturel. L'objectif est d'assurer la sécurité des biens et des personnes et la sûreté des réseaux.

## ***2) Le « droit à l'injection », un corpus juridique pour accompagner le développement de la méthanisation***

Plusieurs textes juridiques ont été adoptés en vue de faciliter le raccordement des installations de production de biométhane et son injection dans les réseaux de gaz naturel. Ces textes constituent le corpus juridique du « droit à l'injection »<sup>486</sup>.

La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « loi EGalim », a porté la modification du code de l'énergie et du code de l'environnement concernant le raccordement des installations de méthanisation. L'article L. 453-9 du code de l'énergie précise que « *lorsqu'une installation de production de biogaz est située à proximité d'un réseau de gaz naturel, les gestionnaires des réseaux de gaz naturel effectuent les renforcements nécessaires pour permettre l'injection dans le réseau du biogaz produit, dans les conditions et limites permettant de s'assurer de la pertinence technico-économique des investissements [...]* »<sup>487</sup>.

Les modalités de mise en œuvre de cet article ont été précisées par le décret n° 2019-665 du 28 juin 2019 relatif aux renforcements des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel nécessaires pour permettre l'injection du biogaz produit et par l'arrêté du 28 juin 2019 qui lui

---

<sup>486</sup> Cf. Annexe 7 - L'injection du biométhane dans les réseaux et le renforcement des réseaux de gaz naturel : le droit à l'injection, Figure 3

<sup>487</sup> C. énergie, article L. 453-9, créé par la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, publiée au JORF n°253 du 1<sup>er</sup> novembre 2018.

est associé<sup>488</sup>. Le décret définit les règles relatives au développement raisonné des installations de production au regard des capacités du réseau, c'est-à-dire l'organisation du développement en fonction de la capacité d'accueil du réseau (procédure et zonage de raccordement, cartographie indicative, *etc.*).

Enfin, la CRE a précisé les mécanismes encadrant l'insertion du biométhane dans les réseaux de gaz naturel dans une décision en date du 14 novembre 2019<sup>489</sup>. À noter que cette délibération illustre le caractère réglementaire supplétif du régulateur<sup>490</sup>. En effet, cette décision complète, de façon substantielle, les dispositions législatives et réglementaires.

Le « droit à l'injection » a aménagé le cadre du raccordement des installations de production de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel en vue de simplifier le développement des projets sur le plan technique. La loi EGALiM a introduit deux évolutions à cette fin.

En premier lieu, la loi autorise le raccordement d'un producteur de biométhane sur le réseau de distribution même s'il est situé hors d'une zone desservie par ce réseau. Elle crée le nouvel article L. 453-10 du code de l'énergie, qui prévoit qu'un réseau public de distribution de gaz naturel peut comprendre une canalisation de distribution de gaz située hors de la zone de desserte du gestionnaire de ce réseau public sous réserve de l'accord entre l'autorité organisatrice de ce réseau et les communes sur le territoire desquelles la canalisation est implantée ou, le cas échéant, leurs EPCI ou syndicats mixtes lorsque la compétence afférente à la distribution publique de gaz leur a été transférée. L'objectif de la mesure est de mettre en place un cadre incitatif pour le développement de la méthanisation et ne pas empêcher le développement de projets en raison de la structure du réseau de gaz naturel actuel.

En second lieu, la loi autorise le raccordement d'un producteur sur le réseau de transport en « technique distribution » c'est-à-dire avec les matériaux des canalisations de distribution et non de transport qui sont plus coûteux. À cet effet, elle modifie l'article L. 554-6 du code de

---

<sup>488</sup> C. énergie, article D. 453-21, issu de l'article 1 du décret n° 2019-665 du 28 juin 2019 relatif aux renforcements des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel nécessaires pour permettre l'injection du biogaz produit, publié au JORF n°149 du 29 juin 2019.

<sup>489</sup> CRE, délibération portant décision sur les mécanismes encadrant l'insertion du biométhane dans les réseaux de gaz, n° 2019-242, 14 novembre 2019.

<sup>490</sup> C. énergie, articles L. 134-1 et L. 134-2.

Pour une description de la mise en place et de l'évolution du caractère réglementaire supplétif, consulter les développements de Monsieur Philippe de Ladoucette sur les pouvoirs du régulateur : LADOUCKETTE (de) P., *Régulation indépendante du marché de l'énergie*, Thèse de doctorat, Droit, Université Paris sciences et lettres, 2022, pp. 78-79.

l'environnement, lequel permet de définir les règles applicables aux canalisations reliant une unité de production de biométhane au réseau de transport. Cette mesure vise à permettre l'application des mêmes caractéristiques techniques pour les canalisations reliant une unité de méthanisation et un réseau de transport que pour les canalisations du réseau de distribution (pression et diamètres) et de leur appliquer en conséquence les dispositions du code de l'environnement afférentes.

L'objectif est la simplification et l'accélération des procédures de raccordement des installations de méthanisation, comme le rappelle le législateur « *les procédures préalables nécessaires à la construction et à l'exploitation des canalisations de distribution étant par ailleurs moins longues que pour les canalisations de transport, cette disposition contribuera à accélérer les raccordements de certaines installations de production de biogaz* »<sup>491</sup>.

## **B. La planification du raccordement des installations de production par rapport à l'impact sur les réseaux**

L'atteinte des objectifs de développement de la méthanisation est conditionnée à la capacité de raccordement et d'accueil du biométhane dans les réseaux de gaz naturel.

L'adoption du corpus juridique du « droit à l'injection » entend améliorer le financement des adaptations de réseaux via la planification du développement des installations de méthanisation. C'est la raison pour laquelle, nous faisons le choix d'étudier l'adoption de ces mesures en tant que dispositifs de planification et non de soutien financier au développement de la filière. Plusieurs mesures traduisent cet objectif de planification du développement des réseaux au regard de la méthanisation. Or, les caractéristiques actuelles des réseaux de gaz naturel ne permettent pas d'accueillir l'injection de biométhane sur l'ensemble du territoire. Ces réseaux ne couvrent pas l'ensemble du territoire et ne disposent pas d'une capacité d'accueil « homogène ». Dès lors, le développement de la filière est conditionné à la réalisation des adaptations des réseaux de transport et distribution de gaz naturel.

---

<sup>491</sup> Sénat, RAISON M., LOISIER A.-C., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, n° 570, 13 juin 2018, p. 266.

Dans ce cadre, trois mesures de planification ont été définies : la réalisation de zonages de raccordement (1), l'élaboration d'une cartographie par les gestionnaires des réseaux de gaz naturel (2) et la planification du développement des réseaux de gaz naturel (3).

### ***1) Les zonages de raccordement***

Le développement des projets de production de méthanisation et de raccordement peut être limité par des conditions tenant à la capacité d'accueil et à l'absence de difficulté technique pour le raccordement des installations de production de biogaz. Ces restrictions sont appréciées durant les premières étapes de la procédure. En effet, la valorisation du biogaz par injection dans les réseaux de gaz naturel est conditionnée à la présence d'un réseau accessible à proximité de l'installation de production. Or, la structure actuelle des infrastructures gazières n'assure pas la couverture de l'intégralité du territoire de manière homogène. La capacité d'accueil du réseau varie fortement d'un territoire à l'autre. Selon leur structure, les réseaux permettent plus ou moins de faciliter l'accueil des projets de production de biogaz destiné à être injecté dans le réseau. La réalisation d'adaptations et de renforcements de ces derniers pourra s'avérer nécessaire en vue d'une injection de gaz verts à la maille locale, lesquels nécessiteront des investissements importants.

Dans ce contexte, le législateur a introduit un mécanisme ayant pour finalité de maîtriser le développement des installations de production et de raccordement pour prendre en compte la présence ou la capacité d'accueil des réseaux de gaz naturel. Ce mécanisme repose sur l'identification des zones favorables à l'accueil du biométhane sur les réseaux.

La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 a instauré un dispositif ayant pour objet d'organiser et de maîtriser le raccordement des installations de production et l'injection du biométhane dans les réseaux de gaz naturel : le principe du « droit à l'injection ». L'article 94 de cette loi a créé l'article L. 453-9 du code de l'énergie qui dispose notamment que *« lorsqu'une installation de production de biogaz est située à proximité d'un réseau de gaz naturel, les gestionnaires des réseaux de gaz naturel effectuent les renforcements nécessaires pour permettre l'injection dans le réseau du biogaz produit, dans les conditions et limites permettant de s'assurer de la pertinence technico-économique des investissements [...] »*. Le décret n° 2019-665 du 28 juin 2019 relatif aux renforcements des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel

nécessaires pour permettre l'injection du biogaz produit et l'arrêté du 28 juin 2019 ont précisé les modalités d'application du « droit à l'injection »<sup>492</sup>.

Le décret définit les « *conditions et limites permettant de s'assurer de la pertinence technico-économique des investissements* » nécessaires pour permettre l'injection dans le réseau du biogaz produit afin de garantir que les adaptations de réseaux nécessaires à l'injection du biogaz se fassent dans des conditions techniques, économiques et financières maîtrisées pour la collectivité<sup>493</sup>. Parmi les dispositifs qu'il a définis, figure la mise en place d'un dispositif de zonage de raccordement des installations de production de biogaz à un réseau de gaz naturel ayant pour objectif d'identifier les zones favorables à l'accueil du biométhane sur les réseaux. L'article D. 453-21 du code de l'énergie, créé par le décret n° 2019-665 du 28 juin 2019, prévoit que les gestionnaires de réseaux de transport et de distribution élaborent un zonage de raccordement des installations de production de biogaz à un réseau de gaz naturel, qu'ils soumettent à la validation de la CRE<sup>494</sup>. Le zonage de raccordement désigne le « *résultat de l'étude, faite en concertation par les gestionnaires de réseaux, déterminant la configuration de réseau optimale sur la base du critère technico-économique de zonage* »<sup>495</sup>. Ainsi, le mécanisme permet de garantir au producteur de biométhane « *un accès au réseau concerné en définissant le réseau gazier le plus pertinent d'un point de vue technico-économique auquel les installations de production de biogaz doivent se raccorder* »<sup>496</sup>.

Dans son bilan sur la mise en œuvre du droit à l'injection du biométhane dans les réseaux de gaz naturel, la CRE a commenté l'instauration des zonages de raccordement<sup>497</sup>. En premier lieu, selon la CRE, le zonage de raccordement « *permet d'avoir une vision complète et prospective du développement du biométhane sur cette zone* » dans chaque zone disposant d'un potentiel de biométhane susceptible d'être valorisé par injection sur les réseaux de gaz<sup>498</sup>. En second lieu, elle relève que le dispositif « *permet de sortir de la logique projet par projet qui prévalait*

---

<sup>492</sup>Décret n° 2019-665 du 28 juin 2019 relatif aux renforcements des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel nécessaires pour permettre l'injection du biogaz produit et arrêté du 28 juin 2019 définissant les modalités d'application de la section 6 du chapitre III du titre V du livre IV du Code de l'énergie, publié au JORF n°149 du 29 juin 2019, publiés au JORF n°149 du 29 juin 2019.

<sup>493</sup> BÉATRIX O., COIN R., *Droit de la régulation de l'énergie*, LGDJ, Systèmes, 1<sup>ère</sup> éd., 2023, p. 145 et s.

<sup>494</sup> CRE, délibération portant décision sur les mécanismes encadrant l'insertion du biométhane dans les réseaux de gaz, n° 2019-242, 14 novembre 2019.

<sup>495</sup> CRE, délibération portant décision sur les mécanismes encadrant l'insertion du biométhane dans les réseaux de gaz, n° 2019-242, 14 novembre 2019.

<sup>496</sup> BÉATRIX O., COIN R., *Droit de la régulation de l'énergie*, op.cit., p. 145 et s.

<sup>497</sup> CRE, *Bilan de la mise en œuvre du droit à l'injection du biométhane dans les réseaux de gaz*, Rapport, Mars 2021, 12 p.

<sup>498</sup> CRE, *Bilan de la mise en œuvre du droit à l'injection du biométhane dans les réseaux de gaz*, Rapport, Mars 2021, p. 3.

*jusqu'à présent. Les modalités de construction et le contenu des zonages ont été précisés par délibération de la CRE, qui a ensuite poursuivi ses échanges avec les opérateurs pour finaliser le format des zonages et permettre une phase rapide et souple d'analyse et de validation, en vue de réduire les éventuels délais d'attente pour les porteurs de projets »<sup>499</sup>. Dans le cadre du document, la CRE dresse un état des lieux des zonages et des renforcements qu'elle a validés<sup>500</sup>.*

## ***2) L'élaboration d'une cartographie du développement***

Dans sa délibération portant décision sur les mécanismes encadrant l'insertion du biométhane dans les réseaux de gaz du 14 novembre 2019, la CRE a demandé aux gestionnaires de réseaux de gaz naturel de mettre à disposition du public une cartographie présentant les conditions d'accès au réseau<sup>501</sup>. Cette cartographie a vocation à « *renforcer la visibilité des acteurs de la filière biométhane sur les conditions d'injection dans les différentes zones du territoire métropolitain* »<sup>502</sup>.

La cartographie a pour objet de présenter l'éligibilité d'une zone à la mutualisation dans les tarifs de ses investissements de renforcements et les coûts moyens de raccordement restant à la charge des producteurs estimés sur chaque zone<sup>503</sup>. En outre, la cartographie a une fonction d'information pour le marché et les producteurs de biométhane sur les territoires où l'implantation d'installations de production serait permise, facilitée voire encouragée au regard de la structuration des réseaux.

La cartographie pourrait s'apparenter à un outil de planification dès lors qu'elle met en lumière des zones du territoire sur lesquels l'implantation des installations de production par méthanisation serait facilitée.

---

<sup>499</sup> CRE, délibération portant décision sur les mécanismes encadrant l'insertion du biométhane dans les réseaux de gaz, n° 2019-242, 14 novembre 2019.

<sup>500</sup> *Ibid.*

<sup>501</sup> Cf. Annexe 7 - L'injection du biométhane dans les réseaux et le renforcement des réseaux de gaz naturel : le droit à l'injection, Figure 4

<sup>502</sup> CRE, délibération portant décision sur les mécanismes encadrant l'insertion du biométhane dans les réseaux de gaz, n° 2019-242, 14 novembre 2019.

<sup>503</sup> CRE, délibération portant décision sur les mécanismes encadrant l'insertion du biométhane dans les réseaux de gaz, n° 2019-242, 14 novembre 2019.

### ***3) La planification du développement des réseaux de gaz naturel en fonction du développement du biométhane***

La loi EGALiM a porté la modification de l'article L. 431-6 du code de l'énergie portant sur l'élaboration d'un plan décennal de développement des réseaux de transport de gaz naturel élaboré par leur gestionnaire. Il résulte de cette modification que le plan doit se fonder sur les prévisions d'injection de gaz renouvelables sur le territoire national. La planification du développement des réseaux de gaz naturel prend en compte le développement de la filière de méthanisation. L'objectif associé à cette mesure est d'anticiper les développements du réseaux nécessaires (adaptations, renforcements, *etc.*) et d'optimiser les investissements en résultant.

Consacrée à la planification spatiale du développement de la méthanisation, la seconde Section du présent Chapitre nous a permis d'étudier les moyens législatifs mis en place pour rationaliser le développement de la méthanisation sur le territoire. La planification du développement des installations de méthanisation sur le territoire est opérée au moyen du droit de l'urbanisme et de ses instruments. L'ensemble des filières de production d'énergie renouvelable est soumis aux contraintes en matière d'urbanisme pour leur implantation. Les documents exercent une influence directe sur les procédures d'autorisation des installations de production. Néanmoins, comme nous l'observerons dans la suite de nos développements<sup>504</sup>, les contraintes d'urbanisme et leur application pour les projets de méthanisation sont propres à la filière.

La planification du développement de l'injection du biométhane dans les réseaux de gaz naturel repose quant à elle sur le développement des réseaux de gaz naturel. L'injection du biométhane requiert leur adaptation voire leur renforcement. Comme nous le verrons dans la suite de nos développements, les enjeux d'adaptation des réseaux ont imposé de revoir les règles de financement<sup>505</sup>.

---

<sup>504</sup> Cf. Partie 1 Titre 2 Chapitre 1 Section 1 : Les procédures de délivrance d'un permis de construire d'une installation de méthanisation

<sup>505</sup> Cf. Partie 1 Titre 2 Chapitre 2 Section 1 : Le financement du raccordement des installations de production de biométhane aux réseaux de gaz naturel et du renforcement de ces derniers

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

L'analyse que nous avons présentée dans ce second Chapitre a montré une action du législateur et des pouvoirs publics pour accompagner le développement de la production de biogaz par méthanisation. Celle-ci a pris la forme de la planification de l'activité, laquelle se décline entre une planification stratégique et une planification spatiale. Dans le cadre de notre étude, nous avons étudié leur contenu successivement, la seconde s'inscrivant dans la continuité de la première.

En premier lieu, la méthanisation fait l'objet d'une planification ambitieuse, traduite par l'édition d'objectifs de développement de la méthanisation. Le cadre de la planification stratégique de la méthanisation nous apparaît complexe en raison de l'accumulation des documents applicables. Cette multiplication est la conséquence de plusieurs facteurs aux premiers rangs desquels l'éclatement de la planification du développement des énergies renouvelables et de la gouvernance qui y est attachée et le cumul entre les planifications applicables aux énergies renouvelables et à la valorisation énergétique. Source d'insécurité juridique et d'inefficacité, un travail de simplification et d'articulation est en cours. Nous pourrions préconiser de mener une réflexion sur l'opportunité d'adopter d'une planification autonome en matière de valorisation énergétique intégrant les enjeux de production d'énergie renouvelable, de gestion des déchets, d'agriculture ou encore de transition énergétique.

En second lieu, la méthanisation fait l'objet d'une planification appliquée aux défis des territoires et des infrastructures : la planification spatiale. Dans le cadre de nos développements, nous avons distingué la planification du déploiement des installations de méthanisation sur le territoire par les règles d'urbanisme et la planification du développement des installations de raccordement au regard des infrastructures du système gazier par les dispositions issues du « droit à l'injection ». Nous saluons l'effort d'adaptation aux contraintes locales en vue de favoriser l'acceptabilité locale dans la première et nous relevons la prégnance de l'appréciation de la pertinence du raccordement sur le plan économique des raccordements dans la seconde.

L'étude du cadre de la planification est pertinente parce qu'elle nous a permis de mettre la lumière sur la relation existante entre les politiques publiques et la matière juridique, la seconde se présentant comme l'instrument de la première. Nous pourrions recommander de clarifier



l'articulation entre la planification stratégique et la planification spatiale pour en améliorer la cohérence. Expliciter les rapports juridiques entre les documents d'urbanisme et les documents stratégiques pourrait, à titre d'exemple, permettre d'éclaircir cette relation.

## CONCLUSION DU TITRE 1

Dans le premier temps de la Partie consacrée au développement de la méthanisation, nous nous sommes intéressés aux fondements de ce dernier. Nous avons respectivement identifié les motifs de la promotion de la méthanisation et sa mise en œuvre de cette dernière par la planification de l'essor de la filière, tant sur le plan stratégique que spatial.

Notre analyse a poursuivi un raisonnement logique consistant à comprendre les motifs de la promotion de la méthanisation pour en comprendre la mise en œuvre à travers les outils de planification. En effet, une mosaïque de motifs sous-tend la promotion de la filière. La nature de l'activité, qui conjugue un procédé de production d'énergie renouvelable et un mode de valorisation de la biomasse, explique cet éclatement. Les raisons complémentaires du développement de la méthanisation, que sont la contribution à la transition agroécologique et la réduction de la dépendance énergétique, enrichissent le tableau des causes pour lesquelles l'activité bénéficie d'une attention accrue de la part des pouvoirs publics. Cette multiplicité des enjeux se répercute directement sur la planification du développement de la méthanisation, qui s'en trouve, par voie de conséquence, éclatée.

À travers cette analyse, nous avons eu à cœur de démontrer la place centrale de la protection de l'environnement dans la promotion de la méthanisation mais également son articulation avec d'autres impératifs stratégiques attachés au développement de la méthanisation.

Cette première approche nous a permis de saisir la singularité de l'activité de méthanisation par rapport aux autres énergies renouvelables.

D'une part, alors qu'elle est la première activité de production de gaz renouvelable, le développement de l'activité nécessite l'établissement d'une planification spécifique concernant le système gazier. En effet, l'injection de biométhane dans les réseaux de gaz naturel implique l'adaptation et le renforcement de ces infrastructures. D'autre part, en raison de sa nature d'activité de valorisation énergétique, la méthanisation fait l'objet d'une attention particulière en matière de planification (prise en compte des enjeux d'approvisionnement en intrants ou de schémas circulaires).

La difficulté du législateur à définir une planification homogène et uniforme est la conséquence directe de la diversité des motifs de la promotion. Ce constat nous permettra d'éclairer nos développements futurs portant sur l'élaboration d'un cadre juridique applicable à la méthanisation, efficace pour accompagner l'essor de la filière.



## TITRE 2. LE DEVELOPPEMENT DE LA METHANISATION AU MOYEN DES PROCEDURES D'AUTORISATION

Faisant suite à la planification du développement des installations de méthanisation, le législateur a défini les procédures d'autorisation de ces dernières. La notion de « procédure » a été définie par Monsieur le Professeur Denis Alland dans son dictionnaire de la culture juridique. Il précise qu'outre la dimension juridictionnelle de la procédure, celle-ci peut désigner toute « *manière de procéder juridiquement, c'est-à-dire la manière de parvenir à un résultat juridique, loi, décision administrative ou acte juridique* »<sup>506</sup>. Selon la doctrine, en matière administrative, la procédure définit « *la réglementation juridique générale dont sont l'objet les modalités d'édition des actes et de leur remise en cause, leurs formes et leur publicité* »<sup>507</sup>.

Les procédures d'autorisation définies pour le développement de la méthanisation portent sur des objets variés : l'implantation et l'autorisation des installations en amont de la mise en service et le fonctionnement des installations après leur mise en service. Ces procédures sont issues de sources diverses : du droit de l'urbanisme, des législations environnementales, de la réglementation sanitaire, *etc.* Dans un premier Chapitre, nous étudierons les procédures relatives à l'implantation et l'exploitation des installations de méthanisation. Dans un second Chapitre, nous décrirons les procédures d'autorisation en matière de valorisation des produits de la méthanisation.

Dans le cadre de cet exposé, nous aurons à cœur de démontrer en quoi le cadre de l'autorisation des installations de méthanisation a pour objet d'assurer la protection de l'environnement et d'en garantir le respect. Plus particulièrement, nous observerons dans quelles mesures le législateur s'attache à définir des procédures encadrant le développement des installations tout en favorisant leur essor.

---

<sup>506</sup> « Procédure » in *Dictionnaire de la culture juridique*, ALLAND D., RIALS S., Puf, Lamy, 5<sup>ème</sup> éd., 2014.

<sup>507</sup> *Ibid.*

## CHAPITRE 1. L'IMPLANTATION ET L'EXPLOITATION DES INSTALLATIONS DE METHANISATION

Le développement de la filière de la méthanisation s'accompagne du développement de la construction et de l'exploitation d'installations de méthanisation sur le territoire. Ces dernières sont les lieux de la valorisation des intrants et de la production de biogaz. Les phases d'implantation comme d'exploitation de ces unités sont susceptibles de causer de multiples atteintes à l'environnement. En effet, elles peuvent entraîner des atteintes à l'environnement, comme l'émission de pollutions ou la création de nuisances résultant de l'activité de méthanisation.

Dès lors, en vue d'accompagner l'essor de la filière et de participer à son développement, le législateur a défini le cadre juridique applicable à ces installations. Elles font l'objet d'un contrôle en amont de leur mise en service comme en aval, au cours de leur exploitation. Outil de promotion de la méthanisation, ce contrôle prend la forme de procédures d'autorisation imposées aux porteurs de projet de méthanisation et aux exploitants des installations.

Nous décrirons successivement les procédures d'autorisation de l'implantation des installations de méthanisation dans une première Section puis les règles encadrant leur exploitation dans une seconde Section.

### SECTION 1. LES PROCEDURES D'AUTORISATION DE L'IMPLANTATION DES INSTALLATIONS DE METHANISATION

Différentes procédures d'autorisation se cumulent en matière d'implantation des installations de méthanisation : elles sont issues des législations environnementales, d'urbanisme ou sanitaire. Leur mise en place permet de prévenir les risques et les atteintes à l'environnement que l'implantation d'une installation de méthanisation est susceptible de causer. L'évolution de l'encadrement met en évidence une simplification de la réglementation en la matière.

Reprenant les termes du législateur dans l'exposé des motifs de la loi n° 2023-175 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, l'objectif attaché à la construction du cadre juridique des énergies renouvelables est de trouver un équilibre entre l'impératif

d'accélérer le déploiement des installations de production d'énergies renouvelables nécessaires à notre transition énergétique et à notre souveraineté industrielle « *sans rien renier de nos exigences environnementales* »<sup>508</sup>. La simplification du cadre réglementaire a été identifiée comme un instrument permettant de parvenir à ces objectifs.

À travers l'étude des procédures d'autorisation de l'implantation, nous souhaitons décrire l'effort de conciliation entre les impératifs de protection de l'environnement et de développement de la filière. Cette analyse mettra en lumière dans quelle mesure le législateur vise à éviter les atteintes à l'environnement liées à cette activité. Si la prévention des atteintes à l'environnement est l'un des objectifs attachés à l'instauration de ces procédures d'autorisation (I), elle n'en est pas le seul (II).

## ***I. Les exigences pour la prévention des atteintes à l'environnement***

Une multitude de législations environnementales cherchant à assurer la prévention des atteintes à l'environnement est applicable aux installations de méthanisation (A). Si chacune définit des exigences et des procédures d'autorisation distinctes, ces règles ont été regroupées et harmonisées par souci de simplification dans les procédures visant à l'obtention d'un titre d'exploiter une installation (B).

### **A. Les législations environnementales applicables aux installations de méthanisation**

Les législations environnementales encadrant le développement de la méthanisation sont multiples. Dès l'émergence de la filière, la législation des installations classées pour la protection de l'environnement s'est saisie des problématiques liées au développement de l'activité et a assuré son encadrement (1). Progressivement, les exigences environnementales applicables se sont diversifiées (2).

---

<sup>508</sup> Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, publiée au JORF n°60 du 11 mars 2023, Exposé des motifs.

### ***1) L'application de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement dite « ICPE »***

La législation des ICPE a pour objet d'assurer la prévention et la précaution de toute atteinte à l'environnement résultant du fonctionnement de certaines installations (a), parmi lesquelles les installations de méthanisation (b).

#### **a. Les principes de prévention et de précaution, fondement de la législation des ICPE**

**[Les principes de prévention et de précaution]** Principes directeurs du droit de l'environnement, les principes de prévention et de précaution constituent les fondements de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement (ci-après la législation des « ICPE »). Ces deux principes trouvent leurs sources en droit de l'Union européenne et en droit interne.

Le TFUE dispose que la politique de l'Union européenne vise « *un niveau de protection élevé [et] est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive* »<sup>509</sup>. La Charte de l'environnement adoptée le 24 juin 2004 a pour objet de reconnaître les droits et les devoirs fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement<sup>510</sup>. Respectivement affirmés aux articles 3 et 5 de cette Charte, les principes de prévention et de précaution ont une valeur constitutionnelle. Le code de l'environnement définit ces principes à son article L. 110-1 II et précise qu'ils « *inspirent* » l'élaboration des législations environnementales.

Les notions de précaution et de prévention se distinguent en fonction de l'état du risque environnemental : pour la première, l'existence d'un risque est incertaine tandis que pour la seconde, elle est avérée.

Le principe de précaution est un principe d'action anticipée<sup>511</sup>. Il implique que « *l'absence de certitude scientifique quant aux risques d'un produit ou d'une activité ne constitue pas une*

---

<sup>509</sup> Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne du 25 mars 1957 dit « TFUE » signé à Rome, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958, article 191, al. 2.

<sup>510</sup> « Charte de l'environnement » in *Dictionnaire juridique du changement climatique*, TORRE-SCHAUB M., JÉZÉQUEL A., MORMETEAU B., MICHELOT A., *op. cit.*

<sup>511</sup> « Principe de précaution » dans *Dictionnaire juridique du changement climatique*, TORRE-SCHAUB M., JÉZÉQUEL A., MORMETEAU B., MICHELOT A., *op. cit.*



*raison de repousser à plus tard l'adoption de mesures qui pourraient prévenir un éventuel dommage pour l'environnement ou la santé publique »*<sup>512</sup>. Le quinzième principe de la Déclaration de Rio affirme que : « *pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement »*<sup>513</sup>. Ce principe est de portée directe. Il s'impose aux pouvoirs publics et à l'administration. Il peut aussi avoir une portée générale auquel cas son champ d'application dépasse le seul droit de l'environnement. Le juge administratif s'y réfère par exemple en droit de l'urbanisme<sup>514</sup>.

Le principe de prévention s'entend comme l' « *action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable »*<sup>515</sup>. L'application de ce principe se décompose en trois séries de mesures graduelles : éviter, réduire et compenser. D'abord, le principe de prévention implique d'éviter les atteintes à l'environnement. Ensuite, et à défaut de succès de la première mesure, il tend à réduire la portée des atteintes à l'environnement. Enfin, en dernier recours, il impose de compenser les atteintes qui n'ont pu être ni évitées ni réduites, et ce, « *en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées »*<sup>516</sup>. Le Conseil d'État a précisé la portée de ce principe dans un arrêt d'assemblée plénière en date du 12 juillet 2013<sup>517</sup>. De portée indirecte, il appartient aux pouvoirs réglementaires et aux autorités administratives d'en déterminer les modalités de mise en œuvre et d'établir concrètement les mesures préventives qu'il impose<sup>518</sup>.

**[La mise en place progressive d'une législation des ICPE]** Le pouvoir législatif a progressivement développé la législation des ICPE afin de donner une effectivité et un réel

---

<sup>512</sup> « Principe de précaution » dans *Dictionnaire juridique du changement climatique*, TORRE-SCHAUB M., JÉZÉQUEL A., MORMETEAU B., MICHELOT A., *op. cit.*

<sup>513</sup> Déclaration de Rio sur l'Environnement et le développement, 12 août 1992, principe 4.

<sup>514</sup> CE, 2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 19 juillet 2010, n° 328687, Association du quartier « Les Hauts de Choiseul », publié au recueil Lebon.

<sup>515</sup> « Principe de prévention » in *Vocabulaire juridique*, CORNU G., *op. cit.*

<sup>516</sup> C. environnement, article 110-1, II, 2°.

<sup>517</sup> CE, Assemblée, 12 juillet 2013, n° 344522, mentionné aux tables du recueil Lebon.

<sup>518</sup> *Ibid.*

impact aux principes de prévention et de précaution<sup>519</sup>. Le régime des ICPE a été créé par la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976. Il est principalement régi par le Livre I et le Livre V du code de l'environnement, à ses articles L. 511-1 et suivants. La législation des ICPE a pour objet de définir les règles de détermination et d'évaluation des risques inhérents à l'implantation et l'exploitation de certaines installations présentant des risques pour l'environnement. Elle vise à prévenir ces risques ou à limiter les impacts des installations le cas échéant. Les règles juridiques se distinguent selon le moment du contrôle de l'administration sur l'installation, en amont ou en aval de sa mise en service, c'est-à-dire au moment de l'implantation et de l'exploitation de l'installation.

Le principal enjeu de la législation des ICPE est l'obtention du titre d'exploiter l'installation. Ce titre peut prendre plusieurs formes auxquelles sont associées différentes procédures : l'autorisation environnementale, l'enregistrement ou la déclaration. Le contrôle « amont » du respect des exigences environnementales s'effectue dans le cadre de ces procédures. Le contrôle « aval » du respect des exigences environnementales relève des prescriptions générales de fonctionnement des installations et s'effectue par un contrôle pendant leur fonctionnement.

La législation est applicable aux installations dont la nature crée des dangers ou des inconvénients en matière de santé, de sécurité ou d'environnement. L'article L. 511-1 du code de l'environnement définit son champ d'application : « *sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique* »<sup>520</sup>. Les installations classées sont exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée<sup>521</sup>. Elles regroupent les installations qui présentent (prévention) ou pourraient présenter (précaution) des « *dangers ou des nuisances* » pour les intérêts défendus par la législation des ICPE définis à l'article L. 511-1. Il s'agit des

---

<sup>519</sup> « Sources constitutionnelles et européennes du droit des ICPE », FOULQUIER N., ROTOULLIÉ J.-C. in SORBONNE ÉTUDES ET RECHERCHE EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT, DE L'URBANISME ET DU TOURISME (S.E.R.D.E.A.U.T.), *Droit des ICPE*, Le Moniteur, 1<sup>ère</sup> éd., 2022, pp. 9-15.

<sup>520</sup> C. environnement, article L. 511-1.

<sup>521</sup> *Ibid.*

composantes sociales (les riverains), des composantes de l'ordre public (la santé, la sécurité, la salubrité), des composantes environnementales (l'agriculture, la protection de la nature, l'environnement, la conservation des sites et des monuments).

Les ICPE sont distinctes selon le risque qu'elles représentent pour l'environnement. D'un point de vue fonctionnel, ce classement est opéré dans une nomenclature fixée par décret<sup>522</sup>. Annexée à l'article R. 511-9 du code de l'environnement, la nomenclature des ICPE présente un catalogue ordonné et exhaustif des différentes installations soumises à la législation. Elle indique le régime juridique qui leur est applicable « *suivant la gravité des dangers ou des inconvénients que peut présenter leur exploitation* » : l'autorisation environnementale (dite « AE »), l'enregistrement (dit « E ») ou la déclaration (dite « D » ou « DC »)<sup>523</sup>. Le classement opéré par la nomenclature n'est pas intangible. En effet, une procédure de basculement des régimes d'enregistrement ou de déclaration vers celui de l'autorisation environnementale peut être engagée dans des hypothèses où une installation présenterait des risques particuliers pour l'environnement. Le ministre chargé de l'énergie a précisé les enjeux attachés au classement et au basculement des installations à l'occasion d'une réponse écrite à une question parlementaire en date du 3 novembre 2011. Il y a précisé les modalités de la procédure de basculement du régime de l'enregistrement à la procédure de l'autorisation environnementale. Ce dernier a explicité le fait que ce basculement devait être motivé par l'existence de risques pour l'environnement ou les intérêts protégés par la législation<sup>524</sup>.

---

<sup>522</sup> C. environnement, article L. 511-2 : « *Les installations visées à l'article L. 511-1 sont définies dans la nomenclature des installations classées établie par décret en Conseil d'Etat, pris sur le rapport du ministre chargé des installations classées, après avis du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques* ».

<sup>523</sup> Rép. min., n° 31355, JOAN, 3 novembre 2020, p.7848, THIÉROT J.-L.

Le ministre chargé de la transition écologique a précisé les enjeux attachés au classement des installations de méthanisation dans la nomenclature ICPE à l'occasion d'une réponse écrite à une question parlementaire en date du 3 novembre 2011. Il y précisait les motifs conduisant le pouvoir réglementaire à procéder au classement : « *Les installations industrielles, agricoles ou de service, comme les entrepôts, relèvent du champ des installations classées pour la protection de l'environnement. Ce régime prévoit un processus dit d'autorisation des installations présentant les risques les plus importants en cas d'accident, ou des rejets d'effluents liquides ou gazeux nécessitant de respecter des valeurs limites d'émission afin d'en limiter au maximum l'impact sur la santé et sur l'environnement. Pour les installations présentant des risques faibles, il existe un mécanisme simple de déclaration auprès de la préfecture. Le régime de l'enregistrement des installations classées, dit également régime d'autorisation simplifié, a été mis en place il y a quinzaine d'années pour répondre aux demandes d'accélération de certains projets industriels, notamment ceux qui présentaient un intérêt pour mettre en œuvre la transition énergétique. Ont été concernées par l'introduction de ce régime les installations dont la maîtrise des risques pouvait reposer sur des prescriptions standard, élaborées dans des arrêtés ministériels* ».

<sup>524</sup> Rép. min., n° 31355, JOAN 3 novembre 2020, p.7848, THIÉROT J.-L.

Le ministre chargé de l'énergie s'est exprimé en ces termes : « *Dans le cas où la sensibilité environnementale du milieu le justifie ou si le cumul des incidences du projet avec celles d'autres projets d'installations, ouvrages ou travaux situés dans cette zone le justifie, le préfet peut décider de soumettre le projet à évaluation environnementale, ce qui implique notamment que la demande suivra la procédure d'autorisation environnementale complète, avec réalisation par le pétitionnaire d'une étude d'impact et d'une étude de dangers et organisation d'une enquête publique. Si l'aménagement des prescriptions générales applicables à l'installation, sollicité par l'exploitant, le justifie, le préfet peut décider que la demande suivra la procédure d'autorisation environnementale, sans toutefois être soumis à évaluation environnementale, ce qui implique que le pétitionnaire devra notamment réaliser une étude d'incidence environnementale* ».

Défini aux articles L. 512-1 à L. 512-6-1 du code de l'environnement, le régime de l'autorisation environnementale s'applique aux installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts défendus par la législation des ICPE<sup>525</sup>. Défini aux articles L. 512-7 à L. 512-7-7 du code de l'environnement, le régime de l'enregistrement est un régime d'autorisation simplifiée qui concerne des installations à l'origine de dangers ou d'inconvénients graves pour les intérêts protégés mais qui peuvent être prévenus, eu égard aux caractéristiques des installations et de leur impact potentiel, par le respect de prescriptions générales de fonctionnement des installations<sup>526</sup>. Défini aux articles L. 512-8 à L. 512-13 du code de l'environnement, le régime de la déclaration concerne les activités qui ne présentent pas de danger grave ou d'inconvénient pour les intérêts visés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement<sup>527</sup>.

b. Le classement des installations de méthanisation au sein de la nomenclature des ICPE

**[Les motifs du classement des installations de méthanisation comme ICPE]** L'existence de risques pour les intérêts protégés par la législation commande l'encadrement de l'exercice de l'activité. En effet, la méthanisation est susceptible d'émettre des pollutions (émissions de gaz ou rejets dans les sols), de provoquer des nuisances pour le voisinage ou de créer des accidents et des incidents. L'existence de ces risques est inhérente au procédé de production. D'une part, ce procédé est une activité de production de biogaz, par nature en mesure de causer des risques d'accidents liés à la manipulation du gaz (inflammable, explosif, *etc.*). D'autre part, le procédé opère la valorisation de traitement d'intrants issus de la biomasse, et notamment de déchets. À ce titre, il peut être la source de nuisances multiples (olfactives, visuelles, sonores, *etc.*), de pollutions liées à la manipulation de déchets ou à l'épandage du digestat, ou encore de risques pour la santé et la salubrité publique (spécifiquement liés à la manipulation d'intrants issus de sous-produits animaux ou de boues d'épuration).

---

<sup>525</sup> DEHARBE D., Installations classées soumises à autorisation, Fasc. n° 4012, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

<sup>526</sup> DEHARBE D., GANDET S., Installations classées soumises à enregistrement, Fasc. n° 4015, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

<sup>527</sup> BRAUD F., Installations classées soumises à déclaration, Fasc. n° 4014, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

**[Une rubrique de la nomenclature des ICPE applicable aux installations de méthanisation]** La rubrique 2781 de la nomenclature des ICPE est applicable aux « installations de méthanisation de déchets non dangereux ou de matière végétale brute, à l'exclusion des installations de méthanisation d'eaux usées et de boues d'épuration urbaines lorsqu'elles sont méthanisées sur leur site de production »<sup>528</sup>, c'est-à-dire aux installations de production de biogaz par méthanisation. Cette rubrique a été créée par le décret n° 2019-1341 du 29 octobre 2009 relatif à l'encadrement des activités de traitement de la biomasse<sup>529</sup> et a été modifiée à plusieurs reprises jusqu'au décret n° 2018-408 du 6 juin 2018<sup>530</sup>.

La rubrique 2781 de la nomenclature distingue trois régimes applicables aux installations de méthanisation : l'autorisation environnementale, l'enregistrement et la déclaration. Les prescriptions générales de fonctionnement des unités relevant de ces trois régimes ont été définies dans trois arrêtés<sup>531</sup>.

La rubrique 2781 classe les installations de méthanisation en fonction de deux critères : le type d'intrants utilisés et la quantité de matière valorisée par jour au sein de l'unité.

Concernant le premier critère, la nature des intrants issus de la biomasse, la rubrique distingue la méthanisation de matière végétale brute, d'effluents d'élevage, de matières stercoraires, du lactosérum et de déchets végétaux d'industries agroalimentaires d'une part, et la méthanisation des autres déchets non dangereux d'autre part. Concernant le second critère, la quantité de matière valorisée, la rubrique différencie les installations selon le tonnage de matières par jour, c'est-à-dire la quantité de matière introduite dans l'unité chaque jour à travers la définition de seuils. Ces plafonds permettant de distinguer les régimes d'autorisation et d'enregistrement ont été révisés par le décret n° 2018-458 du 6 juin 2018 et relevés de 60 tonnes de matières traitées par jour à 100 tonnes.

---

<sup>528</sup> C. environnement, Annexes à l'article R. 511-9, Nomenclature ICPE, rubrique 2781, « Installation de méthanisation de déchets non dangereux ou de matière végétale brute, à l'exclusion des installations de méthanisation d'eaux usées ou de boues d'épuration urbaines lorsqu'elles sont méthanisées sur leur site de production ».

<sup>529</sup> Décret n° 2009-1341 du 29 octobre 2009 modifiant la nomenclature des installations classées, publié au JORF du 31 octobre 2009.

<sup>530</sup> Voir : Décret n° 2010-875 du 26 juillet 2010 modifiant la nomenclature des installations classées, publié au JORF n°172 du 28 juillet 2010 ; décret n° 2018-458 du 6 juin 2018 modifiant la nomenclature des ICPE, publié au JORF n°130 du 8 juin 2018.

<sup>531</sup> Voir : les arrêtés du 10 novembre 2009 publiés au JORF n°274 du 26 novembre 2009 relatifs aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation soumises à déclaration sous la rubrique n° 2781-1, et fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation en application du titre Ier du livre V du code de l'environnement ; et l'arrêté du 12 août 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2781 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, publié au JORF n°193 du 21 août 2010.

L'évolution de ces critères, permettant de moduler le rattachement des installations aux différentes catégories de la nomenclature des ICPE, peut être expliquée par la volonté du pouvoir réglementaire de faciliter le développement des projets de méthanisation et d'en faire baisser les coûts de production. En effet, la réalisation d'une procédure d'autorisation environnementale peut constituer un frein financier et administratif au développement de projet.

Ainsi, le régime de l'autorisation environnementale est appliqué aux installations de méthanisation de matière végétale brute, d'effluents d'élevage, de matières stercoraires, du lactosérum et de déchets végétaux d'industries agroalimentaires et aux installations de méthanisation d'autres types de déchets non dangereux présentant une capacité de traitement supérieure à 100 tonnes de matière valorisées par jour.

Le régime de l'enregistrement est appliqué aux installations de méthanisation de matière végétale brute, d'effluents d'élevage, de matières stercoraires, du lactosérum et de déchets végétaux d'industries agroalimentaires présentant une capacité de traitement compris entre 30 et 100 tonnes par jour et aux installations de méthanisation d'autres types de déchets non dangereux d'une capacité de traitement inférieure à 100 tonnes par jour.

Le régime de la déclaration est appliqué aux installations de méthanisation de matière végétale brute, d'effluents d'élevage, de matières stercoraires, du lactosérum et de déchets végétaux d'industries agroalimentaires présentant une capacité de traitement inférieure à 30 tonnes par jour<sup>532</sup>.

**[Les prescriptions de fonctionnement des installations de méthanisation]** Les prescriptions de fonctionnement des installations de méthanisation se distinguent entre les prescriptions générales et les prescriptions complémentaires. Les dernières complètent les premières.

Les prescriptions générales de fonctionnement sont les règles applicables à l'ensemble des installations relevant d'une catégorie définie dans la nomenclature des ICPE. Ces normes sont définies par voie réglementaire, selon les modalités définies par les articles L. 512-5 à L. 512-9 du code de l'environnement. Leur respect est contrôlé et sanctionné tant par les autorités et polices administratives que par l'autorité judiciaire.

---

<sup>532</sup> C. environnement, Annexes à l'article R. 511-9, Nomenclature ICPE.

Les prescriptions générales applicables aux installations soumises à autorisation et enregistrement sont définies par arrêté pris par le ministre chargé des ICPE, et ce, après consultation des ministres intéressés et du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques. Les prescriptions générales de fonctionnement des installations soumises à déclaration sont édictées par arrêté préfectoral, après avis de la commission départementale consultative compétente. Ces règles s'appliquent automatiquement à toute installation nouvelle ou soumise à une nouvelle décision pour son exploitation. La publication de l'arrêté fixant les prescriptions générales conditionne l'entrée en vigueur du classement d'une rubrique de la nomenclature dans le régime.

Les prescriptions techniques des installations de méthanisation soumises à autorisation environnementale et déclaration ont été définies en 2009, dès la création de la rubrique 2781 de la nomenclature des ICPE. Celles applicables aux installations soumises à enregistrement ont été définies lors de la création du régime de l'enregistrement en 2010. L'arrêté du 10 novembre 2009 qui fixe les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation en application du Titre Ier du Livre V du code de l'environnement<sup>533</sup>. L'arrêté du 12 août 2010 fixe les prescriptions applicables aux installations classées de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2781-1 de la nomenclature des ICPE<sup>534</sup>. Enfin, l'arrêté du 10 novembre 2009 définit les prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation soumises à la déclaration sous la rubrique 2781-1<sup>535</sup>. Ces arrêtés ont fait l'objet d'une révision en juin 2021 : trois arrêtés respectivement applicables aux installations soumises à autorisation, enregistrement et déclaration ont été pris les 14 juin 2021 (installations soumises à autorisation) et 17 juin 2021 (installations soumises à enregistrement et déclaration).

Les prescriptions particulières sont des règles complétant des prescriptions générales. Elles sont définies au cas par cas, en annexe des arrêtés préfectoraux octroyant les titres d'exploiter de l'installation, selon les dangers et inconvénients que pourrait présenter celle-ci pour son

---

<sup>533</sup> Arrêté du 10 novembre 2009 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation en application du titre Ier du livre V du code de l'environnement, publié au JORF n°274 du 26 novembre 2009.

<sup>534</sup> Arrêté du 12 août 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2781 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, publié au JORF n°193 du 21 août 2010.

<sup>535</sup> Arrêté du 10 novembre 2009 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation soumises à déclaration sous la rubrique n° 2781-1, publié au JORF n°274 du 26 novembre 2009.

environnement. Les prescriptions particulières sont adaptées aux circonstances locales de l'installation dans le cadre des procédures visant à l'obtention du titre d'exploiter. Ainsi, un arrêté préfectoral portant autorisation environnementale d'une unité de méthanisation peut prévoir des adaptations aux prescriptions générales de fonctionnement déterminées par arrêté ministériel dans les prescriptions particulières.

## ***2) La diversification des exigences environnementales applicables à la méthanisation***

Si les exigences environnementales applicables à la méthanisation se sont progressivement renforcées multipliées (a), elles ont progressivement été intégrées dans les procédures définies par la législation des ICPE (b).

### **a. La multiplication des exigences environnementales**

En complément des dispositions de la législation des ICPE, plusieurs normes environnementales sont applicables à la méthanisation pour la prévention des atteintes à l'environnement. Ces corpus juridiques, de sources européennes comme internes, ont des objets variés et spécifiques. Sans procéder à leur énumération exhaustive ou à la description de l'ensemble des règles qui en sont issues, nous souhaitons présenter deux d'entre elles. Cet exposé nous permettra de comprendre la diversité des règles en matière d'environnement applicables aux installations de méthanisation. Dès lors, seront exposées la législation relative aux émissions industrielles (1) et les règles applicables aux zones protégées par le réseau Natura 2000 (2). Les installations de méthanisation sont également soumises à des règles spécifiques à la prévention des risques naturels conformément à l'article L. 562-1 du code de l'environnement.

### ***1) La législation relative aux émissions industrielles.***

**[La législation pour la prévention des pollutions résultant d'activités industrielles]** La législation relative aux émissions industrielles a pour objet de « *prévenir, réduire et, dans la mesure du possible, éliminer la pollution due aux activités industrielles* »<sup>536</sup>. Comme le suggère

---

<sup>536</sup> Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles, publiée au JOUE du 17 décembre 2010, cons. 2.



l'intitulé de cette législation, le terme de « pollution » vise principalement les émissions résultant des activités industrielles, ces émissions étant définies comme tout « *rejet direct ou indirect, à partir de sources ponctuelles ou diffuses de l'installation, de substances, de vibrations, de chaleur ou de bruit dans l'air, l'eau ou le sol* »<sup>537</sup> par le droit de l'Union européenne.

Surveiller et encadrer la pollution industrielle sont deux objectifs de l'Union européenne. Ils s'inscrivent dans les objectifs de protection de l'environnement déclinés pour les activités industrielles et agricoles<sup>538</sup>. La directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles (ci-après la directive « IED »)<sup>539</sup> remplace la directive (UE) 2008/1/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution<sup>540</sup>. La directive IED s'applique à toute installation présentant des dangers en matière d'émissions industrielles, c'est-à-dire toute « *unité technique fixe au sein de laquelle interviennent une ou plusieurs activités figurant à l'annexe I ou dans la partie 1 de l'annexe VII de la directive, ainsi que toute autre activité s'y rapportant directement, exercée sur le même site, qui est liée techniquement aux activités énumérées dans ces annexes et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution* »<sup>541</sup>. Le texte édicte un cadre ayant pour finalité de réduire l'impact sur l'environnement des installations relevant de cette définition.

Les normes européennes encadrant le fonctionnement des activités industrielles ont été intégrées au sein de la législation des ICPE. Le cadre juridique figure à la Section 8 du Titre V du Chapitre I du Livre V du code de l'environnement. Les installations relevant du périmètre d'application de la directive IED sont définies aux rubriques 3000 et suivantes de la nomenclature des ICPE. L'un des principes directeurs de cette directive est le recours aux meilleures techniques disponibles (ci-après les « MTD ») dans l'exploitation des activités concernées<sup>542</sup>. Elles sont définies comme « *le stade de développement le plus efficace et avancé*

---

<sup>537</sup> Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles, publiée au JOUE du 17 décembre 2010, article 2 « Définitions ».

<sup>538</sup> Ce régime juridique est, selon Monsieur le Professeur Michel Prieur, l'une des « *plus anciennes réglementations du droit de l'environnement, remontant à 1810 et ayant accompagné l'ère du développement industriel* ». PRIEUR M., *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 560.

<sup>539</sup> Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles, publiée au JOUE du 17 décembre 2010.

<sup>540</sup> Directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, publiée au JOUE du 29 janvier 2008.

<sup>541</sup> Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles, publiée au JOUE du 17 décembre 2010, article 3.

<sup>542</sup> DEHARBE D., Installations classées et risques technologiques majeurs, Fasc. n° 4036, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

*des activités et de leurs modes d'exploitation, démontrant l'aptitude pratique de techniques particulières à constituer la base des valeurs limites d'émission et d'autres conditions d'autorisation visant à éviter et, lorsque cela s'avère impossible, à réduire les émissions et l'impact sur l'environnement dans son ensemble*<sup>543</sup>. Les MTD doivent être le « *fondement de la définition des valeurs limites d'émission* » et des autres conditions de l'autorisation des activités<sup>544</sup>. Elles sont définies selon un critère d'efficacité en matière de protection de l'environnement dans son ensemble (« *meilleures* »), selon un champ d'application large des techniques « *procédés de production, des installations de traitement des rejets que la substitution de produits chimiques ou bien encore des dispositions organisationnelles* » en vertu du critère de disponibilité qui suppose la possibilité de se procurer la technique et de la mettre en œuvre à un coût économiquement acceptable<sup>545</sup>. Les « *Best available techniques reference documents* » (ci-après les « BREFs ») sont les documents de référence des MTD. Ils contiennent, pour un secteur donné, un état des lieux technico-économique, un inventaire des techniques mises en œuvre, un inventaire des consommations et émissions associées, une présentation des MTD sélectionnées (description, applicabilité, niveaux d'émissions, *etc.*).

**[L'applicabilité de la législation aux ICPE, et aux installations de production de biogaz par méthanisation]** En vertu de l'article R. 515-58 du code de l'environnement, les installations relevant des rubriques 3000 à 3999 de la nomenclature des ICPE, c'est-à-dire les installations IED, sont soumises à des formalités spécifiques pour l'obtention de leur autorisation environnementale. À titre d'exemple, l'étude d'impact réalisée pour le dossier d'autorisation d'une installation IED doit présenter des compléments portant sur les meilleures techniques disponibles (ci-après les « MTD »)<sup>546</sup>.

La rubrique 3532 de la nomenclature a été créée par le décret n° 2013-375 du 2 mai 2013<sup>547</sup> dans le but d'encadrer les activités de valorisation de déchets non dangereux. Plus

<sup>543</sup> Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles, publiée au JOUE du 17 décembre 2010, article 2.

<sup>544</sup> FOULQUIER N., ROTOULLIÉ J.-C., « Sources constitutionnelles et européennes du droit des ICPE », in *Les collectivités territoriales et la protection de l'environnement*, JANICOT L. (dir.), *op. cit.*, pp. 9- 15.

<sup>545</sup> Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles, publiée au JOUE du 17 décembre 2010. Arrêté du 2 mai 2013 relatif aux définitions, liste et critères de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution), publié au JORF n°104 du 4 mai 2013.

<sup>546</sup> C. environnement, article R. 515-38.

Voir : DEHARBE D., Installations classées soumises à autorisation, Fasc. n° 4012, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

<sup>547</sup> Décret n° 2013-375 du 2 mai 2013 modifiant la nomenclature des installations classées, publié au JORF n°104 du 4 mai 2013.

spécifiquement, cette rubrique renvoie aux installations de valorisation ou de mélange de valorisation et d'élimination de déchets non dangereux avec une capacité supérieure à 75 tonnes par jour et entraînant un traitement biologique. Les installations de méthanisation entrent dans le champ d'application de cette rubrique. Cette rubrique définit la procédure d'autorisation de l'installation. En l'espèce, les installations désignées par la rubrique 3532 relèvent du régime de l'autorisation environnementale.

Les installations de méthanisation soumises au régime d'autorisation environnementale au titre de la rubrique 2781 traitent une capacité minimale journalière de 100 tonnes de déchets. Par conséquent, ces installations relèvent d'un double classement au titre des rubriques n°2781 et n°3532<sup>548</sup> et sont soumises aux dispositions de la directive IED. Le dossier de demande d'autorisation environnementale doit prendre en compte les spécificités de ces deux rubriques. Il doit notamment contenir une étude d'impact environnemental, une analyse de l'état initial du site en particulier pour les odeurs et une évaluation de la conformité aux MTD présentées la décision européenne 2018/1147 du 10 août 2018 relative aux conclusions sur les MTD pour le traitement des déchets.

En effet, l'Union européenne a publié les conclusions relatives aux MTD en matière de traitement de déchets, les principes généraux de surveillance et le BREF Traitement de déchets en 2018<sup>549</sup>. En vertu des règles susmentionnées, les exploitants d'unités de méthanisation devront prendre en compte les MTD édictées par ce BREF (notamment dans le choix des technologies utilisées). Ils sont tenus de respecter les règles qui y sont édictées en matière d'émissions industrielles et de garantir la conformité de leurs installations avec ces prescriptions. Le BREF Traitement de déchets publié en août 2018 présente, pour les porteurs de projets d'unités de méthanisation, des contraintes supplémentaires fortes dans leurs démarches engagées au titre de la législation des ICPE. À l'échelle nationale, l'arrêté ministériel du 17 décembre 2019 reprend les MTD disponibles générales et complète l'arrêté du 10 novembre 2009 qui reprend les meilleures technologies disponibles sectorielles.

---

<sup>548</sup> Voir : Préfecture de la Région Normandie, La méthanisation, Vademecum réglementaire, 20 janvier 2022, 32 p.

<sup>549</sup> Commission européenne, Décision d'exécution (UE) 2018/1147 de la Commission européenne du 10 août 2018 établissant les conclusions sur les meilleures techniques disponibles (MTD) pour le traitement des déchets, au titre de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil, publiée au JOUE du 17 août 2018.

## ***2) La législation pour la prévention des risques naturels et technologiques***

La législation pour la prévention des risques naturels et technologiques trouve son origine dans la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles<sup>550</sup>. La réglementation sur les risques impose la mise en place d'un plan de prévention des risques naturels (ci-après le « PPRN »). Le PPRN a pour objet d'encadrer l'utilisation des sols à l'échelle communale en fonction des risques auxquels ils sont soumis. Il peut établir l'interdiction de construire, la possibilité de construire sous certaines conditions ou encore l'imposition d'aménagement aux constructions existantes.

**[L'enjeu de la législation : les PPRN applicables en matière d'eau et d'urbanisme]** Les PPRN constituent des contraintes supplémentaires pour le développement des unités de méthanisation. Les plans sont applicables et opposables, sur le fondement de la législation d'urbanisme comme sur le fondement de la législation des IOTA, aux dossiers de demande de construction des unités de méthanisation. Les porteurs de projets d'installations doivent prendre en compte, pour le choix de la zone sur laquelle ils souhaitent implanter leur activité, l'existence de risques naturels tels qu'ils sont décrits dans des PPRN, mais également le respect des contraintes de construction qu'ils édictent. Dans un avis en date du 3 décembre 2001 « SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnerie et autres »<sup>551</sup>, le Conseil d'État a confirmé l'applicabilité des PPRN aux décisions en matière d'eau et d'urbanisme. La Haute juridiction a affirmé, sur le fondement des articles L.121-10 du code de l'urbanisme, des articles L. 562-1 et L. 562-3 du code de l'environnement et de l'article 3 du décret du 5 octobre 1995, que les PPRN sont des documents d'urbanisme en raison de leur fonction, de leur contenu matériel et de l'organe chargé de leur mise en place. Par conséquent, le Conseil d'État a énoncé que les contraintes édictées par les PPRN *« s'imposent directement aux personnes publiques ainsi qu'aux personnes privées et peuvent notamment fonder l'octroi ou le refus d'une autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol »*<sup>552</sup>.

**[L'applicabilité de la réglementation pour la prévention des risques naturels et technologiques aux installations de méthanisation]** Les PPRN sont applicables aux

---

<sup>550</sup> Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, publiée au JORF du 14 juillet 1982.

<sup>551</sup> CE, 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> sous-sections réunies, avis contentieux, 3 décembre 2001, n° 236910, SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnerie et autres, publié au recueil Lebon.

<sup>552</sup> *Ibid.*

installations de production de biogaz, notamment pour l'épandage du digestat. Les porteurs de projets doivent veiller à l'actualisation des cartographies dont ils disposent pour le développement des projets, dès lors que les PPR peuvent conduire à leur révision. L'application des exigences de la réglementation des risques naturels pour la construction des projets de méthanisation peut également être illustrée par l'obligation imposée aux ICPE, de réaliser une étude préalable de risques sur les conséquences d'évènements naturels ou météorologiques (la foudre par exemple). Cette obligation relève alternativement du régime d'autorisation environnementale ou de l'enregistrement.

### 3) *La réseau Natura 2000*

**[Les exigences pour la protection des zones appartenant au réseau Natura 2000]** La constitution du réseau écologique Natura 2000, à l'échelle nationale et européenne répond aux objectifs de protection de l'environnement et de la biodiversité. Il vise le ralentissement des processus d'extinction des espèces de faune et de flore sauvages<sup>553</sup>. La formation du réseau repose sur l'identification de sites désignés comme « zones spéciales de conservation et zones de protection spéciale » par décision de l'autorité administrative<sup>554</sup>. Le fondement juridique de la constitution du réseau Natura 2000 est l'article 3 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 modifiée par la directive 97/62/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. Cet article dispose qu' « *un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé « Natura 2000 », est constitué. Ce réseau, formé par des sites abritant des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I et des habitats des espèces figurant à l'annexe II, doit assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle* »<sup>555</sup>.

Le réseau Natura 2000 est constitué de « zones de protection spéciale » désignées au titre de la directive 79/409/CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages révisée en 2009<sup>556</sup> et, d'autre part, de « zones spéciales de conservation » désignées au titre de

---

<sup>553</sup> LE CORRE L., Réseau Natura 2000, Constitution. Régime de protection, Fasc. n° 3820, Jurisclasseur Environnement et Développement durable.

<sup>554</sup> C. environnement, article L. 414-1, IV.

<sup>555</sup> Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, publiée au JOUE du 22 juillet 1992, article 3.

<sup>556</sup> Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, publiée au JOUE du 26 janvier 2010.

la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages<sup>557</sup>. Les règles relatives au réseau Natura 2000 ont été transposées par l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001<sup>558</sup>. Les articles L. 414.1 à L. 414.7 et R. 414-1 à R. 414-29 du Code de l'environnement sont consacrés à la désignation et à la gestion des sites Natura 2000 en France. La liste des sites Natura 2000 français est disponible sur le site de l'inventaire national du patrimoine naturel.

Aux termes de l'article L. 414-1 du code de l'environnement, les sites Natura 2000 font l'objet de mesures protectrices<sup>559</sup>, notamment de mesures « *destinées à conserver ou à rétablir dans un état favorable à leur maintien à long terme les habitats naturels et les populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié leur délimitation* » ou alors de mesures « *de prévention appropriées pour éviter la détérioration de ces mêmes habitats naturels et les perturbations de nature à affecter de façon significative ces mêmes espèces* »<sup>560</sup>. À titre d'exemple, l'article L. 414-4 prévoit que les programmes ou les projets de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement soumis à une procédure d'autorisation administrative et dont la réalisation est de nature à affecter de façon notable un site Natura 2000 font l'objet d'une « *évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site* »<sup>561</sup>.

Dans la mesure où leurs autorisations sont soumises à étude d'impact, les ICPE doivent satisfaire à cette obligation dans les cas où l'installation classée « *se trouve situé[e] à l'intérieur du périmètre d'un site Natura 2000* » ou, à défaut, si elle « *est susceptible d'affecter de façon notable un ou plusieurs sites Natura 2000, compte tenu de la distance, de la topographie, de l'hydrographie, du fonctionnement des écosystèmes, de la nature et de l'importance du programme ou du projet, des caractéristiques du ou des sites et de leurs objectifs de conservation* »<sup>562</sup>. L'étude d'impact tient lieu de dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 si elle satisfait aux prescriptions de l'article R. 414-23 du code de l'environnement<sup>563</sup>. Les unités de méthanisation soumises aux procédures d'autorisation administrative sont soumises

---

<sup>557</sup> Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, publiée au JOUE du 22 juillet 1992.

<sup>558</sup> Ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement, publiée au JORF n°89 du 14 avril 2001.

<sup>559</sup> LE CORRE L., Réseau Natura 2000, Constitution. Régime de protection, Fasc. n° 3820, Jurisclasseur Environnement et Développement durable.

<sup>560</sup> C. environnement, article L. 414-1, V.

<sup>561</sup> C. environnement, article L. 414-4.

<sup>562</sup> DEHARBE D., Installations classées soumises à autorisation, Fasc. n° 4012, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

<sup>563</sup> C. environnement, article R. 414-22.

aux exigences de la législation environnementale relative au réseau Natura 2000 lorsqu'elle est susceptible de créer un risque pour la biodiversité d'une zone protégée.

#### b. L'intégration des exigences dans la législation des ICPE : l'autorisation environnementale

L'autorisation environnementale est le symbole de l'attraction de la législation des ICPE sur les autres réglementations environnementales. Il s'agit d'une démarche administrative applicable aux projets ayant des impacts importants sur l'environnement qui regroupe plusieurs exigences en matière environnementale au sein d'une procédure unique<sup>564</sup>.

Le régime de l'autorisation environnementale a été consacré par l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017<sup>565</sup>, dont les dispositions ont été codifiées au sein d'un nouveau titre dans le premier Livre du code de l'environnement<sup>566</sup>. Avant d'être généralisée, l'autorisation environnementale a été éprouvée à l'occasion d'une expérimentation menée durant l'année 2014. La loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures permettant au préfet « *à titre expérimental, dans un nombre limité de régions et pour une durée n'excédant pas trois ans* » de délivrer des autorisations aux porteurs de projets relatives à des ICPE valant plusieurs formalités administratives préalables<sup>567</sup>. L'expérimentation a été lancée par un décret en date du 2 mai 2014<sup>568</sup>. La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a étendu cette expérimentation aux installations de production d'énergies renouvelables<sup>569</sup>.

La réforme de l'autorisation environnementale poursuit deux objectifs : réduire les délais de la procédure d'instruction et la sécuriser. Concernant les délais, l'instruction est désormais limitée

---

<sup>564</sup> GEIB T., VERVYNCK M., « L'autorisation environnementale unique : une vitrine de la modernisation du droit de l'environnement ? », *Revue de Droit immobilier (RDI)*, 2017, p. 264.

<sup>565</sup> Ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, publiée au JORF n°23 du 27 janvier 2017.

<sup>566</sup> C. environnement, articles L. 181-1 à L. 181-31 et R. 181-1 à R. 181-56.

<sup>567</sup> Loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises, publiée au JORF n°0002 du 3 janvier 2014, article 14. L'article autorise le gouvernement à prendre par ordonnance des mesures permettant au préfet, « *à titre expérimental, dans un nombre limité de régions et pour une durée n'excédant pas trois ans, à délivrer aux porteurs de projets relatifs à des installations classées pour la protection de l'environnement une décision unique sur leur demande d'autorisation ou de dérogation valant permis de construire et accordant les autorisations ou dérogations nécessaires pour la réalisation de leur projet, au titre du 4° de l'article L. 411-2 et du titre Ier du livre V du code de l'environnement, du titre II du livre IV du code de l'urbanisme, du titre IV du livre III du code forestier et de l'article L. 311-1 du code de l'énergie* ».

<sup>568</sup> Décret n° 2014-450 du 2 mai 2014 relatif à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement, publié au JORF n°104 du 4 mai 2014.

<sup>569</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, publiée au JORF n°189 du 18 août 2015.

à neuf mois. Concernant le renforcement de la sécurité juridique, seul l'acte d'autorisation environnementale est susceptible de recours, contre une multitude avant la réforme. La fusion de plusieurs procédures au sein d'une même autorisation a pour conséquence de réduire le nombre d'actes pouvant faire l'objet de recours, et donc de réduire les risques du contentieux. Selon le ministère de la Transition écologique et solidaire, la réforme de l'autorisation environnementale unique présente trois objectifs : apporter « *une simplification des procédures et des délais réduits pour les pétitionnaires, sans diminuer le niveau de protection environnementale* », apporter « *une meilleure vision globale de tous les enjeux environnementaux d'un projet pour les services instructeurs, comme pour le public* », et renforcer « *le projet en phase amont, par une anticipation, une lisibilité et une stabilité juridique accrues pour le porteur de ce projet* »<sup>570</sup>.

En conséquence, l'instauration d'une procédure unique permet indirectement d'apporter une solution aux freins identifiés du développement des projets liés à la multiplication des contentieux.

## **B. Les procédures visant à l'obtention d'un titre d'exploiter**

Les procédures définies par la législation des ICPE portent sur l'obtention des titres d'exploiter des installations. Leurs exigences diffèrent et sont proportionnelles aux risques que présentent l'implantation et l'exploitation des installations sur l'environnement. Après avoir présenté ces trois procédures et les garanties qu'elles apportent pour la prévention des atteintes à l'environnement (1), nous observerons dans quelle mesure les pouvoirs législatif et réglementaire entendent aujourd'hui en assurer la simplification (2).

### ***1) L'autorisation environnementale, l'enregistrement et la déclaration***

L'autorisation environnementale (a), l'enregistrement (b) et la déclaration (c) des installations classées sont les trois procédures visant à l'obtention d'un titre d'exploiter définies par la législation des ICPE.

---

<sup>570</sup> « L'autorisation environnementale », site internet du ministère de la Transition écologique et solidaire. Accessible en ligne, consulté le 6 mars 2019.



### a. La procédure d'autorisation environnementale

**[La présentation de la procédure]** Les prescriptions juridiques encadrant les procédures de délivrance de l'autorisation environnementale sont définies dans le Titre VIII du Livre Ier du code de l'environnement, soit aux articles L. 181-1 et suivants. L'autorisation environnementale ne peut être accordée que si les mesures qu'elle comporte assurent la prévention des dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1 du code de l'environnement<sup>571</sup>.

En premier lieu, le législateur a défini le champ d'application de l'autorisation environnementale. L'autorisation tient lieu d'une série de décisions prises pour garantir le respect d'exigences environnementales (autorisations, enregistrements, déclarations, absences d'opposition, approbations et agréments)<sup>572</sup>. Elle intègre des exigences issues du code de l'environnement (l'autorisation au titre de la législation des ICPE, l'agrément des installations de traitement de déchets, la déclaration IOTA, l'autorisation spéciale au titre de la législation des réserves naturelles nationales, l'autorisation spéciale au titre des sites classés, l'absence d'opposition au titre du régime d'évaluation des incidences Natura 2000, *etc.*), du code forestier (l'autorisation de défrichement) ou encore du code de l'énergie (l'autorisation d'exploiter les installations de production d'électricité).

En second lieu, le législateur a détaillé la procédure de demande d'autorisation environnementale<sup>573</sup>. Les règles sont issues de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017.

Le dossier de demande doit fournir des informations générales (sur l'identité du pétitionnaire, des titres de propriété, des plans, *etc.*), l'étude d'impact ou l'étude d'incidence environnementale, ainsi que « *les pièces, documents et informations propres aux activités, installations, ouvrages et travaux prévus par le projet pour lequel l'autorisation est sollicitée ainsi qu'aux espaces et espèces faisant l'objet de mesures de protection auxquels il est susceptible de porter atteinte* »<sup>574</sup>. Le principe est que le contenu du dossier de demande d'autorisation environnementale doit être adapté aux spécificités du projet et à son périmètre.

---

<sup>571</sup> C. environnement, article R. 181-3.

<sup>572</sup> C. environnement, article L. 181-2.

<sup>573</sup> C. environnement, articles L.181-5 à L.181-8.

<sup>574</sup> C. environnement, article R.181-15.

L'article L. 181-27 du code de l'environnement précise le contenu du dossier de demande d'autorisation environnementale pour les ICPE.

**[L'étude de dossiers de demande d'autorisation environnementale d'installations de méthanisation]** Les dossiers de demande d'autorisation environnementale des unités de méthanisation doivent comporter plusieurs documents exigés au titre des différentes législations applicables. Dans le cadre de notre recherche, nous avons étudié les dossiers de demande d'autorisation environnementale de plusieurs installations de méthanisation présentées en application des articles L. 181-1 et L. 512-1 du code de l'environnement.

À titre d'exemple, la demande présentée en mars 2019 par une société pour l'exploitation d'une installation de méthanisation nous permet d'illustrer le contenu et les exigences de la procédure<sup>575</sup>.

Le dossier fournit une description du projet et du site, dans laquelle le demandeur détaille les éléments suivants : le procédé de production et les matières utilisées pour la production du biogaz (liste des intrants de la méthanisation, leur volume et leur origine géographique), les infrastructures composant l'installation (le méthaniseur, la canalisation, le stockage des intrants en amont de la méthanisation, le stockage du biogaz et du digestat, le dispositif d'épuration, *etc.*), la justification de la soumission à l'autorisation environnementale au titre de la nomenclature ICPE et IOTA, la justification de la réalisation d'une enquête publique et de la demande d'un agrément sanitaire. Le dossier présente l'étude des impacts du projet sur l'environnement réalisée sur le projet d'installation de méthanisation : une étude d'impact, une étude de dangers et une évaluation des risques sanitaires.

Dans le cadre de notre recherche, nous avons également étudié le contenu des arrêtés préfectoraux portant autorisation environnementale pour l'exploitation d'une installation de méthanisation. À titre d'exemple, un arrêté préfectoral a été délivré à une société pour la construction et l'exploitation d'une installation de méthanisation agricole sur la commune d'Eyzin-Pinet le 31 décembre 2020. Au visa de cet arrêté figurait l'ensemble des dispositions encadrant la procédure d'autorisation environnementale et les avis émis en amont de sa

---

<sup>575</sup> Préfet de Lot-et-Garonne, Direction départementale des territoires, arrêté préfectoral n°2013340-004 du 6 décembre 2013 autorisant l'exploitation d'une installation de méthanisation par la SAS BIOVILLENUEVOIS à Villeneuve-sur-Lot, arrêté préfectoral complémentaire n°2014196-0001 du 15 juillet 2014, arrêté préfectoral complémentaire n°2016/DDT/02-001 du 1<sup>er</sup> février 2016 et arrêté préfectoral complémentaire n°47-2018-25-002 du 25 octobre 2018.

délivrance. Son contenu permet d'identifier le projet et la société bénéficiaire de l'autorisation environnementale. En outre, sont annexées à cet arrêté préfectoral les prescriptions de fonctionnement applicables à la société de production.

## b. La procédure d'enregistrement

**[La présentation de la procédure]** La procédure d'enregistrement s'applique aux installations à l'origine de dangers ou d'inconvénients graves pour la santé, la sécurité ou l'environnement, mais qui peuvent être prévenus par le respect de prescriptions générales définies par arrêté ministériel<sup>576</sup>. Le régime de l'enregistrement a été instauré par l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009<sup>577</sup> et ses procédures prescrites par le décret n° 2010-367 du 13 avril 2010<sup>578</sup>. Conçu comme un régime intermédiaire entre la déclaration et l'autorisation environnementale, le régime d'enregistrement est souvent désigné comme un régime d'« autorisation simplifiée »<sup>579</sup>. L'objectif associé à la mise en place de cette procédure est d'assurer un haut niveau de protection des personnes et de l'environnement tout en simplifiant les démarches administratives.

La procédure d'enregistrement est détaillée aux articles R. 512-46-1 et suivants du code de l'environnement. Le dossier de demande d'enregistrement doit contenir : les coordonnées du demandeur, l'emplacement de l'installation, la description, la nature et le volume des activités de l'installation, la description des incidences notables que l'installation est susceptible d'avoir sur l'environnement (soit « *les informations demandées à l'annexe II. A de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement* »<sup>580</sup>).

L'article R. 512-46-4 dresse la liste des pièces annexes exigées pour une demande d'enregistrement : les cartes et les plans, la justification des capacités techniques et financières de l'exploitant, la justification de la compatibilité du projet d'installation avec les dispositions

---

<sup>576</sup> C. environnement, article L. 512-7.

<sup>577</sup> Ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement, publiée au JORF n°134 du 12 juin 2009.

<sup>578</sup> Décret n° 2010-367 du 13 avril 2010 modifiant la nomenclature des installations classées et ouvrant certaines rubriques au régime de l'enregistrement, publié au JORF n°87 du 14 avril 2010.

<sup>579</sup> DEHARBE D., GANDET S., Installations classées soumises à enregistrement, Fasc. n° 4015, Jurisclasseur Environnement et développement durable

<sup>580</sup> C. environnement, article R.512-46-3.

d'urbanisme, l'étude des incidences Natura 2000 le cas échéant, *etc.*<sup>581</sup>. L'autorité compétente pour enregistrer une ICPE est le préfet du département sur lequel l'installation est projetée.

**[L'étude des dossiers d'enregistrement d'installations de méthanisation]** Dans le cadre de notre recherche, nous avons étudié les dossiers de demande d'enregistrement de plusieurs installations de production de biogaz par méthanisation, comme celui présenté par une société pour la construction et l'exploitation d'une unité de méthanisation présentée en septembre 2021<sup>582</sup>. Le dossier de demande contient, à l'instar de la demande d'autorisation environnementale, plusieurs parties. D'une part, le dossier décrit le projet d'installation de méthanisation et son fonctionnement ainsi que le site d'implantation du projet. D'autre part, le dossier présente une description des incidences notables du projet sur l'environnement et la conformité aux exigences de la rubrique 2781 de la nomenclature des ICPE. Le dossier présente les effets que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement et les mesures mises en place par l'exploitant en vue de les limiter. À titre d'exemple, le dossier présente les caractéristiques des équipements du site permettant de justifier que le projet a cherché à réduire les émissions sonores. De même, y figurent les conditions de l'approvisionnement de l'installation conçues de telle sorte à minimiser l'impact sur le trafic routier autour de l'installation.

### c. La procédure de déclaration d'une installation classée

**[La présentation de la procédure]** La procédure de déclaration s'applique aux activités qui ne présentent pas de risque pour l'environnement et pour les intérêts défendus par la législation ICPE. Elle impose à l'exploitant d'informer les services de l'État de la création de l'installation et de sa mise en service puis d'appliquer les prescriptions générales de fonctionnement définies par voie réglementaire. Cette procédure est définie aux articles R. 512-47 et suivants du code de l'environnement. L'autorité compétente pour contrôler le dossier est le préfet du département sur lequel est projetée l'implantation de l'installation.

---

<sup>581</sup> ADEME, *Le cadre réglementaire et juridique des activités agricoles de méthanisation et de compostage*, BASTIDE Guillaume (coord.), ADEME éd., Janvier 2015, p. 22.

<sup>582</sup> Voir, à titre d'illustrations les dossiers de demande d'enregistrement et de consultation publique présentés par GARONNE BIOGAZ (GARONNE BIOGAZ, Dossier de demande d'enregistrement pour la rubrique 2781 (méthanisation) de l'unité de méthanisation sur la commune de Le Pin, Septembre 2021. Accessible en ligne, consulté le 5 mars 2023. Consultation publique organisée du 21 mars au 18 avril 2022.

Le contenu de la déclaration vise à identifier l'exploitant de l'installation et à décrire l'installation. Le code de l'environnement impose que le dossier présente les coordonnées du déclarant (personne physique ou personne morale), l'emplacement de l'installation, la nature de l'activité qui y est réalisée, le volume des activités qui seront exercées et les rubriques de la nomenclature des ICPE auxquelles elles correspondent. En outre, la déclaration doit permettre à l'autorité administrative d'identifier les risques pour l'environnement. Dès lors, son contenu doit présenter plusieurs documents en annexe : une évaluation des incidences Natura 2000 le cas échéant<sup>583</sup>, des documents graphiques (un plan de situation du cadastre dans un rayon de 100 mètres autour de l'installation, un plan d'ensemble à l'échelle de 1/200 au minimum), une description du mode et des conditions d'utilisation, d'épuration et d'évacuation des eaux résiduaires et des émanations de toute nature ainsi que de gestion des déchets de l'exploitation sont précisés.

Le préfet procède à une instruction sommaire du dossier de déclaration à laquelle ne participe aucune commission ni l'inspection des ICPE<sup>584</sup>. Le préfet contrôle le respect de la nomenclature des ICPE ainsi que la complétude et la régularité du dossier<sup>585</sup>. L'article R. 512-48 du code de l'environnement dispose que le préfet délivre « *immédiatement par voie électronique une preuve de dépôt de la déclaration* » dès lors que le dossier de déclaration est régulier et complet. La jurisprudence constante du Conseil d'État confirme l'absence de pouvoir d'appréciation du préfet dans le cadre du régime de déclaration<sup>586</sup>. Une circulaire ministérielle en date du 30 septembre 1980 relative au régime de la déclaration rappelle que, sauf cas d'irrégularité et erreur de classement, la délivrance du récépissé est de droit et ne saurait être retardée.

**[L'étude des déclarations d'installations de production de biogaz par méthanisation]** Dans le cadre de notre recherche, nous avons étudié les preuves de dépôt de déclaration initiale de plusieurs installations de production de biogaz par méthanisation. Ces déclarations initiales sont des documents de deux pages indiquant des informations simples : le nom et l'adresse de l'installation, la nécessité d'obtention d'un permis de construire pour son installation, l'existence d'installations en exploitation sur le site où l'installation déclarée serait implantée,

---

<sup>583</sup> L'évaluation des incidences Natura 2000 s'impose lorsque l'installation figure sur la liste définie à l'article L414-4, III du code de l'environnement.

<sup>584</sup> Circulaire du 11 mars 1987 relative à l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement, publiée au JORF du 2 mai 1987.

<sup>585</sup> ADEME, *Le cadre réglementaire et juridique des activités agricoles de méthanisation et de compostage*, BASTIDE Guillaume (coord.), ADEME éd., Janvier 2015, p. 22.

<sup>586</sup> Cf. Partie 2 Titre 2 Chapitre 1 et Chapitre 2

les obligations en matière d'épandage le cas échéant et la demande d'agrément pour le traitement de déchets si elle est requise.

Le formulaire de déclaration indique le numéro, l'alinéa et la désignation de la rubrique de la nomenclature des ICPE concernée par l'installation projetée. La capacité de l'activité et le régime auquel elle est soumise sont également précisés. À titre d'exemple, les demandes de déclaration initiale présentées par deux sociétés de production de biogaz se distinguent par la nature de l'activité réalisée. La première porte sur la déclaration d'une installation de méthanisation agricole relevant des rubriques 2781 (méthanisation de déchets non dangereux), 2101 (élevage, transit et vente de bovins) et 1530 (dépôt de papiers, cartons) de la nomenclature des ICPE<sup>587</sup>. La seconde porte sur la déclaration d'une installation de méthanisation relevant des rubriques 2781 (méthanisation de déchets non dangereux) et 2910 (installation de combustion) de la nomenclature des ICPE <sup>588</sup>.

## ***2) La simplification des procédures***

La simplification des procédures d'autorisation applicables au développement des énergies renouvelables ou de méthanisation est un objectif de l'action législative en matière d'énergie (a) et a été initiée (b).

### **a. Les objectifs de simplification**

Les récentes législations européennes et nationales ont mis en place une série de mesures ayant pour objet de simplifier le cadre procédural visant à l'obtention des autorisations et des titres d'exploiter en matière environnementale. À l'échelle européenne, à titre d'exemple, le règlement n° 2022/2577 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables a défini des mesures d'urgence afin de « *simplifier la procédure d'octroi des permis des projets dans le domaine des énergies renouvelables* »<sup>589</sup>. La directive européenne (UE) 2023/2413 relative à la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables

---

<sup>587</sup> EARL MARQUELET, Déclaration initiale d'une installation relevant du régime de la déclaration (article R. 512-47 du code de l'environnement), installation de méthanisation sur la commune de Badonvilliers Gérauvilliers, 23 juin 2022. Accessible en ligne, consulté le 7 mars 2023.

<sup>588</sup> BIOGAZ LORRAINE 55, Déclaration initiale d'une installation relevant du régime de la déclaration (article R. 512-47 du code de l'environnement), installation de méthanisation sur la commune de Xivray et Marvoisin, 24 mars 2016. Accessible en ligne, consulté le 7 mars 2023.

<sup>589</sup> Règlement européen (UE) 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables, publié au JOUE du 29 décembre 2022, cons. 4.

a, quant à elle, défini un objectif de simplification de la procédure d'octroi des permis des installations de production d'énergie renouvelable<sup>590</sup>. Enfin, à l'échelle nationale, de récentes lois ont également porté des dispositions en ce sens<sup>591</sup>.

La simplification du cadre juridique applicable à la méthanisation, notamment en matière procédurale, est motivée par la volonté de remédier aux inconvénients résultant de l'accumulation des règles. Ces dernières participent à l'inintelligibilité et à l'insécurité juridique susceptibles d'en résulter.

En premier lieu, cette accumulation est susceptible de freiner le développement des projets d'activités de production d'énergies renouvelables en raison de la complexification des règles de droit. Monsieur Julien Piot note que l'implantation et l'exploitation d'une installation de production d'énergie renouvelable sont « *susceptibles de se confronter à une accumulation d'autorisations administratives imposées soit par le droit énergétique, soit par les diverses polices environnementales, qui s'ajoutent bien évidemment aux autorisations et déclarations préalables prescrites par le Code de l'urbanisme* »<sup>592</sup>. La lecture du régime administratif est difficile pour le porteur de projet non-professionnel. Cette difficulté d'intelligibilité du cadre est d'autant plus forte pour la filière méthanisation que la plupart des projets sont portés par des agriculteurs, non-professionnels du secteur énergétique, qui souhaitent diversifier leurs activités agricoles et bénéficier des diverses externalités positives.

En second lieu, cette accumulation est susceptible d'être la source d'insécurité juridique. Qualifié de « *millefeuille administratif* »<sup>593</sup>, le cumul des procédures génère une insécurité

---

<sup>590</sup> Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement n° 2018/1999 et la directive (UE) 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil, publiée au JOUE du 31 octobre 2023, cons. 24 : « *Certains des problèmes les plus fréquents auxquels se heurtent les promoteurs de projets en matière d'énergie renouvelable concernent la complexité et la longueur des procédures administratives d'octroi de permis et de raccordement au réseau établies au niveau national ou régional ainsi que le manque de personnel et d'expertise technique dans les autorités chargées de l'octroi de permis pour évaluer les incidences des projets proposés sur l'environnement. Par conséquent, il convient de simplifier certains aspects environnementaux des procédures d'octroi de permis applicables aux projets en matière d'énergie renouvelable* ».

<sup>591</sup> Voir : Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, publiée au JORF n°60 du 11 mars 2023 ; Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, publiée au JORF n°247 du 24 octobre 2023.

<sup>592</sup> PIOT J., « *Les ENR dans l'agriculture durable* » in *L'agriculture durable : Essai d'élaboration d'un cadre normatif*, DEMEESTER M.-L., MERCIER V. (dir.), Presse universitaire d'Aix Marseille, Collection de l'Institut de droit des affaires, 2016, p. 388.

<sup>593</sup> PIOT J., « *Les ENR dans l'agriculture durable* » in *L'agriculture durable : Essai d'élaboration d'un cadre normatif*, DEMEESTER M.-L., MERCIER V. (dir.), Presse universitaire d'Aix Marseille, Collection de l'Institut de droit des affaires, 2016, p. 388.

juridique susceptible de fonder des recours contentieux. En analysant les conséquences de l'existence d'un « *agrégat d'autorisations administratives* » concernant le développement des projets de production d'énergie renouvelable, Monsieur Julien Piot relève que la « *multiplicité d'autorisations administratives* [préfigure] *un vaste terrain de jeu pour les recours* »<sup>594</sup>. Or, le principal frein au développement des énergies renouvelables est la difficulté de l'acceptabilité sociale et locale des projets. Les associations de défense de l'environnement, les riverains ou d'autres parties prenantes exercent régulièrement des recours contre chaque autorisation, afin de ralentir voire de faire échec au développement des projets.

La doctrine et les travaux parlementaires mettent en exergue la complexité du cadre juridique applicable à la méthanisation, directement conséquent de la complexité du droit de l'environnement. Monsieur le Professeur Éric Naim-Gesbert affirme que cette complexité s'explique par l'adaptation constante du droit aux défis de l'environnement « *au réel écologique* »<sup>595</sup> :

*« Il est coutume de dire que le droit de l'environnement est complexe. L'idée est séduisante ou effrayante. Elle a un poids certain en doctrine. De vrais indices vont en ce sens : textes à profusion et de niveaux très différents, jurisprudences isolées ou discontinues, dimensions extrajuridiques déterminantes, et encore sa technicité, sa transversalité, sa transdisciplinarité »*<sup>596</sup>.

Un rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques portant sur « *L'Agriculture face au défi de la production d'énergie* » publié en juin 2020 soulignait la « *complexité administrative et juridique du montage et de la réalisation des projets* » de méthanisation en raison de leur soumission à de multiples et importantes contraintes réglementaires<sup>597</sup>. Les parlementaires y constataient que cette complexité était à l'origine d'une lenteur excessive des procédures d'instruction des projets de méthanisation<sup>598</sup>. Ils suggéraient la simplification des procédures par la mise en place d'un « *guichet unique* »<sup>599</sup>.

---

<sup>594</sup> PIOT J., « *Les ENR dans l'agriculture durable* » in *L'agriculture durable : Essai d'élaboration d'un cadre normatif*, DEMEESTER M.-L., MERCIER V. (dir.), Presse universitaire d'Aix Marseille, Collection de l'Institut de droit des affaires, 2016, p. 388.

<sup>595</sup> NAIM-GESBERT É., *Droit général de l'environnement, Introduction au droit de l'environnement*, LexisNexis, Objectif Droit, Cours, 3<sup>ème</sup> éd., 2019, p. 34.

<sup>596</sup> *Ibid.*

<sup>597</sup> Assemblée nationale, Sénat, FUGIT J.-L., COURTEAU R. (rapp.), *L'Agriculture face au défi de la production d'énergie*, Rapport de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, n° 3220 (Assemblée nationale) et n° 646 (Sénat), 16 juillet 2020, pp. 133-136.

<sup>598</sup> *Ibid.*

<sup>599</sup> *Ibid.*



Ainsi, la simplification du cadre législatif résulte du constat d'une inadaptation de la réglementation aux exigences de compétitivité de la méthanisation.

## b. Les mesures de simplification

### **[La présomption d'un intérêt public majeur au développement de la méthanisation]**

L'Union européenne a manifesté son souhait d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables dans le règlement européen n° 2022/2577 du 22 décembre 2022 en établissant un cadre en vue de simplifier les procédures de développement des projets<sup>600</sup>. La création d'une présomption simple selon laquelle les projets dans le domaine des énergies renouvelables relèvent de l'intérêt public supérieur illustre cette dynamique<sup>601</sup>. Cette mesure a été reprise par le législateur français dans la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023.

Ainsi, à l'instar de toute activité de production d'énergie renouvelable, le développement de la méthanisation est présumé répondre à une raison d'intérêt public majeur depuis l'adoption de ces textes européen et français. Cette affirmation a des conséquences sur le régime applicable en matière d'implantation des installations de production, spécifiquement dans le cadre de la procédure environnementale. Elle crée une condition favorable à l'octroi d'une dérogation à la législation environnementale en matière d'espèces protégées.

Pour rappel, la destruction ou la perturbation de ces espèces ainsi que la destruction ou la dégradation de leurs habitats sont prohibées par les législateurs européen et français<sup>602</sup>. Le principe de l'interdiction de la destruction du patrimoine naturel protégé est défini à l'article L. 411-1 du code de l'environnement et intègre la protection contre la destruction des espèces protégées. La règle admet une exception. Il est possible de déroger à ce principe lorsque trois conditions cumulatives sont remplies : l'absence de solution alternative satisfaisante, l'absence de nuisance au maintien des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition

---

<sup>600</sup> Règlement européen (UE) 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables, publié au JOUE du 29 décembre 2022, cons. 4.

<sup>601</sup> GRIDAUH, « Espèces protégées- Actualité de l'article L. 411-2 du code de l'environnement », FOULQUIER N. (dir.), Conférence, 16 mars 2023.

<sup>602</sup> Voir, à l'échelle européenne : la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, publiée au JOUE du 22 juillet 1992 et à l'échelle française : les arrêtés du 23 avril 2007, du 19 novembre 2007 et n° 2009-1341 du 29 octobre 2009 ont fixé une liste des espèces animales faisant l'objet d'une protection par cette législation. Les articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement définissent le principe de la protection de ces espèces sur le territoire nationale et les modalités de leur protection.

nationale et dans un état favorable et la justification de l'octroi d'une dérogation par un motif limitativement énuméré par la loi. Parmi ces motifs, il est impératif que le projet réponde à une raison d'intérêt public majeur, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu. Dans un premier temps, le Conseil d'État a précisé son interprétation du droit positif par un avis n° 463563 du 9 décembre 2022<sup>603</sup>. D'une part, il a affirmé le contenu et le caractère distinct et cumulatif des trois conditions de la dérogation. D'autre part, elle a également affirmé l'obligation de prise en compte des mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées par le pétitionnaire lors de l'examen de ces trois conditions<sup>604</sup>. Dans un second temps, à l'occasion d'un arrêt en date du 18 avril 2024, la Haute juridiction a précisé son interprétation des conditions d'octroi de la dérogation pour la construction d'un parc éolien<sup>605</sup>.

L'instauration d'une présomption d'une raison d'intérêt public majeur au développement des projets d'énergies renouvelables facilite l'octroi de la dérogation au titre de la législation des espèces protégées. Sans pour autant consacrer l'octroi automatique de la dérogation aux projets de production d'énergies renouvelables, elle permet de remplir l'une des trois conditions cumulatives. Sa mise en place traduit le souhait des législateurs de simplifier, de faciliter et ainsi d'accélérer le développement de la production d'énergie renouvelable sur le territoire<sup>606</sup>.

Le législateur a introduit une présomption selon laquelle les projets de production d'énergie renouvelable, y compris leurs ouvrages de raccordement aux réseaux de transport et de distribution d'énergie répondent à une raison d'intérêt public majeur. Inscrite à l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie, cette présomption est de nature à justifier la délivrance d'une dérogation aux interdictions de porter atteinte à des espèces protégées et à leurs habitats.

Les installations concernées par cette présomption sont les installations de production d'énergie renouvelable au sens de cet article, parmi lesquelles les installations de méthanisation. À ce titre, elles bénéficient de la simplification des conditions d'octroi de la dérogation au titre de la

---

<sup>603</sup> CE, Sect., 9 décembre 2022, n° 463563, Publié au recueil Lebon.

<sup>604</sup> « Dérogation espèces protégées : le Conseil d'État précise les conditions et la méthode de demande et d'octroi de la dérogation (Conseil d'État, avis, 9 décembre 2022, Association Sud-Artois pour la protection de l'environnement, n°463563) », GOSSEMENT A., Blog.gossement-avocats, 11 décembre 2022. Accessible en ligne, consulté le 15 mars 2024.

<sup>605</sup> Voir, un commentaire sur l'arrêt du Conseil d'État, n°471141 du 18 avril 2024 : « Dérogation espèces protégées : le Conseil d'État précise les conditions et la méthode de demande et d'octroi de la dérogation (Conseil d'État, avis, 9 décembre 2022, Association Sud-Artois pour la protection de l'environnement, n°463563) », GOSSEMENT A., Blog.gossement-avocats, 11 décembre 2022. Accessible en ligne, consulté le 15 mars 2024.

<sup>606</sup> Cet article a pour objet de préciser les conditions de preuve de l'une des trois conditions de délivrance d'une autorisation de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées, celle selon laquelle un tel projet doit répondre à une « raison impérative d'intérêt public majeur ».

législation des espèces protégées. Le décret n° 2023-1366 du 28 décembre 2023 a précisé les conditions qu'un projet de production d'énergie renouvelable doit remplir pour être réputé répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur<sup>607</sup>. Le décret prévoit deux conditions à réunir pour bénéficier de cette présomption, et ce, pour chaque catégorie de projets de production d'énergie renouvelable. La première est que le projet considéré ne doit dépasser un seuil plancher de puissance installée prévisionnelle. Pour la production de biogaz issu de méthanisation, le seuil plancher de production annuelle prévisionnelle de l'installation est défini à 12GWh/ PCS/ an<sup>608</sup>. La seconde est que l'objectif plafond de développement de cette source d'énergie, tel que défini par la PPE ne doit pas avoir été dépassé<sup>609</sup>.

Si cette mesure est favorable au développement des projets, l'incomplétude du cadre de cette dérogation pourrait être critiquée à plusieurs égards : l'absence de définition de la portée de la dérogation, irréfragable ou simple ; l'absence d'effet sur le régime de l'obligation de dépôt d'une demande de dérogation (dès lors que la mise en place de la dérogation a pour effet de faciliter la preuve de la première des trois conditions cumulatives qu'un porteur de projet doit réunir sans le dispenser des deux autres ) ou encore le risque d'un renforcement du contrôle des deux autres conditions de la dérogation<sup>610</sup>.

La jurisprudence administrative a précisé les conséquences de cette mesure pour l'implantation des installations de méthanisation. Dans un jugement en date du 7 juillet 2023, le tribunal administratif de Pau a statué sur une demande de dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées en vue d'exploiter une unité de méthanisation. En l'espèce, une société a déposé une demande d'autorisation environnementale au titre des ICPE et des IOTA ainsi qu'une demande de dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées en vue d'exploiter une unité de méthanisation. Un arrêté préfectoral du 27 octobre 2020 a délivré cette autorisation environnementale. Le tribunal administratif de Pau a été saisi d'un recours tendant à l'annulation de cette autorisation. Le juge administratif a confirmé l'autorisation

---

<sup>607</sup> Décret n° 2023-1366 du 28 décembre 2023 pris pour l'application, sur le territoire métropolitain continental, de l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie et de l'article 12 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023, publié au JORF n°303 du 30 décembre 2023.

<sup>608</sup> *Ibid.*

<sup>609</sup> « Dérogation espèces protégées : le Conseil d'État précise les conditions et la méthode de demande et d'octroi de la dérogation (Conseil d'État, avis, 9 décembre 2022, Association Sud-Artois pour la protection de l'environnement, n°463563) », GOSSEMENT A., Blog.gossement-avocats, 11 décembre 2022. Accessible en ligne, consulté le 15 mars 2024.

<sup>610</sup> « Dérogation espèces protégées : le Conseil d'État précise les conditions et la méthode de demande et d'octroi de la dérogation (Conseil d'État, avis, 9 décembre 2022, Association Sud-Artois pour la protection de l'environnement, n°463563) », GOSSEMENT A., Blog.gossement-avocats, 11 décembre 2022. Accessible en ligne, consulté le 15 mars 2024.

environnementale et précisé son appréciation sur l'octroi des dérogations. Même si le projet porte atteinte à des espèces protégées ou à leur habitat : le lotier grêle, l'élanion blanc et le tarier pâtre, une dérogation aux interdictions visant leur protection a été octroyée. La cour d'appel confirme la légalité de celle-ci en appréciant la réunion des trois conditions cumulatives. Il retient l'existence d'une raison d'intérêt public majeur au motif que le développement de la méthanisation contribue aux objectifs de la politique énergétique (de développement des énergies renouvelables issu de la PPE et de réduction des émissions de gaz à effet de serre) qui justifie qu'un projet d'installation soit regardé comme répondant à une raison d'intérêt public majeur<sup>611</sup>.

Ces développements sont à nuancer au regard d'une récente décision du Conseil d'État portant sur l'application de la dérogation espèces protégées pour le projet de construction d'un parc éolien<sup>612</sup>. La Haute juridiction a admis qu'un projet de parc éolien ne répondait pas à une raison impérative d'intérêt public majeur et ne pouvait pas faire l'objet d'une autorisation de déroger à l'interdiction de destruction d'espèces protégées et de leurs habitats s'il n'apportait « *qu'une contribution modeste à la politique énergétique nationale de développement de la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie dans un département qui ne souffre d'aucune fragilité d'approvisionnement électrique et compte déjà un grand nombre de parcs éoliens* »<sup>613</sup>. En conclusion, si nous saluons l'adoption de la présomption d'une raison d'un intérêt public majeur associée au développement des projets d'énergies renouvelables, nous relevons qu'il reste un travail d'interprétation de cette disposition, pour sa mise en œuvre.

**[La reconnaissance d'un intérêt général au développement de la méthanisation]** Le développement de la production de biogaz par méthanisation est d'intérêt général. Cette affirmation est de nature à justifier la simplification de la procédure d'octroi des titres d'exploiter des unités de méthanisation. C'est la position retenue par le Conseil d'État dans une décision singulière en date du 26 mai 2021. La juridiction avait été saisie pour apprécier la légalité d'une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Melun rejetant la demande de suspension de deux autorisations<sup>614</sup>. En l'espèce, plusieurs requérants avaient saisi

---

<sup>611</sup> TA Pau, 3<sup>ème</sup> ch., 7 juillet 2023, n° 2100481, Inédit, cons. 49.

<sup>612</sup> CE, 6<sup>ème</sup> ch., 18 avril 2024, n° 471141, Inédit au recueil Lebon.

<sup>613</sup> CE, 6<sup>ème</sup> ch., 18 avril 2024, n° 471141, Inédit au recueil Lebon.

Voir également : « Dérogation espèces protégées : le Conseil d'État précise les conditions et la méthode de demande et d'octroi de la dérogation (Conseil d'État, avis, 9 décembre 2022, Association Sud-Artois pour la protection de l'environnement, n°463563) », GOSSEMENT A., Blog.gossement-avocats, 11 décembre 2022. Accessible en ligne, consulté le 15 mars 2024.

<sup>614</sup> C. justice administrative, article L. 521-1.

la juridiction administrative en vue d'obtenir la suspension de deux arrêtés préfectoraux portant autorisation environnementale délivrés pour la construction et l'exploitation d'une unité de méthanisation remplaçant une installation agricole existante (porcherie). Le Conseil d'État a confirmé l'ordonnance du juge des référés rejetant ces demandes. Il soulève que la construction d'une installation de méthanisation répond à un motif d'intérêt général en permettant la production d'énergie renouvelable par la valorisation de biodéchets. Le Conseil d'État retient que l'existence d'un tel motif d'intérêt général attaché à la construction d'une installation de méthanisation et l'absence de nuisances supérieures à celles existantes justifie d'écarter la contestation de son autorisation d'exploiter.

En conclusion, ces deux mesures de simplification illustrent la volonté du législateur de poursuivre la simplification du cadre de l'autorisation des installations de production d'énergie renouvelable en matière environnementale. Elles sont conditionnées à l'absence de risque spécifique en matière environnementale. Ces aménagements aux procédures d'autorisation des installations constituent deux exemples de la conciliation opérée par le législateur entre l'essor des filières de la production d'énergies renouvelables et de la protection de l'environnement.

## ***II. Les exigences complémentaires à la prévention des atteintes à l'environnement***

Outre les exigences destinées à prévenir les atteintes à l'environnement, les installations de méthanisation sont soumises à des législations visant respectivement à maîtriser l'urbanisation du territoire (A) et à prévenir les atteintes en matière sanitaire (B).

### **A. L'application du droit de l'urbanisme dans l'implantation des installations de méthanisation**

Le droit de l'urbanisme encadre l'implantation des installations de méthanisation et la maîtrise (1). Il définit les procédures visant à l'obtention des autorisations concernant l'implantation des unités et leur construction. D'après Messieurs Yves Jégouzo et Norbert Foulquier, les autorisations d'urbanisme regroupent l'ensemble des régimes d'autorisation préalable relatifs à la réalisation de travaux ou d'aménagements institués par le code de l'urbanisme<sup>615</sup>. Ces

---

<sup>615</sup> « Autorisation d'urbanisme » in *Dictionnaire du droit de l'urbanisme*, JÉGOUZO Y., FOULQUIER N., *op. cit.*

autorisations sont les permis de construire, d'aménager et de démolir. L'obtention d'un permis de construire est nécessaire à l'implantation d'une unité de méthanisation. À l'instar des procédures en matière environnementale, la procédure d'obtention de ce permis fait l'objet de simplifications afin de faciliter voire d'accélérer le développement des énergies renouvelables (2).

### ***1) La maîtrise de l'implantation des installations de méthanisation***

Les projets de construction d'installations de méthanisation doivent respecter des prescriptions d'urbanisme, définies dans les outils de contrôle à l'échelle territoriale.

#### **a. L'implantation des installations de production de biogaz par méthanisation sur le territoire français soumise au droit de l'urbanisme**

Le premier enjeu de la réglementation d'urbanisme est le contrôle politique local de l'implantation des installations sur le territoire. La législation d'urbanisme se situe au croisement des missions attribuées aux pouvoirs publics et de leurs enjeux : entre politique de construction et enjeux sociaux d'urbanisme, entre politique environnementale et enjeux de développement durable, entre politique sociale et respect du patrimoine. L'autorité administrative qualifiée pour le contrôle de l'urbanisation est la collectivité locale. Le premier Chapitre du premier Livre du code de l'urbanisme intitulé « Objectifs généraux » définit le champ d'application de la réglementation et précise les autorités compétentes pour le contrôle. Les autorités compétentes, gestionnaires et garantes du patrimoine sont les collectivités publiques : « *elles harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie* »<sup>616</sup>. Les collectivités doivent trouver un équilibre entre les différents intérêts et enjeux en présence dans les politiques d'urbanisme. Ceux-ci concernent à la fois les intérêts des particuliers, les enjeux du développement urbain, l'exigence d'utilisation économe des espaces naturels ou encore la nécessité de protection du patrimoine culturel<sup>617</sup>. Enfin, la réglementation d'urbanisme « *régit l'utilisation qui est faite du sol, en dehors des productions agricoles, notamment la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions* »<sup>618</sup>. Le développement de la méthanisation requiert la construction de différents équipements et installations : le méthaniseur, les cuves nécessaires

---

<sup>616</sup> C. urbanisme, article L. 101-1, al. 2.

<sup>617</sup> C. urbanisme, article L. 101-2.

<sup>618</sup> C. urbanisme, article L. 101-3.

au processus et au stockage des intrants, les voies d'accès pour le transport des intrants et les éventuelles structures de raccordement du biométhane produit et injecté.

Le second enjeu attaché à la législation d'urbanisme est le contrôle de l'implantation des installations de méthanisation sur le territoire agricole. Si l'implantation de nouvelles installations est limitée par les règles d'urbanisme, les politiques publiques assurant la promotion du développement des énergies renouvelables conduisent à l'évolution de la définition des règles d'urbanisme sur les territoires agricoles. Monsieur le Professeur Pierre Sablière affirmait qu' « *il n'y a pas d'interdiction de principe au déploiement des énergies renouvelables en territoires agricoles* »<sup>619</sup>. Ainsi, l'implantation est contrôlée sous l'égide de l'enjeu d'agriculture durable.

En application du principe de la constructibilité limitée, la construction des installations est encadrée sur le territoire agricole<sup>620</sup>. Ce principe est le corollaire du principe de la gestion économe « *des espaces agricoles et naturels* » qui guide la planification de l'occupation des sols par les collectivités locales. La règle de « la constructibilité limitée » est codifiée aux articles L. 111-3 à L. 111-5 du code de l'urbanisme. Elle pose le principe selon lequel les communes non couvertes par un PLU, une carte communale ou un document d'urbanisme en tenant lieu, seule la partie urbanisée de la commune est constructible<sup>621</sup>.

Défini à l'article L. 111-3, ce principe a pour objet de prévenir le risque de la consommation massive des terres agricoles pour des activités non agricoles et non destinées à la production alimentaire. Si elle constitue la garantie d'une utilisation raisonnée de la ressource agricole, elle constitue un frein au développement des projets d'énergies renouvelables sur ces territoires. Selon Monsieur Julien Piot, la construction limitée en matière agricole est « *l'obstacle principal au mitage du territoire agricole, en ce compris le développement des énergies renouvelables* »<sup>622</sup>. Face aux impératifs de la politique énergétique, le droit de l'urbanisme admet certaines exceptions en la matière pour la construction d'installations nécessaires aux activités agricoles ou d'installations d'intérêt collectif<sup>623</sup>. C'est sur ce fondement que la

---

<sup>619</sup> SABLIERE P., *Droit de l'énergie*, op. cit., pp. 731-750 (éolien) et pp. 821-836 (photovoltaïque).

<sup>620</sup> Voir, sur le règlement national d'urbanisme : JACQUOT H., PRIET F., MARIE S., *Droit de l'urbanisme*, op. cit., p. 564 et s.

<sup>621</sup> « Constructibilité limitée » in *Dictionnaire du droit de l'urbanisme*, JÉGOUZO Y., FOULQUIER N., op. cit.

<sup>622</sup> PIOT J., « *Les ENR dans l'agriculture durable* » in *L'agriculture durable : Essai d'élaboration d'un cadre normatif*, DEMEESTER M.-L., MERCIER V. (dir.), Presse universitaire d'Aix Marseille, Collection de l'Institut de droit des affaires, 2016, p. 379.

<sup>623</sup> C. urbanisme, article L. 111-4.

construction d'installations de méthanisation sur le territoire agricole est autorisée lorsqu'elle répond aux critères de qualification d'activité agricole.

La loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 a poursuivi l'assouplissement des règles d'implantation des projets de production d'énergies renouvelables en zone agricole. À travers l'adoption de ce texte, le législateur entend « *clarifier la possibilité d'installation en zones agricoles d'activités de méthanisation au titre du code de l'urbanisme* »<sup>624</sup>. L'adoption de cette disposition met en lumière les enjeux d'articulation entre le code de l'urbanisme et le code rural et de la pêche maritime, à savoir de « *faciliter le développement de la méthanisation, sans enlever la capacité décisionnaire des élus locaux, via leurs documents d'urbanisme* »<sup>625</sup>. Plus précisément, l'article 78 de cette loi a apporté des modifications au cadre de l'implantation des installations de méthanisation en vue de la simplifier<sup>626</sup>. D'une part, il a modifié l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme portant sur les dérogations au principe de constructibilité limitée dans les parties urbanisées de la commune, en y insérant un alinéa supplémentaire faisant expressément référence aux installations de production de biogaz de nature agricole :

*« Pour l'application du présent article, les installations de production et, le cas échéant, de commercialisation, par un ou plusieurs exploitants agricoles, de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation qui respectent les conditions fixées à l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime sont considérées comme des constructions ou des installations nécessaires à l'exploitation agricole mentionnées au 2° du présent article »*<sup>627</sup>.

D'autre part, la loi a complété ce régime dérogatoire faisant expressément référence aux installations de méthanisation dans la liste de l'article L. 111-5 du code de l'urbanisme. Cette modification permet la construction d'installations de méthanisation sur le territoire agricole. Selon Monsieur le Professeur Michel Prieur, elles témoignent de la volonté de faciliter le développement de l'activité<sup>628</sup>.

---

<sup>624</sup> Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, publiée au JORF n°60 du 11 mars 2023, article 78.

<sup>625</sup> Sénat, Amendement au projet de loi relatif à la production d'énergies renouvelables, 1<sup>ère</sup> lecture, commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, COM-399 rect., 25 octobre 2022, Adopté.

<sup>626</sup> PRIEUR M., *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 1341.

<sup>627</sup> C. urbanisme, article L. 111-4, dernier al.

<sup>628</sup> PRIEUR M., *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 1341.



## b. La procédure d'obtention d'un permis de construire

La mise en service d'une unité de méthanisation est conditionnée à l'obtention d'un permis de construire par l'autorité administrative compétente<sup>629</sup>. Les autorisations d'urbanisme prévues aux articles L. 421-1 à L. 421-3 du code de l'urbanisme sont les permis de construire, d'aménager et de démolir. L'article L. 421-2 du code de l'urbanisme pose l'obligation de la délivrance préalable d'un permis d'aménager pour tous « *travaux, installations et aménagements affectant l'utilisation des sols* »<sup>630</sup>. Le deuxième de cet article précise qu'un permis de construire peut être nécessaire pour certains travaux « *exécutés sur des constructions existantes ainsi que des changements de destination* » en raison de leur nature ou de leur localisation.

La procédure de délivrance d'un permis de construire comprend trois étapes: la présentation de la demande, l'instruction et la décision prise par l'autorité administrative. La demande de permis de construire doit être présentée par le propriétaire du terrain, son mandataire ou une personne justifiant d'un titre habilitant à construire le terrain<sup>631</sup>. Le dossier de demande doit être déposé en mairie ou à la préfecture du lieu d'implantation du projet. Le dossier de demande de permis de construire comprend l'identité du demandeur, la situation et la superficie du terrain, un plan de situation, un plan masse de constructions à édifier et un projet architectural présentant l'état initial du terrain d'implantation ainsi qu'une simulation à l'issue de la construction. Des pièces complémentaires peuvent être demandées en fonction de la nature et de la situation des constructions projetées<sup>632</sup>. Par exemple, l'exploitant d'une unité de méthanisation soumise à autorisation environnementale doit, quant à lui, fournir l'étude d'impact réalisée et la justification de dépôt de la demande d'autorisation d'exploiter. L'exploitant d'une unité de méthanisation soumise à déclaration doit fournir le récépissé de la déclaration<sup>633</sup>. L'autorité se prononce par arrêté sur la demande de permis qui lui a été présentée. Si la demande est rejetée ou assortie des prescriptions, la décision de l'autorité doit être motivée. À l'attribution du permis, la décision de délivrance doit être affichée en mairie pendant deux mois et sur le terrain d'implantation pendant toute la durée des travaux.

---

<sup>629</sup> Voir, sur la procédure de demande d'un permis ou d'une autorisation préalable : KALFLÈCHE G., *Droit de l'urbanisme, op. cit.*, p. 340 et s. ; JACQUOT H., PRIET F., MARIE S., *Droit de l'urbanisme, op. cit.*, p. 1184 et s.

<sup>630</sup> C. énergie, article L. 421-2.

<sup>631</sup> C. énergie, article R. 421-1.

<sup>632</sup> ADEME, *Le cadre réglementaire et juridique des activités agricoles de méthanisation et de compostage*, BASTIDE Guillaume (coord.), ADEME éd., Janvier 2015, p. 6.

<sup>633</sup> *Ibid.*

## 2) La simplification de la procédure

La simplification des procédures d'autorisation définies par la législation des ICPE applicables au développement des énergies renouvelables est un objectif du législateur. Deux mesures ont initié cette simplification : l'articulation des procédures d'urbanisme avec celles issues de la législation des ICPE (a) et la définition de règles favorables dans les plans locaux d'urbanisme (b).

### a. L'articulation entre les autorisations d'urbanisme et environnementales

Les règles d'urbanisme s'additionnent à celles définies par la législation ICPE concernant l'implantation des installations de méthanisation. Les législations d'urbanisme et environnementales sont indépendantes les unes des autres. Ce principe, d'origine prétorienne, a été affirmé pour la première fois par le Conseil d'État en 1959<sup>634</sup>. L'indépendance des législations emporte plusieurs effets, lesquels sont régulièrement rappelés par le juge administratif dans le contentieux relatif à l'implantation des ICPE, notamment des installations de production de biogaz par méthanisation<sup>635</sup>. Ainsi, l'indépendance entre les autorisations d'urbanisme et l'autorisation environnementale implique que *« la délivrance d'une autorisation environnementale ne vaut pas autorisation d'urbanisme et réciproquement. La doctrine identifie cette règle en ce que la liste positive d'exigences et permis préalables valant autorisation environnementale de l'article L 181-2 du code de l'environnement ne fait pas mention des projets d'autorisations d'urbanisme »*<sup>636</sup>. Le rapport de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 justifie cette exclusion par le fait que l'autorisation d'urbanisme relève d'une approche différente dans ses objectifs, son contenu et ses délais mais également se distingue par l'autorité administrative compétente<sup>637</sup>. La règle du cumul des procédures implique une charge supplémentaire de diligences pour le porteur de projet d'une unité de méthanisation : *« le porteur de projet doit donc demander et obtenir séparément autorisation environnementale et autorisation(s) d'urbanisme. Bien évidemment le rejet de l'une ou de l'autre de ces autorisations empêcherait la réalisation du projet en tout ou partie »*<sup>638</sup>.

---

<sup>634</sup> CE, 1<sup>er</sup> juillet 1959, n° 38893, Sieur Piard, publié au recueil Lebon.

<sup>635</sup> Voir, sur le principe d'indépendance des législations : KALFLÈCHE G., *Droit de l'urbanisme*, op. cit., pp. 39-40.

<sup>636</sup> *L'autorisation environnementale : S'approprier la réforme pour sécuriser ses projets*, CHERUY L. (dir.), Éditions Législatives, 2018, p. 130.

<sup>637</sup> Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale.

<sup>638</sup> *L'autorisation environnementale : S'approprier la réforme pour sécuriser ses projets*, CHERUY L. (dir.), op. cit., p. 130.

L'application de ce principe présente l'atout de la sécurité juridique pour chacune des autorisations auxquelles est soumis un projet. Il en résulte la non-conformité du projet à une législation sanctionnée par l'une des autorisations n'entacherait pas la légalité ou la régularité des autres autorisations. À titre d'exemple, l'irrégularité susceptible d'affecter le dossier de déclaration d'une installation de méthanisation au titre de la législation des ICPE n'est pas susceptible d'affecter la validité du permis de construire de cette installation<sup>639</sup>.

Certaines règles destinées à assouplir la règle de l'indépendance des législations ont été mises en place afin de simplifier les procédures imposées au producteur. À titre d'exemple, l'article L.181-1 du code de l'environnement prévoit un assouplissement de la règle d'indépendance en matière d'enquête publique. Alors que le droit impose la réalisation d'une enquête publique lors de l'instruction effectuée pour l'obtention d'un document d'urbanisme, l'article crée un régime dérogatoire dans l'hypothèse où « *le projet serait soumis à plusieurs enquêtes publiques* »<sup>640</sup>. L'article admet une exception à cette règle de l'indépendance, à la demande du pétitionnaire, si réaliser une enquête spécifique d'urbanisme serait « *de nature à favoriser la bonne réalisation du projet par l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation environnementale* »<sup>641</sup>. Le deuxième alinéa précise que « *cette enquête publique unique est ouverte et organisée par cette autorité administrative* »<sup>642</sup>. Pour le cas du cumul des enquêtes publiques, entre urbanisme et autorisation environnementale, l'enquête publique unique sera assurée par l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation environnementale.

## b. L'implantation des installations de méthanisation facilitée par les PLU

La nature et la qualification de l'activité de méthanisation sont de nature à influencer sur la délivrance d'un permis de construire. Les conditions d'implantation des unités de méthanisation sur le territoire sont définies au regard de la nature de l'activité de valorisation énergétique ou de son lien avec une activité agricole. Selon le droit de l'urbanisme, la qualification d'une activité ou d'un équipement peut conduire à l'application de règles favorables et dérogatoires. Un projet de construction d'une unité de méthanisation peut être autorisé en zone agricole d'un PLU, en zone non constructible d'une carte communale ou hors partie urbanisée. La

---

<sup>639</sup> CAA Bordeaux, 5<sup>ème</sup> ch., 9 juillet 2020, n° 18BX03330, Inédit.

<sup>640</sup> C. environnement, article L. 581-1, I.

<sup>641</sup> C. environnement, article L. 181-1, point I, 1°.

<sup>642</sup> C. environnement, article L. 181-1, al. 2.

jurisprudence administrative applique ce principe dans le cadre de contentieux portant sur la délivrance de permis de construire aux installations de méthanisation.

D'une part, la qualification de la méthanisation comme activité agricole motive l'application d'un régime favorable à l'implantation des installations. Dans une jurisprudence constante, le juge administratif admet que les installations de méthanisation qui répondent aux critères de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime constituent « *des constructions liées et nécessaires à des exploitations agricoles* »<sup>643</sup> au sens des documents d'urbanisme. Or, ces constructions sont soumises à des dispositions favorables dans les documents de planification d'urbanisme. D'autre part, la qualification de la méthanisation comme activité de valorisation énergétique motive l'application d'un régime favorable à l'implantation des installations. La jurisprudence reconnaît à la méthanisation la qualification d'activité d'intérêt collectif, d'activité d'intérêt général ou d'activité d'intérêt public.

La qualification d'une installation de méthanisation comme équipement d'intérêt collectif motive l'application d'un régime favorable à son implantation en application des dispositions de documents d'urbanisme. C'est le principe qui a été retenu par la cour d'appel de Douai dans un arrêt du 18 octobre 2022<sup>644</sup>. En l'espèce, la délivrance d'un permis de construire une unité de méthanisation délivré à la société Bioénergie de la Motte par arrêté était contestée. Le juge administratif en a confirmé la légalité au motif que l'installation de méthanisation bénéficiait d'un régime dérogatoire dans le PLU dès lors que l'installation est un équipement d'intérêt collectif. En premier lieu, elle retient que le PLU de la zone sur laquelle est projetée l'installation présente des interdictions d'occupation et d'utilisation du sol dans certaines zones. Or, des dérogations à ces principes existent pour les constructions et installations qui sont nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole. En second lieu, la cour qualifie l'installation comme service d'intérêt collectif au motif qu'elle a pour « *objectif de produire de l'énergie à partir de la valorisation de déchets d'origine biologique et d'injecter cette énergie sur le réseau public de distribution* »<sup>645</sup>. Enfin, elle en déduit l'application d'un régime dérogatoire dans le plan local d'urbanisme. L'application d'une telle mesure favorable

---

<sup>643</sup> Voir, à titre d'exemples : CAA Nantes, 2<sup>ème</sup> ch., 2 août 2023, n° 21NT00177, Inédit ; CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 19 juillet 2019, n° 18NT02791, Inédit ; CAA Douai, 1<sup>ère</sup> ch., formation à 3, 9 mai 2019, n° 17DA00698, Inédit.

<sup>644</sup> CAA de Douai, 1<sup>ère</sup> ch., 18 octobre 2022, n° 21DA01223, Inédit, cons. 3.

<sup>645</sup> CAA de Douai, 1<sup>ère</sup> ch., 18 octobre 2022, n° 21DA01223, Inédit.

a été retenue par le juge administratif dans une série de contentieux relatifs à la délivrance de permis de construire d'unités<sup>646</sup>.

La jurisprudence reconnaît également l'application d'un régime favorable à l'implantation des installations de méthanisation au motif qu'elles constituent des équipements d'intérêt général. Dans un arrêt du 2 août 2023, la cour administrative de Nantes a admis la légalité d'un permis de construire délivré à une installation au motif que l'unité constitue un équipement d'intérêt général, dont le règlement du PLU autorise la construction. Pour retenir cette qualification, la cour s'appuie sur le fait que l'installation « *permettra d'injecter du biogaz dans le réseau public de distribution de gaz* »<sup>647</sup>.

Dans la même logique, le Conseil d'État reconnaît que le développement de la production de biogaz par méthanisation répond à un intérêt public, motif de nature à justifier l'octroi d'un permis de construire<sup>648</sup>. C'est la solution retenue par le Conseil d'État dans son arrêt en date du 26 mai 2021. En l'espèce, deux arrêtés préfectoraux ont autorisé la construction et l'exploitation d'une unité de méthanisation remplaçant une installation agricole existante (porcherie). Pour confirmer l'ordonnance du juge des référés rejetant la suspension de l'autorisation délivrée à l'installation, le Conseil d'État a noté qu'il existait un intérêt public attaché à l'exécution de l'arrêté préfectoral délivrant un permis de construire d'une unité de méthanisation. En l'espèce, la Haute juridiction, reprenant les termes du juge des référés, a caractérisé l'existence d'un intérêt en retenant que l'installation visait à « *remplacer une porcherie causant de fortes nuisances olfactives, contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et permettre le traitement et la valorisation de biodéchets* »<sup>649</sup>. L'existence d'un intérêt public à la construction d'une unité et l'absence de preuve quant à l'existence de nuisances supérieures à celles déjà existantes justifiaient d'écarter la contestation de son permis de construire.

---

<sup>646</sup> CAA Nantes, 2<sup>ème</sup> ch., 17 juillet 2020, n° 19T02227, Inédit et TA Nantes, 1<sup>ère</sup> ch., 14 mars 2023, n° 2105008, Inédit.

<sup>647</sup> CAA Nantes, 2<sup>ème</sup> ch., 2 août 2023, n° 21NT00177, Inédit.

<sup>648</sup> CE, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch., 26 mai 2021, n° 436902, mentionné aux tables du recueil Lebon.

<sup>649</sup> CE, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch., 26 mai 2021, n° 436902, mentionné aux tables du recueil Lebon, cons. 3.

## **B. L'application de la réglementation sanitaire dans l'implantation des installations de méthanisation**

La réglementation sanitaire encadre l'implantation des installations de méthanisation et la limite (1). Elle définit une procédure visant à l'autorisation de la manipulation et l'utilisation de certains intrants pour la valorisation énergétique : l'agrément sanitaire. Complémentaire aux autres procédures encadrant l'implantation des installations, la procédure d'obtention d'un agrément sanitaire est articulée avec ces dernières (2).

### ***1) La réglementation sanitaire, instrument de maîtrise des risques sanitaires dans les installations de méthanisation***

Alors que la réglementation sanitaire vise à assurer la protection de la santé publique en assurant la prévention des risques sanitaires (a), elle s'applique à la méthanisation en vue de prévenir les risques attachés au traitement de la biomasse (b).

#### **a. L'objectif de protection de la santé publique**

La notion de « santé publique » est définie comme « *l'état physiquement sain de la population d'un pays, d'une région ou d'une ville* » et comme l'« *ensemble des moyens destinés à l'assurer* »<sup>650</sup>.

Les politiques publiques visent la protection et l'amélioration de la santé humaine. L'objectif de protection de la santé humaine est énoncé dans le TFUE. L'Union européenne dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres dans le domaine de la protection et l'amélioration de la santé humaine<sup>651</sup>. En droit interne, cet objectif est reconnu par le préambule de la Constitution française de 1946 qui affirme que la nation « *garantit à tous [...] la protection de la santé* »<sup>652</sup>. La jurisprudence constante du Conseil Constitutionnel y reconnaît un objectif à valeur constitutionnelle à la protection de la santé<sup>653</sup>.

---

<sup>650</sup> « Santé publique » in *Vocabulaire juridique*, CORNU G., *op. cit.*

<sup>651</sup> Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne du 25 mars 1957 dit « TFUE » signé à Rome, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958, article 67.

<sup>652</sup> Constitution du 4 octobre 1958, Préambule, cons. 11.

<sup>653</sup> Cons. Const., 31 janvier 2020, n° 2019-823, publié au JORF n°0027 du 1<sup>er</sup> février 2020, cons. 5.

L'objectif de protection de la santé publique est l'une des composantes de l'objectif de protection de l'environnement. La Charte de l'environnement dispose du droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé<sup>654</sup>. Madame la Professeure Agathe Van Lang identifie le lien entre l'environnement et la santé, alors conçue comme une préoccupation collective<sup>655</sup>. L'objectif de développement durable qu'il poursuit vise à satisfaire « *les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* »<sup>656</sup>. Le législateur a progressivement élaboré une politique en matière d'environnement intégrant l'objectif de protection de la santé. Des normes ont été définies en vue d'encadrer les activités qui présentent des risques pour la santé publique ou animale.

La prévention de la santé désigne l'ensemble des activités qui contribuent « *au maintien, à la restauration et à l'amélioration de la santé des individus et des groupes* »<sup>657</sup>. La réglementation sanitaire a pour objectif de limiter et de prévenir tous les risques sanitaires liés à une activité ou une installation<sup>658</sup>.

#### b. La prévention des atteintes à la santé résultant du traitement d'intrants par les installations de méthanisation

Les installations de méthanisation entrent dans le champ d'application de la réglementation sanitaire en raison de la spécificité des risques que présente la valorisation énergétique de ressources issues de la biomasse. Cette réglementation encadre les intrants de la méthanisation qui sont susceptibles de créer des risques pour la santé et leurs usages. Ces risques et leur dangerosité se distinguent selon la nature des matières utilisées pour la méthanisation et les risques associés à son traitement.

Plus particulièrement, le traitement des sous-produits animaux en vue de produire du biogaz par méthanisation fait l'objet d'un encadrement spécifique. Les risques et les dangers inhérents à la manipulation de sous-produits animaux (ci-après les « SPANs ») ont été révélés par plusieurs crises sanitaires et socio-économiques (comme celle dite de la « vache folle » dans

---

<sup>654</sup> Charte de l'environnement du 24 juin 2004, article 1.

<sup>655</sup> Selon Madame la Professeure Agathe Van Lang : « *La santé publique renvoie à cette conception collective, qui s'oppose à la santé individuelle et personnelle de chaque individu* ». VAN LANG A., *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 58.

<sup>656</sup> C. environnement, article L. 110-1, II.

<sup>657</sup> VAN LANG A., *Droit de l'environnement, op. cit.*, p.65.

<sup>658</sup> Préfecture de la Région Normandie, La méthanisation, Vademecum réglementaire, 20 janvier 2022, 32 p.

les années 1990). Le préambule du règlement européen n° 1069/2009 du 21 octobre 2009 rappelle le contexte de l'élaboration de règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et aux produits dérivés non-destinés à la consommation humaine<sup>659</sup>. Le premier alinéa du préambule explique que les crises sanitaires ont des conséquences négatives pour la société dans son ensemble ; d'abord parce qu'elles « *menacent la situation socio-économique des exploitants et des secteurs industriels concernés et la confiance des consommateurs concernant la sécurité des produits d'origine animale* » et ensuite parce qu'elles peuvent « *représenter un danger pour l'environnement* » sur les plans de l'élimination et de la biodiversité<sup>660</sup>.

Progressivement, cette législation a été adaptée aux nouveaux usages des sous-produits animaux comme la méthanisation. Le droit de l'Union européenne détermine les exigences concernant les normes de transformation des sous-produits animaux traités dans des unités de production de biogaz par méthanisation ainsi que les conditions d'utilisation des composts ou des digestats<sup>661</sup>. Il vise à garantir la traçabilité et l'absence de retour à la filière alimentaire des sous-produits animaux<sup>662</sup>.

Les règles encadrant le traitement des SPANs pour la production de biogaz illustrent la recherche d'équilibre entre l'objectif de prévention des risques et le développement de la méthanisation. Un arrêté du 9 avril 2018 fixe les conditions techniques de l'utilisation de sous-produits animaux et de produits qui en sont dérivés au sein d'une unité de production de biogaz. Il précise les conditions de dérogations aux règles issues du règlement européen<sup>663</sup>. Ces règles sont justifiées par le besoin d'atteindre les objectifs de développement de la méthanisation fixés par les pouvoirs publics. Les conditions de traitement et de valorisation de certains sous-produits animaux (lisier, lait et produits dérivés du lait, anciennes denrées alimentaires ou

---

<sup>659</sup> Règlement (CE) 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) 1774/2002, publié au JOUE du 14 novembre 2009.

<sup>660</sup> Règlement (CE) 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) 1774/2002, publié au JOUE du 14 novembre 2009.

<sup>661</sup> ADEME, *Le cadre réglementaire et juridique des activités agricoles de méthanisation et de compostage*, BASTIDE Guillaume (coord.), ADEME éd., Janvier 2015, p. 6.

<sup>662</sup> *Ibid.*

<sup>663</sup> Arrêté du 9 avril 2018 fixant les dispositions techniques nationales relatives à l'utilisation de sous-produits animaux et de produits qui en sont dérivés, dans une usine de production de biogaz, une usine de compostage ou en « compostage de proximité », et à l'utilisation du lisier, publié au JORF n°95 du 24 avril 2018.

Voir également : « De nouvelles mesures sur l'utilisation des sous-produits animaux pour favoriser la méthanisation et le compostage de proximité », site internet du ministère de l'Agriculture, 24 avril 2018, consulté le 3 mai 2022.



déchets de cuisine et de table<sup>664</sup>) utilisés pour la production de compost ou de biogaz sont assouplies.

Ainsi, l'applicabilité de la réglementation sanitaire est reconnue pour les installations valorisant des SPANs en raison de leur dangerosité pour la santé humaine et, en conséquence, pour les risques d'atteintes à l'environnement.

## ***2) La procédure visant à la délivrance d'un agrément sanitaire***

La réglementation sanitaire définit une procédure de contrôle amont des installations de méthanisation. D'une part, elle impose l'obtention d'un agrément sanitaire préalablement à sa mise en service. D'autre part, elle définit les règles pour la conception et le fonctionnement des installations de méthanisation, à savoir les exigences relatives à l'aménagement du site de l'installation et les contraintes en matière de stockage des sous-produits animaux<sup>665</sup>. La Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations (ci-après la « DD(CS)PP ») est l'autorité publique compétente pour la mise en œuvre et le contrôle de la réglementation sanitaire. La procédure de délivrance d'un agrément sanitaire a été définie et adaptée aux spécificités de la méthanisation (a) puis articulée avec les autres procédures encadrant l'implantation des installations de méthanisation (b).

### **a. La définition d'une procédure**

**[L'exigence de l'obtention d'un agrément sanitaire préalablement à la mise en service de l'installation]** La nature des intrants utilisés pour la production du biogaz conditionne l'exigence d'un agrément sanitaire pour l'unité de méthanisation<sup>666</sup>. Le traitement des SPANs dans les installations de méthanisation est encadré par deux règlements européens. L'article 24-

---

<sup>664</sup> ADEME, *Le cadre réglementaire et juridique des activités agricoles de méthanisation et de compostage*, BASTIDE Guillaume (coord.), ADEME éd., Janvier 2015, pp. 25-26.

*Cf.* Partie 2 Titre 2 Chapitre 1 : La nature des intrants pouvant être valorisés par méthanisation

<sup>665</sup> Le traitement des sous-produits animaux par un procédé de méthanisation est régi par les règlements (CE) 142/2011 et le règlement (CE) 1069/2009 (Règlement (CE) 142/2011 de la Commission du 25 février 2011 portant application du règlement (CE) 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et portant application de la directive 97/78/CE du Conseil en ce qui concerne certains échantillons et articles exemptés des contrôles vétérinaires effectués aux frontières en vertu de cette directive, publié au JOUE du 26 février 2011, article 10 et annexe V ; Règlement (CE) 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) 1774/2002, publié au JOUE du 14 novembre 2009, articles 20, 21, 24, 28 et 29).

<sup>666</sup> ADEME, *Le cadre réglementaire et juridique des activités agricoles de méthanisation et de compostage*, BASTIDE Guillaume (coord.), ADEME éd., Janvier 2015, pp. 23-24.

l g du règlement européen (CE) 1069/2009 impose l'obtention d'un agrément sanitaire en amont de la mise en service d'une installation de production de biogaz valorisant des sous-produits animaux. Il fixe les modalités de délivrance de cet agrément sanitaire<sup>667</sup>.

Premièrement, une unité de méthanisation réceptionnant et traitant des sous-produits animaux doit avoir mis en place une démarche d'analyse de dangers ou *Hazard Analysis Critical Control Point* (dite « HACCP ») et obtenu un agrément sanitaire en amont de sa mise en service<sup>668</sup>. Les règles européennes ont été intégrées par les pouvoirs publics français dans une réglementation sanitaire nationale. L'arrêté du 8 décembre 2011 établit des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés en application des règlements (CE) 1069/2009 et (CE) 142/2011<sup>669</sup> et en assure l'effectivité des règles européennes à l'échelle nationale. Une note d'information du 22 août 2011<sup>670</sup> a défini et précisé les nouveaux concepts utilisés afin d'assurer l'intelligibilité des mesures du règlement européen. Une note de service du ministère chargé de l'agriculture du 26 août 2013 a également eu pour objet de préciser les modalités de mise en application des règlements européens en ce qui concerne la conversion des sous-produits animaux en biogaz<sup>671</sup>. L'arrêté du 9 avril 2018 précise les hypothèses de dérogations reconnues en France : il fixe « *les dispositions techniques nationales relatives à l'utilisation de sous-produits animaux et de produits qui en sont dérivés, dans une usine de production de biogaz, une usine de compostage ou en « compostage de proximité », et à l'utilisation du lisier* »<sup>672</sup>. Le dossier de demande d'agrément doit être constitué des pièces listées à l'arrêté ministériel du 8 décembre 2011<sup>673</sup>.

---

<sup>667</sup> Règlement (CE) 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) 1774/2002, publié au JOUE du 14 novembre 2009, articles 24.1, g) et 44.

<sup>668</sup> Les modalités de délivrance d'un agrément sanitaire (demande, contenu du dossier, démarche HACCP, etc.) sont détaillées par l'Ademe dans son « Guide d'accession à l'agrément sanitaire » publié en mai 2018 (ADEME, *Guide d'accession à l'agrément sanitaire pour les traiteurs de sous-produits animaux carnés*, Guide Pratique, ADEME éd., 2017, publication en mai 2018, 120 p.).

<sup>669</sup> Arrêté du 8 décembre 2011 établit des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés en application des règlements (UE) 1069/2009 et (UE) 142/2011, publié au JORF n°302 du 30 décembre 2011.

<sup>669</sup> Note de service DGAL/SDL/SDSPA/N2011-8194 du 22 août 2011 pour la présentation de la réglementation relative aux sous-produits animaux, publiée au BO du ministère de l'Agriculture, texte non paru au JORF.

<sup>670</sup> *Ibid.*

<sup>671</sup> Note de service DGAL/SDSPA/N2013-8143 du 26 août 2013, La production de biogaz : un traitement de sous-produits animaux, publiée au BO du ministère de l'Agriculture, texte non paru au JORF.

<sup>672</sup> Arrêté du 9 avril 2018 fixant les dispositions techniques nationales relatives à l'utilisation de sous-produits animaux et de produits qui en sont dérivés, dans une usine de production de biogaz, une usine de compostage ou en « compostage de proximité », et à l'utilisation du lisier, publié au JORF n°95 du 24 avril 2018.

<sup>673</sup> Arrêté du 8 décembre 2011 établit des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés en application des règlements (UE) 1069/2009 et (UE) 142/2011, publié au JORF n°302 du 30 décembre 2011, annexe I.

Deuxièmement, l'exploitant doit mettre en place, appliquer et maintenir les prescriptions de fonctionnement définies par la réglementation sanitaire : les procédures de surveillance, de mise en place des actions correctives et de vérification. Ces règles sont définies sur la base des principes d'analyse des dangers<sup>674</sup>. Les prescriptions techniques sont définies dans une série de textes : le règlement n° 142/2011 du 25 février 2011<sup>675</sup>, l'arrêté ministériel du 9 avril 2018<sup>676</sup> et l'instruction technique DGAL/SDSPA/2020-41 du 21 janvier 2020 fixant les dispositions techniques nationales relatives à l'utilisation de sous-produits animaux et de produits qui en sont dérivés, dans une usine de production de biogaz, une usine de compostage ou en « compostage de proximité » et à l'utilisation du lisier<sup>677</sup>. La note de service du 26 août 2013 précise les règles applicables en matière de production de biogaz par traitement de sous-produits animaux<sup>678</sup>. Les exigences réglementaires concernant les SPANs et les produits qui en sont dérivés sont disponibles sur le site du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation<sup>679</sup>.

L'agrément sanitaire des installations de méthanisation traitant des SPANs de catégories 2 et 3 est délivré par le préfet du département d'implantation, sur proposition du directeur départemental de la protection des populations<sup>680</sup>. En amont de la mise en service d'une unité de méthanisation, l'autorité administrative est chargée de réceptionner et d'instruire la demande d'agrément sanitaire réalisée par un porteur de projet. Le dossier est à déposer avant tout démarrage d'activité auprès du département d'implantation de l'unité de méthanisation. La demande d'agrément doit être établie à partir du formulaire administratif présenté dans l'annexe I de l'arrêté ministériel du 8 décembre 2011<sup>681</sup>. Elle est constituée d'un dossier présentant les

---

<sup>674</sup> Arrêté du 8 décembre 2011 établit des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés en application des règlements (UE) 1069/2009 et (UE) 142/2011, publié au JORF n°302 du 30 décembre 2011, annexe I.

<sup>675</sup> Règlement (CE) 142/2011 de la Commission du 25 février 2011 portant application du règlement (CE) 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et portant application de la directive 97/78/CE du Conseil en ce qui concerne certains échantillons et articles exemptés des contrôles vétérinaires effectués aux frontières en vertu de cette directive, publié au JOUE du 26 février 2011.

<sup>676</sup> Arrêté du 9 avril 2018 fixant les dispositions techniques nationales relatives à l'utilisation de sous-produits animaux et de produits qui en sont dérivés, dans une usine de production de biogaz, une usine de compostage ou en « compostage de proximité », et à l'utilisation du lisier, publié au JORF n°95 du 24 avril 2018.

<sup>677</sup> Instruction Technique DGAL/SDSPA/2020-41 du 21 janvier 2020, ministère de l'agriculture et de l'alimentation, publiée au BO du ministère de l'Agriculture n°22 du 20 mai 2021, texte non paru au JORF.

<sup>678</sup> Note de service DGAL/SDSPA/N2013-8143 du 26 août 2013, La production de biogaz : un traitement de sous-produits animaux, publiée au BO du ministère de l'Agriculture, texte non paru au JORF.

<sup>679</sup> Note de service DGAL/SDSPA/N2013-8143 du 26 août 2013, La production de biogaz : un traitement de sous-produits animaux, publiée au BO du ministère de l'Agriculture, texte non paru au JORF.

<sup>680</sup> ADEME, *Le cadre réglementaire et juridique des activités agricoles de méthanisation et de compostage*, BASTIDE Guillaume (coord.), ADEME éd., Janvier 2015, p. 23.

<sup>681</sup> Arrêté du 8 décembre 2011 établit des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés en application des règlements (UE) 1069/2009 et (UE) 142/2011, publié au JORF n°302 du 30 décembre 2011, annexe I.

documents listés à l'annexe II : une présentation générale de l'installation de traitement des déchets et une description des activités et un plan de maîtrise sanitaire<sup>682</sup>.

Dans sa demande, le porteur de projet doit présenter les caractéristiques des matières valorisées dans l'installation (la nature et les catégories des matières) ainsi que les caractéristiques des installations et des équipements (par exemple les capacités de stockage, le plan du site)<sup>683</sup>.

Le plan de maîtrise sanitaire présente les bonnes pratiques d'hygiène et la maîtrise des dangers sanitaires issus de la démarche HACCP. Ce plan décrit les mesures prises par l'installation pour assurer l'hygiène et la sécurité sanitaire de sa production face aux dangers biologiques, physiques et chimiques<sup>684</sup>. Les bonnes pratiques d'hygiène correspondent aux actions préventives ayant pour but de maîtriser en amont l'hygiène sur site<sup>685</sup>. Elles décrivent les pratiques générales et le fonctionnement normal de l'installation : la formation et la qualification du personnel, le plan d'autocontrôle de l'installation ainsi que les mesures visant à réduire des risques liés à l'utilisation des matières. Parmi ces mesures, figurent la description des mesures d'hygiène (nettoyage, désinfection), de lutte contre les nuisibles, d'approvisionnement en eau ou encore de maîtrise des températures.

**[La démarche « HACCP »]** La démarche HACCP permet l'identification, l'évaluation et la maîtrise des dangers significatifs au regard de la sécurité de l'Homme, des animaux et de l'environnement. Il s'agit d'une étude préalable dont l'objectif est d'assurer la pasteurisation ou l'hygiénisation des matières traitées. L'étude porte sur les modalités de production du compost, de la réception des sous-produits animaux sur le site lors du transport. La méthode HACCP repose sur l'appréciation de plusieurs points : une analyse des dangers, la détermination des points critiques à maîtriser et la détermination des seuils critiques, la mise en place d'un système de surveillance permettant de maîtriser les risques et des mesures correctives, l'application de procédures de vérification ou encore la constitution d'un dossier présentant les mesures identifiées.

---

<sup>682</sup> Arrêté du 8 décembre 2011 établit des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés en application des règlements (UE) 1069/2009 et (UE) 142/2011, publié au JORF n°302 du 30 décembre 2011, annexe II.

<sup>683</sup> Note de service DGAL/SDSPV/2021-377 du 10 mai 2021, ministère de l'agriculture et de l'alimentation, publiée au BO du ministère de l'Agriculture n°22 du 20 mai 2021, texte non paru au JORF.

<sup>684</sup> « Qu'est-ce que le PMS ? », site internet de la préfecture de la Meuse. Accessible en ligne, consulté le 2 mai 2022.

<sup>685</sup> *Ibid.*

L'exploitant devra, dans le cadre de la démarche HACCP, présenter à l'administration la description de son installation, de son processus de production et de traitement des déchets ainsi qu'une liste des dangers et des risques qu'il a identifiés. Il devra également mettre en place des mesures préventives et correctives et assurer la traçabilité des intrants, *etc.*

L'agrément est accordé si la conformité aux conditions sanitaires de l'installation est constatée. Son délai d'obtention définitif moyen est d'environ douze mois<sup>686</sup>. Avant la délivrance de l'agrément, des intrants peuvent être reçus et stockés à l'exception de sous-produits animaux<sup>687</sup>. L'agrément sanitaire est délivré à la suite de deux visites<sup>688</sup>. La première visite a lieu préalablement au démarrage de l'installation. L'absence de non-conformité majeure (respect des éléments indiqués dans le dossier sur les locaux, équipements en particulier) donne lieu à la délivrance d'un agrément provisoire<sup>689</sup>. Une seconde visite de l'installation en fonctionnement est effectuée dans les trois mois qui suivent l'octroi de l'agrément provisoire<sup>690</sup>. Celui-ci est renouvelable une fois, soit pour six mois au total. En l'absence de non-conformité majeure, l'agrément sanitaire définitif peut être délivré.

**[L'étude des demandes d'agrément sanitaire des installations de production de méthanisation]** Dans le cadre de notre recherche, nous avons étudié les dossiers de demande d'agrément de plusieurs installations de méthanisation. Ces demandes ont été présentées en application des dispositions de l'arrêté du 8 décembre 2011 et du règlement (CE) n° 1069/2009.

Une demande présentée en février 2019 concernant l'exploitant une installation de méthanisation agricole est intéressante à plusieurs égards<sup>691</sup>. En premier lieu, le dossier de demande présente le cadre des exigences sanitaires applicables aux installations de méthanisation assurant le traitement de SPANs. Il présente le contexte de la demande

---

<sup>686</sup> ADEME, *Le cadre réglementaire et juridique des activités agricoles de méthanisation et de compostage*, BASTIDE Guillaume (coord.), ADEME éd., Janvier 2015, pp. 23-24.

<sup>687</sup> C. rural et de la pêche maritime, article L. 228-5.

<sup>688</sup> ADEME, *Le cadre réglementaire et juridique des activités agricoles de méthanisation et de compostage*, BASTIDE Guillaume (coord.), ADEME éd., Janvier 2015, p. 7.

<sup>689</sup> Règlement (CE) 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) 1774/2002, publié au JOUE du 14 novembre 2009, article 44.

<sup>690</sup> Arrêté du 8 décembre 2011 établit des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés en application des règlements (UE) 1069/2009 et (UE) 142/2011, publié au JORF n°302 du 30 décembre 2011, article 18.

<sup>691</sup> SASU AGROMÉTHA, Projet d'installation d'une unité de méthanisation sur la commune d'Eyzin-Pinet, dossier de demande d'agrément, Février 2019. Accessible en ligne, consulté le 5 mars 2023.

SAS CHAMPLAIN, Projet d'installation d'une unité de méthanisation sur la commune de Champlin, dossier de demande d'agrément, Mars 2020. Accessible en ligne, consulté le 5 mars 2023.

d'agrément sanitaire et détaille les intrants utilisés pour la production de biogaz par méthanisation ainsi que le classement des intrants utilisés justifiant la présentation de cette demande. L'installation étudiée procède au traitement des sous-produits animaux de catégorie 2 (lisiers et fumiers) et de catégorie 3 (lactosérum, biodéchets). La transformation de ces SPANs en biogaz au sein de l'installation justifie que le projet soit soumis au règlement (CE) n° 1069/2009 et nécessite un agrément sanitaire<sup>692</sup>. La valorisation de ces intrants justifie également que le projet soit soumis à des exigences réglementaires concernant les méthodes de transformation. Ainsi, le projet est tenu d'assurer le traitement de sous-produits animaux par une unité d'hygiénisation en amont de l'installation de méthanisation et l'épandage du digestat issu de la méthanisation dans le cadre d'un plan d'épandage contrôlé en aval.

En second lieu, le dossier de demande d'agrément sanitaire présente une description complète du projet de l'installation : une note de présentation de la société exploitante, une note de présentation de l'établissement et une description des activités de l'installation. Cette description détaille le plan d'approvisionnement prévisionnel, les capacités de stockage de matières entrantes ainsi que les conditions de fonctionnement de l'installation et du stockage. Le dossier présente un plan de maîtrise sanitaire, composé des documents relatifs aux pratiques d'hygiène et des documents relatifs aux procédures fondées sur les principes de l'HACCP<sup>693</sup>. Ces documents portent sur la qualification et le plan de formation du personnel, le plan de nettoyage et désinfection du site, le plan de lutte contre les nuisibles, la maîtrise des températures, la détermination des points critiques, *etc.*

## b. L'articulation avec les procédures d'autorisation issues de la législation environnementale

La réglementation sanitaire encadrant l'implantation des installations de méthanisation s'additionne aux règles définies par la législation des ICPE. En effet, à l'instar de l'indépendance des législations d'urbanisme et environnementale, la réglementation sanitaire est indépendante et autonome. Les exigences se cumulent avec les autres réglementations dès lors qu'elles ne portent pas sur le même objet et que leur mise en place ne répond pas aux

---

<sup>692</sup> SASU AGROMÉTHA, Projet d'installation d'une unité de méthanisation sur la commune d'Eyzin-Pinet, dossier de demande d'agrément, Février 2019. Accessible en ligne, consulté le 5 mars 2023.

SAS CHAMPLAIN, Projet d'installation d'une unité de méthanisation sur la commune de Champlin, dossier de demande d'agrément, Mars 2020. Accessible en ligne, consulté le 5 mars 2023.

<sup>693</sup> *Ibid.*

mêmes objectifs. L'implantation des installations de méthanisation est encadrée par des normes environnementales, sanitaires et d'urbanisme.

Les développements de la première Section de ce Chapitre ont été consacrés à la présentation des procédures d'autorisation des installations de méthanisation en amont de leur mise en service. Les unes ont vocation à assurer directement la protection de l'environnement tandis que les autres portent sur des objets distincts articulés avec l'objectif environnemental, comme les procédures en matière d'urbanisme ou sanitaire. Si certaines sont communes à l'ensemble des filières de production d'énergies renouvelables (ICPE, urbanisme), d'autres sont spécifiques à la méthanisation et aux particularités de la valorisation énergétique de la biomasse (IOTA, sanitaire). Après avoir présenté les exigences applicables lors de la phase d'implantation, la suite de nos développements sera consacrée à l'étude des procédures imposées lors de la phase d'exploitation, c'est-à-dire après la mise en service des installations.

## SECTION 2. L'EXPLOITATION DES INSTALLATIONS DE METHANISATION ENCADREE POUR LA PREVENTION DES ATTEINTES A L'ENVIRONNEMENT

L'exploitation des installations de méthanisation fait également l'objet d'un encadrement. Les exploitants des installations de méthanisation sont tenus de respecter des procédures relatives à la modification des conditions d'exploitation de leurs installations (I) et à la cessation d'activité de celles-ci (II).

### ***I. Les procédures relatives à la modification des conditions d'exploitation des installations de méthanisation***

Le pouvoir législatif a défini les procédures de modification des conditions d'exploitation des installations auxquelles les exploitants d'installations classées sont soumis. Les conditions d'exploitation peuvent être modifiées du fait du pouvoir réglementaire et de l'autorité de police (modification de la nomenclature, modification des prescriptions de fonctionnement applicables aux installations ou modification de l'arrêté individuel) ou du fait de l'exploitant (modification de l'installation par l'exploitant ou changement d'exploitant)<sup>694</sup>.

Dans le cadre de notre étude, nous nous intéresserons plus particulièrement à l'hypothèse d'une modification réalisée à l'initiative de l'exploitant. Le régime de la modification des ICPE est défini dans le code de l'environnement aux articles L. 181-14, R. 181-46 et R. 512-46-23 du code de l'environnement. Il a été impacté par la réforme de la procédure d'autorisation environnementale adoptée en 2017 et par l'adoption de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique dite loi « ASAP » ainsi que par son décret d'application n° 2021-100 du 30 juillet 2021. Une note ministérielle en date du 20 décembre 2021 relative aux modifications des ICPE a également été publiée<sup>695</sup>. Cette dernière a pour objet de fournir les lignes directrices pour le traitement des dossiers de modification présentés par les exploitants des ICPE aux autorités administratives<sup>696</sup>. La procédure de modification d'une ICPE se distingue selon le type de modification (B). Son application repose sur l'identification des modifications et leur qualification : notables ou substantielles (A).

---

<sup>694</sup> HERMON C., DOUSSAN I., GRIMONPREZ B., *Production agricole et droit de l'environnement*, op. cit., p. 50 et s.

<sup>695</sup> Note de service DGPR/SRT/SDRCP du 20 décembre 2021 relative aux modifications des installations classées pour la protection de l'environnement, ministère de la transition écologique, texte non paru au JORF.

<sup>696</sup> *Ibid.*



## **A. L'identification des modifications notables et substantielles**

La notion de « modification » d'une ICPE est comprise au sens large. Elle désigne tous les changements dans les conditions d'exploitation d'une installation. Ces modifications peuvent se rapporter à la personne de l'exploitant, aux caractéristiques de l'installation ou au procédé de production.

À titre d'illustration, les modifications d'une installation de méthanisation peuvent consister à l'ajout d'une nouvelle activité relevant de la législation des ICPE à l'installation existante, au changement des conditions d'approvisionnement des méthaniseurs (changement de la nature des intrants, ajout de nouveaux intrants, nouvelles proportions), à l'évolution de la valorisation des produits de la méthanisation (décision de mise sur le marché du digestat, changement du mode de valorisation), à la modification des installations (augmentation d'une capacité de stockage d'intrants ou du digestat), à la modification de la capacité de production de l'installation, à la modification de la structure de l'installation ou à l'extension des plages horaires de fonctionnement.

Le droit de l'environnement définit le cadre du contrôle par l'autorité administrative sur les changements apportés à une installation<sup>697</sup>. Les règles sont définies aux articles L. 181-14, R. 512-46-23 et R. 512-54 du code de l'environnement.

Alors que les modifications apportées à une installation ont un impact variable sur les conditions de son exploitation, le législateur distingue les modifications substantielles et les modifications notables des installations. L'article R. 181-46 du code de l'environnement précise les critères de qualification de chacune. Une note ministérielle en date du 20 décembre 2021<sup>698</sup> fournit des éléments d'appréciation complémentaires du caractère substantiel d'un changement notable d'une ICPE. Il en résulte qu'une modification est considérée comme substantielle lorsqu'elle est une extension devant faire l'objet d'une nouvelle évaluation environnementale, lorsqu'elle atteint des seuils quantitatifs et des critères fixés par arrêté du ministre chargé de l'environnement ou bien lorsqu'elle est de nature à entraîner des dangers et inconvénients

---

<sup>697</sup> BRAUD F., MOUSTARDIER A., DOUTEAUD S., Fonctionnement des installations classées, Fasc. n° 4016, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

<sup>698</sup> Note de service DGPR/SRT/SDRCP d du 20 décembre 2021 relative aux modifications des installations classées pour la protection de l'environnement, ministère de la transition écologique, texte non paru au JORF.

significatifs pour les intérêts protégés par les législations environnementales<sup>699</sup>. Toute modification qui n'est pas substantielle est considérée comme notable<sup>700</sup>.

L'objectif associé à la mise en place d'un contrôle des modifications apportées sur des installations est que celles-ci n'aboutissent pas à l'exonération de son exploitant des mesures de contrôle au titre de la législation des ICPE. Le régime des modifications notables et substantielles vise à assurer la protection des intérêts défendus par les législations des ICPE et des IOTA et, de la sorte, à assurer la protection de l'environnement.

## **B. La procédure de modification d'une installation**

Le régime des modifications notables et substantielles impose à l'exploitant de signaler toute modification qu'il réaliserait sur son installation. La nature de la modification est déterminante des exigences imposées à l'exploitant de l'installation. Le régime applicable en cas de modification d'une installation soumise à autorisation environnementale est défini à l'article L. 181-14 du code de l'environnement tandis que le régime applicable en cas de modification d'une installation soumise à enregistrement ou à déclaration est défini à l'article L. 512-15.

Dans un premier temps, quel que soit le régime applicable à une installation, toute modification notable doit être notifiée ou déclarée à la police des ICPE par l'exploitant<sup>701</sup>. Cette notification est réalisée dans le cadre d'un porter à connaissance au préfet présentant la mesure de modification projetée et ses conséquences sur le fonctionnement de l'installation.

Dans un second temps, l'exploitant ou l'autorité administrative est tenu d'apprécier le caractère substantiel ou non de la modification. Si l'administration identifie une modification substantielle de l'installation, alors l'exploitant doit déposer un nouveau dossier en vue d'obtenir une nouvelle demande de titre d'exploiter. Cette obligation s'applique

---

<sup>699</sup> C. environnement, article R. 512-46-23.

<sup>700</sup> CE, 6<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> ch. réunies, 2 avril 2003, n° 219841, Boudier, JurisData n° 2003-065173, publié au recueil Lebon.

La distinction entre les modifications substantielles et notables des installations classées pour la protection de l'environnement a été précisée par la jurisprudence. Dans sa décision en date du 2 avril 2003, le Conseil d'État a précisé le régime juridique applicable à celles-ci : « *il appartient [...] au titulaire d'une autorisation d'informer le préfet en cas de modification de nature à entraîner un changement notable des éléments du dossier de demande d'autorisation, que la modification concerne l'installation elle-même, son mode d'utilisation ou ses effets sur le voisinage ; que le préfet doit inviter le titulaire à déposer une nouvelle demande d'autorisation lorsque la modification dont il est informé entraîne des dangers ou inconvénients nouveaux ou accroît de manière sensible les dangers ou inconvénients de l'installation* ».

<sup>701</sup> Note de service DGPR/SRT/SDRCP d du 20 décembre 2021 relative aux modifications des installations classées pour la protection de l'environnement, ministère de la transition écologique, texte non paru au JORF.

indépendamment du classement de l'installation au titre de la législation des ICPE<sup>702</sup> et quel que soit le moment de réalisation de la modification. La nouvelle demande doit être présentée indifféremment qu'elle intervienne « *avant la réalisation du projet ou lors de sa mise en œuvre ou de son exploitation* »<sup>703</sup>. La nouvelle procédure et la délivrance d'un nouveau titre d'exploiter entraînent l'application de nouvelles prescriptions générales de fonctionnement.

Si l'administration ne reconnaît pas un caractère substantiel à la modification projetée, alors elle peut soit prendre acte de la modification soit prendre un arrêté préfectoral complémentaire pour mettre à jour les prescriptions de fonctionnement et éventuellement les renforcer.

L'étude de plusieurs arrêtés modificatifs de titres d'exploiter des unités de méthanisation nous permet de donner d'illustrer les modifications notables. À titre d'exemple, un arrêté préfectoral du 6 décembre 2013 autorisant l'exploitation d'une installation de méthanisation par une société a été modifié à plusieurs reprises en raison de modifications apportées à l'unité. En 2014, l'autorité administrative a pris acte de l'augmentation du volume du digesteur de l'installation, de 4500 m<sup>3</sup> à 8000 m<sup>3</sup> dans un arrêté complémentaire. Ne constituant pas une modification substantielle, l'arrêté d'autorisation n'a été modifié qu'en vue d'actualiser les données relatives à la description du site<sup>704</sup>. En 2016, la modification de l'activité de l'installation portait sur la pratique de l'épandage du digestat sur le territoire de la commune où est sise l'installation<sup>705</sup>. En 2018, plusieurs modifications ont été apportées à l'installation par l'ajout de nouveaux équipements : la construction d'un second digesteur et de deux cuves de stockage de digestat<sup>706</sup>.

Étudier la jurisprudence en matière de contestations d'autorisations modificatives délivrées à des installations de méthanisation est éclairant pour comprendre la doctrine du juge

---

<sup>702</sup> C. environnement, articles L. 181-14 et L. 512-15 du code de l'environnement. « *L'exploitant doit renouveler sa demande d'enregistrement ou sa déclaration en cas de déplacement de l'activité, en cas de modification substantielle du projet, qu'elle intervienne avant la réalisation de l'installation, lors de sa mise en œuvre ou de son exploitation, ou en cas de changement substantiel dans les circonstances de fait et de droit initiales* ».

<sup>703</sup> Sur le contenu du dossier de demande d'autorisation environnementale dans l'hypothèse d'une modification substantielle d'une installation soumise à autorisation environnementale, se référer à l'article D. 181-15-2 du code de l'environnement.

<sup>704</sup> Préfet de Lot-et-Garonne, Direction départementale des territoires, arrêté préfectoral complémentaire n°2014196-0001 modifiant l'arrêté préfectoral n°2013340-004 du 6 décembre 2013 autorisant l'exploitation d'une installation de méthanisation par la SAS BIOVILLENEUVOIS à Villeneuve-sur-Lot, 15 juillet 2014.

<sup>705</sup> Préfet de Lot-et-Garonne, Direction départementale des territoires, arrêté préfectoral complémentaire n°2016/DDT/02-001 modifiant l'arrêté préfectoral n°2013340-004 du 6 décembre 2013 autorisant l'exploitation d'une installation de méthanisation par la SAS BIOVILLENEUVOIS à Villeneuve-sur-Lot, 1<sup>er</sup> février 2016.

<sup>706</sup> Préfet de Lot-et-Garonne, Direction départementale des territoires, arrêté préfectoral complémentaire n°47-2018-25-002 modifiant l'arrêté préfectoral complémentaire du 22 décembre 2017 réglementant les conditions d'exploitation de l'installation de méthanisation BIOVILLENEUVOIS à Villeneuve-sur-Lot, 25 octobre 2018.

administratif. À titre d'exemple, dans un arrêt en date du 29 mars 2023, la cour administrative de Lyon a reconnu que la simple correction d'une erreur matérielle dans la déclaration ICPE n'est pas une demande de modification<sup>707</sup>. En l'espèce, un exploitant d'une unité de méthanisation a fait, sur le fondement de l'article R. 512-54 II du code de l'environnement, une demande ayant pour objet de corriger une erreur matérielle de la déclaration initiale et de compléter le dossier présenté au titre de la législation ICPE. Selon la cour, cette demande ne peut pas être analysée comme une demande de modification des prescriptions applicables.

Dans sa décision du 23 septembre 2021 dite « Côte de la Justice », le Conseil d'État a précisé les modalités d'application du régime de modification des installations ICPE<sup>708</sup>. En l'espèce, une autorisation préfectorale avait été délivrée à une société civile d'exploitation agricole (ci-après « SCEA ») pour l'exploitation d'un élevage de 500 vaches laitières associé à une unité de méthanisation d'une capacité de production de 1,34 MW électriques. En application de l'article R. 515-53 du code de l'environnement, la société avait porté à la connaissance du préfet qu'elle projetait d'augmenter sa capacité d'exploitation d'élevage sur le site pour atteindre un total de 880 vaches laitières. L'administration était restée silencieuse à la suite de ce porter-à-connaissance. Par conséquent, l'exploitant avait procédé à cette augmentation. À la suite de cela, il a été sanctionné au titre des manquements aux conditions d'exploitation définies dans son autorisation initiale. Saisi par la société exploitante, le tribunal administratif d'Amiens a donné droit à ses demandes par un jugement du 29 juin 2017<sup>709</sup>. Dans un arrêt en date du 19 novembre 2019, la cour administrative d'appel de Douai, sur appel du ministre de la transition écologique et solidaire, a annulé ce jugement et rejeté l'ensemble de ses demandes de première instance<sup>710</sup>. Saisi du litige par la société, le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser son appréciation en la matière<sup>711</sup>.

D'une part, la Haute juridiction a retenu que l'exploitant d'un élevage bénéficiant d'une autorisation qui envisage une modification des conditions d'exploitation, comme l'augmentation du nombre de bêtes dans un élevage, est tenu de respecter la procédure de modification des installations ICPE<sup>712</sup>. En vertu de l'article R. 515-53 du code de

---

<sup>707</sup> CAA Lyon, 3<sup>ème</sup> ch., formation à 3, 29 mars 2023, n° 21LY00200, Inédit.

<sup>708</sup> CE, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch., 23 septembre 2021, n° 437748, publiée au recueil Lebon.

<sup>709</sup> TA Amiens, 6 décembre 2019, n° 1701023, Inédit.

<sup>710</sup> CAA Douai, 1<sup>ère</sup> ch. formation à 3, 3 mai 2022, n° 20DA00263, Inédit.

<sup>711</sup> CE, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch., 23 septembre 2021, n° 437748, publiée au recueil Lebon.

<sup>712</sup> Conclusions de Monsieur Olivier Fuchs, Rapporteur public sur la décision du Conseil d'État (CE, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch., 23 septembre 2021, n° 437748, publiée au recueil Lebon).

l'environnement, l'exploitant est tenu de porter ce projet à la connaissance du préfet avant sa mise en œuvre. D'autre part, le Conseil d'État s'est prononcé sur la valeur qu'il convenait de donner au silence du préfet après que la société a porté à sa connaissance son projet de regroupement d'exploitation<sup>713</sup>. La juridiction a considéré que le porter-à-connaissance devait être regardé « *comme constituant une demande de modification des conditions d'exploitation* » d'une ICPE. Il a expressément exclu le fait que le silence de l'administration vaille pour acceptation de la demande. En l'espèce, il conclut que la société exploitante n'avait pas bénéficié de l'autorisation de modification et rejette ses demandes<sup>714</sup>.

En phase d'exploitation, les procédures relatives à la cessation d'activité des installations complètent celles applicables lors de la modification des conditions d'exploitation.

## ***II. Les procédures relatives à la cessation d'activité des installations de méthanisation***

La notion de « cessation d'activité » renvoie à un « *ensemble d'opérations administratives et techniques effectuées par l'exploitant d'une ou plusieurs installations classées pour la protection de l'environnement afin de continuer à garantir les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 et, le cas échéant, à l'article L. 211-1 lorsqu'il n'exerce plus les activités justifiant le classement de ces installations au titre de la nomenclature définie à l'article R. 111-9 sur une ou plusieurs parties d'un même site* »<sup>715</sup>. Elle peut être le fait de la volonté de l'exploitant mais également des autorités administratives<sup>716</sup>.

La cessation d'activité est encadrée par le droit de l'environnement. L'article R. 512-75-1 du code de l'environnement définit la procédure à suivre, c'est-à-dire les opérations à mener en vue de faire cesser l'activité. Ces règles témoignent de la volonté du législateur d'assurer la prévention des atteintes à l'environnement jusqu'à la fin de la vie de l'installation. Les procédures de mise à l'arrêt de l'installation (A) et de remise en état du site sur lequel elle est implantée (B) se succèdent.

---

<sup>713</sup> Conclusions de Monsieur Olivier Fuchs, Rapporteur public sur la décision du Conseil d'État (CE, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch., 23 septembre 2021, n° 437748, publiée au recueil Lebon).

<sup>714</sup> CE, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch., 23 septembre 2021, n° 437748, publiée au recueil Lebon.

<sup>715</sup> C. environnement, article R. 512-75-1.

<sup>716</sup> HERMON C., DOUSSAN I., GRIMONPREZ B., *Production agricole et droit de l'environnement*, p. 56 et s.

## **A. La mise à l'arrêt d'une installation**

La procédure de mise à l'arrêt intègre plusieurs opérations : la mise à l'arrêt définitif de l'installation, la mise en sécurité du site d'implantation, la détermination de l'usage futur du site puis la remise en état du site<sup>717</sup>.

La première opération est la mise à l'arrêt définitif d'une installation. Elle consiste à arrêter totalement toutes les activités d'une installation d'un même site, indépendamment de la poursuite d'autres activités sur le site et de la libération des terrains<sup>718</sup>. Pour les installations de méthanisation, la mise à l'arrêt définitif d'une installation consistera en l'arrêt d'approvisionnement en intrants des installations de méthanisation, l'arrêt du procédé de digestion en anaérobie et du procédé de récupération et de valorisation des produits de la méthanisation.

La deuxième opération est la mise en sécurité du site, laquelle comprend une série de mesures. L'évacuation des produits dangereux d'une part et la gestion des déchets et intrants présents sur le site d'autre part constituent les opérations de mise en sécurité dans le cadre de la cessation d'activité d'une installation de méthanisation<sup>719</sup>.

La troisième opération s'applique aux installations de méthanisation soumises à autorisation ou enregistrement, elle consiste en la détermination de l'usage futur du site<sup>720</sup>.

La quatrième opération est la procédure de réhabilitation ou de remise en état du site. Le principe est qu'à l'issue de la mise à l'arrêt définitif de son installation, l'exploitant doit placer le site dans un état tel qu'il ne puisse porter atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement et, le cas échéant, à l'article L. 211-1 du même code, sur les terrains voisins de ceux concernés par la cessation d'activité<sup>721</sup>.

---

<sup>717</sup> DEHARBE D., Installations classées pour la protection de l'environnement, Obligation administrative de remise en état, Fasc. n° 4020, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

<sup>718</sup> C. environnement, article R. 572-75-1.

<sup>719</sup> C. environnement, articles R. 512-39 II et R. 512-46-25.

<sup>720</sup> C. environnement, article D. 556-1, A.

<sup>721</sup> DEHARBE D., Installations classées pour la protection de l'environnement, Obligation administrative de remise en état, Fasc. n° 4020, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

## **B. La remise en état du site sur lequel est implantée une installation de méthanisation**

Le régime encadrant la mise à l'arrêt définitif des installations soumises à autorisation et enregistrement et la remise en état du site sur lequel elles étaient implantées est défini aux articles L. 512-6-1 et L. 512-7-2 du code de l'environnement<sup>722</sup>. Le principe de la remise en état des sites est énoncé en ces termes : « *lorsque l'installation est mise à l'arrêt définitif, son exploitant place son site dans un état tel qu'il ne puisse porter atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 et, le cas échéant, à l'article L. 211-1 et qu'il permette un usage futur du site déterminé conjointement avec le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme et, s'il ne s'agit pas de l'exploitant, le propriétaire du terrain sur lequel est sise l'installation* »<sup>723</sup>. Le régime encadrant la mise à l'arrêt définitif des installations de méthanisation soumises à déclaration est défini à l'article L. 512-12-1 du code de l'environnement<sup>724</sup>. Ces dispositions législatives ont été complétées par des dispositions réglementaires relatives à la mise à l'arrêt définitif des installations classées et leur remise en état<sup>725</sup>.

La cessation d'activité des ICPE, et notamment des installations de méthanisation pose la question de l'état du site sur lequel elle était implantée après la mise à l'arrêt de l'installation. L'encadrement est défini dans le but de réduire l'impact de ce dernier sur l'environnement. Les règles issues de la législation des ICPE sont *de facto* applicables aux unités de méthanisation.

Le régime de l'obligation de remise en état des terrains sur lesquels sont implantées les ICPE s'est construit progressivement. L'obligation a été instaurée par le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux

---

<sup>722</sup> DEHARBE D., Installations classées pour la protection de l'environnement, Obligation administrative de remise en état, Fasc. n° 4020, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

<sup>723</sup> C. environnement, article L. 512-7-6, al. 1.

<sup>724</sup> Le principe de la remise en état des sites sur lesquels sont implantés ces installations est énoncé en ces termes : « *Lorsque l'installation soumise à déclaration est mise à l'arrêt définitif, l'exploitant place le site dans un état tel qu'il ne puisse porter atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 et qu'il permette un usage futur comparable à la dernière période d'activité de l'installation. Il en informe le propriétaire du terrain sur lequel est sise l'installation ainsi que le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme* » (C. environnement, article L. 512-6-1).

<sup>725</sup> Voir, concernant les installations soumises à autorisation : C. environnement, articles R. 512-39 à R. 512-39-6.

Voir, concernant les installations soumises à enregistrement : C. environnement, articles R. 512-46-24 bis à R. 512-46-29.

Voir, concernant les installations soumises à déclaration : C. environnement, articles R. 512-66-1 à R. 512-66-3.

ICPE<sup>726</sup>. Le régime relatif à l'obligation de remise en état a été renforcé et étoffé depuis lors. Récemment, le législateur a précisé le cadre de la remise en état des sites dans la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 dite « loi ALUR » ou dans la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique. En application des articles L. 512-6 et L. 512-7-6 du code de l'environnement, la remise en état du site est une obligation pesant sur le dernier exploitant de l'installation.

Cette obligation implique deux actions de l'exploitant de l'installation.

Premièrement, l'exploitant d'une ICPE est tenu de remettre son site dans un état tel qu'il ne s'y manifeste aucun des dangers ou inconvénients pour les intérêts protégés par la législation environnementale. L'obligation de remise en état implique la mise en œuvre de « *standards juridiques pour définir un certain niveau de mise en sécurité et de réhabilitation* »<sup>727</sup> permettant d'assurer l'absence de risque en termes de protection de l'environnement.

Deuxièmement, l'exploitant est tenu de permettre un usage futur du site<sup>728</sup>. Cet usage est tantôt défini par accord entre les propriétaires du site et le maire ou le président de l'intercommunalité (régime de l'autorisation ou de la déclaration) et tantôt défini par rapport à l'usage préexistant à l'installation (régime de la déclaration)<sup>729</sup>. Les dispositions issues de l'article 8 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 facilitent ces procédures existantes de cessation d'activité des ICPE. Elles précisent qu'à défaut d'accord, le site devra être remis en état pour un usage comparable à celui des installations pour lesquelles une autorisation est demandée, sauf si une telle remise en état est manifestement incompatible avec l'usage futur de la zone et des terrains voisins.

---

<sup>726</sup> L'obligation a été instaurée par le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, publiée au JORF du 20 juillet 1976.

<sup>727</sup> DEHARBE D., Installations classées pour la protection de l'environnement, Obligation administrative de remise en état, Fasc. n° 4020, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

<sup>728</sup> Sur ce point, les régimes de l'autorisation et de l'enregistrement d'une part, et de la déclaration d'autre part diffèrent. Dans le premier cas, l'exploitant est tenu de permettre « *un usage futur du site déterminé conjointement avec le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme et, s'il ne s'agit pas de l'exploitant, le propriétaire du terrain sur lequel est sise l'installation* » (C. environnement, articles L. 512-6-1 et L. 512-7-6). Dans le second cas, l'exploitant doit remettre le site dans son état initial, permettant un usage comparable à la dernière période d'activité de l'installation.

<sup>729</sup> MOLINER-DUBOST M., *Droit de l'environnement*, op. cit., pp. 405-408.



Le régime de la remise en état des sites est assorti d'obligations visant à la constitution de garanties financières par l'exploitant de ICPE en amont de sa mise en service et des sanctions administratives et pénales<sup>730</sup>.

Les procédures d'autorisation en matière d'exploitation des installations de méthanisation ont été exposées dans le cadre de cette Section. Tant les règles relatives au fonctionnement de ces dernières que les règles régissant la cessation d'activité ont pour objet de prévenir les atteintes à l'environnement lié à l'exploitation des unités. Les unes sont tirées des prescriptions de fonctionnement des installations définies par la réglementation des ICPE et spécifiques à la méthanisation. Les autres sont définies par le législateur et sont applicables à l'ensemble des ICPE.

---

<sup>730</sup> DEHARBE D., Installations classées pour la protection de l'environnement, Obligation administrative de remise en état, Fasc. n° 4020, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Dans ce Chapitre, nous avons exposé les procédures applicables aux installations de méthanisation, en amont comme en aval de leur mise en service. Dans le cadre de cette étude préliminaire, nous avons étudié les procédures d'implantation et d'exploitation des installations de méthanisation.

En matière d'implantation, nous avons relevé que plusieurs procédures d'autorisation applicables aux installations de méthanisation étaient imposées à un porteur de projet et se télescopaient. Ainsi, les procédures issues du droit de l'environnement, du droit de l'urbanisme et de la réglementation sanitaire se cumulent. Or, l'octroi des autorisations conditionne la mise en service desdites installations et le développement d'une capacité de production d'énergie renouvelable. Ces procédures sont tantôt spécifiques à la méthanisation (réglementation sanitaire, IOTA), tantôt communes à l'ensemble des installations de production d'énergies renouvelables (ICPE, urbanisme). En ce qui concerne l'exploitation des installations, des procédures en matière de modification et de cessation d'activité principalement issues des législations environnementales s'imposent. Elles visent à garantir le maintien des exigences environnementales en cours d'exploitation et au moment de sa cessation.

Ces procédures d'autorisation accompagnent le développement des projets de méthanisation et les « sécurisent », en ce qu'elles attestent de la conformité des projets avec l'impératif de protection de l'environnement. En ce sens, elles sont un instrument de promotion de la méthanisation. Néanmoins, la complexité de leur réalisation et l'inintelligibilité des règles peuvent constituer un frein à l'émergence de la filière. Ce point s'explique par l'accumulation de procédures et la multiplication des autorisations susceptibles de faire l'objet de recours contentieux. En ce sens, les procédures peuvent être source d'insécurité juridique pour les porteurs de projets. Dans ce contexte, un travail de clarification, de simplification et d'articulation entre ces procédures a été initié par les pouvoirs réglementaire et législatif européens et français. Ainsi, les procédures d'autorisation ne sont pas conçues comme des instruments de limitation des projets de méthanisation mais d'accompagnement de ces projets. Nous ferons des constats similaires dans le prochain Chapitre consacré aux procédures applicables aux produits de la méthanisation.

## CHAPITRE 2. LA COMMERCIALISATION ET L'UTILISATION DES PRODUITS DE LA METHANISATION

Le développement de la filière de la méthanisation s'accompagne de la commercialisation et de l'utilisation des produits de l'activité. Dans le cadre du présent travail de recherche, on entendra par « *valorisation* » des produits de la méthanisation, l'ensemble des actions consistant à donner une valeur au biométhane et au digestat. Nous nous intéresserons aussi bien à la commercialisation de ces deux produits qu'à leurs usages, respectivement l'injection du biométhane dans le système gazier et l'épandage du digestat sur les terres agricoles.

Le biométhane est un gaz renouvelable pouvant être injecté dans les réseaux de gaz naturel et commercialisé à ce titre<sup>731</sup>. Cette valorisation requiert l'adaptation des règles juridiques applicables au secteur gazier. D'une part, l'injection du biométhane dans les réseaux gaziers est encadrée afin de prévenir la survenance d'atteintes sur les infrastructures gazières et leurs utilisateurs. D'autre part, ce nouveau produit impose l'application d'un régime juridique pour la vente du biogaz injecté par un producteur de gaz. La législation encadre la commercialisation du biométhane, laquelle peut, ou non, être soutenue par une aide publique.

Le digestat est un résidu azoté pouvant être épandu sur les terres agricoles comme fertilisant. De plus, alors qu'elle présente des risques pour l'environnement, et notamment pour la qualité des eaux, la valorisation du digestat est limitée.

En vue d'accompagner l'essor de la filière et de participer à son développement, le législateur a défini le cadre juridique applicable en matière de valorisation de ses produits. Pour appréhender les règles et les procédures applicables au biométhane et au digestat, nous étudierons respectivement les procédures de commercialisation de ces derniers (Section 1) et leurs procédures encadrant leur utilisation (Section 2).

---

<sup>731</sup> Pour rappel, dans le cadre du présent travail de recherche, nous nous concentrons sur la valorisation du biogaz par injection

## SECTION 1. LES PROCEDURES DE COMMERCIALISATION DU BIOMETHANE ET DU DIGESTAT

Les « procédures de commercialisation » désignent l'ensemble des règles encadrant la vente des produits. Le régime de la commercialisation des produits de la méthanisation, véritable instrument de la promotion de la méthanisation, se distingue entre le cadre de vente du biométhane et du digestat (I) et le soutien public à la vente du biométhane (II).

### ***I. Le cadre de la vente des produits de la méthanisation***

Le cadre de la commercialisation des produits de la méthanisation se distingue selon qu'il porte sur le biogaz ou le digestat. La vente du biogaz est admise, organisée et soutenue depuis longtemps. Elle évolue aujourd'hui vers de nouveaux modes de commercialisation (A). La possibilité de vendre le digestat a, quant à elle, été admise récemment (B).

#### **A. L'évolution des modes de commercialisation du biométhane**

La directive 2009/73/CE du 13 juillet 2009 concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz définit la fourniture comme « *la vente, y compris la revente, à des clients de gaz naturel, y compris de GNL* »<sup>732</sup>. Toute personne physique ou morale qui effectue la fourniture est un fournisseur de gaz (ou une entreprise de fourniture de gaz)<sup>733</sup>. La commercialisation de biogaz destiné à être injecté dans les réseaux de gaz naturel par son producteur constitue une opération de fourniture de gaz au sens de cette disposition.

Or, la fourniture de gaz est assortie d'un régime spécifique défini dans le code de l'énergie. En vertu de l'article L. 443-1 de ce code, la fourniture de gaz est soumise à la délivrance d'une autorisation par l'autorité administrative (en l'espèce, la DGEC). Cette dernière est tenue de s'assurer des capacités techniques, économiques et financières du demandeur. Dans ce cadre, elle contrôle la compatibilité du projet avec les obligations de service public qui sont assignées aux fournisseurs de gaz<sup>734</sup>. La délivrance d'une telle autorisation de fourniture implique des

---

<sup>732</sup> Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE, publiée au JOUE du 14 août 2009, article 2, points 7-8.

<sup>733</sup> *Ibid.*

<sup>734</sup> C. énergie, article L. 443-2.

droits et des devoirs pour le vendeur et l'acquéreur. Sont assignées des obligations de service public aux fournisseurs de gaz en vertu de l'article L. 121-32 du code de l'énergie, lesquelles portent notamment sur la continuité de fourniture de gaz ou la sécurité d'approvisionnement<sup>735</sup>.

Le législateur français a défini un cadre spécifique pour la vente du biogaz dans le cadre de mise en place d'un régime de promotion de la production de biogaz par méthanisation. Si la réalisation d'une opération de fourniture de gaz est, en principe, soumise à l'obtention d'une autorisation, une dérogation à ce principe a été définie en matière de vente du biogaz. Le contenu de ces règles se distingue selon le mode de commercialisation du biogaz choisi par son producteur. La forme évolue aujourd'hui. En effet, si traditionnellement la vente du biogaz était réalisée dans le cadre d'un contrat de vente à un fournisseur de gaz naturel assorti ou non d'un soutien public, la vente via des contrats long-termes de gaz associant le producteur de biogaz et un consommateur de gaz naturel, dit contrat de « gré à gré » se développe aujourd'hui.

L'étude des modes de commercialisation du biogaz nous permettra de mettre en lumière la volonté du législateur de faciliter la commercialisation de gaz renouvelable. Dans le cadre de la présente recherche, nous étudierons respectivement les deux modes de commercialisation du biogaz, entre producteur et fournisseur de gaz naturel (1) et entre producteur et consommateur de gaz naturel (2).

### ***1) Le régime sécurisé de la vente entre producteur et fournisseur de gaz naturel***

Dans une première hypothèse, le biogaz injecté dans les réseaux de gaz naturel est vendu par son producteur dans le cadre d'un contrat de vente conclu avec un ou plusieurs fournisseurs de gaz naturel<sup>736</sup>. Le cadre de la vente du biogaz a été aménagé. Tant les relations entre le producteur et le fournisseur de gaz naturel (a) que les modalités de sécurisation de la vente (mécanisme d'acheteur de dernier recours) (b) ont été définies par le législateur.

---

<sup>735</sup> Voir, sur les obligations de service public dans le secteur gazier : LAMOUREUX M., *Droit de l'énergie*, op. cit., par. 264, pp. 263-264.

<sup>736</sup> Ce mode de commercialisation peut faire l'objet d'un soutien public à la production, dans les conditions que nous détaillerons au II de la présente Section.

#### a. Le cadre de la vente entre producteur et fournisseur de gaz naturel

Un producteur de biométhane qui vend sa production dans le cadre d'un contrat de vente conclu avec un fournisseur est dispensé d'obtenir l'autorisation de fourniture définie à l'article L. 443-1 du code de l'énergie. Cette dispense est prévue à l'article L. 446-2 du code de l'énergie, qui prévoit que la vente du biogaz injecté dans le réseau de gaz naturel « *n'est pas soumise à autorisation de fourniture, lorsque ce biogaz est vendu par le producteur à un fournisseur de gaz naturel* »<sup>737</sup>. La disposition vise à simplifier les démarches du producteur pour la vente de sa production en l'exemptant d'accomplir les formalités pour l'obtention d'une autorisation de fourniture. Ainsi, le législateur a levé les barrières ou freins administratifs au développement de projets de méthanisation résultant d'une telle obligation. Cette dispense a également pour effet de dégager le producteur de toutes les obligations attachées au statut de fournisseur de gaz naturel définies dans le code de l'énergie. L'assouplissement des conditions de l'activité de production et de fourniture d'énergie renouvelable constitue une mesure en faveur du développement des énergies renouvelables<sup>738</sup>.

#### b. La sécurisation de la vente : le mécanisme d'acheteur de dernier recours

Le législateur a également entendu sécuriser le régime de la vente de biométhane par son producteur en instaurant un dispositif d'acheteur de dernier recours du biogaz. Ce mécanisme a pour objectif de garantir un débouché à tout producteur de biogaz pour la vente de sa production.

Le principe est que tout producteur de biométhane souhaitant vendre sa production dans le cadre d'un contrat d'achat par le biais d'un mécanisme de soutien public détermine librement son acheteur, un fournisseur de gaz naturel. Le producteur peut s'adresser au fournisseur de gaz naturel de son choix. Le dispositif de l'achat de dernier recours trouve à s'appliquer lorsque le producteur ne parvient pas à trouver d'acheteur pour sa production ou lorsque le producteur se voit opposer un refus par les fournisseurs de gaz naturel qu'il a contactés.

Le mécanisme d'achat de dernier recours permet d'imposer à certains fournisseurs de gaz naturel l'obligation de conclure un contrat d'achat de biogaz avec tout producteur de biogaz qui

---

<sup>737</sup> C. énergie, article L. 446-2.

<sup>738</sup> LE BAUT-FERRARESE B., MICHALLET I., *Traité de droit des énergies renouvelables*, op. cit., p. 381.

en fait la demande remplaçant le dispositif de désignation. Il a été mis en place par le décret n° 2011-1597 du 21 novembre 2011 relatif aux conditions de contractualisation entre producteurs de biométhane et fournisseurs de gaz naturel<sup>739</sup> et par l'arrêté du 23 novembre 2011 relatif aux modalités de désignation de l'acheteur de biométhane de dernier recours. En 2011, la qualité d'acheteur de dernier recours était reconnue à l'issue de l'organisation d'un appel à candidatures organisé par le ministre chargé de l'énergie. Le fonctionnement du dispositif reposait sur la collaboration des fournisseurs de gaz. Le dispositif historique a été modifié par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019<sup>740</sup>. Plusieurs textes réglementaires pris en application de cette loi ont précisé le champ d'application et les modalités d'application du dispositif<sup>741</sup>.

Le mécanisme d'acheteur de dernier recours s'applique exclusivement aux contrats d'achats bénéficiant d'un mécanisme de soutien public mis en place par les pouvoirs publics français<sup>742</sup>. Le code de l'énergie en détaille les modalités.

Premièrement, le corpus juridique identifie les fournisseurs de gaz naturel tenus à l'obligation d'achat, ou « acheteurs de derniers recours ». L'article D. 446-14 définit les acheteurs de derniers recours comme les fournisseurs « *dont les ventes de gaz naturel à des clients finals au cours de la période comprise entre le 1<sup>er</sup> avril de l'avant-dernière année et le 31 mars de l'année précédente ont été supérieures à 10 % de la consommation nationale de gaz naturel sur cette période* » et « *dont les ventes de gaz naturel à des clients finals au cours de la période comprise entre le 1<sup>er</sup> avril de l'avant-dernière année et le 31 mars de l'année précédente cumulées avec celles des autres fournisseurs avec lesquels ils sont liés ont été supérieures à 10 % de la consommation nationale de gaz naturel sur cette période* »<sup>743</sup>. Tout fournisseur répondant à ces critères alternatifs est un acheteur de dernier recours. En outre, l'article prévoit qu'une liste des acheteurs de dernier recours de biogaz pourra être consultée sur le site internet du ministère chargé de l'énergie. Ce dernier publie annuellement la liste des acheteurs de dernier recours pour l'année suivante. En 2022, les trois acheteurs de dernier

---

<sup>739</sup> Décret n° 2011-1594 du 21 novembre 2011 relatif aux conditions de vente du biométhane aux fournisseurs de gaz naturel, publié au JORF n°270 du 22 novembre 2011.

<sup>740</sup> C. énergie, article L. 446-4.

<sup>741</sup> C. énergie, article D. 446-14 issu des décrets n° 2020-787 du 25 juin 2020 relatif aux acheteurs de dernier recours de biogaz, publié au JORF n°159 du 28 juin 2020 et n° 2021-1273 du 30 septembre 2021 portant modification de la partie réglementaire du code de l'énergie concernant les dispositions particulières relatives à la vente de biogaz, publié au JORF n°229 du 1<sup>er</sup> octobre 2021.

<sup>742</sup> Le dispositif s'applique lorsque le biogaz est vendu dans le cadre d'un contrat d'achat tel que défini à l'article L. 446-4 du code de l'énergie.

<sup>743</sup> C. énergie, article D. 446-14.

recours étaient Engie, Société Valmy défense 17 (Dalkia- EDF) et Total Énergies Électricité et Gaz de France<sup>744</sup>.

Deuxièmement, le code de l'énergie précise les modalités de l'obligation des acheteurs de dernier recours. Le principe est que le fournisseur de gaz naturel est tenu de « *conclure le contrat d'achat mentionné à l'article D. 446-8 du code de l'énergie avec tout producteur qui lui en fait la demande* »<sup>745</sup>. L'acheteur de dernier recours est lié avec le producteur de biométhane par un contrat d'achat aux termes duquel l'acheteur obligé paye le tarif d'achat du biométhane convenu dans son contrat de soutien public. En outre, comme tout fournisseur de gaz, l'acheteur de dernier recours est lié avec un gestionnaire de réseau ayant pour objet l'acheminement du gaz sur le réseau de son lieu de production à son lieu de consommation.

Enfin, la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale a complété le dispositif. Elle a assorti l'ensemble de ces obligations à un régime de sanctions en cas de manquement<sup>746</sup>.

## ***2) Le régime émergent de la vente en producteur et consommateur de gaz naturel***

Dans une seconde hypothèse, le biogaz injecté dans les réseaux de gaz naturel est vendu par son producteur dans le cadre d'un contrat de vente conclu avec un ou plusieurs consommateurs finals de gaz naturel<sup>747</sup>. Le contrat de vente long terme est défini comme un contrat « *par lequel une personne physique ou morale convient d'acheter directement à un producteur de l'énergie renouvelable* »<sup>748</sup>.

Les contrats de vente d'énergie directement conclus entre un producteur et le consommateur final se sont développés ces dernières années. Ils assurent un débouché à la production d'énergie

---

<sup>744</sup> Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, publiée au JORF n°44 du 22 février 2022, article 196.

<sup>745</sup> C. énergie, article D. 446-14.

<sup>746</sup> C. énergie, article L. 446-2, modifié par l'article 196 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, publiée au JORF n°44 du 22 février 2022.

Le second alinéa de l'article prévoit désormais que les fournisseurs « *sont passibles des sanctions prévues à l'article L. 142-31* » en cas de manquement à leur obligation.

<sup>747</sup> Cf. Annexe 8 - Le mécanisme des contrats d'achat long terme de gaz ou « BPA »

<sup>748</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, article 1.



renouvelable et se développent comme mode de commercialisation. Ils sont généralement conclus « à long terme », soit sur des périodes de quinze ou vingt ans. La conclusion de tels contrats de gré à gré présente des avantages tant pour le consommateur d'énergie que pour le producteur. Elle permet de sécuriser la vente du producteur et l'approvisionnement du consommateur final en gaz renouvelable à un prix de vente défini à long terme.

Ces contrats de gré à gré ont émergé pour la vente d'électricité produite à partir de sources renouvelables, via les contrats d'achat d'électricité ou les « *Power Purchase Agreements* » ou « *PPA* », et ce, à mesure que les technologies de production ont gagné en maturité<sup>749</sup>. Désormais employés pour la vente de l'ensemble des énergies renouvelables, les législateurs français et européen ont souhaité définir un cadre pour leur développement.

Les normes propres à ce mode de commercialisation de l'énergie renouvelable sont récentes. Elles sont issues de la loi n° 2023-175 du 11 mars 2023 et, d'une part, de la directive n° 2023/2413, le législateur français ayant été précurseur en la matière.

La loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 a défini le cadre applicable aux contrats de vente directe d'énergie entre un producteur et un consommateur final dans un chapitre dédié aux mesures de financement de la production des énergies renouvelables et de la fourniture à long terme d'électricité<sup>750</sup>. Les dispositions qui en sont issues ont un champ d'application large : elles portent sur l'ensemble des contrats de vente directe d'électricité entre un producteur et un consommateur final mais également sur les contrats de vente conclus en matière gazière (biogaz, gaz renouvelables et gaz bas-carbone). Les travaux parlementaires mettent en lumière la volonté du législateur en la matière : encourager le développement de ces modes de commercialisation voire les faire « *prosperer* »<sup>751</sup>.

Les dispositions issues de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 définissent le cadre de la conclusion de tels contrats et un régime fiscal incitatif dans le but de favoriser leur développement. Parmi ces mesures, le législateur prévoit que les bénéficiaires d'un soutien public à la production obtenu à l'issue de procédures de mise en concurrence puissent revendre,

---

<sup>749</sup> Assemblée nationale, ALFARANDI H., BOTHOREL E., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, n° 526, 26 novembre 2022, p. 402.

<sup>750</sup> C. énergie, article L. 333-1, issu de l'article 86 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, publiée au JORF n°60 du 11 mars 2023.

<sup>751</sup> Assemblée nationale, ALFARANDI H., BOTHOREL E., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, n° 526, 26 novembre 2022, p. 16.

en complément de ce soutien, une partie de leur production sous forme de contrats de vente long terme<sup>752</sup>.

La loi a modifié une série de dispositions du code de l'énergie relatives à la commercialisation du gaz pour y intégrer le contrat de vente directe à long terme de biogaz, de gaz renouvelable et de gaz bas-carbone<sup>753</sup>. La loi n° 2023-175 a également introduit une nouvelle exception à l'obligation d'obtenir une autorisation de fourniture en matière de vente de biogaz injecté dans le réseau de gaz naturel par son producteur. L'article L. 443-1 du code de l'énergie traite l'hypothèse où un producteur de gaz conclut un contrat de vente long terme sans être titulaire d'une autorisation de fourniture<sup>754</sup>. Deux possibilités sont offertes au producteur dans une telle hypothèse. Il peut soit obtenir cette autorisation administrative, soit désigner un titulaire d'une telle obligation pour qu'il assume, par délégation, les obligations incombant aux fournisseurs de gaz. À travers l'instauration de la possibilité de déléguer les obligations inhérentes au statut de fournisseur de gaz à un tiers, le législateur crée une exception en faveur du producteur de biogaz tout en maintenant les exigences relatives à la fourniture de gaz. Cette mesure illustre la recherche d'un équilibre par le législateur dans la promotion de l'activité de méthanisation et la simplification de son cadre juridique et administratif. D'une part, le législateur simplifie les démarches du producteur de biogaz en matière de commercialisation en le dispensant d'obtenir une autorisation de fourniture. D'autre part, le législateur veille à assurer la protection du consommateur final de gaz à travers le maintien des obligations en matière de fourniture issues du droit de l'énergie.

Le législateur européen s'est également saisi de la question de l'encadrement des contrats d'achat d'énergie de gré à gré<sup>755</sup>. La directive n° 2023/2413 du 18 octobre 2023 a introduit des dispositions encourageant les États membres à développer le recours à ces derniers. Le texte a été conçu pour les accords d'achat d'électricité renouvelable mais a vocation à être étendu à des contrats de vente d'autres énergies (comme le biogaz)<sup>756</sup>. La directive incite les États membres

---

<sup>752</sup> Assemblée nationale, ALFARANDI H., BOTHOREL E., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, n° 526, 26 novembre 2022, p. 42.

<sup>753</sup> C. énergie, article L. 443-1.

<sup>754</sup> La loi n° 2023-175 a introduit le cadre juridique applicable à la vente d'énergie (électricité ou gaz) renouvelable dans le cadre de contrats long terme entre un producteur et un consommateur de gaz (Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, publiée au JORF n°60 du 11 mars 2023, article 8, V).

<sup>755</sup> FONTENELLE (de) L., LAMOUREUX M., « Les contrats de vente directe d'électricité et de gaz », *Actualité juridique du droit administratif (AJDA)*, n° 22, 2023, p. 1173.

<sup>756</sup> « Les mesures visant à soutenir les accords d'achat d'électricité renouvelable devraient être étendues à d'autres formes d'accords d'achat d'énergie renouvelable » (Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre

à créer des cadres nationaux visant à faciliter les accords d'achat d'énergie renouvelable. Elle prévoit ainsi que les États membres établissent un cadre incluant des régimes d'aide et des mesures facilitant le recours à ces contrats<sup>757</sup>. Dans ce cadre, les États membres sont tenus d'évaluer les barrières législatives et réglementaires empêchant le développement de ces contrats et d'« *éliminer celles qui ne sont pas justifiées* »<sup>758</sup>. L'objectif du législateur européen est de mettre en place un cadre juridique équilibré et favorable au développement des accords d'achat d'énergie de gré à gré tout en maintenant les niveaux d'exigences essentiels<sup>759</sup>.

Les deux textes sus-présentés ont posé les prémices d'un encadrement des contrats de vente à long terme de l'énergie renouvelable. Nous souhaitons attirer l'attention sur l'évolution probable du cadre juridique présenté qui, sous l'impulsion de l'Union européenne, pourrait être révisé. Alors, la recherche d'un équilibre entre liberté contractuelle et promotion de ce mode de commercialisation des énergies renouvelables pourrait être souhaitable.

## **B. L'ouverture de la commercialisation du digestat**

Dans ce cadre, la commercialisation du digestat produit par méthanisation a longtemps été impossible en vertu du droit de l'environnement, une prohibition inhérente à sa qualité de déchet. L'évolution du statut juridique du digestat de celui de « déchet » à celui de « produit » conduit à admettre la possibilité de sa commercialisation (1) puis à définir les conditions de sa mise sur le marché (2).

---

2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement n° 2018/1999 et la directive (UE) 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil, publiée au JOUE du 31 octobre 2023, cons. 15).

<sup>757</sup> Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement n° 2018/1999 et la directive (UE) 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil, publiée au JOUE du 31 octobre 2023, article 1<sup>er</sup> modifiant l'article 3 de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

<sup>758</sup> Par exemple, les États membres sont tenus de veiller à ce que les accords d'énergie renouvelables « *ne soient pas soumis à des procédures ou à des frais disproportionnés ou discriminatoires, et que toute garantie d'origine associée puisse être transférée à l'acheteur de l'énergie renouvelable dans le cadre de l'accord d'achat d'énergie renouvelable* » (« Énergies renouvelables : ce qu'il faut retenir de la nouvelle et importante directive "RED III" n°2023/2413 du 18 octobre 2023 », GOSSEMENT A., Blog.gossement-avocats., 1<sup>er</sup> novembre 2023. Accessible en ligne, consulté le 18 novembre 2023).

<sup>759</sup> FONTENELLE (de) L., LAMOUREUX M., « Les contrats de vente directe d'électricité et de gaz », *Actualité juridique du droit administratif (AJDA)*, n° 22, 2023, p. 1173.

### ***1) L'évolution du statut juridique du digestat : de déchet à produit***

La reconnaissance d'une commercialisation possible du digestat (c) a bouleversé la qualification de déchet du digestat au sens du code de l'environnement (a) et le cadre juridique applicable à son producteur (b).

#### **a. La qualification du digestat comme déchet au sens du code de l'environnement**

En vertu de l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement, on entend par « déchet », « *toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire* »<sup>760</sup>.

Dès lors qu'il est produit dans une installation de traitements de déchets, le digestat présente un statut de déchet au sens du droit de l'environnement. Cette analyse a été confirmée dans un avis publié au *Journal Officiel* le 13 janvier 2016 à l'attention des exploitants d'installations de traitement de déchets et aux exploitants d'installations de production utilisant des déchets en substitution de matières premières. L'avis précise le statut juridique de tout ce qui était produit dans les installations de traitement de déchets, définies par la législation des ICPE et identifiées aux rubriques 27XX et suivantes de la nomenclature<sup>761</sup>. Il résulte de ce document que « *tout déchet qui est traité dans une installation de traitement de déchets conserve un statut juridique de déchet après traitement* »<sup>762</sup>. Dès lors, le digestat produit par méthanisation est un déchet au sens du code de l'environnement dès lors qu'il est issu d'un processus de méthanisation d'intrants issus de la biomasse.

#### **b. La responsabilité du producteur de digestat encadré par le droit de l'environnement**

Les implications juridiques du statut de déchet du digestat sont multiples<sup>763</sup>. En vertu de l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement, la notion de producteur de déchets désigne « *toute personne dont l'activité produit des déchets (producteur initial de déchets) ou toute personne*

---

<sup>760</sup> C. environnement, article L. 541-1-1.

<sup>761</sup> MOLINER-DUBOST M., Déchets, Généralités, Fasc. n° 4190, Jurisclasseur Environnement et Développement durable.

<sup>762</sup> Avis aux exploitants d'installations de traitement de déchets et aux exploitants d'installations de production utilisant des déchets en substitution de matières premières, publié au JORF n°0010 du 13 janvier 2016, par. I.

<sup>763</sup> MOLINER-DUBOST M., Déchets, Généralités, Fasc. n° 4190, Jurisclasseur Environnement et Développement durable.

*qui effectue des opérations de traitement des déchets conduisant à un changement de la nature ou de la composition de ces déchets (producteur subséquent de déchets »*<sup>764</sup>. En tant que producteur de digestat, l'exploitant d'une installation de méthanisation est un producteur de déchets. Cette qualification impose au producteur le respect d'une série d'obligations, lesquelles sont définies à l'article L. 514-2 du code de l'environnement. Il est responsable de la gestion des digestats jusqu'à leur élimination ou leur valorisation finales, même lorsque le déchet est transféré à des fins de traitement à un tiers. Il est également tenu de s'assurer que la personne à qui il remet le digestat est autorisée à les prendre en charge le cas échéant.

D'une part, le producteur du digestat en est responsable jusqu'à son élimination ou sa valorisation. Le producteur d'un déchet est tenu d'assurer l'élimination des matières destinées à l'abandon de sorte que les éventuels effets nocifs sur l'environnement soient contrôlés<sup>765</sup>. D'autre part, en raison de son statut de déchet, le digestat ne peut pas faire l'objet d'une mise sur le marché ou d'une libre circulation.

### c. L'évolution du statut de digestat

Le statut de déchet du digestat a fait l'objet de nombreuses critiques par les acteurs de la filière de méthanisation et les pouvoirs publics. Cette qualification juridique semblait constituer un frein au développement de la filière de la production de biogaz par méthanisation en contradiction avec les objectifs de développement de la méthanisation<sup>766</sup>. Une question ministérielle en date du 20 février 2014 résume cette critique<sup>767</sup>. Selon le député Jean Bizet, la lourdeur et les coûts engendrés par le suivi administratif des digestats conçus comme déchets en application de la législation environnementale empêchaient la valorisation de ces derniers. Ce statut constituait ainsi un frein à l'essor de la méthanisation<sup>768</sup>. Il soutenait que l'évolution du statut du digestat du « déchet à produit » permettrait sa commercialisation et sa libre circulation en tant que fertilisant organique sur l'ensemble du territoire.

---

<sup>764</sup> C. environnement, article L. 541-1-1.

<sup>765</sup> C. environnement, articles L. 541-2 et L. 541-7.

Voir également : CE, 6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> sous-sections réunies, 13 juillet 2006, n° 281231, mentionné dans les tables du recueil Lebon.

<sup>766</sup> « Conclusions du Groupe de travail Méthanisation », LECORNU S. (dir.), ministère de la Transition écologique et solidaire, Mars 2018, p. 8.

<sup>767</sup> Rép. min., n° 10552, JO Sénat 20 février 2014, p.1814, BIZET M.

<sup>768</sup> *Ibid.*

En réaction à ces critiques, le législateur a progressivement reconnu la possibilité d'une sortie du statut de déchet du digestat. La loi n° 2018-938 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible a défini les conditions de mise sur le marché du digestat issu de méthanisation et le cadre de la sortie du statut de déchet du digestat. Le législateur a ouvert la faculté d'une telle sortie à l'ensemble des matières fertilisantes et supports de culture fabriqués à partir de déchets, y compris les digestats des méthaniseurs<sup>769</sup>. Cette évolution du statut de déchet du digestat est prévue à l'article L. 255-12 du code rural et de la pêche maritime. Les travaux parlementaires préalables à l'adoption de cette loi éclairent les objectifs de cette mesure. Elle est issue d'un amendement proposé par le Gouvernement, cherchant à mettre en œuvre la recommandation formulée dans les ateliers des États généraux de l'alimentation d'assurer la sortie et explicite du statut de déchet des matières fertilisantes et supports de culture (ci-après « MFSC »)<sup>770</sup>. Ces préconisations s'inscrivaient dans la continuité du plan « Énergie Méthanisation Autonomie Azote » de 2013 et des conclusions du groupe de travail « Méthanisation » mené par le ministère de la Transition écologique et solidaire en 2018. En effet, en 2013, le plan EMAA avait fixé l'objectif d'encourager la valorisation agronomique des digestats de méthanisation et notamment de faciliter la mise sur le marché des digestats. Parmi les mesures y figurant, le pouvoir exécutif proposait d'« *établir et promouvoir une position française pour permettre la sortie de statut de déchet des digestats de méthanisation dans le cadre de l'homologation et de la normalisation* »<sup>771</sup>. De la même manière, en 2018, le groupe de travail « Méthanisation » proposait la sortie du statut de déchets des digestats et la sécurisation de leur valorisation au sol afin de faciliter la valorisation organique des digestats<sup>772</sup>. En 2021, à l'occasion d'une question parlementaire, le ministre chargé de l'agriculture commentait la mise en œuvre du plan EMAA, affirmant qu'il s'attachait « *au développement d'installations de méthanisation agricole, c'est-à-dire détenues majoritairement par des agriculteurs, et approvisionnées essentiellement par des effluents d'élevage et des sous-produits ou coproduits des exploitations agricoles* »<sup>773</sup>.

<sup>769</sup> Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, publiée au JORF n°253 du 1<sup>er</sup> novembre 2018, article 95.

<sup>770</sup> « Développer la bioéconomie et l'économie circulaire », Conclusions du 3<sup>ème</sup> atelier, États généraux de l'alimentation, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Janvier 2018, 18 p.

<sup>771</sup> « Plan Énergie Méthanisation Azote », ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt et ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2013, p. 5.

<sup>772</sup> « Conclusions du Groupe de travail Méthanisation », LECORNU S. (dir.), ministère de la Transition écologique et solidaire, Mars 2018, p. 8.

<sup>773</sup> Rép. min., n° 34057, JOAN 02 février 2021, p. 907, ROUAUX C.

La sortie du statut de déchets des digestats vise indirectement à favoriser l'essor du développement de la méthanisation<sup>774</sup>. Alors que la mesure conduit à simplifier le cadre applicable au digestat, elle facilite la valorisation organique des digestats<sup>775</sup>. Elle encourage l'utilisation d'une matière présentant un intérêt pour l'agriculture dans une logique d'économie circulaire. Selon la doctrine, la possibilité de sortir du statut de déchet les digestats de méthanisation s'inscrit dans cette logique, une « *démarche d'une économie circulaire* »<sup>776</sup>. En effet, elle permet de commercialiser le digestat, et indirectement d'en encourager l'usage comme fertilisant. Le digestat valorisé perd sa qualité de déchet « *pour devenir une matière première secondaire* »<sup>777</sup>.

## **2) Le régime de la mise sur le marché du digestat**

Forts de ces évolutions législatives, les digestats de méthanisation agricole peuvent être assimilés à des supports de culture ou des fertilisants. Les normes juridiques applicables à la valorisation du digestat issu de méthanisation sont tantôt spécifiques à ce dernier tantôt applicables à l'ensemble des matières fertilisantes. Le code rural et de la pêche maritime définit les conditions de mise sur le marché et d'utilisation des matières fertilisantes, des adjuvants pour matières fertilisantes et des supports de culture<sup>778</sup>. Ces dernières sont définies à l'article L. 255-1 du même code comme les « *produits destinés à assurer ou à améliorer la nutrition des végétaux ou les propriétés physiques, chimiques et biologiques des sols* »<sup>779</sup>.

La sortie du statut de déchet vers celui de produit a de nombreuses implications.

En premier lieu, en tant que produit, le digestat peut faire l'objet d'une mise sur le marché, c'est-à-dire être commercialisé par son producteur à un utilisateur. Or, cet acte emporte transmission de la responsabilité du digestat. Si le producteur du digestat en est responsable jusqu'à sa mise sur le marché, l'acquéreur est responsable du digestat jusqu'à son utilisation ou son élimination définitive ou sa commercialisation subséquente.

---

<sup>774</sup> Assemblée nationale, MOREAU J.-B., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, n° 1175, 18 juillet 2018, pp. 203-204.

<sup>775</sup> « Conclusions du Groupe de travail Méthanisation », LECORNU S. (dir.), ministère de la Transition écologique et solidaire, Mars 2018, p. 8.

<sup>776</sup> MAÎTRE M.-P., « Comment sortir un déchet du statut de déchet ? », *Énergie – Environnement - Infrastructures*, n° 2, 2016.

<sup>777</sup> MOLINER-DUBOST M., Déchets, Généralités, Fasc. n° 4190, Jurisclasseur Environnement et Développement durable.

<sup>778</sup> C. rural et de la pêche maritime, articles L. 255-1 à L. 255-18.

<sup>779</sup> C. rural et de la pêche maritime, article L. 255-1.

En second lieu, la sortie du statut de déchets du digestat entraîne également l'évolution du régime applicable à sa valorisation c'est-à-dire l'exemption de procédure préalable en matière d'épandage. La réalisation d'un plan d'épandage du digestat n'est, en effet, imposée que pour les déchets.

Les conditions que doit respecter un produit pour être mis sur le marché en tant que matière fertilisante sont précisées par le législateur français <sup>780</sup>. L'article L. 255-12 du code rural et de la pêche maritime détaille les quatre hypothèses dans lesquelles le digestat peut être commercialisé<sup>781</sup>. Après avoir détaillé ces quatre procédures (a), nous proposerons une analyse critique des mises sur le marché de digestats issus de méthanisation déjà réalisées (b).

#### a. Les procédures de mise sur le marché du digestat

Les procédures de mise sur le marché du digestat sont les suivantes : la délivrance d'une autorisation de mise sur le marché, la conformité à une norme de référence, la conformité du digestat au règlement européen relatif à la mise à disposition sur le marché des fertilisants et le respect des conditions d'un cahier des charges pour la mise sur le marché et l'utilisation de digestats<sup>782</sup>.

**[La délivrance d'une autorisation de mise sur le marché]** La délivrance d'une autorisation de mise sur le marché (ci-après « AMM ») prévue à l'article L. 255-2 du code rural et de la pêche maritime concrétise la sortie du digestat du statut de déchet. En vertu de cet article, le digestat qui dispose d'une autorisation de mise sur le marché peut être commercialisé. Sa valorisation n'est pas soumise à la réalisation d'un plan d'épandage.

Une AMM est un document administratif délivré au producteur d'une matière fertilisante, d'un adjuvant à une matière fertilisante ou d'un support de culture en vue de permettre son

---

<sup>780</sup> C. rural et de la pêche maritime, article L. 255-12.

<sup>781</sup> ROUSSEL F., « La méthanisation agricole après la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de et de la pêche », *Revue de droit rural (RDA)*, n° 386, étude 26, Octobre 2010.

Voir également : Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, MORAL P., ROUSSEL F., *Frein au développement de la méthanisation dans le secteur agricole*, CGEDD, Rapport n° 008169-01, Novembre 2012, 40 p.

<sup>782</sup> C. rural et de la pêche maritime, article L. 255-2.

Cf. Annexe 12 - Les conditions de commercialisation du digestat issues de l'article L. 255-2 du code rural et de la pêche maritime, Figure 1



importation, sa détention en vue de la vente, sa mise en vente, sa vente, sa distribution à titre gratuit ou l'utilisation, sous quelque dénomination que ce soit sur le territoire national<sup>783</sup>. L'autorisation est délivrée dans les conditions prescrites à l'article L. 255-7 du code rural et de la pêche maritime par l'agence nationale chargée de la sécurité sanitaire, de l'alimentation et du travail<sup>784</sup>. La procédure prévoit la réalisation d'une évaluation de l'impact de l'utilisation de la matière sur la santé humaine, la santé animale et sur l'environnement et de son efficacité, selon les cas, à l'égard des végétaux et produits végétaux ou des sols. Tant l'efficacité que l'innocuité de la matière sont contrôlées. Le décret n° 2015-890 du 21 juillet 2015 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des matières fertilisantes, des adjuvants pour matières fertilisantes et des supports de culture précise les conditions de délivrance et de révision de l'AMM. Ses dispositions sont codifiées aux articles R. 255-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime.

Les critères d'appréciation des demandes d'autorisation de mise sur le marché sont définis dans le ministère chargé de l'agriculture<sup>785</sup>. La procédure concerne les digestats ayant subi une transformation permettant à leur producteur de procéder à leur mise sur le marché. Le producteur doit procéder à la description complète de son produit, la constance de sa composition sur tous les lots et la conformité à la réglementation applicable (fabrication, stockage, transport, utilisation). La délivrance d'une AMM est fondée sur l'examen de la démonstration de son efficacité au regard de son usage et de l'absence de risques attachés à son utilisation (innocuité pour l'environnement, les êtres humains, les animaux, etc.) ainsi que sur l'analyse de la qualité chimique, biologique ou microbiologique du produit. L'agence réalise et publie l'évaluation des demandes d'AMM de digestats produits par des installations de méthanisation.

---

<sup>783</sup> C. rural et de la pêche maritime, article L. 255-2.

Les notions de « matières fertilisantes », les « adjuvants pour matières fertilisantes » et les « supports de culture » sont définis à l'article L. 255-1 du même code. Ainsi, les « matières fertilisantes » sont des produits destinés à assurer ou à améliorer la nutrition des végétaux ou les propriétés physiques, chimiques et biologiques des sols. Les « adjuvants pour matières fertilisantes » sont des préparations qui modifient les qualités physiques, chimiques ou biologiques d'une matière fertilisante, à laquelle elles sont ajoutées en mélange extemporané. Les « supports de culture » sont des produits destinés à servir de milieu de culture à certains végétaux et à leur permettre, par ancrage de leurs organes absorbants, d'être en contact avec les solutions nécessaires à leur croissance.

<sup>784</sup> C. santé publique, article L. 1313-5.

<sup>785</sup> Voir, à ce titre, le guide publié par le ministère en charge de l'agriculture : « Guide relatif à l'évaluation des dossiers de demandes d'autorisation de mise sur le marché et de permis des matières fertilisantes, des adjuvants pour matières fertilisantes et des supports de culture », ministère de l'Agriculture, 2<sup>ème</sup> éd., Juillet 2020, 21 p.

Afin de comprendre l'objet du contrôle de l'agence, nous avons procédé à l'analyse de plusieurs évaluations dans le cadre de notre recherche. À titre d'exemple, l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (ci-après l'« ANSES ») a rendu des conclusions sur l'évaluation d'une demande d'AMM d'une société pour l'ensemble de produits d'une installation de méthanisation<sup>786</sup>. L'analyse portait sur l'autorisation des digestats liquides bruts produits sur un site de méthanisation. Pour fonder sa décision, l'ANSES a apprécié la caractérisation des digestats et la constance de composition des digestats produits par l'unité de méthanisation d'une part et leur innocuité pour les usages prévus et ensuite l'efficacité des produits pour l'usage de fertilisant d'autre part.

Analyser les évaluations réalisées sur les demandes d'autorisation de mise sur le marché nous a permis de mettre en lumière les critères d'appréciation retenus par l'agence. À titre d'exemple, sont prises en compte par l'ANSES la prévention des atteintes à l'environnement (qualité du digestat, innocuité, *etc.*) ou l'efficacité des digestats pour leur utilisation<sup>787</sup>.

**[La conformité à une norme de référence]** La conformité du digestat aux prescriptions d'une norme de référence emporte la sortie du digestat du statut de déchet. En vertu de l'article L. 255-12 du code de l'environnement, les digestats conformes à une telle norme peuvent être vendus sans obtenir d'autorisation de mise sur le marché. Trois normes de référence concernent les digestats issus de méthanisation et sont susceptibles de permettre leur commercialisation<sup>788</sup>.

La norme NF U44-051 « Amendements organique – Dénominations, spécifications, marquage » a été publiée en avril 2006 et révisée à trois reprises entre 2010 et 2019<sup>789</sup>. Elle concerne la mise sur le marché des amendements organiques, avec et sans engrais. Elle fixe les dénominations, les définitions et les spécifications, le marquage, les teneurs à déclarer et les

---

<sup>786</sup> ANSES, *Conclusions de l'évaluation relatives à la demande d'autorisation de mise sur le marché de la société CAP SEINE pour l'ensemble de produits CAP'ORG NPKS (digestats de méthanisation)*, n° 2017-3229, Mai 2019.

<sup>787</sup> À titre d'exemple, nous avons étudié les conclusions de l'évaluation relatives à la demande d'autorisation de mise sur le marché de la SAS Biovilleneuve, de la SAS BORGAS DE MAUTAIBAN DE BRETAGNE (ANSES, *Conclusions de l'évaluation relatives à la demande d'autorisation de mise sur le marché de la SAS Biovilleneuve*, n°2017-0479, Janvier 2018 ; ANSES, *Conclusions de l'évaluation relatives à la demande d'autorisation de mise sur le marché soumise par la société CENTRALE BIOGAZ DE MONTAUBAN-DEBRETAGNE pour l'ensemble de produits BIORGASOL MTB (digestats de méthanisation)*, n° 2019-3910, Juillet 2020).

<sup>788</sup> Cf. Annexe 12 - Les conditions de commercialisation du digestat issues de l'article L. 255-2 du code rural et de la pêche maritime, Figure 2

<sup>789</sup> AFNOR, Norme, Amendements organiques - Dénominations, spécifications et marquage, 65.080 Engrais, NF U44-051 COMPIL 3, Août 2019.

doses limites d'emploi des amendements organiques avec et sans engrais. La norme concerne les digestats compostés dont la matière organique représente plus de 20% de la matière brute.

La norme NF U44-095 « Amendements organiques - Composts contenant des matières d'intérêt agronomique, issues du traitement des eaux » a été publiée le 20 mai 2002 et modifiée le 31 août 2022<sup>790</sup>. Elle a pour objet de fixer les dénominations, les définitions et les spécifications, le marquage, les éléments de caractérisation des composts contenant des matières d'intérêt agronomique, issues du traitement des eaux. Elle concerne les digestats compostés provenant de boues d'épuration.

La norme NF U42-001-2/A1 « Engrais - Dénominations et spécifications - Partie 2 : Engrais organiques » a été publiée en juillet 2022<sup>791</sup>. La norme a pour objectif de modifier le marquage obligatoire des engrais contenant exclusivement des sous-produits animaux de type lisier. Elle concerne les digestats compostés issus de lisier dont la teneur en N+P+K doit être supérieure à 7%. La valorisation du digestat répondant aux critères définis dans les normes présentées sera exempte des diligences applicables en matière de déchets et de l'obtention d'une AMM.

**[La conformité du digestat au règlement européen relatif à la mise à disposition sur le marché des fertilisants]** La conformité du digestat aux dispositions du règlement n° 2019/1009 du Parlement du 5 juin 2019 établissant les règles relatives à la mise à disposition sur le marché des fertilisants emporte la sortie du digestat du statut de déchet.

Le règlement européen n° 2019/1009 a été adopté le 5 juin 2019<sup>792</sup>. Il établit des règles relatives à la mise à disposition sur le marché des fertilisants sur le territoire de l'Union européenne. Ce règlement a pour objet d'harmoniser la réglementation européenne sur un nombre important de fertilisants qui pourront contenir des digestats<sup>793</sup>. Il porte sur les produits élaborés à partir de digestat, c'est-à-dire les digestats transformés. Les digestats y sont listés comme des matières premières utilisables dans la fabrication des fertilisants. Il impose des processus de valorisation

---

<sup>790</sup> AFNOR, Norme, Amendements organiques - Composts contenant des matières d'intérêt agronomique, issues du traitement des eaux, NF U44-095, Août 2022.

<sup>791</sup> AFNOR, Norme, Engrais - Dénominations et spécifications, Engrais organiques, NF U42-001-2/A1, Juillet 2022.

<sup>792</sup> Règlement (UE) 2019/1009 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 établissant les règles relatives à la mise à disposition sur le marché des fertilisants UE, modifiant les règlements (UE) 1069/2009 et (UE) 1107/2009 et abrogeant le règlement n° 2003/2003, publié au JOUE du 25 juin 2019.

<sup>793</sup> Règlement (UE) 2019/1009 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 établissant les règles relatives à la mise à disposition sur le marché des fertilisants UE, modifiant les règlements (UE) 1069/2009 et (UE) 1107/2009 et abrogeant le règlement n° 2003/2003, publié au JOUE du 25 juin 2019, annexe II, « Catégories de matières constitutives ».

précis en termes de temps de séjour, température, hygiénisation pour autoriser le marquage « CE » des digestats permettant de produire des fertilisants européens. En outre, le règlement précise des seuils d'innocuité à respecter en matière de pathogènes ou d'impuretés dans les fertilisants. Les dispositions d'application de ce texte n'ont pas encore été publiées.

**[Le respect des conditions d'un cahier des charges pour la mise sur le marché et l'utilisation de digestats]** Le respect des conditions du cahier des charges pris en application du 3° de l'article L. 255-12 du code rural et de la pêche maritime entraîne la sortie du digestat du statut de déchet<sup>794</sup>. L'arrêté du 22 octobre 2020 approuve ce cahier des charges pour la mise sur le marché et l'utilisation de digestats de méthanisation d'intrants agricoles ou agro-alimentaires en tant que matières fertilisantes<sup>795</sup>. Il remplace deux cahiers des charges respectivement publiés les 13 juin 2017 et 8 août 2019<sup>796</sup> et introduit l'obligation pour le producteur de digestats de déclarer l'utilisation de ce cahier des charges auprès du service régional de l'alimentation. Une note de service du 21 mai 2021 présente les règles d'application de ce cahier des charges<sup>797</sup>. Elle définit le format des déclarations d'utilisation du cahier des charges collectées par les services régionaux de l'alimentation ainsi que les modalités de leur traitement par l'administration. Le cahier des charges vise certains types de digestats et procédés de méthanisation spécifiques (par exemple le processus discontinu de méthanisation en phase solide ou le processus mélangé de méthanisation en phase liquide). Tout digestat conforme à ce cahier des charges peut être mis sur le marché, c'est-à-dire vendu par le producteur et un utilisateur<sup>798</sup>.

Le législateur a défini les conditions de traçabilité du digestat, c'est-à-dire la possibilité de suivre un produit aux différents stades de sa production. Les digestats conformes au cahier des charges peuvent être mis sur le marché uniquement par cession directe entre le producteur de digestat, exploitant de l'installation de méthanisation et l'utilisateur final. À cette fin, un registre

---

<sup>794</sup> Cf. Annexe 12 - Les conditions de commercialisation du digestat issues de l'article L. 255-2 du code rural et de la pêche maritime, Figure 3

<sup>795</sup> Le cahier des charges est établi et approuvé par le ministre chargé de l'agriculture conformément à l'article R. 255-29 du code rural et de la pêche maritime (Arrêté du 22 octobre 2020 approuvant un cahier des charges pour la mise sur le marché et l'utilisation de digestats de méthanisation d'intrants agricoles et/ou agro-alimentaires en tant que matières fertilisantes, publié au JORF n°272 du 8 novembre 2020).

<sup>796</sup> CDC DIGAGRI 1 publié par l'arrêté du 13 juin 2017 approuvant un cahier des charges pour la mise sur le marché et l'utilisation de digestats de méthanisation agricoles en tant que matières fertilisantes, publié au JORF n°142 du 18 juin 2017.

CDC DIGAGRI 2 et CDC DIGAGRI 3 publiés par l'arrêté du 8 août 2019 approuvant deux cahiers des charges pour la mise sur le marché et l'utilisation de digestats de méthanisation agricole en tant que matières fertilisantes, publié au JORF n°221 du 22 septembre 2019.

<sup>797</sup> Note de service DGAL/SDSPV/2021-377 du 10 mai 2021, ministère de l'agriculture et de l'alimentation, publiée au BO du ministère de l'Agriculture n°22 du 20 mai 2021, texte non paru au JORF.

<sup>798</sup> C. énergie, article L. 255-12-3.

d'entrée des matières premières dans l'installation de méthanisation ainsi qu'un registre du produit et des départs sont tenus par l'exploitant. Enfin, un document d'accompagnement du produit sur lequel figure, entre autres, le numéro de lot et le site de production est obligatoire. Une attention particulière du législateur et du pouvoir réglementaire est portée sur les critères d'innocuité environnementale et sanitaire ainsi que sur la qualité agronomique des digestats.

Conformément à l'article L. 255-5 du code rural et de la pêche maritime, le cahier des charges a fait l'objet d'un avis de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail afin de s'assurer que les critères relatifs aux intrants, au procédé de fabrication, au stockage et au système de gestion de la qualité garantissent l'innocuité et la qualité des digestats<sup>799</sup>. Ensuite, le respect de ces critères est contrôlé et sanctionné<sup>800</sup>. Des critères d'innocuité et de traçabilité sont prévus dans le cahier des charges. Le respect des teneurs maximales en différents éléments comme les micro-organismes pathogènes, composés traces organiques, inertes et impuretés fait, par exemple, l'objet de contrôles.

Afin de comprendre les modalités d'application de cette dernière hypothèse de sortie, nous avons étudié plusieurs notes de gestion des digestats produits dans des installations de méthanisation attestant du respect du cahier des charges de 2020<sup>801</sup>. Ces documents présentent les obligations tirées du cahier des charges, le mode de gestion des digestats envisagé et le respect du cahier des charges. La note de gestion des digestats présentée par une société de méthanisation en décembre 2020 illustre notre analyse en détaillant les mesures visant à attester du respect du cahier des charges. Il détaille les intrants utilisés pour la méthanisation (tonnages, proportion d'utilisation), les autorisations administratives requises (agrément sanitaire pour le traitement d'effluents d'élevage, arrêté d'enregistrement au titre de la législation des ICPE), le fonctionnement et les équipements de l'installation, les modalités de livraison du digestat, les mesures d'autocontrôle sur les digestats (régularité et objet des mesures de contrôle), *etc.*<sup>802</sup>. De l'ensemble de ces mesures, nous comprenons que l'objectif de la note de gestion est d'assurer l'absence de risques tenant à l'usage ou à la commercialisation du digestat issu de la méthanisation.

---

<sup>799</sup> ANSES, *Avis relatif à une « demande d'avis sur un projet de cahier des charges relatif aux digestats de méthanisation d'intrants d'origine agricole et/ou agro-alimentaire »*, n° 2020-SA-0093, Septembre 2020.

<sup>800</sup> Rép. min., n° 35731, JOAN 16 mars 2021 p.2313, KERBARH S.

<sup>801</sup> SAS ROHAUT BIO ÉNERGIE, Note de gestion des digestats, Mise sur le marché- Matières fertilisantes, 10 décembre 2020. Accessible en ligne, consulté le 8 mai 2023.

<sup>802</sup> SAS ROHAUT BIO ÉNERGIE, Note de gestion des digestats, Mise sur le marché- Matières fertilisantes, 10 décembre 2020. Accessible en ligne, consulté le 8 mai 2023.

En conclusion, les quatre hypothèses et les conditions relatives à la sortie du statut de déchet du digestat traduisent l'impératif de protection de l'environnement. Seuls les digestats respectant des règles permettant d'assurer l'absence de risque pour l'environnement, l'absence de risque sanitaire et l'absence de risque agronomique peuvent être commercialisés et librement valorisés. Chaque procédure visant la commercialisation du digestat traduit ces impératifs.

## b. Analyse critique du régime de la mise sur le marché des digestats

Notre étude du régime de la mise sur le marché des digestats appelle plusieurs remarques.

D'une part, le législateur et le pouvoir réglementaire ont entériné la possibilité de commercialiser le digestat à travers l'adoption de dispositifs variés. La diversité de ces derniers s'explique par la diversité des digestats et des risques associés à leur manipulation. Les procédés de méthanisation et les intrants utilisés pour la production déterminent la composition du digestat, ainsi que sa qualité et les dangers associés à sa manipulation. La multiplication des dispositifs permet une adaptation fine du cadre juridique aux spécificités de chaque installation et à celles de leur produit.

Une critique pourrait être formulée au regard de l'éclatement des différentes procédures de sortie du statut de déchet, lequel participerait à l'inintelligibilité voire l'inefficacité de ces régimes. Aussi, nous pourrions formuler une recommandation portant sur la réforme de ces mécanismes de sortie en vue de leur fusion au sein d'un dispositif unique, adaptable aux spécificités de chaque projet. Une modification de l'article L. 255-12 du code rural et de la pêche maritime en ce sens pourrait être souhaitable.

D'autre part, l'étude des dispositifs de mise sur le marché du digestat met en lumière les synergies et les interactions entre les différents corpus juridiques applicables en matière de méthanisation : le droit rural, le droit de l'environnement, la réglementation sanitaire ou encore le droit de l'énergie. La valeur agronomique des digestats et le caractère favorable au développement de la méthanisation motivent l'évolution du droit de l'environnement et des déchets pour la commercialisation du digestat. Reste que l'absence de risque de dommages ou de nuisances pour l'environnement et l'absence de risque sanitaire sont les conditions principales de la sortie du statut de déchets du digestat par les différents mécanismes.

Ainsi, en matière de commercialisation, le régime juridique applicable à la méthanisation lui est spécifique. Il porte à la fois sur la vente du biométhane et sur celle du digestat en tant que fertilisant. Les conditions et les règles spécifiques à chacun des produits ont été spécifiées dans un cadre légal original. Une attention spécifique du législateur et des pouvoirs a été portée sur la commercialisation du biométhane. À l'instar des autres énergies renouvelables, la vente de ce dernier fait l'objet d'un soutien public, dont nous préciserons les contours dans la suite de ce Chapitre.

## ***II. Les régimes d'aide à la vente du biogaz injecté dans les réseaux de gaz naturel***

La notion de « régime d'aide » est définie par le législateur européen comme « *tout instrument, régime ou mécanisme appliqué par un État membre ou un groupe d'États membres, destiné à promouvoir l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables grâce à une réduction du coût de cette énergie par une augmentation du prix de vente ou du volume d'achat de cette énergie, au moyen d'une obligation d'utiliser ce type d'énergie ou d'une autre mesure incitative* »<sup>803</sup>. Le principe est que chaque État membre est libre dans la mise en place de ces dispositifs, selon les orientations de sa politique énergétique.

Étudier la mise en place des régimes de soutien public à la production de biométhane éclairera notre réflexion à plusieurs égards. Si elle réplique le cadre conçu pour l'ensemble des énergies renouvelables, notamment électriques, la mise en place de dispositifs de soutien à la méthanisation commande l'application de règles juridiques adaptées. Les dispositifs d'aide à la commercialisation du biogaz destiné à être injecté dans les réseaux de gaz naturel se distinguent entre les régimes de soutien public « budgétaires » (A), et les mécanismes de traçabilité « extra-budgétaires » (B).

---

<sup>803</sup> « Régimes d'aide » in *Vocabulaire juridique*, CORNU G., *op. cit.*

## **A. Les mécanismes de soutien public à la vente de biométhane**

La mise en place de mécanismes de soutien public à la vente du biométhane produit par méthanisation s'inscrit dans le cadre du soutien public à la production d'énergie renouvelable. Cette notion renvoie à l'octroi d'aides, directes ou indirectes, en faveur d'un producteur. Ces aides ont pour objectif de « *favoriser le développement d'une entreprise, l'empêcher de faire faillite, la convaincre de s'installer sur le territoire d'une collectivité* »<sup>804</sup>. L'allocation de telles aides peut être utilisée au service de la protection de l'environnement, c'est-à-dire accordées à des entreprises dont l'activité participe à cet objectif ou accordées à des activités dont l'activité n'est pas directement liée à l'environnement sous réserve de respecter des conditions ou de prévoir des contreparties environnementales.

L'octroi d'aides en matière de production d'énergies renouvelables consiste à soutenir des activités contribuant à l'atteinte des objectifs de protection de l'environnement<sup>805</sup> par l'attribution d'un soutien à la production des énergies renouvelables. Après avoir étudié la mise en place et l'évolution de ces régimes d'aide (1), nous observerons dans quelles conditions ils ont été transposés à la production de biogaz par méthanisation et à ses spécificités (2).

### ***1) La mise en place et l'évolution du soutien public à la production d'énergie renouvelable***

L'étude des régimes de soutien public à la production d'énergie renouvelable commande la présentation des motifs de la mise en place des mécanismes de soutien (a), des mécanismes de contrôle de ces régimes (b) et de leur évolution (c).

#### **a. L'instauration des mécanismes de soutien public à la commercialisation des énergies renouvelables**

Le Livre blanc « Une politique de l'énergie pour l'Union européenne » publié en 1995 présente les objectifs de la politique européenne en matière d'énergie : l'intégration de la préoccupation

---

<sup>804</sup> JOUVE D., « Chapitre 8. Développement économique et environnement » in *Les collectivités territoriales et la protection de l'environnement*, JANICOT L. (dir.), Berger-Levrault, Au fil du débat, 1<sup>ère</sup> éd., 2021.

<sup>805</sup> Cf. Partie 1 Titre 1 Chapitre 1 Section 1 : Les motifs tirés de la protection de l'environnement



environnementale, la sécurité de l'approvisionnement en énergie et l'intégration du marché<sup>806</sup>. Dans la continuité de ce document, la Commission européenne a précisé sa stratégie en matière de développement des énergies renouvelables dans un Livre vert publié en 1996<sup>807</sup>. La Commission européenne a déterminé les premiers objectifs en matière de développement des énergies renouvelables et les moyens qu'elle entendait mettre en œuvre pour les atteindre. La politique européenne relative à l'énergie a pour objet de « *créer un véritable marché intérieur propice aux technologies de valorisation des sources d'énergie renouvelable* »<sup>808</sup>. Après avoir identifié les freins du développement des énergies produites à partir de sources renouvelables, la Commission européenne a défini les instruments permettant de les réduire ou de les lever. Dans cette perspective, le document présente les instruments de leur promotion.

Les régimes d'aide à la commercialisation et à la traçabilité visent à lever le frein d'ordre économique au développement des projets. En effet, les pouvoirs publics s'accordent pour dire que les coûts de développement et d'exploitation « *constituent un obstacle sérieux à une plus grande utilisation de ces sources* »<sup>809</sup>. Ces coûts sont très variables selon les filières de production d'énergie à partir de sources renouvelables. Néanmoins, il est admis que ces coûts sont « *plus élevés que ceux qui pèsent sur les filières conventionnelles reposant sur le recours aux énergies fossiles [...]* »<sup>810</sup>. Cette différence explique que la production d'énergie renouvelable ne soit pas encore reconnue comme compétitive sur le plan économique par rapport aux énergies fossiles.

En 1996, la Commission européenne préconisait la mise en place de politiques publiques en faveur du soutien aux énergies renouvelables, sur un plan économique : « *sachant que les coûts constituent à l'heure actuelle l'obstacle majeur à une utilisation plus répandue des énergies renouvelables, les instruments politiques doivent aborder plus particulièrement ce problème. L'intégration des coûts externes constitue à cet égard un concept clé vis-à-vis duquel la Commission reste engagée. Les mesures d'accompagnement, y compris le renforcement et la*

---

<sup>806</sup> Commission des communautés européennes, Communication, Livre Blanc « Une politique de l'énergie pour l'Union européenne », COM(95) 682, 13 décembre 1995.

<sup>807</sup> Commission européenne, Communication, Livre vert pour une stratégie communautaire, « Énergie pour l'avenir : les sources d'énergie renouvelables », COM(96) 576, 20 novembre 1996.

<sup>808</sup> Commission européenne, Communication, « Feuille de route pour les sources d'énergie renouvelables. Les sources d'énergie renouvelables au 21<sup>ème</sup> siècle : construire un avenir plus durable », COM(2006) 848, 10 janvier 2007.

<sup>809</sup> Commission européenne, Communication, Livre vert pour une stratégie communautaire « Énergie pour l'avenir : les sources d'énergie renouvelables », COM(96) 576, 20 novembre 1996.

<sup>810</sup> Commission européenne, Communication, Livre vert pour une stratégie communautaire « Énergie pour l'avenir : les sources d'énergie renouvelables », COM(96) 576, 20 novembre 1996.

*poursuite des politiques, ainsi que le soutien à la R&D communautaire, les actions de formation, la sensibilisation, les projets pilotes, etc., doivent être poursuivis et renforcés »<sup>811</sup>. Elle admettait l'importance de mettre en place une aide financière à la production et à la commercialisation, sans laquelle la promotion et la diffusion des énergies renouvelables seraient impossibles.*

Les directives européennes de 2009, de 2018 et de 2023 relatives à la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables affirment la compétence des États membres en matière de mise en place des régimes d'aide aux énergies renouvelables. Cette compétence est fondée sur le TFUE, qui reconnaît aux États membres le droit de contrôler les effets et les coûts de leurs régimes d'aide en fonction de leur potentiel<sup>812</sup>. Le régime de soutien public est déterminé et appliqué par les États membres. Les directives européennes successives ont affirmé la nécessité pour les États de garantir le bon fonctionnement des régimes d'aide nationaux et, à cet effet, de « *pouvoir contrôler les effets et les coûts de leurs régimes d'aide en fonction de leur potentiel* »<sup>813</sup> et de les adapter à leur potentiel de développement sur un territoire, en prenant en compte les ressources dont ils disposent.

Les directives européennes ont posé les fondations du soutien public aux énergies renouvelables. L'objectif associé à leur mise en place est d' « *améliorer la compétitivité des énergies renouvelables et d'inciter les entreprises à investir dans ces filières* »<sup>814</sup>.

Historiquement, l'instauration d'un régime d'aide à l'électricité produite à partir de sources renouvelables a pour objectif d'encourager le développement de la filière et d'atteindre les objectifs fixés en la matière. Confortant le diagnostic réalisé en 1996, le législateur européen admet que les régimes d'aide pour les énergies électriques produites à partir de sources renouvelables « *constituent une manière efficace de favoriser le déploiement de l'électricité renouvelable* »<sup>815</sup>. L'article 4 de la directive (UE) 2008/2001 porte sur les régimes d'aides à

---

<sup>811</sup> Commission européenne, Communication, Livre vert pour une stratégie communautaire « Énergie pour l'avenir : les sources d'énergie renouvelables », COM(96) 576, 20 novembre 1996.

<sup>812</sup> Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne du 25 mars 1957 dit « TFUE » signé à Rome, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958, articles 107 et 108.

<sup>813</sup> Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement n° 2018/1999 et la directive (UE) 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil, publiée au JOUE du 31 octobre 2023, cons. 22.

<sup>814</sup> LAMOUREUX M., *Droit de l'énergie, op. cit.*, par. 526 et s., p. 440 et s.

<sup>815</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, cons. 16.

l'électricité produite à partir de sources renouvelables et précise que ces régimes « *constituent une incitation à l'intégration de l'électricité produite à partir de sources renouvelables au marché* »<sup>816</sup>. Monsieur Carlos Manuel Alves reprend cette conception des régimes d'aide et s'attache à démontrer en quoi le marché est l'« *instrument privilégié de la promotion* » des énergies renouvelables. Il explique comment ces régimes d'aide sont des instruments « *normatif[s] et financier[s]* » qui permettent au législateur de stimuler le développement des énergies renouvelables « *en agissant sur l'offre mais aussi sur la demande* »<sup>817</sup>.

## b. Le contrôle des régimes de soutien public : le régime des aides d'État

L'Union européenne assure le contrôle des mécanismes de soutien afin d'en limiter les incidences sur le fonctionnement du marché, soit sur la concurrence<sup>818</sup>. L'instrument de ce contrôle est le régime des aides d'État<sup>819</sup>.

D'une part, l'article 107 du TFUE définit le principe de l'interdiction des aides d'État dans la mesure où elles sont de nature à fausser la concurrence dans le marché intérieur et à affecter les échanges entre États membres<sup>820</sup>. Dès lors, la Commission européenne est chargée d'apprécier la compatibilité des aides d'État qui lui sont notifiées avec le marché intérieur<sup>821</sup>.

Les mécanismes de soutien public sont des aides publiques parce qu'ils répondent aux deux critères retenus par l'Union européenne : ils sont financés au moyen de ressources de l'État et confèrent un avantage sélectif. Ils visent des producteurs d'énergie renouvelable déterminés affectant la concurrence et les échanges au sein de l'Union européenne, dès lors qu'ils affectent le marché de l'énergie<sup>822</sup>. La CJUE confirme ce point en retenant que les mécanismes de soutien constituent des aides d'État au sens du Traité précité dès lors qu'ils répondent aux quatre critères cumulatifs posés par la jurisprudence européenne<sup>823</sup>. À titre d'exemple, elle a retenu ce point

---

<sup>816</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, article 4.

<sup>817</sup> ALVES C. M., « Énergies renouvelables et droit de l'Union européenne entre marché intérieur et intérêt général », *Revue juridique de l'environnement*, 2014/2, n° 39, Février 2014, pp. 263-276.

<sup>818</sup> THIEFFRY P., Protection de l'environnement et aides d'État, Fasc. n° 2141, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

<sup>819</sup> *Ibid.*

<sup>820</sup> Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne du 25 mars 1957 dit « TFUE » signé à Rome, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958, article 107, par. 3, c).

<sup>821</sup> *Ibid.*

<sup>822</sup> LAMOUREUX M., *Droit de l'énergie*, op. cit., par. 528 et s., p. 440 et s.

<sup>823</sup> Commission européenne, Communication relative à la notion d'« aide d'État » mentionnée à l'article 107 § 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, COM (2016) C 262/01, publiée au JOUE du 19 juillet 2016.

concernant le mécanisme de soutien public par obligation d'achat de l'électricité d'origine éolienne dans sa décision du 19 décembre 2013 en exposant que « *doit être interprété en ce sens qu'un mécanisme de compensation intégrale des surcoûts imposés à des entreprises en raison d'une obligation d'achat de l'électricité d'origine éolienne à un prix supérieur à celui du marché dont le financement est supporté par tous les consommateurs finals de l'électricité sur le territoire national, constitue une intervention au moyen des ressources d'état* »<sup>824</sup>.

D'autre part, le TFUE prévoit une exception au principe de l'interdiction des aides d'État<sup>825</sup>. La directive (UE) 2018/2001 du 11 décembre 2018 réaffirme le principe de la compétence de la Commission européenne pour évaluer la compatibilité des aides mises en place par les États membres avec le marché intérieur. De manière générale, pour apprécier si une mesure d'aide peut être jugée compatible avec le marché intérieur, la Commission met en balance les effets positifs de la mesure d'aide pour atteindre un objectif d'intérêt commun et les effets négatifs, tels qu'une distorsion de la concurrence.

Certaines mesures de protection de l'environnement entrent dans le champ d'application de cette exception. Dans sa recherche doctorale, Monsieur Olivier Peiffert définit les mesures de protection de l'environnement comme les mesures « *qui ont pour objet la protection des éléments identifiés comme le noyau dur de l'environnement – la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage* »<sup>826</sup>.

Dans ce cadre, la Commission européenne a adopté et révisé des lignes directrices concernant les aides d'État en matière de protection de l'environnement et à l'énergie<sup>827</sup>. Les modalités d'appréciation de la compatibilité des aides relatives à l'énergie et à l'environnement avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 107 du TFUE y sont précisées. Dépourvues de valeur juridique, ces lignes directrices constituent de la « *soft law* »<sup>828</sup>. Elles fournissent aux

---

Voir, à titre d'exemple, les décisions : Tribunal de l'Union européenne, 22 avril 2016, n° T-50/06 RENV II et n° T-69/06 RENV II, Irlande et Aughinish Alumina Ltd c/ Commission ; CJCE, 11 juillet 1996, n° C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) et autres c/ La Poste et autres.

<sup>824</sup> CJUE, 2<sup>ème</sup> ch., 19 décembre 2013, n° C-262/12, Association Vent de colère !.

<sup>825</sup> Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne du 25 mars 1957 dit « TFUE » signé à Rome, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958, article 107, par. 3, c).

<sup>826</sup> PEIFFERT O., *L'application du droit des aides d'État aux mesures de protection de l'environnement*, Thèse de doctorat, Droit, Université de Lorraine, 2015, p. 40.

<sup>827</sup> Voir : Parlement européen, Résolution sur les lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie, 2021/2923(RSP), 21 octobre 2021 ; Commission européenne, Lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022, C/2022/481, publiée au JOUE du 18 février 2022.

<sup>828</sup> THIEFFRY P., Protection de l'environnement et aides d'État, Fasc. n° 2141, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

États membres et à leurs autorités de régulation une grille d'analyse de la pratique décisionnelle pour apprécier la compatibilité des aides avec le marché.

La compatibilité des mécanismes de soutien à la production des énergies renouvelables avec le régime des aides d'État européen a été admise dans une résolution du Parlement européen du 21 octobre 2021 sur ces lignes directrices<sup>829</sup>. En effet, ces aides s'inscrivent dans le cadre de la politique de promotion des énergies renouvelables et participent à l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement. Le document souligne que les aides d'État durables sur le plan environnemental sont « *essentiels à la réalisation des objectifs de l'Union en matière de climat, d'énergie et de protection de l'environnement ; est convaincu que la Commission doit déclarer clairement que toute aide doit être compatible avec l'accord de Paris et les objectifs sociaux et de transition écologique de l'Union* »<sup>830</sup>. La Commission européenne utilise la protection de l'environnement comme critère d'appréciation de la compatibilité avec le marché concurrentiel des mécanismes de soutien public aux énergies renouvelables<sup>831</sup>. La doctrine identifie ici un second rôle au contrôle fondé sur la législation en matière d'aides d'État, lequel serait employé par la puissance publique européenne au service de l'intérêt général. Monsieur Carlos Manuel Alves identifie un rôle « proactif » du contrôle des aides d'État, à savoir d'« *infléchir le fonctionnement du marché au profit de certains produits ou activités au nom de l'intérêt général* »<sup>832</sup>. Prenant l'exemple des énergies renouvelables, « *la compétitivité économique des énergies renouvelables* » serait renforcée au motif qu'elle contribuera à l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement<sup>833</sup>.

Plus précisément, la Commission européenne a précisé les modalités d'appréciation des aides relatives à la production de biogaz dans ses lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022. L'institution a précisé que ces aides seraient évaluées « *dans les conditions applicables aux aides à la réduction des émissions de gaz à effet de serre* »<sup>834</sup>. Utilisant le critère de la contribution à la protection de

---

<sup>829</sup> Parlement européen, Résolution sur les lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie, 2021/2923(RSP), 21 octobre 2021.

<sup>830</sup> *Ibid.*

<sup>831</sup> THIEFFRY P., Protection de l'environnement et aides d'État, Fasc. n° 2141, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

<sup>832</sup> ALVES C. M., « Énergies renouvelables et droit de l'Union européenne entre marché intérieur et intérêt général », *Revue juridique de l'environnement*, 2014/2, n° 39, Février 2014, pp. 263-276.

<sup>833</sup> ALVES C. M., « Énergies renouvelables et droit de l'Union européenne entre marché intérieur et intérêt général », *Revue juridique de l'environnement*, 2014/2, n° 39, Février 2014, pp. 263-276.

<sup>834</sup> Commission européenne, Lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022, C/2022/481, publiée au JOUE du 18 février 2022, point 223.

l'environnement, la Commission européenne a affirmé que les aides en faveur des biocarburants, des bioliquides, du biogaz (y compris le biométhane) et des combustibles issus de la biomasse ne peuvent être autorisées que « *dans la mesure où les carburants ou combustibles bénéficiant d'une aide sont conformes aux critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre de la directive (UE) 2018/2001* »<sup>835</sup>.

En outre, l'adoption de tels régimes de soutien public est une conséquence directe de la planification en matière d'environnement et d'énergie. Dans le cadre de sa recherche doctorale sur l'application du droit des aides d'État aux mesures de protection de l'environnement, Monsieur Olivier Peiffert a démontré en quoi le régime des aides d'état connaissait une application spécifique en droit de l'Union européenne en matière d'environnement. En se fondant sur l'étude des régimes d'aides à la production d'énergie renouvelable. Il note que le droit dérivé de l'Union européenne peut « *obliger les États membres à adopter des régimes d'aides publiques* »<sup>836</sup>. Les directives européennes en matière d'énergie renouvelable incitent, voire contraignent, les États membres à prendre les mesures nécessaires à la promotion du développement de la production d'énergie renouvelable<sup>837</sup>. Ces directives indiquent clairement la nature des mesures de promotion « *le législateur fait référence explicitement aux instruments de soutien comme les mécanismes de certificats verts, les aides à l'investissement et les exonérations fiscales* »<sup>838</sup>. Dès lors, l'autorisation des aides d'état favorisant la protection de l'environnement se fait au détriment des règles en matière de concurrence. Ainsi, dans le cadre du contrôle du régime des aides d'État, il semblerait que l'impératif de protection de l'environnement prend le pas sur l'objectif de protection du jeu de la concurrence ou du marché.

### c. L'évolution du soutien public vers des mécanismes de marché

Progressivement, l'Union européenne a incité les États membres à faire évoluer les régimes d'aide à la production d'énergie renouvelable vers des mécanismes reposant sur le fonctionnement du marché.

---

<sup>835</sup> Commission européenne, Lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022, C/2022/481, publiée au JOUE du 18 février 2022, article 4.1.2.1 « Aides en faveur de l'énergie renouvelable »

<sup>836</sup> PEIFFERT O., *L'application du droit des aides d'État aux mesures de protection de l'environnement*, op. cit., p. 583 et s.

<sup>837</sup> PEIFFERT O., *L'application du droit des aides d'État aux mesures de protection de l'environnement*, op. cit., p. 583 et s.

<sup>838</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, article 2 « Définitions », « Régimes d'aide ».

Les lignes directrices conditionnent la compatibilité de ces dispositifs à leur réformation<sup>839</sup>. La conception des dispositifs doit être guidée par trois objectifs<sup>840</sup>. D'une part, la Commission européenne entend rapprocher les dispositifs de soutien aux énergies renouvelables du jeu du marché afin de renforcer leur efficacité économique et de limiter le coût supporté par le consommateur final<sup>841</sup>. D'autre part, la Commission européenne entend privilégier le principe de la neutralité technologique. Enfin, elle vise à préserver la confiance des investisseurs en assurant la pérennité des dispositifs de soutien qui ont été décidés et à éviter toute démarche susceptible de les remettre en cause rétroactivement<sup>842</sup>.

Cette évolution du soutien public vers le jeu du marché poursuit deux finalités : la première consiste à renforcer l'efficacité économique et la seconde à limiter le coût supporté par le consommateur final. Les modalités de ces mécanismes évoluent en faveur d'une meilleure intégration du marché. Cette mutation porte sur deux aspects : la méthode d'allocation du soutien public et les modalités de rémunération.

Concernant la méthode d'allocation du soutien public aux énergies renouvelables, deux modalités coexistent : le guichet ouvert et la procédure de mise en concurrence. La première ouvre à toute installation éligible un droit à bénéficier d'un soutien alors que la seconde conduit à attribuer le soutien aux seuls lauréats d'une procédure de mise en concurrence. Dans le cadre de la transition vers le marché, le législateur européen incite les États membres à privilégier la seconde méthode. L'organisation d'une procédure d'appel d'offres ou d'un dialogue concurrentiel permet de « *déterminer le niveau d'aide nécessaire* » sans fausser le jeu de la concurrence<sup>843</sup>. Ces procédures constituent « *un élément clé pour accroître l'intégration de l'électricité renouvelable sur le marché, compte tenu des capacités différentes qu'ont les petits et les grands producteurs à répondre aux signaux du marché* »<sup>844</sup>.

Concernant la modalité de rémunération, elle prend deux formes : l'obligation d'achat et le complément de rémunération. Pour chacune, le montant de la rémunération vise, pour

---

<sup>839</sup> DEZOBRY G., « Les lignes directrices concernant les aides d'État à l'énergie : vers une évolution des modes de soutien aux énergies renouvelables », *Revue de l'Union européenne*, n° 588, Mai 2015, pp. 299-306.

<sup>840</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, article 4.

<sup>841</sup> Commission européenne, Communication, Énergies renouvelables : un acteur de premier plan sur le marché européen de l'énergie, COM(2012) 271 final, 6 juin 2012.

<sup>842</sup> *Ibid.*

<sup>843</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, cons. 16.

<sup>844</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, cons. 16.

chacune, à permettre au producteur de « *couvrir les coûts de leur installation tout en assurant une rentabilité normale de leur projet* »<sup>845</sup> par la vente du biogaz. Lorsque la production d'énergie renouvelable est commercialisée par obligation d'achat, toute quantité d'énergie injectée sur le réseau est achetée à un tarif d'achat, c'est-à-dire un prix d'achat fixé à l'avance dans un contrat d'achat. L'acheteur obligé de cette énergie soutenue est compensé par l'État de la différence entre le prix d'achat déterminé et le prix de vente sur le marché *via* le mécanisme de la compensation des charges de service public de l'énergie.

La production d'énergie renouvelable peut être commercialisée dans le cadre d'un mécanisme de complément de rémunération. Dans cette hypothèse, l'énergie est directement vendue sur le marché et une prime, dite « complément de rémunération », est appliquée afin de compenser l'écart entre les revenus tirés de cette vente et un niveau de rémunération de référence (lequel est calculé par rapport à la vente de l'énergie fossile)<sup>846</sup>. Le dispositif du complément de rémunération a pour objectif d' « *exposer les producteurs aux signaux des prix de marché de court terme, tout en leur garantissant une rémunération raisonnable* »<sup>847</sup>. Dans le cadre de la transition vers le marché, la Commission européenne prônerait l'abandon des tarifs de rachat au profit d'un tel système de prime<sup>848</sup>. Selon Monsieur le Professeur Stéphane Dezorby, l'instauration des mécanismes de soutien par complément de rémunération présenterait un intérêt lorsque les filières de production ont gagné en maturité et que les coûts ont diminué<sup>849</sup>. Selon ce dernier, il importe que :

*« Les décisions de production et d'investissement soient de plus en plus déterminées par les forces du marché et non par des niveaux de prix garantis définis par les pouvoirs publics. Toute aide restant nécessaire devrait dès lors compléter les prix du marché et non les remplacer, et se limiter au minimum nécessaire »*<sup>850</sup>.

À ce jour, le complément de rémunération n'est pas employé comme mode de soutien public pour la vente de biométhane produit par méthanisation injecté dans les réseaux. Le bénéfice d'un tel mécanisme est réservé aux producteurs de biométhane non-injecté dans les réseaux ou

---

<sup>845</sup> « Dispositifs de soutien aux énergies renouvelables », site internet de la CRE. Accessible en ligne, consulté le 19 mars 2019.

<sup>846</sup> Le niveau de référence est fixé selon le type d'installations par la puissance publique dans le cadre d'un arrêté tarifaire ou par le producteur dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence.

<sup>847</sup> « Dispositifs de soutien aux énergies renouvelables », site internet de la CRE. Accessible en ligne, consulté le 19 mars 2019.

<sup>848</sup> DEZOBRY G., « Les lignes directrices concernant les aides d'État à l'énergie : vers une évolution des modes de soutien aux énergies renouvelables », *Revue de l'Union européenne*, n° 588, Mai 2015, pp. 299-306.

<sup>849</sup> *Ibid.*

<sup>850</sup> DEZOBRY G., « Les lignes directrices concernant les aides d'État à l'énergie : vers une évolution des modes de soutien aux énergies renouvelables », *Revue de l'Union européenne*, n° 588, Mai 2015, pp. 299-306.



à l'électricité renouvelable<sup>851</sup>. Nous écarterons cette modalité de rémunération de nos développements.

## ***2) La transposition en matière de production de biogaz par méthanisation***

Différents régimes de soutien public ont été définis en matière de commercialisation du biogaz issu de méthanisation. La mise en place et l'évolution de ces régimes illustrent les incitations européennes en matière d'aide à la commercialisation des énergies renouvelables. Les régimes évoluent vers une meilleure intégration du marché<sup>852</sup>.

L'instauration d'un régime d'aide à la commercialisation du biogaz remonte aux années 2000, avec l'adoption de normes visant le développement de l'électricité produite à partir de sources renouvelables<sup>853</sup>. Parmi les différentes sources renouvelables visées par ce dispositif figurait la production d'électricité à partir de gaz. Par la suite, le dispositif a été précisé par des mécanismes de soutien public applicables aux autres valorisations du biogaz issu de méthanisation. Les régimes d'aide au biogaz issu de la méthanisation constituent aujourd'hui un corpus hétérogène. Ils se distinguent selon la production d'électricité ou de chaleur, l'injection dans les réseaux de gaz naturel ou encore l'utilisation comme carburant. Dans le cadre de notre recherche, nous n'étudierons que les régimes de soutien public à la commercialisation et à la traçabilité du biométhane injecté dans les réseaux. Les régimes se distinguent selon la méthode d'allocation de l'obligation d'achat, par guichet ouvert (a) ou après une procédure de mise en concurrence (b).

### **a. L'obligation d'achat allouée par guichet ouvert**

Concernant l'allocation du soutien par guichet ouvert, l'obligation d'achat allouée par guichet ouvert a été instituée par la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative au marché du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie<sup>854</sup>. Huit décrets et arrêtés des 21 ou 23 novembre

---

<sup>851</sup> C. énergie, articles L. 446-7 à L. 446-17.

<sup>852</sup> Cf. Annexe 9 - Les mécanismes de soutien public à la commercialisation du biométhane

<sup>853</sup> Voir, à titre d'illustration : la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, publiée au JORF n°35 du 11 février 2000.

<sup>854</sup> Loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative au marché du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, publiée au JORF du 4 janvier 2003.

2011<sup>855</sup> ont défini les modalités d'application d'attribution d'une obligation d'achat. Plusieurs réformes sont intervenues en vue de réviser ces modalités, parmi lesquelles le décret n° 2020-1428 et l'arrêté du 23 novembre 2020<sup>856</sup>.

Les articles D. 446-4 à D. 446-12-1 du code de l'énergie définissent les conditions d'octroi de l'obligation d'achat à tarif d'achat du biométhane. Il résulte de ces derniers que toute nouvelle installation de production qui remplit cumulativement trois conditions peut bénéficier de ce soutien public. La première condition porte sur la capacité de production de l'installation. Cette dernière doit présenter une production annuelle prévisionnelle de l'installation inférieure ou égale à 25 gigawattheures par an (petite installation). La deuxième condition porte sur les conditions de vente du biométhane. Le producteur ne vend sa production qu'à un seul cocontractant. La dernière condition porte sur les conditions de production de biométhane : le gaz doit être produit en installation de stockage de déchets non dangereux à partir de déchets ménagers et assimilés ou par la méthanisation en digesteur de produits ou déchets non dangereux<sup>857</sup>.

Le régime de soutien au biométhane s'articule autour d'une obligation d'achat. Via cette obligation d'achat, les producteurs bénéficient d'un tarif d'achat couvrant les coûts d'investissement et d'exploitation de leurs installations. Ce tarif d'achat varie selon la capacité maximale d'injection des installations et selon les intrants utilisés pour la production. Il est fixé par décret. La durée du contrat d'achat, et donc du bénéfice de ce tarif d'achat, est de 15 ans.

En 2023, trois textes ont modifié le cadre juridique de l'obligation d'achat du biométhane allouée en guichet ouvert en vue d'encourager la production de biométhane : le décret n° 2023-

---

<sup>855</sup> Ont été publiés au JORF n°270 du 22 novembre 2011, les décrets n° 2011-1594 du 21 novembre 2011 relatif aux conditions de vente du biométhane aux fournisseurs de gaz naturel, n° 2011-1595 du 21 novembre 2011 relatif à la compensation des charges de service public portant sur l'achat de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, n° 2011-1596 du 21 novembre 2011 relatif aux garanties d'origine du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel et n° 2011-1594 du 21 novembre 2011 relatif aux conditions de vente du biométhane aux fournisseurs de gaz naturel, publié au JORF n°270 du 22 novembre 2011.

Ont été publiés au JORF n°272 du 24 novembre 2011, les arrêtés du 23 novembre 2011 fixant la nature des intrants dans la production de biométhane pour l'injection dans les réseaux de gaz naturel, fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, relatif aux modalités de désignation de l'acheteur de biométhane de dernier recours, fixant la part du montant des valorisations financières des garanties d'origine venant en réduction des charges de service public portant sur l'achat de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel donnant droit à compensation, publiés au JORF n°272 du 24 novembre 2011.

<sup>856</sup> Décret n° 2020-1428 du 23 novembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation de l'obligation d'achat à un tarif réglementé du biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel et arrêté du 23 novembre 2020 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, publiés au JORF n°284 du 24 novembre 2020.

<sup>857</sup> Arrêté du 10 juin 2023 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°135 du 13 juin 2023.

456 du 10 juin 2023<sup>858</sup> et deux arrêtés en date du 10 juin 2023 fixant respectivement les conditions d'achat et le tarif d'achat du biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel livré au cocontractant en dépassement de la production annuelle prévisionnelle<sup>859</sup>. Adoptés dans le contexte de la crise russo-ukrainienne portant un risque pour l'approvisionnement en gaz naturel en France, ces textes visent à encourager le développement de la filière. À titre d'exemple, le décret n° 2023-456 du 10 juin comporte des dispositions de nature à conférer davantage de souplesse aux producteurs de biométhane en matière de modification de la production annuelle prévisionnelle ou de la capacité maximale de production des installations. L'arrêté du 10 juin 2023 relatif aux conditions d'achat du biométhane a modifié les formules de calcul du tarif d'achat et a créé une prime au profit des producteurs de biogaz autoconsommant une partie de leur production « *pour satisfaire les besoins en énergie de l'activité de pasteurisation, d'hygiénisation et/ ou de prétraitement des intrants et dans la mesure où cette autoconsommation correspond à celle d'un opérateur efficace* »<sup>860</sup>. Les révisions récentes nous permettent d'illustrer dans quelle mesure le cadre du soutien public à la production de biogaz est un instrument de la promotion du développement de la méthanisation.

#### b. L'obligation d'achat allouée après mise en concurrence

Concernant l'allocation du soutien public à l'issue d'une procédure de mise en concurrence, l'obligation d'achat allouée par appel d'offres a été introduite par l'ordonnance n° 2016-411 du 7 avril 2016 portant diverses mesures d'adaptation dans le secteur gazier<sup>861</sup>. Les dispositions législatives relatives à ces régimes d'aide figurent aux articles L. 446-4 et L. 446-5 du code de l'énergie. Les dispositions réglementaires applicables figurent à la Section 2 du Chapitre IV du Titre IV du Livre IV de la partie réglementaire du code de l'énergie<sup>862</sup>. Le dispositif s'applique à tous les types d'installations de production de biométhane sans limites de capacité de production maximale ou minimale. L'allocation du soutien public par une procédure d'appel d'offres a été conçue comme un mécanisme complémentaire à l'allocation du soutien par guichet ouvert pour les grandes installations de production.

---

<sup>858</sup> Décret n° 2023-456 du 10 juin 2023 relatif à la modification de la production annuelle prévisionnelle ou de la capacité maximale de production des installations de production de biométhane, publié au JORF n°135 du 13 juin 2023.

<sup>859</sup> Voir les deux arrêtés publiés au JORF n°135 du 13 juin 2023 : l'arrêté du 10 juin 2023 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel et l'arrêté du 10 juin 2023 fixant le tarif d'achat du biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel livré au cocontractant en dépassement de la production annuelle prévisionnelle.

<sup>860</sup> Arrêté du 10 juin 2023 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°135 du 13 juin 2023, Annexe.

<sup>861</sup> Ordonnance n° 2016-411 du 7 avril 2016 portant diverses mesures d'adaptation dans le secteur gazier, publiée au JORF n°83 du 8 avril 2016.

<sup>862</sup> C. énergie, articles R. 446-12-2 à R. 446-12-19.

La procédure d'appel d'offres peut être initiée par l'autorité administrative ou par le ministre chargé de l'énergie. Dans le premier cas, l'autorité administrative peut y procéder lorsque les capacités de production de biogaz injecté dans le réseau de gaz ne répondent pas aux objectifs de développement fixés dans les documents de planification (comme la PPE). Ces objectifs visent les techniques de production de biométhane ou la localisation géographique des installations spécifiques. Dans le second cas, le ministre chargé de l'énergie élabore un cahier des charges qu'il soumet à l'avis de la CRE<sup>863</sup>. La procédure de mise en concurrence est instruite par le régulateur, qui publie le cahier des charges et sélectionne les lauréats. La CRE intervient pour l'instruction initiale des candidatures, l'analyse de la compétitivité des offres déposées et la sélection des candidats<sup>864</sup>. Le régulateur transmet ensuite la liste des candidats sélectionnés au ministre qui désigne les lauréats<sup>865</sup>.

Le contrat d'achat définit les conditions du contrat d'achat. Il est sensible au prix de marché et résulte de l'offre du candidat. La sélection des lauréats est faite par la CRE en fonction de plusieurs critères : le prix de vente du biogaz injecté proposé par le candidat, la sécurité et la sûreté des réseaux et équipements, les capacités techniques, économiques, financières du candidat, le choix des sites, l'occupation des sols, utilisation du domaine public, les ressources destinées à la méthanisation dans chacun des territoires sur lesquels porte l'appel d'offres<sup>866</sup>. Dans sa délibération du 28 janvier 2021, la CRE a émis un avis favorable sur un projet de décret instituant de tels appels d'offres « *en ce qu'ils calquent les dispositions qui prévalent pour les installations de production d'électricité à partir d'énergie renouvelable qui donnent satisfaction* »<sup>867</sup>.

Le ministère chargé de l'énergie a lancé des procédures d'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel. Dans un premier temps, un appel d'offres a été lancé par le ministère intitulé « AO PPE2 Biométhane » portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de

---

<sup>863</sup> Lorsque les pouvoirs publics ont recours à l'appel d'offres, le régulateur formule un avis sur le projet de cahier des charges en application des articles R. 446-12-3 et R. 446-4 du code de l'énergie. À titre d'exemple, la CRE a pris un avis sur le projet de cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel dans une délibération en date du 14 avril 2022. CRE, délibération portant avis sur le projet de cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel, n° 2022-110, 14 avril 2022.

<sup>864</sup> BÉATRIX O., COIN R., *Droit de la régulation de l'énergie, op. cit.*, p. 145 et s.

<sup>865</sup> *Ibid.*

<sup>866</sup> C. énergie, article L. 446-5.

<sup>867</sup> CRE, délibération portant avis sur un projet de décret portant modification de la partie réglementaire du code de l'énergie relative aux dispositions particulières relatives à la vente de biogaz, n° 2021-28, 28 janvier 2021.

production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel a été lancé le 29 avril 2022 en application de l'article L. 446-5 du code de l'énergie<sup>868</sup>. Un cahier des charges avait été publié par la CRE, laquelle avait alors la charge d'instruire la procédure et de sélectionner les candidats<sup>869</sup>. La première période de cet appel d'offres, dont la date de début de dépôt des candidatures était initialement prévue au 2 décembre 2022, a été suspendue par le ministère *« afin d'introduire au préalable des mesures permettant de mieux prendre en compte la conjoncture économique (notamment le contexte inflationniste) et un seuil minimal de production annuelle prévisionnelle à 25 GWh PCS pour candidater à l'appel d'offres »*<sup>870</sup>.

Dans un second temps, le ministère chargé de l'énergie a publié un nouvel appel d'offres pour la réalisation d'installations de production de biométhane en date du 27 décembre 2023<sup>871</sup>. L'avis de marché porte sur une capacité totale de production de 1,6 TWh/an et s'adresse aux projets d'injection de biométhane supérieurs à 25 GWh/an. Les lauréats seront sélectionnés selon trois périodes : une première période de l'appel d'offres entre le 1<sup>er</sup> et le 15 février 2024 porte sur 500 GWh/an, une deuxième période entre le 9 et le 23 juin 2024 porte sur 550 GWh/an et une troisième période entre le 2 et le 16 décembre 2024 porte sur 550 GWh/an. Le cahier des charges de cet appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production de biogaz injecté dans un réseau de gaz naturel a été publié en décembre dernier<sup>872</sup>. Dans sa délibération du 29 juin 2023, la CRE a émis un avis favorable sur le projet de cahier des charges révisé de l'appel d'offres<sup>873</sup>. Selon le régulateur, le dispositif a vocation à pallier l'absence de dispositif de soutien pour les installations de production annuelle supérieure à 25 GWh dans l'attente de la mise en œuvre de nouveaux dispositifs de soutien : les certificats de production de biométhane<sup>874</sup>. Les lauréats bénéficieront d'un contrat d'achat du biométhane sur 15 ans. Ces capacités viendront en complément de celles bénéficiant de l'obligation d'achat. Au jour de la rédaction de cette thèse, aucun lauréat n'a été désigné à l'issue d'une telle procédure.

---

<sup>868</sup> CRE, cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'Installations de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel, AO PPE2 Biométhane injecté, Avril 2022.

<sup>869</sup> CRE, délibération portant avis sur le projet de cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel, n° 2022-110, 14 avril 2022.

<sup>870</sup> La suspension de la première période de l'appel d'offres AO PPE2 Biométhane injecté a été décidée par courrier envoyé par le MTES à la CRE en date du 1<sup>er</sup> décembre 2022.

<sup>871</sup> CRE, cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'Installations de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel, AO PPE2 Biométhane injecté, Décembre 2023.

<sup>872</sup> CRE, cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'Installations de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel, AO PPE2 Biométhane injecté, Décembre 2023.

<sup>873</sup> CRE, délibération portant avis sur un projet de cahier des charges révisé de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel, n° 2023-175, 29 juin 2023.

<sup>874</sup> *Ibid.*

## **B. Les mécanismes de traçabilité du biogaz injecté**

Des mécanismes de soutien extra-budgétaires complètent les régimes de soutien à la commercialisation : les dispositifs de traçabilité. Cette notion est définie comme la possibilité de suivre un objet aux différentes étapes de son acheminement<sup>875</sup>. Appliquée à la production d'énergie renouvelable, la traçabilité désigne la possibilité de certifier l'origine renouvelable d'une énergie et de la suivre de la production jusqu'à la consommation.

Les garanties d'origine du gaz renouvelable injecté dans le réseau de gaz naturel, les garanties d'origine du biogaz (1) et les certificats de production de biogaz (2) sont les trois dispositifs de traçabilité applicables au biométhane issu de méthanisation. Ils présentent la même valeur de certification de l'origine renouvelable du gaz mais se distinguent par leur fonctionnement. Conformément à l'article L. 445-3 du code de l'énergie, ces dispositifs permettent de prouver au client final raccordé à un réseau la part ou la quantité de gaz renouvelable que contient l'offre commerciale contractée auprès de son fournisseur de gaz naturel<sup>876</sup>.

### ***1) Les régimes des garanties d'origine du biométhane***

Le législateur a mis en place des mécanismes de certification de l'origine renouvelable pour chaque énergie renouvelable (a). Après avoir présenté la mise en place du régime des garanties d'origine et son évolution (b), nous en présenterons le fonctionnement (c).

#### **a. Les garanties d'origine, un mécanisme de certification de l'origine renouvelable**

Une garantie d'origine est définie comme le « *document électronique servant uniquement à prouver au client final qu'une part ou une quantité déterminée d'énergie a été produite à partir de sources renouvelables* »<sup>877</sup>. Le principe est qu'une « garantie d'origine » est émise pour chaque kilowattheure de biométhane produit et injecté dans les réseaux de gaz naturel<sup>878</sup>.

---

<sup>875</sup> *Petit Larousse illustré 2023.*

<sup>876</sup> C. énergie, article L. 446-18.

<sup>877</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, article 2.

<sup>878</sup> Cf. Annexe 10 - Le mécanisme des garanties d'origine du biométhane issu du code de l'énergie, Figure 1

Les garanties d'origine ont une fonction de certification et de traçabilité de l'énergie produite à partir de sources renouvelables<sup>879</sup>. Cette certification a pour objet de permettre à un fournisseur d'énergie de « *démontrer aux clients finals la part ou la quantité d'énergie produite à partir de sources renouvelables que contient le bouquet énergétique d'un fournisseur d'énergie et l'énergie fournie aux consommateurs ayant souscrit un contrat commercialisé avec une référence à la consommation d'énergie produite à partir de sources renouvelables* »<sup>880</sup>. La mise en place d'un dispositif de certification de l'origine renouvelable de l'énergie donne un cadre au développement d'offres d'« énergie verte ». Ces offres sont des offres de fourniture d'énergie dans le cadre desquelles les fournisseurs garantissent au client final qu'une certaine quantité d'énergie qu'il consomme a été produite à partir de sources renouvelables. Ces garanties d'origine permettent d'assurer aux consommateurs de gaz naturel ayant souscrit une offre de gaz renouvelable une traçabilité sur l'origine du gaz renouvelable, dès lors qu'il a été injecté dans le réseau de gaz naturel, et ce, quel que soit son lieu de consommation physique<sup>881</sup>. Les garanties d'origine constituent de véritables instruments de promotion des énergies renouvelables en ce qu'elles favorisent le développement des offres de fourniture d'énergie renouvelable. Selon la doctrine, elles permettent d'aboutir à une meilleure information des consommateurs « *concernant leur consommation d'énergie et l'origine de cette dernière* »<sup>882</sup>. Cette information favoriserait le choix du consommateur « *entre les diverses offres de fourniture disponibles sur le marché, choix susceptible, in fine, d'orienter le marché en faveur des énergies renouvelables grâce à une stimulation de la demande d'énergie verte* »<sup>883</sup>.

Ainsi, les offres de gaz verts sont proposées par des fournisseurs de gaz naturel qui ont acheté des garanties d'origine (sur le marché ou directement à un producteur). Ces offres ne sont pas encadrées : la proportion d'énergie verte dans ces offres ou la localisation des installations émettant la garantie d'origine est librement décidée par le fournisseur. En pratique, un fournisseur pourrait proposer une offre verte à un consommateur final présentant seulement 10% d'énergie verte (certifiée par une garantie d'origine) contre 90% d'énergie fossile. En pratique également, un fournisseur pourrait proposer une offre verte à un consommateur final situé dans le sud de la France une offre reposant sur des garanties d'origine émises par des

<sup>879</sup> ANDRIEU S., « Garanties d'origine et paquet « énergie propre » : entre continuité et nouveautés », *Énergie – Environnement – Infrastructures*, n° 8-9, dossier 28, Août-Septembre 2019.

<sup>880</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, cons. 55, article 19.

<sup>881</sup> C. énergie, articles L. 446-18 à L. 446-22-1.

<sup>882</sup> LAMOUREUX M., *Droit de l'énergie*, op. cit., par. 570 et s., p. 470 et s.

<sup>883</sup> *Ibid.*

installations de production installées dans le nord. En conclusion, si le système des garanties d'origine nous apparaît vertueux en ce qu'il permet de tracer l'origine de l'énergie consommée, nous estimons qu'un encadrement de la valorisation de ces dernières par les fournisseurs d'énergie pourrait être souhaitable.

## b. La mise en place du régime des garanties d'origine et son évolution

Le dispositif a vu le jour en droit l'Union européenne dans le cadre de la structuration du cadre juridique applicable aux énergies renouvelables, dans la directive n° 2001/77/CE du 27 septembre 2001<sup>884</sup>. Alors que le texte avait mis en place le premier système de garanties d'origine de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable<sup>885</sup>, ce dernier a vu son champ d'application étendu progressivement. Des garanties d'origine ont été instaurées pour l'énergie de chauffage et de refroidissement produite à partir de sources d'énergie renouvelable par la directive 2009/28/CE du 23 avril 2009<sup>886</sup> puis pour le gaz produit à partir de sources renouvelables par la directive n° 2018/2001 du 11 décembre 2018<sup>887</sup>.

Sous l'impulsion du droit de l'Union européenne, le premier mécanisme de soutien extra-budgétaire relatif au biogaz a été adopté par le législateur français dans la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010<sup>888</sup>. Celui-ci a été révisé à de nombreuses reprises, les principales réformes ayant été opérées par l'article 50 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019, l'article 4 de l'ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 ou par l'article 87 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021<sup>889</sup>. Si le mécanisme a été conçu pour certifier l'origine la traçabilité du biogaz issu de méthanisation injecté dans les réseaux, l'ordonnance n° 2021-236 en a étendu le régime à

---

<sup>884</sup> ANDRIEU S., « Garanties d'origine et paquet « énergie propre » : entre continuité et nouveautés », *Énergie – Environnement – Infrastructures*, n° 8-9, dossier 28, Août-Septembre 2019.

<sup>885</sup> Directive 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité, publiée au JOCE du 27 octobre 2001, article 5.

<sup>886</sup> Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, publiée au JOUE du 5 juin 2009, article 15.

<sup>887</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, cons. 59 et article 19.

<sup>888</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, publiée au JORF n°160 du 13 juillet 2010, article 92.

<sup>889</sup> Voir en ce sens : Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, publiée au JORF n°261 du 9 novembre 2019 ; Ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions de la directive n°2018/2001 du parlement européen et du conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et de la directive n°2019/944 du parlement européen et du conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, publiée au JORF n°54 du 4 mars 2021, article 4 ; Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, publiée au JORF n°0196 du 24 août 2021, article 87.



l'hydrogène injecté. Le texte a modifié l'article L. 445-3 du code de l'énergie en vue de créer une catégorie de garanties d'origine des gaz renouvelables, applicable à ce dernier.

Deux dispositifs des garanties d'origine coexistent : celui applicable à l'ensemble des gaz renouvelables injectés et celui spécifique au biogaz. Comme indiqué à l'article L. 446-18 du code de l'énergie, un producteur de biogaz peut faire le choix de demander pour quantité de biogaz la délivrance d'une garantie d'origine de gaz renouvelable ou d'une garantie d'origine de biogaz. Il ne peut pas bénéficier simultanément des deux types de garanties d'origine. Dans le cadre de notre étude, nous nous concentrerons sur l'étude du second.

Les modalités de fonctionnement ont été précisées par la réglementation : initialement, par le décret n° 2011-1596 du 21 novembre 2011 puis par les décrets du 24 décembre 2020 et décret n° 2022-1540 du 8 décembre 2022 et enfin par le décret n° 2024-681 du 4 juillet 2024 relatif au bénéfice des garanties d'origine de biogaz pour les collectivités territoriales et au droit préférentiel d'achat des garanties d'origine des producteurs de biométhane sous contrat d'obligation d'achat<sup>890</sup>. Les dispositions encadrant le dispositif figurent aux articles L. 446-1-20 à L. 446-22-1 et D. 446-17 à D. 446-44 du code de l'énergie.

### c. Le fonctionnement du système des garanties d'origine

Il existe un registre des garanties d'origine dont l'objectif est de suivre les garanties d'origine de la production à la consommation, et ainsi, de corrélérer la consommation physique et la vente contractuelle de l'énergie<sup>891</sup>.

L'émission des garanties d'origine se distingue selon le mode de commercialisation du biométhane, par soutien public ou non. Cette différence est issue de la loi n° 2019-1147, laquelle avait transposé en matière gazière les dispositions de la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 qui

---

<sup>890</sup> En ce sens, voir les décrets n° 2020-1700 du 24 décembre 2020 relatif aux modalités de résiliation du contrat conclu en application des articles L.446-2 ou L.446-5 du code de l'énergie en cas d'émission par le producteur d'une garantie d'origine portant sur du biogaz produit et injecté dans le réseau de gaz naturel et n° 2020-1701 du 24 décembre 2020 relatif aux garanties d'origine de biogaz injecté dans les réseaux de gaz naturel, publiés au JORF n°313 du 27 décembre 2020 ; décret n° 2022-1540 du 8 décembre 2022 relatif aux garanties d'origine de biogaz injecté dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°285 du 9 décembre 2022.

Décret n° 2024-681 du 4 juillet 2024 relatif au bénéfice des garanties d'origine de biogaz pour les collectivités territoriales et au droit préférentiel d'achat des garanties d'origine des producteurs de biométhane sous contrat d'obligation d'achat, publié au JORF n° 159 du 6 juillet 2024.

<sup>891</sup> C. énergie, article L. 445-4.

avait clarifié l'articulation entre le système des garanties d'origine et les dispositifs nationaux de soutien<sup>892</sup>.

Lorsqu'un producteur de biométhane ne bénéficie pas d'un mécanisme de soutien public pour la vente de sa production, les garanties d'origine sont émises à son bénéfice. Dans cette hypothèse, le producteur de biogaz peut valoriser ses garanties d'origine, c'est-à-dire les vendre. Ce dernier est libre de vendre sa production de biogaz et les garanties d'origine associées, indépendamment ou non. La commercialisation des garanties d'origine par le producteur constitue un complément de revenu pour ce dernier, s'ajoutant à la vente de la molécule de biogaz.

Lorsque le producteur de biogaz bénéficie d'un régime de soutien public à la commercialisation, les garanties d'origine sont émises au bénéfice de l'État ou transférées à la commune d'implantation de l'installation en faisant la demande. Dans cette hypothèse, le producteur de biométhane ne bénéficie pas d'un complément de revenus pour la vente des garanties d'origine. L'idée est que le soutien budgétaire couvre déjà ce mécanisme<sup>893</sup>. Lorsqu'elles sont émises au bénéfice de l'État, les garanties d'origine sont mises aux enchères sur une plateforme de marché. Les revenus de ces enchères par l'État financent le compte d'affectation spécial « Transition énergétique », lequel permet de rémunérer les producteurs d'énergies renouvelables<sup>894</sup>. Lorsqu'elles sont émises pour le compte d'une collectivité locale, les garanties d'origine sont librement valorisées par cette dernière<sup>895</sup>.

## ***2) Le mécanisme des certificats de production du biogaz, un dispositif de marché***

Le dispositif des certificats de production de biogaz est le second mécanisme de certification de l'origine renouvelable du biométhane<sup>896</sup>. Ce dispositif est issu de la loi n° 2021-1104 du

---

<sup>892</sup> Loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables, publiée au JORF n°48 du 25 février 2017.

<sup>893</sup> Assemblée nationale, ALFARANDI H., BOTHOREL E., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, n° 526, 26 novembre 2022, p. 382.

<sup>894</sup> Loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables, publiée au JORF n°48 du 25 février 2017, article 13.

<sup>895</sup> Cf. Annexe 10 - Le mécanisme des garanties d'origine du biométhane issu du code de l'énergie, Figure 2

<sup>896</sup> Cf. Annexe 11 - Le mécanisme des certificats de production de biogaz dit « CPB »

22 août 2021 et du décret n° 2022-640 du 25 avril 2022<sup>897</sup>. Les dispositions régissant son fonctionnement figurent aux articles L. 446-31 à L. 446-36 et R. 446-1 et suivants du code de l'énergie. Elles ont été complétées par différents textes réglementaires : le décret n° 2024-718 du 6 juillet 2024 relatif à l'obligation de restitution de certificats de production de biogaz et l'arrêté du 6 juillet 2024 relatif au dispositif des certificats de production de biogaz<sup>898</sup>.

Le cadre juridique du fonctionnement des certificats de production de biogaz présente le fonctionnement du dispositif (a) ainsi que les règles d'articulation avec les dispositifs de soutien public existants (b).

#### a. Le fonctionnement du dispositif des certificats de production de biogaz

D'une part, le dispositif repose sur l'attribution aux producteurs de biogaz qui en font la demande, de certificats de production de biogaz attestant de l'origine renouvelable de la production pour chaque mégawattheure de gaz injecté dans les réseaux de gaz naturel. Ces certificats sont des biens meubles « négociables » qui peuvent être détenus, acquis ou cédés par les producteurs de biogaz, les fournisseurs de gaz naturel ou par toute autre personne morale<sup>899</sup>. Les producteurs de biogaz commercialisent indépendamment la molécule de biométhane injecté et les certificats de production de biogaz. À l'instar du mécanisme des garanties d'origine, la commercialisation des certificats par les producteurs de biogaz leur permet de recevoir un revenu complémentaire au revenu de la vente du biogaz. Tout producteur souhaitant bénéficier de ce mécanisme pour couvrir l'intégralité des coûts de production du biométhane pourrait négocier « *leurs conditions de rémunération avec un fournisseur de gaz en contrepartie de la fourniture de certificats de production de biogaz* »<sup>900</sup>.

Le législateur a défini les conditions de délivrance des certificats à l'article L. 446-38 du code de l'énergie. Premièrement, seules les installations de production ne bénéficiant pas des dispositifs de soutien peuvent bénéficier des certificats de production de biogaz.

---

<sup>897</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, publiée au JORF n°0196 du 24 août 2021, article 95.

<sup>898</sup> Décret n° 2024-718 du 6 juillet 2024 relatif à l'obligation de restitution de certificats de production de biogaz et arrêté du 6 juillet 2024 relatif au dispositif des certificats de production de biogaz, publiés au JORF n°160 du 7 juillet 2024.

<sup>899</sup> C. énergie, article L. 446-32.

<sup>900</sup> Rép. min., n° 38794, JOAN 15 juin 2021, p. 4880, PANCHER B.

Deuxièmement, le respect des critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre par les producteurs conditionne la délivrance des certificats<sup>901</sup>.

D'autre part, le dispositif repose sur la création d'obligations à la charge des fournisseurs de gaz naturel en matière de développement des énergies renouvelables concernant la restitution à l'État des certificats de production de biogaz. Les fournisseurs de biogaz obligés peuvent se libérer de cette obligation soit en produisant du biogaz et en sollicitant l'attribution de certificats correspondants, soit en acquérant de tels certificats auprès des producteurs<sup>902</sup>.

#### b. L'articulation avec les dispositifs de soutien public existants

**[Un mécanisme complémentaire]** Le dispositif des certificats de production de biogaz a été conçu comme un « *dispositif complémentaire de soutien à la production de biogaz* »<sup>903</sup>. Originalité française, sa mise en place répond à plusieurs objectifs énumérés à l'article L. 446-31 du code de l'énergie. L'instauration du mécanisme a pour objectif d'encourager la production de biogaz injecté dans les réseaux de gaz naturel, et par là, concourir à l'atteinte des objectifs de la PPE.

Tout d'abord, les certificats ont pour objet d'attester l'origine renouvelable du gaz livré aux clients finals<sup>904</sup>. Ensuite, l'article R. 446-121 du code de l'énergie prévoit que la réduction des émissions de gaz à effet de serre associée à la production du biométhane correspondant à un certificat de production de biogaz peut faire l'objet d'une « *comptabilisation pour le site de consommation concerné dans le cadre du système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre* »<sup>905</sup>.

La CRE a commenté la mise en place du dispositif dans une délibération en date du 17 mars 2022<sup>906</sup>. En tant que mécanisme exclusif du soutien via un contrat d'obligation d'achat, le dispositif des certificats de production de biogaz est conçu comme un « *mécanisme complémentaire au guichet ouvert [...] pour poursuivre et intensifier sa dynamique de*

---

<sup>901</sup> Cf. Partie 2 Titre 1 Chapitre 2 : La limite des incidences environnementales des projets de méthanisation (les critères de durabilité)

<sup>902</sup> C. énergie, article L. 446-42.

<sup>903</sup> Sénat, Amendement au projet de loi relatif à la lutte contre le dérèglement climatique, 1<sup>ère</sup> lecture, 10 juin 2021, Adopté.

<sup>904</sup> C. énergie, article R. 446-120.

<sup>905</sup> C. énergie, article R. 446-121.

<sup>906</sup> CRE, délibération portant avis sur le projet de décret d'application du dispositif d'obligation de restitution de certificats de production de biogaz, n° 2022-83, 17 mars 2022.

développement [de la filière de méthanisation] »<sup>907</sup>. Il ne repose pas sur un financement public mais sur la dynamique de la filière dès lors que « *ce sont les acteurs de la filière, guidés par la réglementation et la dynamique du marché, qui augmenteront le volume de production global de biométhane en finançant de nouvelles unités de méthanisation* »<sup>908</sup>. Le mécanisme des certificats de production permettrait de pallier les difficultés des finances publiques à soutenir la filière tout en permettant l'atteinte des objectifs de développement de celle-ci<sup>909</sup>.

**[L'articulation avec les dispositifs de soutien public existants]** Comme nous l'avons déjà précisé, les certificats de production et les garanties d'origine du biogaz présentent la même fonction de certification de l'origine du biogaz en vertu de l'article L. 445-3 du code de l'énergie. Toutefois, le dispositif des certificats de production de biogaz doit être distingué des autres mécanismes de traçabilité.

Les législateurs européen et français soulignent la distinction entre ces deux dispositifs.

Dans le cadre des débats parlementaires entourant le vote de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, Monsieur le député Stéphane Demilly a précisé que « *ces certificats de production ne seraient pas liés aux garanties d'origine, afin que ces dernières puissent être commercialisées librement par les producteurs* », et ce, conformément aux dispositions européennes<sup>910</sup>. En outre, la CRE a indiqué être « *opposée à l'assimilation des certificats verts aux garanties d'origine* » dans les éléments communiqués au Sénat à l'occasion de la mission d'information sur la méthanisation<sup>911</sup>. L'article L. 446-40 du code de l'énergie affirme le principe de non-cumul entre un certificat de production de biogaz et d'une garantie d'origine de gaz renouvelable pour une même quantité de gaz. La directive n° 2018/2001 souligne la nécessité

---

<sup>907</sup> Rép. min., n° 38794, JOAN 15 juin 2021, p. 4880, PANCHER B.

<sup>908</sup> *Ibid.*

<sup>909</sup> Rép. min., n° 38794, JOAN 15 juin 2021, p. 4880, PANCHER B. : « *Les finances publiques étant contraintes et apparaissant dès lors comme insuffisantes pour atteindre l'objectif fixé par la loi, la mise en place d'un mécanisme extra-budgétaire de soutien de la production de biogaz injecté est essentielle, à la fois pour atteindre les volumes attendus, baisser les coûts de production et développer une filière industrielle créatrice de valeur ajoutée locale. Les finances de l'État ne sont pas engagées. Ce sont les acteurs de la filière, guidés par la réglementation et la dynamique du marché, qui augmenteront le volume de production global de biométhane en finançant de nouvelles unités de méthanisation* ».

<sup>910</sup> Ces éléments adressés par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) à la commission des affaires économiques du Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi « Climat et résilience ». Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, 225 p.

<sup>911</sup> *Ibid.*

de distinguer les « certificats verts » utilisés pour les régimes d'aides et les garanties d'origine<sup>912</sup>.

En second lieu, le mécanisme des certificats de production de biogaz doit être articulé avec les autres dispositifs de soutien public, comme rappelé par la CRE dans sa délibération du 17 mars 2022. L'autorité de régulation a identifié un risque d'inefficacité de l'action publique en raison de la coexistence de « *deux dispositifs de soutien distincts [...] simultanément pour les mêmes projets de production de biométhane* ». Dans ce contexte, elle recommande de donner la priorité aux dispositifs de marché (certificats de production de biogaz, procédure de mise en concurrence) par rapport à l'obligation d'achat issue du guichet ouvert (non sensible à la concurrence). La CRE a préféré le dispositif des certificats de production de biogaz par rapport aux dispositifs de l'obligation d'achat allouée par guichet ouvert pour les petites installations. En outre, selon le régulateur, le recours aux appels d'offres devrait être réservé aux installations ne parvenant pas à se développer dans le cadre du dispositif de marché de certificats de production de biogaz<sup>913</sup>.

Les mécanismes de commercialisation du biogaz et du digestat ont été présentés dans la première Section de ce Chapitre consacré au cadre de la valorisation des produits de la méthanisation. En sus, nous avons pu observer dans quelle mesure la vente du digestat et du biogaz a été autorisée dans des temporalités différentes. En effet, si la possibilité de commercialiser le digestat est récente, celle de vendre le biogaz destiné à être injecté dans les réseaux est établie depuis plusieurs années.

La vente du biométhane peut être réalisée dans différents cadres : auprès d'un fournisseur ou d'un consommateur, dans le cadre d'un soutien public ou non. Nous observons que les règles juridiques organisent le soutien de la filière à travers cette commercialisation. Les règles de soutien ont été développées pour accompagner le développement des filières de production d'énergies renouvelables. Elles ont été répliquées à la commercialisation du biogaz. En ce sens, le cadre juridique en la matière traduit et exécute les volontés politiques de transition énergétique. Ce cadre est un moyen d'assurer la promotion du développement des énergies

---

<sup>912</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, cons. 55.

<sup>913</sup> CRE, délibération portant avis sur le projet de décret d'application du dispositif d'obligation de restitution de certificats de production de biogaz, n° 2022-83, 17 mars 2022.

renouvelables. Ainsi, la matière juridique est ici un véritable instrument des politiques publiques assurant la promotion de la filière.

La possibilité de vendre du digestat est récente. Elle résulte de l'évolution de la qualification juridique du digestat issu de méthanisation, du statut de déchet à celui de produit. Cette réforme s'explique par la mobilisation de la filière agricole souhaitant valoriser la production d'une matière fertilisante pouvant être utilisée sur les terres agricoles. Ici aussi, la matière juridique traduit la volonté politique de promouvoir le développement de la méthanisation, à travers la valorisation du digestat.

## SECTION 2. LES PROCEDURES ENCADRANT L'UTILISATION DES PRODUITS DE LA METHANISATION

Les procédures encadrant l'utilisation du biométhane et du digestat ont pour objet de définir le cadre de leur utilisation dans des conditions permettant de valoriser la filière de méthanisation tout en assurant la prévention des atteintes à l'environnement. Leur édition illustre les efforts du législateur de conciliation des objectifs de promotion et de maîtrise des risques. Nous étudierons respectivement les procédures de raccordement des installations de production et d'injection du biométhane dans les réseaux de gaz naturel (I) et les procédures d'épandage du digestat sur les terres agricoles (II).

### ***I. Le raccordement des installations de production et l'injection du biométhane dans les réseaux de gaz naturel***

La reconnaissance du droit d'accès des producteurs de biogaz aux réseaux de gaz naturel fonde leur droit de demander le raccordement de leur installation de production et l'injection de leur production dans le réseau de gaz naturel.

À titre liminaire, réaliser une distinction nous semble nécessaire. Le droit d'accès des producteurs de biogaz, de gaz renouvelables ou de gaz bas-carbone n'est pas un droit à injecter ces produits dans le réseau. Il correspond à un droit de raccorder une installation de production aux réseaux de gaz naturel sous réserve de respecter les conditions définies par les gestionnaires de ces réseaux. Ces dernières portent respectivement sur les conditions de raccordement et les conditions d'injection. Un accès au réseau peut être refusé si ces conditions ne sont pas respectées.

Le comité de règlement des différends et des sanctions (ci-après « CoRDiS ») a confirmé cette distinction entre droit d'accès au réseau et droit à injecter une production dans la décision n° 08-38-21 du 4 novembre 2021 sur le différend qui a opposé les sociétés Gazonor et GRTgaz. Dans cette affaire, la société Gazonor avait formé un recours au motif qu'en limitant l'injection du gaz de mine qu'elle produisait par elle sur le réseau de transport de gaz fondé sur une absence de capacité d'accueil de la zone où elle injectait, GRTgaz avait entravé « *son droit d'accès au*



*réseau de transport du gaz* »<sup>914</sup>. La formation a décidé que l'accès au réseau pouvait être légalement limité « *pour des motifs tenant à la préservation du bon fonctionnement et du niveau de sécurité des infrastructures de gaz naturel* » par GRTgaz<sup>915</sup>. Cette décision a fait l'objet d'un appel devant la Cour d'appel de Paris. Dans un arrêt en date du 26 octobre 2023, la juridiction a précisé les modalités de limitation de l'accès au réseau, en appréciant notamment la mise en œuvre des moyens raisonnables pour maximiser les injections de gaz par la société requérante<sup>916</sup>. En conséquence, il apparaît que le droit d'injection peut être limité en raison de multiples contraintes (travaux sur le réseau de gaz naturel, baisse ponctuelle ou pérenne de la consommation de gaz, etc.). À ce titre, le droit à l'injection n'est pas un droit absolu. La Cour d'appel de Paris a complété la position du CoRDIS en estimant que le gestionnaire de réseau était tenu d'une obligation de moyens, celle de « *faire ses meilleurs efforts* » pour permettre l'injection du biométhane mais non d'une obligation de résultat. Cette interprétation jurisprudentielle peut être mise en perspective avec l'obligation des producteurs de biométhane d'adapter leur injection en fonction de la capacité d'absorption de la zone<sup>917</sup>. Une distinction entre droit d'accès et droit à l'injection existe donc bien.

L'article D. 446-13 du code de l'énergie corrobore cette analyse en ce qu'il distingue les deux contrats qui lient le gestionnaire du réseau et un producteur de biométhane souhaitant se raccorder à un réseau : un contrat de raccordement et un contrat d'injection. Le premier a pour objet de déterminer les conditions du raccordement des installations de production au réseau (A). L'objectif est de s'assurer que l'accès au réseau n'est pas empêché par « *un manque de capacité ou des motifs techniques* »<sup>918</sup>. Le second a pour objet de déterminer les conditions d'injection du biométhane dans le réseau de gaz naturel (B). L'objectif est d'assurer que cette injection ne crée pas de risque relatif à « *l'intégrité et à la sécurité des réseaux ou des installations de gaz naturel liquéfié* »<sup>919</sup>.

<sup>914</sup> CoRDIS, Décision, 4 novembre 2021, n° 08-38-21, Gazonor c/GRTgaz.

<sup>915</sup> CoRDIS, Décision, 4 novembre 2021, n° 08-38-21, Gazonor c/GRTgaz.

Voir le commentaire de décision : CRE, Recueil du Comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS), 2002-2023, Mars 2024, p. 164.

<sup>916</sup> CA Paris, 5<sup>ème</sup> ch., 26 octobre 2023, n° 21/21143, Gazonor c/ GRTgaz, Inédit.

Voir le commentaire de décision : CRE, Recueil du Comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS), 2002-2023, Mars 2024, p. 164.

<sup>917</sup> C. énergie, article D. 446-13, al. 7 : « *Le débit injecté doit être en permanence adapté à la capacité d'absorption du réseau* ».

<sup>918</sup> C. énergie, article D. 446-13.

<sup>919</sup> CRE, délibération portant décision sur les mécanismes encadrant l'insertion du biométhane dans les réseaux de gaz, n° 2019-242, 14 novembre 2019.

## **A. Les conditions de raccordement**

Les conditions de raccordement ont été définies par les gestionnaires de réseaux dans leurs procédures de raccordement des installations de production de biométhane aux réseaux (1). Le législateur a aménagé les règles de financement des ouvrages de raccordement et d'injection en vue de soutenir l'essor de la filière (2).

### ***1) La procédure et les conditions relatives au raccordement***

La procédure de raccordement des installations de production de biométhane à un réseau de gaz naturel désigne l'ensemble des étapes permettant le raccordement physique d'une installation de production de biométhane à un réseau de gaz naturel par le biais d'ouvrages de raccordement et la définition des conditions d'injection du biométhane produit au point physique d'injection ainsi que les services associés en application de l'article D. 446-13 du code de l'énergie<sup>920</sup>. Afin de raccorder les installations de production de biométhane aux réseaux de gaz naturel, les producteurs doivent respecter cette procédure. Les installations des producteurs sont susceptibles d'être raccordées aux réseaux publics de distribution ou aux réseaux de transport de gaz naturel conformément au « droit à l'injection ».

Les procédures de raccordement précisent les étapes d'un projet entre son entrée dans le registre de capacité biométhane et sa mise en service ainsi que les différentes études à mener pour permettre le raccordement d'un projet de production de biométhane au réseau<sup>921</sup>.

La CRE a un rôle central dans la définition des conditions de raccordement des installations de production de biométhane aux réseaux de gaz naturel en application du code de l'énergie. D'une part, l'article L. 134-2 du code de l'énergie dispose que le régulateur précise les conditions de raccordement et d'utilisation des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel. D'autre part, en application des articles L. 453-2 et L. 453-6, elle approuve les conditions de raccordement et les tarifs d'utilisation de ces réseaux.

---

<sup>920</sup> GRTgaz, Procédure de raccordement et des conditions générales du contrat de raccordement et d'injection dans le réseau de transport de gaz de GRTgaz des installations de production de biométhane, Janvier 2022, p. 2.

Voir également : CRE, délibération portant approbation de la procédure de raccordement et des conditions générales du contrat de raccordement et d'injection dans le réseau de transport de gaz de GRTgaz des installations de production de biométhane, n° 2022-06, 13 janvier 2022.

<sup>921</sup> *Ibid.*

La procédure de raccordement distingue plusieurs phases.

La première est la définition du réseau de gaz naturel sur lequel sera raccordée une installation de production en vue d'injecter le biométhane. Les gestionnaires instruisent conjointement la demande du porteur de projet et définissent conjointement le gestionnaire du réseau qui raccordera l'unité de production de biogaz. En application des dispositions issues du « droit à l'injection », ce choix se fait en cohérence avec le zonage de raccordement, qu'il ait déjà été approuvé par la CRE ou qu'il soit à réaliser. En effet, le zonage de raccordement, prévu par l'article D. 453-21 du code de l'énergie, a pour objectif de définir « *pour chaque zone du territoire métropolitain continental située à proximité d'un réseau de gaz naturel, le réseau le plus pertinent d'un point de vue technico-économique pour le raccordement d'une installation de production de biogaz* »<sup>922</sup>. À l'occasion de cette première étape, le gestionnaire de réseau remet une première étude au porteur de projet<sup>923</sup>.

La deuxième est l'inscription du porteur de projet sur le registre de gestion des capacités. Cette inscription d'une installation de production de biogaz au registre est obligatoire dès lors qu'elle est raccordée à un réseau de gaz en application de la délibération n°2022-200 du 7 juillet 2022 de la CRE<sup>924</sup>. La mise en place de ce registre ainsi que la procédure de gestion des réservations de capacité ont été décidées par les gestionnaires de réseaux en « GT injection » et publiées par la CRE. Ce registre met en place un système de réservation de capacités, spécifique à une zone d'injection<sup>925</sup>. La zone d'injection est définie comme une « *zone constituée d'un réseau de transport régional et des zones de distribution aval qui y sont raccordées* », dans laquelle les premiers projets arrivés réservent une capacité d'injection de biométhane sur la zone en question<sup>926</sup>. Le principe attaché au registre des capacités est la règle du « premier arrivé premier servi » : un porteur de projet entré en premier dans le registre des capacités dispose « *d'un droit d'injection prioritaire sur les porteurs de projets entrés postérieurement dans le registre des*

---

<sup>922</sup> CRE, délibération portant décision sur les mécanismes encadrant l'insertion du biométhane dans les réseaux de gaz, n° 2019-242, 14 novembre 2019.

<sup>923</sup> Les études de phase 1 sont respectivement les études de faisabilité pour les gestionnaires de réseaux de distribution pour le gestionnaire du réseau de distribution et l'information sur le raccordement pour les gestionnaires de réseaux de transport pour le gestionnaire du réseau de transport.

<sup>924</sup> CRE, délibération portant décision sur les modalités d'établissement de la procédure de gestion des réservations de capacité d'injection de gaz renouvelable et de gaz de récupération sur les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel, n° 2022-200, 7 juillet 2022.

<sup>925</sup> CRE, délibération portant décision sur les mécanismes encadrant l'insertion du biométhane dans les réseaux de gaz, n° 2019-242, 14 novembre 2019.

<sup>926</sup> CRE, délibération portant décision sur les mécanismes encadrant l'insertion du biométhane dans les réseaux de gaz, n° 2019-242, 14 novembre 2019, pp. 8-9.

*capacités* »<sup>927</sup>. L'inscription au registre de gestion des capacités est effectuée lors de la commande d'une étude détaillée en distribution et étude de faisabilité en transport. Cette inscription marque l'entrée dans la file d'attente du raccordement au réseau.

Lors de cette étape, les gestionnaires de réseaux informent les producteurs du profil de consommation sur la zone à laquelle ils envisagent de se raccorder, de sa capacité d'accueil, et du montant du raccordement<sup>928</sup>. Le gestionnaire de réseau remet une deuxième étude au porteur de projet, respectivement appelée « l'étude détaillée » par le gestionnaire de réseau de distribution et l'« étude de faisabilité » par les gestionnaires de réseau de transport<sup>929</sup>.

La troisième étape renvoie à l'ensemble des procédures entre l'inscription sur le registre et la mise en service de l'exploitation. Durant cette période, se succèdent la remise d'une étude détaillée engageante, l'accord entre le porteur de projet et le gestionnaire du réseau, le dépôt et l'instruction du dossier ICPE par le porteur de projet en vue d'obtenir une autorisation pour la réalisation de son projet et la signature du contrat de raccordement et d'injection entre ces derniers.

Les conditions de raccordement d'une installation de production de biométhane à un réseau de gaz naturel sont définies dans le contrat de raccordement conclu entre le producteur et le gestionnaire du réseau sur lequel le raccordement est envisagé. Ce contrat définit les conditions techniques, juridiques et financières dans lesquelles le gestionnaire réalise les travaux et la mise en service des installations de raccordement de l'unité de production.

La procédure de raccordement fait l'objet de révisions régulières, s'adaptant aux évolutions normatives et aux besoins des gestionnaires de réseau. Elle est révisée par approbation de la CRE et publiée par le gestionnaire du réseau qui l'a proposée.

---

<sup>927</sup> CRE, délibération portant décision sur les modalités d'établissement de la procédure de gestion des réservations de capacité d'injection de gaz renouvelable et de gaz de récupération sur les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel, n° 2022-200, 7 juillet 2022.

Voir également : GT Injection Biométhane (GRTgaz, Teréga, GRDF, SPEGNN), Procédure de gestion des capacités d'injection de gaz renouvelable et de récupération sur les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel, Juillet 2022.

<sup>928</sup> CRE, délibération portant décision sur les mécanismes encadrant l'insertion du biométhane dans les réseaux de gaz, n° 2019-242, 14 novembre 2019.

<sup>929</sup> Lors de cette phrase, les études sont respectivement les études de faisabilité pour les gestionnaires de réseaux de distribution pour le gestionnaire du réseau de distribution et l'information sur le raccordement pour les gestionnaires de réseaux de transport pour le gestionnaire du réseau de transport.

L'étude de cette procédure nous permet à nouveau d'illustrer l'extension du champ d'application du cadre juridique conçu pour la méthanisation aux autres filières de production de gaz verts. La procédure de raccordement des installations de production a été conçue spécifiquement pour permettre l'injection de biogaz issu d'installation de méthanisation injecté dans les réseaux de gaz naturel. L'extension du bénéfice du droit d'accès aux producteurs de gaz renouvelables, bas-carbone et de récupération à l'article L. 111-97 du code de l'énergie a conduit les gestionnaires à étendre le champ d'application des procédures de raccordement, du fonctionnement du registre des capacités<sup>930</sup> et des conditions de raccordement à l'ensemble des installations de production de gaz verts.

## ***2) L'aménagement des règles de financement des ouvrages de raccordement et d'injection***

L'aménagement des règles de financement du raccordement des installations de production aux réseaux est une mesure en faveur du développement de la filière. À travers elles, le législateur a entendu réduire le coût supporté par tout producteur de biogaz souhaitant se raccorder à un réseau.

Ces règles de financement portent sur les coûts du raccordement, c'est-à-dire les coûts du financement des ouvrages de raccordement et d'injection et sur les coûts de renforcement des réseaux induits par le développement de l'injection. Nous étudierons les aménagements des règles de financement afférentes à ces deux postes de coûts : la réfaction tarifaire sur les ouvrages de raccordement et d'injection (a) et la contribution au financement des ouvrages de renforcement des réseaux de gaz naturel par leurs tarifs d'utilisation (b).

### **a. La réfaction tarifaire, un financement des ouvrages de raccordement et d'injection**

La loi n° 2017-227 du 24 février 2017 a introduit le principe d'une réfaction au profit des producteurs de biométhane injecté dans le réseau de distribution de gaz naturel, par lequel les coûts de raccordement aux réseaux de gaz naturel des installations de production de biogaz sont

---

<sup>930</sup> CRE, délibération portant décision sur les modalités d'établissement de la procédure de gestion des réservations de capacité d'injection de gaz renouvelable et de gaz de récupération sur les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel, n° 2022-200, 7 juillet 2022.

pris en charge par les tarifs d'utilisation de ces réseaux<sup>931</sup>. La notion de réfaction est définie comme la « *portion des coûts de raccordement financée par les tarifs de transport ou de distribution de gaz naturel, qui vient réduire la partie des investissements à la charge d'un utilisateur de réseau* »<sup>932</sup>. Les dispositions relatives à ce dispositif figurent aux articles L. 452-1 et L. 452-1-1 du code de l'énergie respectivement relatifs aux tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution.

Le mécanisme de la réfaction tarifaire permet de réduire le montant à la charge du producteur dans le cadre de l'opération de raccordement. Le bénéfice de cette réfaction est acté dans le contrat de raccordement signé entre le gestionnaire de réseau et le producteur. Les débats parlementaires précédant l'adoption de cette loi mettent en lumière les motivations du législateur quant à l'adoption d'une telle disposition. L'extension de la réfaction tarifaire au biométhane a été conçue comme une mesure de soutien au développement de la méthanisation. La mesure avait été justifiée comme permettant « *de réduire la part des coûts de raccordement à certains réseaux de transport et de distribution de gaz naturel mis à la charge des porteurs de projets d'installations de production de biométhane, en la transférant sur les autres utilisateurs de ces réseaux* »<sup>933</sup>. Ainsi, son objectif était de « *faciliter la réalisation de tels projets* »<sup>934</sup>. La réfaction est applicable pour le financement des installations raccordées aux réseaux public de distribution<sup>935</sup> et aux installations raccordées aux réseaux de transport de gaz naturel<sup>936</sup>. Dans une approche économique, le législateur relevait que l'impact de la prise en charge par la collectivité d'une partie des coûts de raccordement des installations de production de gaz renouvelable « *sur les tarifs [d'utilisation des réseaux] sera « très négligeable » au vu du faible développement actuel de la filière* » et constituera « *un effet de levier important pour la réalisation de nouveaux projets, avec pour enjeu d'atteindre les objectifs fixés par la loi* -

---

<sup>931</sup> Loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables, publiée au JORF n°48 du 25 février 2017.

<sup>932</sup> CRE, délibération portant décision sur les mécanismes encadrant l'insertion du biométhane dans les réseaux de gaz, n° 2019-242, 14 novembre 2019.

<sup>933</sup> Assemblée nationale, Amendement au projet de loi relatif à lutte contre le dérèglement climatique, 1<sup>ère</sup> lecture, COM-1804, 31 mai 2021, Adopté.

<sup>934</sup> *Ibid.*

<sup>935</sup> Pour le réseau de distribution de gaz naturel, la réfaction n'est applicable que sur « *les réseaux publics de distribution de gaz naturel qui ne sont pas concédés en application de l'article L. 432-6 [du code de l'énergie] et qui ont pour société gestionnaire une société mentionnée à l'article L. 111-61 [du même code]* » (article L. 452-1-1 du code de l'énergie), c'est-à-dire « *une société gestionnaire d'un réseau de distribution d'électricité ou de gaz qui dessert, sur le territoire métropolitain continental, plus de 100 000 clients* » (article L. 111-61 du même code).

<sup>936</sup> Pour le réseau de transport de gaz naturel, la réfaction s'établit « *dans la limite de 400 000 €* » (article 1er de l'arrêté du 10 janvier 2019 relatif au niveau de prise en charge des coûts de raccordement aux réseaux de transport de gaz naturel des installations de production de biogaz, en application de l'article L. 452-1 du code de l'énergie).

*Transition énergétique- et par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) en la matière, soit 10 % de gaz renouvelable dans la consommation de gaz en 2030 »<sup>937</sup>.*

Le législateur définit le taux maximal du coût du raccordement pouvant être pris en charge dans le taux de réfaction. Il est aujourd'hui fixé à 60 % pour les coûts de raccordement sur le réseau de distribution comme de transport<sup>938</sup>. Les régimes applicables en matière de raccordement aux réseaux publics de distribution et de transport de gaz naturel sont alignés depuis la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021<sup>939</sup>. Si la loi définit un taux maximal, le niveau de prise en charge du coût de raccordement est déterminé par un arrêté du ministre chargé de l'énergie après avis de la CRE. L'arrêté du 12 mars 2022 pris sur son fondement prévoit que *« le niveau de prise en charge des coûts de raccordement des installations de production de biogaz [aux réseaux de transport de gaz naturel (article 1) et aux réseaux publics de distribution de gaz naturel (article 2)] est fixé à 60 % du coût du raccordement, dans la limite de 600 000 euros »*<sup>940</sup>.

La réfaction est financée par les tarifs d'utilisation des réseaux de gaz naturel. Dans le cadre de l'examen du projet de loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, la CRE avait averti le pouvoir législatif sur les conséquences de l'augmentation de ce taux : *« l'augmentation du taux de réfaction à 60 % pour le raccordement au réseau de distribution de gaz naturel des installations productrices de biométhane serait un mauvais signal pour la filière et aurait pour conséquence une augmentation des coûts pour les consommateurs de gaz »*<sup>941</sup>. La multiplication des installations de production de biogaz destiné à être injecté sur le territoire a pour conséquence l'augmentation de ces tarifs. Selon le Gouvernement, le coût cumulé lié à l'application de cette réfaction s'est élevé à 13 millions d'euros durant l'année 2020, ce qui représenterait une hausse

---

<sup>937</sup> Sénat, PONIATOWSKI L., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables, n° 285 (2016-2017), 11 janvier 2017, p. 68.

<sup>938</sup> C. énergie, articles L. 452-1 et L. 452-1-1.

<sup>939</sup> Avant l'adoption de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, le taux de réfaction applicable aux coûts de raccordement au réseau de distribution de gaz naturel était de 40% (Arrêté du 30 novembre 2017 relatif à la prise en charge des coûts de raccordements aux réseaux publics d'électricité, en application de l'article L. 341-2 du code de l'énergie, publié au JORF n°282 du 3 décembre 2018). La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 a porté le niveau maximal du coût du raccordement au réseau de distribution ou de transport pouvant être pris en charge dans le taux de réfaction à 60 % par rapport au 40 % existant.

<sup>940</sup> Arrêté du 2 mars 2022 relatif au niveau de prise en charge des coûts de raccordement des installations de production de biogaz aux réseaux de transport de gaz naturel et à certains réseaux publics de distribution de gaz naturel, publié au JORF n°59 du 11 mars 2022.

<sup>941</sup> Voir les éléments adressés par la Commission de régulation de l'énergie à la commission des affaires économiques du Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi « Climat et Résilience ».

Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, publiée au JORF n°261 du 9 novembre 2019, article 61.

de ces coûts de 85,71 % à un an (gain de six millions d’euros) et de 333,33 % à deux ans (gain de dix millions d’euros)<sup>942</sup>. Si la mesure est bénéfique pour le développement de la production de biogaz par méthanisation, le montant de la réfaction tarifaire pourrait être diminué par le ministre chargé de l’énergie.

b. La contribution au financement des ouvrages de renforcement des réseaux

**[La prise en compte des coûts de renforcement des réseaux par les tarifs d’utilisation]**. La première mesure relative au financement des ouvrages de renforcement des réseaux est la prise en charge des coûts de renforcement des réseaux par les tarifs d’utilisation.

À travers l’adoption du « droit à l’injection », le législateur a aménagé le financement des ouvrages de renforcement des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel. Avant l’adoption de ces dispositions, le producteur de biogaz souhaitant injecter sa production sur le réseau de gaz était dans l’obligation de supporter l’ensemble des coûts de construction des ouvrages de renforcement des réseaux. Le groupe de travail « Méthanisation » réuni en 2018 avait mis en évidence l’existence de cette charge financière et dans quelle mesure elle constituait un frein au développement de la méthanisation<sup>943</sup>.

Suivant les préconisations de ce groupe de travail, le législateur français a adopté une série de réformes ayant pour objet d’aménager les règles relatives au financement des renforcements des réseaux de gaz naturel. Ces dispositions organisent la mutualisation des coûts afférents à ces opérations de renforcement dans les tarifs d’utilisation des réseaux sous réserve de certaines conditions. En contrepartie, ces dispositions prévoient le paiement d’un terme tarifaire par les producteurs de biogaz bénéficiant de cette mutualisation<sup>944</sup>.

La loi n°2018-938 du 30 octobre 2018 impose une obligation à la charge des gestionnaires de réseaux de gaz naturel : ces derniers sont tenus de réaliser tous les renforcements nécessaires sur leur réseau lorsqu’ils sont saisis par un producteur de biogaz souhaitant se raccorder. Cette

---

<sup>942</sup> Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d’information fait au nom de la mission d’information, n° 872, 29 septembre 2021, p. 47.

<sup>943</sup> « Conclusions du Groupe de travail Méthanisation », LECORNU S. (dir.), ministère de la Transition écologique et solidaire, Mars 2018, p. 9.

<sup>944</sup> Cf. Partie 1 Titre 2 Chapitre 2 Section 2 I : Le raccordement des installations de production et l’injection du biométhane dans les réseaux



obligation est conditionnée à l'appréciation de la pertinence technico-économique des investissements que ces renforcements engendreraient<sup>945</sup>.

Dans le cadre de l'adoption du corpus juridique du « droit à l'injection », le législateur a aménagé les règles de financement des coûts de renforcement. L'article 98 de cette loi détermine les règles applicables en matière de raccordement d'installations de production de biogaz, organise le développement des réseaux de gaz naturel pour l'accueil du biométhane et définit les modalités de leur financement<sup>946</sup>.

**[L'évaluation de la pertinence technico-économique du renforcement, condition de la prise en charge des coûts de renforcement]** Le décret n° 2019-665 du 28 juin 2019 définit le cadre de financement des ouvrages de renforcement, et notamment, les conditions d'éligibilité à la mutualisation dans les tarifs de réseaux en application de la loi de 2018. La mutualisation des coûts des ouvrages de renforcement est conditionnée à leur pertinence d'un point de vue technico-économique, via l'appréciation du critère de pertinence et de rentabilité des renforcements. L'article D. 453-22 du code de l'énergie, créé par ce décret dispose que : *« lorsque la capacité d'un réseau de transport ou de distribution de gaz naturel est insuffisante pour permettre les raccordements des projets d'installations de production de biogaz pour lesquels une étude de raccordement a été effectuée, le gestionnaire de ce réseau élabore, conjointement avec les autres gestionnaires de réseaux de transport et de distribution de gaz naturel concernés, un projet de renforcement des réseaux gaziers pour permettre ces raccordements »*<sup>947</sup>. L'évaluation de la pertinence technico-économique repose sur l'appréciation d'un calcul : le quotient « Investissements / volumes » ou « critère « I/V »<sup>948</sup>. Ce ratio correspond au *« quotient des coûts d'investissement du projet par la somme des capacités de production de biogaz des projets d'installations qu'il permettrait de raccorder et, le cas échéant, du potentiel de méthanisation sur une zone géographique adéquate qu'il permettrait de raccorder, pondérés par la probabilité de leur réalisation »*<sup>949</sup>. Afin d'être éligible à la mutualisation dans les tarifs de réseaux, le programme des investissements nécessaires à la

---

<sup>945</sup> C. énergie, articles L. 453-9 et L. 453-10.

<sup>946</sup> Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, publiée au JORF n°253 du 1<sup>er</sup> novembre 2018.

<sup>947</sup> C. énergie, article D. 453-22.

<sup>948</sup> Cf. Annexe 7 - L'injection du biométhane dans les réseaux et le renforcement des réseaux de gaz naturel : le droit à l'injection, Figure 3

<sup>949</sup> C. énergie, article D. 453-22, al. 2.

réalisation des renforcements des réseaux doit présenter un ratio « I/V » inférieur à un seuil défini par arrêté. L'arrêté du 28 juin 2019 a fixé ce seuil à 4700 €/Nm<sup>3</sup>/h<sup>950</sup>.

Lorsqu'ils sont saisis de demandes de raccordement d'installations de production de biogaz qui nécessitent la réalisation de renforcement, les gestionnaires de réseau établissent des programmes d'investissement. Ces derniers sont présentés à la CRE pour approbation. À noter qu'en principe, le régulateur a un pouvoir de validation des investissements concernant les réseaux de transport et non sur ceux des réseaux publics de distribution<sup>951</sup>. À travers la mise en place du « droit à l'injection », cette dernière s'est arrogé un droit de regard et de contrôle sur ces derniers, notamment à travers la validation des zonages de raccordement.

Lorsque le ratio présenté dans le programme d'investissement est inférieur au seuil réglementaire (critère « favorable »), la réalisation des ouvrages de renforcement est prise en charge par les tarifs d'utilisation du réseau sur lequel le renforcement est réalisé. Lorsque le ratio présenté dans le programme d'investissement est supérieur au seuil réglementaire (critère « défavorable »), la réalisation des ouvrages de renforcement n'est pas prise en charge par les tarifs d'utilisation du réseau sur lequel le renforcement est réalisé.

Le décret prévoit une dérogation dans les hypothèses d'un critère défavorable : celui de la prise en charge d'une partie des coûts de renforcement par un tiers, le mécanisme du « financement tiers ». Alors, l'article D. 453-24 prévoit que le ratio I/V sera calculé en retranchant du numérateur la partie des investissements ainsi financés. Ici aussi, l'autorité de régulation est compétente pour définir les modalités de prise en compte de participations des tiers dans le cadre de ce mécanisme<sup>952</sup>. Si, par cette opération, le ratio passe en dessous du seuil réglementaire de 4700 €/Nm<sup>3</sup>/h, la part restante des investissements pour le renforcement de la zone devient éligible à la mutualisation dans les tarifs<sup>953</sup>. Par conséquence, la participation financière permet d'« améliorer » le critère I/V. Les tiers contributeurs peuvent être des

---

<sup>950</sup> L'arrêté du 28 juin 2019 définissant les modalités d'application de la section 6 du chapitre III du titre V du livre IV du Code de l'énergie, publié au JORF n°149 du 29 juin 2019, a fixé les modalités d'évaluation des probabilités de réalisation des projets d'installation de production de biogaz et du potentiel de méthanisation et notamment le seuil du ratio investissements/volumes (I/V) à 4 700 euros par normo mètre cube par heure (€/Nm<sup>3</sup>/h).

<sup>951</sup> En application des articles L. 134-3 et L. 431-6, II du code de l'énergie, les gestionnaires de réseaux de transport (GRT) de gaz doivent transmettre leurs programmes annuels d'investissements à la CRE pour approbation.

<sup>952</sup> BÉATRIX O., COIN R., *Droit de la régulation de l'énergie, op. cit.*, p. 145 et s.

<sup>953</sup> CRE, délibération portant décision sur les mécanismes encadrant l'insertion du biométhane dans les réseaux de gaz, n° 2019-242, 14 novembre 2019.

porteurs de projets de raccordement d'installation de production sur la zone, des collectivités locales installées sur la zone, le ou les département(s), la région, *etc.*

**[Le financement des ouvrages de raccordement mutualisés]** Le décret n° 2019-665 du 28 juin 2019 aménage la possibilité d'une mutualisation des coûts de raccordement entre plusieurs producteurs<sup>954</sup>.

Alors que le premier producteur nécessitant le raccordement d'une installation sur un réseau était, en principe, le seul à supporter le coût de l'ouvrage de raccordement (réduit du montant de la réfaction)<sup>955</sup>, le décret a ouvert la possibilité d'une mutualisation des coûts des ouvrages de raccordement entre les producteurs d'une même zone. Les ouvrages visés sont les compressions mutualisées, ne constituant pas des renforcements de réseau au sens de l'article L. 453-9 du code de l'énergie<sup>956</sup>.

Le gestionnaire de réseau peut financer une partie de l'ouvrage de raccordement mutualisé. En effet, l'article D. 453-25 du code de l'énergie prévoit que : « *lorsque la capacité d'un ouvrage non constitutif d'un renforcement [...] est supérieure à la capacité dont [l'] installation [de production de biométhane] a besoin, la Commission de régulation de l'énergie peut autoriser le gestionnaire de ce réseau à supporter la quote-part des coûts de cet ouvrage correspondant à la capacité non-utilisée pour le raccordement de l'installation de production de biogaz* »<sup>957</sup>. Dans sa délibération du 14 novembre 2019, la CRE a précisé la mutualisation entre producteurs de certains ouvrages de raccordement est conditionnée à la pertinence technico-économique, c'est-à-dire qu'elle soit faite à « *un coût acceptable pour les producteurs, afin de ne pas freiner le développement du biométhane sur certaines zones* » et qu'elle permette de « *limiter le niveau du risque porté par le tarif en cas de non-réalisation des projets anticipés, après réalisation de l'ouvrage mutualisé* »<sup>958</sup>.

---

<sup>954</sup> C. énergie, article D. 453-21 issu de l'article 1 du décret n° 2019-665 du 28 juin 2019 relatif aux renforcements des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel nécessaires pour permettre l'injection du biogaz produit, publié au JORF n°149 du 29 juin 2019.

<sup>955</sup> CRE, délibération portant décision sur les mécanismes encadrant l'insertion du biométhane dans les réseaux de gaz, n° 2019-242, 14 novembre 2019, p. 17.

<sup>956</sup> La définition est donnée par la CRE. CRE, délibération portant décision sur les mécanismes encadrant l'insertion du biométhane dans les réseaux de gaz, n° 2019-242, 14 novembre 2019.

<sup>957</sup> C. énergie, article D. 453-25.

<sup>958</sup> CRE, délibération portant décision sur les mécanismes encadrant l'insertion du biométhane dans les réseaux de gaz, n° 2019-242, 14 novembre 2019.

La prise en charge des coûts des ouvrages de raccordement mutualisés par le gestionnaire de réseau constitue une seconde mesure en faveur du développement de la production de biogaz. Elle permet d'alléger l'engagement financier du producteur souhaitant se raccorder sur un réseau de gaz naturel.

**[Le paiement d'un timbre d'injection]** La seconde mesure relative au financement des ouvrages de renforcement des réseaux consiste en l'introduction du timbre d'injection dans les délibérations sur les tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution et des réseaux de transport. Le mécanisme a pour objectif de compenser la mutualisation des coûts de renforcement des réseaux par la facturation d'un timbre au producteur.

Les principes de ce dispositif ont été exposés dans les délibérations tarifaires de la CRE du 23 janvier 2020<sup>959</sup> et ont évolué dans les délibérations tarifaires de janvier et février 2024<sup>960</sup>.

Dans un premier temps, en 2020, un terme facturé à tout producteur de biogaz raccordé sur un réseau de gaz naturel a été mis en place par la CRE : le timbre d'injection.

L'instauration de ce dispositif était alors motivée par deux objectifs. D'une part, le paiement d'un timbre par le producteur constitue la contrepartie à la prise en charge des coûts de renforcement par les tarifs. D'autre part, la mesure vise à inciter les porteurs de projets à choisir des lieux d'implantation de leurs unités de production limitant les coûts de raccordement. En effet, le montant du terme tarifaire d'injection de biométhane introduit par la CRE est différent pour chaque producteur de biogaz. Il est fondé sur la définition de trois niveaux de terme d'injection, correspondant aux travaux de renforcement réalisés sur la zone d'implantation de l'installation du producteur<sup>961</sup>. Le niveau du timbre est attribué à chaque site de production lors de l'étude de raccordement<sup>962</sup>. Le niveau de timbre d'injection est proportionnel au coût des adaptations des ouvrages de réseau pour le raccordement des installations de production de

---

<sup>959</sup> Voir : CRE, délibération portant décision sur le tarif d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel de GRTgaz et Teréga, n° 2020-012, 23 janvier 2020 ; CRE, délibération portant décision sur le tarif péréqué d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel de GRDF, n° 2020-010, 23 janvier 2020.

<sup>960</sup> Voir : CRE, délibération portant décision sur le tarif d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel de GRTgaz et Teréga, n°2024-22, 30 janvier 2024 ; délibération portant décision sur le tarif péréqué d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel de GRDF, n° 2024-40, 15 février 2024.

<sup>961</sup> CRE, délibération portant projet de décision sur la généralisation de l'application du terme tarifaire d'injection et modifiant la délibération n° 2017-281 du 21 décembre 2017 portant décision sur les tarifs péréqués d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel des entreprises locales de distribution et la délibération n° 2018-028 du 7 février 2018 portant décision sur les règles tarifaires applicables à la gestion des nouveaux réseaux de distribution de gaz naturel, n° 2020-098, 20 mai 2020.

<sup>962</sup> *Ibid.*

biométhane. Lorsque le zonage prévoit la réalisation d'importants travaux de renforcement comme la construction d'un ouvrage de rebours ou d'une compression mutualisée, les producteurs de biogaz se voient affecter le niveau de timbre d'injection 3. Lorsque le zonage de raccordement comprend un maillage ou une extension mutualisée, les producteurs de biogaz se voient affecter le niveau 2. Enfin, pour les autres zones, les sites de production se voient affecter le niveau 1. Le timbre d'injection constitue un signal financier complémentaire permettant « *aux porteurs de projets de prendre en compte les charges d'exploitation associées aux renforcements des réseaux induits par leur choix de localisation (et plus particulièrement les nouveaux coûts de compression supportés par les gestionnaires de réseaux)* »<sup>963</sup>. Il est un coût supplémentaire supporté par le producteur selon le lieu d'implantation de son projet de raccordement et les développements du réseau induit par son projet en vue d'orienter l'implantation sur le territoire.

À l'occasion du contentieux entre la société FertiOise et le gestionnaire du réseau de distribution GRDF, le comité a précisé les modalités d'appréciation et de détermination de ce timbre d'injection<sup>964</sup>. Le CoRDIS a rappelé le principe selon lequel le montant du timbre d'injection appliqué doit être stabilisé et prévisible, de telle sorte que les producteurs de biométhane puissent anticiper les conditions d'ordre financier de leur accès au réseau<sup>965</sup>. Le montant du timbre d'injection dû par les producteurs de biogaz au GRDF est déterminé par site de production, indépendamment des volumes injectés. En l'espèce, dans sa décision du 13 octobre 2023, le comité de sanctions affirme que la circonstance que le producteur accède effectivement au réseau et y injecte des quantités supérieures à celles initialement prévues au contrat était sans incidence sur la détermination du montant du timbre<sup>966</sup>. En outre, selon le CoRDIS, tout différend relatif à la détermination du niveau d'un timbre d'injection dû par un producteur au gestionnaire du réseau de distribution de gaz naturel se rapporte aux conditions d'ordre financier dans lesquelles est ouvert l'accès au réseau<sup>967</sup>.

---

<sup>963</sup> CRE, délibération portant projet de décision sur l'évolution du tarif d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel de GRTgaz et Teréga au 1er avril 2021, n° 2020-294, 9 décembre 2020.

<sup>964</sup> CoRDIS, Décision, 13 octobre 2023, n° 02-38-23, FertiOise c/ GRDF.

<sup>965</sup> Voir le commentaire de décision : CRE, Recueil du Comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS), 2002-2023, Mars 2024, p. 167.

<sup>966</sup> CoRDIS, Décision, 13 octobre 2023, n° 02-38-23, FertiOise c/ GRDF.

<sup>967</sup> Voir le commentaire de décision : CRE, Recueil du Comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS), 2002-2023, Mars 2024, p. 20.

En vertu de la délibération n° 2020-294 du 9 décembre 2020 de la CRE, le terme tarifaire est facturé aux producteurs de biométhane raccordés aux réseaux publics de distribution et aux réseaux de transport dans les mêmes conditions<sup>968</sup>. En outre, les délibérations tarifaires précisent que le gestionnaire de réseau devra reverser une partie des recettes perçues au titre du niveau 3 du terme tarifaire d'injection au gestionnaire du réseau de transport amont<sup>969</sup>. Le reversement doit être fait annuellement, en fonction du volume de recettes d'injection effectivement perçu au cours de l'année, pour les producteurs raccordés en distribution se voyant affecter le terme tarifaire d'injection de niveau 3. La délibération du 9 décembre 2020 fixe la part des recettes perçues au titre du terme tarifaire d'injection de niveau 3 reversée aux gestionnaires de réseaux de transport concernés, à 0,65 €/MWh.

Dans un second temps, en 2024, le cadre du timbre d'injection a évolué dans les tarifs d'utilisation des réseaux. Les motifs de ces modifications sont explicités par la CRE dans les consultations publiques organisées sur l'évolution des tarifs d'utilisation des réseaux de gaz naturel<sup>970</sup>. La modification vise à « *tenir compte de la dynamique* » du développement des filières de gaz renouvelables et bas-carbone qui engendrent des coûts croissants pour les gestionnaires de réseaux en raison de la nécessaire adaptation de leurs infrastructures<sup>971</sup>.

D'une part, la CRE a procédé à l'extension du timbre d'injection à l'ensemble des gaz renouvelables et bas-carbone parallèlement à l'extension du « droit à l'injection ». L'ensemble des producteurs de ces gaz sont tenus au paiement du timbre d'injection lorsqu'ils se raccordent aux réseaux de gaz naturel. D'autre part, la CRE a adapté le dispositif du timbre d'injection sous un format hybride. Elle conserve le terme « volume » du timbre d'injection et introduit un terme additionnel « capacitaire » du timbre d'injection. Le terme « volume » renvoie au terme

---

<sup>968</sup> Dans les rédactions initiales des délibérations tarifaires de l'ATRT7 et de l'ATRD 6, le terme tarifaire était facturé aux expéditeurs pour les installations injectant sur le réseau de transport et aux producteurs pour les installations injectant sur le réseau de distribution. Une modification a été actée dans la délibération n°2020-294 de la CRE du 9 décembre 2020 portant projet de décision sur l'évolution du tarif d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel de GRTgaz et Teréga au 1er avril 2021. Le terme tarifaire est désormais facturé directement aux producteurs de biométhane raccordés aux réseaux d'acheminement de gaz naturel.

CRE, délibération portant projet de décision sur l'évolution du tarif d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel de GRTgaz et Teréga au 1er avril 2021, n° 2020-294, 9 décembre 2020.

<sup>969</sup> CRE, délibération portant projet de décision sur la généralisation de l'application du terme tarifaire d'injection et modifiant la délibération n° 2017-281 du 21 décembre 2017 portant décision sur les tarifs péréqués d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel des entreprises locales de distribution et la délibération n° 2018-028 du 7 février 2018 portant décision sur les règles tarifaires applicables à la gestion des nouveaux réseaux de distribution de gaz naturel, n° 2020-098, 20 mai 2020.

<sup>970</sup> CRE, consultation publique relative au prochain tarif d'utilisation des réseaux de distribution de gaz naturel de GRDF, n° 2023-08, 12 octobre 2023.

<sup>971</sup> CRE, consultation publique relative au prochain tarif d'utilisation des réseaux de distribution de gaz naturel de GRDF, n° 2023-08, 12 octobre 2023.

applicable aux quantités de gaz renouvelables et bas-carbone injectées dans les réseaux de gaz naturel<sup>972</sup>. Le montant du timbre « volume » du terme tarifaire d'injection est défini selon le niveau du terme : au niveau 3, le terme est de 0,7 €/MWh ; celui du timbre de niveau de 2 est de 0,4 €/MWh et enfin, celui du timbre de niveau est de 0 €/MWh. Le terme « capacitaire » renvoie à la capacité maximale d'injection de gaz renouvelables et bas-carbone des sites de production de gaz renouvelables et bas-carbone<sup>973</sup>. Le timbre « capacitaire » du terme tarifaire d'injection est fixé à 50 €/MWh/j/an installé. Les modalités de facturation du timbre définies en 2020 ont été conservées : le principe d'une facturation du timbre d'injection par le gestionnaire du réseau sur lequel le producteur est raccordé et le principe du reversement annuel du timbre entre les gestionnaires de réseaux<sup>974</sup>.

En conclusion, le développement de la production de biogaz à grande échelle et sur l'ensemble du territoire induit la réalisation de travaux de renforcement de réseaux pour permettre son absorption, lesquels ont un coût non-négligeable. Le législateur a fait évoluer les règles de financement des travaux de renforcement des réseaux afin d'alléger la charge financière supportée par le producteur de biogaz souhaitant se raccorder sur une zone nécessitant un tel renforcement. Ainsi, le corpus juridique du « droit à l'injection » permet la mutualisation des coûts de renforcement dans les tarifs d'utilisation à certaines conditions.

## **B. Les conditions d'injection**

Les conditions d'injection du gaz dans les réseaux de gaz naturel portent sur les contraintes en matière de débit, de qualité et de comptage du gaz. Elles résultent de la législation et de la réglementation applicables aux infrastructures de transport et de distribution de gaz naturel mais également des contrats d'injection signés entre les producteurs de biométhane et les gestionnaires de réseaux en application de l'article D. 446-13 du code de l'énergie.

Le contrôle du respect des conditions d'injection est assuré par le gestionnaire de réseau au niveau de l'ouvrage de raccordement entre l'installation de production et le réseau sur lequel

---

<sup>972</sup> CRE, délibération portant décision sur le tarif péréqué d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel de GRDF, n° 2024-40, 15 février 2024.

<sup>973</sup> *Ibid.*

<sup>974</sup> « La CRE, fixe la part des recettes perçues au titre du terme « capacitaire » du timbre d'injection par GRDF au titre des charges indirectes des GRT à 12 €/MWh/j/an. Elle fixe la part des recettes perçues au titre du terme « capacitaire » du timbre d'injection par les GRT, au titre des charges indirectes de GRDF, à 38 €/MWh/j/an » (CRE, délibération portant décision sur le tarif péréqué d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel de GRDF, n° 2024-40, 15 février 2024, p.7).

elle est raccordée, c'est-à-dire au sein du poste d'injection. Les manquements à ces conditions d'injection sont sanctionnés au titre du contrat d'injection. Ils peuvent notamment conduire à la suspension de l'injection du biométhane dans les réseaux.

**[Les règles en matière de mesurage du gaz]** Parmi les conditions d'injection du gaz figurent des règles en matière de mesurage du gaz injecté. Le comptage du gaz injecté dans les réseaux incombe aux gestionnaires de réseaux en application du code de l'énergie, comme celui du gaz non-injecté<sup>975</sup>. Les mesures réalisées permettent de définir la production annuelle d'une installation et les quantités injectées dans les réseaux. Elles sont déterminantes dans la commercialisation du biométhane par le producteur, via soutien public ou non<sup>976</sup>. Ainsi, les mesures des gestionnaires de réseaux aux postes d'injection sont les données de référence pour le calcul des montants d'achat et de vente de la molécule de biogaz<sup>977</sup>.

Les obligations incombant aux gestionnaires de réseaux de transport et de distribution de gaz naturel en la matière sont respectivement définies aux articles L. 431-6-5 et L. 432-15 du code de l'énergie. Ces derniers sont tenus d'exercer les activités de comptage du biométhane gaz pour les installations de production de biogaz non raccordées à un réseau de gaz naturel et bénéficiant d'un contrat d'achat, les installations de production de biogaz bénéficiant d'un contrat de complément de rémunération, les installations de production bénéficiant d'un contrat d'expérimentation. Le champ d'application de ces dispositions a été étendu par la loi n°2023-175 du 10 mars 2023 aux installations de production de gaz renouvelable et de gaz bas-carbone.

Le poste d'injection, ouvrage de réseau, présente un dispositif de mesurage du gaz injecté dans le réseau. Les gestionnaires de réseaux sont tenus d'installer le dispositif de mesurage, d'assurer sa maintenance et de gérer les données recueillies<sup>978</sup>. Ces obligations sont retranscrites dans les contrats d'injection des gestionnaires de réseaux.

**[Les règles en matière de qualité du gaz]** Parmi les conditions d'injection du gaz figurent les règles relatives aux caractéristiques du gaz ou à la « qualité du gaz ». Cette dernière notion

---

<sup>975</sup> Article D. 446-13, al. 3, issu de l'arrêté du 13 décembre 2021 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°295 du 19 décembre 2021.

<sup>976</sup> Arrêté du 10 juin 2023 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°135 du 13 juin 2023, article 4.

<sup>977</sup> *Ibid.*

<sup>978</sup> C. énergie, articles L. 431-6-5 et L. 432-15.



renvoie à la combinaison de plusieurs éléments comme le souligne Monsieur le Professeur Pierre Sablière<sup>979</sup>. Les caractéristiques du gaz se distinguent entre les spécificités tenant à la composition du gaz et celles tenant aux caractéristiques du gaz qui en découlent. La qualité du gaz inclut la nature du gaz, son pouvoir calorifique, sa pression, ses caractéristiques physico-chimiques et son odorisation.

Les caractéristiques du gaz injecté dans les réseaux sont spécifiques à chaque réseau de gaz naturel. Elles sont définies dans les contrats d'injection des gestionnaires de réseaux et détaillées dans les prescriptions techniques de ces derniers.

Les prescriptions techniques sont définies dans un document établi par chaque gestionnaire de réseau ayant pour objet de fixer « *les exigences techniques minimales de conception et de fonctionnement en matière de raccordement* » au réseau<sup>980</sup>. L'établissement de ces prescriptions techniques est imposé à l'échelle européenne et nationale. Afin d'assurer l'interopérabilité des réseaux gaziers et leur accès non-discriminatoire, la Commission européenne a, dès la directive 98/30/CE du 22 juin 1998 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, fixé les règles relatives à ces prescriptions. Elles ont été reprises dans les directives européennes relatives au marché du gaz puis codifiées aux articles L. 453-4 et suivants du code de l'énergie. Les prescriptions techniques poursuivent deux objectifs : d'une part, elles ont pour objet « *de garantir la sécurité des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la sûreté de fonctionnement des réseaux* »<sup>981</sup> et d'autre part d'assurer « *l'interopérabilité des réseaux* »<sup>982</sup>. L'article R. 433-15 du code de l'énergie définit les éléments sur lesquels portent les prescriptions techniques des opérateurs des gaziers tels que les caractéristiques des ouvrages de raccordement, les caractéristiques des matériels de comptage ou encore les « *caractéristiques requises du gaz aux points d'entrée dans les réseaux ainsi qu'aux raccordements aux différentes installations : composition du gaz, pouvoir calorifique supérieur, aptitude à la combustion, température, pression, épuration, odeur* »<sup>983</sup>.

---

<sup>979</sup> SABLIÈRE P., *Droit de l'énergie*, op. cit., par. 673.51, p. 1713.

<sup>980</sup> C. énergie, article L. 453-4

<sup>981</sup> C. énergie, article R.433-15.

<sup>982</sup> Directive (UE) 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE, publiée au JOUE du 14 août 2009, article 8.

<sup>983</sup> C. énergie, article R. 433-15.

Les prescriptions techniques des opérateurs de réseaux définissent les caractéristiques du gaz injecté dans les réseaux. Elles définissent la nature du gaz, c'est-à-dire l'origine du gaz (distinctions entre gaz fossile ou renouvelable, gaz produits et gaz extraits, gaz H et gaz B), le pouvoir calorifique soit la quantité théorique d'énergie récupérable sous forme de chaleur à partir de la combustion complète du gaz<sup>984</sup> ou encore la pression qui correspond à la force qu'il exerce sur une surface due aux collisions de ses particules sur cette surface.

Les prescriptions techniques définissent également les caractéristiques physico-chimiques du gaz injecté dans le réseau. À ce stade, il est intéressant de relever que les opérateurs de réseau distinguent les caractéristiques requises pour l'injection du gaz naturel et celles requises pour l'injection des autres gaz (gaz renouvelables, bas-carbone ou de récupération). Un point d'attention particulier est porté sur la qualité du gaz injecté et l'épuration de ce gaz. Les filières de production de gaz verts ou de récupération se développent sur l'ensemble du territoire, conformément aux objectifs de la politique énergétique européenne et française. Or, si ces « nouveaux » gaz ont une composition proche de celle du gaz naturel, certaines caractéristiques sont susceptibles d'entraîner des problématiques pour la gestion des réseaux de gaz. En conséquence, les opérateurs de réseaux ont précisé les exigences en matière d'épuration du gaz<sup>985</sup> et défini des teneurs spécifiques pour l'injection de ces gaz comme la teneur en hydrogène (H<sub>2</sub>) ou en monoxyde de carbone (CO)<sup>986</sup>. Le règlement (UE) 2024/1789 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 sur les marchés intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène présente la problématique de l'évolution de la qualité du gaz : « *l'intégration de volumes croissants de gaz renouvelable et de gaz bas-carbone dans le système de gaz naturel de l'Union modifiera la qualité du gaz naturel transporté et consommé dans l'Union* »<sup>987</sup>. Il esquisse les modalités d'évolution du cadre juridique européen en la matière et incite les opérateurs de réseaux à renforcer la coopération à l'échelle européenne en vue de permettre l'interopérabilité des réseaux<sup>988</sup>.

---

<sup>984</sup> Le « pouvoir calorifique » est défini comme la « *quantité de chaleur, exprimée en kWh, qui serait dégagée par la combustion complète d'un m<sup>3</sup> (n) de gaz sec dans l'air à une pression constante et égale à 1,01325 bar, le gaz et l'air étant à une température initiale de zéro degré Celsius, tous les produits de la combustion étant ramenés à la température de zéro degré Celsius, l'eau formée pendant la combustion étant ramenée à l'état liquide et les autres produits étant à l'état gazeux* » dans le contrat de raccordement et d'injection de GRTgaz. (GRTgaz, Procédure de raccordement et des conditions générales du contrat de raccordement et d'injection dans le réseau de transport de gaz de GRTgaz des installations de production de biométhane, Janvier 2022).

<sup>985</sup> GRDF, Prescriptions techniques, Avril 2017, article 5.1.3.

<sup>986</sup> GRTgaz, Prescriptions techniques, Avril 2018, article 7.1.2.

<sup>987</sup> Règlement (UE) 2024/1789 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 sur les marchés intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène, modifiant les règlements (UE) n° 1227/2011, (UE) 2017/1938, (UE) 2019/942 et (UE) 2022/869 et la décision (UE) 2017/684 et abrogeant le règlement (CE) n° 715/2009, cons. 73.

<sup>988</sup> *Ibid.*

En conclusion, les conditions d'injection du biométhane dans les réseaux sont adaptées aux spécificités de ce nouveau produit gazier par les opérateurs de réseaux dans le but de prévenir tout risque pour la sécurité des biens et des personnes et l'intégrité des réseaux. Le contrôle du respect de ces normes est assuré par ces derniers, au sein du poste d'injection. Ces ouvrages de réseaux sont équipés de dispositifs de contrôle de la qualité du gaz injecté dans le réseau (mesure des caractéristiques physico-chimiques du biométhane, contrôle de l'odorisation, contrôle de leur conformité aux prescriptions techniques de l'opérateur de réseau). Des mesures visant à suspendre l'injection dans les hypothèses où une non-conformité du gaz aux conditions d'injection, telles que définies dans la réglementation, dans les prescriptions techniques ou dans le contrat d'injection, serait constatée.

Parmi les conditions d'injection du gaz figurent des normes juridiques en matière de débit du gaz injecté, c'est-à-dire en matière de volume de gaz injecté au point physique d'injection durant une période déterminée. Le débit de biométhane injecté est exprimé en Nm<sup>3</sup> par heure. Les règles en matière de débit fixent des débits minimaux pour l'injection et des débits maximaux autorisés<sup>989</sup>. Ces règles ont pour objectif de préserver le fonctionnement des installations de raccordement. En effet, un débit supérieur au débit maximal autorisé pourrait présenter le risque d'endommager ces installations, et notamment, les dispositifs de comptage du poste d'injection<sup>990</sup>. Le poste d'injection, ouvrage de réseau, présente un dispositif de contrôle du débit du gaz injecté dans le réseau.

**[L'odorisation du gaz injecté dans les réseaux de gaz naturel]** L'odorisation du gaz est le processus par lequel l'on s'assure que le gaz naturel, par nature inodore, possède une odeur « *suffisamment caractéristique pour que les fuites soient perceptibles à l'odorat* »<sup>991</sup>. Les obligations relatives à l'odorisation du gaz injecté dans les réseaux de gaz naturel sont d'origine réglementaire. L'odorisation du gaz est réalisée, en France, par l'injection de tétrahydrothiophène (ci-après « THT ») dans le gaz. La réglementation impose que la teneur en

---

<sup>989</sup> GRTgaz, Conditions générales du contrat relatif au raccordement d'une installation de production de biométhane et d'injection de biométhane dans le réseau de transport de gaz naturel, Janvier 2022, article 6.7.4.

<sup>990</sup> GRTgaz, Conditions générales du contrat relatif au raccordement d'une installation de production de biométhane et d'injection de biométhane dans le réseau de transport de gaz naturel, Janvier 2022., article 1.

<sup>991</sup> Article 17 de l'arrêté du 13 juillet 2000 portant règlement de sécurité de la distribution de gaz combustible par canalisations, publié au JORF n°192 du 20 août 2000 modifié par l'arrêté du 6 décembre 2021 portant modification de l'arrêté du 13 juillet 2000 portant règlement de sécurité de la distribution de gaz combustible par canalisations, publié au JORF n°292 du 16 décembre 2021.

THT du gaz livré soit comprise entre 15 et 40 mg/m<sup>3</sup>(n)<sup>992</sup>. L'odorisation du gaz naturel est une obligation permettant d'assurer la sécurité et la sûreté des personnes et des biens compte tenu des risques attachés à l'usage du gaz naturel chez les consommateurs particuliers ou industriels. Les normes en la matière répondent à des enjeux de sécurité, en ce qu'elles ont pour objet la prévention des accidents. L'odorisation permet de rendre les fuites de gaz immédiatement perceptibles à l'odorat. Aussi, l'odorisation du gaz livré est obligatoire en application de l'arrêté du 13 juillet 2000 portant règlement de sécurité de la distribution de gaz combustible par canalisations modifié par arrêté du 6 décembre 2021 et de l'arrêté du 5 mars 2014 définissant les modalités d'application du code de l'environnement et portant règlement de la sécurité des canalisations de transport de gaz naturel ou assimilé, d'hydrocarbures et de produits chimiques modifié par arrêté en date du 3 juillet 2020. Le principe est que le gaz livré à toutes les sorties du réseau de transport ou de distribution doit posséder une odeur suffisamment caractéristique pour que les fuites éventuelles soient perceptibles et que cette odeur doit disparaître par la combustion complète du gaz.

L'odorisation est une obligation à la charge des gestionnaires de réseaux de transport de gaz naturel en vertu de la réglementation. Ces derniers sont tenus de prendre « *les dispositions nécessaires afin que, à tout moment et à toutes les sorties du réseau de transport vers les installations des clients non domestiques directement raccordés à ce réseau et vers les réseaux de distribution, le gaz dégage une odeur suffisamment caractéristique pour que les fuites éventuelles soient perceptibles* »<sup>993</sup>. En application de cette disposition, tout gestionnaire d'un réseau de transport est dans l'obligation d'assurer l'odorisation du gaz injecté sur son réseau. En pratique, les contrats d'injection de biométhane sur les réseaux de transport prévoient la réalisation de l'odorisation du gaz par le gestionnaire. D'autre part, le gestionnaire du réseau de distribution n'est, quant à lui, pas tenu d'assurer l'odorisation du gaz, mais seulement de veiller à ce qu'elle soit réalisée en amont de la livraison. En pratique, les contrats d'injection des gestionnaires de réseaux publics de distribution imposent que le gaz soit odorisé en amont de l'injection. Dans ce cadre, à titre d'exemple, l'opérateur GRDF offre la possibilité au producteur

---

<sup>992</sup> GRTgaz, Prescriptions techniques, Avril 2018, article 7.1.1 ; GRDF, Prescriptions techniques, Avril 2017, article 5.1.2.

<sup>993</sup> Article 4 de l'arrêté du 5 mars 2014 définissant les modalités d'application du chapitre V du titre V du livre V du code de l'environnement et portant règlement de la sécurité des canalisations de transport de gaz naturel ou assimilé, d'hydrocarbures et de produits chimiques, publié au JORF n°71 du 25 mars 2014 modifié par l'arrêté du 3 juillet 2020 portant modification de l'arrêté du 5 mars 2014 définissant les modalités d'application du chapitre V du titre V du livre V du code de l'environnement et portant règlement de la sécurité des canalisations de transport de gaz naturel ou assimilé, d'hydrocarbures et de produits chimiques, publié au JORF n°164 du 4 juillet 2020.

de biométhane d'odoriser lui-même le gaz ou bien de lui confier le soin de réaliser une telle prestation.

En conclusion, la mise en place de conditions d'injection du biométhane dans les réseaux de gaz naturel est justifiée par les objectifs qu'elle poursuit, à savoir la préservation de l'intégrité des réseaux et la sécurité des biens et des personnes. Ces objectifs sont spécifiques au fonctionnement des réseaux de gaz naturel. Ils animent le législateur pour l'encadrement du fonctionnement du système gazier et ne se rapportent qu'indirectement à la protection de l'environnement, à travers la maîtrise des incidents industriels.

## ***II. L'épandage du digestat sur les terres agricoles***

L'activité d'épandage a été définie par le pouvoir réglementaire dès 1998. Un arrêté en date du 2 février 1998 définit les conditions et le cadre de l'épandage de matières sur les territoires agricoles<sup>994</sup>. Ce texte a fait l'objet de plusieurs réformes depuis son adoption. L'article 36 de cet arrêté définit l'épandage comme toute activité consistant en l'« *application de déchets ou effluents sur ou dans les sols agricoles* »<sup>995</sup>. Selon l'ADEME, la notion d'« épandage » désigne l'action consistant à répandre des matières présentant un intérêt agronomique sur les terres agricoles. Le terme est employé quelles que soient la nature des matières épandues : engrais, matières organiques brutes (effluents d'élevage, boues d'épuration) ou transformées (digestats de méthanisation)<sup>996</sup>.

Deux conditions cumulatives sont imposées pour la réalisation de l'épandage<sup>997</sup>. D'une part, la matière épandue doit présenter un intérêt agronomique pour les terres agricoles. L'article 36 de cet arrêté précise que « *seuls les déchets ou les effluents ayant un intérêt pour les sols ou pour la nutrition des cultures peuvent être épandus* »<sup>998</sup>. D'autre part, l'épandage de cette matière ne

---

<sup>994</sup> Arrêté du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation, publié au JORF n°52 du 3 mars 1998, articles 36 à 42.

<sup>995</sup> Arrêté du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation, publié au JORF n°52 du 3 mars 1998, article 36.

<sup>996</sup> Voir, sur le cadre de l'épandage des produits agricoles : PRIEUR M., *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 976 et s.

<sup>997</sup> ADEME, *Le cadre réglementaire et juridique des activités agricoles de méthanisation et de compostage*, BASTIDE Guillaume (coord.), ADEME éd., Janvier 2015, p. 53.

<sup>998</sup> Arrêté du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation, publié au JORF n°52 du 3 mars 1998, article 36.

doit pas constituer un danger pour l'homme, les végétaux, les animaux et l'environnement<sup>999</sup>. Le même article précise en ce sens que : « *la nature, les caractéristiques et les quantités de déchets ou d'effluents destinés à l'épandage sont telles que leur manipulation et leur application ne portent pas atteinte, directement ou indirectement, à la santé de l'homme et des animaux, à la qualité et à l'état phytosanitaire des cultures, à la qualité des sols et des milieux aquatiques, et que les nuisances soient réduites au minimum* »<sup>1000</sup>.

Le respect de ces conditions est contrôlé en matière d'épandage du digestat issu de méthanisation. Concernant la première condition, les pouvoirs publics ont reconnu et admis l'intérêt agronomique du digestat dès lors qu'il peut être utilisé comme fertilisant sur les terres agricoles. Le rapport parlementaire du Sénat publié en 2021 identifiait l'intérêt agronomique à la valorisation du digestat. Il constitue « *un levier de verdissement des pratiques agricoles* »<sup>1001</sup>, dès lors qu'il permet de réduire l'utilisation de fertilisants de synthèse et contribue au stockage du carbone dans le sol<sup>1002</sup>. Les pouvoirs législatif et réglementaire ont encadré la pratique d'épandage sur les territoires agricoles en vue de satisfaire la deuxième condition, à savoir garantir l'absence de conséquence néfaste sur l'environnement et la santé humaine.

L'étude de ces règles met en évidence dans quelle mesure le cadre réglementaire encadrant l'activité du digestat vise à assurer la protection de l'environnement. Plus précisément, il entend éviter toute pollution du sol du fait de composés dont les propriétés peuvent générer des altérations de l'environnement. Le législateur a défini une procédure préalable à l'épandage du digestat sur les terres agricoles (B), en vue de prévenir les impacts environnementaux liés à l'épandage du digestat (A).

---

<sup>999</sup> ADEME, *Le cadre réglementaire et juridique des activités agricoles de méthanisation et de compostage*, BASTIDE Guillaume (coord.), ADEME éd., Janvier 2015, p. 53.

<sup>1000</sup> Arrêté du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation, publié au JORF n°52 du 3 mars 1998, article 36.

<sup>1001</sup> Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, p. 72.

<sup>1002</sup> Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, p. 98.

## **A. La prévention des impacts environnementaux liés à l'épandage du digestat**

L'activité d'épandage du digestat est encadrée par différents corpus juridiques, poursuivant des objectifs distincts : la réglementation sanitaire pour la prévention des risques sanitaires (1), la législation agricole (2) et la législation des IOTA qui a pour objet d'assurer la prévention des eaux, des sols et des sous-sols (3).

### ***1) L'applicabilité de la réglementation sanitaire***

Le règlement européen n° 142/2011 du 25 février 2011 portant application du règlement européen n° 1069/2009 encadre l'épandage du digestat issu de méthanisation sur les terres agricoles <sup>1003</sup>.

Les exigences sanitaires y étant définies portent sur les conditions de production, de manipulation et de contrôle du digestat. Elles définissent les références du contrôle de l'innocuité sanitaire, notamment les teneurs maximales de bactéries dans les digestats comme les bactéries *escherichia coli*, *enterococcaceae* ou *salmonella*<sup>1004</sup>. Le principe est que l'épandage du digestat n'est possible à la seule condition qu'il ait été produit par une installation de méthanisation disposant d'un agrément sanitaire et qui respecte les conditions de son agrément<sup>1005</sup>. En cas de non-conformité, l'exploitant doit prendre des mesures sur le produit et le procédé afin de pouvoir continuer à fonctionner et à utiliser le digestat. Le contrôle du respect de ces obligations est réalisé dans le dossier d'agrément sanitaire.

### ***2) L'applicabilité de la directive nitrates***

Le code rural et de la pêche maritime encadre l'épandage du digestat sur les terres agricoles. L'édiction de ces règles est motivée par le soin de prévenir les risques de pollutions des eaux et des risques sanitaires liés à la présence de nitrates dans le digestat.

---

<sup>1003</sup> Règlement (CE) 142/2011 de la Commission du 25 février 2011 portant application du règlement (CE) 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et portant application de la directive 97/78/CE du Conseil en ce qui concerne certains échantillons et articles exemptés des contrôles vétérinaires effectués aux frontières en vertu de cette directive, publié au JOUE du 26 février 2011, article 10 et annexe V.

<sup>1004</sup> Les *escherichia coli*, *enterococcaceae* et *salmonella* sont trois types de bactéries dangereuses pour la santé humaine.

<sup>1005</sup> HERMON C., DOUSSAN I., GRIMONPREZ B., *Production agricole et droit de l'environnement*, op. cit., pp. 48-50.

La problématique sanitaire et écologique liée aux nitrates est au cœur des préoccupations du législateur en matière environnementale<sup>1006</sup>. En effet, les scientifiques admettent que la présence de nitrates dans l'eau présente un « *risque sanitaire avéré* » en raison de leur transformation dans l'estomac en nitrites et en nitrosamines (présentant des risques pour la santé humaine<sup>1007</sup>. Ce point a été reconnu par le Conseil d'État dans un arrêt en date du 2 décembre 2009<sup>1008</sup>. En complément, Madame Marianne Moliner-Dubost souligne que les nitrates sont essentiellement « *issus de l'épandage d'engrais azotés et de lisiers* » et constituent une cause « *préoccupante de pollution des eaux souterraines et de surface* »<sup>1009</sup>.

Le digestat de méthanisation est un fertilisant azoté et son utilisation dans le secteur agricole est encadrée par la directive 91/676/CEE du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, dite « directive Nitrates »<sup>1010</sup>. Cette directive a été adoptée en 1991 en vue de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole<sup>1011</sup>. Elle impose aux États membres de réduire la pollution des eaux par les nitrates et prévenir l'extension de ces pollutions<sup>1012</sup>. Les nitrates sont des « *substances contenant des composés azotés, qu'il s'agisse d'effluents d'élevage, des boues de stations d'épuration ou encore d'engrais chimiques* », qui présentent des dangers pour la santé humaine<sup>1013</sup>.

En France, la directive a été transposée en droit français. Le cadre juridique définit des zones vulnérables et les règles qui leur sont applicables en matière agricole. Parmi ces dernières, figurent des dispositions relatives à l'épandage de matières fertilisantes sur les sols. On entend par « zone vulnérable », toute partie du territoire où la pollution des eaux par le rejet direct ou indirect de nitrates d'origine agricole ou d'autres composés est susceptible de se transformer en nitrates<sup>1014</sup>.

---

<sup>1006</sup> MOLINER-DUBOST M., *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 335.

<sup>1007</sup> *Ibid.*

<sup>1008</sup> CE, 6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> sous-sections réunies, 2 décembre 2009, n° 309684, publié au recueil Lebon.

<sup>1009</sup> MOLINER-DUBOST M., *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 335.

<sup>1010</sup> Voir : MARTIN-BIDOU P., Protection des eaux, Fasc. n° 2925, Jurisclasseur Environnement et Développement durable ; GAZZANIGA J.-L., LOURRUY-CASTERA X., OURLIAC J.-P., Eaux, Protection de l'eau et des milieux aquatiques, Fasc. n° 2955, Jurisclasseur Environnement et Développement durable.

<sup>1011</sup> Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, publiée au JOCE du 31 décembre 1991.

<sup>1012</sup> GAZZANIGA J.-L., LOURRUY-CASTERA X., OURLIAC J.-P., Eaux, Protection de l'eau et des milieux aquatiques, Fasc. n° 2955, Jurisclasseur Environnement et Développement durable.

<sup>1013</sup> DOUSSAN I., Droit des pollutions azotées d'origine agricole, Fasc. n° 4090, Jurisclasseur Environnement et Développement durable.

<sup>1014</sup> GAZZANIGA J.-L., LOURRUY-CASTERA X., OURLIAC J.-P., Eaux, Protection de l'eau et des milieux aquatiques, Fasc. n° 2955, Jurisclasseur Environnement et Développement durable.



En premier lieu, le pouvoir réglementaire a adopté un arrêté définissant un programme national d'actions à mettre en œuvre dans les zones vulnérables en vue de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole le 19 décembre 2011. Ce programme a été révisé à plusieurs occasions<sup>1015</sup>. Le texte présente plusieurs règles visant à limiter les pratiques d'épandage. À titre d'exemple, son annexe I fixe des interdictions concernant l'épandage de certains fertilisants azotés et détermine des durées minimales en la matière.

En second lieu, le pouvoir réglementaire a défini des programmes d'actions régionales (ci-après les « PAR ») précisant, de façon proportionnée et adaptée à chaque territoire, les mesures complémentaires et les renforcements nécessaires pour atteindre les objectifs de qualité des eaux vis-à-vis de la pollution par les nitrates d'origine agricole. À titre d'exemple, le programme régional d'actions de la région Occitanie adopté le 21 décembre 2018 présente des mesures en matière d'interdiction d'épandage de fertilisants<sup>1016</sup>.

L'épandage des digestats issus de méthanisation doit respecter les dispositions issues de la directive européenne, le programme d'actions national et le programme de la région sur laquelle l'installation de méthanisation est implantée.

### ***3) L'applicabilité de la législation des IOTA à l'activité d'épandage du digestat***

**[La législation des IOTA]** Afin de donner une effectivité concrète et un réel impact aux principes européens définis dans les politiques environnementales en matière de protection de l'eau, il a progressivement été construit un cadre juridique pour la préservation de la qualité des eaux : « *le domaine de la protection de l'eau fait partie des tout premiers secteurs du droit de l'environnement ayant fait l'objet d'une réglementation communautaire* »<sup>1017</sup>. Les pouvoirs publics se sont saisis de la question de la préservation des sols et de la qualité de l'eau.

La doctrine identifie une évolution dans l'appréciation des intérêts à protéger en la matière.

---

<sup>1015</sup> Arrêté du 19 décembre 2011 relatif au programme d'actions national à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole, publié au JORF n°295 du 21 décembre 2011.

<sup>1016</sup> Région Occitanie, Le Sixième Programme d'Actions Régional "Nitrates" Occitanie, publié en décembre 2016.

<sup>1017</sup> CLÉMENT M., *Droit européen de l'environnement : jurisprudence commentée*, Bruylant, Droit de l'Union européenne, 1<sup>ère</sup> éd., 2021, p. 371.

Dans un premier temps, les enjeux de salubrité publique et de santé publique guidaient l'élaboration des textes. Les premières directives en la matière visent à « *à protéger la santé des consommateurs et à fixer des valeurs limites pour les normes d'émission de certaines substances* »<sup>1018</sup>. Forte de ces premières considérations, la France a adopté une première législation le 3 janvier 1992<sup>1019</sup> transposant les exigences européennes. La loi sur l'eau affirme le principe général selon lequel « *l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation* » et établit divers objectifs : la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et zones humides, la protection de la qualité des eaux, le développement des ressources en eau et la valorisation de l'eau comme ressource économique<sup>1020</sup>.

Dans un second temps et en réaction à la catastrophe nucléaire de Tchernobyl en 1986, la composante environnementale a été intégrée aux politiques européennes de l'eau et la qualité de l'eau conçue comme un enjeu proprement écologique. Le mouvement d'« *écologisation* »<sup>1021</sup> a conduit les instances européennes à adopter, le 23 octobre 2000, une directive ayant pour objet d'établir un cadre pour la politique globale dans le domaine de l'eau. La directive sur l'eau a pour objet de « *prévenir et réduire la pollution de l'eau, promouvoir son utilisation durable, protéger l'environnement, améliorer l'état des systèmes aquatiques (zones humides) et atténuer les effets des inondations et des sécheresses* »<sup>1022</sup>. Elle a pour ambition de couvrir l'ensemble des milieux aquatiques et d'intégrer la totalité des usages<sup>1023</sup>. En vertu de la directive européenne 2000/60/CE, les deux objectifs principaux de la politique européenne sont la prévention de la détérioration de l'état des eaux et l'amélioration de leur qualité.

La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, dite « loi LEMA »<sup>1024</sup> transpose la directive n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000<sup>1025</sup>. Intégrant les intérêts européens protégés, la loi établit l'objectif de la « *gestion équilibrée et durable de la ressource*

---

<sup>1018</sup> BARONE S., MAYAUX P.-L., *Les politiques de l'eau*, LGDJ, Clefs-Politique, 1<sup>ère</sup> éd., 2019, pp. 62-73.

Voir, à titre d'illustration les dispositions de la directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, publiée au JOUE du 23 décembre 2020.

<sup>1019</sup> Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, publiée au JORF n°3 du 4 janvier 1992.

<sup>1020</sup> GAZZANIGA J.-L., OURLIAC J.-P., LARROUY-CASTERA X., Eaux, Police de l'eau, Fasc. n° 2950, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

<sup>1021</sup> BARONE S., MAYAUX P.-L., *Les politiques de l'eau*, op. cit., pp. 62-73.

<sup>1022</sup> Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, publiée au JOCE du 22 décembre 2000.

<sup>1023</sup> *Ibid.*

<sup>1024</sup> Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, publiée au JORF n°303 du 31 décembre 2006.

<sup>1025</sup> C. environnement, Partie I, Livre II, Titre 1<sup>er</sup>, articles L. 210-1 et s.

*en eau qui prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique » et doit ainsi « permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population »<sup>1026</sup>.*

La loi LEMA est à l'origine d'un cadre applicable aux installations, ouvrages travaux, activités ayant un impact potentiel sur l'eau et les milieux aquatiques (ci-après les « IOTA »). La législation des IOTA est régie principalement par les articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement. Ces dispositions établissent des contraintes applicables au moment de la mise en service des installations mais également pendant leur exploitation. L'autorité de contrôle est la police des eaux et des milieux aquatiques dont l'autorité est attribuée au préfet du département dans lequel l'installation IOTA est implantée. L'article L. 211-1 du code de l'environnement précise le champ d'application de la réglementation qu'il introduit et dispose que *« sont soumis aux dispositions des articles L. 214-2 à L. 214-6 les installations, les ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques par toute personne physique ou morale, publique ou privée, et entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, restitués ou non, une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux, la destruction de frayères, de zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants »<sup>1027</sup>*. Selon les caractéristiques du projet, le dossier des IOTA relèvera du régime de la déclaration ou de l'autorisation environnementale.

**[Le cadre de la manipulation du digestat]** Les contraintes issues de la législation des IOTA s'appliquent à certaines installations de production de biogaz par méthanisation en raison de la manipulation du digestat en leur sein.

L'activité d'épandage du digestat est encadrée au titre de la rubrique 2140 de la nomenclature des IOTA. Cette rubrique s'applique à l'« *épandage d'effluents ou de boues* ». Le classement des activités d'épandage entre le régime de l'autorisation et celui de la déclaration est distinct selon la quantité annuelle d'azote contenue dans les matières épandues. Le régime d'autorisation d'une IOTA sera appliqué dans l'hypothèse où la matière épandue présente une tenue en azote total : *« supérieur à 10t/ an ou volume annuel supérieur à 500 000 m3/ an ou*

---

<sup>1026</sup> C. environnement, article L. 211-1.

<sup>1027</sup> C. environnement, article L. 214-1. D'un point de vue organique, les IOTA sont envisagées largement et identifiées comme les diverses installations réalisées *« à des fins non domestiques par toute personne physique ou morale, publique ou privée »*. D'un point de vue fonctionnel, les IOTA sont identifiés en fonction de leur impact sur l'eau dans une nomenclature spécifique.

*DBO5 à 5 tonnes par an* ». Le régime de la déclaration d'une IOTA sera appliqué dans l'hypothèse où la matière épandue présente une teneur en azote total : « *compris(e) entre 1t et 10t/an ou volume annuel compris entre 50 000 et 500 000m<sup>3</sup> / an ou DBO5 comprise entre 500 kg et 5t /an* ».

Lorsqu'une installation de méthanisation est soumise à la procédure d'autorisation environnementale, l'autorisation délivrée au titre de la législation IOTA est incluse dans la procédure en application de l'article L. 512-1 du code de l'environnement. Dans les autres hypothèses, lorsque l'installation de méthanisation est soumise à une procédure d'enregistrement ou de déclaration, l'exploitant de l'installation de méthanisation sera tenu d'obtenir l'autorisation ou de procéder à la déclaration de son activité d'épandage au titre des IOTA.

## **B. La procédure préalable à l'épandage du digestat sur les terres agricoles**

La procédure préalable à l'épandage du digestat sur les terres agricoles est la réalisation d'un plan d'épandage (1), réalisé dans des dossiers d'autorisation (2).

### ***1) La réalisation d'un plan d'épandage***

Les conditions d'épandage du digestat varient selon la nature des intrants utilisés pour la méthanisation et leur provenance.

D'une part, si l'installation de méthanisation traite des effluents d'élevage et des matières végétales issues d'une seule et même exploitation agricole, les conditions d'épandage du digestat sont celles prévues par la réglementation qui s'applique à cette exploitation<sup>1028</sup>.

---

<sup>1028</sup> Voir les trois arrêtés publiés au JORF n°150 du 30 juin 2021 : l'arrêté du 14 juin 2021 modifiant l'arrêté du 10 novembre 2009 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation en application du titre Ier du livre V du code de l'environnement, l'arrêté du 17 juin 2021 modifiant l'arrêté du 12 août 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2781 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement et l'arrêté du 17 juin 2021 modifiant l'arrêté du 10 novembre 2009 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation soumises à déclaration sous la rubrique n° 2781-1.

D'autre part, les prescriptions générales de fonctionnement des installations de méthanisation définissent le contenu du plan d'épandage<sup>1029</sup>. Les règles applicables pour la constitution du plan d'épandage sont édictées dans les arrêtés du 2 février 1998<sup>1030</sup> et du 8 janvier 1998 fixant les prescriptions techniques applicables aux épandages de boues d'épuration sur les sols agricoles<sup>1031</sup>.

L'exploitant d'une installation produisant du digestat est tenu par une série d'obligations en vertu de ces prescriptions générales. Le producteur de digestat souhaitant procéder à son épandage doit tenir à la disposition de l'inspection des ICPE les justificatifs des quantités totales d'azote, toutes origines confondues, apportées sur chacune des parcelles du plan d'épandage. Il doit évaluer les capacités complémentaires de stockage en cas de risque de dépassement des capacités de stockage des digestats, réaliser une étude préalable en vue d'assurer l'innocuité et l'intérêt agronomique de l'épandage du digestat, établir un plan d'épandage et un programme prévisionnel d'épandage et respecter les normes en matière d'épandage. Ainsi, ces règles encadrent l'activité d'épandage en amont (dossier d'épandage, études préalables, etc.) et en aval (règles de suivi, traçabilité, règles d'épandage).

Plus précisément, le plan d'épandage est un dossier déposé en préfecture, en même temps que la demande d'enregistrement ou d'autorisation environnementale d'une ICPE de l'installation de méthanisation. Le plan d'épandage est une étude préalable, dont le contenu est défini par l'arrêté du 7 mars 2002 relatif aux bonnes pratiques agricoles comme « *un document de synthèse qui définit, en fonction de leur aptitude à l'épandage, les îlots cultureux qui pourront faire l'objet d'épandage d'effluents organiques* »<sup>1032</sup>. Ce document de synthèse détaille les caractéristiques des parcelles qui pourront faire l'objet d'un apport d'effluent organique et décrit les conditions d'épandage. Il permet aussi d'évaluer l'équilibre entre les quantités

---

<sup>1029</sup> Pour les installations soumises à autorisation, voir l'article 48 de l'arrêté du 14 juin 2021 modifiant l'arrêté du 10 novembre 2009 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation en application du titre Ier du livre V du code de l'environnement; pour les installations soumises à enregistrement, voir l'annexe 1 de l'arrêté du 17 juin 2021 modifiant l'arrêté du 12 août 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2781 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement ; pour les installations soumises à déclaration, voir l'article 5.8 de l'arrêté du 17 juin 2021 modifiant l'arrêté du 10 novembre 2009 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation soumises à déclaration sous la rubrique n° 2781-1.

<sup>1030</sup> Arrêté du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation, publié au JORF n°52 du 3 mars 1998.

<sup>1031</sup> L'arrêté du 8 janvier 1998 est applicable aux unités de méthanisation traitant des boues d'épuration des eaux usées domestiques (Arrêté du 8 janvier 1998 fixant les prescriptions techniques applicables aux épandages de boues sur les sols agricoles pris en application du décret n° 97-1133 du 8 décembre 1997 relatif à l'épandage des boues issues du traitement des eaux usées, publié au JORF n°26 du 31 janvier 1998).

<sup>1032</sup> Arrêté du 7 mars 2002 relatif au projet d'amélioration des pratiques agronomiques, publié au JORF n°68 du 21 mars 2002, article 5.

d'effluents produits et la capacité des sols et des productions à les recevoir. Ce plan opposable doit être tenu à disposition de l'inspection des ICPE et des IOTA. Plus précisément, l'étude préalable d'épandage a pour objet d'assurer « *la compatibilité de l'épandage avec les contraintes environnementales recensées et avec les documents de planification existants* »<sup>1033</sup>. Elle a pour objet de caractériser les digestats qui ont vocation à être épandus et de décrire leurs caractéristiques, les terres agricoles sur lesquelles ils ont vocation à être appliqué, les modalités techniques, *etc.*

## ***2) Les applications en matière de méthanisation***

Dans le cadre de notre recherche, nous avons étudié les dossiers de plan d'épandage présentés par des installations de méthanisation respectivement soumises à autorisation, enregistrement ou déclaration<sup>1034</sup>. Une société de production de biogaz a déposé un dossier de plan d'épandage en février 2019 pour la valorisation des digestats produits par une unité de méthanisation soumise au régime de l'autorisation environnementale. Selon le document, le plan d'épandage a pour objectif « *d'analyser la possibilité d'épandre sur des surfaces agricoles dans de bonnes conditions agronomiques et environnementales* » de ces digestats. En premier lieu, le dossier d'épandage présente les différentes parcelles sur lesquelles la réalisation de l'épandage est envisagée. Il identifie les parcelles et leurs propriétaires, leur surface et les caractéristiques des terrains. Il précise notamment la sensibilité de la zone d'épandage, c'est-à-dire ses caractéristiques et si elle fait l'objet d'une qualification spécifique. En deuxième lieu, le plan d'épandage présente les caractéristiques du digestat produit par l'installation de méthanisation : la nature des intrants ayant été utilisés pour sa production, la nature et les caractéristiques physico-chimiques du digestat, la pression en azote, *etc.*

Les procédures d'autorisation définies pour l'utilisation des produits de la méthanisation ont été présentées dans la seconde Section de ce Chapitre. Celles-ci recouvrent respectivement les

---

<sup>1033</sup> Arrêté du 7 mars 2002 relatif au projet d'amélioration des pratiques agronomiques, publié au JORF n°68 du 21 mars 2002, article 5.

<sup>1034</sup> Voir, à titre d'illustration : un arrêté préfectoral modifiant l'autorisation initiale et le plan d'épandage d'une installation : Préfecture de Lot-et-Garonne, arrêté préfectoral n°47-2018-27-001 autorisant l'extension du périmètre d'épandage et modifiant l'arrêté préfectoral n°47-12-11-22-004 du 22 décembre 2017 réglementant les conditions d'exploitation de l'installation de méthanisation Biovilleneuvois à Villeneuve-sur-Lot.

Voir également, les dossiers de demande de plan d'épandage : BIOCROPS, Plan d'épandage des digestats produits par l'unité de méthanisation du projet BIOCROPS (soumise à enregistrement au titre de la législation ICPE), Février 2022. Accessible en ligne, consulté le 13 mai 2023 ; METHABAZ, Plan d'épandage du digestat produit par l'unité de méthanisation du projet METHABAZ (soumise à enregistrement au titre de la législation ICPE), Avril 2018. Accessible en ligne, consulté le 13 mai 2023.

procédures de raccordement et d'injection du biométhane dans les réseaux de gaz naturel et les procédures d'épandage du digestat sur les terres agricoles. Certaines procédures visent la protection de l'environnement comme la prévention des pollutions résultant de l'épandage du digestat tandis que d'autres répondent à d'autres enjeux comme la sécurité des biens et des personnes ou l'interopérabilité des réseaux de gaz naturel (le raccordement et l'injection de biogaz dans les réseaux).

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Les développements du présent Chapitre ont été consacrés à l'examen des procédures d'autorisation applicables en matière de valorisation du biogaz et du digestat issus de méthanisation. Nous y avons fait le choix de ne pas procéder à un examen thématique en distinguant les normes applicables à chaque produit, mais de distinguer les procédures selon leur objet : la commercialisation et leur utilisation.

En matière de commercialisation du biogaz et du digestat, les procédures ont été définies progressivement afin de permettre et de sécuriser les ventes de ces produits. À l'instar des autres énergies renouvelables, la production du biométhane est soutenue par des régimes d'aide. Ces derniers ont été mis en place pour assurer la promotion des énergies vertes par le biais de soutien public et font aujourd'hui l'objet d'évolutions visant à se rapprocher des mécanismes de marché. Elles illustrent leur adaptation au degré de maturité du marché. Ainsi, les procédures de soutien sont limitées par les impératifs de respect du jeu de la concurrence sur les marchés de l'énergie.

En matière d'utilisation, les procédures ont été définies en vue de permettre respectivement l'injection du biométhane (biogaz épuré) et la valorisation du digestat sur les terres agricoles. Ces deux modes d'utilisation font l'objet de restrictions tenant respectivement à la sécurité des biens et des personnes et à l'intégrité des réseaux et à la prévention des pollutions des eaux et de l'environnement.

Dans le cadre de ce Chapitre, nous avons décrit en détail les procédures de valorisation des produits de la méthanisation, en expliquant comment elles ont été mises en place pour encourager le développement de cette technologie. À titre d'exemple, les normes applicables au système gazier et les prescriptions techniques des gestionnaires de réseaux de gaz naturel ont été adaptées pour permettre l'injection du biogaz issu de méthanisation dans ces réseaux, première énergie renouvelable en matière gazière.

Ces procédures s'accompagnent de conditions restrictives tenant à l'impact potentiel que l'utilisation du produit pourrait induire. Ces règles sont directes lorsqu'elles portent sur des restrictions sur les conditions d'injection du biogaz dans les réseaux de gaz naturel en vue de



préserver la sécurité des biens et des personnes et l'intégrité des réseaux ou lorsqu'elles encadrent la réalisation de l'épandage du digestat en vue de prévenir tout risque pour l'environnement. Ces règles sont indirectes lorsqu'elles portent sur la limitation de la commercialisation des produits de la méthanisation en raison des effets négatifs que l'utilisation de ces produits pourrait avoir sur l'environnement. C'est dans l'optique de répondre à cette préoccupation qu'un cadre strict s'applique en matière de qualification du digestat comme produit ou de sa mise sur le marché du digestat.

## CONCLUSION DU TITRE 2

Dans les deux Chapitres de ce Titre, nous avons exposé les procédures d'autorisation visant à permettre le développement de la méthanisation. Dans une approche thématique, nous avons distingué les procédures applicables aux installations de méthanisation, au moment de leur implantation et de leur exploitation, et les procédures applicables en matière de valorisation des produits de la méthanisation. Les premières définissent le cadre juridique du développement de la méthanisation et empruntent des normes à diverses législations et réglementations (environnementales, sanitaires ou d'urbanisme). L'objectif attaché à leur mise en place est de garantir le respect des règles en matière de protection de l'environnement et leur contrôle par l'administration. Ce dernier est opéré en amont de la mise en service des installations mais également en cours d'exploitation (modification des installations et cessation d'activité). Les secondes portent respectivement sur la commercialisation et sur l'utilisation du biogaz et du digestat de la méthanisation.

Notre hypothèse selon laquelle ces procédures d'autorisation sont un moyen juridique au service du développement de la méthanisation se vérifie.

En premier lieu, ces règles permettent la structuration de l'activité. L'étude de l'élaboration du cadre sous un prisme historique est intéressante parce qu'elle nous permet d'illustrer l'intégration d'une activité innovante dans le droit interne. La création d'une rubrique spécifique dans la nomenclature ICPE, l'adaptation des règles issues du cadre juridique applicable au système gazier pour l'accueil de l'injection du biométhane ou l'évolution du droit rural en vue d'intégrer la valorisation du digestat sur les terres agricoles témoignent de cette intégration.

En second lieu, ces règles assurent la promotion du développement de la méthanisation. En effet, les développements de ce Titre ont permis de mettre en lumière l'intention du législateur d'accompagner et de favoriser l'essor de l'activité. La mise en place de régimes de soutien à la production de biogaz ou la simplification des procédures d'implantation des installations de méthanisation témoignent de ce point.

## CONCLUSION DE LA PARTIE 1

Cette première Partie nous a permis de comprendre la singularité de la méthanisation. La méthanisation est hybride et marginale, rattachée pour partie à de multiples activités comme la production d'énergie renouvelable, la valorisation énergétique, la production agricole, mais entièrement à aucune. Ce point explique la complexité de l'élaboration du cadre juridique encadrant son développement, sa spécificité mais également son intérêt dans le cadre de notre étude. À travers l'étude de cette activité hétéroclite, nous avons pu identifier un fil conducteur : la protection de l'environnement.

Dans la première Partie de notre recherche, nous nous sommes attelés à démontrer l'impact positif de la protection de l'environnement sur le développement de la méthanisation. Pour ce faire, nous avons procédé à une étude en deux temps : celle de la planification du développement de l'activité puis celle de l'étude de sa mise en œuvre à travers les procédures d'autorisation. Le choix de la structure de cette Partie nous a paru pertinent en ce que l'organisation du développement résulte et est fonction de sa planification. Elle corrobore notre hypothèse selon laquelle la règle juridique est, en matière d'environnement et plus particulièrement de transition énergétique, un outil mis au service du développement des politiques publiques.

Dans le cadre de nos développements, nous avons pu observer dans quelle mesure la protection de l'environnement est la pierre angulaire de ce cadre. Cet objectif constitue le motif principal de la promotion du développement de la méthanisation et influe en ce sens sur la planification de ce dernier. Cet impératif justifie également la mise en place de procédures encadrant un développement raisonné et à risque limité pour l'environnement de l'activité.



## **PARTIE 2. LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, MOTIF D'UN ENCADREMENT DE LA PRODUCTION DE BIOGAZ PAR METHANISATION**

*« La contrainte te délivre et t'apporte la seule liberté qui compte »*

Antoine de Saint-Exupéry, *Citadelle* (1948)

Dans la première Partie de cette thèse, nous avons étudié le rôle prégnant de la protection de l'environnement dans l'établissement d'un cadre juridique accompagnant le développement de la méthanisation. Néanmoins, à la question de savoir si la contribution à la protection de l'environnement du développement de la méthanisation justifie un développement absolu et sans limite de la méthanisation, nous avons répondu par la négative. Nonobstant le caractère vertueux de l'activité pour l'environnement, son développement est limité par des impératifs tirés de la protection de l'environnement. C'est ce paradoxe qui nous conduit à poursuivre notre recherche. Dans cette seconde Partie, nous nous intéresserons au rôle de l'objectif de protection de l'environnement dans la limitation de la production de biogaz par méthanisation et *a fortiori* dans la construction de cet encadrement. Nous cherchons à définir dans quelle mesure la protection de l'environnement impose de définir les contraintes et les limites de la production de biogaz par méthanisation.

Pour répondre à cette question, nous procéderons à l'analyse des deux postes de limitation du développement de la méthanisation : l'encadrement et le contrôle.

Nous commencerons par observer les conditions juridiques du développement de la méthanisation. La promotion de l'activité n'est pas absolue dès lors qu'elle est soumise aux respects de règles visant à garantir son caractère vertueux. Ces conditions sont tantôt spécifiques à la méthanisation comme les règles en matière d'approvisionnement, tantôt communes à l'ensemble des projets de production d'énergies renouvelables telles que la maîtrise des incidences environnementales des projets. Elles présentent un objectif commun : celui d'encadrer l'activité en vue de prévenir les atteintes à l'environnement résultant de celle-ci ou de les réduire le cas échéant.

Pour autant, cet exposé sera l'occasion d'observer en quoi l'édiction d'un cadre restrictif s'apparente, à certains égards, à un instrument de promotion de la filière. Outre la fonction de limiter les activités créant des risques ou des atteintes pour l'environnement, ces conditions embrassent un second rôle : celui d'orienter le développement de l'activité vers des modèles vertueux.

Nous poursuivrons notre travail par l'étude du contentieux de la méthanisation, c'est-à-dire le contrôle juridictionnel du développement de la méthanisation par le juge. Le contentieux de la méthanisation est essentiel à son développement. Il constitue la brique de contrôle *a posteriori* des projets de méthanisation (dès lors qu'il intervient après le contrôle *a priori* des projets par les procédures d'autorisation).

Outre l'expression de l'opposition locale aux projets de méthanisation, le contentieux est un outil pour garantir l'effectivité de la protection de l'environnement face au développement de la méthanisation. En effet, les recours exercés devant la juridiction administrative comme ceux exercés devant la juridiction civile tendent à faire annuler les décisions d'autorisation ou à sanctionner les installations en cours d'exploitation. Ils sont, pour la plupart, fondés sur l'existence de risques ou d'atteintes à l'environnement. Leur exercice permet à la juridiction saisie de contrôler le respect des objectifs de protection de l'environnement dans les projets de méthanisation en croissance exponentielle. À travers l'étude de la jurisprudence et du changement des règles juridiques encadrant l'exercice du contentieux, nous mettrons en lumière une évolution en faveur d'une maîtrise du contentieux. En effet, s'il permet le contrôle de l'activité, le contentieux constitue un frein au développement des projets.

Contraindre l'essor de la méthanisation en vue d'assurer la protection de l'environnement est un exercice périlleux. S'il impose d'encadrer, de contrôler et de maîtriser l'activité, il n'a pas pour conséquence de freiner ou d'anéantir son développement.

## **TITRE 1. LES CONDITIONS DU DEVELOPPEMENT DE LA METHANISATION**

Une condition est un « élément requis », c'est-à-dire un élément dont l'existence est indispensable pour quelque chose d'autre. Le cadre juridique applicable à la méthanisation est constitué de normes visant à encadrer voire limiter l'activité : leur respect conditionne l'exercice de la méthanisation. Ces règles sont tantôt déterminantes de la réalisation de l'activité elle-même, tantôt déterminantes du bénéfice d'un soutien public.

Dans le cadre du présent Titre, nous procéderons à l'analyse des conditions du développement de la méthanisation en vue de comprendre les motifs attachés à leur définition, notamment au regard de la protection de l'environnement. Nous étudierons respectivement les conditions tenant à l'approvisionnement des installations de méthanisation, objet d'étude d'un premier Chapitre, et les conditions tenant à la limitation des incidences sur l'environnement des installations de méthanisation, objet d'étude d'un second Chapitre.

Ce Titre sera, à nouveau, l'occasion de mettre en lumière les spécificités du cadre juridique de la production de biogaz par rapport aux autres filières de production d'énergie renouvelable. Alors que la réduction de l'impact environnemental des projets est une ambition commune du législateur pour l'ensemble des filières de production d'énergie renouvelable, les conditions tenant à l'approvisionnement des installations sont propres à la méthanisation dès lors qu'elles portent sur les règles de la valorisation énergétique.

# CHAPITRE 1. LA MAITRISE DE L'APPROVISIONNEMENT DES INSTALLATIONS DE METHANISATION

La notion d'approvisionnement des installations renvoie à l'ensemble des matières utilisées pour la production de biogaz par méthanisation. Le terme désigne la composition et la nature des intrants utilisés pour l'activité de méthanisation, c'est-à-dire à la biomasse. La valorisation de ressources biogéniques constitue l'une des spécificités de la filière et l'un des motifs de sa promotion. Dès lors, la question de l'approvisionnement est un enjeu stratégique du régime juridique de la méthanisation. D'une part, la manipulation d'intrants issus de la biomasse est assortie de risques pour l'environnement et pour la santé humaine. Le législateur a limité l'activité en vue de prévenir ces risques à travers la définition de conditions strictes d'approvisionnement des installations. D'autre part, la méthanisation s'inscrit dans les objectifs des politiques publiques en ce qu'elle permet de valoriser la biomasse. Le législateur a défini les conditions d'approvisionnement en vue d'orienter les acteurs de la filière à recourir à certains types d'intrants. Les conditions d'approvisionnement sont à la fois un cadre limitatif et un cadre de promotion de l'activité. Nous étudierons respectivement dans quelle mesure l'approvisionnement des installations de méthanisation est encadré (Section 1) et maîtrisé (Section 2).

## SECTION 1. L'ENCADREMENT DE L'APPROVISIONNEMENT DES INSTALLATIONS DE METHANISATION

L'encadrement de l'approvisionnement des installations de méthanisation s'articule autour de l'édition de deux conditions. La première porte sur l'absence de risque sanitaire lié à la valorisation de la biomasse (I) tandis que la seconde porte sur le respect des critères de durabilité de la biomasse valorisée (II).

### ***I. La condition tirée de l'absence de risque sanitaire lié à la valorisation de la biomasse***

L'absence de risque sanitaire attaché au procédé est la première exigence et condition de la valorisation énergétique. Son instauration s'explique par l'existence de risques avérés pour la santé publique liés à la méthanisation. En effet, alors que le procédé repose sur la valorisation



de la biomasse, la manipulation de certaines matières organiques, comme les sous-produits animaux, crée des risques spécifiques.

Maîtriser ces risques et prévenir toute atteinte en la matière sont les deux objectifs attachés à la mise en place d'un encadrement du recours à la biomasse (A). Progressivement, la réglementation sanitaire a été adaptée en vue de faciliter le recours à la biomasse et le développement de la méthanisation (B).

## **A. L'encadrement réglementaire du recours à la biomasse pour la prévention des atteintes sanitaires**

L'encadrement de l'activité a conduit le législateur à définir les conditions du recours aux intrants pour la méthanisation. Dans ce contexte, le législateur a limité les règles en matière d'approvisionnement des installations. D'une part, le législateur a défini la nature des intrants pouvant être utilisés à travers la qualification du biogaz produit par méthanisation (1). D'autre part, il a instauré une exigence d'absence de risque sanitaire lié à la production de biogaz par méthanisation (2).

### ***1) L'utilisation de la biomasse, une condition de qualification du biogaz***

La qualification des produits gaziers que sont le « biogaz » et le « biométhane » repose sur l'utilisation de la biomasse pour la production. L'approvisionnement des installations de méthanisation est déterminant dans la qualification de l'activité et de son produit. Les notions de « biogaz » et de « biométhane » ont été définies dans le cadre juridique applicable au secteur gazier (a). Leur identification repose sur le procédé de production utilisé pour leur production : la valorisation de la biomasse (b).

#### **a. L'introduction et la définition des notions de « biogaz » et de « biométhane » en droit**

Comme nous l'avons précédemment présenté, la notion de « biogaz » désigne l'ensemble des « combustibles ou carburants gazeux produits à partir de la biomasse », celle de « biométhane » renvoie au « biogaz dont les caractéristiques permettent son injection dans un

*réseau de gaz naturel* »<sup>1035</sup>. L'identification du biogaz repose sur la nature des ressources utilisées pour sa production tandis que celle du biométhane repose sur ses caractéristiques, c'est-à-dire ses propriétés physico-chimiques, et *a fortiori* son usage.

L'introduction de ces notions en droit de l'Union européenne et droit français a été progressive. L'analyse de l'évolution et de leur définition met en lumière le lien étroit entre la qualification du produit gazier et la nature des ressources utilisées pour sa production. Historiquement, la définition du biogaz était fondée sur son procédé de production et sa composition physico-chimique. Aujourd'hui, elle repose sur la nature de la ressource utilisée pour la production.

La notion de « biogaz » a été introduite par le pouvoir réglementaire dans la circulaire du 6 décembre 2000 relative aux ICPE et du classement des installations brûlant du biogaz qui portait sur la production de biogaz et son utilisation pour la production d'électricité et de chaleur. La définition reposait alors sur deux critères : la méthode de production du biogaz et sa composition<sup>1036</sup>. La circulaire du 10 décembre 2003 a défini le biogaz comme le gaz produit par la fermentation anaérobie, dite « *fermentation méthanique* », de déchets ou d'effluents biodégradables » et qui contient « *majoritairement du méthane (CH<sub>4</sub>) et du dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), de l'hydrogène sulfuré (H<sub>2</sub>S) dans des proportions pouvant atteindre 1 %, ainsi que des composés organiques à l'état de traces* »<sup>1037</sup>. Reprenant et précisant cette affirmation, la doctrine affirmait que le biogaz était tout gaz « *issu de la fermentation de matières organiques animales ou végétales, en l'absence d'oxygène, dite « digestion anaérobie » ou encore « méthanisation »* »<sup>1038</sup>.

La définition contemporaine du biogaz repose sur un critère unique : la nature de la ressource utilisée pour la production. Elle est issue de la directive (UE) 2009/73/CE du 13 juin 2009<sup>1039</sup>,

---

<sup>1035</sup> Ces définitions sont issues du décret n°2021-1273 du 30 septembre 2021 et sont codifiées à l'article R. 446-1 du code de l'énergie. Elles reprennent les dispositions de la directive du Parlement et du Conseil européen 2009/73/CE relative à l'organisation du marché intérieur de gaz naturel. Elles ont été reprises *in extenso* dans la directive 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

<sup>1036</sup> Les biogaz sont « *issus du stockage ou du traitement de déchets biodégradables. Ils contiennent de 40 à 50 % de méthane, 25 % de CO<sub>2</sub>, jusqu'à 50 mg/Nm<sup>3</sup> de H<sub>2</sub>S ainsi que des traces de métaux toxiques, de composés aromatiques et de composés organiques volatils halogénés. Cette composition varie bien entendu en fonction des déchets qui en sont à l'origine* » (Circulaire du 10 décembre 2003 relative aux installations classées, installations de combustion utilisant du biogaz, publiée au BO du ministère de l'Écologie du 29 février 2004, texte non paru au JORF).

<sup>1037</sup> Circulaire du 10 décembre 2003 relative aux installations classées, installations de combustion utilisant du biogaz, publiée au BO du ministère de l'Écologie du 29 février 2004, texte non paru au JORF.

<sup>1038</sup> SABLIERE P., *Droit de l'énergie*, op. cit., p. 1019.

<sup>1039</sup> Directive (UE) 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE, publiée au JOUE du 14 août 2009.

reprise *in extenso* dans la directive (UE) 2018/2001 du 11 décembre 2018<sup>1040</sup>. Les biogaz y sont définis comme les « *combustibles ou carburants gazeux produits à partir de la biomasse* »<sup>1041</sup>.

Cette présentation illustre l'évolution de la notion de « biogaz » ayant conduit le pouvoir réglementaire à adopter de nouvelles définitions du biogaz et du biométhane « technologiquement neutres ». Tout gaz produit à partir de la biomasse peut être qualifié de biogaz, et si ses caractéristiques physico-chimiques du biométhane le permettent son injection dans les réseaux de gaz naturel. En conséquence, la qualification du biogaz n'est plus réservée au seul produit de la méthanisation. Les procédés innovants de production de gaz à partir de la biomasse comme la pyrogazéification ou encore de gazéification hydrothermale produisent du biogaz dans la mesure où ils valorisent des intrants organiques. Dans le cadre de notre étude, nous ne pencherons pas sur les conséquences de l'adoption d'une définition technologiquement neutre.

L'étude de l'introduction et de l'évolution des notions de biogaz et de biométhane nous permet de mettre en lumière les objectifs du législateur dans l'encadrement de la méthanisation. Non plus seulement réservé à la méthanisation, le cadre juridique, à l'image des politiques publiques, a vocation à s'appliquer et promouvoir l'ensemble des procédés de valorisation énergétique de la biomasse. L'évolution de cette notion témoigne de l'extension progressive du champ d'application du cadre juridique conçu pour la méthanisation aux autres procédés de production.

#### b. La définition de la biomasse et l'identification des intrants utilisés pour la méthanisation

La valorisation de la biomasse est le fondement de la qualification du biogaz et du biométhane. La biomasse est définie dans la directive n° 2018/2001 du 11 décembre 2018 comme « *la fraction biodégradable des produits, des déchets et des résidus d'origine biologique provenant de l'agriculture, y compris les substances végétales et animales, de la sylviculture et des*

---

<sup>1040</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018.

<sup>1041</sup> La notion de biogaz est définie comme « *les combustibles ou carburants gazeux produits à partir de la biomasse* » à l'article 2, point 28 de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables. Cette définition a été reprise et transposée en droit interne dans l'arrêté du 23 novembre 2020 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel.

Voir en ce sens : Décret n° 2011-1594 du 21 novembre 2011 relatif aux conditions de vente du biométhane aux fournisseurs de gaz naturel, publié au JORF n°270 du 22 novembre 2011, article 1 ; Décret n° 2020-1428 du 23 novembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation de l'obligation d'achat à un tarif réglementé du biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel, publié au JORF n°284 du 24 novembre 2020, article 2.

*industries connexes, y compris la pêche et l'aquaculture, ainsi que la fraction biodégradable des déchets, notamment les déchets industriels et municipaux d'origine biologique* »<sup>1042</sup>. En complément, la directive liste les différents intrants issus de la biomasse pouvant être utilisés pour la production de biogaz<sup>1043</sup>. La définition de la biomasse a été transposée *in extenso* en droit interne à l'article L. 211-2 du code de l'énergie.

Dans le cadre de notre étude, nous nous intéresserons à la biomasse en ce qu'elle constitue une « source d'énergie », et en particulier une source non fossile renouvelable. Il nous paraît néanmoins intéressant de rappeler que la biomasse présente une multitude de valorisations et d'utilisations possibles. Hormis la production d'énergie, elle remplit des fonctions essentielles comme l'alimentation humaine ou animale. Il est admis qu'il existe une concurrence entre les usages possibles de la biomasse qui justifie de rationaliser son utilisation pour la production de biogaz que nous étudierons dans la suite de notre travail.

L'encadrement de la production de biogaz commande l'édiction de règles en matière d'encadrement de l'approvisionnement des installations de méthanisation. Cet encadrement définit les différentes ressources pouvant être utilisées pour la production du biogaz, c'est-à-dire des classes ou des catégories d'intrants valorisés par la méthanisation. L'étude de la législation des ICPE, du cadre du soutien public à la production du biogaz et de nombreux documents techniques permet de dresser une liste des catégories de ressources issues de la biomasse existantes et de les rattacher aux catégories d'intrants<sup>1044</sup>. Les installations de méthanisation se distinguent selon le procédé de production employé et la nature des intrants utilisés : la méthanisation en décharge ou en installation de stockage de déchets non dangereux d'une part et la méthanisation réalisée en digesteur d'autre part.

En premier lieu, la méthanisation en décharge ou en installation de stockages de déchets non dangereux assure la valorisation des biodéchets<sup>1045</sup>. Ce terme renvoie, en vertu du code de

---

<sup>1042</sup> Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement n° 2018/1999 et la directive (UE) 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil, publiée au JOUE du 31 octobre 2023, article 2, « Définitions », point 24).

<sup>1043</sup> Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement n° 2018/1999 et la directive (UE) 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil, publiée au JOUE du 31 octobre 2023, annexe IX.

<sup>1044</sup> ADEME, *Méthanisation, Fiche Technique*, Février 2014, Mise à jour en 2015, p. 11.

<sup>1045</sup> Les installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND) sont les installations conçues pour stocker (par dépôt ou enfouissement) les déchets ménagers et assimilés, et qui peuvent produire du biogaz.

l'environnement à « *tout déchet non dangereux biodégradable de jardin ou de parc, tout déchet non dangereux alimentaire ou de cuisine issu notamment des ménages, des restaurants, des traiteurs ou des magasins de vente au détail, ainsi que tout déchet comparable provenant des établissements de production ou de transformation de denrées alimentaires* »<sup>1046</sup>. Les déchets alimentaires désignent l'ensemble des denrées alimentaires qui sont devenues des déchets au sens du code de l'environnement. Le règlement n° 178/2002 du 28 janvier 2002 les désigne comme toutes denrées alimentaires qui sont devenues des déchets<sup>1047</sup>. Les ordures organiques ménagères constituent, à titre d'exemple, des biodéchets.

En second lieu, la méthanisation en digesteur assure la valorisation de trois catégories d'intrants : les déchets non dangereux, les produits agricoles ou les matières résultant du traitement des eaux usées.

Premièrement, la notion de déchets non dangereux en digesteur désigne une diversité de ressources : les biodéchets, les déchets organiques agricoles, les SPANs. Les déchets organiques agricoles regroupent les déchets animaux et les déchets végétaux. Les premiers renvoient aux effluents d'élevage, à savoir les déjections des animaux (lisiers<sup>1048</sup>) ainsi que leurs litières (fumiers), issus d'activités d'élevages agricoles. Les seconds sont les résidus de cultures issus de l'activité agricole (pailles de céréales, pailles d'oléagineux, résidus de maïs, fanes de betteraves, *etc.*). Les SPANs sont les résidus d'animaux (issus de l'abattage des animaux, de la fabrication de produits d'origine animale ou de l'élimination des animaux morts) non destinés à la consommation humaine. En raison des risques spécifiques qu'ils présentent en termes d'innocuité sanitaire, leur valorisation fait l'objet d'un encadrement spécifique<sup>1049</sup>.

---

<sup>1046</sup> C. environnement, articles L. 541-1-1 et R. 541-8.

<sup>1047</sup> C. environnement, article L.541-1-1.

Règlement (CE) 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, publié au JOUE du 1 février 2002, article 2.

<sup>1048</sup> « *Au sens du règlement (CE) du 1069/2009, le terme lisier concerne « tout excrément et/ou urine d'animaux d'élevage autres que les poissons, avec ou sans litière ». À noter que la réglementation environnementale (notamment ICPE élevage) considère deux produits : le lisier qui correspond à un mélange liquide de déjections animales sans litière et le fumier qui est un produit solide plus ou moins fermenté correspondant à un mélange de déjections animales et de litières végétales* ». (Définition de « Lisier » in ADEME, *Le cadre réglementaire et juridique des activités agricoles de méthanisation et de compostage*, BASTIDE Guillaume (coord.), ADEME éd., Janvier 2015, p. 30).

<sup>1049</sup> Les dispositions techniques nationales relatives à l'utilisation de sous-produits animaux et de produits qui en sont dérivés, dans une usine de production de biogaz, et à l'utilisation du lisier, sont définies dans l'arrêté du 9 avril 2018. Le texte fixe les conditions selon lesquelles il est autorisé de produire du biogaz à partir de sous-produits animaux ou de produits qui en sont dérivés. Ces dispositions sont dérogoratoires aux dispositions européennes définies par les règlements (CE) 1069/2009 et (UE) 142/2011 de la commission du 25 février 2011, lesquelles définissent les règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine. Une production de biogaz à partir de sous-produits animaux doit faire l'objet d'une demande de dérogoration, accompagnant la demande d'agrément de l'installation en application des dispositions de l'arrêté.

Deuxièmement, la notion de produits agricoles désigne les cultures à vocation initialement alimentaires (maïs, blé, colza, canne à sucre, palmier à huile) et les cultures à vocation énergétique comme les taillis à courte rotation (saules, miscanthus).

Troisièmement, la notion de matières résultant du traitement des eaux usées renvoie à l'ensemble des boues, graisses, liquides organiques résultant d'un traitement réalisé dans les stations d'épuration des eaux usées (ci-après les « STEP »<sup>1050</sup>). Plus précisément, l'article R. 211-26 du code de l'environnement définit les boues d'épuration comme les « *sédiments résiduels des installations de traitement ou de prétraitement biologique, physique ou physicochimique des eaux usées* ».

Les installations de méthanisation en digesteur se distinguent selon les intrants utilisés, la qualité de leurs exploitants et le volume de matières traitées dans l'installation <sup>1051</sup>. Les méthaniseurs agricoles sont détenus par un ou plusieurs exploitants agricoles ou par une structure détenue majoritairement par ces derniers et utilisent majoritairement des déchets agricoles<sup>1052</sup>.

## ***2) L'exigence de l'absence de risque sanitaire lié à la production de biométhane par méthanisation***

L'édiction de normes relatives à l'approvisionnement des unités de méthanisation illustre la préoccupation du législateur en matière de prévention des risques pour la santé publique, de protection de l'environnement et de sécurité de ces installations. La production de biométhane est conditionnée à l'absence de risque sanitaire attaché à la valorisation de la biomasse et à son utilisation.

Au début des années 2000, à l'heure de l'émergence de la filière de production de biogaz par méthanisation, chaque valorisation possible du biogaz a été étudiée, en vue de définir les avantages et les risques associés à chacune. Avant d'autoriser l'injection du biogaz dans les réseaux de gaz naturel, le législateur et le pouvoir réglementaire ont souhaité déterminer en vue de les prévenir les risques attachés à cet usage. Les ministères chargés de la santé et de

---

<sup>1050</sup> Les installations de stations d'épuration (STEP) urbaines ou industrielles sont les installations qui assurent le traitement des eaux usées, dont les boues d'épuration sont valorisées à travers la méthanisation.

<sup>1051</sup> Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, p. 21.

<sup>1052</sup> Cf. Partie 1 Titre 1 Chapitre 1 Section 2 : Les motifs étrangers à la protection de l'environnement (la qualification d'une activité agricole)

l'écologie ont conjointement saisi l'ANSES<sup>1053</sup> le 15 septembre 2006 afin que cette dernière procède à une « *évaluation des risques liés à l'exposition à des composés toxiques entraînés par l'injection de biogaz dans le réseau pour les usagers à leur domicile, en vue de déterminer les caractéristiques, notamment en termes de composition, qui permettront de considérer qu'un biogaz est apte à l'injection dans le réseau de distribution, au regard des risques sanitaires pour l'usager* »<sup>1054</sup>. La saisine a été réalisée en application de l'article 3 du décret n° 2004-555 du 15 juin 2004 qui prévoit que le ministre chargé de l'énergie peut confier à un organisme agréé une « *expertise destinée à établir que cette injection ne présente pas de risque pour la santé publique, la protection de l'environnement et la sécurité des installations* »<sup>1055</sup>. Dans son avis du 8 octobre 2008, l'Agence a rendu un avis et s'est dite favorable à l'injection de biométhane dans les réseaux de gaz naturel au motif qu'elle ne semblait « *pas présenter de risque sanitaire supplémentaire pour les usagers avant et après combustion, par rapport au gaz naturel actuellement distribué* »<sup>1056</sup>. Néanmoins, la portée de la décision était limitée. L'ANSES n'avait alors pas admis l'absence de risque pour l'injection de l'ensemble des biogaz mais distinguait ces derniers selon la nature des intrants utilisés pour leur production.

D'une part, elle avait conclu à l'absence de risque sanitaire lié à l'injection de biogaz épuré issu de déchets ménagers et assimilés. Lesdits déchets sont produits en installations de stockage de déchets non dangereux. L'ANSES arrivait à la même conclusion pour le biogaz issu de la méthanisation en digesteur de déchets non dangereux. D'autre part, l'ANSES avait écarté l'absence de risque sanitaire attaché à l'injection de biogaz issus de boues de station d'épuration et des déchets industriels autres que les déchets organiques fermentescibles de l'industrie agroalimentaire. En conséquence, elle préconisait alors d'écarter l'injection dans le réseau de

---

<sup>1053</sup> L'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement du travail (ci-après « ANSES ») a remplacé, le 1<sup>er</sup> juillet 2010, l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (ci-après « AFSSET ») et l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (ci-après « Afssa »). Sa création résulte de l'ordonnance n° 2010-18 du 7 janvier 2010 portant création d'une agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, publiée au JORF n°6 du 8 janvier 2010.

<sup>1054</sup> AFSSET, *Risques sanitaires du biogaz, Évaluation des risques sanitaires liés à l'injection de biogaz dans le réseau de gaz naturel*, Rapport d'expertise, Comité d'experts spécialisés en évaluation des risques liés aux milieux aériens, Groupe de travail Biogaz, Saisine n° 2006/010, 8 octobre 2008, pp. 11-185.

<sup>1055</sup> C. énergie, article R. 433-16, issu de l'article 3 du décret n° 2004-555 du 15 juin 2004 relatif aux prescriptions techniques applicables aux canalisations et raccordements des installations de transport, de distribution et de stockage de gaz, publié au JORF n°140 du 18 juin 2004.

<sup>1056</sup> AFSSET, *Risques sanitaires du biogaz, Évaluation des risques sanitaires liés à l'injection de biogaz dans le réseau de gaz naturel*, Avis, Saisine Afsset n° 2006/010, 8 octobre 2008 ; AFSSET, *Risques sanitaires du biogaz, Évaluation des risques sanitaires liés à l'injection de biogaz dans le réseau de gaz naturel*, Rapport d'expertise, Comité d'experts spécialisés en évaluation des risques liés aux milieux aériens, Groupe de travail Biogaz, Saisine n° 2006/010, 8 octobre 2008, pp. 11-185.

ces biogaz<sup>1057</sup>. Les recommandations issues de cet avis sont à l'origine de la première liste réglementaire des ressources pouvant être utilisées pour la production de biométhane destiné à être injecté dans les réseaux.

L'arrêté du 23 novembre 2011 précise la nature des intrants pouvant faire l'objet d'une méthanisation en vue de produire du biogaz destiné à être injecté dans les réseaux : les déchets ménagers et assimilés en installation de stockage de déchets non dangereux, les déchets non dangereux en digesteur et les produits agricoles en digesteur<sup>1058</sup>.

Le pouvoir réglementaire y a entériné le principe selon lequel l'innocuité sanitaire des ressources est une condition de leur utilisation pour la méthanisation. Le premier article du décret n° 2011-1594 du 21 novembre 2011, codifié à l'article D. 446-4 du code de l'énergie confie au ministre chargé de l'énergie le soin de préciser ces points<sup>1059</sup>. Cette disposition prévoit que cette liste est dressée en fonction des avis rendus par l'ANSES. L'arrêté du 23 novembre 2011 fixant la nature des intrants dans la production de biométhane pour l'injection dans les réseaux de gaz naturel affirme la compétence de l'ANSES, sur saisine du ministre, pour « *étudier l'innocuité sanitaire du biométhane produit à partir de produits ou déchets non répertoriés* » dans la liste des intrants autorisés pour la production de biométhane<sup>1060</sup>. Une circulaire ministérielle en date du 9 novembre 2012 éclaire les motifs du pouvoir réglementaire en précisant que si la nature des intrants d'une unité de méthanisation « *doit être conforme aux dispositions de l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant la nature des intrants dans la production de biométhane pour l'injection dans les réseaux de gaz naturel* », la liste qui y est établie ne doit pas « *être interprétée de manière trop restrictive* »<sup>1061</sup>. Ainsi, la biomasse ne peut être

---

<sup>1057</sup> AFSSET, *Risques sanitaires du biogaz, Évaluation des risques sanitaires liés à l'injection de biogaz dans le réseau de gaz naturel*, Rapport d'expertise, Comité d'experts spécialisés en évaluation des risques liés aux milieux aériens, Groupe de travail Biogaz, Saisine n° 2006/010, 8 octobre 2008, pp. 11-185.

<sup>1058</sup> Arrêté du 23 novembre 2011 fixant la nature des intrants dans la production de biométhane pour l'injection dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°272 du 24 novembre 2011, article 2.

<sup>1059</sup> C. énergie, article D. 446-4, issu de l'article 1 du décret n° 2011-1594 du 21 novembre 2011 relatif aux conditions de vente du biométhane aux fournisseurs de gaz naturel, publié au JORF n°270 du 22 novembre 2011 et modifié le décret n° 2021-1273 du 30 septembre 2021 portant modification de la partie réglementaire du code de l'énergie concernant les dispositions particulières relatives à la vente de biogaz, publié au JORF n°229 du 1<sup>er</sup> octobre 2021.

<sup>1060</sup> Arrêté du 23 novembre 2011 fixant la nature des intrants dans la production de biométhane pour l'injection dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°272 du 24 novembre 2011, article 2.

<sup>1061</sup> La circulaire ministérielle du 9 novembre 2012 a pour objet de détailler les conditions d'instruction par les services préfectoraux des demandes adressées par les producteurs de biométhane visant à bénéficier des conditions d'achat du biométhane définies dans les décrets et arrêtés du 21 novembre 2011 ainsi que les vérifications exigées en matière d'intrants utilisés pour produire le biométhane (Circulaire du 9 novembre 2012 relative à l'injection de biométhane dans les réseaux de gaz naturel suite à l'entrée en vigueur des textes réglementaires ouvrant droit au tarif d'achat du biométhane injecté, publiée au BO du ministère de l'Écologie n°2013/2 du 10 février 2013, texte non paru au JORF).



utilisée pour la production de biogaz que si elle ne présente pas de caractère dangereux ou toxique vis-à-vis de l'environnement ou de la santé humaine<sup>1062</sup>.

## **B. L'évolution favorable de l'encadrement pour le développement de la valorisation énergétique**

Le législateur et le pouvoir réglementaire ont fait évoluer les règles en matière d'approvisionnement des installations de méthanisation. Ces modifications traduisent la volonté du législateur de faciliter le développement de la méthanisation. Elles illustrent également la recherche d'un équilibre entre la limitation et la promotion du développement de la valorisation énergétique par ces derniers (1). Cet encadrement a justifié l'assouplissement des conditions tenant à l'encadrement des intrants, notamment à travers l'ouverture progressive du panel des ressources issues de la biomasse pouvant être valorisées (2).

### ***1) La recherche d'équilibre entre limitation et promotion de la valorisation énergétique***

La liste réglementaire fixant la nature des intrants pouvant être utilisés pour la production de biométhane n'est pas intangible. L'autorisation du recours aux intrants est accordée au titre de la réglementation sanitaire au regard de l'état des connaissances scientifiques. L'évolution de ces dernières peut conduire à la révision de cette liste. Les normes applicables à la méthanisation en matière d'intrants s'adaptent au gré des évolutions technologiques de l'activité.

Mesure en faveur de la méthanisation, le législateur a procédé à l'élargissement progressif du panel des ressources pouvant faire l'objet d'une valorisation. Cette évolution permet d'augmenter le gisement d'intrants mobilisables, et ainsi, le potentiel de production de biogaz.

Si cette ouverture constitue une mesure en faveur de l'essor du développement de la méthanisation, l'autorisation de nouveaux intrants est assortie de contraintes et de règles visant à prévenir toute atteinte à l'environnement ou à la sécurité sanitaire.

---

<sup>1062</sup> La circulaire ministérielle du 9 novembre 2012 a pour objet de détailler les conditions d'instruction par les services préfectoraux des demandes adressées par les producteurs de biométhane visant à bénéficier des conditions d'achat du biométhane définies dans les décrets et arrêtés du 21 novembre 2011 ainsi que les vérifications exigées en matière d'intrants utilisés pour produire le biométhane (Circulaire du 9 novembre 2012 relative à l'injection de biométhane dans les réseaux de gaz naturel suite à l'entrée en vigueur des textes réglementaires ouvrant droit au tarif d'achat du biométhane injecté, publiée au BO du ministère de l'Écologie n°2013/2 du 10 février 2013, texte non paru au JORF).

## ***2) L'ouverture progressive du panel des ressources issues de la biomasse***

L'ouverture progressive du panel des intrants issus de la biomasse utilisés pouvant être méthanisés s'est traduite par l'autorisation de la valorisation de nouvelles ressources (a) d'une part, et par la possibilité de recourir à la valorisation des mélanges d'intrants (b).

### **a. L'autorisation de la valorisation de nouvelles ressources**

L'autorisation de la valorisation de nouvelles ressources a conduit à l'élargissement progressif du panel des ressources biogéniques pouvant faire l'objet d'une méthanisation. La liste définie à l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant la nature des intrants dans la production de biométhane pour l'injection dans les réseaux de gaz naturel a été complétée en vue d'intégrer de nouveaux intrants.

Le recours à l'usage des boues de STEP pour la production de biogaz destiné à être injecté dans les réseaux a été autorisé par le pouvoir réglementaire<sup>1063</sup>. Cette modification est consécutive à l'évolution de la position de l'ANSES sur le sujet. Dans un avis en date du 11 avril 2013, l'agence a révisé sa position concernant l'injection du biométhane produit par la méthanisation de boues de station d'épuration dans les réseaux de gaz naturel. S'appuyant sur un rapport portant sur le biométhane issu de boues de stations d'épuration publié en avril 2013, l'ANSES conclut à l'absence de risque sanitaire lié à l'injection d'un tel biogaz<sup>1064</sup>. Sur ce fondement, une quatrième catégorie d'intrants pouvant être utilisés pour la production de biométhane a été reconnue par arrêté du 24 juin 2014 : *« les matières, telles que boues, graisses, liquides organiques, résultant du traitement des eaux usées, traitées en digesteur »*<sup>1065</sup>.

Cette évolution permet d'illustrer dans quelle mesure le pouvoir réglementaire est en mesure de soutenir le développement de la méthanisation à travers l'évolution des normes en matière d'approvisionnement. Néanmoins, ces mesures sont conditionnées au respect des normes en matière de sécurité sanitaire.

---

<sup>1063</sup> Arrêté du 24 juin 2014 modifiant l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant la nature des intrants dans la production de biométhane pour l'injection dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°146 du 26 juin 2014, article 1.

<sup>1064</sup> ANSES, *L'injection de biométhane issu de boues de STEP dans le réseau de distribution de gaz naturel en France*, Rapport d'appui scientifique et technique, éd. scientifique, avril 2013.

<sup>1065</sup> Arrêté du 24 juin 2014 modifiant l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant la nature des intrants dans la production de biométhane pour l'injection dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°146 du 26 juin 2014.

## b. La possibilité de recourir à la valorisation des mélanges d'intrants

L'élargissement du panel des ressources issues de la biomasse pouvant faire l'objet d'une méthanisation résulte également de la reconnaissance d'une possibilité de recourir à des mélanges d'intrants.

En premier lieu, le pouvoir réglementaire a encadré le mélange de boues de STEP pour la production de biogaz. Le décret n° 2021-147 du 11 février 2021 relatif au mélange de boues issues de l'assainissement des eaux usées urbaines et à la rubrique 2140 de la nomenclature des IOTA précise les conditions dans lesquelles les boues issues de l'assainissement des eaux usées urbaines peuvent être mélangées<sup>1066</sup>. Le texte vise l'allègement des « *procédures administratives relatives au mélange de boues d'origines différentes* »<sup>1067</sup>. Jusqu'alors, l'article R. 211-29 du code de l'environnement interdisait le mélange des boues provenant d'installations de traitement distinctes. La disposition autorise le mélange des boues dans des installations d'entreposage ou de traitement, en vue de leur épandage sous réserve du respect de certaines conditions. Premièrement, la composition de chacune des boues avant leur mélange doit respecter les normes issues des articles R. 211-38 à R. 211-45 du même code. Deuxièmement, ce mélange doit être conforme aux prescriptions techniques applicables aux épandages de boues sur les sols agricoles<sup>1068</sup>.

En second lieu, les prescriptions générales de fonctionnement des installations de méthanisation définissent les conditions du mélange d'intrants, à savoir les dispositions techniques visant à prévenir la survenance d'atteintes à l'environnement ou à la sécurité sanitaire. Ces prescriptions sont applicables aux installations soumises au régime de l'autorisation environnementale et de l'enregistrement au titre de la législation des ICPE.

Concernant les installations soumises à autorisation environnementale, le mélange de boues issues du traitement des eaux usées domestiques de différentes origines et le mélange de telles boues avec d'autres déchets sont soumis à l'autorisation préalable du préfet. La délivrance de

---

<sup>1066</sup> Décret n° 2021-147 du 11 février 2021 relatif au mélange de boues issues de l'assainissement des eaux usées urbaines et à la rubrique 2.1.4.0 de la nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités soumises à la loi sur l'eau, publié au JORF n°38 du 13 février 2021.

<sup>1067</sup> *Ibid.*

<sup>1068</sup> C. environnement, articles R. 211-123 et s., issus de l'article du décret n° 2023-835 du 29 août 2023 relatif aux usages et aux conditions d'utilisation des eaux de pluie et des eaux usées traitées, publié au JORF n°200 du 30 août 2023.

cette autorisation est conditionnée au fait que le mélange permet d'améliorer les caractéristiques agronomiques ou techniques des intrants de la méthanisation<sup>1069</sup>.

Concernant les installations soumises à enregistrement, le mélange de boues d'épuration urbaines et d'autres intrants est autorisé sous réserve de respecter les réglementations visant à prévenir des atteintes à l'environnement. À titre d'exemple, des mesures spécifiques encadrent le potentiel hydrogène<sup>1070</sup> des matières mélangées.

Cette mesure avait été proposée par le groupe de travail « Méthanisation » réuni à l'initiative du ministère chargé de l'agriculture en 2018. Dans ses conclusions, il préconisait d'autoriser les mélanges d'intrants pour l'approvisionnement des installations de méthanisation au motif que les « *mélanges d'intrants sont nécessaires à la bonne performance de la méthanisation mais seulement dans des conditions de sécurité renforcées pour les terres agricoles en cas d'épandage du digestat* »<sup>1071</sup>. L'autorisation des mélanges d'intrants a pour conséquence d'augmenter et de diversifier les gisements de ressources pouvant être valorisées pour la production de biogaz par méthanisation. La reconnaissance d'une possibilité de recourir à des mélanges de ressources issues de la biomasse a pour objectif de simplifier l'activité de valorisation énergétique et d'augmenter la capacité de traitement des installations de méthanisation. Elle constitue, en ce sens, une mesure de promotion du développement de la filière.

Toutefois, en contrepartie, cette possibilité s'accompagne du renforcement des exigences en matière de sécurité. À l'instar de l'autorisation de l'utilisation de nouvelles ressources pour la production de biogaz, le législateur et le pouvoir réglementaire entendent prévenir la survenance de tout dommage résultant de l'utilisation de mélanges d'intrants dans des installations de méthanisation.

En conclusion, l'encadrement de l'approvisionnement des unités repose sur la définition de conditions d'utilisation des intrants pour la méthanisation. L'absence de risque sanitaire

---

<sup>1069</sup> C. environnement, article R. 211-125.

<sup>1070</sup> Le potentiel hydrogène ou « PH » est une mesure scientifique permettant de mesurer l'acidité ou la basicité d'une solution (caractère acide, basique ou neutre). Les caractères d'acidité du digestat issu de méthanisation peuvent avoir un impact néfaste sur les sols lors de l'épandage des matières.

<sup>1071</sup> « Conclusions du Groupe de travail Méthanisation », LECORNU S. (dir.), ministère de la Transition écologique et solidaire, Mars 2018, p. 9.

conditionne la possibilité de procéder à la valorisation de la ressource tandis que le respect des critères de durabilité conditionne le bénéfice des régimes d'aide à la production.

## ***II. La condition tirée du respect des critères de durabilité de la biomasse valorisée***

Le respect des critères de durabilité de la biomasse définis par le législateur est la seconde condition de la valorisation énergétique. L'encadrement du recours à la biomasse pour la production de biogaz répond à des enjeux contradictoires comme le rappelle le Gouvernement à l'occasion d'une question parlementaire : *« la question de l'approvisionnement des installations de méthanisation a été identifiée comme fondamentale pour éviter la concurrence de la production d'énergie à partir de biomasse avec les usages alimentaires, à la fois en ce qui concerne les productions elles-mêmes, mais aussi les surfaces agricoles »*<sup>1072</sup>. Les critères de durabilité ont vocation à garantir que la méthanisation est un procédé de production durable (A). Progressivement, ils ont été adaptés en vue de faciliter le recours à la biomasse et le développement de la méthanisation (B).

### **A. L'encadrement réglementaire du recours à la biomasse pour assurer la durabilité de la production de biogaz**

Si l'utilisation de ressources durables pour la production d'énergie est une condition de qualification d'une énergie renouvelable (1), des exigences de durabilité de la biomasse applicables aux bioénergies ont été définies (2).

#### ***1) L'utilisation de ressources durables, une condition de qualification d'une énergie renouvelable***

Il résulte des articles L. 211-2 et R. 446-1 du code de l'énergie que la qualification du biogaz comme énergie renouvelable repose sur la réunion de deux conditions : l'utilisation de la biomasse et le caractère « renouvelable » de celle-ci.

---

<sup>1072</sup> Rép. min., n° 5719, JOAN 04 juillet 2023, p. 6116, LEPVRAUD M.

L'identification des énergies renouvelables repose sur la caractérisation de la ressource utilisée pour la production de l'énergie. La « *renouvelabilité* »<sup>1073</sup> de la ressource énergétique est la caractéristique distinctive de ces nouvelles énergies, la plaçant « *au centre de la définition de l'énergie* »<sup>1074</sup>. Or, les pouvoirs législatifs n'ont pas défini cette notion. L'adjectif « renouvelable » désigne le caractère de quelque chose qui peut être renouvelé, c'est-à-dire remplacer par quelque chose de neuf ce qui est altéré, endommagé, usé, *etc.*<sup>1075</sup>. Lorsqu'il est employé pour désigner une source d'énergie, le terme « renouvelable » s'oppose à l'adjectif « fossile », lequel renvoie au caractère épuisable de la ressource<sup>1076</sup>. Ce point a été soulevé par Monsieur François Campagnola qui affirmait dans son précis de droit de l'énergie qu'« *à l'opposé de l'énergie fossile, qui est une ressource par définition épuisable, l'énergie renouvelable se caractérise par sa durabilité totale ou partielle. Dans ce dernier cas, la durabilité est en effet variable car dépendant, comme dans le cas de la biomasse productrice de biocarburant ou de biogaz, du degré de régénération du stock initial* »<sup>1077</sup>.

Ainsi, une source d'énergie renouvelable est une source d'énergie qui est soit inépuisable soit durable.

La première caractéristique renvoie à son caractère intarissable. Les sources d'énergie issues des rayons solaires, du vent ou de la force de l'eau sont des sources d'énergie inépuisables. La seconde caractéristique, la durabilité, implique que le mode d'exploitation d'une ressource pour la production d'énergie permette « *la régénération du stock initial à un rythme qui autorise son exploitation sans limites de durée* »<sup>1078</sup>. Dès lors qu'elle n'est pas infinie, seul un usage raisonné de cette ressource peut garantir son caractère renouvelable. La biomasse ne peut être qualifiée de source renouvelable qu'à la condition qu'elle soit exploitée de façon raisonnée de telle sorte à en assurer son renouvellement<sup>1079</sup>. Or, l'utilisation de la biomasse doit être durable pour assurer le caractère « renouvelable » du biogaz. Dans sa thèse de doctorat, Madame Farah Jerrari s'est intéressée au concept de la durabilité énergétique en droit international, expliquant

<sup>1073</sup> DARSON A., *Transition énergétique et transition juridique : le développement des énergies de sources renouvelables en France*, *op. cit.*, p. 27.

LAMOUREUX M., *Droit de l'énergie*, *op. cit.*, par. 489, p. 414.

<sup>1074</sup> LE BAUT-FERRARESE B., MICHALLET I., *Traité de droit des énergies renouvelables*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>1075</sup> *Petit Larousse illustré 2023*.

<sup>1076</sup> LAMOUREUX M., *Droit de l'énergie*, *op. cit.*, par. 488, p. 414.

<sup>1077</sup> CAMPAGNOLA F., *Précis de droit de l'énergie*, L'Harmattan, Le Droit d'aujourd'hui, 1<sup>ère</sup> éd., 2023, p. 96.

<sup>1078</sup> LAMOUREUX M., *Droit de l'énergie*, *op. cit.*, par. 498, pp. 417-418. Voir également : *Ibid.*, par. 504, p. 422.

<sup>1079</sup> LAMOUREUX M., *Droit de l'énergie*, *op. cit.*, par. 497, pp. 417.

qu'il s'agissait d'étudier « *la qualité des ressources énergétiques exploitées, mais aussi à la durabilité du modèle énergétique dans son ensemble* »<sup>1080</sup>.

Les bioénergies sont les énergies produites à partir de la biomasse : les biocarburants, les bioliquides et les combustibles issus de la biomasse comme le biogaz. Pour être qualifiées d'énergies renouvelables, la production des bioénergies doit être durable<sup>1081</sup>.

Les exigences de durabilité sont définies comme un ensemble d'« *exigences du développement durable comme la réduction des émissions de gaz à effet de serre, peuvent permettre de contribuer à l'identification d'une énergie renouvelable* »<sup>1082</sup>. Elles sont une série d'obligations et de contraintes pesant sur le producteur d'une énergie permettant d'assurer le caractère « vertueux » de la production d'énergie renouvelable. Elles ont pour objet d'assurer que le procédé de valorisation énergétique respecte les critères environnementaux<sup>1083</sup>. Selon Madame Barbara Pompili, alors ministre chargée de l'énergie, la mise en place de ces critères vise à « *garantir le niveau d'exigence environnementale de la production d'énergie renouvelable à partir de biomasse dans l'Union européenne* »<sup>1084</sup>.

Les législateurs européen et français ont progressivement défini les critères issus du principe de durabilité et leur portée respective.

## ***2) La définition des exigences de durabilité applicables aux bioénergies***

Le législateur a défini des exigences de durabilité applicables à la méthanisation (a) et précisé leur champ d'application (b).

---

<sup>1080</sup> JERRARI F., *La durabilité énergétique en droit international, op. cit.*, p. 33.

<sup>1081</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, cons. 94.

<sup>1082</sup> GENGE A., MEILLER E., LE GUYADER C., TREFFOT M.-L., « Agriculteur et nouvelles énergies », *Les Petits Affiches*, n° 94-95, Mai 2018, p. 38.

<sup>1083</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, cons. 65.

<sup>1084</sup> Ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions de la directive n°2018/2001 du parlement européen et du conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et de la directive n°2019/944 du parlement européen et du conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, publiée au JORF n°54 du 4 mars 2021.

Voir notamment : Exposé des motifs du projet de loi ratifiant diverses ordonnances de transposition du paquet « Une énergie propre pour tous les européens », n° 636 (2020-2021), POMPILI B., déposé au Sénat le 26 mai 2021.

### a. L'instauration des exigences de durabilité

**[La mise en place des exigences de durabilité]** Les exigences de durabilité progressivement définies par le législateur européen ont été transposées en droit interne. Dans un premier temps, la directive 2009/28/CE du 23 avril 2009 a introduit le principe du respect des critères de durabilité<sup>1085</sup>. Elle a établi des exigences de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les biocarburants, c'est-à-dire les carburants produits à partir de biomasse et pour les bioliquides, c'est-à-dire les carburants et combustibles liquides produits à partir de biomasse<sup>1086</sup>. Les articles 17 à 19 du texte ont mis en place le régime juridique associé à ces critères. Ils contiennent également les vérifications du respect des critères de durabilité pour les biocarburants et pour les bioliquides et les outils pour évaluer l'impact sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les dispositions issues de cette directive ont été transposées en droit interne par l'ordonnance n° 2011-1105 du 14 septembre 2011<sup>1087</sup>.

Dans un second temps, la directive (UE) 2018/2001 a modifié le dispositif sur deux aspects. Elle en a étendu le champ d'application à l'ensemble des filières bioénergétiques, c'est-à-dire à toutes les filières assurant la production d'énergie à partir de combustibles solides ou gazeux issus de la biomasse, y compris au biogaz issu de méthanisation. Elle a également précisé les critères puis a complété le dispositif par la définition de nouveaux critères ayant vocation à garantir la durabilité de ces procédés. La directive (UE) 2018/2001 définit « *des critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les biocarburants, les bioliquides et les combustibles issus de la biomasse* »<sup>1088</sup>. Les articles 26 à 31 détaillent le cadre juridique applicable en matière de durabilité des bioénergies.

La directive (UE) 2023/2413 a poursuivi ce travail d'élaboration des critères de durabilité, notamment concernant la récolte de la biomasse forestière dans un troisième temps<sup>1089</sup>.

---

<sup>1085</sup> Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, publiée au JOUE du 5 juin 2009.

<sup>1086</sup> Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, publiée au JOUE du 5 juin 2009, article 2.

<sup>1087</sup> Ordonnance n° 2011-1105 du 14 septembre 2011 portant transposition des directives 2009/28/CE et 2009/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 dans le domaine des énergies renouvelables et des biocarburants, publiée au JORF n°215 du 16 septembre 2011.

<sup>1088</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, articles 1 et 29.

<sup>1089</sup> Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement n° 2018/1999 et la directive (UE) 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de



Les dispositions européennes ont été transposées en droit interne. L'article 39 de la loi n° 2019-1147 du 9 novembre 2019 a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions législatives nécessaires à la transposition de la directive (UE) 2018/2001. L'ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021 a transposé les dispositions européennes aux articles L. 281-1 et suivants du code de l'énergie<sup>1090</sup>.

Il résulte de ces dispositions que l'application du régime de promotion des énergies renouvelables est conditionnée au respect de critères de durabilité et de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Le décret n° 2021-1903 du 30 décembre 2021 précise les modalités de mise en œuvre de ces dispositions<sup>1091</sup>. Sa structure reprend celle de l'ordonnance : alors que son premier article constitue un « tronc commun » à toutes les bioénergies, les articles suivants précisent le cadre applicable à chaque filière de production d'énergie (électricité, biométhane, biocarburants, chaleur)<sup>1092</sup>. Cinq arrêtés ont été pris en application du décret précité et publiés au *Journal Officiel* du 15 février 2023<sup>1093</sup>. L'arrêté « tronc commun » a pour objet de préciser les modalités communes de mise en œuvre de l'ordonnance n° 2021-235 et du décret n° 2021-1903 en particulier concernant la liste des aires protégées pertinentes pour l'application des textes en France, les modalités de justification des exemptions prévues par ces textes dans le cadre d'un système national, les modalités de mise en œuvre du bilan massique, certaines modalités de calculs des émissions de gaz à effet de serre. Les arrêtés spécifiques aux différentes filières définissent les modalités de calcul de réduction relative aux conditions de production,

---

sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil, publiée au JOUE du 31 octobre 2023, cons. 82 et article 1 modifiant de l'article 28 et 29 de la directive (UE) 2018/2001 du 11 décembre 2018.

<sup>1090</sup> Ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions de la directive n°2018/2001 du parlement européen et du conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et de la directive n°2019/944 du parlement européen et du conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, publiée au JORF n°54 du 4 mars 2021.

<sup>1091</sup> Décret n° 2021-1903 du 30 décembre 2021 pris pour l'application de l'ordonnance n°2021-235 du 3 mars 2021 relative à la durabilité des bioénergies, publié au JORF n°304 du 31 décembre 2021.

<sup>1092</sup> Ministère de la Transition écologique et solidaire, Consultations publiques préalables sur les projets d'arrêtés venant finaliser la transposition du volet durabilité des bioénergies de la directive européenne relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, du 7 mars 2022 au 28 mars 2022.

<sup>1093</sup> Voir les cinq arrêtés publiés au JORF n°39 du 15 février 2023 : l'arrêté du 1<sup>er</sup> février 2023 sur les critères de durabilité et de réductions des émissions de gaz à effet de serre des carburants et bioliquides renouvelables, l'arrêté sur les critères de durabilité et de réductions des émissions de gaz à effet de serre pour la production de chaleur et de froid à partir de bioliquides ou de combustibles solides ou gazeux issus de biomasse, l'arrêté relatif aux critères d'intrants, de durabilité et de réductions des émissions de gaz à effet de serre pour la production de biométhane, l'arrêté sur les critères de durabilité et de réductions des émissions de gaz à effet de serre de la production d'électricité à partir de bioliquides ou de combustibles solides ou gazeux issus de biomasse, et l'arrêté pris pour l'application de l'ordonnance et du décret portant transposition de la directive n°2018/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

de distribution et de transport ainsi que de la fréquence des déclarations à transmettre pour attester du respect des critères de durabilité au-dessus d'un seuil de puissance précisée<sup>1094</sup>.

**[Les trois principes de durabilité en droit interne]** L'article L. 281-2 du code de l'énergie désigne les critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre comme « *les exigences du développement durable* ». Ces exigences issues du principe de durabilité se déclinent en trois catégories : les critères de durabilité des matières premières utilisées pour la production de l'énergie, les critères de réduction des émissions de gaz à effet de serre et les critères d'efficacité énergétique<sup>1095</sup>.

Le premier principe est que la durabilité des bioénergies implique la durabilité de la biomasse qui est utilisée en approvisionnement des installations de production de ces bioénergies<sup>1096</sup>. Les critères de durabilité de la biomasse ont vocation à assurer que l'approvisionnement en biomasse a un impact limité sur l'environnement, notamment sur la biodiversité, le stockage de carbone des terres, la pérennité globale des puits de carbone, *etc.*

Le deuxième principe est que la durabilité des bioénergies implique que la production des bioénergies aboutit à une réduction des émissions de gaz à effet de serre<sup>1097</sup>. Les critères de réduction des émissions de gaz à effet de serre ont vocation à assurer qu'une bioénergie participe à la réduction de ces émissions par rapport à un combustible fossile de référence, apprécié et mesuré dans une logique de « cycle de vie ».

Enfin, le troisième principe est que la durabilité des bioénergies implique l'efficacité énergétique des installations de production d'électricité<sup>1098</sup>. Nous ne nous détaillerons pas ce dernier point dans le cadre de notre travail dès lors que les normes juridiques en étant issues ne sont pas applicables à la méthanisation.

---

<sup>1094</sup> Ministère de la Transition écologique et solidaire, Consultations publiques préalables sur les projets d'arrêtés venant finaliser la transposition du volet durabilité des bioénergies de la directive européenne relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, du 7 mars 2022 au 28 mars 2022.

Voir en ce sens : « Bioénergies : les arrêtés de transposition de la directive européenne sont en consultation », GOUTY F., Actu-environnement, 8 mars 2022. Accessible en ligne, consulté le 1<sup>er</sup> juillet 2023.

<sup>1095</sup> Ces exigences sont définies à l'article 29 de la directive 2018/2001 du 11 décembre 2018 et aux articles L. 281-1 et suivants du code de l'énergie issus de l'ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021.

<sup>1096</sup> C. énergie, articles L. 281-7 à L. 281-10.

<sup>1097</sup> C. énergie, articles L. 281-5 et L. 281-6.

<sup>1098</sup> C. énergie, article L. 281-10.

## b. Le champ d'application des exigences de durabilité

Les bioénergies devant satisfaire aux critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont « *les biocarburants, les bioliquides et les combustibles ou carburants issus de la biomasse* »<sup>1099</sup>. Le respect des critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre s'impose à toutes les étapes de la vie du combustible issu de la biomasse<sup>1100</sup>. Il s'impose de l'extraction ou la culture des matières premières, la transformation de la biomasse en biogaz, au transport et à la distribution, à la mise à la consommation de ce produit, la production d'électricité, de chaleur et de froid, *etc.*<sup>1101</sup>. L'article L. 281-4 du code de l'énergie liste les hypothèses dérogatoires dans lesquelles les critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre ne s'appliquent pas aux bioénergies.

La production de biogaz par valorisation de la biomasse est soumise au respect des critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Toute installation de production de biogaz à partir de méthanisation bénéficiant d'un régime de soutien public est tenue de respecter les critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre<sup>1102</sup>.

La mise en œuvre des critères de durabilité se distingue selon les installations de production d'énergie. Selon l'énergie finale produite à partir de la biomasse, les règles sont différentes (production de biométhane destiné à être injecté dans les réseaux de gaz naturel, production d'électricité ou de chaleur et de froid à partir d'installations de valorisation du biogaz, *etc.*).

D'une part, l'application des critères de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de durabilité est différenciée selon la taille des installations de production d'énergie<sup>1103</sup>. Les installations produisant de l'électricité, de la chaleur ou du froid ou du biométhane sont soumises à des obligations différentes selon la taille des installations (appréciée par leur puissance thermique nominale ou leur capacité de production)<sup>1104</sup>. Le biogaz n'est pas soumis

---

<sup>1099</sup> C. énergie, articles L. 281-2 à L. 281-4. Le champ d'application des exigences de durabilité est défini à l'article 29 de la directive 2018/2001 du 11 décembre 2018 et à l'ordonnance n°2021-235 du 3 mars 2021.

<sup>1100</sup> C. énergie, article L. 281-2.

<sup>1101</sup> C. énergie, article L. 281-2.

<sup>1102</sup> C. énergie, article R. 446-80 (concernant le biométhane), article R. 314-93 (concernant l'électricité) et article R. 715-1 (concernant la chaleur et le froid) issus de décret n° 2021-1903 du 30 décembre 2021 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021 relative à la durabilité des bioénergies.

<sup>1103</sup> C. énergie, article L. 281-4.

<sup>1104</sup> C. énergie, article L. 281-4, 2°.

aux exigences de durabilité lorsqu'il est produit dans des installations de production de biogaz de « petite taille ». À l'inverse, lorsqu'il est valorisé pour la production d'électricité, de chaleur et de froid, le biogaz est soumis aux critères dès l'instant où il est utilisé dans des installations de production de puissance thermique nominale supérieure à 2 MW. Quand il est valorisé ou susceptible d'être valorisé par injection dans un réseau de gaz naturel, le biogaz est soumis aux exigences de durabilité lorsqu'il est produit dans des installations de production de biométhane dont la capacité de production est inférieure à 19,5 GWh de pouvoir calorifique supérieur par an<sup>1105</sup>.

D'autre part, un régime spécifique aux bioénergies produites à partir de déchets et de résidus autres que les résidus provenant de l'agriculture, de l'aquaculture, de la pêche et de la sylviculture a été mis en place. Ces dernières ne doivent remplir que les critères de réduction des émissions de gaz à effet de serre (et non celles de durabilité).

Les dispositions applicables aux critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre se distinguent entre les dispositions communes à toutes les bioénergies (articles L. 281-1 à L. 285-1 du code de l'énergie) et les dispositions spécifiques à certaines filières (articles L. 314-32 à L. 314-35 pour l'électricité, articles L. 446-27 à L. 446-30 pour le biométhane, articles L. 715-1 à L. 715-4 pour le froid et la chaleur, *etc.*). Cette différence se retrouve également dans la partie réglementaire<sup>1106</sup>.

## **B. L'adaptation des critères de durabilité à l'impératif de développement de la méthanisation**

Si, dans un premier temps, des conditions encadrant l'utilisation de la biomasse pour la méthanisation ont été définies par le législateur, elles ont été revues à la baisse en vue de favoriser le développement de la valorisation énergétique (1). Cette mesure s'inscrit dans la politique d'accélération du développement des énergies renouvelables. L'étude de l'évolution de l'encadrement du recours aux cultures agricoles pour la production de biogaz nous conduira à observer la recherche d'équilibre par le législateur entre promotion et limitation de la valorisation énergétique (2).

---

<sup>1105</sup> C. énergie, article L. 281-4, 3°.

<sup>1106</sup> Les dispositions communes figurent aux articles R. 281-1 à R. 284-10 du code de l'énergie, celles applicables à l'électricité aux articles R. 314-93 à R. 314-107, celles applicables au biométhane aux R. 446-80 à R. 446-95, *etc.*

### ***1) Les critères de durabilité de la biomasse utilisée pour la production de biogaz***

Les critères de durabilité sont énoncés à l'article 29 de la directive (UE) 2018/2001 et aux articles L. 281-7 à L. 281-11 du code de l'énergie. Ils désignent l'ensemble des conditions d'usage de la biomasse pour la production des bioénergies, et notamment du biogaz issu de méthanisation. Ils établissent un encadrement de l'usage de la biomasse et portent tant sur la nature des intrants que la proportion dans laquelle ils sont utilisés. Ces critères sont tantôt des conditions négatives, tantôt des conditions positives. Les premières sont des dispositions qui limitent ou prohibent le recours à certains intrants pour la production des bioénergies alors que les secondes correspondent à des exigences permettant d'assurer une utilisation vertueuse et durable de la biomasse.

Les critères de durabilité entendus comme des conditions négatives sont de plusieurs ordres.

Le premier critère se rapporte à l'usage d'intrants issus de terrains présentant un intérêt pour l'environnement. Ce principe est que l'usage d'intrants provenant de terres de grande valeur en termes de biodiversité, de terres présentant un important stock de carbone, ou de tourbières pour la production des bioénergies est interdit<sup>1107</sup>. En vertu de l'article L. 281-7 du code de l'énergie, les bioénergies issues de la biomasse agricole ne doivent pas être produits à partir de telles ressources<sup>1108</sup>. Une exception à ce principe existe, dans les hypothèses où l'usage de la biomasse porte une atteinte limitée à ces terres de telle sorte à ce que leur usage peut être regardé comme « *satisfaisant aux critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre* »<sup>1109</sup>. Les terres de grande valeur en termes de biodiversité sont définies au troisième paragraphe de l'article 29 de la directive : elles désignent les forêts primaires et autres surfaces boisées primaires, les forêts riches en biodiversité, les zones affectées à la protection de l'environnement ou d'écosystèmes et espèces rares ou encore les prairies présentant une grande valeur sur le plan de la biodiversité. Les terres présentant un important stock de carbone sont définies au quatrième paragraphe du même article 29. Elles désignent les zones humides, les zones forestières continues ou des étendues présentant une implantation d'arbres spécifique.

---

<sup>1107</sup> Cette condition est définie à l'article L. 281-7 du code de l'énergie issu de l'ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021, reprenant les alinéas 3 à 5 de l'article 29 de la directive 2018/2001 du 11 décembre 2018.

<sup>1108</sup> C. énergie, article L. 281-7.

<sup>1109</sup> *Ibid.*

Par conséquent, ce premier critère a pour objectif d'assurer la protection de la biodiversité, et ainsi de concourir à la protection de l'environnement.

Le second critère porte sur le recours à la biomasse forestière pour la production des bioénergies<sup>1110</sup>. D'une part, l'article L. 281-9 du code de l'énergie encadre le recours à la biomasse forestière en imposant des conditions relatives à l'origine de la matière première. L'objectif du législateur pour l'établissement de ce critère est de « *réduire au minimum le risque d'utiliser de la biomasse forestière issue d'une production non durable* »<sup>1111</sup>. La biomasse forestière doit provenir d'une zone dont les systèmes de gestion et de suivi garantissent son exploitation durable, la légalité des opérations de récolte, la régénération effective de la forêt dans les zones de récolte, la protection des zones à des fins de protection de la nature, notamment dans les zones humides ou les tourbières, la préservation de la qualité des sols et de la biodiversité, dans le but de réduire au minimum les incidences négatives. Les conditions d'exploitation de la zone doivent permettre de maintenir ou d'améliorer la capacité de production à long terme de la forêt<sup>1112</sup>. D'autre part, l'article L. 281-10 du code de l'énergie encadre le recours à la biomasse forestière utilisée pour la production de bioénergie. Il précise qu'il doit répondre aux critères relatifs à l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie définis dans les conventions internationales.

Le troisième critère s'intéresse à l'utilisation de cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale pour la production des bioénergies<sup>1113</sup>. L'utilisation de ces ressources pour la production est limitée. Ces cultures sont définies comme « *les plantes riches en amidon, les plantes sucrières ou les plantes oléagineuses, produites sur des terres agricoles à titre de culture principale, à l'exclusion des résidus, des déchets ou des matières ligno-cellulosiques et les cultures intermédiaires telles que les cultures dérobées et les cultures de couverture, pour autant que l'utilisation de ces cultures intermédiaires ne crée pas une demande de terres*

---

<sup>1110</sup> Cette condition est établie aux articles L. 281-9 et L. 281-10 du code de l'énergie issus de l'ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions de la directive n°2018/2001 du parlement européen et du conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et de la directive n°2019/944 du parlement européen et du conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, reprenant les paragraphes 6 et 7 de l'article 29 de la directive 2018/2001 du 11 décembre 2018.

<sup>1111</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, article 29, al. 6.

<sup>1112</sup> *Ibid.*

<sup>1113</sup> L'encadrement du recours aux cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale a été introduite par le législateur européen dans la directive 2018/2001 du 11 décembre 2018.

*supplémentaires* »<sup>1114</sup>. L'encadrement vise à limiter les conséquences néfastes sur l'environnement résultant du développement du recours aux cultures pour la production de bioénergies, notamment le changement d'affectation des sols qui pourrait se produire lorsque des cultures dédiées à l'approvisionnement d'installations de production de bioénergies modifient et déplacent les cultures traditionnelles destinées à l'alimentation humaine ou animale. Ce changement d'affectation des sols aurait pour conséquence d'augmenter le niveau des émissions de gaz à effet de serre et de réduire la production alimentaire.

Ces trois critères de durabilité traduisent des objectifs distincts. Les deux premiers traduisent des impératifs tirés de l'objectif de protection de l'environnement à savoir la protection de la diversité et la protection de la biomasse forestière. Le dernier traduit quant à lui l'impératif de la souveraineté et de la sécurité alimentaire, mis en balance avec l'objectif productiviste de la production d'énergie. Monsieur le Professeur Éric Naim-Gesbert soulignait l'existence d'un rapport récent entre l'environnement et la sécurité alimentaire, en rappelant que cette dernière est « *un espace récemment constitué du droit de l'environnement mis à l'épreuve de la santé public* »<sup>1115</sup>.

Dans le cadre de notre recherche, il est intéressant de noter que c'est l'objectif de protection de l'environnement qui motive l'édiction de critères de durabilité. Indirectement, il est la source de limites de l'exercice de la méthanisation.

## ***2) L'encadrement du recours aux cultures agricoles pour la production de biogaz : entre promotion et limitation de la valorisation énergétique***

L'encadrement du recours aux intrants de la méthanisation témoigne de la recherche d'un équilibre entre le développement et l'encadrement de la valorisation énergétique. L'évolution des règles relatives à l'utilisation des cultures agricoles illustre ce point. Entre limitation du recours aux cultures agricoles pour l'approvisionnement des installations de méthanisation (a) et possibilité d'utiliser les cultures intermédiaires à vocation énergétique (b), l'action du législateur en matière d'encadrement du recours à ces intrants semble indécise.

---

<sup>1114</sup> Voir, pour la définition de la notion de « cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale » : C. énergie, article R. 281-1.

<sup>1115</sup> NAIM-GESBERT É., *Droit général de l'environnement, Introduction au droit de l'environnement, op. cit.*, p. 168.

a. Le principe d'une limitation du recours aux cultures agricoles pour l'approvisionnement des installations

L'encadrement du recours aux cultures agricoles constitue une illustration de l'ingérence du législateur dans la structuration de la méthanisation. Il consiste en la fixation de limites du recours aux intrants issus de la biomasse pour la production de biogaz par le législateur français. L'approvisionnement des installations de méthanisation en déchets agricoles de nature animale ou végétale est possible. La question de l'utilisation de cultures agricoles pour l'approvisionnement des installations de production d'énergie est, quant à elle, délicate<sup>1116</sup>. L'utilisation de cultures agricoles a pour effet d'augmenter sensiblement la production de biogaz sur le territoire. En effet, les cultures agricoles ont un fort potentiel méthanisable, c'est-à-dire une capacité à produire de l'énergie (biogaz) et peuvent augmenter sensiblement le volume d'intrants<sup>1117</sup>. Néanmoins, l'utilisation des cultures agricoles doit être mesurée et limitée dès lors qu'elle concurrence la fonction essentielle qu'est l'alimentation humaine ou animale. L'encadrement du recours aux cultures agricoles pour la production de biogaz répond à des injonctions contradictoires, entre l'essor de l'activité et l'impératif d'absence de concurrence entre les usages alimentaires et énergétiques.

En conséquence, l'encadrement de l'utilisation des cultures agricoles pour la méthanisation a été opéré dès les années 1990 dans la loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992, loi de finances pour l'année 1993. Le législateur y organisait la création des groupements d'intérêt public en vue de la valorisation non alimentaire des productions agricoles et la création d'une agence nationale pour la valorisation des cultures énergétiques<sup>1118</sup>. Le développement de l'activité de méthanisation au début du siècle a conduit le législateur à préciser les termes de cet encadrement.

La possibilité d'un approvisionnement des installations de méthanisation par des cultures alimentaires a été créée par la loi n° 2015-992, à l'article L. 541-39 du code de l'environnement<sup>1119</sup>. Leur usage était alors limité en raison des risques attachés à leur manipulation. L'objectif du législateur était « *d'éviter la plantation à l'excès d'intrants dédiés,*

---

<sup>1116</sup> WWF, MARX I., *Méthanisation agricole : quelles conditions de durabilité de la filière en France ?*, WWF et GRDF, MARX I. et NAIT MAZI W. (coord.), Mars 2020, 44 p.

<sup>1117</sup> *Ibid.*

<sup>1118</sup> Loi de finances pour 1993, n° 92-1376 du 30 décembre 1992, publiée au JORF n°304 du 31 décembre 1992, article 89.

<sup>1119</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, publiée au JORF n°189 du 18 août 2015, article 112.



*qui détournent les cultures de leur vocation première : l'alimentation humaine* »<sup>1120</sup>. En particulier, les travaux parlementaires identifient deux risques associés au développement des cultures dédiées à la production d'énergie : le changement indirect d'affectation des sols et le fait que ces cultures soient réalisées aux dépens des cultures alimentaires<sup>1121</sup>. Un rapport du Sénat publié en septembre 2021 explique que « *le remplacement d'une culture alimentaire par une culture énergétique est de nature à entraîner par rebond une modification d'affectation du sol dans une autre zone géographique, où une prairie ou une forêt seraient par exemple remplacées par une culture alimentaire* »<sup>1122</sup>.

À la recherche d'un équilibre, le législateur a encadré le recours aux intrants d'origine agricole permettant leur emploi pour la valorisation tout en limitant leurs conditions. Il a confié au pouvoir réglementaire le soin de déterminer le seuil raisonnable de ces cultures dédiées par rapport au total des intrants approvisionnant l'installation de méthanisation. Si les installations de méthanisation peuvent être approvisionnées par des cultures alimentaires, leur recours n'est possible que « *dans la limite de seuils définis par décret* »<sup>1123</sup>. L'exposé des motifs de l'amendement ayant proposé l'adoption de l'article L. 541-39 du code de l'environnement en précise les motifs, à savoir d'encadrer « *l'introduction de cultures énergétiques dédiées (cultures alimentaires) dans les méthaniseurs tout en permettant l'utilisation de cultures intermédiaires à vocation énergétique* »<sup>1124</sup>. À l'occasion des débats parlementaires à l'Assemblée nationale, Madame la députée Marie-Noëlle Battistel affirmait que l'admission d'un recours limité aux cultures énergétiques dédiées se justifiait « *pour le développement équilibré de la filière de la méthanisation agricole* », et ce, notamment, parce que le recours à ces cultures permet de « *sécuriser le modèle économique lié à l'installation de méthanisation sans détourner la production agricole de sa vocation principale, la production de denrées alimentaires* »<sup>1125</sup>. Elle expliquait alors que le recours à ces cultures pouvait être nécessaire

---

<sup>1120</sup> Assemblée Nationale, BAREIGTS E., BATTISTEL M.-N., BUIS S., BAUPIN D., PLISSON P., Rapport fait au nom de la commission spéciale pour l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, n° 2611, 16 avril 2015, p. 376.

<sup>1121</sup> *Ibid.*

<sup>1122</sup> Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, p. 79.

<sup>1123</sup> C. environnement, article L. 541-39.

<sup>1124</sup> Assemblée nationale, Amendement au projet de loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte, COM-847, 15 mai 2015, Adopté.

<sup>1125</sup> L'objectif est du législateur est de « *sécuriser le modèle économique de l'installation de méthanisation, sans détourner la production agricole de sa vocation principale, à savoir la production de denrées alimentaires* » (Assemblée nationale, BAREIGTS E., BATTISTEL M.-N., BUIS S., BAUPIN D., PLISSON P., Rapport fait au nom de la commission spéciale pour l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, n° 2611, 16 avril 2015, p. 348).

pour « *couvrir certaines périodes de fonctionnement de l'installation* »<sup>1126</sup>, lors desquelles un autre approvisionnement n'était pas envisageable.

Le décret n° 2016-929 du 7 juillet 2016 définit le cadre de l'utilisation des données. Il a précisé les notions utilisées dans la législation, les seuils d'acceptabilité et les mesures de contrôle d'introduction de cultures dédiées dans les installations de méthanisation<sup>1127</sup>.

En premier lieu, le décret définit les notions de « cultures alimentaires », de « cultures énergétiques », dispositions codifiées à l'article D. 542-291 du code de l'environnement. Les cultures alimentaires désignent « *les céréales et autres plantes riches en amidon, sucrières, oléagineuses, et légumineuses, utilisables en alimentation humaine ou animale* » tandis que les cultures énergétiques désignent les « *cultures cultivées essentiellement à des fins de production d'énergie* »<sup>1128</sup>.

En second lieu, il encadre l'approvisionnement en imposant une limite maximale quantitative de ressources issues de cultures des installations de méthanisation. Celles-ci peuvent être approvisionnées par des cultures alimentaires ou énergétiques, cultivées à titre de culture principale, dans une proportion maximale de 15 % du tonnage brut total des intrants par année civile. Ce principe est assorti d'une exception. Cette proportion peut être dépassée pour une année donnée « *si la proportion des cultures alimentaires ou énergétiques, cultivées à titre de culture principale, dans l'approvisionnement de l'installation a été inférieure, en moyenne, pour les trois dernières années, à 15 % du tonnage total brut des intrants* »<sup>1129</sup>.

## b. L'utilisation des cultures intermédiaires à vocation énergétique

Les règles du recours aux cultures agricoles ont évolué en août 2022, avec la publication du décret n° 2022-1120 du 4 août 2022 relatif aux cultures utilisées pour la production de biogaz

---

<sup>1126</sup> Assemblée nationale, BAREIGTS E., BATTISTEL M.-N., BUIS S., BAUPIN D., PLISSON P., Rapport fait au nom de la commission spéciale pour l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, n° 2611, 16 avril 2015, p. 348

<sup>1127</sup> Décret n° 2016-929 du 7 juillet 2016 pris pour l'application de l'article L. 541-39 du code de l'environnement, publié au JORF n°158 du 8 juillet 2016.

<sup>1128</sup> C. environnement, article D. 542-291.

<sup>1129</sup> *Ibid.*

et de biocarburants<sup>1130</sup>. Le texte a modifié les dispositions issues du décret n° 2016-929 du 7 juillet 2016.

En premier lieu, sur le plan sémantique, le pouvoir réglementaire a retravaillé la notion de « cultures ». Il a supprimé la distinction entre les « cultures alimentaires » et les « cultures énergétiques » et en a créé une nouvelle entre les « cultures principales » et les « cultures intermédiaires ». Dans la consultation publique organisée sur le projet de décret, étaient exposés les motifs de cette réforme : la précision des définitions était proposée pour remédier aux difficultés d'interprétation de ces notions au motif que celles de cultures alimentaires et énergétiques étaient « *insuffisantes pour garantir l'objectif de limitation du risque de concurrence avec l'alimentation* »<sup>1131</sup>. Le décret n° 2022-1120 du 4 août 2022 distingue les cultures principales et intermédiaires de manière à limiter le risque que l'utilisation des cultures principales pour la production du biogaz ne fasse concurrence à leur utilisation pour l'alimentation. Une culture est dite « principale » lorsqu'elle remplit au moins l'une des cinq conditions suivantes : « *une unique culture récoltée sur une parcelle au cours d'une année civile, une culture déclarée comme culture principale dans une demande d'aide relevant d'un régime de soutien relevant de la politique agricole commune, une culture récoltée sur une parcelle pour laquelle aucune demande d'aide relevant d'un régime de soutien relevant de la politique agricole commune n'a été faite pour l'année de récolte, une culture présente sur la parcelle au 1er juin, ou, le cas échéant, à une autre date comprise entre le 1er juin et le 15 juin, définie par le représentant de l'État dans le département, une culture pérenne mentionnée à l'article R. 411-9-11-1 du code rural et de la pêche maritime ou culture cultivée sur une parcelle sur laquelle une culture pérenne est implantée* »<sup>1132</sup>. Une culture est dite « intermédiaire » est définie comme une culture qui n'est pas une culture principale et qui est semée et récoltée « *sur une parcelle entre deux cultures principales récoltées sur une année civile ou deux années civiles consécutives* »<sup>1133</sup>.

En second lieu, le texte définit les modalités de calcul de la limite des 15% d'approvisionnement en cultures principales en application de l'article L. 541-39 du code de l'environnement. La

---

<sup>1130</sup> Décret n° 2022-1120 du 4 août 2022 relatif aux cultures utilisées pour la production de biogaz et de biocarburants, publié au JORF n°180 du 5 août 2022.

<sup>1131</sup> Ministère de la Transition écologique et solidaire, Consultation publique sur le projet de décret relatif aux cultures utilisées pour la production de biogaz et de biocarburants, du 5 mai 2022 au 26 mai 2022.

<sup>1132</sup> « Énergies renouvelables : création d'un troisième régime de recours devant le juge administratif », GOSSEMENT A., Actu-environnement, 31 octobre 2022. Accessible en ligne, consulté le 15 juin 2023.

<sup>1133</sup> C. environnement, article D. 543-291.

limite de 15% d'approvisionnement des installations en cultures principales est applicable pour chaque lot de biométhane, commercialisé ou consommé, mentionné à l'article R. 446-1 du code de l'énergie. La limite d'utilisation de cultures principales est applicable au tonnage brut total des intrants utilisés sur les trois dernières années<sup>1134</sup>.

D'une part, la proportion maximale de cultures principales est applicable pour chaque lot de biométhane pour les installations de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel. Le décret ne reprend pas la possibilité de dépasser, à certaines conditions, la limite de 15% qui était prévu dans le décret n° 2016-929 du 16 juillet 2016.

D'autre part, la proportion maximale de cultures principales est applicable au tonnage brut total des intrants utilisés sur les trois dernières années pour les autres installations de production, c'est-à-dire les installations de production de biogaz non destiné à être injecté dans le réseau de gaz naturel. L'évolution du mode de calcul du taux de 15% de cultures alimentaires permettrait, selon le ministère chargé de l'énergie, de limiter l'effet d'aubaine conduisant les producteurs à « *favoriser une utilisation accrue de cultures principales lors d'années marquées par des aléas climatiques* » et de permettre « *une mutualisation de la vérification avec le contrôle du critère de durabilité de la biomasse* »<sup>1135</sup>. Les dispositions s'appliquent aux installations de production mises en service après le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Interrogé sur la problématique des cultures intermédiaires à vocation énergétiques, le ministre chargé de l'énergie expliquait que le décret publié en août 2022 avait pour but de « *définir précisément les cultures intermédiaires pouvant être utilisées dans les méthaniseurs, et réaffirmer la limitation de l'utilisation de cultures alimentaires afin d'éviter les conflits d'usage sur la ressource* »<sup>1136</sup>.

En conclusion, l'analyse des conditions du développement des projets de méthanisation nous a conduit à présenter et détailler les règles relatives à l'utilisation de la biomasse pour la production de biogaz dans la présente Section. L'encadrement juridique par le législateur en la matière vise à prévenir l'usage d'intrants non vertueux pour la production. Ce dernier a listé l'ensemble des matières pouvant être utilisées pour la méthanisation et encadré leur recours par

---

<sup>1134</sup> C. énergie, article D. 543-292, issu du décret n° 2022-1120 du 4 août 2022 relatif aux cultures utilisées pour la production de biogaz et de biocarburants, publié au JORF n°180 du 5 août 2022.

<sup>1135</sup> Ministère de la Transition écologique et solidaire, Consultation publique sur le projet de décret relatif aux cultures utilisées pour la production de biogaz et de biocarburants, du 5 mai 2022 au 26 mai 2022.

<sup>1136</sup> Rép. min., n° 901, JOAN 11 octobre 2022, p. 4589, KARAMANLI M. ; Rép. min., n° 1455, JOAN 28 février 2023, p. 1928, UNTERMAIER C.

l'édiction de conditions. La biomasse utilisée pour la production de biogaz doit respecter des exigences de durabilité, lesquelles sont une garantie du caractère renouvelable de l'énergie produite par l'activité. L'analyse de ces règles nous a permis d'illustrer dans quelle mesure le législateur entendait trouver un équilibre entre la limitation du recours à la biomasse et la vocation productiviste de l'activité. La question de l'encadrement du recours aux cultures agricoles témoigne des tiraillements du législateur en la matière.

## SECTION 2. LA MAITRISE DE L'APPROVISIONNEMENT DES INSTALLATIONS DE METHANISATION PAR LES REGIMES D'AIDE

Les régimes d'aide à la production organisent le contrôle de l'approvisionnement des installations de méthanisation (I), ils permettent d'orienter le développement de la valorisation énergétique (II). Les dispositifs de soutien à la production de biomasse sont des instruments juridiques au service de la maîtrise du développement de la méthanisation, par l'encadrement de l'approvisionnement.

### ***I. Le contrôle de l'approvisionnement des installations de méthanisation***

Les régimes de soutien public à la production de biogaz par méthanisation permettent de contrôler l'approvisionnement des installations. Dans un premier temps, le producteur souhaitant bénéficier d'un soutien public est tenu de fournir un plan d'approvisionnement (A). Dans un second temps, ce document est contrôlé au stade de l'instruction du dossier de demande d'autorisation et au cours de l'exploitation de l'installation (B).

#### **A. L'obligation de fournir un plan d'approvisionnement des installations**

La fourniture d'un plan d'approvisionnement des installations de méthanisation est une obligation définie dans le cadre du soutien public à la production de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel (1). Les règles précisent le contenu du plan d'approvisionnement (2).

##### ***1) Une obligation issue du régime d'aide à la production de biogaz injecté dans les réseaux de gaz naturel***

L'obligation de fournir un plan d'approvisionnement dans les régimes d'aide à la production de biogaz injecté reprend une règle issue de la législation des ICPE.

En premier lieu, le code de l'environnement impose la description de l'origine géographique des déchets utilisés dans la demande d'enregistrement ou d'autorisation environnementale au titre de la législation des ICPE. Il impose la compatibilité du projet avec les politiques publiques

en matière de traitement des déchets, et notamment le plan régional de prévention et de gestion des déchets (ci-après le « PRPGD »)<sup>1137</sup>.

En second lieu, la description de l'approvisionnement est également imposée par les régimes de soutien public à la production de biogaz injecté dans les réseaux de gaz naturel. Condition d'octroi de l'aide, cette obligation permet au pouvoir réglementaire de contrôler le respect des conditions d'approvisionnement des unités de méthanisation.

Les règles issues des régimes de soutien du biogaz injecté dans les réseaux de gaz naturel imposent la description des intrants utilisés pour la production de ce dernier. L'article R. 446-3 du code de l'énergie créé par le décret du 30 septembre 2021 fixe les exigences imposées au producteur souhaitant bénéficier d'un contrat d'achat avec obligation d'achat<sup>1138</sup>. Ces conditions sont communes aux procédures d'allocation du soutien (par guichet ouvert ou appel d'offres). Si les conditions d'approvisionnement n'imposent pas la fourniture d'un plan d'approvisionnement, le dossier doit comporter la description des caractéristiques principales de l'installation, parmi lesquelles une description de la nature des intrants et de leur quantité. La circulaire du 9 novembre 2012 relative à l'injection du biométhane fournit un modèle indicatif d'attestation ouvrant droit au tarif d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel. Parmi les éléments y figurant, figure la déclaration des intrants<sup>1139</sup>.

L'article L. 446-5 du code de l'énergie définit les conditions de l'attribution du soutien public aux installations de production de biométhane à la suite d'une procédure de mise en concurrence. Parmi les critères d'examen de l'éligibilité et d'allocation du soutien, figure l'examen des « *ressources destinées à la méthanisation disponibles dans chacun des territoires sur lesquels porte l'appel d'offres* »<sup>1140</sup>. L'éligibilité du projet à ce soutien est conditionnée à l'analyse de l'approvisionnement prévisionnel de l'installation en intrants. À cet effet, le candidat doit fournir une série de documents à l'autorité administrative, parmi lesquels un plan d'approvisionnement prévisionnel.

---

<sup>1137</sup> C. environnement, article D. 181-15-2.

<sup>1138</sup> Décret n° 2021-1273 du 30 septembre 2021 portant modification de la partie réglementaire du code de l'énergie concernant les dispositions particulières relatives à la vente de biogaz, publié au JORF n°229 du 1<sup>er</sup> octobre 2021.

<sup>1139</sup> Circulaire du 9 novembre 2012 relative à l'injection de biométhane dans les réseaux de gaz naturel suite à l'entrée en vigueur des textes réglementaires ouvrant droit au tarif d'achat du biométhane injecté, publiée au BO du ministère de l'Écologie n°2013/2 du 10 février 2013, texte non paru au JORF.

<sup>1140</sup> C. énergie, article L. 446-15.

## ***2) Le contenu du plan d’approvisionnement***

Le plan d’approvisionnement détaille la nature et les quantités des intrants utilisés par chaque installation de production ainsi que leur origine géographique<sup>1141</sup>. Ce document distingue les différents types de ressources utilisées, les quantités de chaque type de ressources et leurs fournisseurs par département.

Le producteur doit présenter des estimations sur la production d’énergie à partir de chaque type de ressource. En outre, ce plan doit être conforme aux prescriptions relatives à l’approvisionnement des installations. Le producteur doit préciser, dans son plan d’approvisionnement, « *toute information utile pour l’évaluation de la compatibilité de ce plan d’approvisionnement avec l’arrêté du 23 novembre 2011 fixant la nature des intrants dans la production de biométhane pour l’injection dans les réseaux de gaz naturel, et pour l’évaluation des risques de conflits d’usages de la biomasse* »<sup>1142</sup>.

## **B. Le contrôle du plan d’approvisionnement**

Le respect des contraintes relatives à l’approvisionnement en intrants utilisés pour la production de biogaz est contrôlé et sanctionné. Le législateur précise les modalités de ce contrôle réalisé sur l’approvisionnement en intrants, en amont de l’octroi du soutien public (1), et les sanctions assorties aux manquements à ces obligations (2).

### ***1) Les modalités du contrôle***

L’autorité administrative responsable du contrôle de l’approvisionnement d’une unité de méthanisation est le préfet du département sur lequel elle est installée. Ce dernier veille au respect des conditions relatives à la nature et à la proportion des intrants.

Le cadre de la procédure d’octroi d’une obligation d’achat par mise en concurrence est un exemple en la matière. L’examen du plan est réalisé dans un délai de deux mois à compter de la transmission de l’ensemble des informations relatives au projet par la CRE, récipiendaire du

---

<sup>1141</sup> CRE, cahier des charges de l’appel d’offres portant sur la réalisation et l’exploitation d’Installations de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel, AO PPE2 Biométhane injecté, Décembre 2023, p. 19.

<sup>1142</sup> *Ibid.*



dossier de candidature<sup>1143</sup>. L'objet du contrôle est de vérifier la compatibilité du plan d'approvisionnement en intrants avec les dispositions réglementaires fixant la nature des intrants dans la production de biométhane et l'absence de conflit d'usages de la biomasse.

## ***2) La sanction des producteurs***

Les manquements aux obligations relatives à l'approvisionnement des installations de production sont sanctionnés.

En cas de manquement aux dispositions relatives à la nature des intrants dans la production de biométhane pour l'injection dans les réseaux de gaz naturel issues de l'arrêté du 23 novembre 2022, le soutien public pour la vente du biométhane peut lui être retiré<sup>1144</sup>.

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale a créé un nouveau dispositif de sanction administrative. Elle a introduit l'article L. 446-56 du code de l'énergie, qui présente un dispositif de sanction administrative à l'encontre des producteurs de biométhane bénéficiant d'un régime de soutien public (obligation d'achat allouée par guichet ouvert ou appel d'offres). L'article s'applique en cas de fraude, de manquement ou de non-conformité aux prescriptions légales et réglementaires. Il précise les conditions de sanction et ses conséquences, à savoir la résiliation du contrat par lequel la vente du biogaz bénéficie d'un mécanisme de soutien. L'autorité compétente pour engager cette procédure de sanction est le préfet de région.

Le décret n° 2023-810 du 21 août 2023 précise les conditions d'applications de cet article<sup>1145</sup> et notamment la nature des manquements susceptibles de conduire à l'ouverture d'une procédure de sanction. La non-conformité de l'installation ainsi que les manquements constatés sont appréciés par rapport aux manquements aux prescriptions et aux cahiers des charges des

---

<sup>1143</sup> CRE, cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'Installations de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel, AO PPE2 Biométhane injecté, Décembre 2023, p. 6.

<sup>1144</sup> Arrêté du 23 novembre 2011 fixant la nature des intrants dans la production de biométhane pour l'injection dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°272 du 24 novembre 2011, article 4.

<sup>1145</sup> Décret n° 2023-810 du 21 août 2023 relatif aux sanctions applicables aux installations de production de biogaz est pris en application de cette disposition, publié au JORF n°194 du 23 août 2023.

CRE, délibération portant avis sur un projet de décret relatif aux sanctions applicables aux installations de production de biométhane, n° 2023-73, 2 mars 2023.

procédures de mise en concurrence<sup>1146</sup>. Une installation pourrait être sanctionnée sur le fondement de cet article au motif qu'elle n'avait pas respecté ses conditions d'approvisionnement.

Les régimes de soutien public à la production de biogaz présentent des dispositions contraignantes en matière d'approvisionnement. Ces règles n'ont pas seulement pour mission de contrôler l'approvisionnement et de limiter, elles permettent également d'orienter le recours aux intrants.

## ***II. L'orientation du recours aux intrants pour la méthanisation***

À l'occasion de la révision du cadre de soutien public à la production de biogaz par méthanisation, le ministre chargé de l'agriculture a été saisi d'une question parlementaire en date du 27 septembre 2022. Celle-ci l'a conduit à préciser sa politique en matière d'encadrement du recours aux intrants et de promotion des filières de méthanisation agricole et industrielle. Justifiant l'adoption du nouveau cadre de soutien public à la production, ce dernier a répondu que la mise en place d'un soutien public avait pour but d' « *encourager un modèle de méthanisation basé sur l'économie circulaire et la transition agroécologique, valorisant en priorité des effluents d'élevage selon les objectifs fixés par le plan énergie méthanisation autonomie azote (EMAA)* »<sup>1147</sup>.

Les régimes juridiques d'aide à la production de biogaz par méthanisation sont les instruments juridiques de leur mise en œuvre. Ils contribuent à orienter les conditions de production de biogaz par méthanisation dont l'approvisionnement des installations de méthanisation.

L'orientation du recours à certains intrants pour la méthanisation est assurée par les critères d'éligibilité aux régimes d'aide (A) et par les tarifs d'achat du biométhane (B).

---

<sup>1146</sup> C. énergie, article R. 446-16-3.

<sup>1147</sup> Rép. min., n° 1455, JOAN 28 février 2023, p. 1928, UNTERMAIER C. ; Rép. min., n° 5719, JOAN 04 juillet 2023, p. 6116, LEPVRAUD M.

## **A. L'orientation de l'approvisionnement par les critères d'éligibilité aux régimes d'aide**

Parmi les critères d'éligibilité aux régimes d'aide figurent l'encadrement de la nature et de la proportion des intrants utilisés pour la production de biogaz (1) ainsi que le respect des critères de durabilité de la biomasse (2).

### ***1) L'encadrement de la nature et de la proportion des intrants***

Les régimes d'aide à la production de biométhane par méthanisation définissent la nature des intrants pouvant être utilisés dans la production de biométhane (a) et leur proportion dans les installations (b).

#### **a. La nature des intrants valorisés pour la production de biométhane encadrée par les régimes d'aides**

La nature des ressources biogéniques utilisées pour produire du biogaz détermine l'éligibilité de l'installation au bénéfice de l'aide.

Les régimes et les exigences en matière d'approvisionnement se distinguent selon les régimes de soutien public. D'une part, les normes encadrant le recours aux intrants dans les régimes de soutien public sont différentes selon que l'installation de méthanisation produit du biogaz destiné à produire de la chaleur ou de l'électricité ou du biométhane destiné à être injecté dans les réseaux de gaz naturel. D'autre part, les exigences sont différentes selon que le mode d'allocation du soutien public, par guichet ouvert ou par procédure de mise en concurrence.

Parmi les conditions de mise en œuvre des régimes d'allocation du soutien public à la production de biométhane, figurent les règles en matière d'approvisionnement des installations<sup>1148</sup>. Les règles relatives à l'approvisionnement des installations de production sont définies dans les dispositions relatives au gaz dans le code de l'énergie.

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le présenter, pour bénéficier d'une obligation d'achat du biogaz produit par méthanisation, ce dernier peut être produit dans deux catégories

---

<sup>1148</sup> C. énergie, articles L. 446-4 à L. 446-17.

d'installations de production : les installations de stockage de déchets non dangereux qui valorisent des déchets ménagers et assimilés ou par des installations de méthanisation en digesteur qui valorisent des produits ou des déchets non dangereux<sup>1149</sup>. L'arrêté du 23 novembre 2011 modifié par l'arrêté du 24 juin 2014 a déterminé la nature des intrants dans la production de biométhane pour l'injection dans les réseaux de gaz naturel<sup>1150</sup>. Le biométhane peut être produit à partir de déchets ménagers et assimilés en installations de stockage de déchets non dangereux de déchets non dangereux en digesteur (biodéchets ou déchets ménagers, déchets organiques agricoles, déchets de la restauration hors foyer, déchets organiques de l'industrie agroalimentaire et des autres agro-industries) ; de produits agricoles en digesteur ou encore de matières, telles que boues, graisses, liquides organiques, résultant du traitement des eaux usées, traitées en digesteur.

Pour bénéficier d'une obligation d'achat attribuée à la suite d'une procédure de mise en concurrence, le biométhane doit être produit dans les conditions décrites dans le cahier des charges de l'appel d'offres. Le document comporte une description des installations faisant l'objet de l'appel d'offres et des conditions qui leur sont applicables tel que les caractéristiques énergétiques et techniques du type d'installations concernées<sup>1151</sup>. Un cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production de biométhane injecté a été publié en avril 2022. Il définit les installations éligibles à l'appel d'offres et précise qu'elles doivent être compatibles avec les dispositions issues de l'arrêté du 23 novembre 2011 déterminant la nature des intrants utilisés pour la production de biométhane<sup>1152</sup>.

#### **b. La proportion des intrants valorisés pour la production de biométhane encadrée par les régimes d'aides**

La réglementation encadre également les proportions des ressources issues de la biomasse utilisées pour la production de biogaz par méthanisation. Elle définit les quantités maximales

---

<sup>1149</sup> C. énergie, article D. 446-4, issu du décret n° 2021-1273 du 30 septembre 2021 portant modification de la partie réglementaire du code de l'énergie concernant les dispositions particulières relatives à la vente de biogaz, publié au JORF n°229 du 1<sup>er</sup> octobre 2021.

<sup>1150</sup> Arrêté du 23 novembre 2011 fixant la nature des intrants dans la production de biométhane pour l'injection dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°272 du 24 novembre 2011.

Voir : CRE, *Bilan technique et économique des installations de production de biométhane*, Rapport, 19 décembre 2018, 27 p. et l'arrêté du 24 juin 2014 modifiant l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant la nature des intrants dans la production de biométhane pour l'injection dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°146 du 26 juin 2014.

<sup>1151</sup> C. énergie, article R. 446-12-3.

<sup>1152</sup> CRE, Cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'Installations de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel, AO PPE2 Biométhane injecté, Décembre 2023, p. 12.

d'intrants pouvant être traités dans des installations de méthanisation bénéficiant d'un soutien public.

Ces règles ont une fonction incitative en matière de valorisation énergétique. En limitant le recours à certaines ressources, elles orientent l'approvisionnement des installations vers certains intrants dont la valorisation est préconisée. En ce sens, le régime d'aide à la production de biogaz par méthanisation est l'instrument privilégié pour l'orientation et la maîtrise de la valorisation énergétique.

Le cadre du soutien public à la production de biométhane ne prévoit pas de telles incitations en matière d'orientation. Il définit le principe de la libre détermination de la proportion des intrants. Pour les installations de production de biogaz destiné à alimenter des installations de production d'électricité ou de chaleur, la réglementation est plus contraignante. Le cadre du soutien de l'électricité produite par des installations utilisant du biogaz régit les conditions de production de ce dernier. Il définit les proportions d'intrants utilisés. L'arrêté du 13 décembre 2016 précise les conditions d'achat pour l'électricité produite par les installations utilisant à titre principal le biogaz produit par méthanisation de déchets non dangereux et de matière végétale brute implantées sur le territoire métropolitain continental d'une puissance installée strictement inférieure à 500 kW<sup>1153</sup>. Il définit les exigences en matière d'approvisionnement de l'installation de production d'électricité et de l'unité amont, soit l'installation de méthanisation produisant le biogaz alimentant la première.

Ce texte limite ainsi le recours aux matières résultant du traitement des eaux usées urbaines ou industrielles : il fixe la règle selon laquelle l'approvisionnement de chaque installation avec ce type d'intrants ne doit pas dépasser, chaque année, 50 % en tonnage des intrants. En outre, le texte précise les modalités du contrôle du préfet sur l'approvisionnement de l'installation de production d'électricité et de l'installation de production de biogaz amont dans le cadre<sup>1154</sup>.

---

<sup>1153</sup> Arrêté du 13 décembre 2016 fixant les conditions d'achat pour l'électricité produite par les installations utilisant à titre principal le biogaz produit par méthanisation de déchets non dangereux et de matière végétale brute implantées sur le territoire métropolitain continental d'une puissance installée strictement inférieure à 500 kW telles que visés au 4° de l'article D. 314-15 du code de l'énergie, publié au JORF n°290 du 14 décembre 2016, annexe II.

<sup>1154</sup> Arrêté du 13 décembre 2016 fixant les conditions d'achat pour l'électricité produite par les installations utilisant à titre principal le biogaz produit par méthanisation de déchets non dangereux, annexe II.

## ***2) Le respect des critères de durabilité de la biomasse, condition du bénéfice des régimes d'aide***

La portée des dispositions relatives aux critères de durabilité et des obligations qui y sont attachées est définie dans les textes européens et français. La conformité aux exigences qui sont prévues dans ces dispositions conditionne l'application du régime juridique applicable aux énergies renouvelables aux biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse<sup>1155</sup>.

En premier lieu, seuls les biogaz respectant les critères de durabilité peuvent être comptabilisés pour déterminer leur contribution à la réalisation des objectifs européens et nationaux de développement des énergies renouvelables ainsi que des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le législateur européen renvoie d'abord au premier paragraphe de l'article 3 de la directive (UE) 2018/2001, lequel porte sur l'objectif global contraignant de l'Union européenne à l'horizon 2030 : porter la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union en 2030 à 32%. Ensuite, il fait référence à l'article 25 de la directive (UE) 2018/2001, ce dernier portant sur les objectifs européens en matière d'utilisation de l'énergie renouvelable dans le secteur des transports. La directive (UE) 2023/2413 a complété les références aux objectifs européens listées dans l'article 29 de la directive (UE) 2018/2001, sans en modifier l'esprit<sup>1156</sup>.

En second lieu, l'admissibilité à une aide financière pour la consommation de biocarburants, de bioliquides et de combustibles issus de la biomasse est conditionnée au respect des critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Seuls les biocarburants ou le biogaz s'y conformant peuvent bénéficier des avantages fiscaux attachés à la production et à la commercialisation d'énergies renouvelables et des régimes de soutien à la production<sup>1157</sup>.

---

<sup>1155</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, article 29.

Le premier paragraphe de l'article 29 de la directive n°2018/2001 du 11 décembre 2018 précise la portée des critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La disposition est transposée en droit interne à l'article L. 281-3 du code de l'énergie issue de l'article 8 de l'ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021.

<sup>1156</sup> Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement n° 2018/1999 et la directive (UE) 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil, publiée au JOUE du 31 octobre 2023, article 1, point 19.

<sup>1157</sup> LAMOUREUX M., *Droit de l'énergie*, op. cit., par. 499 et 500, pp. 418-419.

Le législateur français a complété ces dispositions en précisant la portée des règles relatives aux critères de durabilité<sup>1158</sup>. La prise en considération des biocarburants, les bioliquides et les combustibles ou carburants issus de la biomasse pour mesurer « *les résultats en matière d'énergie renouvelable, produite à partir de la biomasse, dont la France rend compte auprès de l'Union européenne* » et le bénéfice des « *avantages fiscaux et aides publiques en faveur de la production et de la consommation des biocarburants, bioliquides et combustibles ou carburants issus de la biomasse* »<sup>1159</sup> est conditionnée au respect des critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

En outre, il existe des règles en matière de suivi et de vérification du respect des critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre<sup>1160</sup> et en matière de contrôle et de sanctions administratives en cas de non-respect des dispositions obligatoires. L'ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021 présente le régime juridique applicable en matière de contrôle du respect des obligations et de sanctions administratives et pénales en cas de non-respect des critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre<sup>1161</sup>.

## **B. L'orientation de l'approvisionnement par les tarifs d'achat du biométhane**

En application des régimes d'aide à la production de biométhane, l'approvisionnement a un impact sur l'octroi du soutien public. L'étude de la définition et de l'évolution des tarifs d'achat du biométhane nous permet de mettre en lumière dans quelle mesure l'approvisionnement influe également sur le contenu de l'aide, c'est-à-dire son calcul. En effet, l'approvisionnement des installations est un élément constitutif du tarif de rachat du biogaz injecté (1). L'évolution des règles relatives aux tarifs de rachat du biogaz illustre la variation du soutien à la valorisation énergétique selon les fluctuations du soutien à la valorisation énergétique selon les filières de production et les intrants utilisés (2). Alors que la méthode de calcul de ces tarifs permet

---

<sup>1158</sup> C. énergie, article L. 281-3, issu de l'ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions de la directive n°2018/2001 du parlement européen et du conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et de la directive n°2019/944 du parlement européen et du conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, publiée au JORF n°54 du 4 mars 2021.

<sup>1159</sup> *Ibid.*

<sup>1160</sup> C. énergie, articles L. 283-1 et s. ; Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, article 30.

<sup>1161</sup> Les articles L. 446-29 et L. 715-3 du code de l'énergie précisent le régime de contrôle et de sanctions administratives respectivement contre les producteurs de biométhane et contre les exploitants des installations de production de chaleur et de froid qui manqueraient à leurs obligations de respecter les critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

d'influer sur l'approvisionnement des unités de méthanisation, elle constitue un instrument juridique et économique de l'orientation de la valorisation énergétique<sup>1162</sup>.

### ***1) L'approvisionnement des installations, élément constitutif du tarif de rachat du biogaz injecté***

La constitution du tarif d'achat du biogaz issu de méthanisation prend en compte la nature des intrants utilisés pour la production.

Les tarifs d'achat du biométhane issu de méthanisation destiné à être injecté dans les réseaux de gaz naturel ont été définis par l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel<sup>1163</sup> et ont été révisés à plusieurs reprises jusqu'à la réforme du décret du 23 novembre 2020<sup>1164</sup>. À ce jour, les dispositions applicables en la matière sont issues de l'arrêté du 13 décembre 2021 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel<sup>1165</sup>. Dans le cadre de notre recherche, nous proposons de centrer notre étude sur les arrêtés tarifaires. Leur analyse nous permettra de mettre en exergue la volonté du législateur de prendre en compte les spécificités attachées à l'activité de valorisation énergétique dans la constitution du tarif d'achat. La nature des intrants utilisés dans la production est intégrée dans les tarifs d'achat à travers la mise en place de primes spécifiques aux intrants. Ces primes constituent des éléments variables du tarif d'achat de l'énergie, dont le montant est déterminé en fonction de l'approvisionnement des installations.

---

<sup>1162</sup> Le cadre juridique en matière de soutien public au biométhane injecté dans les réseaux illustre les enjeux attachés à la constitution du tarif d'achat d'une énergie renouvelable. L'article D. 446-12 du code de l'énergie précise les règles applicables aux tarifs d'achat du biométhane. Il précise d'abord que les tarifs d'achat du biométhane et leurs conditions d'application sont arrêtées par les ministres chargés de l'énergie et de l'économie après avis du Conseil supérieur de l'énergie et de la Commission de régulation de l'énergie. Le deuxième alinéa de l'article D. 446-12 du code de l'énergie illustre l'application de ces principes en matière de soutien au biométhane injecté. Il dispose que les tarifs de rachat de ce dernier « *prennent en compte les coûts d'investissement et d'exploitation de sorte que la rémunération des capitaux immobilisés dans ces installations n'excède pas, sur la période du contrat, une rémunération normale des capitaux, compte tenu des risques inhérents à ces activités et de la garantie de vente à un tarif déterminé dont elles bénéficient* ». (C. énergie, articles L. 314-4 à L. 314-20).

<sup>1163</sup> Voir en ce sens : Arrêté du 23 novembre 2011 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°272 du 24 novembre 2011 ; CRE, délibération portant avis sur le projet d'arrêté fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, 26 juillet 2011.

<sup>1164</sup> Arrêté du 30 avril 2019 modifiant l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°103 du 3 mai 2019 ; Arrêté du 23 novembre 2020 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°284 du 24 novembre 2020.

<sup>1165</sup> Arrêté du 13 décembre 2021 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°295 du 19 décembre 2021.

CRE, délibération portant avis sur le projet d'arrêté fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, 26 juillet 2011.

Voir : CRE, *Bilan technique et économique des installations de production de biométhane*, Rapport, 19 décembre 2018, 27 p.



L'analyse des arrêtés relatifs aux tarifs d'achat du biométhane nous éclairera les objectifs associés à la mise en place des primes aux intrants et leur évolution.

L'instauration de la prime aux intrants remonte à la mise en place du régime de soutien public à la commercialisation du biométhane issu de méthanisation. L'arrêté du 23 novembre 2011 a instauré ce mécanisme. En vertu de ce texte, le tarif d'achat du biométhane bénéficiant d'une obligation d'achat varie selon l'approvisionnement de l'installation de production et l'application éventuelle d'une prime aux intrants<sup>1166</sup>. L'arrêté détermine les conditions d'application de ce mécanisme.

La prime aux intrants figurant dans les tarifs de rachat du biogaz n'est pas commune à toutes les installations de production. Son montant est déterminé en additionnant des primes correspondant aux différents intrants utilisés pour la production. Ces dernières sont calculées par l'application d'un coefficient, dont le montant est déterminé par arrêté. Ce coefficient est appliqué à une donnée représentant la proportion, en tonnage de matière brute, des intrants dans l'approvisionnement total en intrants de l'installation.

La première prime dite « p1 » est spécifique aux déchets des collectivités, aux déchets des ménages et assimilés ou aux déchets de la restauration hors foyer. La deuxième prime dite « p2 » est spécifique aux produits issus de cultures intermédiaires et aux déchets ou résidus provenant de l'agriculture, de la sylviculture, de l'industrie agroalimentaire ou des autres agro-industries. La troisième prime n'est applicable qu'aux stations de traitement des eaux usées. Elle renvoie aux matières résultant du traitement des eaux usées traitées en digesteur<sup>1167</sup>.

La distinction des intrants et l'application d'un montant spécifique à chacun sont un élément nous permettant de constater l'orientation de la valorisation énergétique par le législateur.

Le montant du coefficient associé à chaque prime spécifique aux intrants met en exergue le souhait de l'autorité publique de soutenir ou non sa valorisation. L'analyse et la comparaison du montant entre les différentes primes sont révélatrices du soutien de l'évolution du montant

---

<sup>1166</sup> Arrêté du 23 novembre 2011 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°272 du 24 novembre 2011.

<sup>1167</sup> Arrêté du 23 novembre 2011 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°272 du 24 novembre 2011.

des primes aux intrants. Le Gouvernement français a eu l'occasion de présenter les objectifs attachés à la mise en place d'une prime aux intrants dans les tarifs de rachat du biogaz issu de méthanisation et de ses évolutions à l'occasion d'une question parlementaire<sup>1168</sup>. La prise en compte de la nature des intrants utilisés dans le régime de soutien public, à travers la construction des tarifs de rachat du biogaz, poursuit deux objectifs.

En premier lieu, la mise en place d'une prime aux intrants a pour objet d'encourager le développement de la filière de méthanisation, et donc, la valorisation énergétique d'intrants. Le motif de la constitution de cette prime réside dans le fait qu'elle permet de soutenir le développement d'un mode de traitement d'intrants et de déchets : elle permet d'« *encourager un modèle vertueux [...] basé sur l'économie circulaire et la transition agroécologique* »<sup>1169</sup>. Ainsi, la prime aux intrants endosse une fonction incitative au traitement de certains intrants.

En second lieu, la mise en place d'une prime aux intrants a pour objet de garantir la rentabilité des installations de production de biogaz. Elle permet de prendre en compte les surcoûts attachés à la valorisation de certains intrants dans les installations de méthanisation par rapport aux autres procédés de production dans les tarifs d'achat<sup>1170</sup>. Lors de son examen du projet d'arrêté fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, la CRE avait validé l'instauration du mécanisme. Détaillant la composition du tarif à cette occasion, elle relevait que pouvait « *s'ajouter une prime PI qui dépend de la part et du type de déchets utilisés dans l'approvisionnement des unités de méthanisation* » au tarif de référence<sup>1171</sup>. Elle avait mené une analyse de rentabilité afin de s'assurer que le niveau des tarifs d'achat conduit à une rémunération normale des capitaux immobilisés au regard des garanties apportées par la signature d'un contrat d'achat. À cette occasion, elle avait relevé que les résultats de son analyse de rentabilité étaient « *sensibles à la proportion de déchets faisant l'objet d'une redevance utilisée dans les intrants* »<sup>1172</sup>, et notamment au traitement d'intrants d'origine agricoles. Cette observation pourrait justifier la différence de traitement entre les installations selon leur approvisionnement.

---

<sup>1168</sup> Rép. min., n° 34057, JOAN 02 février 2021, p. 907, ROUAUX C.

<sup>1169</sup> *Ibid.*

<sup>1170</sup> CRE, APPERT O., MAUGUIN P., *Le Verdissement du gaz*, Comité de prospective de la CRE, Rapport du Groupe de travail, FÉLIX T. (rapp.), Juillet 2019, p. 20.

<sup>1171</sup> CRE, délibération portant avis sur le projet d'arrêté fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, 26 juillet 2011, p. 3.

<sup>1172</sup> *Ibid.*

## 2) L'évolution des règles relatives aux tarifs de rachat du biogaz

Les normes juridiques se rapportant à la prime aux intrants définies dans les tarifs d'achat du biométhane ont évolué. Le pouvoir réglementaire a remplacé ce dispositif par une prime spécifique à l'utilisation d'effluents d'élevage dans ces différents régimes de soutien. Cette évolution a été proposée en 2013 dans le plan EMAA<sup>1173</sup>. Le document présentait des propositions pour la mise en œuvre de différents moyens visant à mobiliser et à renforcer les outils publics de soutien au développement des investissements dans la méthanisation agricole. À titre d'exemple, les pouvoirs publics proposaient d'améliorer le dispositif d'achat pour l'électricité produite à partir de biogaz en adaptant la prime d'effluents d'élevage à la réalité des projets de méthanisation agricole. Selon le plan EMAA, cette prime aurait pour bénéfice d'« améliorer la rentabilité des installations agricoles en compensant le fait que l'incorporation d'effluents d'élevage entraîne une diminution de la productivité en biogaz (substrats peu méthanogènes) »<sup>1174</sup>. Les travaux parlementaires mettent en lumière un « effort de rationalisation des tarifs d'achat »<sup>1175</sup>.

Dans un premier temps, cette évolution a été proposée dans les règles applicables à la production d'électricité puis, dans un second temps, a été répliquée au biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel. Le remplacement de la prime aux intrants par une prime d'effluents a été opéré dans les mêmes termes par les arrêtés du 23 novembre 2020 et du 13 décembre 2021 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel<sup>1176</sup>.

L'évolution de ce dispositif repose sur des justifications de deux ordres.

Premièrement, la justification de l'évolution est le souhait d'orienter les producteurs de biogaz vers un modèle de méthanisation basé sur la valorisation d'effluents d'élevage. En effet, le ministère chargé de l'agriculture souhaite orienter les choix relatifs à l'approvisionnement des unités de méthanisation<sup>1177</sup>. La mise en place de primes spécifiques aux intrants utilisés pour la

---

<sup>1173</sup> « Plan Énergie Méthanisation Azote », ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt et ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2013, 12 p.

<sup>1174</sup> *Ibid.*

<sup>1175</sup> Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, p. 43.

<sup>1176</sup> Arrêté du 23 novembre 2020 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°284 du 24 novembre 2020 et arrêté du 13 décembre 2021 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°295 du 19 décembre 2021.

<sup>1177</sup> Rép. min., n° 40218, JOAN 26 octobre 2021, p. 7823, VILLIERS A.

production a pour vocation d'inciter le producteur à valoriser « *en priorité des effluents d'élevage* »<sup>1178</sup>. Le remplacement de la prime aux intrants agricoles par une prime portant spécifiquement sur les effluents d'élevage permet « *d'en encourager le traitement par méthanisation, qui permet notamment de réduire les émissions de gaz à effet de serre liées à la gestion des effluents d'élevage* »<sup>1179</sup>. La CRE a soutenu la mise en place de cette prime d'effluents d'élevage, laquelle ayant pour objet d'« inciter » les producteurs à utiliser des effluents d'élevage, dont la présence est « *indispensable pour le bon fonctionnement du processus de méthanisation dans les installations agricoles* »<sup>1180</sup>. Selon le régulateur, en favorisant la valorisation des effluents d'élevage, cette prime aurait pour effet de « *réduire le recours à d'autres produits qui pourraient trouver une autre utilisation* »<sup>1181</sup>.

Deuxièmement, le remplacement d'une prime sur les intrants agricoles par une prime sur les effluents d'élevage est justifié par des considérations économiques. Alors que le traitement d'effluents d'élevage représente un surcoût pour les producteurs de gaz, lequel serait compensé par la prime<sup>1182</sup>. Selon le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, l'adaptation du dispositif est basée sur les résultats du bilan technico-économique de la filière réalisée en 2018, lequel a permis d'établir que « *les installations de méthanisation ayant une importante utilisation d'effluents d'élevage, intrants faiblement méthanogènes, supportent en moyenne des coûts supérieurs* »<sup>1183</sup>.

L'édiction des conditions du recours à la biomasse pour la production de biogaz par méthanisation est assortie de mesures d'application. Dans le cadre de la seconde Section du présent Chapitre, nous nous sommes intéressés au contrôle du respect des conditions relatives à l'approvisionnement des unités de méthanisation. À la frontière entre le domaine juridique, économique et réglementaire, le cadre du soutien public a été choisi pour assurer le respect de ces règles. En effet, le bénéfice d'un tel soutien est conditionné au respect de ces dernières. Dans nos développements, nous nous sommes également attachés à démontrer en quoi le législateur avait, par le biais de l'encadrement de l'approvisionnement, pu orienter le recours aux intrants

---

<sup>1178</sup> Rép. min., n° 40218, JOAN 26 octobre 2021, p. 7823, VILLIERS A.

<sup>1179</sup> *Ibid.*

<sup>1180</sup> CRE, délibération portant avis sur le projet d'arrêté fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations qui valorisent le biogaz, 28 avril 2011.

<sup>1181</sup> *Ibid.*

<sup>1182</sup> Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, p. 9.

<sup>1183</sup> Rép. min., n° 40218, JOAN 26 octobre 2021, p. 7823, VILLIERS A. ; Rép. min., n° 34057, JOAN 02 février 2021, p. 907, ROUAUX C.

en la matière. Dans ce cadre, le cadre juridique mis en place par le législateur traduit en effet les volontés politiques de promouvoir ou d'encourager le recours à certains intrants issus de la biomasse par rapport à d'autres. En ce sens, l'encadrement juridique est un instrument des politiques publiques.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Dans ce premier Chapitre, portant sur les conditions de l'exercice de l'activité de méthanisation, nous avons exposé les règles encadrant l'approvisionnement des installations de méthanisation. Cette présentation nous a conduit à nous interroger sur les moyens juridiques mis en œuvre par le législateur pour adapter le cadre juridique de la production d'énergie renouvelable à la spécificité de la méthanisation. En marge du régime juridique défini pour l'implantation des installations de production d'énergie renouvelable, un cadre spécifique à la méthanisation a été conçu. Ainsi, les dispositions relatives aux conditions d'approvisionnement des installations de méthanisation complètent le régime normatif exposé dans la première Partie de cette thèse.

L'édiction de ces conditions répond à un postulat : l'encadrement des conditions de la valorisation énergétique permet de garantir le caractère vertueux de l'activité. Les règles portent sur les modalités et les conditions d'utilisation de ressources biogéniques pour la production de biogaz. Elles imposent l'absence de risque sanitaire attaché à la méthanisation, le respect de critères de durabilité visant à assurer l'utilisation raisonnée de la biomasse en conformité avec les principes de gestion des déchets ou de hiérarchie des usages alimentaires. Nous avons fait le choix d'étudier respectivement les conditions de réalisation de l'activité et les conditions définies par les régimes d'aide. Le respect des premières conditionne la possibilité de procéder à l'activité de valorisation énergétique, tandis que le respect des secondes conditionne le bénéfice d'un soutien public.

L'étude de ces règles nous permet de mettre en lumière l'adaptation du droit de l'énergie aux nouveaux enjeux de la transition énergétique. À titre d'exemple, nonobstant leur rattachement évident à la matière environnementale, les règles visant à assurer la durabilité de la biomasse utilisée ont été définies par le législateur européen dans le cadre de la législation visant à assurer la promotion des énergies renouvelables. Cette intégration illustre l'évolution des contours du droit de l'énergie pour l'intégration des enjeux attachés à la production d'énergie renouvelable. Dans la continuité de ces développements, nous nous intéresserons aux conditions imposant une limitation des incidences environnementales des projets de méthanisation dans le prochain Chapitre.

## CHAPITRE 2. LA LIMITE DES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES DES PROJETS DE METHANISATION

Limiter l'incidence voire l'impact des projets de méthanisation sur l'environnement est un objectif du législateur commun pour l'ensemble des projets de production d'énergies renouvelables. La préoccupation écologique croissante conduit ce dernier à encadrer les projets présentant des risques d'atteintes à l'environnement.

En matière de méthanisation, le législateur impose la limitation des incidences environnementales des projets en amont comme en aval de la mise en service des installations. D'une part, les procédures d'autorisation comme les régimes de soutien public établissent le cadre d'un contrôle *a priori* de cet impact (Section 1). D'autre part, les prescriptions de fonctionnement des installations de méthanisation établissent le cadre de la maîtrise des incidences sur l'environnement dans le cadre de leur fonctionnement (Section 2).

Dans le cadre de nos développements, nous aurons à cœur d'identifier la notion d' « incidence » et d' « impact » environnemental qui ne fait pas l'objet d'une définition légale ou réglementaire. L'étude de l'ensemble des normes visant à restreindre les conséquences des projets sur l'environnement nous permettra de proposer une définition de ce terme.

### SECTION 1. LE CONTROLE DES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES DES INSTALLATIONS DE METHANISATION DANS LES PROCEDURES D'AUTORISATION

Le contrôle des incidences environnementales ou de l' « impact environnemental » des installations de méthanisation est une condition de leur implantation. Cette appréciation repose sur l'évaluation de l'impact en amont et de leur prise en compte dans la structuration des projets.

Le contrôle des projets sur ce plan est imposé dans les procédures d'autorisation des installations de méthanisation. Ces procédures imposent de réaliser une étude d'impact environnemental et de dangers des projets. Elles contraignent l'information du public de l'existence de ces projets et de leurs impacts environnementaux le cas échéant. Enfin, elles prévoient la participation de ce dernier au stade de l'instruction des dossiers.

Dans le cadre de notre travail, nous souhaitons porter notre attention sur les procédures mises en place en vue d'assurer la prévention des atteintes à l'environnement et de maîtriser l'incidence environnementale de la méthanisation. Nous étudierons respectivement les mesures définies dans les procédures d'implantation (I) et dans les procédures visant la commercialisation du biogaz par soutien public (II).

## ***I. Le contrôle des atteintes à l'environnement dans les procédures d'implantation***

Les procédures d'implantation des unités de méthanisation définissent des règles visant à prévenir les atteintes à l'environnement. Ces règles fixent l'obligation de réaliser des études écologiques en amont de l'implantation des projets (A) et celle d'assurer l'information et la participation du public dans les procédures d'autorisation (B). Ainsi, ces mesures peuvent induire une limitation du développement de l'activité au regard des conséquences sur l'environnement des projets.

### **A. Les études écologiques préalables à l'implantation des projets de production de biogaz par méthanisation**

La doctrine emploie le terme d' « études écologiques » pour désigner les études qui ont pour objet de décrire les incidences prévisibles de la mise en service de l'installation sur les intérêts protégés par le droit de l'environnement et la législation des ICPE<sup>1184</sup>. Les études écologiques comprennent l'étude d'impact environnemental et l'étude de dangers, lesquelles se distinguent par leur objet. L'étude d'impact a pour objet de saisir des conséquences d'un fonctionnement normal de l'installation tandis que l'étude de dangers porte son attention sur les dysfonctionnements et les accidents sur le site de l'installation<sup>1185</sup>. L'étude de dangers porte sur l'étude des conséquences environnementales d'un fonctionnement anormal des activités, c'est-à-dire lorsque se produit un accident ou un mauvais fonctionnement<sup>1186</sup>. En ce sens, ces études se complètent.

---

<sup>1184</sup> FONBAUSTIER L., Études d'impact écologiques, Introduction générale, Fasc. n° 2500, Environnement et développement durable.

<sup>1185</sup> DEHARBE D., Installations classées soumises à autorisation, Fasc. n° 4012, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

<sup>1186</sup> C. environnement, article L. 122-1, III.



La réalisation de ces études entend prévenir la survenance de tout dommage à l'environnement et en limiter les conséquences en cas de survenance<sup>1187</sup>. Elles manifestent l'application des principes de prévention et de précaution au développement des projets de méthanisation<sup>1188</sup>.

L'analyse du cadre des études écologiques est intéressante parce qu'elle nous permet de démontrer dans quelle mesure le législateur limite le développement de certaines activités au nom de la protection de l'environnement. La réalisation de ces études et la prise en compte de leurs résultats sont primordiales pour assurer la défense et la préservation de l'environnement. Nous présenterons les études écologiques que sont l'évaluation environnementale et l'étude d'impact (1) et examinerons ensuite l'étude de dangers (2).

### ***1) L'évaluation environnementale et l'étude d'impact***

Alors que l'obligation de réaliser une évaluation environnementale et une étude d'impact est imposée par la législation des ICPE (a), la réalisation d'une étude d'impact conditionne la délivrance d'une autorisation d'exploiter une ICPE (b).

#### **a. Les procédures d'évaluation environnementale et l'étude d'impact, des procédures issues du régime des ICPE**

L'évaluation environnementale est l'un des « *concepts piliers du droit de l'environnement en France* ». Elle repose sur une démarche globale, portant tant sur l'évaluation de l'avant-projet que sur l'appréciation en amont des incidences environnementales de celui-ci<sup>1189</sup>. Elle est un processus visant à décrire et apprécier les incidences notables d'un projet sur plusieurs facteurs tels que la population et la santé humaine, la biodiversité, les terres, le sol, l'eau, l'air et le climat, les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage<sup>1190</sup>. Ces incidences peuvent être directes ou indirectes. En vertu de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, l'évaluation environnementale consiste en l'élaboration d'une étude et en la réalisation des consultations en

---

<sup>1187</sup> C. environnement, article L. 110-1.

Voir en ce sens : BECHMANN P., MANSUY V., *Principe de précaution*, LexisNexis, Pratique professionnelle, 1<sup>ère</sup> éd., 2002.

<sup>1188</sup> FONBAUSTIER L., Études d'impact écologiques, Introduction générale, Fasc. n° 2500, Jurisclasseur Environnement et Développement durable.

Cf. Partie 1 Titre 2 Chapitre 1 Section 1 : La définition des principes de prévention et de précaution

<sup>1189</sup> HUGLO C., *Méthodologie de l'étude d'impact climatique*, op. cit.

<sup>1190</sup> HUGLO C., *Méthodologie de l'étude d'impact climatique*, op. cit.

rapport avec ce projet puis de l'examen de l'ensemble de ces informations<sup>1191</sup>. En vertu de l'article L. 122-4 du code de l'environnement, l'évaluation environnementale est « *un processus constitué de l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte de ce rapport et de ces consultations lors de la prise de décision par l'autorité qui adopte ou approuve le plan ou programme, ainsi que la publication d'informations sur la décision, conformément aux articles L. 122-6 et suivants* »<sup>1192</sup>.

Le régime de ces études écologiques a été défini dans la directive européenne (UE) 2014/52 du 16 avril 2014, laquelle a été transposée par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010<sup>1193</sup>. Il a été réformé par l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 et du décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 modifiant les règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, dite la « réforme de l'évaluation environnementale »<sup>1194</sup>. Il est défini aux articles L. 122-1 à L. 122-15 et R. 122-1 à R. 122-27 du code de l'environnement. L'évaluation environnementale repose sur quatre piliers : le maître d'ouvrage du projet, l'avis de l'autorité environnementale, les missions régionales de l'autorisation environnementale et la participation du public<sup>1195</sup>.

L'un des éléments principaux de l'évaluation environnementale est l'étude d'impact<sup>1196</sup>. Selon Marianne Moliner-Dubost, le terme d'étude d'impact désigne :

« [L]'analyse des conséquences environnementales des travaux, ouvrages et aménagements et d'évaluation des incidences pour l'analyse des conséquences environnementales des plans, schémas, programmes et autres documents de planification ayant une incidence notable sur l'environnement »<sup>1197</sup>.

---

<sup>1191</sup> C. environnement, article L. 122-1, III.

<sup>1192</sup> C. environnement, article L. 122-4.

<sup>1193</sup> Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, publiée au JOUE du 25 avril 2014 ; Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, publiée au JORF n°160 du 13 juillet 2010.

<sup>1194</sup> Voir : Ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, publiée au JORF n°181 du 5 août 2016 ; décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, publié au JORF n°189 du 14 août 2016.

<sup>1195</sup> HUGLO C., *Méthodologie de l'étude d'impact climatique*, op. cit., p. 54.

<sup>1196</sup> C. environnement, article L. 122-1, III.

<sup>1197</sup> C. environnement, articles L. 122-1 et s.

Voir : MOLINER-DUBOST M., *Droit de l'environnement*, op. cit., pp. 235-240.

Cette étude mêle une étude technique et scientifique « *liée à la mesure des effets d'un projet sur l'environnement, dont le contenu est obligé* »<sup>1198</sup>. Elle présente un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement du projet auquel elle se rapporte.

L'évaluation environnementale comme l'étude d'impact ont pour objet de révéler les « *forces et les faiblesses d'un projet ainsi que les efforts de ses concepteurs pour en maîtriser les effets négatifs sur l'environnement et la santé (prévenir, réduire, compenser)* »<sup>1199</sup>. D'une part, ces procédures permettent de contrôler le respect des impératifs de protection de l'environnement au stade de l'instruction des dossiers<sup>1200</sup>. Selon la doctrine, ces procédures ont pour finalité « *d'éclairer l'autorité préfectorale et d'informer le public quant aux conséquences environnementales et même sanitaires du fonctionnement de la future installation classée* »<sup>1201</sup>. Monsieur Sylvain Monteillet définit l'évaluation environnementale comme une aide scientifique destinée à :

« [A]pporter des éléments d'éclairage, une traçabilité des choix et, dans une logique de prévention, d'éviter ou limiter des impacts importants par anticipation plutôt que de les corriger de façon plus coûteuse a posteriori »<sup>1202</sup>.

En ce sens, l'étude d'impact est un instrument juridique de contrôle des activités susceptibles d'altérer non seulement l'environnement mais encore de favoriser le réchauffement climatique<sup>1203</sup>.

D'autre part, ils sont des instruments permettant la mise en œuvre des principes d'information et de participation du public lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement<sup>1204</sup>. Madame Marianne Moliner-Dubost y identifie un « *vecteur d'informations* », notamment par sa « *vulgarisation* » pour le public matérialisée par la production d'un « *résumé non technique des informations contenues dans le rapport*

---

<sup>1198</sup> HUGLO C., *Méthodologie de l'étude d'impact climatique*, op. cit., p. 18.

<sup>1199</sup> PLANCHET P., « Quand les droits de l'urbanisme et de l'environnement font cause commune », *Actualité juridique du droit administratif (AJDA)*, n° 39, Novembre 2015, p. 2193.

<sup>1200</sup> MOLINER-DUBOST M., *Droit de l'environnement*, op. cit., pp. 235-240.

<sup>1201</sup> HUGLO C., GUILLERMARD J., GRENET C., *Évaluation environnementale des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements*, Fasc. n° 2530, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

<sup>1202</sup> MONTEILLET S., « Le contenu des évaluations environnementales stratégiques : évolutions en cours », *Actualité juridique du droit administratif (AJDA)*, 2010, p. 1298.

<sup>1203</sup> HUGLO C., *Méthodologie de l'étude d'impact climatique*, op. cit., p. 18.

Voir, pour l'étude des fondements et des sources de l'étude d'impact : NAIM-GESBERT É., *Droit général de l'environnement, Introduction au droit de l'environnement*, op. cit., pp. 197-198.

<sup>1204</sup> Voir, sur le rôle de ces outils en matière d'acceptabilité locale et sociale des projets de production d'énergies renouvelables : LAMOUREUX M., *Droit de l'énergie*, op. cit., par. 213-215, pp. 218-219.

d'évaluation »<sup>1205</sup>. Monsieur le Professeur Pascal Planchet qualifie, quant à lui, l'évaluation environnementale d'« *outil de transparence* » vis-à-vis du public, dès lors qu'elle est accessible au public et accompagnée d'un avis de l'autorité environnementale<sup>1206</sup>.

## b. L'obligation de réaliser une étude d'impact

La réalisation d'une étude d'impact est imposée par l'article L. 122-1 du code de l'environnement<sup>1207</sup>. Tout projet de travaux, de construction ou d'installation qui, en raison de leur nature, de ses dimensions ou de sa localisation, est susceptible « *d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine* » doit avoir réalisé une étude d'impact<sup>1208</sup>.

Jusqu'alors, le classement d'une installation dans le régime de l'autorisation environnementale imposait la réalisation d'une étude d'impact. Aujourd'hui, cette décision est prise au cas par cas selon la nature du projet étudié<sup>1209</sup>. La soumission à étude d'impact peut résulter de la nature du projet. Le législateur a confié au pouvoir réglementaire le soin de définir les critères et les seuils permettant de définir ces projets soumis à une étude par nature<sup>1210</sup>. La soumission à une étude d'impact peut être également décidée par l'autorité administrative compétente, après avoir opéré un examen au cas par cas dans le cadre de l'instruction d'une demande réalisée au titre de la législation des ICPE.

Les installations de méthanisation soumises au régime de l'autorisation environnementale sont tenues de réaliser une évaluation environnementale, et *a fortiori* une étude d'impact. Ces installations sont soumises à la rubrique 3532 de la nomenclature des ICPE (installation IED) par nature<sup>1211</sup>. Or, toutes les installations relevant de la classification des IED sont tenues de réaliser une étude d'impact. En outre, l'article R. 515-58 du code de l'environnement renvoie

---

<sup>1205</sup> MOLINER-DUBOST M., *Droit de l'environnement*, op. cit., pp. 235-240.

<sup>1206</sup> PLANCHET P., « Quand les droits de l'urbanisme et de l'environnement font cause commune », *Actualité juridique du droit administratif (AJDA)*, n° 39, Novembre 2015, p. 2193.

<sup>1207</sup> HUGLO C., Étude d'impact, Champ d'application, contenu, contrôle, Fasc. n° 2510, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

<sup>1208</sup> C. environnement, article L. 122-1, I.

<sup>1209</sup> C. environnement, article L. 122-3, II.

<sup>1210</sup> HUGLO C., Étude d'impact, Champ d'application, contenu, contrôle, Fasc. n° 2510, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

<sup>1211</sup> C. environnement, article R. 515-58. En vertu de cet article, les installations relevant des rubriques 3000 à 3999 de la nomenclature ICPE (ainsi que les installations ou équipements s'y rapportant directement, exploités sur le même site, liés techniquement à ces installations et susceptibles d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution) sont soumises à des formalités spécifiques pour leur autorisation environnementale.

Cf. Partie 1 Titre 2 Chapitre 1 : Les procédures d'autorisation de l'implantation des installations de méthanisation (règles définies pour assurer la prévention des atteintes à l'environnement)

spécifiquement aux installations relevant des rubriques 3000 à 3999 de la nomenclature des installations classées<sup>1212</sup>.

Par principe, les installations de méthanisation soumises au régime de l'enregistrement ne sont pas tenues de réaliser une évaluation environnementale. La demande d'enregistrement n'est pas pour autant dépourvue d'études ou de la fourniture de documents visant à garantir l'absence d'incidences négatives sur l'environnement<sup>1213</sup>. En effet, l'article R. 512-4-3 du code de l'environnement prévoit qu'une telle demande présente une « *description des incidences notables que le projet, y compris les éventuels travaux de démolition, est susceptible d'avoir sur l'environnement et la santé humaine ainsi que, le cas échéant, les mesures et les caractéristiques du projet destinées à éviter ou réduire ses probables effets négatifs notables sur l'environnement ou la santé humaine* »<sup>1214</sup>. Si cette description a le même objet que l'étude d'impact environnemental, son élaboration en est moins contraignante sur la forme<sup>1215</sup>. L'installation devra être compatible avec les programmes d'action pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates ou les plans nationaux, régionaux ou départementaux d'élimination des déchets.

À titre dérogatoire, la réalisation d'une étude d'impact environnemental peut être décidée par l'autorité administrative instruisant la demande d'enregistrement en application de l'article L. 122-1 du code de l'environnement. Une demande d'enregistrement peut donner lieu à étude d'impact sur décision de l'autorité administrative.

Dans une décision en date du 23 octobre 2013, le Conseil d'État a admis qu'un préfet décide de soumettre un projet à la réalisation d'une évaluation environnementale et d'une étude d'impact<sup>1216</sup>. En l'espèce, une association ayant pour objet la défense de l'environnement a saisi le Conseil d'État de six recours en annulation pour excès de pouvoir de plusieurs arrêtés ministériels du 15 avril 2010 fixant des prescriptions générales applicables à différentes rubriques de la nomenclature des ICPE relevant du régime de l'enregistrement. L'association requérante soutenait que les dispenses d'évaluation environnementale des installations soumises

---

<sup>1212</sup> HUGLO C., Étude d'impact, Champ d'application, contenu, contrôle, Fasc. n° 2510, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

<sup>1213</sup> *Ibid.*

<sup>1214</sup> C. environnement, article R. 512-46-3.

<sup>1215</sup> C. environnement, article R. 512-46-4.

<sup>1216</sup> CE, 6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> sous-sections réunies, 23 octobre 2013, n° 340550, mentionné aux tables du recueil Lebon, cons. 7.

à enregistrement était contraire aux principes de prévention, et notamment aux dispositions de la directive 85/337 du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement<sup>1217</sup>. Dans sa décision rejetant les demandes qui lui étaient présentées, le Conseil d'État a affirmé le principe selon lequel *« si les installations soumises à enregistrement sont, en principe, dispensées d'une évaluation environnementale préalable à leur enregistrement, le préfet, saisi d'une demande d'enregistrement d'une installation, doit, en application de l'article L. 512-7-2 du code, se livrer à un examen particulier du dossier afin d'apprécier, notamment au regard de la localisation du projet et de la sensibilité environnementale de la zone d'implantation ou du cumul des incidences du projet avec celles d'autres projets d'installations, ouvrages ou travaux situés dans la même zone, qui constituent également des critères mentionnés à l'annexe III de la directive, si une évaluation environnementale donnant lieu, en particulier, à une étude d'impact, est nécessaire »*<sup>1218</sup>.

Par principe, les installations de méthanisation relevant du régime de la déclaration au titre de la législation des ICPE ne sont pas tenues de réaliser une étude d'impact<sup>1219</sup>. En effet, par nature, l'exploitation des installations soumises à déclaration n'est pas susceptible de porter atteinte à l'environnement. Les formalités requises pour une telle démarche administrative sont réduites à la simple description de l'installation, de son exploitant et à la fourniture de documents graphiques de la zone.

### c. Le contenu de l'étude d'impact

Le contenu de l'étude d'impact environnemental et les modalités de sa réalisation sont définis aux articles L. 122-3 et R. 122-4 et suivants du code de l'environnement. L'étude doit présenter les caractéristiques spécifiques du projet et de la zone sur laquelle il est implanté et dans quelle mesure l'environnement est susceptible d'être affecté par ce dernier<sup>1220</sup>. L'étude est proportionnelle au projet sur lequel elle porte<sup>1221</sup>, c'est-à-dire les exigences de l'étude sont adaptées à *« la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages, ou autres interventions dans le*

---

<sup>1217</sup> CE, 6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> sous-sections réunies, 23 octobre 2013, n° 340550, mentionné aux tables du recueil Lebon, cons. 7. Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, publié au JOCE du 5 juillet 1985.

<sup>1218</sup> CE, 6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> sous-sections réunies, 23 octobre 2013, n° 340550, mentionné aux tables du recueil Lebon, cons. 7.

<sup>1219</sup> HUGLO C., Étude d'impact, Champ d'application, contenu, contrôle, Fasc. n° 2510, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

<sup>1220</sup> Le contenu de l'étude d'impact est défini aux articles R. 122-4 et R. 122-5 du code de l'environnement.

<sup>1221</sup> C. environnement, article R. 122-5, I.

*milieu naturel ou le paysage projetée et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine* »<sup>1222</sup>. Le contenu de cette étude d'impact environnemental est spécifique à chaque procédure et à chaque installation<sup>1223</sup>. L'étude doit présenter un résumé non technique, une description du projet (sa localité, ses caractéristiques physiques du projet, une estimation des quantités de matières traitées et produites dans l'installation), une description de l'environnement initial du projet, une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement (construction, utilisation de ressources naturelles, émissions polluantes, risques pour la santé humaine, *etc.*), une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage et une liste des mesures prévues par le maître de l'ouvrage pour réduire l'impact environnemental<sup>1224</sup>.

Le contenu des études d'impact des installations de méthanisation est spécifique à chaque installation. Il est déterminé en fonction du processus de valorisation énergétique employé pour la production du biogaz, de la nature des intrants utilisés et de l'usage des produits.

Lorsque les installations de méthanisation relèvent de la législation des IED, les dossiers d'étude d'impact environnemental doivent contenir des éléments spécifiques aux installations relevant du régime des IED<sup>1225</sup>. Doivent y figurer la description des mesures prévues pour l'application des MTD ou le rapport mentionné à l'article L. 515-30 du code de l'environnement lorsque l'activité implique l'utilisation, la production ou le rejet de substances ou de mélanges dangereux pertinents et un risque de contamination du sol et des eaux souterraines sur le site de l'exploitation.

Lorsque les installations de méthanisation produisent un digestat valorisé par épandage sur des terres agricoles, l'étude d'impact est constituée de documents spécifiques comme le plan d'épandage réalisé le cas échéant. L'arrêté du 2 février 1998 soumet l'épandage à une étude préalable, comprise dans l'étude d'impact, qui est complétée par l'accord écrit des exploitants agricoles, un programme prévisionnel annuel d'épandage établi en accord avec l'exploitant

---

<sup>1222</sup> C. environnement, article R. 122-5.

<sup>1223</sup> HUGLO C., Étude d'impact, Champ d'application, contenu, contrôle, Fasc. n° 2510, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

L'article R. 122-5 du code de l'environnement liste les éléments devant figurer dans l'étude d'impact. Ils sont définis en fonction des caractéristiques spécifiques du projet et du type d'incidences sur l'environnement qu'il est susceptible de produire.

<sup>1224</sup> C. environnement, articles R. 122-4 à R. 122-5.

<sup>1225</sup> Ces compléments sont définis aux articles R. 515-58 et R. 515-59 du code de l'environnement.

agricole et un cahier d'épandage, conservé pendant une durée de dix ans, et mis à la disposition de l'inspection des installations classées.

Les études d'impact figurant dans les dossiers de demande d'autorisation environnementale d'installations de méthanisation mettent en évidence les risques environnementaux attachés à la production de biogaz.

## ***2) L'étude de dangers***

À l'instar de l'étude d'impact, la réalisation d'une étude de dangers est une obligation issue du régime des ICPE (a). Les modalités de sa réalisation et son contenu sont différents selon la procédure à laquelle est soumise l'installation (b).

### **a. L'étude de dangers, une obligation issue du régime des ICPE**

L'étude de dangers est un document qui a pour objet de définir les risques auxquels une installation peut exposer, directement ou indirectement, les intérêts défendus par législation environnementale, dans le cadre d'un fonctionnement anormal de l'installation, et ce, quelle qu'en soit la cause<sup>1226</sup>. Réaliser une étude de dangers est imposé par le législateur aux articles L. 122-1 et suivants du code de l'environnement. Cette étude constitue l'élément clé de la politique de prévention des risques technologiques.

Seules les installations soumises à autorisation environnementale sont soumises à sa réalisation d'une étude de dangers tandis que les installations relevant du régime de l'enregistrement et de la déclaration en sont exemptées.

### **b. Le contenu et la réalisation de l'étude de dangers**

Le contenu de l'étude de dangers et les modalités de sa réalisation sont définis dans la partie réglementaire du code de l'environnement, aux articles R. 122-1 et suivants. Le document est réalisé sous la responsabilité de l'exploitant du projet. De la même manière que l'étude d'impact

---

<sup>1226</sup> DEHARBE D., GANDET S., Installations classées soumises à enregistrement, Fasc. n° 4015, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

L'analyse des risques dans l'étude de dangers repose sur l'étude de la probabilité d'occurrence, la cinétique et la gravité des accidents potentiels.



doit être proportionnée à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, le contenu de l'étude de dangers est fonction de l'importance des risques engendrés par l'installation<sup>1227</sup>. Ce document présente les mesures visant à réduire la probabilité et les effets de ces accidents susceptibles de se produire en fonction anormal.

En conclusion, il apparaît que ce sont les principes de prévention et de précaution issus du droit de l'environnement qui motivent la réalisation d'études écologiques, ces dernières ayant pour objet de prévenir tous les risques ou incidences négatives sur l'environnement. Ces études sont réalisées dans le cadre de l'instruction *a priori* des dossiers des projets de constructions, de travaux, d'installations par l'administration conformément à la législation des ICPE<sup>1228</sup>.

Les installations relevant du régime de l'autorisation sont soumises à la réalisation des procédures d'évaluation environnementale et d'étude de dangers tandis que celles relevant du régime de l'enregistrement ou de la déclaration en sont exonérées par principe. Elles peuvent y être soumises par l'autorité administrative après une appréciation casuistique. La nature des installations, qui présentent plus ou moins de risques et de dangers pour l'environnement, est déterminante de l'application de règles plus ou moins contraignantes en matière d'évaluation des risques environnementaux.

## **B. L'information et la participation du public dans les procédures d'autorisation**

L'étude des procédures visant à assurer une consultation du public dans les procédures d'autorisation des installations (2) commande un exposé des principes d'information et de participation du public définis en droit de l'environnement (1).

### ***1) Les principes de l'information et de la participation du public***

À titre liminaire, nous présenterons les sources (a) et la valeur juridique (b) des principes d'information et de participation du public. Nous présenterons ensuite les applications existantes en droit de l'environnement (c).

---

<sup>1227</sup> C. environnement, articles R. 122-1 et s.

<sup>1228</sup> DEHARBE D., Installations classées et risques technologiques majeurs, Fasc. n° 4036, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

#### a. Les sources des principes d'information et de participation du public

Les sources des principes d'information et de participation du public sont diverses<sup>1229</sup>. L'importance de la participation du public a été soulignée dans de nombreux traités et conventions internationaux. Les droits à l'information et à la participation du public sont des outils d'acceptabilité des décisions prises en matière d'environnement<sup>1230</sup>.

La notion est apparue dans la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement adoptée à Stockholm le 16 juin 1972. Une recommandation émise dans ce document encourageait les États signataires à faciliter « *la participation du public à la gestion et au contrôle de l'environnement* » et « *à prévoir les moyens de stimuler la participation active des citoyens* »<sup>1231</sup>. Le principe a ensuite été affirmé dans la Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement durable adoptée à l'issue de la conférence des Nations Unies réunie du 3 au 14 juin 1992. Le texte affirme le caractère central de la participation du public en matière d'environnement : « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris des informations relatives aux substances dangereuses dans la communauté, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décisions* »<sup>1232</sup>. La Convention d'Aarhus adoptée le 25 juin 1998 porte spécifiquement sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Le document consacre pour la première fois ces droits dans un texte international juridiquement contraignant<sup>1233</sup>. Il soumet à la participation du public les décisions relatives à certaines activités : les plans, les programmes et les politiques relatifs à l'environnement et l'élaboration des dispositions réglementaires<sup>1234</sup>.

---

<sup>1229</sup> Voir : JAMAY F., Principe de participation, Fasc. n° 2440, Jurisclasseur Environnement et développement durable ; HÉLIN J.-C., « Le citoyen et la décision d'aménagement » in *Les transformations de la régulation juridique*, CLAM J., MARTIN G. (dir.), LGDJ, Droit et Société, 1998, p. 92.

<sup>1230</sup> ROMI R., AUDRAIN-DEMEY G., LORMETEAU B., *Droit de l'environnement et du développement durable*, op. cit., p. 211.

<sup>1231</sup> Plan d'action sur l'environnement adoptée à Stockholm du 16 juin 1972, recommandation 97.

<sup>1232</sup> Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992 signée à New York, entrée en vigueur le 21 mars 1994, principe 10.

<sup>1233</sup> PRIEUR M., « Démocratie et droit de l'environnement et du développement », *Revue juridique de l'environnement*, n° 1, 1993, pp. 23-30.

<sup>1234</sup> Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998 signée à Aarhus, entrée en vigueur le 30 octobre 2001, articles 6 à 8.

Les conventions et traités internationaux adoptés depuis lors s'inscrivent dans la continuité de ces textes fondateurs.

Le droit de l'Union européenne qualifie le principe d'information du public en droit de l'environnement. Dès 1990, ces directives ont affirmé les droits d'accès à l'information en matière d'environnement et de participation aux décisions ayant une incidence sur l'environnement<sup>1235</sup>.

Les principes d'information et de participation du public dans les décisions relatives à l'environnement se retrouvent également en droit interne. Leur affirmation en droit interne trouve leur origine dans la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi « Barnier »<sup>1236</sup>. Ce texte a affirmé le principe selon lequel « *chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses* » à l'article L. 200-1 du code de l'environnement. Le législateur avait également mis en place des procédures de participation telles que la consultation du public en amont des décisions d'aménagement.

#### b. La valeur juridique des principes d'information et de participation du public

Le principe de participation du public a été reconnu comme un principe général du droit de l'environnement et comme droit constitutionnel subjectif.

Dans un premier temps, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a modifié la définition du principe<sup>1237</sup>. Elle regroupait en son sein l'accès aux informations relatives à l'environnement et la participation du public au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. Ces dispositions ont été codifiées à l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

---

<sup>1235</sup> Directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990 relative à la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, publiée au JOCE du 23 juin 1990.

<sup>1236</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, publiée au JORF n°29 du 3 février 1995.

<sup>1237</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, publiée au JORF du 28 février 2002, article 132.

Dans un second temps, la Charte de l'environnement a consacré un droit subjectif d'information et de participation<sup>1238</sup>. Son article 7 dispose que : « *toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* »<sup>1239</sup>. Ce droit, comme l'ensemble des droits et devoirs reconnus par la Charte de l'environnement, a une valeur constitutionnelle. Dans sa décision du 19 juin 2008, le Conseil constitutionnel a précisé la portée de ce droit et a affirmé la compétence exclusive au législateur pour préciser « *les conditions et les limites* » dans lesquelles il doit s'exercer. En l'espèce, le juge constitutionnel sanctionne le législateur au motif d'une méconnaissance de cette compétence alors que ce dernier avait confié au pouvoir réglementaire le soin fixer la liste des informations qui ne peuvent en aucun cas demeurer confidentielles. Une telle disposition législative est contraire à la Charte de l'environnement, et donc à la Constitution<sup>1240</sup>. Dans une décision en date du 3 octobre 2008, le Conseil d'État a rappelé la compétence du législateur pour préciser les conditions et limites dans lesquelles s'exerce le droit à la participation du public. Il a limité la compétence du pouvoir réglementaire aux mesures d'application des dispositions législatives en la matière<sup>1241</sup>.

### c. Les applications des principes dans le code de l'environnement

Dans le domaine de l'environnement, la participation du public a été abordée à l'occasion du Grenelle de l'environnement organisé en 2007<sup>1242</sup>. Les lois n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement<sup>1243</sup> et n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement<sup>1244</sup> sont issues des travaux menés dans le contexte du Grenelle. Dans ce cadre, la première a proposé de redéfinir la gouvernance pour les questions relatives à l'environnement en favorisant la concertation citoyenne. La seconde a réformé les procédures de l'étude d'impact et de l'enquête publique et créé diverses dispositions relatives à l'information et à la concertation. Enfin, la loi n° 2012-

<sup>1238</sup> Charte de l'environnement du 24 juin 2004, article 7.

<sup>1239</sup> *Ibid.*

<sup>1240</sup> Cons. Const., 19 juin 2008, n° 2008-564, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés, publié au JORF n°0148 du 26 juin 2008.

<sup>1241</sup> CE, Ass., 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, n° 297931, publié au recueil Lebon.

<sup>1242</sup> Le Grenelle de l'environnement est un ensemble de consultations menées au niveau national entre septembre et décembre 2007 visant à prendre des décisions à long terme en matière d'environnement et de développement durable.

<sup>1243</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, publiée au JORF n°179 du 5 août 2009.

<sup>1244</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, publiée au JORF n°160 du 13 juillet 2010.

1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement a modifié l'article L. 110-1 du code de l'environnement de sorte à distinguer les deux principes d'information et de participation du public<sup>1245</sup>. Principes généraux du droit de l'environnement, ces derniers inspirent le législateur pour définir la portée et la mise en œuvre de la protection de l'environnement. Le premier implique que « *toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques* » et le second que « *toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente* »<sup>1246</sup>.

La participation du public aux processus d'élaboration des projets et à ceux des plans et des programmes susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement est de plusieurs types. Il en existe diverses applications dans les procédures définies par le droit de l'environnement.

Le deuxième Titre du premier Livre de la partie législative du code de l'environnement porte sur l'information et la participation du public. Le principe de la participation du public est défini à l'article 120-1 du code de l'environnement. Cet article précise les objectifs attachés à la reconnaissance de ce droit et en précise les principes et droits attachés. La participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement est mise en œuvre en vue « *d'améliorer la qualité de la décision publique et de contribuer à sa légitimité démocratique, d'assurer la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures, de sensibiliser et d'éduquer le public à la protection de l'environnement et d'améliorer et de diversifier l'information environnementale* »<sup>1247</sup>. Le principe de la participation confère des droits au public. En premier lieu, la reconnaissance de ce droit implique que toute personne intéressée dispose d'un droit d'accès aux informations pertinentes permettant sa participation effective. En deuxième lieu, ce principe confère à chacun le droit d'initier une procédure de participation et de disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions. En dernier lieu, il énonce le principe selon lequel le public a

---

<sup>1245</sup> Loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, publiée au JORF n°302 du 28 décembre 2012.

<sup>1246</sup> C. environnement, article L. 110-1, 4° et 5°.

<sup>1247</sup> C. environnement, article L. 120-1.

droit à l'information concernant la manière dont ses observations et propositions ont été prises en considération dans la décision.

Le principe de l'accès à l'information des citoyens est défini aux articles L. 124-1 à L. 124-3 du code de l'environnement. Le principe est que toute personne est en droit de se voir communiquer les informations relatives à l'environnement détenues par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics ou les personnes chargées d'une mission de service public en rapport avec l'environnement. Une information relative à l'environnement est une information disponible, quel qu'en soit le support, concernant l'état des éléments de l'environnement (l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, *etc.*) ainsi que les interactions entre ces éléments. Une telle information peut concerner également les décisions, les activités et les facteurs susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments comme les décisions et les activités destinées à protéger ces éléments. Enfin, une information peut être relative à l'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités. Selon la doctrine, le droit à l'information constitue une condition préalable de la réalisation du droit à la participation<sup>1248</sup>.

Pour mettre en œuvre ces principes et leur donner une effectivité, le législateur a mis en place des procédures de concertation préalable. Les unes sont organisées en application du droit de l'urbanisme et respectent les droits présentés à l'article L. 120-1 du code de l'environnement. Les autres sont organisées par le code de l'environnement : la participation du public à l'élaboration des plans, programmes et projets ayant une incidence sur l'environnement<sup>1249</sup>, l'évaluation environnementale<sup>1250</sup>, la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement<sup>1251</sup> et la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement<sup>1252</sup>. Les obligations de participation du public sont directement liées aux incidences qu'un projet peut avoir sur l'environnement.

Ces procédures sont le débat public, la concertation ou l'enquête publique. Elles se distinguent selon le moment de leur mise en place ou selon leur nature.

---

<sup>1248</sup> VAN LANG A., « Le principe de participation : un succès inattendu », *Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel*, n° 43, Avril 2014, p. 25.

<sup>1249</sup> C. environnement, articles L. 121-1-A à L. 121-24.

<sup>1250</sup> C. environnement, articles L. 122-1 à L. 122-15.

<sup>1251</sup> C. environnement, articles L. 123-1-A à L. 123-19-11.

<sup>1252</sup> C. environnement, articles L. 123-20 à L. 123-33.

Ces procédures interviennent à des stades différents du développement d'un projet et n'ont pas toujours le même objet. La participation peut intervenir en amont, lors de l'élaboration du plan ou du projet ou en aval, au stade de l'approbation du plan ou de l'autorisation du projet. Dans le premier cas, la participation du public a pour objet d'associer le public à l'élaboration du plan ou du projet, à un stade et de questionner l'opportunité du projet. Il s'agit des procédures de débat public ou de concertation préalable. Dans le second cas, la participation du public porte sur un dossier finalisé, prêt à être approuvé ou autorisé. Il s'agit des procédures d'enquête publique, de participation du public par voie électronique ou du dispositif de participation du public hors procédures particulières<sup>1253</sup>. À noter que les textes visent aussi bien le domaine de l'environnement que celui de l'aménagement et de l'urbanisme. Le droit de l'environnement précise que les procédures de concertation préalable organisées en application du code de l'urbanisme respectent le droit de l'environnement<sup>1254</sup>. Le public doit avoir accès à l'ensemble des informations recueillies dès le début de la procédure d'autorisation d'urbanisme. Enfin, certaines procédures de participation du public sont obligatoires telles l'enquête publique ou l'évaluation environnementale dans le cadre du développement de projets tandis que d'autres sont facultatives.

L'application de ces principes connaît un enjeu particulier pour le développement des projets de production d'énergie renouvelable. Il a pour fonction d'améliorer l'acceptabilité des projets. En effet, la participation des citoyens et des associations, à l'échelle locale et en amont des projets, permet la prise en compte des éventuelles oppositions dans le développement des projets.

## ***2) Les modalités de consultation du public dans les procédures d'autorisation***

Les exigences en matière d'information, de consultation ou de participation du public dans les procédures d'autorisation sont graduelles selon les différents régimes applicables aux ICPE. Le cadre normatif impose l'organisation d'une enquête publique dans la procédure d'autorisation des installations de méthanisation (a), qui se distingue de la consultation du public exigée dans la procédure d'enregistrement des installations de méthanisation (b). Aucune règle n'impose

---

<sup>1253</sup> VAN LANG A., *Droit de l'environnement, op. cit.*, pp. 269-71.

<sup>1254</sup> C. environnement, article L. 120-1, III.

l'information ou la participation du public dans la procédure de déclaration d'une installation classée.

a. La réalisation d'une enquête publique dans la procédure d'autorisation environnementale

L'enquête publique est l'instrument de mise en œuvre des principes d'information et de participation du public lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement<sup>1255</sup>. Elle vise la prise en compte des intérêts des tiers dans le cadre de l'instruction des projets<sup>1256</sup>. La directive (UE) 2011/92/UE du 13 décembre 2012 impose une information précoce du public pour certains projets ayant une incidence sur l'environnement<sup>1257</sup>. Ce caractère « précoce » garantit l'utilité de la procédure. L'organisation d'une enquête publique avant la délivrance des autorisations en constitue le moyen privilégié<sup>1258</sup>.

**[L'obligation de réaliser une enquête publique]** La loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, dite loi « Bouchardeau »<sup>1259</sup>, a créé la procédure d'enquête publique environnementale<sup>1260</sup>. En vertu de l'article L. 123-2 du code de l'environnement, les installations classées relevant du régime de l'autorisation environnementale et soumises à l'évaluation environnementale doivent réaliser une enquête publique<sup>1261</sup>. Les installations de méthanisation soumises à autorisation environnementale sont soumises à l'évaluation environnementale dès lors qu'elles sont des IED sont donc tenues de procéder à cette enquête.

---

<sup>1255</sup> LAMOUREUX M., *Droit de l'énergie, op. cit.*, par. 213, p. 218

<sup>1256</sup> C. environnement, article L. 123-1.

<sup>1257</sup> Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, publiée au JOUE du 28 janvier 2012, article 7.

<sup>1258</sup> CE, 6<sup>ème</sup> ch., 20 novembre 2019, n° 419776, Inédit au recueil Lebon.

<sup>1259</sup> Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, publiée au JORF du 13 juillet 1983.

<sup>1260</sup> Le régime afférent à cette dernière a fait l'objet de nombreuses révisions : la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et l'ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016. Les dispositions relatives aux principes, à la procédure et au contentieux de l'enquête publique figurent aux articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement. Les articles R. 123-1 et suivants du code de l'environnement complètent le cadre législatif. Ils déterminent la procédure et le déroulement de l'enquête publique : durée et prolongements, composition du dossier d'enquête, conditions d'organisation, de publicité et de participation et de prise en compte des observations du public, etc.

<sup>1261</sup> C. environnement, article L. 123-2.



**[Le contenu de l'enquête publique et la procédure]** La procédure d'enquête publique est définie dans les parties législative et réglementaire du code de l'environnement, aux articles L.123-1 à L. 123-18 et aux articles R123-2 à R123-27.

L'enquête publique doit être réalisée préalablement à l'autorisation, l'approbation ou l'adoption des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements définis à l'article L. 123-2 du code de l'environnement<sup>1262</sup>. Elle est ouverte et organisée par l'autorité compétente pour prendre la décision en vertu de laquelle l'enquête est requise<sup>1263</sup>. L'enquête est menée selon la nature et l'ampleur de l'opération, par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête.

Le contenu du dossier soumis à enquête publique est défini aux articles L. 123-6, L. 123-10 et R. 123-8 du code de l'environnement. Il comprend l'ensemble des éléments du dossier de demande d'autorisation déposé ainsi que les avis recueillis lors de la phase d'examen<sup>1264</sup>. Le public doit être informé de l'ouverture de cette enquête et avoir accès au dossier d'enquête publique pour pouvoir y participer effectivement<sup>1265</sup>. L'émission d'observations et de propositions par le public doit être prise en compte par le maître d'ouvrage et l'autorité compétente pour prendre la décision. Aux termes de l'enquête publique, le commissaire enquêteur ou la commission rend un rapport et des conclusions motivées, favorables ou défavorables au projet, lesquels sont rendus public<sup>1266</sup>.

#### b. La réalisation d'une consultation du public dans la procédure d'enregistrement

La réalisation d'une consultation du public est exigée dans la procédure d'enregistrement des installations de méthanisation relevant de cette rubrique. La notion de consultation est définie comme le fait de « *solliciter d'un organisme ou d'une personne, sur une question de sa compétence ou de sa qualification, un avis que l'on n'est jamais tenu de suivre, même dans les cas où l'on est obligé de provoquer cet avis. Par extension, la consultation désigne le document d'étude fourni par celui qui a été consulté* »<sup>1267</sup>.

---

<sup>1262</sup> HOSTIOU R., Enquêtes publiques, Fasc. 2550, Jurisclasseur Environnement et Développement durable.

<sup>1263</sup> C. environnement, articles L. 123-3 et L. 123-4.

<sup>1264</sup> HOSTIOU R., Enquêtes publiques, Fasc. 2550, Jurisclasseur Environnement et Développement durable.

<sup>1265</sup> C. environnement, articles L. 123-10 et s.

<sup>1266</sup> C. environnement, article L. 123-15.

<sup>1267</sup> « Consultation » in *Vocabulaire juridique*, CORNU G., *op. cit.*

**[La procédure et le contenu du dossier de consultation du public]** La procédure de consultation du public dans le cadre de la procédure d'enregistrement d'une ICPE est définie dans la partie réglementaire du code de l'environnement, aux articles R. 512-46-12 à R. 512-4-14. Cette consultation est organisée par le préfet après la réception du dossier d'enregistrement d'une ICPE. Elle est précédée de l'affichage ou de la mise à disposition d'un avis au public, c'est-à-dire une annonce sur l'organisation de cette consultation. Cet avis précise la nature de l'installation projetée, l'emplacement sur lequel elle est projetée et les renseignements sur la période de consultation organisée (lieu et heure)<sup>1268</sup>. Cet avis fait l'objet de trois modes de publicité : un affichage dans les communes dont les conseils municipaux seront consultés, une mise en ligne, sur le site internet de la préfecture de département du lieu d'implantation, une publicité aux frais du demandeur, dans deux journaux diffusés dans le ou les départements intéressés, par les soins du préfet<sup>1269</sup>. La réglementation a défini les modalités de la consultation du public, laquelle s'effectue principalement à la mairie du lieu d'implantation du projet mais également à distance<sup>1270</sup>. Pendant une période de quatre semaines, l'ensemble des pièces composant le dossier de demande d'enregistrement est tenu à disposition du public dans la mairie du lieu d'implantation du projet et sur le site internet de la préfecture. Le public peut en prendre connaissance et formuler ses observations sur le projet. À l'expiration du délai de consultation, le maire clôt le registre et l'adresse au préfet qui y annexe les observations qui lui ont été adressées<sup>1271</sup>.

Ainsi, les porteurs de projets d'installations de production de biogaz soumises à enregistrement sont tenus de réaliser une telle procédure de consultation du public<sup>1272</sup>.

**[Conclusion et appréciation des différences entre les procédures]** À l'instar de l'exonération d'étude d'impact dans la procédure d'enregistrement, l'absence d'enquête publique fait l'objet de critiques doctrinales. La consultation du public n'apporte pas autant de garanties que l'enquête publique en termes d'information et participation du public.

---

<sup>1268</sup> C. environnement, article R. 512-46-13.

<sup>1269</sup> *Ibid.*

<sup>1270</sup> C. environnement R. 512-46-14, modifié par l'article 19 du décret n° 2015-1614 du 9 décembre 2015 modifiant et simplifiant le régime des installations classées pour la protection de l'environnement et relatif à la prévention des risques, publié au JORF n°287 du 11 décembre 2015.

<sup>1271</sup> C. environnement, article R. 512-46-14, dernier al.

<sup>1272</sup> DEHARBE D., GANDET S., Installations classées soumises à enregistrement, Fasc. n° 4015, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

D'une part, l'objet de la consultation est restreint par rapport à l'enquête publique. Il ne comprend que le dossier d'enregistrement et non les avis préalables émis sur le projet. D'autre part, les observations sur un projet formulées dans le cadre d'une consultation du public ne sont pas prises en compte dans la structuration du projet. Elles ne sont pas mises à la disposition de l'exploitant mais seulement du préfet qui instruit la demande d'enregistrement.

Certaines critiques doctrinales dénoncent le fait que cette consultation n'apporte pas autant de garanties en matière de concertation que l'enquête publique. Or, les installations soumises à enregistrement présentent des dangers ou inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement au même titre que les installations soumises au régime de l'autorisation environnementale.

## ***II. La maîtrise des incidences environnementales des installations de méthanisation par les régimes d'aide***

La maîtrise des incidences environnementales des projets de méthanisation est au cœur des préoccupations du législateur dans l'encadrement du développement de l'activité. Les régimes de soutien public sont des instruments juridiques au service de cette cause. Ainsi, la limite de l'impact des projets de méthanisation est une condition d'éligibilité au régime d'aide à la méthanisation (A) et une condition de son octroi (B).

### **A. Une condition d'éligibilité au régime d'aide à la production de biogaz par méthanisation**

Les conditions d'éligibilité au régime d'aide à la production de biogaz par méthanisation témoignent de la volonté du législateur de limiter l'impact des projets sur l'environnement. Ce dernier a imposé une obligation de réaliser un bilan carbone (1) et une obligation de respecter des critères de réduction des émissions de gaz à effet de serre (2). Ces deux exigences conditionnent l'éligibilité aux régimes d'aide.

### ***1) L'obligation de réaliser un bilan carbone***

Si le législateur a progressivement instauré l'obligation de réaliser un bilan carbone de la méthanisation en vue de bénéficier d'un soutien public (a), il en a récemment précisé les modalités de calcul de ce bilan et la méthode (b).

#### **a. La mise en place progressive d'une obligation de réaliser un bilan carbone**

La loi n° 2019-1147 a introduit l'obligation de réaliser un bilan carbone de la méthanisation dans les régimes de soutien public à la filière<sup>1273</sup>. Le champ de la mesure est limité au soutien public à la production de biogaz alloué à l'issue d'une procédure de mise en concurrence, et ce, quelle qu'en soit la forme, via obligation d'achat comme complément de rémunération<sup>1274</sup>. La notion de bilan carbone est introduite, dans les mêmes termes, dans les régimes de soutien public à l'électricité produite à partir de sources renouvelables alloué à l'issue de procédure d'appel d'offres<sup>1275</sup>.

L'objectif de cette mesure est d'assurer la neutralité carbone de l'utilisation de la biomasse pour la production de biogaz, et donc le caractère vertueux du processus de valorisation énergétique<sup>1276</sup>.

Le législateur a précisé la portée de cette obligation à l'article L. 446-1 du code de l'énergie. Il impose que le bilan carbone soit pris en compte dans les critères d'éligibilité ou de notation des dispositifs de soutien octroyés par appel d'offres. Les modalités d'évaluation et de prise en compte de ce bilan carbone varient selon l'usage du biogaz, et selon le type d'installation (stockage de déchets non dangereux ou méthanisation de déchets non dangereux)<sup>1277</sup>. Les travaux parlementaires apportent une clarification sur les motifs du législateur dans l'intégration du bilan carbone dans les dispositifs de soutien à la production de biogaz. Cette mesure vise à limiter le soutien public aux projets de production d'énergie renouvelable électrique ou gazière « *les plus performants sur le plan des émissions de gaz à effet de serre* »

---

<sup>1273</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, publiée au JORF n°261 du 9 novembre 2019, article 30.

<sup>1274</sup> L'allocation de l'obligation d'achat ou du complément de rémunération par appel d'offres est respectivement encadrée aux articles L. 446-5 et L. 446-14 du code de l'énergie.

<sup>1275</sup> C. énergie, article L. 311-10.

<sup>1276</sup> CRE, AXELOS M., GEOFFRON P., *La biomasse et la neutralité carbone*, Comité de prospective de la CRE, Rapport du Groupe de travail, VAISS P. (rapp.), Mars 2023, p. 6.

<sup>1277</sup> C. énergie, article L. 446-1.

et « indirectement [...] de contribuer au développement d'une industrie verte en France et en Europe »<sup>1278</sup>. La volonté du législateur est de ne pas ralentir l'investissement dans les énergies renouvelables, ce qui aurait, *a fortiori*, pour conséquence de freiner leur développement<sup>1279</sup>. Il est intéressant de noter que la rédaction dans la loi n° 2019-1147 est issue des travaux de la commission mixte paritaire. Si le Sénat avait, en première lecture souhaité étendre le champ d'application de la prise en compte du bilan carbone à l'ensemble des dispositifs de soutien, la commission mixte paritaire en a limité le champ aux seuls dispositifs de soutien attribués à l'issue d'une procédure de mise en concurrence<sup>1280</sup>.

Faisant suite à l'adoption de ce texte, le législateur a précisé les modalités d'application et le périmètre de ce dispositif.

En premier lieu, la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 a précisé le cadre de l'intégration du bilan carbone dans les régimes de soutien public aux énergies renouvelables en clarifiant les modalités d'application du bilan carbone<sup>1281</sup>. D'une part, il en a redéfini le champ d'application. L'intégration du bilan carbone est réalisée dans les dispositifs de soutien public alloués à l'issue d'une procédure de mise en concurrence à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2021. D'autre part, l'article prévoit d'évaluer l'opportunité d'étendre de la mesure aux dispositifs de soutien à la production d'électricité renouvelable attribués en guichet ouvert. Ainsi, le législateur ouvre la possibilité d'une prise en compte des émissions de gaz à effet de serre, à travers le bilan carbone, de tous les projets de production d'électricité à partir de sources renouvelables, quelles qu'en soient la procédure d'allocation et la forme<sup>1282</sup>. L'adoption de cette mesure allait dans le sens d'un avis de la CRE. Dans ses éléments de réponse adressés au Sénat, l'autorité de régulation avait indiqué être favorable à l'application d'un critère du bilan carbone à l'ensemble des dispositifs de soutien public<sup>1283</sup>.

---

<sup>1278</sup> C. énergie, article L. 446-1.

<sup>1279</sup> Sénat, CELLIER A., GREMILLET D., Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'énergie et au climat, n° 2193, n° 699 (2018-2019), 25 juillet 2019, p. 6, p. 17.

<sup>1280</sup> *Ibid.*

<sup>1281</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, publiée au JORF n°0196 du 24 août 2021, article 90.

<sup>1282</sup> DURAND E., « Loi Climat et résilience : focus sur les nouvelles dispositions de soutien aux énergies renouvelables », *Actualité Juridique Collectivités Territoriales (AJCT)*, n° 1, 2022, pp. 26-30.

<sup>1283</sup> Dans ses éléments de réponse adressés au Sénat, la CRE a indiqué être favorable à l'application d'un critère du bilan carbone à l'ensemble des dispositifs de soutien public. (Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, p. 44).

En second lieu, la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 établit le projet d'étendre le critère du bilan carbone aux dispositifs de soutien à la production de biogaz en guichet ouvert<sup>1284</sup>. À cet effet, le texte prévoit que le pouvoir réglementaire publie un rapport sur l'application de ce critère aux dispositifs de soutien au biogaz en guichet ouvert.

En droit positif, seules les installations de méthanisation souhaitant bénéficier d'un soutien public alloué au titre d'une procédure concurrentielle sont soumises à l'obligation de réaliser un bilan carbone. À ce jour, les installations bénéficiant d'un soutien attribué par guichet ouvert ne sont pas tenues à une telle obligation. Néanmoins, nous observons que les interventions législatives et les travaux réglementaires tendent à généraliser la réalisation d'un bilan carbone à l'ensemble des régimes d'aide à la production des énergies renouvelables, et ce, quel que soit le mode de soutien.

La mise en place de cette obligation, sa généralisation à l'ensemble des procédés de production d'énergie renouvelable et son extension vers les procédés non-concurrentiels sont motivées par l'objectif de protection de l'environnement. En effet, cette obligation incite les projets à recourir à des modèles vertueux en termes d'émissions de gaz à effet de serre, lesquels contribuent à cet objectif environnemental. Cependant, l'instauration d'une telle obligation n'a pas vocation à freiner le développement de la filière de méthanisation. C'est la recherche d'équilibre entre ces deux objectifs qui anime le législateur en la matière.

#### b. Le calcul du bilan carbone et l'analyse en « cycle de vie »

La méthode d'évaluation du bilan carbone des projets de production d'énergies renouvelables a été progressivement définie dans les régimes de soutien public.

Dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019, l'article L. 446-1 du code de l'énergie présentait le contenu minimal du bilan carbone, précisant que celui-ci incluait « *au moins l'analyse de l'étape du cycle de vie jugée la plus pertinente au regard de l'objectif de discrimination effective entre les projets parmi les étapes de la fabrication, du transport, de l'utilisation et de la fin de vie des installations* »<sup>1285</sup>. Une lecture *a contrario* de l'article permet

---

<sup>1284</sup> Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, publiée au JORF n°189 du 17 août 2022, article 27.

<sup>1285</sup> C. énergie, article L. 446-1.

de déduire que l'évaluation du bilan carbone ne porte pas sur l'intégralité du cycle de vie. Dans l'exposé des motifs présentant l'amendement ayant proposé la modification, le législateur faisait référence au modèle du critère carbone existant dans la notation des appels d'offres sur le photovoltaïque<sup>1286</sup>. Pour comprendre le mode de calcul du bilan carbone, il convient donc de se référer à la méthodologie employée pour l'évaluation carbone de la production d'électricité d'origine photovoltaïque<sup>1287</sup>. Cette méthodologie repose sur une approche d'analyse de « cycle de vie ».

Par l'adoption de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023, le législateur a précisé le contenu de l'analyse du bilan carbone et la méthodologie employée pour le calculer<sup>1288</sup>. À son article 89, figure une liste des étapes de production de l'énergie donnant lieu à la mesure des émissions de gaz à effet de serre engendrées par la fourniture de biogaz : l'extraction, la fabrication, le transport, l'utilisation et la fin de vie. La disposition spécifie l'objet de l'évaluation réalisée à chacune des étapes dans le cadre du bilan carbone pouvant être pris en compte par l'autorité administrative<sup>1289</sup>. Selon les travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption de ce texte, il s'agit de garantir que les projets de production d'énergies renouvelables s'inscrivent dans une logique économique vertueuse favorisant les entreprises européennes et préviennent les dépendances extérieures. La définition du contenu du bilan carbone dans la loi présente *« l'intérêt d'objectiver l'un des critères qui déterminent les choix opérés au terme des procédures de mise en concurrence destinées à assurer le respect de la programmation pluriannuelle de l'énergie »*<sup>1290</sup>. L'objectif associé à la mesure est d'inciter l'autorité administrative à mieux mesurer les impacts d'un projet de développement d'énergie renouvelable. À cette fin, l'appréhension de l'ensemble des étapes de production est nécessaire.

La doctrine et les travaux parlementaires soulignent une difficulté dans l'appréciation du bilan carbone de la méthanisation. Cette difficulté tient au fait que si la méthanisation permet d'éviter des émissions de gaz à effet de serre, elle en induit également en raison de son activité de

---

<sup>1286</sup> Sénat, Amendement au projet de loi relatif à l'énergie et au climat, 1<sup>ère</sup> lecture, commission des affaires économiques, COM-155, 8 juillet 2019, Adopté.

<sup>1287</sup> CRE, avis et cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'Installations de production d'électricité à partir de l'énergie solaire « Centrales au sol », Juillet 2022.

<sup>1288</sup> Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, publiée au JORF n°60 du 11 mars 2023, article 89.

<sup>1289</sup> Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, publiée au JORF n°60 du 11 mars 2023, article 89.

<sup>1290</sup> Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, publiée au JORF n°60 du 11 mars 2023, article 89.

production<sup>1291</sup>. Dans un premier temps, la méthanisation permet d'éviter des émissions de gaz à effet de serre parce qu'elle produit une énergie renouvelable, le biogaz, et un fertilisant, le digestat, qui peuvent être valorisés en lieu et place respectivement d'une énergie fossile, le gaz naturel et des fertilisants chimiques utilisés en agriculture. Dans un second temps, la méthanisation conduit à l'émission de gaz à effet de serre<sup>1292</sup>. Elle est un procédé de valorisation d'intrants et de déchets qui n'est pas neutre en termes d'émissions. Le bilan carbone de la méthanisation est apprécié au regard de ces deux facteurs : les émissions évitées par le mode de production de l'énergie d'une part et les émissions induites d'autre part<sup>1293</sup>. Selon les quatre études citées en référence par le rapport d'information « La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts », le biométhane serait cinq à dix fois moins émetteur que le gaz naturel et il se situerait au même niveau que les autres énergies renouvelables en ordre de grandeur<sup>1294</sup>.

À ce stade de notre exposé, nous souhaitons rappeler que le bilan carbone de la méthanisation diffère selon le type d'unité de méthanisation et des intrants qui y sont valorisés. Néanmoins, l'analyse du cycle de vie du biogaz fait apparaître une nette supériorité de cette technologie par rapport à l'importation de gaz naturel en matière d'émissions de gaz carbonique.

Une observation des émissions de gaz à effet de serre émises et évitées permet de quantifier la valeur de la production et de l'usage du biogaz par rapport à l'importation et l'usage du gaz naturel. Le bilan carbone est un indicateur de l'atout que présente le développement d'une filière pour l'atteinte des objectifs de protection de l'environnement. Celui-ci dépend de la valorisation réalisée du biogaz, par injection dans les réseaux ou par utilisation pour la production d'électricité ou de chaleur. L'ADEME a réalisé un travail de quantification des rejets de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère, qui permet d'apprécier l'enjeu du développement de l'énergie renouvelable par rapport à l'énergie fossile : *« la production du biométhane se fait à partir de biomasse, les émissions de CO<sub>2</sub> associées à la combustion du biométhane sont des émissions biogéniques, qui s'inscrivent dans le cycle naturel du carbone et sont donc considérées comme*

---

<sup>1291</sup> PRIEUR M., *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 1340.

<sup>1292</sup> « La méthanisation induit des émissions de gaz à effet de serre. Des émissions de protoxyde d'azote surviennent principalement au moment du stockage des intrants, ainsi qu'au moment du stockage et de l'épandage du digestat ». Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, p. 78 et s.

<sup>1293</sup> Voir, sur l'évaluation du bilan carbone de la méthanisation : Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, pp. 28-29.

<sup>1294</sup> PRIEUR M., *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 1340.



neutres en carbone. Les seules émissions sont liées à la production elle-même (consommation d'électricité, transport des intrants et du digestat, etc.), qui sont plus de sept fois inférieures à l'équivalent en gaz naturel. La méthanisation peut également contribuer à réduire les émissions liées au stockage des effluents d'élevage, au traitement des déchets et à limiter l'utilisation des engrais de synthèse, par le biais de l'épandage des digestats »<sup>1295</sup>. Sur son site internet, l'ADEME a publié un outil pour le calcul du bilan des émissions de gaz à effet de serre des installations de méthanisation, le calculateur « Diges ».<sup>1296</sup> Selon cette dernière, filière de production de biogaz par méthanisation émettrait en moyenne 11 g CO<sub>2</sub> eq/kWh<sup>1297</sup>.

## **2) La réduction des émissions de gaz à effet de serre, une exigence de durabilité de la biomasse**

Parmi les critères de durabilité de la biomasse utilisée pour la production de biogaz, le législateur a défini des critères de réduction des émissions de GES (a). Ces critères imposent des niveaux de réduction des émissions à respecter par les installations souhaitant bénéficier d'un régime de soutien (b).

### **a. La mise en place de critères de réduction des émissions de gaz à effet de serre**

Les critères de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont les exigences portant sur l'atteinte d'un niveau minimal de réductions d'émissions pour les bioénergies ou pour les procédés de production utilisant ces bioénergies par rapport à un combustible fossile de référence<sup>1298</sup>.

La mise en place de ces critères a pour finalité d'encourager les modes de production de biogaz contribuant à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les critères de réduction des émissions de gaz à effet de serre permettent d'identifier les projets vertueux sur

---

<sup>1295</sup> « OPTIGEDE Centre de ressources économie circulaire et déchets », site internet de l'ADEME : Accessible en ligne, consulté le 29 décembre 2019.

Voir également : COMITÉ STRATÉGIQUE DE FILIÈRE (CSF), *Impact des digestats de méthanisation sur la qualité de l'eau*, Groupe de travail « Méthanisation, Avril 2021, p. 6.

<sup>1296</sup> « OPTIGEDE Centre de ressources économie circulaire et déchets », site internet de l'ADEME : Accessible en ligne, consulté le 29 décembre 2019.

<sup>1297</sup> Assemblée nationale, Sénat, FUGIT J.-L., COURTEAU R. (rapp.), *L'Agriculture face au défi de la production d'énergie*, Rapport de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, n° 3220 (Assemblée nationale) et n° 646 (Sénat), 16 juillet 2020, p. 134.

<sup>1298</sup> Les critères de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont définis à l'article 29 de la directive (UE) 2018/2001 du 11 décembre 2018 et aux articles L. 281-5 et L. 282-6 du code de l'énergie.

le plan des émissions de gaz à effet de serre. Pour le législateur européen, la mise en place de ces critères relatifs à la réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les bioénergies doit permettre d'une part d'« améliorer [le] bilan global de gaz à effet de serre » de ces énergies et d'autre part de « décourager les nouveaux investissements dans des installations aux performances moindres en termes de réduction d'émissions de gaz à effet de serre »<sup>1299</sup>.

#### b. La définition des niveaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre

La directive (UE) 2018/2001 définit les seuils minimaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre que doivent présenter les bioénergies conformément aux critères de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ces seuils se distinguent selon les filières concernées et selon les dates de mise en service des installations de production des bioénergies. Les seuils minimaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre diffèrent selon les filières : les biocarburants, le biogaz sans injection dans les réseaux de gaz naturel et le biogaz consommé dans le secteur des transports ainsi que les bioliquides, et enfin la production d'électricité, de chaleur et de froid à partir de combustibles ou carburants issus de la biomasse.

Le législateur français a transposé les dispositions européennes en droit interne. Les seuils minimaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont définis dans le code de l'énergie<sup>1300</sup>. Le législateur français a appliqué des seuils de réduction des émissions de gaz à effet de serre à la production de biogaz injecté dans le réseau de gaz naturel et de biogaz non injecté et non destiné au secteur des transports<sup>1301</sup>.

À l'occasion d'une question parlementaire, le ministre chargé de la transition énergétique a eu l'occasion de préciser les modalités de calcul de la réduction des émissions de gaz à effet de serre: la réduction des émissions de gaz à effet de serre est calculée dans une analyse dite « en

---

<sup>1299</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, cons. 106.

<sup>1300</sup> C. énergie, articles L. 281-5 et L. 281-6, issus de l'article 1 de l'ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions de la directive n°2018/2001 du parlement européen et du conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et de la directive n°2019/944 du parlement européen et du conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, publiée au JORF n°54 du 4 mars 2021.

<sup>1301</sup> *Ibid.*

*cycle de vie* », c'est-à-dire sur l'ensemble de la chaîne de production et par rapport à un combustible fossile de référence<sup>1302</sup>.

Il existe des seuils de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les biocarburants, le biogaz sans injection dans les réseaux de gaz naturel est consommé dans le secteur des transports ainsi que les bioliquides<sup>1303</sup>. Ils présentent une gradation des exigences, selon la date de mise en service de l'installation.

Lorsqu'ils sont produits dans des installations mises en service avant le 6 octobre 2015, ils doivent présenter « *un potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 50 % par rapport aux émissions de gaz à effet de serre résultant des carburants et combustibles d'origine fossile* »<sup>1304</sup>. Lorsqu'ils sont produits dans des installations mises en service entre le 6 octobre 2015 et le 31 décembre 2020, le pourcentage minimal est rehaussé à 60 %. Il est de 65 % dans des installations mises en service à partir du 1er janvier 2021.

Les seuils de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont communs à la production d'électricité, de chaleur et de froid à partir de combustibles ou carburants issus de la biomasse, la production de biogaz injecté dans un réseau de gaz naturel, la production du biogaz non injecté dans un réseau de gaz naturel et non destiné au secteur des transports<sup>1305</sup>. Ceux-ci doivent présenter un « *potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre [...] par rapport aux émissions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation de combustibles d'origine fossile* » d'au moins 70 % lorsque cette production a lieu dans des installations mises en service du 1er janvier 2021 au 31 décembre 2025 et d'au moins 80 % pour les installations mises en service à partir du 1er janvier 2026.

L'application de critères de réduction des émissions de gaz à effet de serre aux filières de production de biogaz par méthanisation est intéressante parce qu'elle permet d'apprécier le procédé dans sa globalité. La contribution de la méthanisation à cette réduction est de plusieurs ordres et ne se limite pas aux seules émissions de carbone dans l'atmosphère, lesquelles sont quantifiées dans le bilan carbone. Ainsi, la quantification des réductions des émissions permet

---

<sup>1302</sup> Voir, sur l'appréciation de l'impact environnemental des projets : Rép. min., n° 38794, JOAN 15 juin 2021, p. 4880, PANCHER B.

<sup>1303</sup> C. énergie, article L. 281-5.

<sup>1304</sup> *Ibid.*

<sup>1305</sup> C. énergie, article L. 281-6.

d'apprécier l'ensemble du procédé de méthanisation, dans une logique circulaire. La production de biogaz par méthanisation est appréciée au regard de l'économie du traitement de déchets, de la substitution du gaz fossile par du gaz renouvelable et de la valorisation du digestat en lieu et place d'engrais chimique.

Dans son rapport intitulé « Biomasse et neutralité », le Comité de prospective de la CRE a confirmé l'intérêt de recourir à une analyse en cycle de vie dans l'appréciation du potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour la méthanisation<sup>1306</sup>. D'une part, cette diminution résulte des économies en matière d'émissions de gaz carbonique (CO<sub>2</sub>) comparativement aux ressources fossiles (gaz naturel) auquel le biogaz se substitue. D'autre part, elle résulte de l'économie d'émissions de gaz à effet de serre résultant du stockage ou de la destruction de la biomasse « *si elle n'avait pas été incorporée dans un digesteur* »<sup>1307</sup>. En ce sens, le développement de la méthanisation contribue à la réduction de l'empreinte climatique de la filière du traitement des déchets et de l'agriculture<sup>1308</sup>. Enfin, l'évaluation de la réduction des émissions de gaz à effet de serre doit également tenir compte des fuites de biogaz au niveau de ces installations<sup>1309</sup>.

## **B. Une condition d'octroi du soutien public : la prise en compte de l'impact environnemental dans les procédures concurrentielles**

L'impact environnemental conditionne l'octroi du soutien public. Les conséquences du projet sur l'environnement sont appréciées dans le cadre des procédures concurrentielles visant l'attribution du soutien public. L'absence d'impact environnemental des projets ou leur limitation, le cas échéant, est l'un des critères d'allocation du soutien public dans ces procédures.

---

<sup>1306</sup> CRE, AXELOS M., GEOFFRON P., *La biomasse et la neutralité carbone*, Comité de prospective de la CRE, Rapport du Groupe de travail, VAISS P. (rapp.), Mars 2023, p. 48.

<sup>1307</sup> *Ibid.*

<sup>1308</sup> « *Cependant, la contribution de la méthanisation à la réduction des émissions de GES ne se limite pas au CO<sub>2</sub> économisé consécutivement à une économie de ressources fossiles substituées. Elle résulte également des gaz à effet de serre, méthane en particulier, qu'aurait émis la biomasse (émissions liées au stockage des effluents d'élevage), si elle n'avait pas été incorporée dans un digesteur, ce qui contribue donc à la réduction de l'empreinte climatique de l'agriculture. Les installations de méthanisation sont, depuis 2022, soumises à certification des réductions de GES associées. Celle-ci tient compte des fuites de biogaz au niveau de ces installations, aujourd'hui encore peu documentées. Cette certification contribuera à préciser les réductions d'émission que permettent ces installations* » (CRE, AXELOS M., GEOFFRON P., *La biomasse et la neutralité carbone*, Comité de prospective de la CRE, Rapport du Groupe de travail, VAISS P. (rapp.), Mars 2023, p. 48).

<sup>1309</sup> *Ibid.*

La prise en compte de ce critère trouve ses origines dans le droit de l'Union européenne. Elle a été déclinée en droit interne. Le législateur a précisé les motifs conduisant à la mise en place de procédures concurrentielles en matière de soutien public parmi lesquelles la limitation de l'impact environnemental. Il résulte du droit de l'environnement que l'allocation du soutien public par appel d'offres vise à réduire les coûts associés à cette production, à faire des progrès de technologies mais également à promouvoir les projets à faible impact environnemental<sup>1310</sup>. La procédure de contrôle des aides d'état garantit le respect des exigences en matière de protection de l'environnement. Les lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022 appuient ce point. Elles précisent que les procédures de mise en concurrence doivent être conçues de manière à inciter les candidats à soumissionner pour des projets respectueux de l'environnement <sup>1311</sup>.

La mise en place des critères d'octroi du soutien public est un instrument de régulation du secteur. L'intégration de l'impact environnemental des projets comme critère d'allocation du soutien public dans les procédures concurrentielles vise à encourager les projets vertueux en termes d'environnement.

Ce critère d'octroi du soutien public n'est pas uniforme dans l'ensemble des régimes d'aide. Les enjeux relatifs à la protection de l'environnement dans le développement des projets de production d'énergie à partir de sources renouvelables ne font pas l'objet du même encadrement dans ces régimes.

En matière d'aide à la production de biométhane destiné à être injecté dans les réseaux de gaz naturel, les impacts environnementaux devraient être pris en compte parmi les critères de notation dans les procédures de mise en concurrence pour l'allocation du soutien public en application de l'article L. 446-5 du code de l'énergie. Le législateur y liste les critères sur lesquels l'autorité administrative peut fonder son examen d'éligibilité ou de sélection d'un projet candidat. Outre le contrôle de la viabilité du projet sur le plan économique et le respect des exigences en matière de sécurité et de sûreté associées au projet, le législateur précise que l'autorité administrative peut analyser « *la compatibilité avec les principes et les missions de*

---

<sup>1310</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018, article 4.

<sup>1311</sup> Commission européenne, Lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022, C/2022/481, publiée au JOUE du 18 février 2022, par. 175.

*service public, notamment avec les objectifs de programmation pluriannuelle de l'énergie et la protection de l'environnement* »<sup>1312</sup>. Les critères sont décrits à titre indicatif mais non obligatoire. Nonobstant cette disposition législative, la mise en œuvre des procédures d'appel d'offres ne fait pas apparaître de critère environnemental spécifique. En effet, le cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel ne présente pas de critère de notation spécifique à l'environnement<sup>1313</sup>. Ainsi, à ce jour, l'impact environnemental n'est pas apprécié dans le cadre de l'étude des candidatures de projets de production de biogaz alors même que le législateur semble y inciter les pouvoirs publics.

Dans la première Section de ce Chapitre, nous nous sommes attachés à démontrer en quoi le développement des projets de méthanisation était soumis à des règles visant à assurer l'absence d'impact sur l'environnement de ces projets ou encourager leur limitation. Les conditions tenant à l'absence de préjudices dommageables sur l'environnement sont multiples. D'une part, la réglementation environnementales impose des règles au stade de l'instruction des projets en vue de réduire les atteintes à l'environnement de ces derniers. Les procédures d'autorisation imposent la réalisation d'études écologiques visant à définir et quantifier les atteintes à l'environnement de projets mais également des procédures d'information et de participation du public sur ces projets. D'autre part, les régimes d'aide à la production de biométhane ont une fonction indirecte de prévention des atteintes à l'environnement. Dans la suite de nos développements, nous porterons notre attention sur le contrôle de l'impact environnemental des installations exercé par les prescriptions de fonctionnement de ces dernières.

---

<sup>1312</sup> C. énergie, article L. 446-5, III, 6°.

<sup>1313</sup> Avis et cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'Installations de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel, AO PPE2 Biométhane injecté, Décembre 2023.

## SECTION 2. L'ENCADREMENT DU FONCTIONNEMENT DES INSTALLATIONS POUR LA PREVENTION DES ATTEINTES A L'ENVIRONNEMENT

Les prescriptions de fonctionnement des installations de méthanisation (I) et les modalités de contrôle de leur fonctionnement (II) ont été définies en vue de prévenir toutes les atteintes à l'environnement résultant de l'activité.

### ***I. Les prescriptions de fonctionnement des installations de méthanisation***

**[Les prescriptions de fonctionnement, un instrument de prévention des atteintes à l'environnement]** Comme nous l'avons étudié dans le Chapitre précédent, un contrôle de l'implantation de ces installations est exercé en amont de leur mise en service. En aval, dès la mise en service de ces installations, l'exploitation des installations est encadrée. Les installations de méthanisation sont soumises à des prescriptions de fonctionnement au titre de la législation ICPE, du droit de l'urbanisme ou de la réglementation sanitaire, lesquelles s'appliquent sans préjudice les unes des autres.

Au titre de la réglementation environnementale, les prescriptions de fonctionnement sont très contraignantes en raison de leur champ d'application et de leur contenu. Les règles issues des prescriptions de fonctionnement des ICPE sont applicables dès la mise en service d'une installation. Dans le cadre de notre recherche, nous nous intéresserons aux règles issues de ces prescriptions et leur évolution. Les normes diffèrent selon que l'installation est soumise à autorisation environnementale, enregistrement ou à déclaration. Elles sont générales ou particulières. Leur mise en place a pour objectif d'assurer la protection des intérêts défendus par la législation des ICPE. Ces prescriptions visent à encadrer les incidences négatives de l'implantation et de l'exploitation sur l'environnement des installations. Elles assurent la prévention contre toutes formes d'atteintes à l'environnement (des nuisances envers les tiers - nuisances olfactives ou sonores -, des risques industriels, des pollutions, *etc.*).

**[Le renforcement des prescriptions techniques applicables aux installations de méthanisation]** En juin 2021, une révision des arrêtés définissant les prescriptions de

fonctionnement des installations de méthanisation a renforcé les exigences en matière d'exploitation. Dans le cadre d'une réponse à une question parlementaire en date du 11 octobre 2022 posée au ministre chargé de la transition énergétique, ce dernier a eu l'occasion de présenter les motifs attachés à l'adoption de telles modifications à savoir qu'il était, selon lui, *« impératif que les conditions d'exploitation soient optimales, pour éviter les accidents, les déversements de digestats dans les cours d'eau ou les nuisances olfactives »*<sup>1314</sup>. La consultation publique organisée en 2021 sur les projets d'arrêtés corrobore ce point. Les objectifs de la révision, à savoir de renforcer la gestion des risques de pollution des milieux et la gestion des risques d'incendie et d'explosion, étaient présentés<sup>1315</sup>. Dans les faits, le renforcement de ces exigences est consécutif à l'augmentation des accidents survenus au sein des installations de méthanisation survenus au cours des dernières années<sup>1316</sup>. En outre, les révisions adoptées en 2021 avaient pour objectif de s'adapter au cadre relatif à la directive IED. La décision d'exécution (UE) n° 2018/1147 de la commission du 10 août 2018 établissant les conclusions sur MTD pour le traitement des déchets, a été publiée 17 août 2018 et fait l'objet d'un arrêté du 17 décembre 2019 relatif aux MTD applicables à certaines installations de traitement de déchets relevant du régime de l'autorisation et de la directive IED.

La protection de l'environnement est au cœur de l'encadrement de l'exploitation des unités de méthanisation. Les prescriptions de fonctionnement se distinguent selon le classement des installations, c'est-à-dire selon les dangers qu'elles sont susceptibles de présenter pour l'environnement. Notre travail n'a pas pour objet de présenter de manière exhaustive les règles contenues dans ces prescriptions. À travers l'étude d'une sélection d'entre elles, nous illustrerons en quoi la protection de l'environnement guide l'action du législateur et du pouvoir réglementaire.

Les prescriptions de fonctionnement définissent les règles visant à prévenir les nuisances liées au fonctionnement des installations (A) et celles visant à prévenir les risques industriels attachés au fonctionnement des installations (B).

---

<sup>1314</sup> Rép. min., n° 901, JOAN 11 octobre 2022, p. 4589, KARAMANLI M.

<sup>1315</sup> Ministère de la Transition écologique et solidaire, Consultations publiques préalables sur les projets d'arrêtés modifiant les arrêtés ministériels de prescriptions générales (AMPG) encadrant les installations de méthanisation classées pour la protection de l'environnement au titre de la rubrique 2781, et de compostage du niveau de l'autorisation au titre de la rubrique 2780, du 11 mars 2021 au 30 mars 2021.

<sup>1316</sup> Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, p. 87 : « Selon les chiffres transmis par la direction générale de la prévention des risques, 130 événements (dont 60 qualifiables d'accidents) ont été recensés entre 1996 et 2020, dont les trois quarts (99 événements dont 45 accidents) sur la période 2015-2020. Le nombre d'événements annuels est donc passé de 0 à 3 jusqu'en 2010, à une moyenne de 5 de 2011 à 2015, puis à une moyenne de 19 sur la période 2015-2020. Cette hausse de l'accidentologie est corrélée à l'augmentation du nombre d'installations ».



## **A. Les règles visant à prévenir les nuisances liées au fonctionnement des installations**

La notion de « nuisances » renvoie à tous les « *facteurs de trouble et les résultats dommageables* »<sup>1317</sup>. Les prescriptions de fonctionnement des ICPE ont pour objet de prévenir les nuisances que l'exploitation d'une installation de méthanisation est susceptible de causer à son entourage. Afin de les limiter, le fonctionnement des installations est encadré<sup>1318</sup>. D'une part, les prescriptions générales imposent un éloignement minimal entre les installations de méthanisation et les autres constructions (habitations de riverains, entreprises) (1). D'autre part, elles définissent des contraintes spécifiques visant à limiter les nuisances sonores, visuelles ou olfactives (2).

### **1) Les règles d'éloignement des installations de méthanisation**

L'éloignement est une mesure visant à gérer les risques associés à l'exploitation d'une installation. Imposer un tel éloignement permet d'autoriser le fonctionnement d'installations à risques tout en limitant les effets d'un accident majeur<sup>1319</sup>. L'objectif attaché à la définition de telles règles est de prévenir les nuisances liées à l'exploitation des installations pour les riverains, et ainsi, de renforcer l'acceptabilité locale des projets<sup>1320</sup>. Après avoir défini l'objet des prescriptions de fonctionnement en matière d'éloignement (a), nous observerons leur contenu et leur évolution (b).

#### **a. L'objet des prescriptions de fonctionnement en matière d'éloignement**

Les prescriptions générales définissent des conditions d'implantation des installations sur le territoire de façon à limiter les nuisances liées à l'exploitation des installations. Plus précisément, elles imposent l'éloignement voire l'isolement des installations par méthanisation vis-à-vis des habitations de tiers.

---

<sup>1317</sup> « Nuisances » in CORNU G., *op. cit.*

<sup>1318</sup> Un rapport parlementaire propose de renforcer les contrôles des inspecteurs de l'environnement sur les sites de méthanisation afin de garantir un suivi régulier de ces installations (Assemblée nationale, Sénat, FUGIT J.-L., COURTEAU R. (rapp.), *L'Agriculture face au défi de la production d'énergie*, Rapport de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, n° 3220 (Assemblée nationale) et n° 646 (Sénat), 16 juillet 2020, 193 p.).

<sup>1319</sup> Voir en ce sens : DEHARBE D., « Autoriser le risque, Des fonctions de la police des installations classées », *Revue du droit de l'environnement*, n° 141, 2006, pp. 251-259 ; MOLINER-DUBOST M., *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 472.

<sup>1320</sup> Assemblée nationale, AUBERT J., MAYNIER-MILLEFERT M. (rapp.), *L'impact économique, industriel et environnemental des énergies renouvelables sur la transparence des financements et sur l'acceptabilité sociale des politiques de transition énergétique*, Rapport de la commission d'enquête, tome I, 25 juillet 2019, p. 20.

Les règles relatives aux distances d'implantation pour les unités de méthanisation se distinguent selon qu'elles portent sur l'éloignement minimal entre l'installation et les habitations occupées par les tiers ou sur l'éloignement minimal entre l'installation et les différents équipements au sein de l'installation<sup>1321</sup>.

Le fait d'imposer une distance minimale en matière d'implantation garantit l'absence ou la réduction des nuisances ou des risques industriels dans le périmètre autour de l'installation de méthanisation. L'évolution récente de ces règles renforce ces exigences. Dans le cadre d'une réponse à une question parlementaire en date du 11 octobre 2022, le ministre chargé de la transition énergétique a précisé les motivations associées à l'adoption de nouvelles règles en matière d'isolement : il soutient que l'adoption de telles mesures est motivée par le souhait de limiter au maximum les accidents industriels, pollutions ou nuisances<sup>1322</sup>.

Si la doctrine salue la mise en place d'un éloignement comme facteur de compromis entre l'autorisation du développement d'une activité et la maîtrise du risque, elle alerte sur le point que la mise en place d'un tel éloignement est un « *facteur potentiel de régression de la correction à la source* »<sup>1323</sup>. L'éloignement est une mesure de minimisation des effets mais non de suppression du risque.

## b. Le contenu des règles et leur évolution

D'une part, les règles imposent une distance minimale entre l'installation de production de biogaz et les habitations occupées par des tiers<sup>1324</sup>.

Concernant les installations soumises à autorisation, les règles sont définies à l'article 4 de l'arrêté du 10 novembre 2009 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation modifié en juin 2021<sup>1325</sup>. Fixée à 50 mètres jusqu'alors, la distance minimale entre l'installation et les habitations occupées par les tiers a été augmentée. Elle doit être aujourd'hui supérieure ou égale à 200 mètres. Les

---

<sup>1321</sup> Rép. min., n° 40349, JOAN 07 décembre 2021, p. 8851, MAQUET J.

<sup>1322</sup> Rép. min., n° 901, JOAN 11 octobre 2022, p. 4589, KARAMANLI M.

<sup>1323</sup> MOLINER-DUBOST M., *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 474.

<sup>1324</sup> Rép. min., n° 40349, JOAN 07 décembre 2021, p. 8851, MAQUET J.

<sup>1325</sup> Arrêté du 10 novembre 2009 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation modifié par arrêté du 14 juin 2021, article 4.

prescriptions générales définissent les conditions d'appréciation de cette distance. Premièrement, cette distance s'applique à l'installation dans son ensemble, à l'exception des zones destinées exclusivement au stockage de matière végétale brute (jusqu'à la révision de juin 2021, elle s'appliquait aux seuls digesteurs)<sup>1326</sup>. Deuxièmement, on entend par « *habitations occupées par les tiers* », l'ensemble des « *lieux d'accueil des gens du voyage identifiés par le schéma départemental prévu à cet effet* »<sup>1327</sup>.

Concernant les installations soumises à enregistrement, les règles sont définies à l'article 6 de l'arrêté du 12 août 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux unités de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement modifié en juin 2021<sup>1328</sup>. La révision de juin 2021 a aligné le régime de l'enregistrement sur celui de l'autorisation.

Concernant les installations soumises à déclaration, les règles sont définies au point 2.1 de l'annexe I de l'arrêté du 10 novembre 2009 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation soumises à déclaration sous la rubrique 2781-1 modifié en juin 2021. La distance minimale entre l'installation et les habitations occupées par les tiers a été également augmentée. La distance entre l'installation et les habitations occupées par les tiers doit être supérieure ou égale à 100 mètres. Elle était fixée à 50 mètres jusqu'à la révision de juin 2021.

D'autre part, le pouvoir réglementaire a précisé une série d'autres distances minimales entre les différents équipements présents dans les installations de méthanisation. Ces distances sont communes à l'ensemble des installations. La mise en place de ces règles a pour objet de prévenir la survenance d'accidents au sein des installations. À titre d'exemple, sont prescrites une distance supérieure ou égale à 10 mètres entre les installations de combustion et les installations d'épuration de biogaz, une distance supérieure ou égale à 15 mètres entre les torchères ouvertes et les équipements de méthanisation (c'est-à-dire digesteur, post-digesteur, gazomètre) ou

---

<sup>1326</sup> Arrêté du 10 novembre 2009 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation modifié par arrêté du 14 juin 2021, article 4.

<sup>1327</sup> *Ibid.*

<sup>1328</sup> Arrêté du 12 août 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2781 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement modifié par arrêté du 17 juin 2021, annexe III.

encore une distance supérieure ou égale à 10 mètres entre les torchères fermées et les équipements de méthanisation<sup>1329</sup>.

## ***2) Les règles de prévention des nuisances olfactives et sonores***

Les prescriptions générales définissent des règles applicables pour prévenir les nuisances générées par les installations de méthanisation. Celles-ci entendent limiter les conséquences négatives de l'exploitation des installations de méthanisation sur les tiers et sur l'environnement<sup>1330</sup>. Leur contenu est adapté aux spécificités de l'activité. Dans le cadre de notre recherche, nous concentrerons notre analyse sur les règles visant à encadrer les émissions odorantes et sonores. Les nuisances résultant de ces dernières font l'objet de la majorité des critiques adressées par les riverains des installations de méthanisation et du contentieux en matière d'implantation. Les prescriptions de fonctionnement se distinguent selon qu'elles portent sur les nuisances olfactives (a) ou les nuisances sonores (b).

### **a. Les règles en matière de prévention des nuisances olfactives**

L'existence de nuisances olfactives attachées à l'activité de méthanisation est avérée<sup>1331</sup>. Ces nuisances résultent de la spécificité de l'activité. Elles sont la conséquence du traitement d'intrants : le transport, le déchargement et le stockage des déchets, du fumier et des boues d'épuration, et plus généralement la manipulation de ces intrants sont susceptibles d'émettre des odeurs<sup>1332</sup>. Or, les installations de méthanisation font régulièrement l'objet de critiques en raison des odeurs qui se dégagent de leur site<sup>1333</sup>. Ce point constitue l'un des points d'opposition locale à la méthanisation.

---

<sup>1329</sup> Voir, pour les installations soumises à autorisation : article 4 de l'arrêté du 10 novembre 2009 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation modifié par arrêté du 14 juin 2021 ; pour les installations soumises à enregistrement : article 6 de l'arrêté du 12 août 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2781 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement modifié par arrêté du 17 juin 2021 ; pour les installations soumises à déclaration : annexe I de l'arrêté du 10 novembre 2009 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation soumises à déclaration sous la rubrique n° 2781-1 modifié par arrêté du 17 juin 2021.

<sup>1330</sup> Rép. min., n° 40349, JOAN 07 décembre 2021, p. 8851, MAQUET J.

<sup>1331</sup> Assemblée nationale, AUBERT J., MAYNIER-MILLEFERT M. (rapp.), *L'impact économique, industriel et environnemental des énergies renouvelables sur la transparence des financements et sur l'acceptabilité sociale des politiques de transition énergétique*, Rapport de la commission d'enquête, tome I, 25 juillet 2019, p. 160.

<sup>1332</sup> Assemblée nationale, AUBERT J., MAYNIER-MILLEFERT M. (rapp.), *L'impact économique, industriel et environnemental des énergies renouvelables sur la transparence des financements et sur l'acceptabilité sociale des politiques de transition énergétique*, Rapport de la commission d'enquête, tome I, 25 juillet 2019, p. 160.

<sup>1333</sup> Rép. min., n° 11906, JOAN 19 février 2019, p. 1608, BRUNEEL A.

Les mesures d'éloignement entre les installations et les habitations de tiers constituent la première mesure visant à limiter les nuisances olfactives. La seconde repose sur l'édiction de mesures spécifiques concernant les émissions d'odeurs dans les installations et leur contrôle<sup>1334</sup>. À l'occasion de la réforme des prescriptions de fonctionnement des installations de méthanisation en juin 2021, le pouvoir réglementaire a renforcé l'encadrement et les exigences en la matière. Le ministre chargé de l'agriculture a précisé les motifs attachés à la révision des prescriptions réglementaires en juin 2021 dans une réponse du 11 octobre 2022. Prenant en compte la problématique des odeurs « de façon renforcée », ces nouvelles mesures ont, selon lui, pour objet de renforcer l'encadrement à travers la mise en place de nouvelles obligations « *de couverture des stockages de digestats, l'obligation de tenir à jour un registre des plaintes concernant les odeurs, et de remédier à toute situation donnant lieu* » à ces plaintes<sup>1335</sup>.

Le principe est que tout exploitant d'une installation doit concevoir et gérer son installation de façon à prendre en compte et à limiter les nuisances odorantes. Les prescriptions de fonctionnement fixent des objectifs globaux de limite des nuisances olfactives. En complément, elles imposent la mise en place d'un programme de maintenance préventive en matière d'émissions olfactives liées à l'exploitation des installations. Ces dispositions diffèrent selon le régime ICPE applicable.

Concernant les installations de méthanisation soumises à autorisation, les règles sont définies à l'article 29 de l'arrêté modifié<sup>1336</sup>. L'exploitant est tenu de réaliser un dossier consacré aux nuisances olfactives. Ce document doit comprendre la liste des principales sources d'émissions odorantes et le débit correspondant. Cette exigence est issue de la réforme de juin 2021<sup>1337</sup>. Le dossier doit également comprendre une étude de dispersion atmosphérique ayant pour objet de définir les conditions locales de dispersion des polluants gazeux, de déterminer les débits d'odeurs à ne pas dépasser pour permettre de respecter l'objectif de qualité de l'air fixé et enfin d'assurer l'absence de gêne olfactive notable aux riverains en prenant pour référence l'état initial olfactif du site avant la mise en place de l'installation<sup>1338</sup>. L'article 29 fixe un objectif de

---

<sup>1334</sup> « Les usines de méthanisation, danger environnemental ou énergie d'avenir ? », LEBEL S., site internet de l'institut de droit public des affaires, 14 décembre 2020. Accessible en ligne, consulté le 18 juillet 2023.

Voir également: Rép. min., n° 11906, JOAN 19 février 2019, p. 1608, BRUNEEL A.

<sup>1335</sup> Rép. min., n° 1130, JOAN 11 octobre 2022, p. 4564, ODOUL J.

<sup>1336</sup> Arrêté du 10 novembre 2009 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation modifié par arrêté du 14 juin 2021, article 29.

<sup>1337</sup> Cette prescription est applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 aux installations autorisées ou dont le dossier complet de demande a été déposé avant le 1<sup>er</sup> juillet 2021.

<sup>1338</sup> *Ibid.*

qualité de l'air ambiant, que l'étude de dispersion atmosphérique et les mesures qui y sont édictées doivent permettre de respecter<sup>1339</sup>.

Concernant les installations soumises à enregistrement, les règles sont déterminées à l'article 49 de l'arrêté modifié qui distingue deux hypothèses. D'un côté, il dispense les exploitants de toute formalité lorsque l'environnement dans lequel l'installation est installée présente une sensibilité particulièrement faible, et ce, « *notamment en cas d'absence d'occupation humaine dans un rayon de 1 kilomètre autour du site* »<sup>1340</sup>. E l'autre côté, à défaut, l'exploitant est tenu des mêmes obligations que celui d'une installation soumise à autorisation (élaboration d'un état des perceptions odorantes, tenue d'un cahier de conduite). En cas de nuisances importantes, l'exploitant est tenu de faire réaliser un diagnostic et une étude de dispersion en vue de définir les mesures de réduction des émissions odorantes qui pourraient être mises en œuvre<sup>1341</sup>.

Concernant les installations soumises à déclaration, les règles sont déterminées à l'article 6.2 de l'arrêté modifié. L'exploitant est tenu de réaliser un dossier consacré aux nuisances odorantes comportant la liste des principales sources d'émissions odorantes vers l'extérieur, qu'elles soient continues ou discontinues, concentrées ou diffuses, une liste des opérations critiques susceptibles de provoquer des émissions importantes d'odeurs et un document précisant les moyens techniques ou les modes d'exploitation mis en œuvre pour limiter ces émissions. L'exploitant est tenu de tenir un cahier de conduite de l'installation (à l'exception des cas où l'environnement de l'installation présente une sensibilité particulièrement faible).

Les prescriptions de fonctionnement déterminent les conditions de stockage et de traitement des intrants utilisés pour la production de biogaz. Elles définissent des règles spécifiquement applicables aux intrants traités et à leurs produits : toute installation est « *conçue, équipée, construite et exploitée de manière à ce que les émissions d'odeurs soient aussi réduites que possible, et ceci tant au niveau de la réception, de l'entreposage et du traitement des matières entrantes qu'à celui du stockage et du traitement du digestat et de la valorisation du*

---

<sup>1339</sup> Arrêté du 10 novembre 2009 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation modifié par arrêté du 14 juin 2021, article 29.

<sup>1340</sup> Arrêté du 12 août 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2781 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement modifié par arrêté du 17 juin 2021, article 49.

<sup>1341</sup> Arrêté du 12 août 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2781 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement modifié par arrêté du 17 juin 2021, article 41.

*biogaz* »<sup>1342</sup>. L'exploitant doit prévoir la mise en place de moyens d'entrepôt, de déchargement, de manipulation, de transvasement, de transport, de stockage adaptés aux risques attachés à la manipulation des matières et effluents utilisés pour la méthanisation.

Les prescriptions de fonctionnement prévoient également des mesures pour assurer le contrôle des émissions olfactives et du respect des limitations en la matière. Les règles définissent les mesures de contrôle des débits d'odeurs et la fréquence à laquelle ils sont réalisés. En application de celles-ci, l'exploitant d'une unité de méthanisation dotée d'équipements de traitement des odeurs doit également procéder au contrôle de ces équipements au minimum une fois tous les trois ans<sup>1343</sup>.

Enfin, les prescriptions de fonctionnement précisent les conditions dans lesquelles l'exploitant assure la gestion des plaintes reçues en matière de nuisances olfactives (mise en place d'un registre des plaintes, mesures prises au moment du signalement, *etc.*).

#### b. Les règles en matière d'émissions sonores

L'existence de nuisances sonores attachées à la méthanisation est avérée. Des émissions sonores résultent du fonctionnement des installations ou de l'augmentation du trafic routier pour leur approvisionnement en intrants<sup>1344</sup>. Le bruit est défini par le droit de l'Union européenne comme un « *phénomène acoustique produisant une sensation auditive désagréable ou gênante* » ou encore comme un « *son extérieur non désiré ou nuisible résultant d'activités humaines* »<sup>1345</sup>. L'article L. 571-1 du code de l'environnement évoque les bruits de « *nature à présenter des dangers, à causer un trouble excessif aux personnes, à nuire à leur santé ou à porter atteinte à l'environnement* »<sup>1346</sup>. Le bruit est la source d'effets négatifs sur l'environnement, sur les

---

<sup>1342</sup> Voir, pour les installations soumises à enregistrement : article 49 de l'arrêté du 12 août 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2781 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement modifié par arrêté du 17 juin 2021 ; pour les installations soumises à déclaration : article 6.2 de l'arrêté du 10 novembre 2009 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation soumises à déclaration sous la rubrique n° 2781-1 modifié par arrêté du 17 juin 2021.

<sup>1343</sup> *Ibid.*

<sup>1344</sup> MOLINER-DUBOST M., *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, pp. 439-441.

<sup>1345</sup> Directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement - Déclaration de la Commission au sein du comité de conciliation concernant la directive relative à l'évaluation et à la gestion du bruit ambiant, publiée au JOUE du 18 juillet 2022, article 3, a).

<sup>1346</sup> C. environnement, article L. 571-1.

écosystèmes et sur la santé publique<sup>1347</sup>. Ainsi, au sens du droit de l'environnement, le bruit et les émissions sonores sont des nuisances<sup>1348</sup>.

La prévention des risques liés au bruit est au cœur de l'encadrement du fonctionnement des installations de méthanisation. Les prescriptions définissent des règles visant à prévenir les nuisances sonores, lesquelles ont été renforcées à l'occasion de la réforme de juin 2021<sup>1349</sup>.

Concernant les installations soumises à autorisation, les règles de prescriptions générales de fonctionnement sont multiples. Le principe est que toute installation de méthanisation est construite, équipée et exploitée « *de façon que son fonctionnement ne puisse être à l'origine de vibrations mécaniques susceptibles de compromettre la santé ou la sécurité du voisinage ou de constituer une nuisance pour celui-ci* »<sup>1350</sup>. De plus, les prescriptions générales imposent le respect de textes réglementaires encadrant les émissions sonores dans l'environnement : l'arrêté du 2 février 1998 ou l'arrêté du 23 janvier 1997 relatif à la limitation des bruits émis dans l'environnement par les ICPE<sup>1351</sup>.

Concernant les installations soumises à enregistrement, les règles sont définies à l'article 50 de l'arrêté modifié en juin 2021. Cet article définit les valeurs limites de bruit, lesquelles portent sur les émissions de l'installation, des véhicules présents sur l'installation et sur les émissions de vibrations.

Concernant les installations soumises à déclaration, les mesures réglementaires en matière de bruit sont définies à l'article 8 de l'arrêté déterminant les prescriptions générales de fonctionnement. Par exemple, une mesure du niveau de bruit et de l'émergence doit être effectuée au moins tous les trois ans afin d'en préciser les conditions de réalisation.

---

<sup>1347</sup> Voir, pour les risques en matière de santé liés au bruit : MOLINER-DUBOST M., *Droit de l'environnement, op. cit.*, pp. 439-441.

<sup>1348</sup> Voir, pour la qualification du bruit comme d'une nuisance au sens du droit de l'environnement : ROMI R., AUDRAIN-DEMEY G., LORMETEAU B., *Droit de l'environnement et du développement durable, op. cit.*, pp. 723-724 ; PRIEUR M., *Droit de l'environnement, op. cit.*, pp. 1038-1039.

<sup>1349</sup> JAWORSKI V., Lutte contre le bruit, Prévention et réglementation, Fasc. n° 4600, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

<sup>1350</sup> Arrêté du 10 novembre 2009 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation modifié par arrêté du 14 juin 2021, article 48.

<sup>1351</sup> Arrêté du 10 novembre 2009 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation modifié par arrêté du 14 juin 2021, articles 28 et 47, issus des articles 47 et 48 de l'arrêté du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation, publié au JORF n°52 du 3 mars 1998.

Voir également : arrêté du 23 janvier 1997 relatif à la limitation des bruits émis dans l'environnement par les installations classées pour la protection de l'environnement, publié au JORF n°73 du 27 mars 1997.



## **B. Les règles visant à prévenir les risques industriels attachés au fonctionnement des installations**

L'existence de risques industriels spécifiques à la méthanisation est avérée. La méthanisation est un procédé industriel qui met en œuvre des réactions chimiques, physiques et biologiques, auxquelles sont associés des risques : la pollution des milieux ou les incendies et explosions<sup>1352</sup>. Les prescriptions générales définissent les conditions d'exploitation des unités en vue de réduire ou limiter ces risques industriels. Les prescriptions de fonctionnement distinguent les mesures visant à prévenir les pollutions (1) de celles visant à prévenir les incendies ou les explosions (2).

### ***1) Les mesures visant à prévenir les pollutions***

Les prescriptions de fonctionnement des installations contiennent des règles ayant pour but de limiter la pollution des milieux. Ces pollutions peuvent être de différentes natures : des émissions gazeuses dans l'atmosphère ou des rejets de matières liquides ou semi-liquides sur les sols, les sous-sols ou les eaux environnantes. Aussi, la prévention des pollutions s'articule autour de la limitation des émissions de gaz dans l'atmosphère (a) d'une part et de la limitation des rejets liquides (b) d'autre part.

#### **a. La limitation des émissions de gaz dans l'atmosphère**

Le pouvoir réglementaire a défini les règles visant à limiter les émissions gazeuses dans l'atmosphère en vue de préserver la qualité de l'air. Ces émissions de gaz peuvent résulter d'une fuite ou du stockage ouvert de lisiers ou de digestats au contact de l'air.

En premier lieu, les règles relatives aux rejets de méthane et de gaz à effet de serre dans l'atmosphère ont été renforcées à l'occasion de la révision de juin 2021. Les seuils d'émissions ont été revus à la baisse.

En second lieu, il existe plusieurs mesures des prescriptions générales de fonctionnement visant à maîtriser les fuites de gaz dans l'atmosphère.

---

<sup>1352</sup> INERIS, *Vers une méthanisation propre, sûre, durable : recueil de bonnes pratiques en méthanisation agricole*, Guide, 1<sup>ère</sup> éd., Février 2018, pp. 11-13.

Les unes imposent la surveillance des fuites de gaz au sein de l'installation de méthanisation. La surveillance implique le contrôle des installations en vue de limiter les fuites et la détection des fuites et des mesures d'urgence dans les cas de fuites. En outre, les locaux et les installations dans lesquels du biogaz pourrait s'accumuler en cas de fuite sont tenus d'être équipés d'un système de ventilation efficace et d'un dispositif de contrôle de la qualité de l'air<sup>1353</sup>.

Les autres imposent la présence d'un système de destruction du biogaz dans les installations. Ces dispositifs doivent permettre d'assurer la gestion des dysfonctionnements de l'installation. La destruction du biogaz empêche son rejet dans l'atmosphère en cas d'indisponibilité temporaire des équipements de valorisation du biogaz ou de surproduction de biogaz par rapport aux capacités de consommation. Il s'agit d'un dispositif de sécurité et de protection environnementale<sup>1354</sup>. Les équipements de destruction du biogaz sont des torchères, dont les caractéristiques et équipements sont précisés. À titre d'exemple, la présence d'un arrête-flammes est imposée<sup>1355</sup>. Dans une réponse à une question parlementaire adressée par le député Fabien Goutterfarde, le ministre chargé de l'agriculture présentait les évolutions réglementaires de juin 2021 en matière de prévention des pollutions liées à l'activité<sup>1356</sup> : à cette occasion, il rappelait que « *l'encadrement des risques de pollution des eaux par déversement accidentel a été renforcé, par l'obligation de disposer de capacités de rétention suffisantes et d'assurer une surveillance renforcée de l'installation. La présence d'une torchère est obligatoire, afin d'éviter tout relargage de méthane à l'atmosphère* »<sup>1357</sup>.

## b. La limitation des rejets liquides

Le pouvoir réglementaire a défini des règles visant à limiter les rejets liquides ou semi-liquides sur le site de l'installation en vue de préserver la qualité des sols, des sous-sols et des eaux

---

<sup>1353</sup> Arrêté du 10 novembre 2009 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation modifié par arrêté du 14 juin 2021, article 23 ; arrêté du 10 novembre 2009 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation soumises à déclaration sous la rubrique n° 2781-1 modifié par arrêté du 17 juin 2021, annexe 1.

<sup>1354</sup> INERIS, *Vers une méthanisation propre, sûre, durable : recueil de bonnes pratiques en méthanisation agricole*, Guide, 1<sup>ère</sup> éd., Février 2018, p. 9.

<sup>1355</sup> Arrêté du 10 novembre 2009 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation modifié par arrêté du 14 juin 2021, article 10 ; arrêté du 12 août 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2781 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement modifié par arrêté du 17 juin 2021, article 32 ; arrêté du 10 novembre 2009 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation soumises à déclaration sous la rubrique n° 2781-1 modifié par arrêté du 17 juin 2021, articles 2 et 16.

<sup>1356</sup> Rép. min., n° 40534, JOAN 26 octobre 2021, p. 7818, GOUTTEFARDE F.

<sup>1357</sup> *Ibid.*

environnantes<sup>1358</sup>. De tels rejets peuvent intervenir au moment du stockage des ressources utilisées pour la production de biogaz en amont de l'installation ou lors de leur prétraitement<sup>1359</sup>. Renforcées en juin 2021, les exigences en la matière requièrent la mise en place de dispositifs de rétention et l'amélioration des conditions de stockage des intrants en amont de la méthanisation<sup>1360</sup>. Aussi, les installations de méthanisation doivent être équipées de dispositifs de rétention ayant pour fonction de limiter les rejets liquides de matières. En juin 2021, le pouvoir réglementaire a précisé les caractéristiques techniques et les règles d'étanchéité des équipements.

Les rejets aqueux des installations de méthanisation font l'objet d'une attention particulière. D'une part, l'épandage du digestat sur les terres agricoles est encadré par les réglementations sanitaires, agricoles et environnementales, et notamment par l'obligation de réaliser un plan d'épandage. D'autre part, concernant les rejets aqueux des installations soumises à autorisation, l'article 47 de l'arrêté modifié en juin 2021 fixe le cadre du contrôle des rejets aqueux. Il dresse une liste de paramètres faisant l'objet d'un tel contrôle, parmi lesquels figurent l'azote et le phosphore depuis juin 2021, leur fréquence et les modalités de sa réalisation. Le ministre chargé de l'énergie a eu l'occasion d'apporter des précisions sur les modifications apportées par les arrêtés modifiant les prescriptions générales applicables aux installations de méthanisation soumises à autorisation, enregistrement ou déclaration: il expliquait que l'objectif de limitation des nuisances, des pollutions ou d'accidents industriels liés à l'activité de méthanisation motivait l'adoption de règles visant à renforcer les exigences « *en matière de rétention et de contrôle de fuites des matières organiques contenues dans les réservoirs pour limiter le risque de fuites de lisier dans les cours d'eau* »<sup>1361</sup>.

---

<sup>1358</sup> ADEME, *Bonnes pratiques pour le stockage de matière avant méthanisation*, Rapport, 2017, Mise à jour en 2020, p. 20.

<sup>1359</sup> « *L'installation est conçue, équipée, construite et exploitée de manière à ce que les émissions de toutes natures soient aussi réduites que possible, et cela tant au niveau de la réception, de l'entreposage et du traitement des matières entrantes qu'à celui du stockage et du traitement du digestat et de la valorisation du biogaz* » (ADEME, *Bonnes pratiques pour le stockage de matière avant méthanisation*, Rapport, 2017, Mise à jour en 2020, p. 20).

<sup>1360</sup> Arrêté du 10 novembre 2009 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation modifié par arrêté du 14 juin 2021, article 42 ; l'arrêté du 12 août 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2781 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement modifié par arrêté du 17 juin 2021, article 30 ; arrêté du 10 novembre 2009 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation soumises à déclaration sous la rubrique n° 2781-1 modifié par arrêté du 17 juin 2021, point 2.10.

<sup>1361</sup> Rép. min., n° 901, JOAN 11 octobre 2022, p. 4589, KARAMANLI M.

## **2) Les mesures visant à prévenir les incendies ou les explosions**

L'existence de risques d'incendies ou d'explosions liées à la méthanisation est avérée. Ces risques proviennent de la manipulation du biogaz au sein d'une unité de méthanisation et du stockage d'intrants. En raison de sa composition chimique (méthane, CO<sub>2</sub>, *etc.*), sa production de biogaz, son acheminement, son épuration ou son injection dans les réseaux de gaz naturel sont dangereuses.

La législation des ICPE a défini des normes visant à réduire les risques d'incendies ou d'explosion au sein des installations de méthanisation. Outre la réalisation d'une étude de dangers en amont de leur implantation, les prescriptions de fonctionnement des installations définissent des normes en matière de prévention des risques industriels qui complètent ces règles.

Premièrement, les normes portent sur la prévention des risques d'accident et d'incendie. Alors que les prescriptions applicables aux installations soumises à enregistrement et à déclaration ne présentent des règles qu'en matière de désenfumage<sup>1362</sup>, celles applicables aux installations soumises à autorisation portent des mesures spécifiques en matière de prévention des risques d'incendie et d'explosion<sup>1363</sup>.

Deuxièmement, ces règles portent sur la prévention des risques d'explosion liés à la manipulation et production de gaz (par exemple les explosions liées aux surpressions). Tout exploitant d'une unité de méthanisation doit identifier les zones présentant un risque de présence d'atmosphère explosive puis les équiper de dispositifs spécifiques de prévention (par exemple, des détecteurs fixes de méthane ou des alarmes)<sup>1364</sup>.

---

<sup>1362</sup> Voir, sur le désenfumage : l'arrêté du 12 août 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2781 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement modifié par arrêté du 17 juin 2021, article 16 ; arrêté du 10 novembre 2009 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation soumises à déclaration sous la rubrique n° 2781-1 modifié par arrêté du 17 juin 2021, article 2.4.4.

<sup>1363</sup> Arrêté du 10 novembre 2009 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation modifié par arrêté du 14 juin 2021, article 8.

<sup>1364</sup> Voir, sur les dangers d'explosion : Arrêté du 10 novembre 2009 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation modifié par arrêté du 14 juin 2021, article 36 (zone ATEX) ; l'arrêté du 12 août 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2781 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement modifié par arrêté du 17 juin 2021, article 20 (pas de zone ATEX -Matériels utilisables en atmosphères explosives) ou article 11 (Localisation des risques, classement en zones à risque d'explosion L'exploitant identifie les zones présentant un risque de présence d'une atmosphère explosive – zone ATEX), arrêté du 10 novembre 2009 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation soumises à déclaration sous la rubrique n° 2781-1 modifié par arrêté du 17 juin 2021, articles 4.1 et 4.4.

La législation des ICPE a défini un cadre pour la surveillance du procédé de méthanisation. Celui-ci vise à réduire les risques d'accidents et d'incidents dans les installations de méthanisation. La surveillance des installations de méthanisation soumises à autorisation environnementale est encadrée par les articles 24, 50 bis et 51 de l'arrêté. Les installations de méthanisation soumises à enregistrement comme à déclaration sont également soumises à des règles en matière de surveillance des installations et à des astreintes<sup>1365</sup>.

Les règles prévoient la mise en place d'une astreinte opérationnelle sur le site de l'installation afin que l'exploitation soit surveillée en permanence. Les règles définissent des consignes d'exploitation des installations. À titre d'exemple, ces consignes définissent les procédures d'arrêt d'urgence et de mise en sécurité des installations ou imposent la présence de moyens d'extinction à utiliser en cas d'incendies. Les règles déterminent une liste des différents dispositifs et des équipements de l'installation visant à assurer la surveillance de l'installation. Ces dispositifs ont des fonctions distinctes : garantir le fonctionnement stable du digestat, réduire au minimum les problèmes de fonctionnement pouvant entraîner des pollutions ou des nuisances (par exemple des émissions de gaz ou d'odeurs), alerter sur les risques de défaillances des installations ou encore surveiller le bon fonctionnement du procédé de méthanisation.

Si les règles issues des prescriptions de fonctionnement ont pour objet de garantir une limitation des incidences environnementales, leur effectivité est assurée par le contrôle de leur respect.

## ***II. Le contrôle du fonctionnement des installations de méthanisation***

Le respect des obligations relatives au fonctionnement d'une ICPE par son exploitant est contrôlé<sup>1366</sup>. Le droit de l'environnement distingue les opérations de contrôle administratif et les mesures de polices administratives (A) d'une part et les sanctions administratives (B) d'autre part.

---

<sup>1365</sup> Arrêté du 12 août 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2781 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement modifié par arrêté du 17 juin 2021, l'arrêté du 10 novembre 2009 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation soumises à déclaration sous la rubrique n° 2781-1 modifié par arrêté du 17 juin 2021, articles 9 et 26 et 35.

<sup>1366</sup> C. environnement, articles R. 514-1 à R. 514-3-1.

Les règles relatives aux contrôles du fonctionnement des installations de production de biogaz par méthanisation et aux sanctions des exploitants sont définies aux articles L. 170-1 à L. 175-2 du code de l'environnement.

## **A. La surveillance du fonctionnement des installations**

Le contrôle du respect des prescriptions de fonctionnement des installations est assuré par l'autosurveillance de l'installation par l'exploitant et par les contrôles de police sur l'installation<sup>1367</sup>.

Les règles en matière d'autosurveillance sont définies dans les prescriptions de fonctionnement des installations. Elles imposent par exemple la surveillance des polluants contenus dans les effluents rejetés et à la transmission des mesures à l'inspection des ICPE ainsi que les mesures correctives mises en œuvre le cas échéant<sup>1368</sup>. Les modalités de surveillance du fonctionnement des installations de méthanisation ont été définies par le législateur. Elles portent sur la réalisation de visites de l'installation par l'inspection des ICPE et sur la surveillance des accidents, des incidents ou des plaintes recevables sur le site. Les conditions du contrôle des installations soumises au régime de l'autorisation et de l'enregistrement sont similaires. Le contrôle des installations soumises à déclaration est simplifié et réduit.

L'organe en charge d'assurer cette surveillance est l'inspection des ICPE. Cette dernière exerce une mission de police environnementale auprès des établissements industriels et agricoles soumises à cette législation. Elle a la charge de prévenir et réduire les dangers et les nuisances liés aux installations afin de protéger les personnes, l'environnement et la santé publique<sup>1369</sup>. Dans le cadre de l'exercice de sa mission, l'inspection réalise des visites d'inspection, examine les rapports remis par des organismes vérificateurs externes ou contrôle les procédures de fonctionnement et d'études remises par l'exploitant<sup>1370</sup>.

Les documents émanant des pouvoirs publics en matière de contrôle de l'inspection des ICPE mettent en lumière un renforcement progressif des exigences en la matière. Chaque année, une instruction gouvernementale fixe les actions nationales prioritaires de l'Inspection des installations classées. L'étude de ces instructions illustre la volonté du pouvoir politique et réglementaire de procéder au contrôle poussé des installations de méthanisation.

---

<sup>1367</sup> MOLINER-DUBOST M., *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 395.

<sup>1368</sup> MOLINER-DUBOST M., *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 395.

<sup>1369</sup> RÉGION AUVERGNE-RHÔNE ALPES, « Méthanisation - Relation avec l'Inspection des installations classées et obligations réglementaires lors de la survenance d'un événement », Webinaire, support de présentation, 12 juin 2023.

<sup>1370</sup> Ministère de la Transition écologique et solidaire, DGPR, Brochure « Inspection des installations classées » Éditions 2015.

L'instruction pour l'année 2020 définissait une action relative au risque accidentel lié aux méthaniseurs. La mesure visait à définir l'objet des visites des installations par l'inspection, à savoir que *« les inspections menées auront pour objectif de s'assurer que les dispositions requises par la réglementation technique sont effectivement appliquées, y compris celle relative aux appareils à pression lorsque cela est pertinent »*<sup>1371</sup>. La mesure inscrivait un objectif de nombre de visites minimal *« au moins égal à trois fois le nombre de départements de la région est attendu par région »*<sup>1372</sup>. Les actions nationales de l'inspection des ICPE en matière de méthanisation ont été précisées en 2022. Relevant l'augmentation significative de l'accidentologie en lien avec l'essor de la filière, le ministre chargé de l'énergie affirmait la nécessité du renforcement des prescriptions de fonctionnement<sup>1373</sup>. En outre, dans le cadre d'une réponse à une question parlementaire écrite en date du 11 octobre 2022, le ministre a eu l'occasion d'apporter des précisions sur l'objectif de limitation des risques industriels, des nuisances et des pollutions liés à l'activité de méthanisation justifiant de renforcer le contrôle et la surveillance des installations de méthanisation mises en service. Il incitait alors à ce que les conditions d'exploitation des installations de méthanisation fassent *« régulièrement l'objet d'actions spécifiques de contrôle, comme cela a été le cas en 2021 dans l'instruction donnée aux préfets sur les actions nationales de l'inspection des installations classées du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires »*<sup>1374</sup> et affirmait qu'il était *« d'ores et déjà envisagé de relancer une nouvelle action spécifique sur les méthaniseurs en 2023 »*<sup>1375</sup>.

Le contrôle du fonctionnement des installations de méthanisation s'articule autour de l'inspection des installations (1) et la surveillance des accidents et incidents sur les installations (2).

---

<sup>1371</sup> Instruction du Gouvernement du 31 décembre 2019 relative aux actions nationales de l'inspection des installations classées pour l'année 2020, publiée au BO du ministère de la Transition écologique et solidaire du 7 janvier 2020, texte non paru au JORF, p. 6.

<sup>1372</sup> *Ibid.*

<sup>1373</sup> Instruction du Gouvernement du 31 décembre 2019 relative aux actions nationales de l'inspection des installations classées pour l'année 2020, publiée au BO du ministère de la Transition écologique et solidaire du 7 janvier 2020, texte non paru au JORF, p. 9.

<sup>1374</sup> Rép. min., n° 901, JOAN 11 octobre 2022, p. 4589, KARAMANLI M.

<sup>1375</sup> *Ibid.*

## ***1) L'inspection des installations***

En vertu de l'article R. 514-1 du code de l'environnement, le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement est chargé, sous l'autorité du préfet du département, d'organiser l'inspection des ICPE.

Les inspecteurs de l'environnement réalisent des visites sur site : dans les six mois après la mise en service de l'installation puis par des inspections régulières (au moins une fois tous les 7 ans). Les prescriptions générales de fonctionnement définissent les modalités de contrôle en continu du respect des prescriptions réglementaires lorsque cela s'avère nécessaire « *au vu des impacts sur l'environnement* ». À titre d'exemple, l'arrêté du 10 novembre 2009 applicable aux installations soumises à autorisation définit un régime de contrôle sur des points très précis : l'absence de radioactivité des intrants issus de la biomasse utilisés pour la méthanisation (article 18) ou le contrôle de la pression du gaz circulant dans les lignes de méthanisation (article 24).

Le régime applicable aux installations soumises à déclaration est défini à l'article L. 512-11 et R. 512-55 et suivants du code de l'environnement et repris dans les prescriptions générales de fonctionnement. Le premier contrôle est réalisé dans les six mois suivant la mise en service de l'installation. Ces installations font également l'objet d'un contrôle périodique (a minima, tous les cinq ans).

## ***2) La surveillance des accidents et incidents***

Alors que le code de l'environnement ne prévoit pas de définition formelle de l'« incident » ou de l'« accident », les événements ayant lieu dans l'installation pourront être qualifiés ainsi dès lors qu'ils constituent un dysfonctionnement par rapport aux caractéristiques techniques du procédé de production utilisé.

Le pouvoir réglementaire impose à l'exploitant d'une ICPE de déclarer tout incident ou tout accident survenu sur son installation. Plus précisément, l'article R. 512-69 du code de l'environnement issu du décret n° 2020-1168 du 24 septembre 2020 impose que l'exploitant d'une ICPE déclare, dans les meilleurs délais, à l'inspection des ICPE, l'ensemble des accidents ou des incidents survenus du fait du fonctionnement de cette installation qui sont de nature à porter atteinte aux intérêts protégés par la législation environnementale. Cette déclaration prend



la forme d'un rapport d'accident ou, sur demande de l'inspection des installations classées, un rapport d'incident adressé au préfet et à l'inspecteur des ICPE. Ce rapport précise les détails sur l'événement (les circonstances et les causes de l'accident ou de l'incident, les substances dangereuses en cause, s'il y a lieu, les effets sur les personnes et l'environnement, *etc.*).

En outre, il existe des mesures visant à assurer la surveillance de l'installation dans l'hypothèse où une installation aurait fait l'objet d'une mesure de suppression, de fermeture ou de suspension. L'article R. 512-73 du code de l'environnement issu du décret n° 2015-1614 du 9 décembre 2015 impose que l'exploitant prenne « *toutes dispositions nécessaires pour la surveillance de l'installation, la conservation des stocks, l'enlèvement des matières dangereuses, périssables ou gênantes ainsi que des animaux se trouvant dans l'installation* »<sup>1376</sup>.

## **B. Les sanctions administratives des exploitants des installations**

Tout manquement par un exploitant d'une ICPE à ses obligations est sanctionné. Le code de l'environnement définit les conditions du contrôle et des sanctions administratives applicables aux exploitants d'installations aux articles L. 171-6 à L. 171-12.

Définie à l'article L. 171-7 du code de l'environnement, la procédure de sanction est applicable dans l'hypothèse où une installation est exploitée « *sans avoir fait l'objet de l'autorisation, de l'enregistrement, de l'agrément, de l'homologation, de la certification ou de la déclaration* » requis en application de la législation environnementale ou « *sans avoir tenu compte d'une opposition à déclaration* »<sup>1377</sup>. Concernant les installations de méthanisation, la procédure est applicable lorsque l'installation n'a pas été régulièrement déclarée, enregistrée ou autorisée en application des législations ICPE ou IOTA. Dans cette hypothèse, l'article prévoit que, dans un premier temps, l'autorité administrative compétente met en demeure l'exploitant de régulariser cette situation. Elle peut également ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 45 000 € ou décider de la suspension du fonctionnement de l'installation. Dans un deuxième temps, s'il n'a pas été déféré à la mise en demeure dans le délai imparti, l'autorité administrative peut

---

<sup>1376</sup> C. environnement, article R. 512-73.

<sup>1377</sup> C. environnement, article L. 171-7.

ordonner la fermeture de l'installation, la cessation des activités et la remise des lieux dans un état ne portant pas préjudice à des intérêts protégés par le droit de l'environnement.

La procédure de sanction définie à l'article L. 171-8 du code de l'environnement est applicable dans l'hypothèse où les prescriptions de fonctionnement des ICPE, établies par le droit de l'environnement ou par arrêté ne sont pas observées. Concernant les installations de méthanisation, cette procédure est applicable lorsque l'exploitant d'une installation ne respecte pas les prescriptions générales et particulières de fonctionnement qui leur sont applicables ou les dispositions du code de l'environnement applicables aux ICPE. Dans un premier temps, l'administration compétente met en demeure la personne à laquelle incombe une obligation d'y satisfaire dans un délai qu'elle détermine. En cas d'urgence, elle fixe des mesures pour prévenir les dangers graves et imminents pour la santé, la sécurité publique ou l'environnement. Dans un deuxième temps, s'il n'a pas été déféré à la mise en demeure dans le délai imparti, l'autorité administrative compétente peut prendre plusieurs sanctions administratives listées : faire procéder d'office à l'exécution des mesures prescrites dans la mise en demeure ou ordonner la suspension du fonctionnement de l'installation, ordonner le paiement d'une amende administrative d'un montant maximal de 45 000 €. L'article L. 171-8 précise que les sanctions administratives sont « *proportionnées à la gravité des manquements constatés et tiennent compte notamment de l'importance du trouble causé à l'environnement* »<sup>1378</sup>.

Pour illustrer dans quelle mesure le législateur a encadré le fonctionnement des installations de méthanisation en vue de permettre une protection effective de l'environnement, nous avons détaillé les prescriptions de fonctionnement des installations de méthanisation et leur contenu. Nous avons présenté une sélection des règles ayant pour objectif de prévenir et limiter les nuisances et les risques liés au fonctionnement de ces unités. Ces règles illustrent l'attention du législateur en matière de prévention des atteintes à l'environnement liées à l'activité de méthanisation après la mise en service des installations.

---

<sup>1378</sup> C. environnement, article L. 171-8.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Dans ce Chapitre, nous avons exposé les règles définies pour la maîtrise des incidences environnementales des projets de méthanisation. Imposées tout au long de la vie des installations, ces normes ont pour objectif d'encadrer les installations de méthanisation en amont de leur mise en service, comme durant leur exploitation.

Dans un premier temps, nous avons procédé à l'analyse des dispositions visant le contrôle de l'impact environnemental des projets au moment des procédures d'autorisation. Disséminées dans le corpus juridique applicable à la méthanisation, nous avons identifié ces conditions dans les procédures d'autorisation des installations (procédures d'information et de consultation du public, critères de réduction des émissions de gaz à effet de serre) et dans les régimes d'aide à la production comme d'éligibilité et d'allocation du soutien (réalisation d'un bilan carbone, prise en compte des incidences environnementales des projets dans les procédures d'appel d'offres).

Nous nous sommes intéressés au contenu des prescriptions de fonctionnement des installations de méthanisation dans un second temps. Plus précisément, nous avons procédé à l'étude des règles visant à prévenir les pollutions (déversements, émissions) et les nuisances (bruit, odeurs) pouvant résulter de l'exploitation d'une unité.

Cette étude nous conduit à préciser la notion de réduction de l'« *impact environnemental* » dans cette législation. Elle renvoie aux conséquences dommageables pour l'environnement, lesquelles regroupent aussi bien les émissions de gaz à effet de serre, les pollutions de l'environnement que les nuisances.

Certaines conditions sont communes à l'ensemble des énergies renouvelables, comme l'impératif de réaliser un bilan carbone, tandis que d'autres sont spécifiques à notre objet d'étude, comme les critères de durabilité pour la réduction des émissions des gaz à effet de serre.

## CONCLUSION DU TITRE 1

Dans ce premier Titre, nous avons détaillé les conditions du développement de la méthanisation en cherchant à exposer l'encadrement du développement de la méthanisation en réponse aux impératifs de la protection de l'environnement.

À travers l'édiction de conditions tenant à l'approvisionnement des installations et tenant à la maîtrise de l'impact environnemental, l'activité de méthanisation a été limitée. Ces dernières visent à contraindre et à maîtriser le développement de la filière pour prévenir toute atteinte à l'environnement et pour garantir le caractère vertueux de l'activité. Nous avons constaté que ces conditions endossent une double fonction : la première est de restreindre le développement de l'activité présentant un risque pour l'environnement, la seconde est d'inciter la mise en œuvre de projets vertueux conformes aux politiques de protection de l'environnement.

Les impératifs tirés de la protection de l'environnement ont un rôle central dans la mise en œuvre de ces conditions. Ces règles visent à maîtriser les émissions de gaz à effet de serre attachées à la méthanisation, respecter la hiérarchie des modes de gestion des déchets et celle des usages alimentaires, prévenir les risques sanitaires attachés au procédé. S'ils ne constituent pas les seuls objectifs attachés à la mise en place de ces règles, la protection de l'environnement apparaît comme le facteur dominant en la matière.

L'étude des conditions du développement de la méthanisation illustre le changement de paradigme de notre recherche. Dans la première Partie, nous sommes arrivés à la conclusion de l'impact positif de la protection de l'environnement sur le développement de l'activité, comme motif d'une promotion des projets de méthanisation. Dans le premier Titre de cette seconde Partie, nous avons observé que l'impératif de protection de l'environnement endosse également une fonction de limitation ou de contrôle. Il est le motif principal de la mise en place de normes visant à limiter le développement de l'activité.

## TITRE 2. LE DEVELOPPEMENT DU CONTENTIEUX DE LA METHANISATION

La notion de « contentieux » renvoie à l'ensemble des litiges susceptibles d'être soumis aux tribunaux soit globalement soit dans un secteur déterminé<sup>1379</sup>. Concernant la méthanisation, le contentieux se distingue selon l'objet des litiges et la juridiction devant laquelle ils sont portés. Les recours portent sur l'implantation des installations de méthanisation comme sur leur fonctionnement.

À travers l'étude des conditions d'exercice des recours et des motifs d'engagement des actions comme des éléments d'appréciation retenus par les juridictions, nous souhaitons démontrer, dans le présent Titre, que l'objectif de protection de l'environnement est au cœur du contrôle juridictionnel du développement de la méthanisation. Le foisonnement des recours contentieux témoigne des problèmes d'acceptabilité locale et de l'opposition forte contre les projets de méthanisation. En outre, compte tenu de la multiplication des actions, le législateur a adopté des règles nouvelles afin de fluidifier le contentieux, d'accélérer les procédures et les lenteurs, et de faciliter le règlement des actions.

Dans un premier Chapitre, nous observerons dans quelle mesure le contentieux de la méthanisation augmente aujourd'hui, par son volume de recours et par la diversification de ses fondements. Dans un second Chapitre, nous observerons qu'un mouvement de limitation du contentieux de la méthanisation endigue le phénomène de massification.

---

<sup>1379</sup> « Contentieux » in *Vocabulaire juridique*, CORNU G., *op. cit.*

## CHAPITRE 1. L'AUGMENTATION DU CONTENTIEUX DE LA METHANISATION

Le contentieux de la méthanisation est en expansion. Témoin d'une contestation grandissante à l'encontre des projets, le nombre de recours contentieux augmente et leurs fondements juridiques se diversifient. Les recours exercés contre les installations de méthanisation peuvent être de nature administrative, civile ou pénale. Ils se distinguent selon l'objet de la contestation et le moment de leur exercice.

Historiquement, les recours formés contre le développement des projets de méthanisation portaient sur la phase d'implantation des projets de méthanisation. L'instrument juridique privilégié de cette contestation était le contentieux administratif. Les requérants présentaient des recours en vue d'obtenir l'annulation des décisions administratives portant sur l'autorisation de l'exploitation ou de la construction des installations de méthanisation. Ainsi, ces recours étaient exercés en amont de la mise en service des projets dans le but d'empêcher leur aboutissement et de prévenir les atteintes à l'environnement liées à leur développement.

Aujourd'hui, parallèlement à l'essor de la filière, le contentieux foisonne et se diversifie. La contestation s'étend à la phase d'exploitation des installations. Les instruments juridiques de cette contestation sont les recours exercés en matière civile ou en matière pénale. L'objectif de ces contentieux est de sanctionner les atteintes à l'environnement réalisées en cours d'exploitation des installations et d'en prévenir la survenance.

Dans le contentieux de l'implantation, comme dans celui de l'exploitation, la protection de l'environnement est au cœur de la démarche des requérants.

En outre, un contentieux spécifique à l'accès aux réseaux et infrastructures énergétiques peut être porté devant le CoRDIS. Les différends relevant de la compétence d'attribution de ce dernier peuvent être portés par les gestionnaires de réseaux ou leurs utilisateurs, comme les producteurs de biométhane souhaitant s'y raccorder. Ce contentieux ne sera pas étudié en détail dans le cadre de notre recherche, l'objet du contrôle étant restreint aux règles issues du code de l'énergie.

Dans le cadre de notre étude, nous souhaitons présenter les régimes contentieux sur lesquels les recours en matière de méthanisation s'appuient et les illustrer de décisions jurisprudentielles, respectivement en matière administrative (Section 1) et judiciaire (Section 2). L'analyse d'un corpus de décisions nous permettra de dessiner les inclinaisons du juge administratif et la méthodologie employée pour apprécier chaque recours.

## SECTION 1. LA MULTIPLICATION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF EN MATIERE D'IMPLANTATION DES INSTALLATIONS DE METHANISATION

La multiplication du contentieux administratif en matière d'implantation des installations de méthanisation nous conduit à analyser la multitude de ses différents fondements (I) et la diversification des moyens invoqués par les requérants devant le juge administratif (II). Comme le soulève Monsieur le Professeur Michel Prieur, le contentieux lié aux projets de production d'énergie renouvelable est en expansion :

*« Le contentieux des unités de méthanisation soumises au droit des ICPE et au droit de l'urbanisme, au regard du nombre d'installations en cours et projetées ne cesse de croître »<sup>1380</sup>.*

### ***I. Les fondements du contentieux devant le juge administratif***

L'implantation des projets sur le territoire peut être contestée devant le juge administratif à travers l'exercice de recours contre les autorisations délivrées au titre de la législation environnementale ou de la législation d'urbanisme. Ces recours ont pour objectif de freiner le développement des projets en obtenant l'annulation des décisions administratives ou bien la modification des conditions d'exploitation ou de construction des installations de méthanisation. La présentation des régimes de ces contentieux est un liminaire nécessaire à notre démonstration.

L'étude des fondements du contentieux en matière administrative nous conduit à identifier les recours contre les autorisations environnementales et contre les permis de construire (A) et à en rappeler le principe de l'indépendance (B).

---

<sup>1380</sup> PRIEUR M., *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 1340.

## **A. Les recours contre les autorisations administratives délivrées au titre de la législation des ICPE et de l'urbanisme**

Les recours administratifs se distinguent selon les autorisations administratives contestées, ICPE et IOTA (1) ou permis de construire (2).

### ***1) Les recours contre les décisions prises au titre de la législation des ICPE***

Après avoir rappelé le régime contentieux relatif aux décisions prises en application de la législation des ICPE et des IOTA (a), nous présenterons les applications jurisprudentielles de ce contentieux en matière de méthanisation (b).

#### **a. Le régime contentieux relatif aux décisions administratives prises en application de la législation des ICPE**

Le fondement juridique du contentieux des décisions prises en application de la législation des ICPE et des IOTA est l'article L. 514-6 du code de l'environnement. En vertu de cette disposition, les décisions administratives délivrées au titre de ces deux législations peuvent être contestées devant le juge dans le cadre d'un contentieux de pleine juridiction<sup>1381</sup>. Les recours de plein contentieux sont des recours sur lesquels la juridiction administrative tranche un litige opposant l'administration et ses contradicteurs<sup>1382</sup> et où le juge dispose de pouvoirs étendus. Il peut réformer « *les décisions de l'administration non seulement quand elles sont illégales mais encore lorsqu'elles sont erronées, leur substituer des décisions nouvelles, constater des obligations et prononcer des condamnations pécuniaires* »<sup>1383</sup>.

L'article L. 514-6 précité énumère les décisions attaquables sur ce fondement<sup>1384</sup>. Sont soumis au contentieux de pleine juridiction les arrêtés préfectoraux d'enregistrement ou de déclaration des installations ou leur refus, les prescriptions de fonctionnement imposées aux installations,

---

<sup>1381</sup> Voir, sur les recours de plein contentieux en matière ICPE : PRIEUR M., *Droit de l'environnement, op. cit.*, pp. 851-852 ; NAIM-GESBERT É., *Droit général de l'environnement, Introduction au droit de l'environnement, op. cit.*, p. 36.

<sup>1382</sup> HUGLO C., PAUL G., Contentieux administratif de l'environnement, Fasc. n° 4980, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

<sup>1383</sup> « Pleine juridiction » in *Vocabulaire juridique*, CORNU G., *op. cit.*

<sup>1384</sup> HUGLO C., PAUL G., Contentieux administratif de l'environnement, Fasc. n° 4980, Jurisclasseur Environnement et développement durable.



les prescriptions additionnelles imposées à des installations existantes, les sanctions administratives ou encore les décisions de fermeture des installations. La liste de l'article L. 514-6 du code de l'énergie n'est pas limitative. Ainsi, le juge administratif a admis que certaines décisions qui ne figuraient pas dans l'énumération de l'article L. 514-6 pouvaient relever du contentieux de pleine juridiction<sup>1385</sup>.

En complément, le cadre du contentieux spécifique à l'autorisation environnementale est défini à l'article L. 181-17 du code de l'environnement<sup>1386</sup>. À l'instar du cadre défini à l'article L. 514-6 du code de l'environnement, le régime juridique est celui du contentieux de pleine juridiction<sup>1387</sup>. L'article L. 181-17 dresse la liste des décisions soumises au contentieux de pleine juridiction : les décisions administratives prises dans le cadre de la procédure d'autorisation environnementale, au stade de l'instruction de la demande (les décisions d'autorisation ou de rejet de la demande par l'autorité compétente à l'issue de la phase d'examen) ou les décisions prises dans le cadre de la mise en œuvre du projet (par exemple la décision relative à une tierce-expertise, la nouvelle autorisation dans le cas d'une modification substantielle ou la décision imposant des prescriptions complémentaires, *etc.*)<sup>1388</sup>.

#### b. Les applications jurisprudentielles en matière de méthanisation

Les recours contentieux contre les autorisations délivrées au titre de la législation des ICPE sont nombreux. L'étude de la jurisprudence nous permet de définir les axes de contestation employés par les opposants aux projets de méthanisation et les inclinaisons du juge. Les recours contentieux se distinguent selon la qualité des requérants et selon leur objet.

**[La distinction des recours contentieux selon la qualité des requérants]** Les recours engagés contre les décisions prises au titre de la législation des ICPE et des IOTA sur le fondement du code de l'environnement peuvent être engagés par le destinataire de la décision faisant l'objet du recours ou par des tiers à celle-ci.

---

<sup>1385</sup> CAA Paris, 1<sup>ère</sup> ch., 20 septembre 2007, n° 04PA03383, Sté SITA Île-de-France, Inédit.

<sup>1386</sup> C. environnement, article L. 181-17, issu de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, publiée au JORF n°23 du 27 janvier 2017 et modifié par la loi n° 2023-221 du 30 mars 2023 tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs, publiée au JORF n°77 du 31 mars 2023.

<sup>1387</sup> HUGLO C., PAUL G., Contentieux administratif de l'environnement, Fasc. n° 4980, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

<sup>1388</sup> CLÉMENT J.-N., GILLIG D., LAVALLEE C., « L'ordonnance du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale : réflexions croisées », *BDEI*, n° 2219, supplément n°6, 2017.

En premier lieu, le recours peut être initié par le destinataire de la décision litigieuse. Ce dernier peut contester le refus d’octroi d’une autorisation d’exploiter ou son contenu lorsqu’une décision favorable est assortie de conditions ou prescriptions de fonctionnement particulières. Selon le contenu de la décision litigieuse, le destinataire est désigné sous le terme d’« exploitant » (décision favorable à l’exploitation de l’installation) ou de « demandeur » (décision défavorable à l’exploitation de l’installation).

À titre d’exemple, dans un jugement en date du 30 mars 2023, le tribunal administratif d’Amiens a été saisi de la contestation d’une décision implicite de rejet concernant une demande d’enregistrement d’une installation de méthanisation<sup>1389</sup>. En l’espèce, une demande d’enregistrement déposée par un porteur de projet avait été implicitement rejetée par l’autorité administrative en charge de l’examen du dossier. La société destinataire de la décision a saisi le juge administratif en vue d’obtenir la suspension de la décision implicite de rejet et ordonné le réexamen de son dossier. En l’espèce, le tribunal a fait droit à ces demandes.

Le destinataire d’une décision peut également demander au juge des référés d’enjoindre l’autorité administrative de lui délivrer une autorisation environnementale. Dans un jugement en date du 28 avril 2023, le tribunal administratif d’Amiens a été saisi d’une telle demande. En l’espèce, le juge administratif a refusé de faire droit aux demandes qui lui avaient été faites<sup>1390</sup>.

En second lieu, le recours peut être initié par un tiers à la décision administrative litigieuse, ce que nous détaillerons dans les paragraphes suivants<sup>1391</sup>. L’analyse de la jurisprudence révèle que la majorité des recours initiés contre des décisions relatives à des installations de méthanisation sont initiés par des tiers. Le foisonnement de ces recours témoigne des problèmes d’acceptabilité locale et de l’opposition aux projets de méthanisation.

**[La distinction des recours contentieux selon leur objet]** Les recours contre les décisions prises au titre de la législation des ICPE peuvent être engagés avant ou après la mise en service des installations sur lesquelles porte la décision faisant l’objet d’une contestation.

---

<sup>1389</sup> TA Amiens, juge des référés, 30 mars 2023, n° 2300822, Inédit.

<sup>1390</sup> TA Amiens, juge des référés, 28 avril 2023, n° 2301377, Inédit.

<sup>1391</sup> Cf. Partie 2 Titre 2 Chapitre 2 Section 1 : Les conditions de l’action contentieuse

Lorsque les recours contentieux devant le juge administratif sont initiés lors de la phase d'implantation, en amont de leur mise en service, ils portent sur la contestation des autorisations. L'exercice de ces recours vise à obtenir leur annulation en vue d'empêcher la mise en service ou la suspension des activités. L'étude de la jurisprudence en la matière met en évidence le fait que la grande majorité de ce type de recours portent sur les arrêtés préfectoraux portant autorisation environnementale, enregistrement ou non-opposition à déclaration délivrée aux installations de méthanisation<sup>1392</sup>. Dans ce cas, les jugements du juge administratif sont variés : le juge peut rejeter, comme accueillir, les demandes en annulation des autorisations délivrées au titre de la législation des ICPE. À titre d'exemple, le tribunal administratif de Dijon a rejeté une demande en annulation d'un arrêté portant autorisation environnementale d'une installation de méthanisation dans un jugement en date du 9 novembre 2023. De la même manière, le tribunal administratif de Caen a rejeté une demande portant sur un arrêté d'enregistrement dans un jugement en date du 29 juillet 2022<sup>1393</sup>. Inversement, le juge administratif a donné droit à des demandes en annulation, comme le tribunal administratif de Rennes dans un jugement en date du 28 septembre 2023<sup>1394</sup>.

Étudier la jurisprudence relative à la contestation des autorisations nous permet de formuler quelques observations. Premièrement, le contentieux en la matière est en augmentation. En effet, nous constatons que le nombre de recours intentés devant le juge administratif sur les décisions prises en application de la législation des ICPE et des IOTA a considérablement augmenté ces dernières années. Deuxièmement, le juge administratif semble réticent à prononcer l'annulation totale des décisions lorsqu'il est saisi de tels recours. La plupart des décisions que nous avons eu à connaître dans le cadre de notre travail sont des décisions de rejet des demandes d'annulation ou des décisions dans lesquelles le juge administratif ne prononce qu'une annulation partielle des autorisations litigieuses.

Lorsque les recours contentieux sont exercés devant le juge administratif au cours de l'exploitation de l'installation, ils portent tantôt sur les décisions administratives prises durant l'exploitation comme des arrêtés modificatifs tantôt sur les permis initiaux au regard des changements de conditions d'exploitation des installations.

---

<sup>1392</sup> Voir, à titre d'illustrations : TA Versailles, 3<sup>ème</sup> ch., 12 juillet 2022, n° 2100730, Inédit (régime de l'autorisation), TA Orléans, 2<sup>ème</sup> ch., 16 novembre 2023, n° 2103807, Inédit (régime de l'enregistrement) et CAA Lyon, 3<sup>ème</sup> ch., formation à 3, 29 mars 2023, n° 21LY00200, Inédit (régime de la déclaration).

<sup>1393</sup> TA Dijon, 1<sup>ère</sup> ch., 9 novembre 2023, n° 2300291, Inédit ; TA Caen, 2<sup>ème</sup> ch. 29 juillet 2022, n° 2100319, Inédit.

<sup>1394</sup> TA Rennes, 3<sup>ème</sup> ch., 28 septembre 2023, n° 2300773, Inédit.

Si la jurisprudence est moins abondante en la matière, plusieurs décisions nous permettent d'ébaucher une méthode d'appréciation du juge. Dans un arrêt rendu le 11 janvier 2024, la cour administrative d'appel de Versailles a été saisie d'un litige portant sur la modification d'un arrêté d'enregistrement d'une installation de méthanisation en cours d'exploitation. En l'espèce, l'exploitant d'une installation de méthanisation régulièrement enregistrée avait sollicité l'autorité administrative en vue d'obtenir l'enregistrement d'une modification des conditions d'exploitation de son installation, à savoir l'augmentation de la capacité de production de l'installation. Le préfet a fait droit à cette demande. Après avoir exercé un recours administratif hiérarchique tendant au retrait de la décision, une association de défense de l'environnement avait présenté une requête devant le tribunal administratif d'Orléans en annulation de l'arrêté modificatif, qui a donné raison aux requérants. Dans ce cadre, la cour administrative d'appel de Versailles a été saisie sur la problématique de la suspension de l'arrêté préfectoral ayant fait l'objet d'une annulation<sup>1395</sup>.

Les recours contentieux devant le juge administratif peuvent porter sur la contestation de décisions administratives en raison des modifications et des conditions d'exploitation d'une installation en fonctionnement. Plusieurs décisions illustrent ce point. Dans sa décision en date du 23 septembre 2021 déjà présentée, le Conseil d'État a précisé les conditions et les conséquences d'une modification des conditions d'exploitation d'une installation de méthanisation au regard des décisions dont elle a fait l'objet au titre de la législation ICPE<sup>1396</sup>. Selon la Haute juridiction, il résulte des articles L. 512-1 à L. 512-3 et R. 515-53 du code de l'environnement que *« l'exploitant d'un élevage bénéficiant d'une autorisation au titre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement envisage une modification des conditions d'exploitation, il doit, en vertu des dispositions de l'article R. 515-53 du code de l'environnement, porter ce projet à la connaissance du préfet avant sa mise en œuvre, par le dépôt d'un dossier comportant les éléments d'appréciation prévus à l'article R. 515-54 du même code. Si le préfet considère que le regroupement projeté est de nature à entraîner une modification substantielle de l'installation autorisée, il invite l'exploitant à déposer une nouvelle demande d'autorisation qui doit faire l'objet de l'étude d'impact prévue à l'article L. 122-1 du même code. Dans le cas contraire, il lui appartient de prendre un arrêté complémentaire en application des dispositions de l'article R. 512-31 du même code afin de*

---

<sup>1395</sup> TA Orléans, 2<sup>ème</sup> ch., 14 novembre 2022, n° 2000474, Inédit ; CAA Versailles, juge des référés, 11 janvier 2024, n° 23VE02557, Inédit.

<sup>1396</sup> CE, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch., 23 septembre 2021, n° 437748, publiée au recueil Lebon.

*modifier l'autorisation existante et, le cas échéant, de fixer les prescriptions additionnelles rendues nécessaires par les modifications apportées. Il suit de là que la procédure prévue à l'article R. 515-53 du code de l'environnement doit dans son ensemble être regardée comme constituant une demande de modification des conditions d'exploitation d'une installation classée pour la protection de l'environnement au sens de l'article 18 de la loi du 12 avril 2000 citée précédemment, désormais repris à l'article L. 110-1 du code des relations entre le public et l'administration »<sup>1397</sup>.*

## **2) Les recours contre les décisions prises au titre de la législation d'urbanisme**

Après avoir rappelé le régime contentieux relatif aux décisions administratives prises en application de la législation d'urbanisme (a), nous présenterons les applications jurisprudentielles de ce contentieux en matière de méthanisation (b).

### **a. Les principes du contentieux**

Le régime du contentieux en matière d'urbanisme est défini aux articles L. 600-1 à L. 610-4 du code de l'urbanisme<sup>1398</sup>. Issus de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, ces articles définissent le régime du contentieux contre les décisions relatives à l'occupation ou l'utilisation des sols prises en application du code de l'urbanisme<sup>1399</sup>. Ces dispositions s'appliquent dans le cadre de contestation des permis de construire des installations. La contestation peut être exercée avec un recours administratif, hiérarchique ou gracieux, ou, à défaut, par un recours en annulation<sup>1400</sup>.

Les recours en annulation de permis de construire peuvent être formés par le demandeur du permis de construire, essayant un refus de l'administration ou insatisfait des conditions de construction définies. Ils peuvent être également formés par des tiers (des voisins, des copropriétaires, des associations, dans les conditions que nous étudierons dans les prochains

---

<sup>1397</sup> CE, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch., 23 septembre 2021, n° 437748, publiée au recueil Lebon, cons. 3.

<sup>1398</sup> Voir, sur le régime du contentieux administratif en matière d'urbanisme : JACQUOT H., PRIET F., MARIE S., *Droit de l'urbanisme*, op. cit., p. 1251 et s. (présentation du cadre du recours contentieux) et p. 1301 et s. (étendue du contrôle juridictionnel).

<sup>1399</sup> C. urbanisme, articles L. 600-1-1 et L. 600-1-2.

<sup>1400</sup> LIET-VEAUX G., Permis de construire, Contentieux administratif, Fasc. n° 26-50, Jurisclasseur Construction – Urbanisme.

développements<sup>1401</sup>. En effet, l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme consacre le droit d'agir en justice pour une association alors que l'article L. 600-1-2 consacre celui d'agir en justice pour les tiers, autres que les personnes publiques. Les recours adressés contre des décisions relatives à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le code de l'urbanisme sont des recours de plein contentieux<sup>1402</sup>.

## b. Les applications jurisprudentielles à la méthanisation

La diversité des jugements rendus dans le cadre du contentieux relatif aux décisions d'urbanisme illustre l'appréciation casuistique du juge administratif. Dans le cadre de notre recherche, nous avons procédé à l'analyse de la jurisprudence portant sur des requêtes en annulation de permis de construire d'unités de méthanisation. À l'instar des distinctions relevées dans le contentieux des décisions en matière d'installations classées, le contentieux relatif aux décisions d'urbanisme se distingue sur la qualité des requérants.

D'une part, le juge administratif a été saisi de requêtes en vue d'obtenir l'annulation de décisions de rejet implicite ou explicite de demandes de permis de construire d'installations de méthanisation présentées par les destinataires de la décision ayant essuyé le refus. Ces destinataires sont les sociétés exploitantes d'unités de méthanisation ayant présenté les dossiers de demande. À titre d'illustration, le tribunal administratif de Pau a accueilli des requêtes portant sur l'annulation d'une décision administrative ayant décidé de rejeter une demande d'octroi de permis de construire dans un jugement rendu le 26 décembre 2023<sup>1403</sup>.

D'autre part, le juge administratif a été saisi de requêtes en vue d'obtenir l'annulation de permis de construire délivrés à des installations de méthanisation par des tiers au projet de construction ou des associations.

Les décisions rendues par le juge administratif sont variées. À plusieurs reprises, il a rejeté des requêtes en annulation de permis de construire qui lui avait été présentées, à l'instar des tribunaux administratifs de Nantes et d'Orléans dans leur jugement du 14 décembre 2023<sup>1404</sup>

---

<sup>1401</sup> Cf. Partie 2 Titre 2 Chapitre 2 Section 1 : Les conditions de l'action contentieuse

<sup>1402</sup> LIET-VEAUX G., Permis de construire, Contentieux administratif, Fasc. n° 26-50, Jurisclasseur Construction – Urbanisme.

<sup>1403</sup> TA Pau, 2<sup>ème</sup> ch., 26 décembre 2023, n° 2300757, Inédit.

<sup>1404</sup> TA Nantes, 1<sup>ère</sup> ch., 14 décembre 2023, n° 2313661, Inédit ; TA Orléans, 2<sup>ème</sup> ch., 14 décembre 2023, n° 2102320, Inédit.

de la cour administrative d'appel de Nancy dans son arrêt du 14 février 2023<sup>1405</sup>. À l'inverse, le juge administratif a accueilli des requêtes en annulation de permis de construire des installations de méthanisation qui lui avaient été présentées, confirmant le jugement rendu par le tribunal administratif de Grenoble le 4 décembre 2023<sup>1406</sup>. En appel, certaines cours administratives ont sanctionné des jugements de première instance ayant rejeté des demandes portant sur l'annulation d'un permis de construire, comme la cour administrative d'appel de Douai dans un arrêt en date du 14 décembre 2021<sup>1407</sup>.

## **B. L'indépendance des législations**

Le principe de l'indépendance des législations et ses implications en matière contentieuse (1) ont été rappelés à plusieurs reprises dans le contentieux en matière de méthanisation (2).

### ***1) L'indépendance des législations et ses implications en matière contentieuse***

Les procédures d'autorisation issues des législations d'urbanisme et les législations environnementales s'appliquent de manière indépendante. Même si elles ont des champs d'application qui se superposent, elles ne se confondent pas. Elles définissent des procédures administratives en vue de l'obtention d'autorisations pour les mêmes projets.

En premier lieu, d'un point de vue administratif, le principe de l'indépendance se traduit par « *l'autonomie de chaque autorisation* »<sup>1408</sup>. Les décisions, les autorités compétentes, le contenu des dossiers, les prescriptions de fonctionnement diffèrent. Toutefois, le principe d'indépendance de ces législations n'implique pas leur ignorance. Des synergies entre ces législations existent. Elles prennent la forme de rapports de compatibilité ou de rapports de prise en compte entre ces procédures. À titre d'exemple, dans le cadre de la procédure d'autorisation environnementale d'une installation classée, l'autorité administrative compétente, le préfet, doit prendre en compte les dispositions du PLU applicable sur le terrain où l'implantation de l'installation est projetée. En effet, en vertu de l'article L. 152-1 du code de l'urbanisme, le PLU est opposable aux installations classées.

---

<sup>1405</sup> CAA Nancy, 3<sup>ème</sup> ch., 14 février 2023, n° 23NC00010, Inédit.

<sup>1406</sup> TA Grenoble, 5<sup>ème</sup> ch., 5 décembre 2023, n° 2203438, Inédit.

<sup>1407</sup> CAA Douai, 1<sup>ère</sup> ch., formation à 3, 14 décembre 2021, n° 20DA01786, Inédit.

<sup>1408</sup> CE, 6<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 16 octobre 1992, n° 130367.

En second lieu, d'un point de vue contentieux, le principe de l'indépendance se traduit par l'indépendance des recours contre les décisions administratives relevant de ces deux législations. Ce principe implique que la contestation de chaque décision doit faire l'objet d'un contentieux distinct. Par voie de conséquence, l'illégalité d'une autorisation administrative prise au titre d'une des législations est sans incidence sur la légalité de l'autre. Le Conseil d'État admet dans une jurisprudence constante que l'exception d'illégalité est irrecevable<sup>1409</sup>. Faisant application de ce principe, dans une décision en date du 16 octobre 1992, le Conseil d'État a jugé qu'un permis de construire une porcherie n'était pas illégal du seul fait de la méconnaissance de prescriptions d'implantations imposées au titre de la législation ICPE<sup>1410</sup>. Ainsi, sur le plan contentieux, l'application du principe d'indépendance confère une certaine sécurité juridique aux autorisations prises au titre de chaque législation.

## ***2) Les applications jurisprudentielles en matière de méthanisation***

Le principe de l'indépendance des législations trouve une application dans le contentieux relatif aux installations de méthanisation.

Une irrégularité susceptible de vicier une autorisation délivrée au titre de la législation des ICPE n'a pas d'incidence sur la légalité du permis de construire. Dans un arrêt en date du 2 juillet 2020, la cour administrative d'appel de Bordeaux a rappelé l'indépendance des législations alors qu'elle était saisie d'une requête en annulation d'un permis de construire une unité de méthanisation<sup>1411</sup>. Il a écarté un moyen allégué par les requérants tiré de la méconnaissance de l'article R.512-47 du code de l'environnement. Ces derniers soutenaient que le dossier de déclaration de l'installation au titre de la législation des ICPE était incomplet et méconnaissait les exigences de l'article R.512-47 du code de l'environnement. Après avoir rappelé le principe de l'indépendance des législations d'urbanisme et de la législation des ICPE, la cour a retenu qu'« *il n'appartenait pas au maire de rechercher si le dossier de déclaration de l'installation classée était complet et respectait les exigences de l'article R.512-47 du code de l'environnement* »<sup>1412</sup>. L'irrégularité du dossier de déclaration d'une installation n'est pas susceptible de rendre irrégulier un permis de construire.

---

<sup>1409</sup> CE, 6<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 18 juin 1980, n° 02861, mentionné aux tables du recueil Lebon.

<sup>1410</sup> CE, 6<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 16 octobre 1992, n° 130367.

<sup>1411</sup> CAA Bordeaux, 1<sup>ère</sup> ch., 2 juillet 2020, n° 18BX04317, Inédit.

<sup>1412</sup> CAA Bordeaux, 1<sup>ère</sup> ch., 2 juillet 2020, n° 18BX04317, Inédit.



Une application similaire dans le domaine de l'urbanisme a été retenue par le tribunal administratif de Dijon dans un jugement en date du 8 décembre 2023<sup>1413</sup>. Le juge administratif a rejeté une requête en annulation d'un permis de construire d'une installation de méthanisation fondée sur la méconnaissance de la législation des ICPE. Le juge administratif a écarté l'argumentaire au motif qu'il était inopérant en application du principe de l'indépendance de législation.

Après avoir listé les fondements sur lesquelles l'implantation des installations de méthanisation est susceptible d'être contestée devant le juge administratif, notre étude nous conduit à identifier les moyens portés devant ce dernier et les réponses qu'il y apporte. Ces développements nous permettront d'esquisser les principes d'interprétation du juge administratif et une doctrine administrative.

## ***II. Les moyens invoqués par les requérants devant le juge administratif***

Comme nous l'avons étudié, les décisions susceptibles de faire l'objet de recours contentieux en matière d'implantation des installations de méthanisation sont les permis de construire et les titres d'exploiter délivrés aux installations au titre des législations environnementales. Pour les besoins de notre étude, nous nous concentrerons sur l'analyse des recours contre les décisions d'autorisation environnementale, les décisions d'enregistrement et les non-opposition à déclaration. Dès lors que les règles régissant leur adoption par l'autorité administrative diffèrent, l'objet et la méthode d'appréciation du juge administratif se distinguent pour chacune d'elles. Par conséquent, le contrôle du juge administratif se distingue selon la nature de l'acte et selon l'objet du contrôle.

Dans le cadre de notre recherche, nous avons procédé à l'étude de la jurisprudence relative aux décisions administratives prises en matière d'exploitation et de construction d'installations de méthanisation. Une étude comparative met en lumière les points de distinction et les fondements communs dans le contrôle de légalité et de régularité opéré par le juge administratif. Nous démontrerons en quoi le contrôle juridictionnel du juge administratif sur les décisions

---

<sup>1413</sup> TA Dijon, 1<sup>ère</sup> ch., 8 décembre 2023, n° 2103022, Inédit.

administratives concernant les installations de méthanisation vise à garantir la prévention des atteintes à l'environnement.

Les moyens invoqués par les requérants en vue de contester l'implantation des installations de méthanisation sont respectivement tirés de l'absence de respect des procédures d'autorisation (A) et des atteintes à l'environnement (B).

## **A. Les moyens tirés de l'absence de respect des procédures d'autorisation**

Les requérants invoquent des moyens tirés de l'absence de respect des procédures d'autorisation définies par la législation des ICPE (1) et par la législation d'urbanisme (2).

### ***1) En matière ICPE***

En la matière, les requérants allèguent des manquements en matière de contrôle de la conformité des autorisations aux procédures d'information et de participation du public (a) et du contenu des dossiers de demandes d'autorisation ICPE (b).

#### **a. Le contrôle de la conformité des autorisations aux procédures d'information et de participation du public**

Le premier objet du contrôle du juge est le respect des procédures d'information et de participation du public dans le cadre de la délivrance des autorisations. Ces procédures sont réalisées en amont de l'élaboration des actes administratifs. Leur bonne exécution conditionne la régularité des actes administratifs.

**[La réalisation d'une enquête publique ou d'une consultation du public]** Les obligations relatives à la réalisation d'une enquête publique ou d'une consultation du public en amont d'une demande d'autorisation environnementale ou d'enregistrement d'une installation classée relèvent des règles de procédure. L'irrégularité de la procédure d'enquête ou de consultation du public, en amont, sur le projet est un moyen de contestation régulièrement invoqué pour contester une décision ICPE. Lorsqu'il est saisi sur ce fondement, le juge administratif contrôle la régularité de la réalisation d'une enquête publique ou d'une consultation du public. Dans ce

contexte, le juge contrôle la publicité d'une procédure de consultation ou d'enquête publique d'une part et la complétude de son contenu d'autre part. En premier lieu, la régularité de l'affichage de l'avis de consultation ou d'enquête publique, c'est-à-dire la garantie de sa publicité, est contrôlée par le juge administratif. Il apprécie les conditions d'affichage de l'avis ou de prorogation d'une enquête publique sur le fondement des articles R. 123-21 et R. 123-14 du code de l'environnement<sup>1414</sup>. Dans un arrêt du 12 novembre 2019, la cour administrative d'appel de Lyon a considéré que l'avis d'enquête publique ne devait pas être publié dans plusieurs journaux locaux<sup>1415</sup>. En l'espèce, la cour a écarté le moyen tiré de l'irrégularité de l'enquête publique fondé sur l'absence de publication d'un avis d'enquête publique dans les journaux locaux. En second lieu, le juge administratif contrôle la régularité de l'enquête publique en deux étapes. Dans un premier temps, il apprécie la tenue de l'enquête publique, le contenu du dossier et la forme puis il s'assure, dans un deuxième temps, que les insuffisances, omissions ou incertitudes de l'enquête publique ou les dysfonctionnements n'ont eu pour effet de nuire à l'information de la population et n'ont pas été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête publique.

En la matière, les décisions jurisprudentielles sont diversifiées.

Un dysfonctionnement d'une durée de 24 heures du site internet dédié à l'enquête publique n'a pas pour conséquence de vicier la procédure d'enquête publique, comme en témoigne un jugement du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne en date du 14 avril 2021<sup>1416</sup>. En l'espèce, le juge administratif a analysé l'impact d'un dysfonctionnement d'une durée de vingt-quatre heures sur la régularité de la procédure d'enquête publique. Selon le juge administratif, le dysfonctionnement n'a pas eu d'impact sur la participation du public dès lors qu'il n'est « *pas établi qu'au cours des 24h de dysfonctionnement, une personne aurait été empêchée de participer* »<sup>1417</sup>. En conclusion, le tribunal a conclu à la régularité et à l'efficacité de l'enquête publique en observant le nombre important de participations.

La présence d'informations erronées ou l'incomplétude du dossier mis en consultation au public n'entraînaient pas nécessairement l'irrégularité de la procédure d'enquête publique, comme l'a

---

<sup>1414</sup> L'avis de lancement ou de prorogation d'une enquête publique doit être affiché dans toutes les mairies des communes concernées par le projet d'installation.

<sup>1415</sup> CAA Lyon, 1<sup>ère</sup> ch., 12 novembre 2019, n° 19LY00991, Inédit.

<sup>1416</sup> TA Châlons-en-Champagne, 1<sup>ère</sup> ch., 15 avril 2021, n° 1900604, n° 1902210, Inédits.

<sup>1417</sup> *Ibid.*

jugé la cour administrative d'appel de Lyon le 12 novembre 2019<sup>1418</sup>. Saisie d'un recours en annulation d'une autorisation environnementale délivrée à une unité de méthanisation, la cour a identifié l'existence d'informations erronées dans le dossier d'enquête publique puis elle a vérifié si ces dernières n'avaient pas eu une incidence sur l'information de l'ensemble des personnes intéressées et n'avaient pas influé sur les résultats de l'enquête ni sur la décision de l'autorité administrative. En l'espèce, la cour a considéré que la divulgation d'informations erronées concernant la nature des déchets alimentant l'installation dans le dossier de demande d'autorisation d'exploiter, mis à la disposition du public au cours de l'enquête publique, n'est pas de nature à influencer sur les résultats de l'enquête publique ou sur la décision de l'autorité administrative<sup>1419</sup>. Dans un arrêt du 8 mars 2022, la cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé que les insuffisances du dossier d'étude d'impact en matière de traitement du digestat issu de l'installation de méthanisation n'avaient pas d'impact sur la qualité de l'information du public et, dès lors, n'avaient pas pour effet de vicier la procédure<sup>1420</sup>. De même, dans un arrêt du 2 août 2023, la cour administrative d'appel de Nantes a écarté un moyen tiré de l'irrégularité d'une procédure d'enquête publique au motif de l'absence de mention de l'avis de l'autorité environnementale dans l'avis d'enquête publique. La cour a jugé que cette omission n'avait « *pas été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative* »<sup>1421</sup>.

**[Le contrôle sur la réalisation de l'étude d'impact]** Les obligations tenant à la réalisation d'une étude d'impact préalablement au dépôt des dossiers de demandes d'autorisation environnementale ou d'enregistrement d'une installation relèvent des règles de procédure. Les moyens relatifs à la réalisation de cette étude sont analysés par le juge administratif. L'irrégularité de l'étude d'impact environnemental sur un projet est un moyen souvent invoqué pour contester une autorisation administrative. La réalisation de procédures visant à l'information et à la consultation du public est une condition de la délivrance des actes administratifs. Lorsqu'il est saisi d'un tel moyen, le juge administratif contrôle la régularité de

---

<sup>1418</sup> CAA Lyon, 1<sup>ère</sup> ch., 12 novembre 2019, n° 19LY00991, Inédit.

<sup>1419</sup> CAA Lyon, 1<sup>ère</sup> ch., 12 novembre 2019, n° 19LY00991, Inédit, cons. 29 à 31.

<sup>1420</sup> CAA Bordeaux, 4<sup>ème</sup> ch., 8 mars 2022, n° 19BX01819, Inédit, cons. 17 à 19.

Deux associations de protection de l'environnement et des riverains d'un projet d'installation de méthanisation ont demandé au tribunal administratif de Pau d'annuler l'arrêté préfectoral délivrant une autorisation unique de construire et d'exploiter une installation de méthanisation et la décision préfectorale ayant rejeté le recours gracieux qu'ils avaient formé contre ce même arrêté. Le tribunal administratif de Pau ayant rejeté leur demande, ils ont fait appel de ce jugement. Dans un arrêt du 8 mars 2022, la Cour d'appel de Bordeaux a annulé le jugement de première instance (pour erreur dans l'appréciation de la recevabilité des demandes) mais rejeté les demandes des requérants sur le fond de l'annulation de l'arrêté contesté.

<sup>1421</sup> CAA Nantes, 2<sup>ème</sup> ch., 2 août 2023, n° 21NT00177, Inédit.

la réalisation de l'étude. Dans ce contexte, le juge contrôle l'existence et le caractère suffisant de réalisation d'une étude d'impact environnemental.

En premier lieu, le juge administratif apprécie l'existence d'une étude d'impact. Il vérifie que le projet d'installation est tenu à la réalisation d'une telle étude d'impact et qu'elle a été effectivement réalisée en vue de demander la décision administrative le cas échéant. L'obligation de réaliser une étude d'impact dépend des caractéristiques du projet et de son impact potentiel sur l'environnement<sup>1422</sup>. L'absence d'étude d'impact conduit à l'annulation de la décision et permet également un référé suspension dans des conditions plus souples que le droit commun.

L'annulation d'une décision pour absence de réalisation d'une étude d'impact n'est pas systématique. Dans plusieurs décisions, le juge administratif a refusé d'annuler une décision délivrée en l'absence d'étude d'impact préalable au motif que les incidences potentielles du projet sur l'environnement étaient limitées<sup>1423</sup>. À titre d'exemple, dans un jugement du 2 mai 2023, le tribunal administratif de Nantes a statué sur la régularité de la procédure de délivrance d'un arrêté enregistrant une installation de méthanisation, en appréciant si la réalisation d'une étude d'impact pour l'installation et d'un plan d'épandage était requise<sup>1424</sup>. En l'espèce, une association de défense de l'environnement et des riverains avait saisi la juridiction en vue d'obtenir l'annulation d'un arrêté préfectoral d'enregistrement d'une installation. Pour fonder leur demande, ils soutenaient notamment que le projet et son plan d'épandage auraient dû faire l'objet d'une étude d'impact environnemental. Pour écarter le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure de délivrance de l'enregistrement, le juge administratif a retenu que le projet d'installation « *n'[était] pas susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement telles qu'elles [justifiaient] la réalisation d'une étude d'impact* », au regard de sa taille, de ses caractéristiques et de son impact potentiel<sup>1425</sup>.

---

<sup>1422</sup> Il résulte de l'article L. 512-7-2 du code de l'environnement que, si une installation soumise à enregistrement est en principe dispensée d'une évaluation environnementale préalable, le préfet saisi de la demande doit se livrer à un examen du dossier, tant au regard de la localisation du projet et de la sensibilité environnementale de la zone d'implantation que des autres critères mentionnés à l'annexe III de la directive 2011/92/UE, relatifs notamment aux caractéristiques du projet et aux types et caractéristiques de son impact potentiel sur l'environnement, afin d'apprécier si le projet doit être soumis au régime de l'autorisation environnementale et ainsi faire l'objet d'une évaluation environnementale.

<sup>1423</sup> À titre d'exemple : TA Orléans, 2<sup>ème</sup> ch., 5 octobre 2023, n° 2102230, Inédit.

<sup>1424</sup> TA Nantes, 1<sup>ère</sup> ch., 2 mai 2023, n° 2112053, Inédit.

<sup>1425</sup> TA Nantes, 1<sup>ère</sup> ch., 2 mai 2023, n° 2112053, Inédit, cons. 16.

En second lieu, le juge administratif analyse le contenu et apprécie la complétude de l'étude d'impact réalisée en amont de la décision administrative contestée<sup>1426</sup>.

Le juge administratif a précisé son appréciation en la matière. Il résulte d'une jurisprudence constante que « *les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure, et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude, que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative* »<sup>1427</sup>. Ce considérant de principe est éclairant sur la méthode employée par le juge pour apprécier la régularité d'une décision au regard de son étude d'impact. Dans un premier temps, le juge administratif analyse l'existence d'inexactitudes, d'omissions et d'insuffisances au regard du contenu de l'étude d'impact. Dans un second temps, le juge administratif contrôle l'effet de ces dernières sur la procédure octroyant la décision au regard des objectifs attachés aux règles.

Dans ce cadre, le juge prend en compte l'avis rendu par l'Autorité environnementale pour apprécier la complétude de l'étude d'impact. À titre d'illustration, dans un arrêt du 21 janvier 2020, la cour administrative de Nantes a conclu au caractère suffisant d'une étude d'impact et écarté le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure sur ce fondement au motif que « *l'avis de l'autorité environnementale [mentionnait] également que -des mesures et moyens de prévention et de protection seront mis en place sur le site et [permettraient] d'atteindre un niveau de sécurité satisfaisant-. Ainsi, dans les circonstances de l'espèce, il ne [résultait] pas de l'instruction que l'omission dans l'étude d'impact de la mention de la présence riveraine de la société International Energie sur la parcelle cadastrée section W no 69 [avait] pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou [avait] été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative* »<sup>1428</sup>.

Le juge administratif procède à l'examen de chaque branche du moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact rigoureusement. Dans un arrêté du 8 mars 2022, la cour administrative d'appel

---

<sup>1426</sup> Il rappelle le principe défini à l'article R. 122-5 du code de l'environnement. Le contenu de l'étude d'impact varie selon le projet. Le texte énonce que le contenu de l'étude d'impact doit être proportionné « *à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages, ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine* ». Le pouvoir réglementaire n'impose aucune forme particulière au document.

<sup>1427</sup> CAA Nantes, 2<sup>ème</sup> ch., 2 août 2023, n° 21NT00177, Inédit, cons. 12.

<sup>1428</sup> CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 21 janvier 2020, n° 18NT01972, Inédit.

de Bordeaux a procédé à un examen minutieux du dossier d'étude d'impact<sup>1429</sup>. Ainsi, elle a jugé suffisante l'analyse de l'augmentation du trafic routier dans cette étude en se fondant sur la réalisation d'un bilan carbone conformément à la méthodologie développée par l'ADEME incluant les émissions liées à l'unité de méthanisation et au transport d'intrants. Elle a également estimé que l'« *esquisse* » des principales solutions de substitution et la justification du choix retenu dans l'étude d'impact pouvait suffire à présenter la recherche de solutions de substitution<sup>1430</sup>. Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a procédé à une analyse fine de l'étude d'impact dans son jugement du 15 avril 2021. Concernant l'analyse des rejets dans l'atmosphère, le juge administratif a admis le caractère suffisant d'une étude présentant une incertitude quant à la composition exacte des rejets atmosphériques résultant de l'activité de méthanisation, notamment compte tenu des connaissances scientifiques en la matière<sup>1431</sup>.

#### b. Le contrôle du contenu des dossiers de demandes d'autorisations ICPE

Le second objet du contrôle du juge est le respect des procédures de délivrance des autorisations en matière de mesures imposées. Ce contrôle porte sur le contrôle du contenu du dossier de demande d'autorisation, la justification des capacités techniques et financières ou encore le respect des prescriptions de fonctionnement des installations.

Le respect de ces conditions de forme garantit le respect des exigences relatives à la protection de l'environnement et conditionne la régularité des actes administratifs.

Le juge administratif rappelle que les obligations relatives à la composition du dossier de demande d'autorisation ou d'enregistrement d'une ICPE relèvent des règles de procédure. Les moyens tirés de l'incomplétude d'un dossier de demande d'autorisation environnementale ou d'enregistrement d'une ICPE s'apparentent à un contrôle de « régularité » par le juge administratif. Il résulte d'une jurisprudence constante que les « *inexactitudes, omissions ou insuffisances affectant [un] dossier ne sont susceptibles de vicier la procédure et ainsi d'entacher d'irrégularité l'autorisation que si elles ont eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative* »<sup>1432</sup>.

---

<sup>1429</sup> CAA Bordeaux, 4<sup>ème</sup> ch., 8 mars 2022, n° 19BX01819, Inédit.

<sup>1430</sup> CAA Bordeaux, 4<sup>ème</sup> ch., 8 mars 2022, n° 19BX01819, Inédit.

<sup>1431</sup> TA Châlons-en-Champagne, 1<sup>ère</sup> ch., 15 avril 2021, n° 1900604, n° 1902210, Inédits.

<sup>1432</sup> TA Nantes, 1<sup>ère</sup> ch., 2 mai 2023, n° 2112053, Inédit.

L'ensemble des éléments constitutifs d'un dossier de demande d'enregistrement ou d'autorisation environnementale peut être soumis au contrôle du juge administratif dans le cadre de ce contrôle.

Le contrôle porte sur le contenu du dossier et les effets que des inexactitudes, omissions ou insuffisances sont susceptibles d'avoir sur la procédure le cas échéant. Il est réalisé en deux temps. Premièrement, le juge constate l'existence de vices dans le contenu du dossier de demande d'une autorisation au titre des législations environnementales. Deuxièmement, il détermine si ces vices ont eu pour effet d'entacher d'irrégularité la décision administrative, c'est-à-dire si elles ont eu pour effet de nuire à l'information du public ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

Dans le cadre de la présente thèse, nous n'avons pas pour ambition de présenter de façon exhaustive les éléments du dossier de demande qui sont appréciés par le juge administratif, mais nous proposons d'en présenter une sélection d'entre eux.

**[Le contrôle de l'information sur les capacités financières de l'exploitant de l'installation de méthanisation]** Il résulte des articles D. 181-15-2 et R. 512-46-4 du code de l'environnement que les demandes d'autorisation environnementale ou d'enregistrement doivent présenter une description des capacités techniques et financières de l'exploitant. Selon Monsieur le Professeur Michel Prieur, l'un des éléments principaux du contentieux relatif à la méthanisation est « *la question des capacités techniques et financières des porteurs de projets, notamment au regard des articles L. 512-7-3 et R. 512-46-4 du code de l'environnement pour les installations soumises à enregistrement et des articles L. 181-27 et R. 181-15-2 pour les installations soumises à autorisation* »<sup>1433</sup>.

À titre liminaire, il convient d'établir que l'insuffisance des capacités techniques et financières peut être analysée tantôt comme un vice de forme tantôt comme un vice de fond d'une décision administrative. L'arrêt du 14 février 2020 de la cour administrative d'appel de Bordeaux a confirmé cette distinction. En l'espèce, les requérants avaient soulevé un moyen de procédure tenant à la composition du dossier de demande d'enregistrement sur le fondement de

---

<sup>1433</sup> PRIEUR M., *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 1342.



l'insuffisance des capacités techniques et financières. Les juges du fond ont reconnu l'illégalité de la décision en reconnaissant un vice de fond. La cour administrative d'appel a annulé la décision du tribunal administratif de première instance au motif que « *le moyen d'annulation retenu par le tribunal administratif, selon lequel l'arrêté d'enregistrement ne pouvait être légalement délivré au regard des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement, n'ayant pas été soulevé devant les premiers juges, ces derniers ont, en soulevant d'office un tel moyen qui n'était pas d'ordre public, entaché leur jugement d'irrégularité* »<sup>1434</sup>.

Le juge administratif apprécie le respect de la procédure de délivrance d'une décision administrative au regard de l'information sur les capacités techniques et financières de la société exploitante de l'unité de méthanisation. Ces capacités doivent être présentées de manière suffisante et sont appréciées distinctement. L'insuffisance de l'information sur les capacités techniques et financières induit l'insuffisance de l'information du public. En conséquence, cette insuffisance peut entraîner l'irrégularité d'une décision administrative<sup>1435</sup>. Dans cette hypothèse, les pouvoirs du juge de plein contentieux offrent à ce dernier un choix : procéder à l'annulation de la décision ou procéder à sa régularisation.

Le juge administratif apprécie distinctement la justification des capacités techniques et celle des capacités financières de l'exploitant. À titre d'exemple, dans un jugement du 2 mai 2023, le tribunal administratif de Nantes a contrôlé la régularité de la procédure de délivrance d'un arrêté enregistrant une installation de méthanisation, au regard du contenu du dossier de demande présenté par la société exploitante<sup>1436</sup>. D'une part, il a retenu que le dossier de demande mentionnait de façon suffisante les capacités techniques de la société exploitante. Le dossier mentionnait notamment que la société exploitante prévoyait « *un accompagnement administratif et comptable de la société exploitante, le recrutement d'un technicien ayant suivi une formation d'un an de responsable d'unité de méthanisation, ainsi que le suivi d'une formation par les associés de la société, la conclusion de contrats d'assistance à l'exploitation et de maintenance* » de l'installation<sup>1437</sup>.

---

<sup>1434</sup> CAA Bordeaux, 6<sup>ème</sup> ch., 24 février 2020, n° 19BX01141, Inédit.

<sup>1435</sup> TA Orléans, 2<sup>ème</sup> ch., 5 octobre 2023, n° 2102230, Inédit.

<sup>1436</sup> TA Nantes, 1<sup>ère</sup> ch., 2 mai 2023, n° 2112053, Inédit.

<sup>1437</sup> *Ibid.*

D'autre part, il a relevé que le dossier de demande ne comportait pas des indications « *suffisamment précises et étayées* » sur les capacités financières de la société exploitante. En l'espèce, il a retenu que la société exploitante avait présenté un plan de financement de l'installation et un bilan prévisionnel sur 20 ans sans apporter de preuve suffisante « *pour apprécier le caractère réel, les conditions et la durée des emprunts bancaires susceptibles d'être accordés* » dans le cadre du plan de financement. Le juge a identifié d'autres insuffisances comme l'absence de justificatifs de l'existence de fonds propres permettant le financement de l'installation ou l'absence de preuve de capacités financières justifiant que l'installation serait financièrement en mesure de respecter ses obligations de remise en état lors de la cessation de son activité. Par conséquent, le juge administratif a jugé que les requérants étaient fondés à soutenir que « *la décision attaquée est intervenue à l'issue d'une procédure irrégulière en l'absence d'informations suffisantes mises à disposition du public quant aux capacités financières de la société exploitante* », notamment au motif que l'irrégularité avait nui à l'information complète du public<sup>1438</sup>. De ce fait, il a imposé la régularisation de l'autorisation sur ce point.

Le juge administratif a également reconnu la suffisance de l'information sur les capacités techniques et financières et la régularité de la procédure de délivrance de la décision litigieuse. À titre d'exemple, par un arrêt en date du 14 décembre 2021, la cour administrative d'appel de Bordeaux a écarté un moyen tiré de l'insuffisance de présentation des capacités techniques et financières par la société exploitante dans son dossier de demande d'enregistrement<sup>1439</sup>. Pour ce faire, elle a noté que l'exploitante avait apporté une série d'éléments en vue de justifier des capacités financières de la société exploitante, comme l'exposé de la composition du capital de la société, les informations sur les sociétés actionnaires, le capital social, secteur d'activité et chiffre d'affaires de la société actionnaire, l'acte d'associés, *etc.* Cette jurisprudence donne une indication sur les éléments pouvant être pris en compte pour l'appréciation de cette information.

**[Le contrôle de l'information sur le respect des prescriptions de fonctionnement applicables à l'installation de méthanisation]** Il résulte des articles R. 181-4 et suivants et R. 512-46-4 du code de l'environnement que les demandes d'autorisation environnementale et d'enregistrement au titre de la législation des ICPE doivent présenter un document justifiant du

---

<sup>1438</sup> TA Nantes, 1<sup>ère</sup> ch., 2 mai 2023, n° 2112053, Inédit, cons. 24.

<sup>1439</sup> CAA Bordeaux, 6<sup>ème</sup> ch., 24 février 2020, n° 19BX01141, Inédit.

respect des prescriptions de fonctionnement. Ce document présente les mesures retenues et les performances attendues par le demandeur pour garantir le respect de ces prescriptions.

Le juge administratif contrôle le respect des prescriptions réglementaires de fonctionnement des ICPE en appréciant le contenu du dossier de demande. En effet, tout exploitant d'une installation doit être en mesure de justifier le respect des conditions de fonctionnement dans le cadre de la procédure de demande d'une autorisation d'exploiter. Le jugement du 2 mai 2023 du tribunal administratif de Nantes illustre ce point. Le juge a procédé à un contrôle précis du respect des prescriptions de fonctionnement applicables à une installation de méthanisation soumise à enregistrement. En l'espèce, il s'est assuré du respect, par l'installation et son exploitant, des articles relatifs à la fixation de valeurs limites de bruit et de mise en place d'une surveillance des émissions sonores de l'installation.

## ***2) En matière d'urbanisme***

Le juge administratif a précisé son appréciation concernant le contrôle de la régularité des autorisations d'urbanisme dans le cadre du contentieux relatif aux installations de méthanisation.

En la matière, les requérants allèguent régulièrement des manquements aux procédures d'affichage du permis de construire (a) ou du respect des documents d'urbanisme (b).

### **a. Le contrôle de la procédure d'affichage du permis de construire**

Le juge administratif a précisé son appréciation en matière de contrôle de la régularité des autorisations d'urbanisme dans le cadre du contentieux relatif aux installations de méthanisation.

**[Le cadre juridique]** L'article R. 600-2 du code de l'urbanisme définit les conditions objectives du recours contentieux à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire. Ce recours peut être exercé par un tiers dans un délai de deux mois à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain du permis de construire. L'affichage du permis de construire est constitué des pièces définies à l'article R. 424-15 du même code : la « *mention du permis explicite ou tacite [...] doit être affichée sur le terrain, de manière visible de l'extérieur, par les soins de son bénéficiaire, dès*

*la notification de l'arrêté ou dès la date à laquelle le permis tacite [...] est acquis et pendant toute la durée du chantier* ». L'article L. 424-16 définit, quant à lui, précisément le contenu du panneau d'affichage et les indications qu'il doit comporter : le nom, la raison sociale ou la dénomination sociale du bénéficiaire, le nom de l'architecte auteur du projet architectural, la date de délivrance, le numéro du permis, la nature du projet et la superficie du terrain ainsi que l'adresse de la mairie où le dossier peut être consulté, *etc.*

Il résulte de ces textes que la régularité de l'affichage du permis de construire est appréciée au regard de plusieurs facteurs : le contenu du panneau, les modalités d'affichage (visibilité, durée, *etc.*). Les contraintes de forme et de procédure d'affichage du permis de construire ont pour objet de « *permettre aux tiers, à la seule lecture de ce panneau, d'apprécier l'importance et la consistance du projet* »<sup>1440</sup>. Le principe est que le délai de recours des tiers contre la délivrance d'un permis de construire ne commence à courir qu'à la date d'un affichage complet, régulier et continu<sup>1441</sup>. L'irrégularité du permis de construire résultant d'un défaut d'affichage du permis est un moyen régulièrement invoqué pour demander l'annulation des arrêtés préfectoraux relatifs aux installations.

**[Les applications jurisprudentielles en matière de méthanisation]** L'analyse de la jurisprudence met en évidence le raisonnement du juge administratif en la matière. Dans un premier temps, le juge administratif apprécie l'existence d'irrégularités sur le contenu du panneau ou les modalités d'affichage du permis. Le cas échéant, il apprécie si ces défauts ou omissions ont eu pour effet de nuire à l'information et à l'appréciation des tiers quant à l'importance et la consistance du projet. Dans un second temps, le juge administratif en tire des conséquences sur les délais de recours des tiers.

Le juge administratif a reconnu l'irrégularité de certaines procédures d'affichage d'un permis de construire d'une unité de méthanisation comme dans l'arrêt en date du 28 juin 2022 rendu par la cour administrative d'appel de Lyon. Cette dernière a déduit de l'irrégularité de l'affichage d'un permis de construire une installation de méthanisation avec l'absence de point de départ du délai de recours des tiers pour la contestation de ce dernier<sup>1442</sup>. La cour a détaillé son appréciation en matière d'irrégularité d'affichage d'un permis de construire, concernant le

---

<sup>1440</sup> CAA Lyon, 1<sup>ère</sup> ch., 28 juin 2022, n° 22LY00156, Inédit, cons. 3.

<sup>1441</sup> *Ibid.*

<sup>1442</sup> *Ibid.*

contenu du panneau ou les modalités d’affichage. L’incomplétude ou la mention d’informations erronées sur ce panneau ou le fait que le panneau soit retourné et ne permette pas sa lecture depuis la voie publique sont de nature à nuire à l’information du public.

En l’espèce, plusieurs requérants avaient demandé l’annulation d’un arrêté préfectoral délivrant un permis de construire d’une unité agricole de méthanisation agricole. Cette demande a été rejetée par le président de la première chambre du tribunal administratif de Lyon au motif que la requête était irrecevable en raison de son caractère tardif. Les requérants ont relevé appel de cette décision. Dans un premier temps, la cour a apprécié le contenu de l’affichage du permis de construire, relevant certaines omissions sur le panneau, comme la surface de plancher autorisée et certaines erreurs, notamment sur la hauteur des bâtiments projetés. Dès lors, les mentions figurant sur le panneau d’affichage n’avaient « *pas permis aux tiers d’apprécier l’importance et la consistance du projet* ». Selon le juge, cette irrégularité faisait « *obstacle à ce que les délais de recours contentieux aient couru* » et qu’un moyen tiré de l’expiration des délais de recours ou de tardiveté puisse être opposé à la demande. Dans un deuxième temps, la cour a apprécié les modalités d’affichage. En l’espèce, le panneau d’affichage du permis était retourné et n’était plus lisible depuis la voie publique, contrairement aux modalités prévues par la réglementation. La juridiction a conclu que l’affichage du permis sur le terrain d’assiette du projet n’avait pas été continu.

De ce fait, la cour a conclu à l’absence d’affichage régulier et continu du permis de construire sur le terrain d’assiette du projet et a annulé l’ordonnance du tribunal de première instance.

*A contrario*, le juge administratif a écarté des recours en annulation formés sur ces fondements. Dans un arrêt en date du 5 avril 2022, la cour administrative d’appel de Nantes n’a pas sanctionné l’irrégularité d’affichage d’un permis de construire<sup>1443</sup>. Concernant les modalités d’affichage, la circonstance que le panneau d’affichage aurait pu être implanté à un autre endroit du terrain d’assiette n’est pas de nature à nuire à l’information du public et à vicier la procédure d’affichage. Concernant le contenu du panneau d’affichage, une erreur concernant la hauteur des constructions projetées n’est pas de nature à rendre irrégulière la procédure. En l’espèce, plusieurs requérants avaient présenté une requête en annulation d’un arrêté préfectoral valant permis de construire, laquelle avait été écartée par ordonnance du président de la première

---

<sup>1443</sup> CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 5 avril 2022, n° 21NT00416, Inédit.

chambre du tribunal administratif de Rennes. Ce dernier a conclu à l'irrecevabilité manifeste de la demande des requérants en raison de la tardiveté des demandes, soit de l'expiration des délais de recours. Les requérants avaient relevé appel de cette décision. La cour administrative d'appel a analysé les modalités d'affichage du permis de construire et conclu à sa régularité. Elle retient que « *ni la circonstance que ce panneau aurait pu être implanté à un autre endroit du terrain d'assiette, en l'absence de démonstration d'une manœuvre de la part du pétitionnaire, ni celle que les indications de ce panneau comportaient une erreur, limitée à un mètre, quant à la hauteur du projet, ne sont de nature à avoir empêché le déclenchement du délai prévu par les dispositions précitées* » et ne sont pas de nature à vicier la procédure d'affichage d'irrégularité<sup>1444</sup>.

#### b. Le respect des documents d'urbanisme

**[Le contrôle du respect des dispositions du plan local d'urbanisme]** La conformité du permis de construire avec les dispositions du document d'urbanisme est appréciée par le juge administratif dans le cadre du contrôle de légalité. Saisi de nombreuses demandes en annulation de permis de construire fondées sur l'existence d'un vice de fond affectant ces décisions, le juge administratif a précisé l'objet et la méthode d'appréciation de la compatibilité d'un permis de construire d'une unité de méthanisation avec les PLU. Dans le cadre de ce contrôle, il apprécie le respect des dispositions du règlement du plan local d'urbanisme sur plusieurs points, lesquels peuvent se cumuler.

Dans le cadre de la présente thèse, nous n'entendons pas présenter de façon exhaustive les dispositions du règlement du PLU faisant l'objet d'un contrôle du juge administratif. À travers l'étude de certaines d'entre elles, notre objectif est de comprendre la méthode du juge administratif et les éléments déterminants de l'implantation des unités de méthanisation sur un territoire au regard d'un PLU.

En premier lieu, les PLU présentent des dispositions spécifiques et dérogatoires pour l'implantation d'installations agricoles ou pour les équipements d'intérêt collectif ou répondant à un intérêt général. Comme nous l'avons précédemment étudié<sup>1445</sup>, les PLU définissent un

---

<sup>1444</sup> CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 5 avril 2022, n° 21NT00416, Inédit.

<sup>1445</sup> Cf. Partie 1 Titre 1 Chapitre 1 Section 2 : Les PLU/ et PLUi

régime dérogatoire en matière d'implantation des installations présentant un caractère agricole ou répondant à un intérêt collectif ou général<sup>1446</sup>.

Dans de nombreuses décisions, le juge administratif confirme le caractère agricole à une installation de méthanisation et en tire des conséquences sur le régime d'implantation en application des plans locaux d'urbanisme. À titre d'exemple, dans un jugement en date du 29 novembre 2022, le tribunal d'Orléans a reconnu la légalité d'un permis de construire délivré au motif qu'il était conforme au PLU<sup>1447</sup>. En l'espèce, la légalité d'un arrêté préfectoral portant permis de construire une installation de méthanisation était contestée par plusieurs requérants soutenant que l'octroi du permis de construire était contraire au PLU. Pour écarter la demande, le juge a reconnu, tout d'abord, le caractère agricole de l'installation sur le fondement de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime. Ensuite, il en a déduit la légalité du permis de construire de l'installation au regard des dispositions du PLU. En effet, son règlement prévoyait une exception à la règle de construction limitée des nouvelles installations en matière de constructions d'installations nécessaires à des activités agricoles.

Suivant une logique similaire, le juge administratif reconnaît régulièrement le caractère d'équipement collectif ou d'intérêt général à une installation de méthanisation et en tire des conséquences sur le régime d'implantation en application des PLU. Dans le jugement du 14 novembre 2022, le tribunal administratif d'Orléans a reconnu la qualification d' « *équipement d'intérêt général au sens des dispositions du règlement du plan local d'urbanisme* » à une installation de méthanisation<sup>1448</sup>. En conséquence, il a retenu l'application d'un régime dérogatoire pour l'implantation de cette dernière. En vertu du PLU, le principe selon lequel les nouvelles constructions devaient être implantées avec un retrait minimum de cinq mètres par rapport à d'autres voies admettait une exception pour la construction des équipements d'intérêt général.

En second lieu, le PLU définit également des règles contraignantes en matière de construction de nouveaux ouvrages. Le juge apprécie le respect des projets de construction de méthanisation avec les règles relatives à l'accès sur le terrain d'assiette et de voirie définies dans les PLU, tel

---

<sup>1446</sup> TA Rennes, 1<sup>ère</sup> ch., 17 mars 2023, n° 2100389, Inédit.

<sup>1447</sup> TA Orléans, 2<sup>ème</sup> ch., 29 novembre 2022, n° 2002034, Inédit.

<sup>1448</sup> TA Orléans, 2<sup>ème</sup> ch., 14 novembre 2022, n° 2000606, Inédit, cons. 9 et 10.

Voir également, à titre d'exemple : CAA Bordeaux, 5<sup>ème</sup> ch., 9 juillet 2020, n° 18BX03330, Inédit ; CAA Bordeaux, 5<sup>ème</sup> ch., 9 février 2021, n° 18BX03028, Inédit.

que dans un arrêt rendu le 17 juillet 2020 par la cour administrative d'appel de Nantes<sup>1449</sup>. Le juge apprécie également le respect des règles relatives à la préservation des lieux avoisinants par les projets de construction d'installation de méthanisation. À titre d'exemple, dans un arrêt du 14 janvier 2020, la cour administrative d'appel de Douai a procédé à l'annulation d'une opposition à déclaration préalable pour la construction d'un réservoir de stockage de digestat au motif que la construction d'un réservoir de stockage ne porterait aucune atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants. Le principe est que les projets de construction ne peuvent pas « *porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales* »<sup>1450</sup>.

**[Le contrôle de la compatibilité du PLU avec les autres documents d'urbanisme]** Dans le cadre de ce contentieux, le juge administratif est amené à contrôler indirectement la légalité du permis de construire par rapport au SCoT. L'étude de la jurisprudence rendue à ce propos met en lumière le fait que certains requérants contestent la légalité d'un permis de construire une installation de méthanisation en alléguant l'illégalité des dispositions du règlement du PLU en raison d'une incompatibilité avec le SCoT. Dans ce cadre, le juge apprécie le respect du permis de construire par rapport au PLU mais également la compatibilité du plan local d'urbanisme au SCoT.

L'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Lyon le 3 janvier 2023 illustre ce point<sup>1451</sup>. En l'espèce, plusieurs requérants avaient présenté une demande en annulation d'un arrêté préfectoral octroyant un permis de construire une installation de méthanisation. Pour contester la légalité de l'arrêté, les requérants faisaient état de l'incompatibilité du règlement du PLU avec le SCoT. Pour écarter ce moyen, le juge a apprécié les dispositions du SCoT concernant les installations de production d'énergies renouvelables. En l'espèce, il juge que le PLU est compatible au SCoT en ce qu'il facilite le développement des projets de production d'énergies renouvelables sur son territoire. En l'espèce, les orientations du SCoT précisait que les documents d'urbanisme « *ne [devaient] pas interdire ou conditionner trop strictement l'installation de dispositifs d'énergies renouvelables, hormis pour des raisons de préservation de paysages urbains, des grands paysages, du foncier agricole ou de nuisances sonores ou*

---

<sup>1449</sup> CAA Nantes, 2<sup>ème</sup> ch., 17 juillet 2020, n° 19T02227, Inédit.

<sup>1450</sup> CAA Douai, 1<sup>ère</sup> ch., 14 janvier 2020, n° 18DA00459, Inédit, cons. 14 à 16.

<sup>1451</sup> CAA Lyon, 1<sup>ère</sup> ch., 3 janvier 2023, n° 21LY00122, Inédit.



*olfactives* »<sup>1452</sup>. Sur ce fondement, la cour a conclu à la compatibilité du PLU avec le SCoT et à la légalité du permis de construire l'installation de méthanisation litigieuse.

## **B. Les moyens tirés des atteintes à l'environnement**

Les moyens tirés des atteintes à l'environnement portent sur le contrôle du respect des intérêts protégés par la législation environnementale (1) et sur le contrôle du respect des intérêts protégés par la législation d'urbanisme (2).

### ***1) Le contrôle du respect des intérêts protégés par la législation environnementale***

Le juge administratif est saisi de recours visant à contrôler le respect des intérêts protégés par la législation environnementale, fondés sur des moyens tirés de l'illégalité des autorisations au regard des articles L. 511-1 et L. 211-1 du code de l'environnement (a). Les illustrations jurisprudentielles en matière de méthanisation sont éclairantes sur la doctrine du juge administratif en la matière (b).

#### **a. Les moyens tirés de l'illégalité des autorisations au regard des articles L. 511-1 et L. 211-1 du code de l'environnement**

L'absence d'atteinte aux intérêts protégés par les législations environnementales est une condition de la légalité des autorisations délivrées au titre de la législation des ICPE et des IOTA. Les décisions d'autorisation environnementale, d'enregistrement ou de déclaration d'une telle installation ne peuvent être accordées que si elles permettent de prévenir les dangers ou les inconvénients pour les intérêts défendus par la législation environnementale. De nombreux recours contestent la légalité des décisions en alléguant un manquement à cet impératif.

L'existence d'une atteinte aux intérêts protégés constitue un vice de fond susceptible d'entraîner l'illégalité d'une décision, et donc son annulation.

---

<sup>1452</sup> CAA Lyon, 1<sup>ère</sup> ch., 3 janvier 2023, n° 21LY00122, Inédit.

Dans le cadre du contentieux en matière d'implantation des installations de méthanisation, le juge administratif contrôle le fait que les autorisations administratives (autorisant, procédant à l'enregistrement ou admettant la déclaration) ne méconnaissent pas les intérêts protégés par les législations environnementales.

Si la jurisprudence est variée en la matière, l'étude des décisions nous permet de mettre en lumière la multitude des moyens allégués pour contester la légalité d'une décision sur le fondement de la violation des intérêts protégés et la diversité des réponses du juge dans le cadre de son appréciation souveraine. Dans le cadre de notre recherche, nous souhaitons présenter les principaux points de contestations allégués par les requérants pour contester la légalité des autorisations. À travers cette étude, nous souhaitons présenter la méthode employée par le juge pour apprécier l'existence d'atteintes aux intérêts protégés par la législation environnementale.

#### b. Les applications jurisprudentielles en matière de méthanisation

**[Le contrôle des nuisances olfactives liées à la méthanisation]** L'existence de nuisances olfactives liées à l'activité de méthanisation est un moyen invoqué pour contester les décisions prises au titre de la législation des ICPE au motif d'une méconnaissance des intérêts protégés par la législation environnementale. L'existence de telles nuisances serait de nature à constituer une atteinte à la salubrité publique.

Le juge administratif apprécie d'abord l'existence de nuisances odorantes liées à l'activité de méthanisation, c'est-à-dire les émissions d'odeurs, la situation de l'installation par rapport aux habitations, l'état initial des odeurs, *etc.* Ensuite, il contrôle l'ensemble des dispositifs mis en place par l'exploitant en vue de les limiter comme les équipements spéciaux dans l'installation ou le respect des obligations définies dans les prescriptions de fonctionnement des installations.

De nombreuses décisions jurisprudentielles illustrent ce contrôle strict sur les moyens tirés de l'existence d'une atteinte aux intérêts protégés par la législation environnementale en raison des nuisances olfactives liées à la méthanisation<sup>1453</sup>. Nous constatons que ce moyen est souvent écarté par le juge administratif. Dans un arrêt du 24 février 2020, la cour administrative d'appel de Bordeaux a écarté un moyen tiré de l'existence d'une atteinte à la salubrité publique en raison

---

<sup>1453</sup> Voir également à titre d'exemples : CAA Bordeaux, 5<sup>ème</sup> ch., 9 février 2021, n° 18BX03028, Inédit ; CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 13 mars 2020, n° 18NT04486, Inédit.

de l'existence de nuisances olfactives liées à l'activité de méthanisation pour contester un arrêté d'enregistrement d'une installation<sup>1454</sup>. Pour fonder sa décision, elle a analysé le projet en détail. En l'espèce, un état initial des odeurs perçues dans l'environnement du site avant la mise en service de l'installation avait été réalisé. Les conclusions de cette étude étaient favorables en ce qu'elles qualifiaient « *les concentrations d'odeurs mesurées, correspondant à un -état zéro-du site, de teneurs plutôt faibles* »<sup>1455</sup>. En outre, la cour a analysé les dispositifs mis en place pour limiter les nuisances. En l'espèce, les impératifs de gestion des odeurs avaient été pris en compte dans la conception de l'usine de méthanisation, notamment en observant que la société exploitante, à travers la mise en place d'un milieu hermétique, le stockage des matières premières en intérieur, la couverture de la lagune de stockage ou la circulation de camions bâchés en périphérie de l'installation. Compte tenu de ces éléments, la juridiction a conclu que l'installation respectait les conditions d'exploitation définies dans les arrêtés déterminant les prescriptions de fonctionnement des installations de méthanisation (lesquelles imposent notamment le nettoyage des locaux et la prévention des nuisances odorantes).

Dans un arrêt du 2 août 2023, la cour administrative d'appel de Nantes a écarté un moyen tiré du manquement à l'article L. 511-1 du code de l'environnement en raison de nuisances olfactives liées à une activité présentée dans le cadre d'un recours en contestation d'un arrêté d'autorisation d'une installation de méthanisation. Pour appuyer sa décision, elle a relevé que l'implantation de l'installation de méthanisation avait été prévue de telle sorte à réduire les nuisances olfactives, à savoir sur « *un site éloigné des habitations, celles-ci étant situées à environ un kilomètre des installations* »<sup>1456</sup>. En outre, sur le fondement de l'étude d'impact et de l'avis de la mission régionale d'autorité environnementale, la cour a rappelé que la « *méthanisation [aurait] lieu dans des réacteurs fermés et étanches dont l'atmosphère intérieure [serait] contrôlée, que les matières entrantes odorantes [seraient] reçues dans un bâtiment fermé raccordé au dispositif de traitement des odeurs par biofiltres, que le temps de séjour moyen des matières dans les digesteurs [serait] suffisamment long pour permettre une dégradation adaptée de la matière organique en évitant ainsi aux digestats de repartir en fermentation lors du stockage ultérieur* »<sup>1457</sup>.

---

<sup>1454</sup> CAA Bordeaux, 6<sup>ème</sup> ch., 24 février 2020, n° 19BX01141, Inédit.

<sup>1455</sup> *Ibid.*

<sup>1456</sup> *Ibid.*

<sup>1457</sup> CAA Nantes, 2<sup>ème</sup> ch., 2 août 2023, n° 21NT00177, Inédit.

Dans certains cas limités, le juge administratif accueille les moyens reposant sur l'existence de nuisances olfactives. C'est la solution retenue dans le jugement du tribunal administratif de Nantes en date du 2 mai 2023. Une association et de deux riverains avaient demandé l'annulation d'un arrêté portant enregistrement d'une installation de méthanisation. Nonobstant le respect des dispositions issues des prescriptions de fonctionnement, le tribunal a identifié des insuffisances concernant la mise en place de mesures visant à la réduction des émissions d'odeurs. En l'espèce, la société exploitante n'avait pas mis en place l'ensemble des mesures ayant pour but de réduire les émissions d'odeurs occasionnées par la présence d'une lagune couverte, ainsi que le stockage de végétaux ensilés. Usant de ses pouvoirs de régularisation, le juge administratif a proposé la révision de l'arrêté préfectoral en faveur d'un meilleur contrôle : en l'espèce, ajouter une mention selon laquelle « *la lagune couverte fait l'objet de dispositifs réduisant autant que possible les émissions d'odeurs qu'ils occasionnent* »<sup>1458</sup>.

**[Le contrôle des nuisances sonores liées à la méthanisation]** L'existence de nuisances sonores liées à l'activité de méthanisation est un moyen invoqué pour contester les autorisations prises au titre des législations environnementales au motif d'une méconnaissance des intérêts protégés par la législation environnementale. L'existence de nuisances sonores serait de nature à constituer une atteinte à l'environnement et aux commodités du voisinage.

La méthode employée par le juge est identique à celle utilisée pour les nuisances olfactives. Le juge administratif apprécie l'existence des émissions sonores et de nuisances pour l'environnement puis les conséquences des insuffisances, erreurs ou omissions sur la procédure.

Dans un arrêt du 19 juin 2020, la cour administrative d'appel de Nantes a écarté un moyen tiré de l'existence de nuisances sonores en raison de l'activité présenté en appui d'une demande en annulation d'un arrêté d'enregistrement d'une installation de méthanisation<sup>1459</sup>. Pour appuyer sa décision, elle a relevé que l'exploitant avait pris des mesures pour définir les valeurs limites de bruit que l'installation devait respecter dans sa demande d'enregistrement. Alors que le développement de la méthanisation implique une augmentation du trafic routier et des nuisances sonores en résultant, la demande proposait la gestion du trafic routier en provenance et en

---

<sup>1458</sup> TA Nantes, 1<sup>ère</sup> ch., 2 mai 2023, n° 2112053, Inédit, cons. 45 et 46. Dans cette affaire, une association et deux riverains ont présenté une requête en annulation de l'arrêté préfectoral portant enregistrement de l'installation de méthanisation exploitée par la société Inject Environnement. Dans sa décision du 2 mai 2023, le Tribunal administratif de Nantes a modifié les dispositions de l'arrêté d'enregistrement.

<sup>1459</sup> CAA Nantes, 2<sup>ème</sup> ch., 19 juin 2020, n° 19NT02229, Inédit, cons. 12 et 14.

direction de l'installation : « *les camions et engins de manutention ne circuleront qu'en journée, les jours ouvrés et qu'il n'y aura pas de chargement les dimanches et les jours fériés* », ce contrat permettant de justifier que l'exploitant avait pris des mesures pour préserver la commodité du voisinage, notamment afin de « *limiter les nuisances multiples provoquées par le passage des camions* ».

Dans un arrêt rendu par cette même cour en date du 13 mars 2020, elle a précisé son appréciation de l'existence de nuisances liées au bruit <sup>1460</sup>. Les nuisances liées à l'activité sonore de l'installation sont appréciées au regard de l'environnement sur lequel elle est implantée. Les requérants ne fournissaient aucun élément probant « *des nuisances sonores émanant de l'usine qui affecteraient directement la commodité du voisinage depuis leur propriété, laquelle paraît davantage impactée par le bruit généré par la circulation de plus de 30 000 véhicules par jour sur la route nationale* »<sup>1461</sup>. Le juge rappelle que des études acoustiques ont été réalisées par la société exploitante de l'installation, avant comme après la mise en service de l'installation, lesquelles démontrent le respect de la réglementation sur le bruit.

**[Le contrôle de l'augmentation du trafic routier liée à la méthanisation]** L'augmentation du trafic routier liée à l'activité de méthanisation et à son approvisionnement en intrants sur un territoire est un moyen invoqué pour contester les autorisations. Les requérants en contestent la légalité au motif d'une méconnaissance des intérêts protégés par les législations environnementales. L'augmentation du trafic routier serait de nature à constituer une atteinte à la sécurité publique.

Dans un jugement en date du 15 avril 2021, le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a écarté un moyen tiré de l'existence d'un risque pour la sécurité publique liée à l'exploitation d'une installation de méthanisation en raison de l'augmentation du trafic routier aux abords de l'installation<sup>1462</sup>. Il a retenu qu'il n'existait aucune preuve de l'augmentation significative du trafic routier par rapport à l'environnement existant. Le tribunal administratif de Strasbourg a statué dans le même sens dans un jugement en date du 20 juillet 2023<sup>1463</sup>.

---

<sup>1460</sup> CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 13 mars 2020, n° 18NT04486, Inédit.

<sup>1461</sup> *Ibid.*

<sup>1462</sup> TA Châlons-en-Champagne, 1<sup>ère</sup> ch., 15 avril 2021, n° 1900604, n° 1902210, Inédits.

<sup>1463</sup> TA Strasbourg, 7<sup>ème</sup> ch., 20 juillet 2023, n° 2200506, Inédit.

### **[Le contrôle de l'existence de risques d'incendie et d'explosion liés à la méthanisation]**

L'existence d'un risque d'incendie ou d'explosion lié à l'activité de méthanisation est un moyen invoqué pour contester les autorisations délivrées fondées sur la méconnaissance des intérêts protégés par la législation environnementale. L'existence d'un risque d'incendie ou d'explosion serait de nature à constituer une atteinte à la sécurité publique.

Le juge administratif apprécie l'existence d'un risque d'incendie en analysant la situation et les caractéristiques de l'installation d'une part, et les mesures mises en place en vue de limiter les risques d'autre part.

À titre d'exemple, la cour administrative d'appel de Bordeaux a écarté un moyen tiré de l'existence d'une atteinte à la sécurité publique du fait du risque incendie associé à une installation de méthanisation dans un arrêt du 9 février 2021<sup>1464</sup>. Pour fonder sa décision, la cour a reconnu que le risque incendie avait été pris en compte par la société dans son dossier de demande d'enregistrement, dès lors qu'il y était décrit « *les moyens humains, les mesures et les équipements qui seront mis en œuvre pour l'alerte et la lutte contre l'incendie* » et qu'était pris en compte le risque vis-à-vis du bois situé à proximité. Dans le même sens, le tribunal administratif de Versailles a également rejeté une demande en annulation d'une autorisation environnementale au motif que l'arrêté préfectoral était déjà accompagné de prescriptions relatives aux risques d'incendie et d'explosion<sup>1465</sup>.

### ***2) Le contrôle du respect des intérêts protégés par la législation d'urbanisme***

Le juge administratif est régulièrement saisi de recours visant à contrôler le respect des intérêts protégés par la législation d'urbanisme fondés sur des moyens tirés de l'illégalité du permis de construire au regard de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme (a). Les illustrations jurisprudentielles en matière de méthanisation sont éclairantes sur l'appréciation du juge administratif (b).

---

<sup>1464</sup> CAA Bordeaux, 5<sup>ème</sup> ch., 9 février 2021, n° 18BX03028, Inédit, cons. 17.

<sup>1465</sup> TA Versailles, 3<sup>ème</sup> ch., 12 juillet 2022, n° 2100730, Inédit.

a. Les moyens tirés de l'illégalité des autorisations au regard de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme

L'article R. 111-2 du code de l'urbanisme définit les conditions d'octroi d'un permis de construire et ses limites. Un projet de construction peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales « *s'il porte atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* »<sup>1466</sup>.

Le permis de construire de nouvelles constructions doit respecter l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. La délivrance des permis de construire de nouvelles installations doit être conforme à cet article, c'est-à-dire ne pas porter atteinte aux intérêts dont il assure la protection (la sécurité et la salubrité publique). Le juge administratif a été saisi de nombreuses demandes en annulation de permis de construire des installations de méthanisation fondées sur l'existence d'un vice de fond affectant ces derniers. Dans ce cadre, les requérants contestent la légalité des permis de construire des installations en alléguant une méconnaissance de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

En vertu de cette disposition, dans l'hypothèse où un projet de construction est de nature à avoir des conséquences dommageables pour la salubrité ou la sécurité publique, l'autorité administrative est libre de refuser la délivrance d'un permis de construire ou de l'accorder sous réserve du respect de prescriptions spéciales relevant de la police de l'urbanisme. Ces prescriptions sont adaptées au projet, à ses caractéristiques et à l'environnement sur lequel il est implanté. Elles peuvent, à titre d'illustration, définir des règles en matière d'implantation des projets ou des caractéristiques des bâtiments et de leurs abords.

Les intérêts protégés par les articles R. 111-2 du code de l'urbanisme et L. 511-1 du code de l'environnement se recroisent. Le contrôle du respect de cet article concernant l'octroi de permis de construire des installations classées est lié au respect du cadre juridique et des prescriptions de fonctionnement applicables à ces installations.

---

<sup>1466</sup> C. urbanisme, article R. 111-2.

Toutefois, le juge administratif a rappelé l'indépendance de chacune des réglementations. À ce titre, l'autorité en charge de délivrer un permis de construire n'a pas la compétence pour « assortir le permis de construire accordé pour une installation classée de prescriptions relatives à son exploitation et aux nuisances qu'elle est susceptible d'occasionner ». Néanmoins, il incombe à cette autorité de « tenir compte des prescriptions édictées au titre de la police des installations classées ou susceptibles de l'être »<sup>1467</sup>.

## b. Les applications jurisprudentielles en matière de méthanisation

L'analyse des décisions jurisprudentielles relatives aux installations de méthanisation met en exergue la méthode employée par le juge administratif pour apprécier le respect des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

À titre liminaire, nous relevons que le juge apprécie distinctement les atteintes potentielles à la salubrité et à la sécurité publique. Il résulte d'une jurisprudence constante qu'il « appartient à l'autorité d'urbanisme compétente et au juge de l'excès de pouvoir, pour apprécier si les risques d'atteintes à la salubrité ou à la sécurité publique justifient un refus de permis de construire sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme de tenir compte tant de la probabilité de réalisation de ces risques que de la gravité de leurs conséquences, s'ils se réalisent »<sup>1468</sup>. Le juge administratif constate ou non l'existence des risques ou des atteintes à ces intérêts protégés dans un premier temps. Il apprécie les mesures mises en place en vue de prévenir leur survenance le cas échéant dans un second temps. Ces mesures peuvent résulter d'un arrêté préfectoral de permis de construire, d'autres décisions administratives relatives au projet (prescriptions de fonctionnement des installations) ou de l'initiative du porteur de projet<sup>1469</sup>.

Dans un premier temps, le juge exige la preuve ou la démonstration de l'existence d'un risque ou d'une atteinte à un intérêt protégé par l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

---

<sup>1467</sup> TA Rennes, 1<sup>ère</sup> ch., 17 mars 2023, n° 2100389, Inédit.

<sup>1468</sup> TA Amiens, 4<sup>ème</sup> ch., 4 juillet 2023, n° 2104245, Inédit, cons. 48.

<sup>1469</sup> Voir, à titre d'illustrations : TA Orléans, 2<sup>ème</sup> ch., 29 novembre 2022, n° 2002034, Inédit ; TA Rennes, 1<sup>ère</sup> ch., 17 mars 2023, n° 2100389, Inédit ; CAA Bordeaux, 5<sup>ème</sup> ch., 9 juillet 2020, n° 18BX03330, Inédit ; TA Orléans, 2<sup>ème</sup> ch., 29 novembre 2022, n° 2002034, Inédit.



La simple allégation d'atteintes par un requérant ne suffit pas à démontrer leur existence, ces dernières doivent être prouvées. Dans un jugement en date du 29 novembre 2022, le tribunal administratif d'Orléans a précisé les modalités d'appréciation d'un risque d'atteinte à la sécurité publique justifiant le refus de délivrance d'un permis de construire. Le juge administratif a rappelé le principe selon lequel il appartient à l'autorité d'urbanisme compétente et au juge de l'excès de pouvoir d'« *apprécier si les risques d'atteinte à la sécurité publique justifient ou non l'octroi d'un permis de construire sur le fondement de ces dispositions, de tenir compte tant de la probabilité de réalisation de ces risques que de la gravité de leurs conséquences, s'ils se réalisent. Pour l'application de cet article, il appartient à l'autorité administrative d'apprécier le risque en l'état des données scientifiques disponibles* »<sup>1470</sup>. En l'espèce, le tribunal administratif avait été saisi d'une requête en annulation d'un permis de construire délivré à une unité de méthanisation, fondée sur la méconnaissance de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Dans un premier temps, les requérants faisaient état d'un risque lié à l'augmentation du nombre de véhicules, d'un risque d'incendie ou d'explosion et d'un accès au site difficile. Dans un second temps, les requérants soulevaient l'existence de risques en matière de santé publique liés aux nuisances sonores et olfactives générées par le projet et à la présence de mouches en période estivale et liés aux émissions d'ammoniac et de la composition des digestats. Le juge administratif a écarté ces allégations au motif qu'elles n'étaient pas étayées et de « *nature à caractériser un risque pour la sécurité ou la santé publiques* ». En conséquence, le tribunal administratif a confirmé la légalité de l'arrêté préfectoral portant permis de construire. De même, le jugement en date du 14 novembre 2022 du tribunal administratif d'Orléans est fondé sur ces mêmes motifs<sup>1471</sup>.

Dans un second temps, lorsque l'existence de risques pour la salubrité ou la sécurité publiques est avérée, le juge administratif contrôle la prise de mesures par l'exploitant visant à prévenir leur survenance et le respect de prescriptions de fonctionnement. Dans un arrêt en date du 9 juillet 2020, la cour administrative d'appel de Bordeaux a écarté un moyen tiré de l'existence d'un risque d'atteinte à la santé publique au motif que le projet de construction prévoyait des

---

<sup>1470</sup> TA Orléans, 2<sup>ème</sup> ch., 29 novembre 2022, n° 2002034, Inédit, cons. 32.

<sup>1471</sup> TA Orléans, 2<sup>ème</sup> ch., 29 novembre 2022, n° 2002034, Inédit. En l'espèce, le tribunal administratif d'Orléans a rejeté l'existence d'un risque d'atteinte à la salubrité publique en raison de nuisances olfactives liées à l'activité de méthanisation. En l'espèce, plusieurs requérants ont contesté la délivrance d'un permis de construire une unité de méthanisation, notamment en se fondant sur la méconnaissance de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Pour écarter cette demande, le juge administratif a rejeté le moyen tiré du fait que le projet est de nature à porter atteinte à la salubrité publique en raison de nuisances olfactives. Il relève qu'il n'est « *pas établi au vu des pièces du dossier que l'installation de méthanisation générera des nuisances olfactives susceptibles de justifier un refus de permis de construire* ».

mesures suffisantes pour réduire les éventuelles nuisances olfactives résultant de l'exploitation de l'unité (stockage de lisiers en amont du site dans des fosses couvertes et fermées, le digesteur sera fermé et étanche, le digestat produit est quasi inodore)<sup>1472</sup>. De plus, elle a écarté le risque d'une atteinte à la sécurité publique au motif que l'installation était équipée d'extincteurs et d'une réserve incendie en citerne souple, le permis de construire étant assorti de prescriptions relatives aux dimensions, à l'accessibilité et à la signalisation de cette réserve.

En outre, le fait que le permis de construire délivré soit assorti de prescriptions spéciales visant à prévenir la survenance d'incidents sur le site est de nature à justifier le respect à l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Dans le jugement du tribunal administratif d'Orléans en date du 14 novembre 2022, le juge a précisé son appréciation en la matière alors que plusieurs requérants contestaient la délivrance d'un permis de construire d'une unité de méthanisation<sup>1473</sup>. Pour écarter cette demande et conclure à la légalité du permis de construire litigieux, le juge administratif a réfuté le fait que le projet est de nature à porter atteinte à la sécurité publique en raison d'un risque d'explosion ou d'incendie. En l'espèce, le projet ne présentait pas de risque spécifique au regard de la situation, des caractéristiques ou de son implantation et son permis de construire était assorti de prescriptions spéciales de nature à prévenir la survenance d'incidents sur le site.

L'article R.111-2 du code de l'urbanisme prévoit que le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales concernant les atteintes à la salubrité et à la sécurité publique. Aussi, le juge administratif s'appuie sur les prescriptions réglementaires issues de la législation des ICPE et sur des expertises tierces. Dans un jugement en date du 14 mars 2023, le tribunal administratif de Nantes a écarté un recours formé contre un permis de construire octroyé à une installation de méthanisation fondé sur la méconnaissance de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme<sup>1474</sup>. Pour écarter ce moyen, le juge administratif a procédé à une analyse poussée des mesures mises en place en vue de prévenir la survenance d'incendies ou d'explosions sur le site de l'installation. D'une part, les équipements de l'installation de méthanisation, imposés par les législations environnementales, respectaient les distances réglementaires d'isolement d'habitations tierces, prévoyant que « *les conditions de stockage et de transport du biogaz produit dans des conditions conformes à la réglementation,*

---

<sup>1472</sup> CAA Bordeaux, 5<sup>ème</sup> ch., 9 juillet 2020, n° 18BX03330, Inédit.

<sup>1473</sup> TA Orléans, 2<sup>ème</sup> ch., 14 novembre 2022, n° 2000606, Inédit.

<sup>1474</sup> TA Nantes, 1<sup>ère</sup> ch., 14 mars 2023, n° 2105008, Inédit, cons. 26.

*ainsi qu'un bassin de 300 m2 destiné à la lutte contre l'incendie »*<sup>1475</sup>. En outre, les équipements étaient équipés d'un dispositif de torchère destiné à éviter la surpression dans les installations et les risques d'explosion. D'autre part, un avis du service départemental d'incendie et de secours émis sur le projet n'avait pas « *émis de réserve particulière quant à la desserte des bâtiments et la défense extérieure contre l'incendie* »<sup>1476</sup>. Un raisonnement similaire a été adopté par le juge administratif dans le jugement rendu par le tribunal administratif d'Amiens en date du 4 juillet 2023<sup>1477</sup>. Pour écarter l'existence de risques d'atteintes à la salubrité ou à la sécurité publique, le juge s'est appuyé sur le fait que l'installation respectait les prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation soumises à déclaration<sup>1478</sup>.

En conclusion de la première Section de ce Chapitre, nous faisons le constat d'un foisonnement du contentieux administratif et de la diversification des moyens invoqués dans le cadre du contentieux. La grande majeure partie des recours est exercée en vue d'obtenir l'annulation des autorisations administratives délivrées en amont de la mise en service des installations. L'exercice de ce recours permet un contrôle *a priori* du respect des exigences des législations en vertu desquelles ces décisions sont délivrées parmi lesquelles les impératifs de protection de l'environnement.

Néanmoins, si l'exercice d'un contentieux devant le juge administratif est un instrument de contrôle du respect des exigences environnementales, il peut freiner le développement de la filière. En outre, le phénomène de contrôle est accentué par le développement d'un contrôle *a posteriori* du développement des installations de méthanisation, dans le cadre du contentieux judiciaire.

---

<sup>1475</sup> TA Nantes, 1<sup>ère</sup> ch., 14 mars 2023, n° 2105008, Inédit, cons. 26.

<sup>1476</sup> *Ibid.*

<sup>1477</sup> TA Amiens, 4<sup>ème</sup> ch., 4 juillet 2023, n° 2104245, Inédit.

<sup>1478</sup> TA Amiens, 4<sup>ème</sup> ch., 4 juillet 2023, n° 2104245, Inédit, cons. 49 et 50.

## SECTION 2. L'EMERGENCE D'UN CONTENTIEUX JUDICIAIRE RELATIF A L'EXPLOITATION DES INSTALLATIONS DE METHANISATION

Ces dernières années, un contentieux judiciaire est apparu en matière d'exploitation des installations de méthanisation. Contrairement au contentieux en matière administrative, les recours exercés devant le juge judiciaire n'ont pas pour objet d'empêcher ou de freiner le développement des installations de méthanisation mais plutôt de sanctionner les dérives de leur exploitation. L'exercice de tels recours a pour objectif de réprimer les atteintes à l'environnement. Les recours devant le juge judiciaire peuvent être fondés sur la responsabilité civile (I) ou sur la responsabilité pénale (II) des exploitants des installations de méthanisation.

### ***I. Le contentieux lié à l'activité de méthanisation en matière civile***

L'exploitation des installations peut faire l'objet d'un contentieux de nature civile devant les tribunaux judiciaires. La responsabilité d'un exploitant d'une installation de méthanisation peut être engagée sur des fondements divers comme la responsabilité du fait de troubles du voisinage.

Seul ce dernier fondement a été invoqué, à la date de rédaction de notre travail, devant les tribunaux judiciaires. Nous concentrerons notre étude sur ce dernier. Les troubles anormaux du voisinage sont le fondement d'un contentieux civil en matière de méthanisation (A), dont les applications jurisprudentielles émergent (B).

#### **A. Les troubles anormaux du voisinage, fondement d'un contentieux civil**

Si les principes de la responsabilité pour troubles anormaux du voisinage trouvent à s'appliquer dans le contentieux de la méthanisation (1), elle présente un régime juridique spécifique en matière d'ICPE (2).

### ***1) La responsabilité pour troubles anormaux du voisinage du fait de l'exploitation d'une ICPE***

Les troubles du voisinage sont définis comme les dommages causés à un voisin qui, lorsqu'ils excèdent les inconvénients ordinaires du voisinage sont jugés anormaux et obligent l'auteur du trouble à dédommager la victime, et ce, quand bien même ce trouble serait inhérent à une activité licite et qu'aucune faute ne pourrait être reprochée à celui qui la cause<sup>1479</sup>. La responsabilité fondée sur le principe des troubles anormaux de voisinage est un régime autonome de « *responsabilité sans faute, fruit d'une construction jurisprudentielle* »<sup>1480</sup>. Il est fondé sur le principe selon lequel « *nul ne peut causer à autrui un trouble anormal du voisinage* »<sup>1481</sup> issu du droit commun de la propriété dans le code civil. Il résulte d'une jurisprudence constante reposant sur le code civil qu'aucun propriétaire ne peut causer à autrui un trouble excédant les inconvénients anormaux du voisinage<sup>1482</sup>.

La loi n° 2024-346 du 15 avril 2024 visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels a pour objet d'inscrire le régime juridique de la cessation du trouble anormal de voisinage et de la réparation de ses conséquences dommageables dans le code civil<sup>1483</sup>. Elle crée l'article 1253 qui organise le régime de la responsabilité de plein droit pour trouble anormal de voisinage. Le premier alinéa de cet article est rédigé comme suit : « *le propriétaire, le locataire, l'occupant sans titre, le bénéficiaire d'un titre ayant pour objet principal de l'autoriser à occuper ou à exploiter un fonds, le maître d'ouvrage ou celui qui en exerce les pouvoirs qui est à l'origine d'un trouble excédant les inconvénients normaux de voisinage est responsable de plein droit du dommage qui en résulte* »<sup>1484</sup>. La disposition reprend les principes définis par la jurisprudence de la Cour de cassation. Le régime de responsabilité est un régime de plein droit c'est-à-dire que le trouble du voisinage susceptible d'engager la responsabilité de son auteur n'a pas à être caractérisé comme une faute. La preuve du dommage et celle du lien

---

<sup>1479</sup> « Troubles anormaux du voisinage » in *Vocabulaire juridique*, CORNU G., *op. cit.*

<sup>1480</sup> BLOCH L., Trouble anormal de voisinage, Fasc. unique, Jurisclasseur Civil Annexes.

Voir : Assemblée nationale, LE PEIH N., Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, sur la proposition de loi, visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels, n° 1912, 22 novembre 2023, pp. 7-8.

<sup>1481</sup> Cass., 2<sup>ème</sup> civ., 19 novembre 1986, n° 84-16.379, publié au Bulletin civ. II, n°172.

<sup>1482</sup> BLOCH L., Trouble anormal de voisinage, Fasc. unique, Jurisclasseur Civil Annexes.

L'article 544 du code civil énonce le principe selon lequel « *la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* ».

<sup>1483</sup> Loi n° 2024-346 du 15 avril 2024 visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels, publiée au JORF n°89 du 16 avril 2024.

<sup>1484</sup> C. civil, article 1253, al. 1.

de causalité entre celui-ci et un trouble suffisent pour engager cette responsabilité<sup>1485</sup>. L'obligation de ne pas causer un trouble anormal de voisinage est imposée à tout « *propriétaire, locataire, occupant sans titre, le bénéficiaire d'un titre ayant pour objet principal de l'autoriser à occuper ou à exploiter un fonds, le maître d'ouvrage ou celui qui en exerce les pouvoirs* »<sup>1486</sup>.

Le législateur a repris l'exception au régime de responsabilité : la théorie de la « pré-occupation », codifiée à l'article L. 113-8 du code de la construction et de l'habitation. Par conséquent, la responsabilité pour trouble anormal de voisinage ne peut pas être engagée si l'activité à l'origine du trouble préexistait à l'installation du demandeur, qu'elle s'est poursuivie dans les mêmes conditions et est conforme à la réglementation<sup>1487</sup>.

En outre, la loi a introduit un cas particulier pour la responsabilité des troubles anormaux de voisinage causés par des activités agricoles dans le code rural et de la pêche maritime. Son article L.311-1-1 prévoit désormais que la responsabilité prévue à l'article 1253 du code civil n'est pas engagée lorsque le trouble anormal provient d'une activité agricole (telle que définie à l'article L.311-1 du code rural et de la pêche maritime) existant antérieurement à l'acte transférant la propriété ou octroyant la jouissance du bien ou, à défaut d'acte, à la date d'entrée en possession du bien par la personne lésée<sup>1488</sup>.

## ***2) Les spécificités de la responsabilité civile des exploitants des unités de méthanisation***

**[La responsabilité pour troubles anormaux du voisinage des ICPE]** En application du droit commun, l'engagement de la responsabilité des exploitants d'unités de méthanisation requiert la réunion de trois conditions : l'existence d'un trouble anormal, d'un dommage et d'un lien de causalité entre les deux<sup>1489</sup>. L'analyse de la jurisprudence en la matière permet d'apprécier l'existence d'un dommage, alors qualifié de « trouble anormal du voisinage ». Le principe est que l'anormalité démontrée du trouble causé suffit à emporter l'obligation d'indemniser le

---

<sup>1485</sup> « Contentieux : publication du décret n°2023-1103 du 27 novembre 2023 relatif à la notification des recours en matière d'autorisations environnementales », GOSSEMENT A., Blog.gossement-avocats, 29 novembre 2023. Accessible en ligne, consulté le 30 novembre 2023.

<sup>1486</sup> C. civil, article 1253, issu de la loi n° 2024-346 du 15 avril 2024 visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels, publiée au JORF n°89 du 16 avril 2024.

<sup>1487</sup> Assemblée nationale, LE PEIH N., Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, sur la proposition de loi, visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels, n° 1912, 22 novembre 2023, pp.7-8.

<sup>1488</sup> C. rural, article L. 311-1-1, issu de la loi n° 2024-346 du 15 avril 2024 visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels, publiée au JORF n°89 du 16 avril 2024.

<sup>1489</sup> BLOCH L., Trouble anormal de voisinage, Fasc. unique, Jurisclasseur Civil Annexes.

voisin sans qu'il y ait lieu de rapporter la preuve de l'existence d'une faute. L'appréciation du caractère « anormal » des troubles anormaux du voisinage doit avoir lieu concrètement selon les circonstances de temps (époque) et de lieu (environnement) mais aussi selon la situation réelle des personnes et des biens, le niveau de gravité, la fréquence et la durée des troubles. Le seul non-respect de prescriptions administratives ne permet pas de déduire l'existence de tels troubles, dont le caractère excessif doit être démontré.

L'exploitant d'une installation est susceptible de voir sa responsabilité engagée sur le fondement de la responsabilité pour troubles anormaux du voisinage. La jurisprudence a précisé les conditions de l'engagement de cette responsabilité.

Le requérant est tenu de prouver trois points : sa qualité de voisin, un trouble anormal, un préjudice et un lien de causalité. La jurisprudence civile a précisé les conditions d'appréciation des conditions de cette responsabilité. La réalité d'un trouble lié à une activité industrielle est appréciée au regard d'éléments objectifs par le juge et son anormalité en fonction des circonstances de temps et de lieu<sup>1490</sup>.

La délivrance d'un titre d'exploiter en application des législations environnementales n'exclut pas la responsabilité des exploitants au titre des troubles anormaux du voisinage. Elle n'est pas de nature à protéger une installation contre les recours en responsabilité fondés sur les troubles anormaux du voisinage<sup>1491</sup>. Cette affirmation trouve sa justification dans l'article L. 514-9 du code de l'environnement qui dispose que les décisions prises au titre des ICPE sont accordées « *sous réserve des droits des tiers* »<sup>1492</sup>. Dès lors, les installations régulièrement autorisées, enregistrées ou déclarées au titre de la législation des ICPE doivent être exploitées sous réserve de respecter les droits des tiers, et dès lors, ne pas générer de troubles anormaux de voisinage.

#### **[Les spécificités du régime de la méthanisation issu de la loi n° 2024-346 du 15 avril 2024]**

L'adoption de la loi n° 2024-346 du 15 avril 2024 impacte directement le cadre de la responsabilité civile résultant des troubles anormaux du voisinage pour les unités de méthanisation. D'une part, elle donne une base légale au régime de responsabilité. D'autre part, lorsqu'elle est qualifiée d'activité agricole au sens de l'article L. 311-1 du code rural et de la

---

<sup>1490</sup> CA Paris, 2<sup>ème</sup> ch., 22 novembre 2013, n° 12/09492, Inédit.

<sup>1491</sup> BLOCH L., Trouble anormal de voisinage, Fasc. unique, Jurisclasseur Civil Annexes.

<sup>1492</sup> C. environnement, article L. 514-9.

pêche maritime, la méthanisation est soumise au régime de responsabilité dérogatoire issu de l'article L. 311-1-1 défini par la loi n° 2024-346 du 15 avril 2024. Cet article L. 311-1-1 du code rural et de la pêche maritime se borne en réalité à décliner la règle désormais inscrite au deuxième alinéa de l'article 1253 du code civil.

L'occupant d'un bien situé à côté d'une installation de méthanisation créatrice d'un trouble anormal de voisinage ne peut pas s'en plaindre si ledit trouble préexistait à son arrivée. À noter que cet article n'exclue pas qu'un occupant d'un bien situé à côté d'une installation de méthanisation créatrice d'un trouble anormal de voisinage se plaigne d'un trouble qui est apparu ou qui s'est aggravé depuis son installation. Aussi, en application de la loi, dans le cadre d'une requête fondée sur l'existence d'un trouble anormal du voisinage, le juge judiciaire devra vérifier si l'existence du trouble lié à une unité préexistait à l'installation du requérant dans le voisinage.

## **B. Les applications jurisprudentielles en matière de méthanisation**

L'émergence d'un contentieux en matière civile (1) a permis de définir les conditions d'engagement de la responsabilité d'un exploitant d'une installation de méthanisation (2).



## ***1) L'émergence d'un contentieux en matière civile***

Les procédures contentieuses sur le fondement de la responsabilité d'un exploitant d'une unité de méthanisation pour troubles anormaux du voisinage émergent et se multiplient. Dans le cadre de notre recherche, nous avons analysé plusieurs décisions des tribunaux judiciaires rendues en la matière. La plupart des décisions en la matière rejettent les demandes en responsabilité des exploitants d'installations d'unités de méthanisation pour troubles anormaux du voisinage.

## ***2) Les conditions d'engagement de la responsabilité d'un exploitant d'une installation de méthanisation***

Notre objectif est de comprendre la méthodologie d'analyse du juge judiciaire en la matière.

Si l'exploitant d'une installation de production de biogaz par méthanisation est susceptible de causer des troubles anormaux du voisinage de nature à engager sa responsabilité, il revient à celui qui s'en plaint « *de prouver des troubles excédant les inconvénients normaux du voisinage* »<sup>1493</sup>. L'appréciation de l'anormalité des troubles allégués relève de l'appréciation souveraine du juge du fond, cela « *en fonction des circonstances, notamment de temps et de lieux, propres à chaque espèce* »<sup>1494</sup>.

Nous présenterons deux décisions qui ont retenu notre attention : un arrêt rendu par la cour d'appel de Rouen le 15 décembre 2021 et un arrêt rendu par la cour d'appel d'Amiens le 26 septembre 2023<sup>1495</sup>. La présentation et l'étude comparative de ces deux arrêts sont intéressantes en ce qu'elles permettent de définir les conditions d'engagement de la responsabilité d'un exploitant sur ce fondement. À noter que ces décisions ont été rendues sous l'empire du régime antérieur à la loi n° 2024-346 du 15 avril 2024.

La cour d'appel de Rouen a écarté la responsabilité d'un exploitant d'une installation de méthanisation agricole et d'une unité de valorisation de biogaz pour troubles anormaux du voisinage dans un arrêt du 15 décembre 2021<sup>1496</sup>. En l'espèce, un riverain d'une unité de

---

<sup>1493</sup> Jurisprudence constante, réaffirmée par la Cour d'appel d'Amiens dans un arrêt du 26 septembre 2023.

<sup>1494</sup> Jurisprudence constante, réaffirmée par la cour d'appel d'Amiens dans un arrêt en date du 26 septembre 2023 (CA Amiens, 1<sup>ère</sup> ch. civ., 26 septembre 2023, n° 22/04877, Inédit).

<sup>1495</sup> CA Rouen, 1<sup>ère</sup> ch. civ., 15 décembre 2021, n° 20/00208, Inédit.

CA Amiens, 1<sup>ère</sup> ch. civ., 26 septembre 2023, n° 22/04877, Inédit.

<sup>1496</sup> CA Rouen, 1<sup>ère</sup> ch. civ., 15 décembre 2021, n° 20/00208, Inédit.

méthanisation avait assigné la société exploitante de cette installation en vue d'obtenir l'indemnisation des préjudices subis en raison des nuisances sonores et olfactives générées par l'activité. Le riverain s'est fondé sur l'existence d'un trouble anormal du voisinage afin de caractériser son préjudice. Par décision du 13 décembre 2019, le tribunal de première instance avait fait droit aux demandes du requérant et reconnu la responsabilité du fait des troubles anormaux de voisinage à raison des nuisances olfactives de décembre 2016 à novembre 2017. Les nuisances, durant cette période, s'expliquaient par des difficultés d'exploitation. La société exploitante a interjeté appel de la décision devant la cour d'appel de Rouen. Par un arrêt du 15 décembre 2021, cette dernière a infirmé le jugement du tribunal et débouté le riverain de l'intégralité de ses demandes.

Dans cet arrêt, la cour d'appel a précisé une méthode pour engager la responsabilité d'un exploitant sur le fondement des troubles anormaux du voisinage. Elle y a rappelé les conditions d'identification et de preuve d'un trouble anormal du voisinage et les éléments ne permettant pas de prouver l'existence de tels troubles. D'une part, le non-respect de prescriptions administratives ne permet pas de déduire l'existence de tels troubles dont le caractère excessif doit être démontré. D'autre part, certains éléments contextuels doivent être écartés dans l'appréciation de la responsabilité pour troubles anormaux du voisinage, notamment « *les éléments contextuels de l'espèce sont sans incidence sur le litige qui exige une appréciation individuelle des troubles effectivement subis* »<sup>1497</sup>. En l'espèce, l'existence de tracts d'un collectif d'opposants au projet d'installation rejetant l'implantation des installations de méthanisation, la signature d'une pétition, les courriers de signalement sans constats techniques ne pouvaient « *pas fonder une argumentation en vue d'établir la responsabilité de la société* »<sup>1498</sup>. Enfin, l'existence d'autres procédures engagées contre la société, sur le plan administratif (demande d'annulation du permis de construire) ou sur le plan pénal (mise en danger de la vie d'autrui) n'était pas de nature à prouver l'existence de troubles anormaux du voisinage.

La cour administrative d'appel a défini les éléments « *factuels et chronologiques* » pouvant être pris en compte pour justifier l'existence de troubles anormaux du voisinage, tels que des comptes-rendus décrivant et constatant certains éléments de l'installation<sup>1499</sup>. En l'espèce un

---

<sup>1497</sup> CA Rouen, 1<sup>ère</sup> ch. civ., 15 décembre 2021, n° 20/00208, Inédit.

<sup>1498</sup> *Ibid.*

<sup>1499</sup> *Ibid.*

rapport de la direction départementale de la protection de la population du 22 septembre 2015 correspondant à la visite d'inspection du 7 août 2015 précisant qu' « *un stockage de fumiers à même le sol sur la parcelle ZE 121, ne figurant pas dans le dossier d'installation, un stockage de pulpes fraîches de betteraves, générant de fortes odeurs de fermentation avec une production de jus importante susceptible de provoquer une gêne pour l'environnement* » était recevable<sup>1500</sup>.

En outre, dans cet arrêt, la cour d'appel a étudié l'existence d'un trouble anormal de voisinage résultant du fonctionnement de l'installation. En l'espèce, les éléments factuels qui ont été produits permettaient de caractériser une « *succession d'incidents, couplée à la maintenance [...ayant] généré une pollution de l'air et des odeurs nauséabondes pour le voisinage. En effet, diverses irrégularités ont été constatées sur le fonctionnement de l'installation en matière de stockage d'intrants non-déclarées, l'incorporation de mélange d'intrants non-conformes à la réglementation, des dysfonctionnements de l'installation* »<sup>1501</sup>. Néanmoins, selon la cour, rien ne démontrait que les irrégularités constatées avaient « *entraîné des troubles à l'extérieur de l'exploitation* »<sup>1502</sup>. Or, elle a noté que le riverain alléguant le trouble anormal du voisinage sur le fondement de ces événements n'avait pas apporté de « *constatations objectives et circonstanciées* » du trouble<sup>1503</sup>. En conclusion, la cour d'appel de Rouen a écarté l'existence d'un trouble anormal du voisinage de nature à engager la responsabilité de l'exploitant de l'unité.

La première chambre civile de la cour d'appel d'Amiens, elle aussi, a écarté la responsabilité d'un exploitant d'une installation de méthanisation agricole pour troubles anormaux du voisinage dans un arrêt du 26 septembre 2023<sup>1504</sup>. En l'espèce, plusieurs riverains d'une installation de méthanisation avaient assigné la société exploitante de cette installation et de deux exploitations agricoles, les communes sur lesquelles sont implantées les projets et le préfet ayant délivré l'autorisation devant le juge des référés du tribunal judiciaire de Beauvais. Leur demande visait à voir ordonner une mesure d'expertise aux fins d'évaluation du préjudice en lien avec l'activité de la société exploitante pour les riverains. Leur demande a été rejetée par

---

<sup>1500</sup> Rapport de la direction départementale de la protection de la population du 22 septembre 2015 correspondant à la visite d'inspection du 7 août 2015 cité dans la décision.

<sup>1501</sup> CA Rouen, 1<sup>ère</sup> ch. civ., 15 décembre 2021, n° 20/00208, Inédit.

<sup>1502</sup> *Ibid.*

<sup>1503</sup> *Ibid.*

<sup>1504</sup> *Ibid.*

une ordonnance du juge des référés en date du 20 octobre 2022 puis par la cour d'appel d'Amiens le 26 septembre 2023.

La cour écarte la possibilité de faire une demande aux fins d'expertise est fondée sur l'article 145 du code de procédure civile au motif que la disposition la possibilité que des mesures d'instruction soient ordonnées à la demande de tout intéressé s'il existe un « *motif légitime de conserver ou d'établir avant tout procès la preuve de faits dont pourrait dépendre la solution du litige* »<sup>1505</sup>. Or, l'appréciation d'un motif légitime justifiant une telle mesure impose au requérant de justifier d'un litige « *plausible et crédible, en fait comme en droit, dont le contenu et le fondement sont cernés, et qui n'est pas manifestement voué à l'échec* »<sup>1506</sup>. En l'espèce, les requérants fondaient leur demande sur l'existence d'une action en responsabilité du fait de troubles du voisinage résultant de l'activité de l'installation.

À travers l'appréciation de la demande d'expertise, la cour d'appel d'Amiens a précisé son appréciation en matière de responsabilité pour troubles anormaux du voisinage liée à l'exploitation d'une installation de méthanisation.

Dans un premier temps, la cour d'appel a rappelé le principe selon lequel celui qui allègue un trouble anormal du voisinage doit prouver l'existence de troubles excédant les inconvénients normaux du voisinage. La cour précise que « *l'appréciation de l'anormalité des troubles allégués relevant de l'appréciation souveraine du juge du fond* » s'opère en fonction des circonstances, notamment de temps et de lieux, propres à chaque espèce<sup>1507</sup>. Elle a, dans un second temps, apprécié l'existence de nuisances susceptibles de caractériser des troubles anormaux du voisinage en raison de l'exploitation de l'activité de méthanisation. La cour a retenu que les nuisances visuelles, olfactives et sonores, liées à l'activité de méthanisation en raison de la proximité de l'installation avec leurs habitations alléguées par les requérants n'étaient pas établies<sup>1508</sup>.

En conclusion, l'étude de la jurisprudence des tribunaux judiciaires en matière de méthanisation met en exergue l'émergence d'une contestation de l'exploitation des installations. Le fondement

---

<sup>1505</sup> CA Rouen, 1<sup>ère</sup> ch. civ., 15 décembre 2021, n° 20/00208, Inédit.

<sup>1506</sup> *Ibid.*

<sup>1507</sup> *Ibid.*

<sup>1508</sup> CA Amiens, 1<sup>ère</sup> ch. civ., 26 septembre 2023, n° 22/04877, Inédit.

de la responsabilité des troubles anormaux du voisinage est employé comme instrument de l'opposition à l'exploitation des installations de méthanisation, notamment lorsque les recours en matière administrative sont épuisés et ont été inconcluants. En tout état de cause, si des recours ont été engagés, les tribunaux judiciaires semblent réticents, comme nous avons pu le constater, à accueillir de telles demandes.

Après nous être intéressés au contentieux civil des recours possibles contre les installations de méthanisation, notre étude se concentrera sur l'émergence du contentieux pénal.

## ***II. Le contentieux pénal lié à l'activité de méthanisation***

L'exploitation des installations de méthanisation peut également faire l'objet de recours contentieux de nature pénale. Dans ce cadre, la responsabilité d'un exploitant d'une installation de méthanisation peut être engagée sur des fondements variés. Un dispositif répressif en matière environnementale a progressivement été élaboré par le législateur (A). Il constitue aujourd'hui le cadre pour l'exercice de recours visant à contester les conditions d'exploitation des installations de méthanisation. Quelques décisions jurisprudentielles en la matière de méthanisation dessinent les contours du contentieux pénal en la matière (B).

### **A. Le dispositif répressif en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement**

L'étude du dispositif répressif commande l'étude des incriminations et des sanctions en matière d'installations classées (1), l'identification des éléments constitutifs des infractions (2) et les conditions d'engagement de responsabilité pénale des personnes physiques et morales (3).

#### ***1) Incriminations et sanctions en matière d'installations classées***

Progressivement, un dispositif répressif applicable aux installations classées a été élaboré<sup>1509</sup>. Il est constitué de sources multiples. Les incriminations, ainsi que leurs sanctions, sont définies dans le code pénal. Elles peuvent être générales ou spécifiques à l'activité des installations classées. Historiquement, une ébauche du cadre des sanctions pénales en matière d'installations

---

<sup>1509</sup> SAVIN P., Contentieux répressif des installations classées, Fasc. n° 4994, Jurisclasseur Environnement et Développement durable.

classées avait été faite par le législateur dans la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux ICPE. Ce cadre a été renforcé par la loi n° 85-661 du 3 juillet 1985. Il a été repensé dans l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013.

En premier lieu, le code de l'environnement définit des infractions spécifiques aux activités des ICPE.

Alors que le cadre des sanctions pénales en matière d'ICPE issu de la loi de 1976 a été révisé en 2012, certaines des infractions qui y figuraient ont été maintenues<sup>1510</sup>. Une série d'infractions, de nature délictuelle ou contraventionnelle, résulte de manquements à la législation des ICPE. Elles sont définies et sanctionnées aux articles L. 514-9 à L. 514-17 et R. 514-4 et R. 514-5 du code de l'environnement. Le délit de non-conformité à un arrêté de mise en demeure, à savoir le fait de ne pas se conformer à l'arrêté de mise en demeure d'arrêter définitivement l'exploitation d'une installation arrêtée depuis trois ans, est sanctionné par une peine d'emprisonnement de deux ans et d'une amende de 150 000 euros. Le délit de non-conformité aux dispositions relatives à l'information obligatoire du préfet en cas de modification substantielle des capacités techniques et financières est puni de six mois d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende. L'article R. 514-4 liste les contraventions pouvant être commises par les exploitants. Par exemple, l'exploitation d'une installation sans déclaration et l'inobservation des prescriptions techniques générales ou particulières applicables à l'installation sont des contraventions sanctionnées par une amende d'un montant de 1 500 euros.

L'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire de l'environnement définit de nouvelles incriminations<sup>1511</sup> qui sont codifiées aux articles L. 173-1 et suivants du code de l'environnement. Y figurent par exemple les délits d'exploitation d'une installation sans autorisation ou enregistrement, l'exploitation d'une installation en violation d'une mesure de retrait d'autorisation, ou d'enregistrement ou d'une mesure d'arrêt, de suspension ou

---

<sup>1510</sup> SAVIN P., Contentieux répressif des installations classées, Fasc. n° 4994, Jurisclasseur Environnement et Développement durable.

<sup>1511</sup> Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement, publiée au JORF n°10 du 12 janvier 2012 ; circulaire du 19 juillet 2013 relative à la mise en œuvre des polices administratives et pénales en matière d'Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, publiée au BO du ministère de l'Écologie n°14/2013, texte non paru au JORF.

d'interdiction<sup>1512</sup> ou encore l'exploitation d'une installation sans respect les prescriptions de fonctionnement<sup>1513</sup>.

En deuxième lieu, le code de l'environnement définit les incriminations applicables à toute activité ayant un impact sur l'environnement auxquelles les ICPE sont, par nature, soumises<sup>1514</sup>. Elles portent sur des faits de destruction de l'environnement ou de la faune et de la flore, tels que des faits de pollutions. Le législateur a créé un délit général de pollution des milieux et un délit d'abandon de déchets, applicables aux ICPE à l'article L. 512-16<sup>1515</sup>. Il a également créé le délit relatif à la destruction de la faune piscicole ou de son habitat, défini à l'article L. 432-2 du même code. Un cadre répressif en matière de pollution des eaux est défini aux articles L. 216-3 à L. 216-13 du code de l'environnement. L'article L. 216-6 du code de l'environnement dispose que : « *le fait de jeter, déverser ou laisser s'écouler dans les eaux superficielles, souterraines ou les eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales, directement ou indirectement, une ou des substances quelconques dont l'action ou les réactions entraînent, même provisoirement, des effets nuisibles sur la santé ou des dommages à la flore ou à la faune [...], ou des modifications significatives du régime normal d'alimentation en eau ou des limitations d'usage des zones de baignade, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende* »<sup>1516</sup>.

En troisième et dernier lieu, certaines infractions qui figurent dans le code pénal sont susceptibles d'être commises à l'occasion de l'exploitation des installations classées. À titre d'illustration, une installation classée peut commettre un homicide involontaire<sup>1517</sup>, un manquement délibéré à une obligation de sécurité, *etc.*<sup>1518</sup>, faits sanctionnés par le droit pénal commun.

---

<sup>1512</sup> C. environnement, article L. 173-1, I, 4°.

<sup>1513</sup> C. environnement, article L. 173-3.

Voir également : GILLIG D., « Polices administratives et pénales en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement », *Environnement et développement durable*, n° 10, Octobre 2013, p. 45.

<sup>1514</sup> Voir, sur le détail des incriminations : MAÎTRE M.-P., MERLANT E., « Les nouvelles polices environnementales : un équilibre délicat entre droit administratif et droit pénal », *Revue juridique de l'environnement*, n° 3, étude 5, Mars 2014 ; LARONDE-CLÉRAC C., « Droit pénal de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 2014/4, n° 39, 2014, pp. 651-664 ; COURTAIGNE-DESLANDES C., « La portée des nouvelles dispositions pénales du code de l'environnement applicables aux activités industrielles », *BDEI*, Mai 2012, p. 5.

<sup>1515</sup> C. environnement, articles L. 231-1 et L. 231-2.

<sup>1516</sup> C. environnement, article L. 216-6.

<sup>1517</sup> C. pénal, article L. 221-6, al. 1. Voir, à titre d'exemple : TJ Strasbourg, Ch. corr., 24 février 1995, RJ envir. 1995. 136, Inédit.

<sup>1518</sup> C. pénal, article L. 221-6, al. 2.

## **2) Les éléments constitutifs des infractions**

La reconnaissance de la responsabilité pénale nécessite la réunion des trois éléments constitutifs d'une infraction : un élément légal, un élément matériel et un élément moral<sup>1519</sup>.

Le premier élément correspond à la définition des infractions par le législateur, en application du principe fondamental de légalité des délits et des peines.

Le deuxième élément renvoie au fait ou à un comportement incriminé par la loi. Concernant le cadre répressif des ICPE, l'élément matériel peut prendre différentes formes : l'inobservation de la législation ou de la réglementation (par exemple, le non-respect des prescriptions générales de fonctionnement d'une installation ou un manquement à la législation des ICPE) ou la réalisation d'un acte (par exemple le rejet ou le déversement de matières polluantes).

Le troisième élément, l'élément moral, renvoie à l'intention de commettre l'élément matériel. L'article L. 121-3 du code pénal dispose qu'il « *n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre* »<sup>1520</sup>. Concernant les contraventions, la présence d'un élément moral n'est pas exigée, ces dernières étant des infractions purement matérielles. Concernant les délits, la preuve d'un élément moral, c'est-à-dire l'intention de commettre un délit est exigée<sup>1521</sup>. Le troisième alinéa de l'article L. 121-3 du code pénal prévoit qu'un délit peut également résulter d'une imprudence, d'une négligence, de la mise en danger d'autrui. À titre d'exemple, l'élément moral des infractions relatives à la pollution des eaux défini à l'article L. 216-6 du code de l'environnement, la doctrine relève que « *la preuve d'une imprudence, d'une négligence ou d'une mise en danger délibérée d'autrui doit nécessairement être apportée pour les délits non intentionnels* »<sup>1522</sup>.

## **3) La responsabilité pénale des personnes physiques et morales**

Les personnes morales, les installations, comme les personnes physiques, les dirigeants de ces personnes morales exploitant les installations classées, peuvent voir leur responsabilité pénale

---

<sup>1519</sup> SAVIN P., Contentieux répressif des installations classées, Fasc. n° 4994, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

<sup>1520</sup> C. pénal, article L. 121-3.

<sup>1521</sup> Loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels modifiant l'article 121-3 du code pénal, publiée au JORF n°159 du 11 juillet 2000.

<sup>1522</sup> SAVIN P., Contentieux répressif des installations classées, Fasc. n° 4994, Jurisclasseur Environnement et développement durable.



engagée. Concernant la responsabilité des personnes morales, l'article L. 173-8 du code de l'environnement énumère les sanctions pénales encourues par les personnes morales reconnues pénalement responsables dans les conditions prévues à l'article L. 121-2 du code pénal, des infractions délictuelles prévues au code de l'environnement<sup>1523</sup>. Il est nécessaire de rappeler que la responsabilité des personnes morales n'est pas exclusive de celles des personnes physiques auteurs des mêmes faits<sup>1524</sup>. Concernant la responsabilité des personnes physiques, la responsabilité pénale pèse sur le dirigeant d'une société exploitant une installation classée<sup>1525</sup>.

## **B. Les applications jurisprudentielles en matière de méthanisation**

L'émergence de recours en matière pénale concernant la méthanisation (1) nous conduit à définir les conditions de reconnaissance de la responsabilité pénale des exploitants (2).

### ***1) L'émergence de recours en matière pénale concernant la méthanisation***

Les installations de méthanisation et leurs exploitants peuvent être sanctionnés sur le fondement pénal, à l'instar de toute ICPE. Au cours de leur exploitation, elles sont susceptibles d'être sanctionnées au titre des manquements aux obligations issues de la législation des ICPE et au titre des faits de pollutions et d'atteintes à l'environnement sanctionnés par la législation environnementale et réprimés pénalement.

Dans le cadre de notre recherche, nous avons recensé les décisions jurisprudentielles concernant des installations de méthanisation rendues en matière pénale. Dans le cadre de notre travail de recherche, nous avons dénombré seulement trois décisions de justice dans lesquelles le juge judiciaire a condamné l'exploitant d'une installation ou son dirigeant, le premier jugement remontant à l'année 2022. L'étude de ce corpus de décisions appelle plusieurs remarques. D'une part, le contentieux pénal est un contentieux récent à l'image du contentieux civil. C'est ce qui explique le faible nombre de décisions en la matière. D'autre part, les recours ont pour objet de sanctionner une installation en cours d'exploitation en raison des nuisances

---

<sup>1523</sup> Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement, publiée au JORF n°10 du 12 janvier 2012.

<sup>1524</sup> Voir en ce sens : Cass., crim., 21 mars 2017, n° 16-83.059, Inédit ; Cass., crim., 27 février 2018, n° 17-81.771, Inédit ; Cass., crim., 30 janvier 2018, n° 17-81.595, Inédit.

<sup>1525</sup> SAVIN P., Contentieux répressif des installations classées, Fasc. n° 4994, Jurisclasseur Environnement et développement durable.

ou dangers que son fonctionnement fait courir à l'environnement. Enfin, les décisions jurisprudentielles mettent en lumière une inclinaison du juge à reconnaître la responsabilité pénale des installations lorsqu'elles sont à l'origine de pollutions.

## ***2) Les conditions de reconnaissance de la responsabilité pénale des exploitants des installations de méthanisation***

L'étude de la jurisprudence en matière pénale nous permet de comprendre les motifs et d'analyser les fondements des condamnations des installations de méthanisation.

Dans un jugement en date du 20 janvier 2022, la chambre correctionnelle du tribunal judiciaire d'Aurillac a reconnu la responsabilité pénale d'une société exploitant une installation de méthanisation. Le président-directeur général ainsi que le salarié responsable de son exploitation<sup>1526</sup> ont été déclarés pénalement responsables. En l'espèce, la société exploitait deux installations de méthanisation implantées sur des communes proches. La première installation a été mise en service en 2016/2017 et mise à l'arrêt en juillet 2019 à la suite de la survenance d'incidents durant son exploitation. La seconde installation a été mise en service en juin 2017. S'appuyant sur plusieurs enquêtes concernant les installations de méthanisation, le tribunal d'Aurillac a jugé coupable les prévenus pour différents faits de pollutions et de manquements à la législation des ICPE.

Le juge judiciaire a déclaré la société exploitante et ses dirigeants coupables d'infractions au titre de faits de pollutions des sols et des eaux souterraines et superficielles environnantes du projet. Plusieurs incidents sont survenus sur les installations de méthanisation exploitées par la société prévenue. À titre d'exemple, le 10 août 2020, la rupture d'un joint de porte étanche d'un dispositif de stockage a entraîné une fuite importante des intrants qui y étaient stockés, à savoir des déchets animaux. Cet incident a causé le déversement d'une quantité importante de lisier dans la nature et son ruissellement dans le cours d'eau proche de l'installation. Cela a entraîné une pollution « certaine » du ruisseau et la détérioration de la vie piscicole. Le juge relève que les analyses de l'eau circulant dans le ruisseau démontrent « *une présence importante d'azote impropre à la vie piscicole* »<sup>1527</sup>. Entre le 30 juillet et le 5 août 2019, une panne électrique est survenue sur l'installation et a causé la mise hors service des pompes de l'installation et la fuite

---

<sup>1526</sup> TJ, Aurillac, Ch. corr., 20 janvier 2022, n° 23/2022, Inédit.

<sup>1527</sup> TJ, Aurillac, Ch. corr., 20 janvier 2022, n° 23/2022, Inédit.

de percolat par un drain souterrain s'évacuant dans un réseau de voirie et dans le ruisseau situé à proximité de l'installation<sup>1528</sup>. Le juge judiciaire constate que ce déversement a dégradé la qualité de l'eau circulant dans le ruisseau et affecté gravement la faune et la flore (destruction des poissons par exemple).

Après avoir constaté ces faits à l'appui d'éléments tangibles, le juge judiciaire a condamné la société exploitante et ses responsables pour délit de déversement de substance nuisible dans les eaux souterraines, superficielles ou de la mer ayant entraîné des dommages ou ayant modifié le débit des eaux pour des faits commis du 30 juillet au 13 décembre 2019 et le 10 août 2020 par la deuxième installation<sup>1529</sup>. Il les a également condamné au titre du délit de rejet en eau douce ou pisciculture par personne morale, de substance nuisible au poisson ou à sa valeur alimentaire pour des faits commis du 30 juillet au 5 août 2019 et le 10 août 2020 par la deuxième installation<sup>1530</sup>, du délit de déversement par imprudence ou négligence d'une substance entraînant des modifications du régime normal d'alimentation en eau pour des faits commis le 13 décembre 2019 par la deuxième installation et pour des faits commis les 21 août 2017 et 7 mai 2020 par la première installation ou encore du délit de déversement par imprudence ou négligence d'une substance dans les eaux souterraines, superficielles ou de la mer entraînant des effets nuisibles sur la santé ou des dommages à la flore et la faune pour des faits commis le 22 janvier 2021 par la deuxième installation<sup>1531</sup>. Le juge judiciaire a déclaré la société exploitante et ses dirigeants coupables de manquements à la législation ICPE.

En l'espèce, la deuxième installation de méthanisation exploitée par la société a déposé un dossier de déclaration de son installation en application de la législation ICPE le 14 février 2019. Après avoir réclamé des documents et précisions complémentaires relatifs au dossier afin de l'instruire, la préfecture a procédé à la délivrance de la déclaration préalable en juin 2020. Or, il résulte des enquêtes judiciaires que l'exploitation de l'installation a commencé dès juin 2020 (divers incidents sur le site de l'installation remontent à ce moment). Ainsi, le juge judiciaire reconnaît la société coupable de la contravention d'exploitation d'une installation classée sans déclaration préalable pour des faits commis du 11 juin 2019 au 3 avril 2020 et de

---

<sup>1528</sup> Le percolat est le jus de décharge issu de la fermentation de déchets et de la percolation sous l'effet des précipitations atmosphériques. Il contient de nombreux polluants, comme des métaux lourds. Sur les installations de méthanisation, du percolat se forme au moment du stockage temporaire des intrants de la méthanisation en amont des cuves de méthanisation.

<sup>1529</sup> Ces faits sont réprimés par les articles L. 216-6 al. 1 et à l'article L. 173-8 du code de l'environnement.

<sup>1530</sup> Ces faits sont réprimés aux articles L. 432-2 al. 1, L. 431-3, L. 431-6 et L. 431-7 et à l'article L. 173-8 du code de l'environnement

<sup>1531</sup> Ces faits sont réprimés au premier alinéa de l'article L. 216-6 du code de l'environnement.

la contravention d'exploitation d'une installation sans respecter les mesures prescrites par arrêté pour la protection de l'environnement pour des faits commis du 23 décembre 2019 au 3 février 2020 par la deuxième installation. Ces faits sont réprimés aux articles R. 514-4 al 1, L. 173-5 2° et L. 173-5 2° du code de l'environnement.

En outre, la société a poursuivi l'exploitation de l'unité de méthanisation après qu'un arrêté préfectoral en date du 19 décembre 2019 a ordonné la suspension administrative de l'installation. Par conséquent, le juge judiciaire déclare la société coupable du délit d'exploitation par personne morale d'une installation classée soumise à autorisation malgré la suspension administrative pour des faits commis du 23 décembre 2019 au 21 janvier 2020<sup>1532</sup>.

Le juge assortit chaque condamnation sur le plan délictuel de sanctions : paiement d'une amende et peine d'emprisonnement. Les sanctions prononcées à l'encontre de la société exploitante sont de nature pécuniaire : le paiement d'une amende d'un montant de 200 000 euros pour les faits de pollutions et pour l'exploitation d'une installation classée en violation d'une mesure administrative de suspension et au paiement de deux amendes d'un montant de 500 euros pour les infractions résultant des manquements à la législation ICPE. Les sanctions prononcées à l'encontre du président directeur général et du responsable de l'installation sont mixtes. À titre d'exemple, le président directeur de la société exploitante a été condamné au paiement d'une amende d'un montant de 10000 euros, dont 5000 euros avec sursis et à une peine d'emprisonnement de neuf mois avec sursis.

Dans un jugement rendu par la chambre correctionnelle du tribunal judiciaire de Quimper en date du 16 novembre 2023, une société exploitant une installation de méthanisation a été condamnée sur des motifs similaires<sup>1533</sup>. En l'espèce, 400 m<sup>3</sup> de digestat avaient été déversés dans un cours d'eau proche de l'unité de méthanisation. Cet écoulement avait entraîné la pollution subséquente de l'Aulne et *« ce quelques centaines de mètres en amont du lieu de captage de l'usine d'eau potable du syndicat mixte de l'Aulne. Cette usine desservait cinquante communes du Finistère. Par arrêté, le Préfet du Finistère restreignait l'usage de l'eau entre le*

---

<sup>1532</sup> Ces faits sont réprimés aux articles L. 173-1 §II 3°, L. 171-7, I, L. 171-8, II, 3°, aux articles L. 514-7, L. 512-1 et L. 512-8 du code de l'environnement.

<sup>1533</sup> TJ Quimper, Ch. corr., 16 novembre 2023, n° 1319/23, Inédit.

19 août à 12 heures et le 23 août sur ces communes »<sup>1534</sup>. La société exploitante de l'installation a été reconnue coupable de plusieurs infractions.

En premier lieu, elle a été reconnue coupable de délits tenant à la pollution des eaux ainsi que de la faune et de la flore y résidant. La chambre correctionnelle a reconnu les faits suivants : le déversement par personne morale de substance nuisible dans les eaux souterraines, superficielles ou de la mer et de rejet en eau douce ou piscicole, par personne morale, de substances nuisibles aux poissons ou à sa valeur alimentaire pour des faits commis du 17 août 2020 au 18 août 2020. Le premier est réprimé et sanctionné par les articles L. 216-6, L. 173-8 et L. 173-5 du code de l'environnement tandis que le second l'est par les articles L. 432-2, L. 431-3, L. 431-6, L. 431-7, L. 173-8 et L. 173-5 du code de l'environnement. En l'espèce, le juge relève que le déversement du digestat, qui est « *par nature une matière polluante* » a eu deux conséquences : d'une part de « *rendre impropre la consommation d'eau douce sur une partie importante* » du territoire et d'autre part, de nuire « *à la nutrition du poisson, à sa reproduction et à sa valeur alimentaire* »<sup>1535</sup>. Sur ce fondement, la société exploitante a été condamnée par le tribunal au paiement d'une amende d'un montant de 150000 euros. Le tribunal énumère les motifs justifiant cette peine, à savoir les « *conséquences graves sur l'environnement largement exposées par les parties civiles lors des débats et dans leurs écritures, du trouble dans la vie quotidienne des territoires impactés en plein mois d'août qui ont été privés d'eau potable pendant plusieurs jours, des mesures qui ont dû être prises dans l'urgence à la fois par les élus locaux et par les services de l'État pour juguler les conséquences de la pollution, des négligences graves et anciennes relevées à la fois dans la conception et l'entretien du site dont l'activité à haut risque de pollution exigeait plus de professionnalisme et de contrôle* »<sup>1536</sup>.

En second lieu, la société exploitante a été reconnue coupable de la contravention d'exploitation d'une installation classée sans respecter les mesures de prescription de fonctionnement par arrêté pour des faits commis du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au 18 août 2020. Cette incrimination est réprimée et sanctionnée par les articles R. 514-4-1, L. 512-20, L.511-1, L. 173-5 et L. 173-7 du code de l'environnement. Cette condamnation est fondée sur des constats réalisés par la DREAL de non-respect des conditions de fonctionnement définies par l'arrêté d'autorisation

---

<sup>1534</sup> TJ Quimper, Ch. corr., 16 novembre 2023, n° 1319/23, Inédit.

<sup>1535</sup> *Ibid.*

<sup>1536</sup> *Ibid.*

d'exploiter, lesquelles étaient à « *l'origine de la pollution* ». Sur ce fondement, le tribunal a prononcé une peine d'amende d'un montant de 1500 euros.

Enfin, dans un jugement rendu par la chambre correctionnelle du tribunal judiciaire de Limoges en date du 8 janvier 2024, une société exploitant deux installations de méthanisation sur des communes distinctes a été condamnée sur le fondement pénal<sup>1537</sup>. Les faits réprimés étaient liés à l'exploitation de ces installations : l'absence d'enregistrement de l'installation requis au titre de la législation des ICPE et les dégradations de l'environnement résultant de cette exploitation. En l'espèce, le juge relève que l'exploitation de l'installation a provoqué « *une dégradation substantielle de la flore et de la qualité de l'eau impactées par les écoulements du site* »<sup>1538</sup>. Le juge a ordonné l'homologation de la peine proposée par le procureur de la République après avoir constaté la culpabilité de la société pour les faits décrits. La société prévenue a reconnu les faits reprochés. Elle a été condamnée au paiement d'une amende délictuelle de 20000 euros, dont 5000 euros avec sursis.

Cette première Section a été l'occasion de mettre en évidence l'existence d'un contentieux judiciaire récent en matière de méthanisation. L'exercice de recours en matières civile et pénale est récent (il remonte au début des années 2015). Il vise à assurer le contrôle de l'exploitation des installations de méthanisation après leur mise en service. Ce contrôle *a posteriori* a pour objet de s'assurer que la méthanisation ne porte pas préjudice aux droits des tiers installés à proximité des installations de méthanisation et à l'environnement sur lequel les installations sont implantées. Si le juge judiciaire se montre timide à condamner des exploitants en matière civile, les récentes jurisprudences en matière pénale témoignent de la volonté du législateur de sanctionner sévèrement toute atteinte à l'environnement.

---

<sup>1537</sup> TJ Quimper, Ch. corr., 16 novembre 2023, n° 1319/23, Inédit (Ordonnance d'homologation et statuant sur l'action civile.)

<sup>1538</sup> TJ, Limoges, Ch. corr., 8 janvier 2023, n° 21012000008, Inédit.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Les développements de ce premier Chapitre ont permis de présenter le développement du contentieux de la méthanisation. Dans ce cadre, nous avons cherché à démontrer en quoi son exercice était un moyen de contrôle voire un outil de limitation du développement de l'activité.

L'étude du contentieux nous a conduits à identifier la nature des recours pouvant être dirigés à l'encontre d'une installation de méthanisation, les moments de leur exercice ou encore les moyens invoqués à leur soutien. Pour mener à bien cette étude, nous avons pris le temps d'analyser les fondements juridiques de ces actions ainsi que la jurisprudence rendue par les tribunaux en matière de méthanisation. Pour ce faire, nous avons procédé au recensement de l'ensemble des décisions de justice rendue en la matière.

Les deux Sections du Chapitre reprennent la dichotomie existante entre le contentieux administratif et le contentieux judiciaire. Leur étude respective nous conduit à mener plusieurs observations.

À titre liminaire, il est intéressant de relever qu'au-delà de leur différente nature, les contentieux administratif et judiciaire ont des objets bien distincts. Le premier porte sur la contestation des décisions, des actes et des procédures administratives menée dans le cadre de l'implantation ou de l'exploitation des installations de méthanisation. Le second porte exclusivement sur les conséquences préjudiciables liées à l'exploitation de ces dernières.

En premier lieu, le constat réalisé est celui du développement massif du contentieux en matière de méthanisation directement en lien avec les problèmes d'acceptabilité locale et d'opposition aux projets. Tant la multiplication des recours devant le juge administratif que l'émergence du contentieux devant le juge judiciaire illustrent ce point.

En second lieu, notre étude de la jurisprudence nous permet d'attribuer au contentieux de la méthanisation une fonction de contrôle du respect des prescriptions en matière de protection de l'environnement. Si les moyens invoqués dans le cadre des recours contentieux ne sont pas exclusivement fondés sur le manquement aux dispositions de la législation environnementale, ce dernier apparaît comme le moyen privilégié de contestation. Alors qu'en matière

administrative, les moyens invoqués reposent sur le manquement de respect aux législations environnementales (procédures, intérêts protégés) dans les procédures d'autorisation, ils dénoncent, en matière judiciaire, des atteintes à l'environnement (faits de pollution résultant de l'exploitation des installations de méthanisation).

Dans le Chapitre suivant, nous observerons dans quelle mesure le législateur limite progressivement l'exercice du contentieux, dans la recherche d'un équilibre entre contrôle et entrave au développement de la filière.



## CHAPITRE 2. LA LIMITATION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DE LA METHANISATION

La multiplication du contentieux en matière de développement de projets de méthanisation constitue un frein au développement des projets d'énergies renouvelables. L'ensemble des acteurs de la filière s'accorde pour qualifier les conséquences potentiellement préjudiciables du contentieux sur le développement des projets. Dans l'étude d'impact du projet de la loi relative à l'accélération des énergies renouvelables publiée en mars 2023, les parlementaires ont identifié les risques attachés au foisonnement du contentieux concernant les projets d'installations de production d'énergies renouvelables : « *la multiplication de ces contentieux est préjudiciable au développement des énergies renouvelables* »<sup>1539</sup> et ont cherché à les endiguer.

Deux effets limitant le développement de la méthanisation sont soulignés.

En premier lieu, l'engagement d'une procédure contentieuse crée un risque d'annulation d'une ou des autorisations administratives. Or, une telle sanction a pour conséquence de mettre fin au projet ou d'ordonner une reprise de la procédure *ab initio*.

En second lieu, l'engagement d'une procédure contentieuse crée un risque de ralentissement du développement des projets, en raison de la durée d'instruction des litiges portés devant le juge administratif. Le ralentissement du développement de projets est également lié à la suspension des projets dans l'attente de l'instruction des contentieux (suspension des financements ou des travaux de construction des installations). Lors d'une audition devant la mission d'information relative aux freins à la transition énergétique du Sénat en mai 2019, le ministre chargé de l'énergie soulignait en ce sens que :

*« La multiplication des contentieux et des recours est elle aussi un frein. Beaucoup de gens disent que les procédures sont longues ; en réalité, il y a certes les procédures administratives d'instruction des dossiers – nous les avons déjà raccourcies et sommes prêts à aller encore plus loin –, mais il y a surtout une chose qu'aucun pouvoir politique national ou local ne maîtrise, pas davantage que les entreprises, et qui constitue un aléa majeur : les recours. Leur nombre est important et ceux qui les introduisent sont*

---

<sup>1539</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à l'accélération de la production des énergies renouvelables, ENER2223572L/Bleue-1, 26 septembre 2022.

*déterminés à épuiser toutes les voies possibles, c'est-à-dire, je le rappelle, le tribunal administratif, puis la cour administrative d'appel, enfin le Conseil d'État. Le jugement de ces recours prend du temps – ce n'est pas du tout là une critique à l'égard de nos juridictions administratives : j'en fais simplement le constat »<sup>1540</sup>.*

Alors que le contentieux administratif relatif aux autorisations délivrées au titre de la législation des ICPE et de l'urbanisme est le contentieux historique et majoritaire, nous avons décidé de concentrer notre travail sur l'étude de son régime juridique. Comme nous l'avons précédemment exposé, les recours administratifs sont exercés en amont de l'implantation et de la construction des installations en vue d'empêcher, de bloquer ou de ralentir le développement des projets et de la filière.

Le législateur a souhaité en encadrer l'exercice. Face au constat de la multiplication de ces recours devant le juge administratif, il a souhaité les restreindre en s'efforçant de concilier le fait de permettre l'exercice d'un contrôle sur le développement des projets, notamment au regard de la protection de l'environnement et le fait d'atteindre les objectifs de développement de la filière. Ce travail a été réalisé pour le contentieux applicable afférent aux projets d'installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables parmi lesquelles le biogaz issu de méthanisation.

La limitation du contentieux administratif de la méthanisation s'observe dans la précision des conditions de l'action administrative (Section 1) et dans l'évolution des pouvoirs du juge (Section 2).

## SECTION 1. LES CONDITIONS DE L'ACTION CONTENTIEUSE

Les conditions d'exercice des actions contentieuses ont été définies par le législateur. Elles portent tantôt sur la qualité du requérant, il s'agit des « conditions subjectives » (I), tantôt sur l'action en elle-même, il s'agit alors des « conditions objectives » (II).

---

<sup>1540</sup> Voir l'audition de Monsieur François de Rugy, ministre de la Transition écologique et solidaire en date du 28 mai 2019 dans le cadre des auditions menées par mission d'information relative aux freins à la transition énergétique de l'Assemblée nationale (Assemblée nationale, DIVE J., DUVERGÉ B. (rapp.), *Les freins à la transition énergétique*, Rapport d'information déposé par la mission d'information, tomes I, II, et III, 25 juin 2019, 286 p.).

## ***I. La précision des conditions subjectives de l'action***

Les conditions subjectives d'une action administrative sont les règles de recevabilité qui se rapportent à la personne du requérant ou au rapport existant entre le requérant et l'objet même du recours<sup>1541</sup>. Ces règles définissent les conditions du droit pour agir : elles imposent que le requérant dispose d'une qualité et d'un intérêt à agir. Aussi, lorsque le juge administratif est saisi d'un recours, il s'assure que le requérant justifie à la fois d'une qualité à agir et d'un intérêt à agir, la conjugaison desquels lui donne la qualité pour agir. Alors, le requérant sera recevable à engager une procédure.

La qualité et l'intérêt à agir sont des règles de procédure conditionnant la recevabilité des requêtes. Selon Monsieur le Professeur Denis Alland, les deux notions sont « *proches au point de se confondre, qualité et intérêt se distinguent en ce que la qualité tient à la capacité du requérant, considérant en lui-même à ester en justice ou à représenter une autre personne au nom de laquelle il agit, tandis que l'intérêt concerne la possibilité d'introduire un recours déterminé* »<sup>1542</sup>. En conclusion, la première se rapporte à la personne du requérant alors que le second touche à l'action.

L'intérêt à agir est défini par Monsieur le Professeur Gérard Cornu dans son dictionnaire juridique comme l'importance qui, s'attachant pour le demandeur à ce qu'il demande, le rend recevable à la demande en justice<sup>1543</sup>. À défaut d'intérêt à agir, le demandeur est sans droits pour agir. La qualité à agir est définie, quant à elle comme d'une part le titre auquel est attaché, dans certaines actions, le droit d'agir en justice et d'autre part, la qualité pour agir en justice exigée à peine d'irrecevabilité, du demandeur et du défendeur<sup>1544</sup>. La notion renvoie aux règles communes à l'ensemble des juridictions tant administratives que judiciaires qui gouvernent la possibilité pour une personne physique ou morale à saisir un juge. Cette qualité à agir résulte soit de la qualité requise par la loi, dans les actions réservées à certaines personnes, soit, dans les actions ouvertes à tout intéressé, de la justification d'un intérêt. À défaut de qualité à agir, le demandeur est sans droits pour agir. L'étude de la jurisprudence en matière de méthanisation sur ce point nous permet d'identifier les critères d'appréciation de la recevabilité des recours

---

<sup>1541</sup> « Recevabilité » in *Vocabulaire juridique*, CORNU G., *op. cit.*

<sup>1542</sup> « Intérêt à agir » in *Dictionnaire de la culture juridique*, ALLAND D., RIALS S., *op. cit.*

<sup>1543</sup> « Intérêt à agir » in *Vocabulaire juridique*, CORNU G., *op. cit.*

<sup>1544</sup> « Qualité pour agir » in *Vocabulaire juridique*, CORNU G., *op. cit.*

retenus par le juge. Cette étude nous permettra de noter, qu'à plusieurs égards, la protection de l'environnement constitue le motif et le fondement de la recevabilité de ces actions.

La recevabilité des recours formés par des tiers (A) puis celle des recours formés par des associations de défense de l'environnement (B) seront respectivement étudiées dans le cadre de notre étude sur la définition des conditions subjectives de l'action contentieuse en matière de méthanisation.

## **A. La recevabilité des recours formés par des tiers**

La recevabilité des recours formés par des tiers trouve son fondement dans la reconnaissance de leur droit pour agir, lequel se distingue entre personnes privées (1) et personnes publiques (2).

### ***1) La reconnaissance d'un droit pour agir des personnes privées***

Un droit pour agir contre une autorisation délivrée au titre des législations environnementales (a) et contre un permis de construire (b) a été reconnu aux personnes privées tierces à cette autorisation.

#### **a. contre une autorisation délivrée au titre de la législation des ICPE**

**[Les principes]** Les tiers à une autorisation d'exploiter une installation délivrée à une ICPE peuvent disposer d'un droit pour agir en justice contre cette décision.

Le pouvoir réglementaire a précisé les conditions de reconnaissance d'un intérêt donnant qualité pour agir contre une telle décision.

En vertu de l'article R. 514-3-1 du code de l'environnement, les tiers disposent d'un intérêt à agir en raison des inconvénients ou des dangers que le fonctionnement d'une ICPE présente pour les intérêts protégés par les législations environnementales<sup>1545</sup>. Ces intérêts sont les objectifs associés à la politique environnementale de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et à ceux visés par la législation des ICPE. Ils sont divers et regroupent la commodité du voisinage, la santé, la sécurité et la salubrité publiques, l'agriculture, la

---

<sup>1545</sup> C. énergie, article R. 514-3-1.

protection de la nature et de l'environnement ou encore la conservation des sites et des monuments<sup>1546</sup>.

Les tiers peuvent être des personnes physiques ou morales de droit privé, comme des riverains ou des voisins d'une installation, une société civile ou une société commerciale, *etc.*, ou des personnes publiques. Du recensement de la jurisprudence auquel nous avons procédé, nous avons pu observer que la majorité du contentieux relatif à la délivrance des titres d'exploiter des installations de méthanisation est portée par des tiers<sup>1547</sup>.

Dès lors qu'il est saisi d'un recours de plein contentieux introduit par un tiers à la décision litigieuse, le juge administratif est tenu de vérifier la recevabilité de l'action. Dans ce cadre, il vérifie l'existence d'un intérêt à agir du requérant. Il résulte d'une jurisprudence constante reposant sur la lecture conjointe des articles R. 514-3-1 et L. 511-1 du code de l'environnement, qu'il appartient au juge administratif d'apprécier si les tiers qui contestent un titre d'exploiter *« justifient d'un intérêt suffisamment direct leur donnant qualité pour en demander l'annulation, compte tenu des inconvénients et dangers que présente pour elles l'installation en cause, appréciés notamment en fonction de la situation des intéressés et de la configuration des lieux »*<sup>1548</sup>. La reconnaissance d'un intérêt en matière du plein contentieux des ICPE varie selon la qualification juridique du tiers.

**[Les applications jurisprudentielles en matière de méthanisation]** Les tiers contestant des autorisations délivrées à des unités de méthanisation peuvent être des personnes physiques ou des personnes morales, comme des sociétés civiles immobilières<sup>1549</sup> ou des sociétés commerciales<sup>1550</sup>.

---

<sup>1546</sup> C. énergie, articles L. 211-1 et L. 511-1.

<sup>1547</sup> Recensement des jurisprudences opéré dans le cadre de la présente recherche.

<sup>1548</sup> Concernant l'intérêt à agir des tiers contre une décision prise en matière d'installations classées, le Conseil d'État précise qu' *« il appartient au juge administratif d'apprécier si les tiers personnes physiques qui contestent une décision prise au titre de la police des installations classées justifient d'un intérêt suffisamment direct leur donnant qualité pour en demander l'annulation, compte tenu des inconvénients et dangers que présente pour eux l'installation en cause, appréciés notamment en fonction de la situation des intéressés et de la configuration des lieux »* (CE, 6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> sous-sections réunies, 13 juillet 2012, n° 339592, Sté Moulins Soufflet, mentionné aux tables du recueil Lebon).

Voir, sur la méthanisation : TA Nantes, 1<sup>ère</sup> ch., 2 mai 2023, n° 2112053, Inédit.

<sup>1549</sup> CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 7 mars 2023, n°21NT00131, Inédit.

<sup>1550</sup> CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 21 janvier 2020, n° 18NT01972, Inédit.

En premier lieu, le juge vérifie l'existence d'inconvénients, de dangers ou de nuisances qu'un projet d'installation de méthanisation est susceptible de générer. Il contrôle si ledit projet est de nature à créer une atteinte à un intérêt protégé.

À titre d'exemple, comme nous avons pu le présenter dans le Chapitre précédant, les nuisances olfactives et sonores causées par le fonctionnement d'une unité peuvent constituer des inconvénients et dangers de nature à fonder l'intérêt à agir de tiers contre les titres d'exploiter. Ce moyen est régulièrement invoqué par des riverains d'installations de méthanisation. Dans un arrêt du 13 mars 2020, la cour d'appel de Nantes a reconnu un intérêt suffisamment direct donnant qualité à deux personnes physiques pour demander l'annulation d'un arrêté préfectoral autorisant l'exploitation d'une unité au motif que l'installation était susceptible de causer des inconvénients en raison des émissions olfactives et des nuisances sonores inhérentes à l'installation<sup>1551</sup>.

De même, les risques de pollution des sols et des cours d'eau causés par le fonctionnement d'une installation de méthanisation sont des inconvénients et dangers de nature à fonder l'intérêt à agir de tiers contre son exploitation. Dans un arrêt du 7 mars 2023, la cour administrative de Nantes a reconnu l'intérêt à agir de deux requérants sur ce fondement au motif que l'unité litigieuse était susceptible de générer des pollutions des sols et des cours d'eau dans ses environs<sup>1552</sup>.

Les dangers et risques d'accidents et d'incendie, comme les risques de fuite de gaz attachés au fonctionnement d'une unité sont des inconvénients et dangers de nature à fonder l'intérêt à agir de tiers contre son exploitation. À titre d'exemple, la cour administrative de Nantes a reconnu l'intérêt à agir de deux requérants en annulation d'un arrêté d'autorisation d'une unité de méthanisation et de son plan d'épandage du digestat au motif que son exploitation présenterait « *des dangers d'incendie, ainsi qu'un éventuel risque de fuite de gaz* »<sup>1553</sup>. Une solution identique a été retenue par la cour administrative d'appel de Nantes dans un arrêt du 21 janvier 2020. Cette dernière a admis que le fonctionnement de l'installation projetée présentait de multiples dangers pour la société requérante, comme des risques d'incendies ou de fuites de gaz et des inconvénients en termes d'odeurs et de bruits. L'ensemble de ces nuisances est de nature

---

<sup>1551</sup> CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 13 mars 2020, n° 18NT04486, Inédit.

<sup>1552</sup> CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 7 mars 2023, n° 21NT00131, Inédit, cons. 5 et 6.

<sup>1553</sup> *Ibid.*

à affecter les conditions d'exploitation de la société demanderesse, ce qui fonde l'intérêt à agir au sens de l'article L. 514-3-1 du code de l'environnement<sup>1554</sup>.

En second lieu, le juge administratif apprécie l'intérêt des requérants au regard de leur situation vis-à-vis de l'installation et de la configuration des lieux.

Le premier critère apprécié est la proximité géographique entre un requérant et l'installation à laquelle se rapporte la décision litigieuse. Le législateur français et la jurisprudence administrative ont précisé les conditions dans lesquelles la qualité de « riverain » ou de « voisin » d'un projet d'installation de méthanisation pouvait permettre de caractériser un intérêt à agir.

La proximité géographique d'une personne physique est analysée à l'aune de la proximité de son habitation avec le projet d'installation, qu'il en soit propriétaire<sup>1555</sup> ou simplement locataire<sup>1556</sup>. Ce critère de la proximité géographique s'apprécie à la date de la décision contestée. Il résulte d'une lecture *a contrario* de l'article L. 514-6 III du code de l'environnement que seuls les tiers installés à proximité d'une installation avant la date de la décision contestée sont en mesure d'invoquer cette proximité<sup>1557</sup>. Les personnes physiques installées à proximité d'un projet susceptible de créer des nuisances olfactives ou sonores présentent un intérêt leur donnant qualité à agir contre une décision relative à ce projet. Le tribunal administratif de Nantes a reconnu l'intérêt de deux requérants pour demander l'annulation de l'enregistrement d'une installation dans un jugement du 2 mai 2023. Pour fonder sa décision, le juge a relevé la proximité de l'installation avec les habitations des deux individus, lesquelles étaient « *distantes respectivement de 80 et 262 m de l'installation en cause* »<sup>1558</sup>.

La proximité géographique est également appréciée lorsque le requérant est une personne morale. Le juge administratif contrôle alors la proximité des parcelles ou des installations dont le requérant a la propriété ou sur lesquelles il a des droits. Dans un arrêt du 21 janvier 2020, la cour d'appel de Nantes a analysé la proximité géographique entre une installation et les

---

<sup>1554</sup> CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 21 janvier 2020, n° 18NT01972, Inédit.

<sup>1555</sup> CE, 6<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 26 juillet 1985, n° 35024, Union régionale défense env., nature et vie urbaine, publié au recueil Lebon.

<sup>1556</sup> TA Rennes, 1<sup>ère</sup> ch., 25 février 1997, n° 963124, Inédit.

<sup>1557</sup> C. environnement, article L. 514-6, issu de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et modifié par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme, publiée au JORF n°221 du 24 septembre 2015.

<sup>1558</sup> TA Nantes, 1<sup>ère</sup> ch., 2 mai 2023, n° 2112053, Inédit.

parcelles détenues par la société civile immobilière<sup>1559</sup>. Elle a retenu que les parcelles dont la société civile immobilière est propriétaire étaient « *mitoyennes de la parcelle cadastrée section ZW no 85 sur laquelle est prévue l'installation projetée* ». À l'appui, le juge a retenu que la maison d'habitation de gardiennage de la propriété de la société se trouvait « *à quelques dizaines de mètres de l'installation projetée, tandis que le hangar implanté sur la parcelle no 70 sera partiellement enclavé par l'unité de méthanisation et les installations de stockage des digestats* »<sup>1560</sup>. Dans un autre arrêt, en date du 13 mars 2020, la cour a reconnu une proximité géographique immédiate entre une installation de méthanisation et une société commerciale, au regard d'un hangar pris à bail par cette société en vue d'entreposer du matériel nécessaire à son activité<sup>1561</sup>.

Le second critère apprécié est la situation générale de l'environnement sur lequel est projetée la construction et l'implantation de l'installation. La configuration des lieux, les modalités de fonctionnement de l'installation et les mesures prises visant à réduire tous, inconvénients, ou danger lié à son fonctionnement sont prises en compte pour le contrôle de recevabilité. L'arrêt de la cour d'appel de Nantes du 13 mars 2020 illustre l'appréciation casuistique. En l'espèce, deux requérants avaient présenté une requête en annulation d'un arrêté préfectoral autorisant l'exploitation d'une installation de méthanisation auprès du tribunal administratif de Rennes. Cette demande a été rejetée par jugement du 19 octobre 2018 au motif qu'elle était irrecevable<sup>1562</sup>. Après avoir noté la proximité géographique entre le lieu d'implantation de l'installation de méthanisation et les habitations des requérants, la cour d'appel, quant à elle, a retenu la recevabilité de l'action.

D'une part, la cour a écarté l'existence de risques pour la sécurité publique liée à l'augmentation du trafic routier sur la voie communale utilisée par les requérants pour rejoindre leur habitation et par les véhicules amenés à desservir l'installation, de nature à caractériser un intérêt à agir des requérants. Pour écarter ce moyen, elle s'est appuyée sur une étude réalisée par un bureau d'étude spécialisé ainsi que par le fait que la voie était empruntée de longue date par des véhicules agricoles. L'implantation de l'installation de méthanisation ne crée pas de danger supplémentaire.

---

<sup>1559</sup> CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 21 janvier 2020, n° 18NT01972, Inédit.

<sup>1560</sup> *Ibid.*

<sup>1561</sup> CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 13 mars 2020, n° 18NT04486, Inédit.

<sup>1562</sup> TA Rennes, 19 octobre 2018, n° 1505545, Inédit.



D'autre part, la cour a écarté l'existence de nuisances acoustiques de nature à caractériser un intérêt à agir des requérants. Les études réalisées après la mise en service de l'installation démontraient le respect des règles en matière de bruit. Or, les requérants n'apportaient pas la preuve que les nuisances liées au bruit dont ils font état provenaient du fonctionnement de l'installation.

Enfin, elle a admis que les requérants « *au regard de leur situation, de la configuration des lieux et des modalités de fonctionnement de l'installation, laquelle génère occasionnellement des nuisances olfactives, [subissaient] des risques ou des inconvénients pour la commodité du voisinage du fait du fonctionnement de l'usine de méthanisation* » sont de nature à justifier un intérêt suffisamment direct leur donnant qualité pour demander l'annulation d'un arrêté autorisant une installation de méthanisation<sup>1563</sup>.

#### b. contre une décision délivrée au titre de la législation d'urbanisme

**[Les principes]** Les tiers à un permis de construire qui a été délivré à une installation disposent du droit pour agir en justice contre cette décision dans les conditions définies par l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme.

Un tiers n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre une telle décision que si la construction projetée est « *de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance* » d'un bien sur lequel ce tiers dispose de droit particulier (propriété, bail, promesse de vente, etc.). Le requérant doit faire état de tous les éléments de nature à établir que l'atteinte résultant du projet est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien.

**[Les applications jurisprudentielles en matière de méthanisation]** L'étude d'une jurisprudence nous permet d'identifier les conditions de qualification de l'intérêt à agir.

---

<sup>1563</sup> CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 13 mars 2020, n° 18NT04486, Inédit, cons. 6 à 9.

D'une part, le juge administratif admet l'existence de nuisances pour le tiers résultant de l'implantation ou de l'exploitation de l'installation. Les décisions jurisprudentielles se distinguent selon la nature des nuisances liées à la construction du projet qui sont invoquées.

Une nuisance visuelle liée à un projet de construction d'une unité de méthanisation peut justifier l'existence d'un intérêt à agir contre son permis de construire. Dans un jugement en date 20 juillet 2023, le tribunal administratif de Strasbourg a aussi reconnu l'intérêt à agir de riverains du projet pour contester la délivrance d'un permis de construire une installation. En l'espèce, le juge a considéré l'ampleur du projet contesté et la situation géographique du terrain sur lequel il était implanté. Il a admis l'existence de nuisances visuelles pour des riverains « *qui [résidaient] à une distance comprise entre 170 et 420 mètres du projet et auront, en raison du paysage plat et très ouvert, une vue directe sur les installations projetées* »<sup>1564</sup>.

Des nuisances olfactives et sonores liées à un projet de construction d'une unité de méthanisation peuvent justifier l'existence d'un intérêt à agir contre le permis de construire cette installation. Dans un jugement du 2 mai 2023, le tribunal administratif de Nantes a reconnu l'intérêt de requérants contre un permis de construire d'une unité sur ce fondement. Il a admis que l'implantation du projet à proximité des habitations des requérants était « *susceptible de créer des nuisances, notamment olfactives et sonores, et d'entraîner une perte de valeur de leurs propriétés* », lesquelles étaient de nature à justifier l'intérêt à agir des requérants<sup>1565</sup>.

D'autre part, le juge administratif apprécie la proximité géographique entre l'habitation du tiers ou son siège social et le projet de construction litigieux. Le voisin immédiat d'un projet de construction justifie d'un intérêt à agir pour contester la délivrance d'une autorisation au titre du droit de l'urbanisme. Le voisin immédiat doit faire état devant le juge « *d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction eu égard à sa situation*

---

<sup>1564</sup> TA Strasbourg, 7<sup>ème</sup> ch., 20 juillet 2023, n° 2200506, Inédit.

Dans cette affaire, plusieurs riverains ont déposé un recours gracieux contre le permis de construire délivré à la société METHA 2S concernant une unité de méthanisation, sur la commune de Rittershoffen. Leur requête ayant été rejetée, ils demandent au tribunal administratif de Strasbourg d'annuler l'arrêté et les décisions rejetant les recours gracieux. Par décision du 20 juillet 2023, le juge administratif rejette la demande d'annulation du permis de construire.

Concernant l'appréciation de l'intérêt à agir des requérants, le juge rappelle au considérant 4 : « *Il ressort des pièces du dossier que les requérants, s'ils ne sont pas les voisins immédiats du projet, résident à une distance comprise entre 170 et 420 mètres du projet et auront, en raison du paysage plat et très ouvert, une vue directe sur les installations projetées. Compte tenu de la nature et de l'ampleur de ce projet relatif à une unité de méthanisation prévoyant notamment plusieurs réservoirs à digestat d'environ 10 à 12 mètres de hauteur et un hall de 3000 mètres carrés, ils doivent être regardés comme ayant un intérêt pour agir. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'absence d'intérêt pour agir doit être écartée.* »

<sup>1565</sup> TA Nantes, 1<sup>ère</sup> ch., 14 mars 2023, n° 2105008, Inédit.

*particulière* »<sup>1566</sup>. La proximité géographique est appréciée au cas par cas par le juge du fond, dans le cadre de son appréciation souveraine.

L'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Bordeaux le 23 mai 2023 illustre ce point. En l'espèce, les différents requérants justifiaient d'un intérêt à agir contre le permis de construire de l'unité de méthanisation dans la mesure où leurs parcelles étaient mitoyennes de celle du projet ou situées dans un rayon compris entre 600 et 800 mètres de l'unité de méthanisation projetée. De plus, en l'espèce, dans la mesure où les déchets utilisés pour la production étaient stockés en extérieur avant incorporation dans le digesteur et que l'unité procédait à un épandage de son digestat, le projet est de nature à créer des nuisances olfactives<sup>1567</sup>.

## ***2) La reconnaissance d'un droit pour agir des personnes publiques***

Les droits pour agir contre une autorisation délivrée au titre de la législation des ICPE et au titre de la législation d'urbanisme ont été respectivement reconnus aux personnes publiques tierces à cette autorisation (a). De récentes décisions jurisprudentielles en matière de méthanisation illustrent l'exercice de ce droit (b).

### **a. Le droit d'agir des personnes publiques contre une décision délivrée au titre de la législation ICPE et d'urbanisme**

En application de la législation environnementale, les personnes publiques sont fondées à demander l'annulation des autorisations prises au titre de la législation ICPE dès lors qu'elles justifient d'un intérêt pour agir conformément aux dispositions de l'article R. 514-3-1 du code de l'environnement.

En application de la législation d'urbanisme, les personnes publiques sont fondées à contester les décisions relatives à l'occupation ou l'utilisation des sols dans les conditions définies par le code de l'urbanisme<sup>1568</sup>. À noter qu'il n'existe pas de condition à la reconnaissance d'un intérêt à agir de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements contre de telles décisions.

---

<sup>1566</sup> TA Strasbourg, 7<sup>ème</sup> ch., 20 juillet 2023, n° 2200506, Inédit.

<sup>1567</sup> CAA Bordeaux, 4<sup>ème</sup> ch., 23 mai 2023, n° 21BX00134, Inédit.

<sup>1568</sup> C. urbanisme, article L. 600-1-2.

Toute autre personne publique doit remplir les conditions définies pour les tiers à une décision définies à l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme.

## b. Les applications jurisprudentielles en matière de méthanisation

La jurisprudence a précisé son appréciation en matière de recevabilité des actions présentées par des personnes publiques contre des permis de construire ou des titres d'exploiter des installations de méthanisation.

La commune voisine de celle sur laquelle est projetée la construction d'une installation de méthanisation peut bénéficier d'un droit à agir pour demander l'annulation du permis de construire de cette installation.

Dans un arrêt en date du 14 décembre 2021, la cour d'appel de Douai a reconnu le droit à agir d'une commune contre l'octroi d'un permis de construire une installation de méthanisation. En l'espèce, une commune voisine du terrain d'implantation de l'installation avait présenté une requête devant le tribunal administratif d'Amiens en annulation du permis de construire de l'installation et de son permis modificatif. Ces demandes ont été rejetées par ordonnance en date du 16 septembre 2020 au motif que la demande de la commune voisine était irrecevable dès lors qu'elle ne justifiait pas d'un intérêt pour agir contre le permis de construire. La commune requérante a fait appel de ce jugement.

La cour administrative d'appel a annulé l'ordonnance et jugé la requête recevable au motif qu'il existait des incidences directes et certaines de la construction de l'installation et de ses raccordements aux réseaux de gaz naturel sur les intérêts dont la commune requérante avait personnellement la charge. En l'espèce, l'installation était située à 90 mètres d'un terrain de la commune et que les travaux d'extension des réseaux d'eau et de gaz nécessaires sont réalisés sur le domaine public de la commune. En outre, l'aménagement était réalisé à proximité d'une rivière protégée par le plan local d'urbanisme de la commune<sup>1569</sup>. Il résulte de cet arrêt qu'une commune voisine d'un projet de construction d'une unité de méthanisation justifie d'un intérêt à agir à l'encontre du permis de construire du projet dès l'instant où les constructions litigieuses sont susceptibles d'avoir des incidences, directes ou indirectes sur les terrains lui appartenant.

---

<sup>1569</sup> CAA Douai, 1<sup>ère</sup> ch., formation à 3, 14 décembre 2021, n° 20DA01786, Inédit, cons. 6 à 9 ; TA Amiens, 4<sup>ème</sup> ch., 4 juillet 2023, n° 2104245, Inédit.

## **B. La recevabilité des recours formés par des associations**

La recevabilité des recours présentés par des associations se distingue selon l'objet du recours : contre les titres d'exploiter des ICPE (1) ou contre les permis de construire (2) délivrés aux installations de méthanisation.

### ***1) L'intérêt à agir des associations contre les autorisations délivrées au titre des législations environnementales***

Alors qu'un intérêt à agir des associations de protection de l'environnement a été reconnu pour contester des titres d'exploiter (a), la jurisprudence en matière de méthanisation illustre l'usage de ce droit (b).

#### **a. Le cadre juridique**

Une association qui a pour but la défense, la protection et l'amélioration de l'environnement peut disposer d'un intérêt pour agir en justice devant la juridiction administrative dans les conditions définies à l'article L. 142-1 du code de l'environnement. En vertu de cette disposition, toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement *« peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci »*<sup>1570</sup>.

De plus, un cadre dérogatoire a été mis en place par le législateur. Une présomption irréfragable quant à l'intérêt à agir des associations de protection de l'environnement agréées au titre du droit de l'environnement a été créée. Aux termes de l'article L. 142-1, toute association de protection de l'environnement agréée justifie *« d'un intérêt à agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément »*. En complément, l'article L. 141-1 du code de l'environnement prévoit les conditions d'agrément d'une association. Un tel agrément peut être délivré lorsque l'association répond à deux conditions cumulatives : être régulièrement déclarée et exercer des activités *« dans le domaine de la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, de*

---

<sup>1570</sup> C. environnement, article L. 142-1, al. 1.

*l'amélioration du cadre de vie, de la protection des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, œuvrant principalement pour la protection de l'environnement* »<sup>1571</sup>. Ainsi, toute association de protection de l'environnement agréée au conformément à la législation environnementale justifie d'un intérêt pour agir contre une décision administrative ayant un rapport direct avec son objet et ses activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elle bénéficie de l'agrément. Si l'agrément d'une association au titre du droit de l'environnement crée une présomption d'intérêt à agir, cet agrément n'est pas une condition de recevabilité d'une action d'une association. Le juge administratif a reconnu l'intérêt à agir d'associations ne disposant pas de tels agréments.

## b. Les applications jurisprudentielles en matière de méthanisation

La jurisprudence a reconnu l'intérêt à agir d'associations pour contester les décisions relatives aux installations de méthanisation. Le juge administratif admet qu'une association ayant pour objet d'assurer la protection de l'environnement puisse avoir un intérêt à agir afin de contester la délivrance d'autorisations d'exploiter une unité de méthanisation.

L'intérêt à agir des associations agréées pour la protection de l'environnement a été reconnu à plusieurs reprises.

Dans un arrêt du 23 mai 2023, la cour administrative d'appel de Bordeaux a déclaré recevable l'action en annulation d'un arrêté préfectoral enregistrant une installation de méthanisation intentée par une association agréée<sup>1572</sup>. En l'espèce, une association et plusieurs riverains avaient demandé l'annulation d'un arrêté préfectoral autorisant une unité de méthanisation devant le tribunal administratif de Limoges. Alors que ce dernier a annulé l'arrêté litigieux par jugement en date du 12 novembre 2020, la société exploitante a formé un appel devant la cour administrative de Bordeaux. La cour d'appel a écarté les prétentions de la société appelante. À cette occasion, elle a détaillé les conditions d'appréciation de l'intérêt à agir d'une association dans le cadre des contentieux relatifs aux titres d'exploiter des ICPE. Dans un premier temps, elle a analysé l'objet de l'association, à savoir « *d'étudier les problèmes généraux et particuliers posés par la défense et la protection de la nature, des sites urbains et naturels, de*

---

<sup>1571</sup> C. environnement, article L. 142-1.

<sup>1572</sup> CAA Bordeaux, 4<sup>ème</sup> ch., 23 mai 2023, n° 21BX00134, Inédit.

*l'environnement et d'une manière générale, les problèmes d'écologie ; de participer à la lutte contre les pollutions de tous les milieux ; d'exercer toute action ou démarche, tant auprès des pouvoirs publics qu'auprès de toute juridiction »*<sup>1573</sup>. Dans un second temps, elle analyse la nature de la décision litigieuse : l'enregistrement d'une unité de méthanisation et de sites de stockage sur le territoire de deux communes. Or, les communes étaient implantées sur le territoire sur lequel portent les actions de l'association requérante. En conclusion, la cour a admis que l'association justifiait d'un intérêt à contester l'arrêté d'enregistrement d'une unité de méthanisation compte tenu de « *son objet social et de la nature de l'arrêté attaqué* »<sup>1574</sup>.

De même, dans un jugement du tribunal administratif de Rennes en date du 7 décembre 2023, ce dernier a déclaré recevables les recours formés par deux associations en annulation d'un arrêté d'enregistrement d'une installation. Le juge administratif a retenu que les recours de ces associations étaient recevables « *dès lors qu'elles, l'une et l'autre, [bénéficiaient] d'un agrément conformément à l'article L. 142-1 du code de l'environnement, leur permettant d'agir contre les projets ayant des impacts environnementaux et que les procédés de méthanisation sont susceptibles d'avoir une incidence sur la qualité de l'eau et la biodiversité* »<sup>1575</sup>.

Un intérêt donnant qualité à agir contre des décisions prises en application de la législation ICPE des associations non agréées pour la protection de l'environnement a également été reconnu par le juge administratif. Dans ce cas, le juge apprécie l'objet social de l'association et son périmètre géographique. Dans un jugement en date du 2 mai 2023, le tribunal administratif de Nantes a déclaré recevable l'action d'une association ne disposant pas d'un agrément en annulation d'un arrêté préfectoral enregistrant une unité. Le tribunal a considéré que l'association justifiait d'un intérêt direct et certain lui donnant qualité à agir nonobstant son absence d'agrément, dès lors que son objet social était de « *lutter contre les risques, pollutions générées notamment par les installations classées susceptibles de concerner le cadre de vie, les espaces naturels et avoisinants ou la propriété des habitants* » de la commune et des villages environnements<sup>1576</sup>. Pour le juge administratif, l'objet social de l'association justifiait donc l'intérêt à agir contre l'implantation d'une installation sur le territoire de la commune précisément nommée dans les statuts de l'association.

---

<sup>1573</sup> CAA Bordeaux, 4<sup>ème</sup> ch., 23 mai 2023, n° 21BX00134, Inédit.

<sup>1574</sup> *Ibid.*

<sup>1575</sup> TA Rennes, 3<sup>ème</sup> ch., 7 décembre 2023, n° 2101752, Inédit.

<sup>1576</sup> TA Nantes, 1<sup>ère</sup> ch., 2 mai 2023, n° 2112053, Inédit.

## **2) *L'intérêt à agir des associations contre les permis de construire***

Alors qu'un intérêt à agir des associations a été reconnu pour contester les permis de construire (a), la jurisprudence en matière de méthanisation illustre l'usage de ce droit (b).

### **a. Le cadre juridique**

Une association est susceptible de disposer d'un droit à agir contre la délivrance d'un permis de construire une installation de méthanisation.

L'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme consacre le principe selon lequel une association peut présenter un intérêt de nature à constituer un droit à agir pour former un recours en excès de pouvoir contre une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le code de l'urbanisme<sup>1577</sup>. L'article L. 600-1-1 du même code précise une condition de recevabilité supplémentaire. En effet, en matière de contentieux d'urbanisme, une association n'a un intérêt à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt de ses statuts en préfecture est intervenu au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire. Cette mesure a pour objet de limiter les modifications des statuts d'associations réalisées dans l'unique but de contester l'implantation des projets. Cette disposition traduit le souci du législateur de maîtriser l'exercice des recours contre les nouveaux projets.

### **b. Les applications dans le contentieux spécifique aux installations de méthanisation**

La jurisprudence administrative reconnaît l'intérêt à agir d'associations pour contester les permis de construire d'installations de méthanisation.

Le juge administratif admet qu'une association ayant pour objet d'assurer la protection de l'environnement puisse avoir un intérêt à agir pour demander l'annulation d'un permis de construire. Il a défini les conditions de recevabilité d'un recours contre un permis de construire en se fondant sur l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, et affirmé le principe selon lequel *« tout requérant qui saisit le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir tendant à*

---

<sup>1577</sup> Sur la reconnaissance de qualité contre un permis de construire une installation d'une association qui a pour objet la défense de l'environnement (CE, 2<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 28 octobre 1987, n° 58096, Association défense sites et paysages, publié au recueil Lebon et CE, 6<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 26 juillet 1985, n° 35024, Union régionale défense env., nature et vie urbaine, publié au recueil Lebon).



*l'annulation d'un permis de construire (doit) préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, en faisant état de tous éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien »*<sup>1578</sup>.

*A contrario*, plusieurs jugements ont reconnu l'irrecevabilité de requêtes en annulation présentées par des associations en raison d'un défaut d'intérêt à agir.

Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a rejeté une requête en annulation d'un permis de construire présentée par une association au motif que cette requérante ne présentait pas un intérêt à agir dans un jugement en date du 29 juin 2023<sup>1579</sup>. En l'espèce, l'association avait présenté une requête en annulation d'un permis de construire d'une unité de méthanisation et de son permis de construire modificatif<sup>1580</sup>. Le juge a détaillé sa méthode d'appréciation au visa de l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme. Il résulte de cet article qu'une association n'est recevable à demander l'annulation pour excès de pouvoir d'un permis de construire d'une installation de méthanisation que si elle a déposé ses statuts en préfecture au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire. Dans un premier temps, il appartient au juge administratif de vérifier que cette condition est remplie. Puis, dans un second temps, ce dernier apprécie si l'association requérante « *justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre la décision qu'elle attaque en se fondant sur les statuts tels qu'ils ont été déposés à la préfecture au moins un an avant la date de l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire* »<sup>1581</sup>.

En premier lieu, dans le cadre de son appréciation d'espèce, le tribunal administratif a vérifié que les statuts avaient été régulièrement adoptés, et ce, un an avant la date d'affichage des demandes de permis de construire. Les statuts de l'association ont été déposés lors de sa création en 2008 et ont été modifiés entre 2015 et 2018. La dernière modification des statuts a été adoptée le 1<sup>er</sup> octobre 2020 et déposée en préfecture le 20 novembre 2020. Or, les demandes de permis initial et modificatif litigieux ont été affichées en mairie, respectivement les 2 août 2019 et 9 avril 2021. Dès lors, en application de l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme, le juge

---

<sup>1578</sup> CAA Bordeaux, 4<sup>ème</sup> ch., 23 mai 2023, n° 21BX00134, Inédit, cons. 3.

<sup>1579</sup> TA Châlons-en-Champagne, 1<sup>ère</sup> ch., 29 juin 2023, n° 2001297, Inédit.

<sup>1580</sup> *Ibid.*

<sup>1581</sup> *Ibid.*

administratif écarte la demande de l'association fondée sur la version des statuts déposés en préfecture le 20 novembre 2020. Les modifications explicites des statuts visant à fonder l'intérêt à agir de l'association ont été écartées. Le juge en a déduit que « *l'intérêt pour agir de l'association requérante doit être apprécié, s'agissant de ses conclusions dirigées contre le permis de construire initial, au regard de ses statuts modifiés le 4 décembre 2015 et déposés en préfecture le 25 février 2016 et, s'agissant de ses conclusions dirigées contre le permis de construire modificatif, au regard de ses statuts modifiés le 6 avril 2018 et déposés en préfecture le 29 mars 2019* »<sup>1582</sup>.

En second lieu, le juge administratif a apprécié l'existence d'un intérêt à agir de l'association au regard des statuts ainsi déterminés. D'une part, le juge administratif note que la contestation d'un permis de construire de l'installation n'entrant pas dans les missions de l'association, tels que définies dans les statuts de l'association pris en compte, cette dernière ayant pour objet « *d'assurer la préservation de l'intégrité et de l'authenticité des coteaux, maisons et caves de Champagne* » (biens qui ont été inscrits en 2015 sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO). Or, l'installation de méthanisation était implantée sur un territoire proche de ces biens, dite en « zone d'engagement », qui n'entrait pas dans le périmètre des missions de l'association. D'autre part, le juge administratif a constaté que les statuts rédigés ne prévoyaient pas la possibilité d'engager toutes actions contentieuses (il soulignait que ces derniers sont rédigés « *en des termes particulièrement généraux, ne prévoient pas, au titre de ses moyens d'action, la possibilité d'engager une action contentieuse en matière d'urbanisme* »<sup>1583</sup>).

Le tribunal administratif de Nantes a retenu la même solution dans un jugement en date du 2 novembre 2023<sup>1584</sup>. En l'espèce, le juge était saisi d'une demande en annulation d'un arrêté préfectoral délivrant un permis de construire une installation de méthanisation à sa société exploitante. Cette demande était présentée par une association de riverains. Aux termes de ses statuts, l'association requérante avait pour objet d'assurer la « *vigilance et protection du cadre de vie, de l'environnement, de l'urbanisme et du patrimoine des habitants* » d'une commune<sup>1585</sup>.

---

<sup>1582</sup> TA Châlons-en-Champagne, 1<sup>ère</sup> ch., 29 juin 2023, n° 2001297, Inédit, cons. 4 : Le juge administratif énonce que : « *l'association requérante ne peut utilement se prévaloir de ses statuts, complétés le 1er octobre 2020, afin de prévoir la préservation de l'ensemble géographique, culturel et historique dénommé " zone d'engagement " ainsi que la possibilité d'engager toute action contentieuse, ces modifications de l'objet statutaire n'ayant pas été déclarées en préfecture au moins un an avant l'affichage en mairie des demandes de permis de construire contestés* ».

<sup>1583</sup> TA Châlons-en-Champagne, 1<sup>ère</sup> ch., 29 juin 2023, n° 2001297, Inédit.

<sup>1584</sup> TA Nantes, juge des référés, 2 novembre 2023, n° 2314739, Inédit.

<sup>1585</sup> TA Nantes, juge des référés, 2 novembre 2023, n° 2314739, Inédit.

Or, le projet de construction de l'installation était établi à 600 mètres des habitations de la commune. L'association ne justifiait pas, à l'appui de sa demande, que le projet de construction était de nature à porter atteinte aux intérêts qu'elle défend au regard de son objet statutaire matériel et de son périmètre géographique d'intervention. En conséquence, le juge administratif a admis une fin de non-recevoir à cette demande au motif de l'absence d'intérêt à agir de l'association.

L'étude de la jurisprudence nous montre une appréciation stricte des conditions de recevabilité des tiers. En conclusion, les conditions subjectives de l'action renvoient aux conditions de recevabilité des recours tenant à l'intérêt et à la qualité des requérants. L'interprétation des règles en la matière a été précisée par le juge administratif dans le cadre d'un contentieux foisonnant en matière de méthanisation. Pour compléter notre étude des conditions de l'action contentieuse, il est nécessaire de porter notre attention sur les conditions objectives de l'action.

## ***II. L'évolution des conditions objectives de l'action***

Les conditions objectives d'une action administrative sont les règles de recevabilité qui se rapportent à l'action et non à la personnalité du requérant. Cet encadrement porte aussi bien sur les conditions d'exercice des recours que sur les conditions d'instruction des recours présentés devant le juge administratif. À travers l'édiction de ces conditions, le législateur souhaite limiter les effets du contentieux sur le développement des filières vertueuses de production d'énergies renouvelables.

La détermination du régime contentieux est périlleuse dès lors que cet encadrement répond à des enjeux contradictoires. Le législateur entend garantir l'exercice du droit au recours effectif et le contrôle sur le développement de la filière tout en limitant l'impact du contentieux sur l'essor de la filière en simplifiant et en accélérant les procédures. C'est la raison pour laquelle les règles en la matière ne sont pas stabilisées et évoluent au gré des retours d'expérience des développements de projets.

Pour illustrer cette adaptation des conditions d'exercice et d'instruction de l'action en matière de contentieux du développement des énergies renouvelables, nous observerons respectivement l'évolution des délais de recours pour agir (A) et la mise en place d'une obligation de notification préalable à l'action (B).

## A. L'évolution des délais de recours

Parmi les conditions de recevabilité d'une action contentieuse, figurent les délais pour agir ou « délais de l'action ». Ils désignent les espaces de temps déterminés avant l'expiration desquels un acte ou une formalité doit être accompli à peine d'irrecevabilité. Ainsi, la notion de « délais de recours » renvoie au laps de temps pendant lequel il est possible, pour un requérant, de présenter un recours devant une juridiction et à l'issue duquel le recours est irrecevable. Les délais pour agir se distinguent selon la juridiction devant laquelle est portée une action contentieuse, l'objet de cette dernière et la personnalité du requérant. Le cadre relatif aux délais de recours a fait l'objet de récentes modifications par le pouvoir législatif et réglementaire ayant pour objectif d'accélérer le contentieux et l'harmonisation entre les régimes.

Le décret n° 2022-1379 du 29 octobre 2022 précise le régime contentieux applicable aux décisions relatives aux installations de production d'énergie renouvelable. Le texte modifie les délais pour agir et contester les décisions administratives et crée l'article L. 311-6 du code de la justice administrative. Cette disposition pose du principe selon lequel le délai de recours contentieux contre ces décisions est de deux mois « *à compter du point de départ propre à chaque réglementation* », étant précisé que ce délai n'est pas prorogé par l'exercice d'un recours administratif<sup>1586</sup>. La publication de ce texte est intéressante. Dans un sens, elle manifeste la réduction progressive des délais de recours contentieux concernant les décisions relatives aux installations classées. Elle traduit l'objectif d'accélération des procédures contentieuses. Dans l'autre sens, elle assure une harmonisation des régimes contentieux en matière de contestation des décisions administratives se rapportant aux installations de méthanisation.

L'adoption de ce texte s'inscrit dans un mouvement de réduction des délais pour agir en justice. Le décret n° 2022-1379 du 29 octobre 2022 uniformise les régimes contentieux et s'inscrit dans la continuité d'un mouvement de réduction des délais pour agir en justice. Comme le relève la doctrine, le délai pour agir contre les décisions administratives délivrées aux installations de production d'énergie renouvelable en matière ICPE a été réduit de 4 ans à 2 ans en quelques années<sup>1587</sup>.

Progressive, la réduction des délais de recours a été opérée en trois temps.

---

<sup>1586</sup> C. environnement, article L. 311-6.

<sup>1587</sup> LAMOUREUX M., *Droit de l'énergie*, op. cit., par. 644, p. 511.

Dans un premier temps, l'article R. 514-3-1 du code de l'environnement créé par le décret n° 2010-1701 du 30 décembre 2010 applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2011 précise un délai pour agir d'un an pour agir aux « *tiers, personnes physiques ou morales, les communes intéressées ou leurs groupements, en raison des inconvénients ou des dangers que le fonctionnement de l'installation présente* » pour les intérêts défendus par la législation environnementale, à compter de la publication ou de l'affichage de ces décisions<sup>1588</sup>.

Dans un second temps, les conditions d'exercice des recours contre les décisions relatives aux ICPE et aux IOTA et celles relatives aux ICPE soumises à autorisation environnementale ont été définies par le pouvoir réglementaire. Elles ont été uniformisées par le décret n° 2017-81 du 26 janvier 2017 relatif à l'autorisation environnementale. Les articles R. 514-3-1 portant sur le contentieux administratif en matière d'ICPE ou d'IOTA et R. 181-50 du code de l'environnement portant sur le contentieux en matière d'autorisation environnementale disposent de délais de recours harmonisés, réduits à quatre mois. La publication du décret n° 2022-1379 du 29 octobre 2022 est intervenue dans un troisième temps.

D'autre part, l'adoption de ce texte s'inscrit dans un mouvement d'harmonisation des régimes contentieux relatifs aux installations de production d'énergie renouvelable en matière de délais pour agir en justice. Il aligne les délais de recours pour l'ensemble des recours formés contre les décisions prises en matière d'implantation des installations, relevant de la législation ICPE, d'urbanisme (décision de non-opposition à déclaration préalable ou permis de construire), du droit de l'énergie (autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité, déclaration d'utilité publique), du code forestier, du code du patrimoine, *etc.* Le décret n° 2022-1379 du 29 octobre 2022 a repris le délai de recours contentieux de deux mois à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir défini à l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme<sup>1589</sup>.

Cette harmonisation participe à la simplification et à l'intelligibilité du régime contentieux applicable aux installations de production d'énergie renouvelable.

---

<sup>1588</sup> C. environnement, article R. 514-3-1.

<sup>1589</sup> C. urbanisme, article R. 600-2, issu de l'article 26, 3° du décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, publié au JORF n°5 du 6 janvier 2007.

## **B. La mise en place d'une obligation de notification**

Une obligation de notification des recours a été mise en place par le législateur. Elle est imposée à tout requérant tiers contestant une décision administrative. L'objectif associé à cette mesure est d'assurer l'information du bénéficiaire de l'autorisation environnementale de l'engagement d'une procédure contentieuse à l'encontre de son projet. Selon Maître Arnaud Gossement, cette disposition vise à limiter le nombre de recours contentieux. En effet, le manquement à cette obligation induit d'écarter un recours contentieux pour irrecevabilité<sup>1590</sup>.

Historiquement, cette obligation a été instaurée en matière de contentieux des autorisations d'urbanisme. Elle a été définie, dans un premier temps, à l'article R\*600-1 du code de l'urbanisme issu du décret n° 2019-303 du 10 avril 2019. Le principe est que l'auteur d'un recours contentieux à l'encontre d'une décision prise en application du code de l'urbanisme (certificat d'urbanisme, non-opposition à déclaration préalable, permis de construire, *etc.*) est tenu de notifier ce recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation. Cette notification est une condition de recevabilité de l'action contentieuse. L'article prévoit la forme et le délai de cette notification.

Cette obligation a été répliquée en matière de contentieux des autorisations prises en application de la législation des ICPE par la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 l'instaurant à la charge du requérant contestant la délivrance d'une autorisation environnementale délivrée à un projet d'installation<sup>1591</sup>, la loi a introduit une nouvelle condition de recevabilité du recours dans le contentieux de l'autorisation environnementale.

L'article L. 181-17 du code de l'environnement impose au requérant contestant une autorisation environnementale de notifier son recours à l'auteur de la décision et au bénéficiaire de la décision. Dans sa rédaction issue de la loi n° 2023-175, cette obligation s'appliquait aux recours contre une série de décisions prises en matière d'autorisations environnementales, à savoir par exemple la délivrance d'une autorisation environnementale, le rejet d'une demande d'autorisation environnementale, la demande de tierce expertise, les prescriptions de

---

<sup>1590</sup> « Contentieux : publication du décret n°2023-1103 du 27 novembre 2023 relatif à la notification des recours en matière d'autorisations environnementales », GOSSEMENT A., Blog.gossement-avocats, 29 novembre 2023. Accessible en ligne, consulté le 30 novembre 2023.

<sup>1591</sup> Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, publiée au JORF n°60 du 11 mars 2023, articles 7 et 23, V.

fonctionnement complémentaires, *etc.* Les conditions d'application de cette obligation ont été précisées par le décret n° 2023-1103 du 27 novembre 2023<sup>1592</sup>. Publié au *Journal Officiel* du 29 novembre 2023, ce texte s'applique aux requêtes enregistrées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024 et aux recours administratifs parvenus à leur destinataire à compter de cette même date. Ces dispositions sont codifiées aux articles R.181-50 et R.181-51 du code de l'environnement.

Premièrement, le décret précise la liste des décisions concernées par l'obligation de notification. L'article R. 181-51 a complété la liste des décisions sur lesquelles l'exercice d'un recours oblige son auteur à la notifier. Par exemple, une notification doit être effectuée dans les mêmes conditions en cas de demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant une décision listée à l'article L. 181-17 du code de l'environnement. Ainsi, la lecture combinée des articles L. 181-17 et R. 181-51 permet de définir les décisions pour lesquelles un recours implique une obligation de notification.

Deuxièmement, il a créé l'obligation de mention de l'obligation de notification du recours contentieux lors de l'affichage et de la publication de la décision contestée. Cette mention doit être inscrite dans la décision elle-même, et ce, lors de l'affichage et de la publication de la décision contestée<sup>1593</sup>. L'obligation s'applique au recours contentieux comme au recours gracieux. La notification doit être faite par lettre recommandée avec avis de réception, dans un délai de quinze jours francs à compter du dépôt du recours contentieux ou de la date d'envoi du recours administratif<sup>1594</sup>.

L'exercice de l'action administrative est encadré par les conditions des actions administratives. Dans cette première Section, nous avons présenté les conditions des actions intentées contre des autorisations délivrées à des installations de méthanisation. Ces règles se distinguent entre les conditions subjectives et les conditions objectives de l'action. D'une part, les règles se rapportent à la personnalité du requérant et portent sur la recevabilité des recours au regard de l'intérêt et de la qualité à agir de ce dernier. D'autre part, elles se rapportent à l'action, et notamment aux délais de recours.

---

<sup>1592</sup> Décret n° 2023-1103 du 27 novembre 2023 relatif à la notification des recours en matière d'autorisations environnementales, publié au JORF n°276 du 29 novembre 2023.

<sup>1593</sup> C. environnement, article R. 181-50.

<sup>1594</sup> C. environnement, article R. 181-51.

L'édiction des conditions d'exercice de l'action, leur évolution et leur appréciation par le juge administratif traduisent une volonté de limiter les recours en matière de développement des projets. Dans le cadre de notre travail, nous avons constaté une évolution des règles en matière d'actions contentieuses en faveur de l'accélération du contentieux. En outre, l'étude de la jurisprudence en matière de méthanisation nous permet de mettre en lumière le rôle du juge administratif dans l'appréciation et l'orientation des règles relatives à la recevabilité des recours. Tant l'action législative que le travail prétorien illustrent la quête d'un équilibre entre la garantie des droits de l'action et l'impératif de développement des projets de production d'énergie renouvelable concourant à l'objectif de protection de l'environnement. Ce mouvement s'observe également dans l'évolution des conditions d'instruction des actions contentieuses présentées à la juridiction administrative.



## SECTION 2. L'ÉVOLUTION DES CONDITIONS D'INSTRUCTION ET DE JUGEMENT DE L'ACTION CONTENTIEUSE

L'instruction d'une action contentieuse désigne la phase qui expire lorsqu'une affaire est en état d'être jugée et qui est déclarée close par une décision du juge<sup>1595</sup>. Le terme renvoie à la période courant du moment où une action contentieuse est introduite devant un juge jusqu'à la décision de ce dernier. Le jugement est, quant à lui, le résultat de l'action contentieuse<sup>1596</sup>, à savoir la décision de justice prononcée à l'issue de l'instruction. Les conditions relatives à l'instruction et au jugement désignent l'ensemble de règles encadrant l'instruction des actions contentieuses et les pouvoirs du juge dans leur cadre.

Les règles d'instruction et de jugement des actions contentieuses ont été aménagées dans le cadre du développement des projets de production d'énergie renouvelable. À travers la définition de ce régime dérogatoire, le législateur a entendu limiter l'effet des recours sur le développement des projets de méthanisation. Pour ce faire, les pouvoirs du juge administratif dans le cadre des recours contentieux portant sur les autorisations en matière de méthanisation ont été étendus par le législateur (I) et les durées de traitement du contentieux réduites (II).

### ***I. L'évolution des pouvoirs du juge administratif***

Les pouvoirs du juge dans le cadre des recours de plein contentieux ont été précisés (A) à la faveur d'un cadre de régularisation, systématisant les annulations partielles (B).

#### **A. Les pouvoirs du juge dans le cadre des recours contre les permis de construire et décisions ICPE**

Les pouvoirs du juge dans le contentieux des autorisations ICPE (1) et des permis de construire (2) se distinguent.

---

<sup>1595</sup> « Pleine juridiction » in *Vocabulaire juridique*, CORNU G., *op. cit.*

<sup>1596</sup> « Jugement » in *Vocabulaire juridique*, CORNU G., *op. cit.*

### ***1) Les pouvoirs du juge dans le contentieux des autorisations ICPE***

Dans le cadre du contentieux de pleine juridiction relatif à la contestation des autorisations délivrées en application des législations environnementales, les pouvoirs du juge administratif sont plus étendus que dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir. Il procède au contrôle étendu du dossier et de la légalité externe et interne de l'acte et peut confirmer ou annuler la décision délivrée, annuler un refus de délivrance et l'accorder à la place de l'administration (dès lors que la procédure préalable a été régulièrement suivie), permettre ou enjoindre la régularisation de l'acte contesté, avec sursis à statuer ou délivrance d'une autorisation provisoire.

Nous pouvons nous interroger sur les motifs ayant conduit le législateur à soumettre le contentieux relatif aux énergies renouvelables au régime du plein contentieux. En matière environnementale, la doctrine constate que le pouvoir « exceptionnel » du juge en matière de recours de plein contentieux le mène « *à la faculté d'annuler une décision administrative et d'y substituer sa propre décision* » appliquant en principe les règles de fond en vigueur lors de son jugement<sup>1597</sup>. Selon Monsieur le Professeur Éric Naim-Gesbert l'extension des pouvoirs du juge en matière de recours de plein contentieux est un outil d'effectivité du droit de l'environnement<sup>1598</sup>. Nous pourrions étendre cette remarque au contentieux relatif aux énergies renouvelables : appliquer un contentieux de pleine juridiction et confier des pouvoirs étendus au juge administratif permettraient de procéder à un contrôle poussé du développement, et *a fortiori* du respect des règles en matière de protection de l'environnement. L'étendue de ces pouvoirs conférerait au juge administratif un véritable statut d' « arbitre » du développement des projets. Ainsi, le contentieux de pleine juridiction est la figure de la « *parole souveraine du juge* » en ce que ce dernier y « *statue en droit et en fait* »<sup>1599</sup>.

Le juge administratif a précisé l'étendue de ses pouvoirs dans le cadre d'un contentieux abondant relatif aux ICPE. Le juge administratif a défini l'étendue de ses prérogatives dans le cadre d'un recours portant sur l'enregistrement d'une installation de méthanisation sur le fondement de l'article L. 514-6 du code de l'environnement. Dans une décision du 19 juin 2020, la cour d'appel de Nantes a précisé l'office du juge administratif en la matière. En l'espèce, des

---

<sup>1597</sup> NAIM-GESBERT É., *Droit général de l'environnement, Introduction au droit de l'environnement*, op. cit., p. 36.

<sup>1598</sup> *Ibid.*

<sup>1599</sup> ODENT R., *Cours de contentieux administratif*, Dalloz, Les cours de droit, 1<sup>ère</sup> éd. 2007, p. 1325.

riverains et une association locale de défense de l'environnement avaient demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler un arrêté préfectoral enregistrant une installation de méthanisation. Cette demande a été rejetée par jugement du 11 avril 2019. Dans sa décision, la cour a rappelé les pouvoirs du juge en matière de plein contentieux en affirmant le principe selon lequel il revient à ce dernier « *d'apprécier le respect des règles relatives à la forme et la procédure régissant la demande d'autorisation au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation et celui des règles de fond régissant le projet en cause au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date à laquelle il se prononce, sous réserve du respect des règles d'urbanisme qui s'apprécient au regard des circonstances de fait et de droit applicables à la date de l'autorisation* »<sup>1600</sup>.

Dans les mêmes termes, le juge administratif a rappelé l'étendue de ses pouvoirs en matière de recours contre l'autorisation d'une installation de méthanisation sur le fondement de l'article L. 181-17 du code de l'environnement<sup>1601</sup>.

## ***2) Les pouvoirs du juge dans le contentieux des permis de construire***

### **a. Le cadre juridique**

Les recours contentieux en matière de permis de construire visent l'annulation des permis de construire délivrés aux projets. Le juge administratif procède à un contrôle de régularité et de légalité des décisions administratives prises en matière d'urbanisme. Les pouvoirs du juge sont définis aux articles L. 600-1-1 et suivants du code de l'urbanisme. Le principe est que l'existence d'un vice de fond ou un vice de forme sur les décisions administratives entraîne leur illégalité ou leur irrégularité, lesquelles sont susceptibles d'entraîner l'annulation d'une décision administrative. Le juge administratif peut prononcer l'annulation d'une décision dès lors qu'il constate les vices. Le législateur a nuancé ce principe de sanction à travers la mise en place d'un cadre pour la régularisation des décisions illégales ou irrégulières.

---

<sup>1600</sup> CAA Nantes, 2<sup>ème</sup> ch., 19 juin 2020, n° 19NT02229, Inédit.

<sup>1601</sup> C. environnement, article L. 181-7, issu de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, publiée au JORF n°23 du 27 janvier 2017.

La possibilité de régulariser une décision d'urbanisme a été instaurée par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006<sup>1602</sup>, qui a créé les articles L. 600-5 et suivants du code de l'urbanisme. La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « ELAN » a redéfini les pouvoirs du juge en matière de contentieux portant sur les autorisations d'urbanisme<sup>1603</sup>. Les articles L. 600-6 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme prévoyaient par la possibilité, pour le juge administratif, de procéder à l'annulation partielle d'un permis de construire pour permettre la régularisation d'un aspect du projet dont le juge avait constaté l'irrégularité.

La mesure s'inscrit dans l'objectif d'amélioration du traitement du contentieux de l'urbanisme et dans la continuité des évolutions du cadre législatif en la matière<sup>1604</sup>. Cette faculté permet d'améliorer un projet contenant des erreurs sans pour autant procéder à son annulation complète<sup>1605</sup>. Ainsi l'objectif attaché à cette disposition est de limiter davantage la répercussion de l'illégalité ou de l'irrégularité d'un document d'urbanisme.

Le législateur souhaite « inciter » le juge à procéder à la régularisation des permis de construire dont un vice affecte la validité à travers plusieurs mesures. D'une simple faculté à l'obligation de procéder à la régularisation, le régime est désormais contraignant à l'égard du juge administratif. Il résulte des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme que, lorsque le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme dont l'annulation est demandée sont susceptibles d'être régularisés, le juge administratif est dans l'obligation de sursoir à statuer sur les conclusions dont il est saisi contre cette autorisation. Cette obligation admet deux exceptions. D'une part, la première est le cas de l'annulation partielle de la décision d'urbanisme prononcée en application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme. Dans cette hypothèse, le juge administratif fixe un délai pour la régularisation du permis de construire. La seconde renvoie à la situation où le bénéficiaire de l'autorisation peut indiquer au juge administratif qu'il ne souhaite pas bénéficier d'une mesure de régularisation.

---

<sup>1602</sup> Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, publiée au JORF n°163 du 16 juillet 2006.

<sup>1603</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, publiée au JORF n°272 du 24 novembre 2018.

<sup>1604</sup> Assemblée nationale, LIOGER R., DUBOS C. Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, n° 971, 19 mai 2018, pp. 322-323.

<sup>1605</sup> *Ibid.*

En complément de l'aménagement des pouvoirs du juge administratif, le législateur a entendu limiter les effets de l'exercice d'un recours en annulation d'un permis sur les travaux de construction. Il résulte des dispositions du code de l'urbanisme et d'une jurisprudence constante que l'exercice d'un recours en annulation exercé contre un permis de construire n'a pas pour effet de suspendre les travaux de construction. Le principe est que les travaux de construction peuvent se poursuivre pendant toute la durée du recours. Néanmoins, le législateur a introduit la possibilité de présenter une demande de référé en vue d'obtenir la suspension des travaux devant le juge administratif, exercée en parallèle de la demande d'annulation, lorsque la situation le requiert.

#### b. Les applications jurisprudentielles en matière de méthanisation

Dans le cadre d'une jurisprudence abondante en matière de contestation des autorisations d'exploiter ou des permis de construire délivrés à des unités de méthanisation, le juge administratif a fait usage de ses pouvoirs étendus. En application des articles L. 600-5 et L. 600-6 du code de l'urbanisme, ce dernier procède à la régularisation de nombreux permis de construire dont il constate l'irrégularité ou l'illégalité.

Le fait que la régularisation d'une illégalité ou d'une irrégularité d'un permis de construire implique de revoir l'économie générale du projet en cause n'empêche pas une telle décision par le juge administratif<sup>1606</sup>. Seules les régularisations ayant pour conséquence de changer la nature même du projet sont interdites. Dans un jugement en date du 4 juillet 2023, le tribunal administratif d'Amiens a fait usage de ses pouvoirs de régularisation en application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme<sup>1607</sup>.

Saisi d'une requête en annulation d'un permis de construire, le juge a constaté, dans un premier temps, l'irrégularité du permis de construire au motif d'une incomplétude du dossier de demande du permis de construire sur plusieurs points (le défaut de procédure d'évaluation environnementale, par exemple). Dans un second temps, le juge a relevé que ces irrégularités étaient susceptibles d'être régularisées en application des dispositions du code de l'urbanisme. Il énonce le principe selon lequel une mesure de régularisation peut être prononcée dès lors qu'elle n'aurait pas pour conséquence de changer la nature du projet, quand bien même elle

---

<sup>1606</sup> C. urbanisme, articles L. 600-5 et L. 600-6.

<sup>1607</sup> TA Amiens, 4<sup>ème</sup> ch., 4 juillet 2023, n° 2104245, Inédit.

impliquerait de revoir son économie générale. Selon le tribunal administratif, un vice entachant le bien-fondé de l'autorisation d'urbanisme est « *susceptible d'être régularisé sur le fondement de l'article L. 600 5-1 du code de l'urbanisme, même si cette régularisation implique de revoir l'économie générale du projet en cause, dès lors que les règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue permettent une mesure de régularisation qui n'implique pas d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même* »<sup>1608</sup>.

Par conséquent, le juge a décidé de sursoir à statuer sur la demande d'annulation d'un permis de construire d'une unité de méthanisation afin de permettre la régularisation des vices de forme qu'il a constatés, et ce, dans un délai de quatre mois à compter de la notification du jugement.

Dans un jugement en date du 20 juillet 2023, le tribunal administratif de Strasbourg a procédé à l'annulation partielle d'un permis de construire d'une unité de méthanisation dont il avait constaté l'irrégularité<sup>1609</sup>. En l'espèce, le juge administratif a relevé que le permis en litige était entaché d'un vice tiré de la méconnaissance du PLUi en ce que le dossier de demande de permis de construire présente la couverture des cuves de l'installation avec des bâches blanches alors que seules les couleurs « *vert foncé ou gris clair* ». Le juge administratif a admis qu'un tel vice affecte une « *partie identifiable du projet* » et peut être régularisé par la délivrance d'une autorisation précisant que les bâches seront de couleur « *vert foncé ou gris clair* ». En application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, il procède à l'annulation partielle du permis de construire sur ce seul point, dans l'attente de la régularisation qu'il a proposée<sup>1610</sup>.

## **B. La systématisation des annulations partielles**

Le recours aux annulations partielles a été systématisé par l'évolution de l'article L. 181-18 du code de l'environnement (1). Il connaît de multiples applications jurisprudentielles en matière de méthanisation (2).

---

<sup>1608</sup> TA Amiens, 4<sup>ème</sup> ch., 4 juillet 2023, n° 2104245, Inédit, cons. 64.

<sup>1609</sup> TA Strasbourg, 7<sup>ème</sup> ch., 20 juillet 2023, n° 2200506, Inédit.

<sup>1610</sup> TA Strasbourg, 7<sup>ème</sup> ch., 20 juillet 2023, n° 2200506, Inédit, cons. 70 et 71.

### ***1) L'évolution de l'article L. 181-18 du code de l'environnement***

Le législateur a modifié l'étendue des pouvoirs du juge administratif dans le cadre du contentieux relatif aux décisions applicables aux ICPE afin d'en limiter l'impact sur le développement des filières de production d'énergies renouvelables. Ces révisions portent sur les pouvoirs du juge en matière de régularisation des décisions prises au titre de la législation des ICPE.

Le cadre de la régularisation des décisions est défini à l'article L. 181-18 du code de l'environnement, issu de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale<sup>1611</sup>. La loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 en a modifié le contenu et le champ d'application. Si elle était conçue comme une simple faculté du juge administratif, la régularisation des vices de forme et de fond lui est désormais imposée<sup>1612</sup>. Le champ d'application de cet article a été étendu aux recours contre l'enregistrement des installations classées.

L'article L. 181-18 du code de l'environnement a vocation à s'appliquer dans les hypothèses où le juge administratif constate un vice de forme ou un vice de fond affectant une décision administrative dans le cadre d'un recours contentieux. Le juge peut prononcer l'annulation partielle d'une autorisation environnementale ou permettre sa régularisation lorsque celle-ci s'avère possible.

L'article se distingue selon la nature du vice, de forme ou de fond, affectant l'autorisation litigieuse. Dans un avis en date du 10 novembre 2023, le Conseil d'État a explicité les pouvoirs du juge en matière de régularisation<sup>1613</sup>. Lorsque le juge constate une irrégularité, il peut procéder à une annulation partielle de l'autorisation, c'est-à-dire limiter la portée de l'annulation à la seule phase ou partie irrégulière ou bien demander la régularisation de cette phase ou partie à l'autorité administrative compétente. Lorsque le juge constate l'illégalité de la décision, il peut sursoir à statuer sur la demande en annulation qui lui est présentée, dans

---

<sup>1611</sup> Ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, publiée au JORF n°23 du 27 janvier 2017, article 1.

<sup>1612</sup> Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, publiée au JORF n°60 du 11 mars 2023, article 23.

<sup>1613</sup> CE, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch. réunies, avis contentieux, 10 novembre 2023, n° 474431, publié au JORF n° 474431 du 10 novembre 2023.

l'attente d'une régularisation du vice de fond, par une autorisation modificative et dans un délai qu'il détermine.

**[D'une faculté de régularisation à la systématisation de la régularisation des décisions irrégulières ou illégales]** La loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 a fait évoluer l'article L. 181-18 du code de l'environnement en vue de consacrer une obligation et une systématisation de la régularisation des décisions irrégulières ou illégales.

Dans sa rédaction initiale, l'article L. 181-18 du code de l'environnement n'ouvrait qu'une possibilité au juge de procéder à cette régularisation. Comme l'avait précisé le Conseil d'État dans une décision rendue le 11 mars 2020, le juge administratif n'était tenu de permettre cette régularisation que si les parties au litige lui avaient adressé des conclusions en ce sens<sup>1614</sup>.

La modification législative issue de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 a pour objet de systématiser la mise en œuvre par le juge de l'article L. 181-18, indépendamment de l'existence d'une demande des parties. L'article révisé rend obligatoire la mise en œuvre par le juge de ses pouvoirs d'annulation partielle ou de sursis à statuer pour permettre la régularisation. Il est donc aujourd'hui fait obligation au juge de « *permettre, avant de procéder à une éventuelle annulation, la régularisation d'une illégalité affectant une autorisation environnementale, comme c'est le cas pour les autorisations d'urbanisme* »<sup>1615</sup>.

Les débats entourant l'adoption de cette modification mettent en lumière les motivations du législateur. Premièrement, cette révision vise à aligner les régimes du contentieux des autorisations d'urbanisme et du contentieux des décisions ICPE en reprenant les dispositions des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme<sup>1616</sup>. Deuxièmement, cette mesure vise à éviter que le juge ne procède à une annulation pure et simple des décisions litigieuses lorsqu'il constate des vices de fond ou de forme affectant l'autorisation environnementale litigieuse. Elle permet d'épargner aux porteurs de projet la contrainte de présenter une nouvelle demande d'autorisation environnementale, susceptible de faire l'objet d'un nouveau recours

---

<sup>1614</sup> CE, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch. réunies, 11 mars 2020, n° 423164, Sté Eqiom, mentionné aux tables du recueil Lebon.

<sup>1615</sup> Sénat, MANDELLI D., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, n° 82 (2022-2023), 26 octobre 2022, pp. 70-74.

<sup>1616</sup> « Loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables : un alignement bienvenu du contentieux des autorisations environnementales sur celui des autorisations d'urbanisme », Lexcase Avocats, 14 mars 2023. Accessible en ligne, consulté en juillet 2023.



contentieux. L'objectif était d'éviter l'annulation totale des autorisations et ainsi de « *sécuriser les autorisations accordées en exigeant du juge administratif qu'il fasse usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 181-18 du code de l'environnement de prononcer une annulation seulement partielle de l'autorisation ou de sursoir à statuer pour en permettre la régularisation, lorsqu'il constate que les conditions sont réunies pour ce faire* »<sup>1617</sup>. Le législateur affirme que cette mesure répond à l'objectif de conciliation entre les intérêts contradictoires de la garantie de l'accès à la justice et de contrôle des décisions prises au titre de la législation environnementale et celui de la sécurité juridique des projets<sup>1618</sup>.

**[L'extension du périmètre de l'article L. 181-18 du code de l'environnement]** Les pouvoirs de régularisation définis à l'article L. 181-18 du code de l'environnement peuvent être employés par le juge administratif dans le cadre des recours portant sur l'autorisation environnementale<sup>1619</sup> ou l'enregistrement<sup>1620</sup> d'une installation.

Historiquement, l'article L. 181-18 du code de l'environnement issu de l'ordonnance du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale avait été conçu pour régir le contentieux relatif à cette dernière. Le champ d'application de l'article a été étendu au contentieux relatif à l'enregistrement des installations par la jurisprudence administrative. Dans son avis du 10 novembre 2023, le Conseil d'État a précisé les conditions d'application des pouvoirs de régularisation par le juge administratif, et notamment son applicabilité aux ICPE soumises à enregistrement<sup>1621</sup>. Les dispositions de l'article L. 181-18 du code de l'environnement sont applicables aux recours formés contre une décision d'enregistrement d'une installation classée dans certaines hypothèses précises. Ainsi, le juge peut faire usage de ces pouvoirs lorsqu'une autorisation environnementale tient lieu d'enregistrement d'une installation classée ou si le projet est soumis à évaluation environnementale donnant lieu à une autorisation du préfet.

---

<sup>1617</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à l'accélération de la production des énergies renouvelables, ENER2223572L/Bleue-1, 26 septembre 2022, p. 60.

<sup>1618</sup> En vertu de l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'accélération de la production des énergies renouvelables, cette disposition permet de « *concilier le respect de l'objectif de protection de l'environnement et celui du principe de sécurité juridique* ». (Étude d'impact du projet de loi relatif à l'accélération de la production des énergies renouvelables, ENER2223572L/Bleue-1, 26 septembre 2022).

<sup>1619</sup> CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 7 mars 2023, n°21NT00131, Inédit.

<sup>1620</sup> TA Nantes, 1<sup>ère</sup> ch., 2 mai 2023, n° 2112053, Inédit.

<sup>1621</sup> CE, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch. réunies, avis contentieux, 10 novembre 2023, n° 474431, publié au JORF n° 474431 du 10 novembre 2023.

## ***2) Les applications jurisprudentielles en matière de méthanisation***

L'analyse de la jurisprudence rendue en matière de méthanisation illustre l'exercice de ses pouvoirs de régularisation par le juge administratif.

L'irrégularité de la procédure de délivrance d'un arrêté préfectoral d'enregistrement d'une installation de méthanisation peut faire l'objet d'une régularisation. Le constat d'un défaut d'information du public concernant les capacités financières et techniques de la société exploitante peut conduire le juge à sursoir à statuer et imposer la régularisation du document litigieux. C'est la solution retenue par le tribunal administratif de Nantes dans un jugement en date du 2 mai 2023<sup>1622</sup>. En l'espèce, une association de défense de l'environnement et plusieurs riverains ont présenté une requête devant ce tribunal en vue d'obtenir l'annulation d'un arrêté préfectoral procédant à l'enregistrement d'une unité de méthanisation. Les requérants contestaient la régularité et la légalité de l'arrêté préfectoral en se fondant sur plusieurs moyens. Le juge administratif a relevé une série d'irrégularités et d'insuffisances dans l'arrêté litigieux. Il a constaté une irrégularité dans la procédure de délivrance de l'arrêté d'enregistrement, reposant sur l'insuffisance des éléments mis à la disposition du public sur les capacités financières de la société exploitant l'installation ayant eu pour effet de nuire à l'information de ce dernier. Au visa de l'article L. 181-18 du code de l'environnement, le juge a fait usage de ses pouvoirs de régularisation et a modifié les dispositions de l'arrêté en vue de se conformer aux dispositions réglementaires encadrant le fonctionnement des installations. Il a fixé un délai de quatre mois à compter de la notification du juge pour procéder à la régularisation de l'arrêté préfectoral d'enregistrement, c'est-à-dire pour procéder à la mise à disposition du préfet et du public d'éléments complémentaires attestant des capacités financières de la société exploitante de l'installation. En conséquence, le juge a sursis à statuer sur les demandes d'annulation pendant la durée fixée pour procéder à la régularisation.

L'illégalité d'un arrêté d'enregistrement d'une installation de méthanisation peut être régularisée. C'est ce qui a été retenu par la cour administrative d'appel de Nantes dans un arrêt en date du 7 mars 2023<sup>1623</sup>. En l'espèce, deux requérants avaient introduit une requête en annulation d'un arrêté préfectoral d'enregistrement d'une installation de méthanisation. La cour a constaté le défaut d'information du public sur les incidences du projet en litige sur

---

<sup>1622</sup> TA Nantes, 1<sup>ère</sup> ch., 2 mai 2023, n° 2112053, Inédit.

<sup>1623</sup> CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 7 mars 2023, n° 21NT00131, Inédit.

l'environnement (en l'espèce, sur les incidences sur une zone protégée, Natura 2000, proche de l'installation) et sur sa compatibilité avec des documents de planification locaux. La cour a enjoint l'administration de régulariser l'arrêté litigieux, par une décision modificative prise au vu du dossier de demande d'enregistrement complété par des études complémentaires concernant les incidences sur l'environnement et la compatibilité du projet avec les documents de planification dans un délai de quatre mois. La cour d'appel a sursis à statuer durant la période de régularisation.

Dans le cadre de son travail de limitation du contentieux, en parallèle de l'adaptation des pouvoirs du juge dans le cadre des contentieux relatif à la méthanisation, le législateur redéfinit les conditions d'instruction des recours, notamment l'accélération du traitement des recours contentieux.

## ***II. L'accélération du traitement des recours contentieux***

Les conditions d'instruction des recours contentieux propres aux énergies renouvelables ont été modulées par le législateur en vue de simplifier et d'accélérer le contentieux. Le législateur a adopté plusieurs mesures en la matière, comme la détermination de délais maximaux d'instruction. Nous étudierons respectivement les motifs d'une accélération du traitement contentieux (A) et les moyens mis en place en ce sens (B).

### **A. Les délais d'instruction, une accélération souhaitable du traitement contentieux**

Le législateur a défini les objectifs en matière d'encadrement de l'exercice du contentieux relatif à la méthanisation, et plus généralement, à la production d'énergies renouvelables. Ce dernier entend trouver un équilibre entre l'exercice d'un contrôle et le développement des projets.

Dans ce contexte, il a défini les objectifs de réduction du nombre de litiges en matière d'implantation et d'exploitation des installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables et d'accélération de leur règlement. Ces mesures visent à favoriser le développement de la production de biogaz par méthanisation. Ils se traduisent par la prévention des contentieux et par la limitation des conséquences de leur exercice.

En premier lieu, la prévention des contentieux passe par la sécurisation des actes administratifs délivrés aux installations de méthanisation. La régularité et la légalité de ces actes seraient la garantie de la sécurité du projet, dès lors qu'ils ne peuvent pas faire l'objet d'une sanction administrative. L'administration s'est approprié cet objectif. Elle est incitée à prévenir la survenance de contentieux en matière d'instructions des dossiers de demandes d'autorisations relatives aux installations de production d'énergies renouvelables en vue de limiter les annulations contentieuses. Une instruction du 17 janvier 2023 déterminant les orientations stratégiques pluriannuelles de l'inspection des ICPE a précisé un objectif visant à limiter les contentieux<sup>1624</sup>. Dans ce document, après que l'administration a fait le constat d'une augmentation du contentieux relatif aux actes édictés par l'inspection des ICPE, elle définit l'objectif d'améliorer son travail en vue de le limiter ce dernier. Elle propose de mettre en place un « *appui renforcé [...] aux niveaux national et interrégional pour accompagner les préfetures, les pôles juridiques des DREAL (qui apportent également leur appui sur les contentieux ICPE des DD-ETS-PP, notamment par la mise à disposition d'un vademecum spécifique pour une bonne gestion des contentieux en ICPE agricoles), et les inspecteurs dans la préparation des actes puis les mémoires en réponse lors de contentieux* »<sup>1625</sup>.

L'objectif de réduction du contentieux concerne les installations de production d'énergies renouvelables, parmi lesquelles les installations de production de biogaz par méthanisation. En la matière, il avait été spécifiquement rappelé par le Sénat dans son rapport parlementaire sur la méthanisation rendu en 2021<sup>1626</sup>. Le Sénat avait présenté une recommandation portant sur la prévention des contentieux : il proposait d'encourager l'administration dans l'instruction des dossiers de demande d'autorisations ICPE, notamment de porter une attention accrue « *à la rédaction des actes administratifs et des études d'impact, en particulier sur la qualité de l'eau, d'une part, à l'association des parties prenantes en amont et au contrôle de l'application de la réglementation par les services déconcentrés de l'État, d'autre part* ». Cette recommandation fait écho aux instructions de la police des installations classées précitées. Le Sénat considère que la prévention des risques de contentieux dans les projets de méthanisation [...] repose sur une série de facteurs, parmi lesquels « *la qualité des études d'impact qui seront réalisées pour*

---

<sup>1624</sup> Instruction du 27 janvier 2023 relative aux orientations stratégiques pluriannuelles de l'inspection des installations classées, ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, texte non paru au JORF.

<sup>1625</sup> *Ibid.*

<sup>1626</sup> Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, pp. 144-145, Recommandation 38.

*éviter tout risque environnemental, les agences y ont un rôle à jouer en lien avec les services de l'État ; l'association en amont des projets des représentants des citoyens pour une compréhension des enjeux et une garantie de transparence ; le contrôle du respect de la réglementation par les services de l'État »<sup>1627</sup>.*

En deuxième lieu, la limitation des conséquences du contentieux sur le développement des projets de méthanisation est un objectif du législateur. Il se traduit par diverses mesures : l'accélération des procédures contentieuses ou encore la redéfinition des pouvoirs du juge. Dans la directive n° 2023/2413 du 18 octobre 2023, le législateur européen a instauré l'objectif de réduction des délais de procédure en matière de contentieux relatif aux permis sur le développement de la production d'énergies renouvelables<sup>1628</sup>. Elle crée l'article 16 relatif à l'organisation et les principes essentiels de la procédure d'octroi de permis, lesquels ont pour objet de réduire l'incidence du contentieux en matière de décisions administratives préalables sur le développement de la production d'énergies renouvelables. Cet article encourage la réduction des délais de traitement des recours administratifs et judiciaires en affirmant que : « *les États membres veillent à ce que les recours administratifs et judiciaires dans le cadre d'un projet de développement d'une installation d'énergie renouvelable, du raccordement de cette installation au réseau et des actifs nécessaires au développement des réseaux d'infrastructures énergétiques indispensables à l'intégration de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans le système énergétique, y compris les recours liés aux aspects environnementaux, fassent l'objet de la procédure administrative et judiciaire la plus rapide qui est disponible au niveau national, régional ou local pertinent* »<sup>1629</sup>. Dans le cadre des travaux préparatoires sur la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023, le législateur français a précisé cet objectif d'« *accélérer et de sécuriser les projets d'installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables en réduisant le risque contentieux* » selon les termes de l'étude d'impact du projet de cette loi<sup>1630</sup>. Le législateur français souhaite accélérer l'instruction des contentieux relatifs aux projets de production d'énergies renouvelables. Il entend également

---

<sup>1627</sup> Sénat, SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, pp. 144-145, Recommandation 38.

<sup>1628</sup> Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement n° 2018/1999 et la directive (UE) 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil, publiée au JOUE du 31 octobre 2023.

<sup>1629</sup> « Énergies renouvelables : ce qu'il faut retenir de la nouvelle et importante directive "RED III" n°2023/2413 du 18 octobre 2023 », GOSSEMENT A., Blog.gossement-avocats., 1<sup>er</sup> novembre 2023. Accessible en ligne, consulté le 18 novembre 2023.

<sup>1630</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à l'accélération de la production des énergies renouvelables, ENER2223572L/Bleue-1, 26 septembre 2022, p. 58.

limiter les conséquences sur le développement de projet, par exemple en limitant les sanctions d'annulation et en favorisant la régularisation des décisions viciées.

Le décret n° 2022-1379 du 29 octobre 2022 détermine le délai d'instruction des procédures contentieuses. L'article L. 311-6 du code de l'environnement affirme le principe selon lequel les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel statuent dans un délai maximal de dix mois pour les litiges portant sur les décisions<sup>1631</sup>. Le texte précise le délai pour statuer dans l'hypothèse d'une régularisation. Le délai pour les tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel pour statuer sur la suite à donner au litige est de six mois à compter de la réception de la mesure de régularisation ordonnée lorsqu'il a été fait usage des pouvoirs de régularisation.

Ainsi, l'adoption d'une telle mesure participe à l'atteinte de l'objectif d'accélération des procédures contentieuses et de règlement des litiges.

## **B. Réflexions sur le cadre de l'instruction du contentieux relatif à la méthanisation**

L'accélération et la simplification du contentieux relatif à l'implantation des installations de méthanisation pourraient résulter d'une simplification procédurale de l'instruction des dossiers.

Actuellement, trois régimes contentieux spéciaux se côtoient en matière d'énergies renouvelables.

Il existe un régime contentieux spécifique à l'éolien terrestre issu du décret n° 2018-1054 du 29 novembre 2018. Il résulte de l'article R. 311-5 au sein du code de justice administrative que les cours administratives d'appel sont compétentes pour connaître, en premier et dernier ressort, des litiges portant sur les décisions relatives aux éoliennes terrestres, à leurs ouvrages connexes, ainsi qu'aux ouvrages de raccordement. Il existe un régime contentieux propre à l'éolien en mer issu du décret n° 2021-282 du 12 mars 2021<sup>1632</sup>. En vertu de l'article R. 311-1-1 du code de justice administrative, le Conseil d'État est compétent pour connaître, en premier et dernier

---

<sup>1631</sup> Décret n° 2022-1379 du 29 octobre 2022 relatif au régime juridique applicable au contentieux des décisions afférentes aux installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables (hors énergie éolienne) et aux ouvrages des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité, publié au JORF n°253 du 30 octobre 2022.

<sup>1632</sup> Décret n° 2021-282 du 12 mars 2021 portant application de l'article L. 311-13 du code de justice administrative, publié au JORF n°63 du 14 mars 2021.

ressort, des recours dirigés contre les ouvrages de production et de transport d'énergie renouvelable en mer. Il existe un troisième régime contentieux spécial pour les autres installations de production d'énergie renouvelable, parmi lesquelles les installations de méthanisation, issu du décret n° 2022-1379 du 29 octobre 2022<sup>1633</sup>. Les litiges relatifs à ces installations sont portés au tribunal administratif en premier ressort. Ce dernier régime s'applique aux décisions prises entre le 1<sup>er</sup> novembre 2022 et le 31 décembre 2026.

Plusieurs critiques peuvent être adressées à l'encontre des régimes contentieux spéciaux en matière d'énergies renouvelables. D'une part, la multiplication des régimes contentieux est une source de complexité pour les porteurs de projets de production d'énergies renouvelables voir d'inintelligibilité du droit. À cet égard, une harmonisation serait souhaitable<sup>1634</sup>. D'autre part, nous pourrions interroger les raisons de telles différences.

Alors que l'instauration des régimes contentieux propres aux filières de production d'électricité à partir du vent, maritimes ou terrestres, est motivée par la nécessité d'accélérer, de simplifier et d'harmoniser les procédures contentieuses à la matière, la question de la répliquabilité au contentieux relatif aux installations de production de biogaz se pose. Comme nous l'avons présenté, la multiplication des recours contentieux devant le juge administratif constitue un frein au développement de la filière. Dès lors, le juge administratif a procédé à l'encadrement de l'exercice du contentieux en vue d'en limiter les effets. L'adoption d'une mesure portant sur la suppression de la juridiction du premier degré en matière de contentieux relatif à la méthanisation pourrait répondre aux objectifs de simplification et d'accélération des procédures contentieuses poursuivis par le législateur.

Cette mesure a été proposée par amendement dans le cadre des travaux préparatoires sur le projet de loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. La proposition consistait à étendre la dérogation de procédure contentieuse relative aux éoliennes aux mers aux méthaniseurs. Elle portait sur la modification de l'article L. 311-13 du code de justice administrative en vue de prévoir la compétence du Conseil d'État pour connaître en premier et dernier ressort des recours juridictionnels formés contre les décisions relatives aux installations

---

<sup>1633</sup> Décret n° 2022-1379 du 29 octobre 2022 relatif au régime juridique applicable au contentieux des décisions afférentes aux installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables (hors énergie éolienne) et aux ouvrages des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité, publié au JORF n°253 du 30 octobre 2022.

<sup>1634</sup> « Énergies renouvelables : création d'un troisième régime de recours devant le juge administratif », GOSSEMENT A., Actu-environnement, 31 octobre 2022. Accessible en ligne, consulté le 15 juin 2023.

de production de gaz renouvelable, à leurs ouvrages connexes, aux ouvrages de raccordement du producteur et de renforcement des réseaux publics. Selon les motifs de cet amendement, la modification viserait « à accélérer les procédures contentieuses et donc le développement des projets de biogaz »<sup>1635</sup>. Adopté par le Sénat, l'article a été écarté lors de l'examen devant l'Assemblée nationale, laquelle a retenu que reconnaître une telle compétence du Conseil d'État pour les projets de biogaz « aurait pu provoquer l'engorgement de la juridiction du fait du nombre trop important de procédures contentieuses »<sup>1636</sup>. Néanmoins, sa proposition témoigne de la volonté de ce dernier de réformer le cadre contentieux applicable aux installations de production d'énergies renouvelables.

Dans la seconde Section de ce Chapitre, notre étude s'est portée sur les règles relatives à l'instruction et au jugement dans le cadre des actions contentieuses. Plus précisément, nous avons porté notre attention sur les normes relatives aux pouvoirs du juge dans le cadre des actions qui lui sont présentées et aux conditions d'instruction de ces dossiers.

Les règles applicables concernant les recours devant les juridictions administratives en matière de méthanisation sont propres à la filière et résultent d'une double spécificité du régime. D'une part, le législateur a défini un régime contentieux propre aux recours portant sur des autorisations octroyées à des ICPE, leur appliquant un régime de plein contentieux. D'autre part, il a précisé les règles du recours contre des projets d'installations de production d'énergie renouvelable. À certains égards, l'adaptation du régime contentieux par le législateur est un instrument juridique au service du développement de ces activités, parmi lesquelles figure la méthanisation.

---

<sup>1635</sup> Sénat, Amendement au projet de loi relatif à la production d'énergies renouvelables, 1<sup>ère</sup> lecture, COM-344 Rect, 2 novembre 2022, Adopté.

<sup>1636</sup> Assemblée nationale, ALFARANDI H., BOTHOREL E., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, n° 526, 26 novembre 2022, pp. 176-178.



## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Après avoir observé comment le contentieux de la méthanisation s'est développé en parallèle de l'essor de la filière, nous avons poursuivi notre étude du cadre juridique propre au contrôle juridictionnel de la méthanisation par l'observation de son encadrement.

Nous avons fait le choix de concentrer le champ d'étude de ce Chapitre à l'étude du contentieux administratif. Cette décision s'explique par le fait qu'il est le terrain privilégié de la contestation des projets de production d'énergie renouvelable et que, par voie de conséquence, les efforts du législateur d'encadrement du législateur se sont concentrés sur ce dernier.

La limitation de l'impact du contrôle du juge est opérée au travers de deux moyens distincts : le premier tient à la définition des conditions de l'action contentieuse, le second porte sur l'évolution des conditions d'instruction et de jugement de celle-ci.

En amont de l'exercice des recours contentieux, le législateur a défini les conditions de recevabilité des actions contentieuses au travers de règles tenant à l'intérêt ou à la qualité du requérant ou de règles tenant à l'action (moment de son exercice ou formalités nécessaires à son exercice). En aval de l'exercice des recours contentieux, le législateur a entendu limiter leurs effets sur le développement des projets à travers l'extension des pouvoirs du juge. De plus, de nombreuses règles visent à accélérer le traitement du contentieux (réduction des délais de recours, accélération du contentieux).

À travers cette démonstration, nous avons pu mettre en lumière le travail conjoint du législateur et du juge administratif consistant à trouver un équilibre entre l'exercice du contrôle judiciaire sur le développement de la méthanisation et la promotion de ce dernier.

## CONCLUSION DU TITRE 2

Dans le second Titre de notre Partie consacrée à l'encadrement de la méthanisation, nos développements ont été consacrés à l'exposé du contentieux de la méthanisation. Poursuivant l'étude des conditions de limitation de l'activité pour satisfaire l'objectif de la protection de l'environnement, nous nous sommes intéressés au contrôle de l'activité. Après avoir observé que cet impératif est le motif direct de l'encadrement de la méthanisation par l'édiction de conditions, nous avons constaté dans les développements de ce Titre qu'il en est également un fondement indirect dans le cadre du contrôle juridictionnel de l'activité. En effet, la protection de l'environnement est au cœur du contentieux de la méthanisation.

Le respect de la protection de l'environnement est au cœur du contrôle juridictionnel de la méthanisation. L'étude du développement du contentieux, de ses fondements (recours devant le juge administratif ou judiciaire) et de la jurisprudence en la matière met en lumière la place de la protection de l'environnement.

Au moment de leur implantation comme de leur exploitation, les manquements au droit de l'environnement ou les atteintes à ce dernier sont les principaux moyens invoqués dans les recours adressés contre les installations de méthanisation. Ils constituent également les principaux motifs de sanctions en la matière. Le contentieux est le deuxième instrument de contrôle du développement de la méthanisation, après celui opéré au stade des procédures d'autorisation. Il joue une place centrale dans le développement des projets de production d'énergie renouvelable en ce qu'il révèle les problèmes d'acceptabilité locale de ces projets.

Les développements de ce Titre ont également mis en évidence le paradoxe attaché au contentieux pour la protection de l'environnement : s'il permet d'assurer le respect des règles visant sa protection, il peut aussi avoir pour conséquence de freiner ou d'arrêter l'essor d'une filière vertueuse. L'exercice de tels recours contentieux peut ralentir et créer une insécurité juridique pour les projets de méthanisation. Ces effets sont en contrariété avec les objectifs de promotion de la filière détaillés dans la première Partie de notre recherche. Trouver un équilibre entre développement et maîtrise du contentieux de la méthanisation, comme de celui des autres filières de production d'énergie renouvelable, est le défi auquel tente de répondre aujourd'hui le législateur.

## CONCLUSION DE LA PARTIE 2

Fort du constat de l'existence d'un motif conducteur du développement de la méthanisation en la protection de l'environnement, nous nous sommes attelés à démontrer l'ambiguïté de ce motif dans une seconde Partie. L'étude du cadre juridique de la méthanisation nous a permis d'en révéler l'effet contraignant voire limitant sur l'essor de la filière.

Dans ce cadre, nous avons procédé à l'étude de l'encadrement de la méthanisation, et ce, sous deux aspects : l'édiction des conditions du développement de la méthanisation et le développement du contentieux s'y rapportant. La première limite l'activité pour la protection de l'environnement tandis que le second matérialise le contrôle de l'activité par rapport aux règles du droit de l'environnement.

L'impératif de protection de l'environnement a progressivement conduit le législateur à limiter le développement de l'activité par l'édiction d'un encadrement. C'est ce qui avait été en évidence par Maître David Deharbe lorsqu'il présentait « *le paradoxe de la maturité du droit de l'environnement* », qui « *ne favorise pas le développement des activités vertes, mais les corsette avec ses instruments désormais très (trop) aboutis* »<sup>1637</sup>.

---

<sup>1637</sup> DEHARBE D., « L'énergie saisie par le droit de l'environnement », *Droit de l'environnement*, n° 200, Avril 2012, pp. 114-115.



## CONCLUSION GENERALE

*« La question de savoir si les énergies renouvelables contribuent à la protection de l'environnement ou si leur exploitation constitue en elle-même une atteinte à l'environnement peut sembler incongrue : elle suppose que l'on s'interroge sur la question de savoir si le bénéfice pour l'environnement tiré du recours à des énergies « naturelles » ne serait pas anéanti par les inconvénients tenant à sa mise en œuvre. [...] On oppose ainsi un objectif aux inconvénients inhérents à sa réalisation »<sup>1638</sup>.*

Pour illustrer et tenter d'apporter une réponse à la question posée par Madame la Professeure Chantal Cans, nous nous sommes proposés d'étudier le cadre juridique de la production de biogaz par méthanisation sous le prisme de la protection de l'environnement. L'objectif de ce travail était de vérifier notre thèse selon laquelle cet objectif issu du droit de l'environnement a posé son empreinte dans le secteur de l'énergie et conduit à l'évolution de son cadre juridique. Il s'agissait d'étudier l'évolution du droit de l'énergie sous le prisme des impératifs de la protection de l'environnement.

L'analyse technique des règles juridiques applicables à la méthanisation, de leur construction à leur évolution, nous a conduit à mener une analyse sur la place centrale ou non de la protection de l'environnement dans l'encadrement de la méthanisation.

### ***Les enseignements de l'étude du cadre juridique de la production de biogaz par méthanisation***

Dans un premier temps, nos développements présentent une étude technique du cadre juridique applicable à la production de biogaz par méthanisation. Notre travail s'est inscrit dans une démarche historique et prospective ayant pour objectif d'exposer l'état des règles juridiques applicables à l'activité et leurs évolutions.

L'essor de la production de biogaz par méthanisation sur le territoire français a conduit le législateur à définir le régime juridique applicable à cette activité. Les règles applicables portent

---

<sup>1638</sup> CANS C., « L'exploitation des énergies renouvelables : ou quand une mesure de protection de l'environnement par destination porte atteinte à l'environnement dans sa réalisation », *Revue du droit de l'environnement*, Hors-série énergies renouvelables, Avril 2012, p. 29.

aussi bien sur l'activité de production et les installations de méthanisation que sur la valorisation des produits. À travers cet encadrement, il s'agissait, pour le législateur, de maîtriser le développement de l'activité au moyen de sa planification<sup>1639</sup>, d'en définir le cadre et les conditions à travers les procédures d'autorisation<sup>1640</sup> et les conditions d'exercice<sup>1641</sup> et enfin d'orchestrer le contentieux en résultant<sup>1642</sup>.

**[La construction du cadre juridique de la méthanisation]** L'étude du cadre juridique de la méthanisation nous a permis de constater les similarités existantes avec l'encadrement des autres activités de production d'énergie à partir de sources renouvelables mais également ses spécificités.

Le « droit de la méthanisation » emprunte un certain nombre de règles juridiques conçues pour encadrer le développement des énergies renouvelables.

Les règles issues du « droit de la transition énergétique », conçu pour accompagner le développement des activités de production des énergies renouvelables, régissent de nombreux pans du régime juridique de la méthanisation. En effet, la production de biogaz par méthanisation est une activité de production de gaz renouvelable soumise à un encadrement semblable à celui des autres énergies renouvelables (éolien, photovoltaïque, *etc.*). Nous avons mis en lumière les similarités de ces corpus à travers plusieurs illustrations : les objectifs de développement de la méthanisation définis dans la planification stratégique du développement des énergies renouvelables, le soutien public à la production de biométhane reprenant le modèle du soutien d'électricité renouvelable ou encore le développement du contentieux. De plus, à l'instar des autres énergies renouvelables, l'avènement d'une nouvelle source d'énergie a nécessité l'adaptation du système pour son accueil. À titre d'exemple, dans le cadre du système gazier, le fonctionnement des réseaux et leur financement tiennent désormais compte de l'injection d'un gaz renouvelable à l'échelle locale<sup>1643</sup>.

À de nombreux égards, le « droit de la méthanisation » se distingue du cadre juridique applicable aux autres énergies renouvelables.

---

<sup>1639</sup> Cf. Partie 1 Titre 1 Chapitre 2

<sup>1640</sup> Cf. Partie 1 Titre 2 Chapitre 1 et Chapitre 2

<sup>1641</sup> Cf. Partie 2 Titre 1 Chapitre 1 et Chapitre 2

<sup>1642</sup> Cf. Partie 2 Titre 2 Chapitre 1 et Chapitre 2

<sup>1643</sup> Cf. Partie 1 Titre 1 Chapitre 2 : Le « droit à l'injection »

Tenant compte de la singularité de la méthanisation, le cadre juridique de la méthanisation présente des spécificités.

La méthanisation est une activité singulière en ce qu'elle présente l'originalité d'être une activité de production de gaz renouvelable et une activité de valorisation de la biomasse. Son développement s'inscrit à la croisée de plusieurs enjeux : la transition énergétique, la transition agroécologique, la transition vers une économie circulaire, la gestion des déchets, *etc.*<sup>1644</sup>. Si cet ensemble justifie la promotion de son développement, il impose également la mise en place d'un cadre juridique applicable à cette activité. Des normes adaptées aux enjeux de la valorisation énergétique de la biomasse et de la transition agroécologique complètent le cadre juridique conçu pour la production de gaz renouvelable. Les normes conçues pour encadrer la méthanisation dépassent donc la seule sphère du droit de l'énergie, et du « droit de la transition énergétique ».

Nous avons mis en lumière la singularité de ce corpus à travers plusieurs illustrations. D'une part, l'encadrement de la valorisation énergétique a requis l'application de normes visant à la maîtrise du risque sanitaire lié à l'utilisation de la biomasse et de celle de la hiérarchie des usages alimentaires ou encore l'édiction d'une planification autonome prenant en compte la circularité de l'activité. D'autre part, le caractère agricole de l'activité explique la mobilisation du secteur agricole dans l'encadrement de l'activité et la définition de règles juridiques spécifiques (utilisation du digestat conforme aux normes imposées en matière de fertilisants ou d'aménagement des règles d'implantation des unités agricoles conformément au règlement d'urbanisme).

Nous avons également observé la singularité du cadre juridique de l'activité à travers l'évolution des règles en matière de déchets. Activité appliquant les principes de l'économie circulaire, la méthanisation confère une valeur aux déchets et les utilise en tant que produits. La valorisation de la biomasse pour la production de biogaz et celles du digestat voire du dioxyde de carbone issus du procédé de production impliquent de repenser le cadre juridique applicable aux déchets afin de permettre leur valorisation en tant que produit.

---

<sup>1644</sup> Cf. Partie 1 Titre 1 Chapitre 1

Au regard de l'ensemble de ces éléments, il nous apparaît que le cadre juridique applicable à la méthanisation se dissocie du « droit des énergies renouvelables » et, *a fortiori*, du droit de l'énergie. Hybride, ce corpus juridique composite se situe à la croisée entre le droit de l'énergie, le droit de l'environnement et le droit rural.

**[Les défis rencontrés par le législateur dans l'encadrement de la production de biogaz par méthanisation]** L'étude de ce cadre juridique nous a permis de mettre en lumière les difficultés et les défis rencontrés par le législateur en la matière.

D'une part, nous avons identifié un enjeu d'anticipation et d'adaptabilité de la matière juridique à l'évolution de la filière. Ainsi, alors que l'activité est en cours de structuration et continue d'évoluer sur le plan technologique, le cadre juridique qui lui est applicable est également en cours d'évolution. Ce cadre juridique se présente traditionnellement comme un droit « de réaction », c'est-à-dire que les règles juridiques sont adoptées postérieurement au fait, à l'activité ou à l'événement et non par anticipation. À titre d'exemple, la rubrique 2781 de la nomenclature des ICPE applicable à la valorisation de la biomasse par méthanisation a été adoptée après que l'activité a commencé d'être exercée.

D'autre part, nous avons mis en lumière l'enjeu d'harmonisation et de simplification du cadre juridique. Les injonctions des différents enjeux attachés au cadre juridique de la méthanisation ont conduit à l'élaboration d'un corpus juridique hétérogène, complexe et éclaté. À travers différentes mesures, le législateur a entendu clarifier l'intelligibilité du « droit de la méthanisation » afin de le rendre plus efficace. L'effort de simplification réalisé en matière de procédures d'autorisation des projets de méthanisation à travers la réforme de l'autorisation environnementale ou celui de clarification des rapports de compatibilité et de prise en compte en matière de planification stratégique et spatiale illustrent parfaitement ce point.

**[La répliquabilité du cadre juridique applicable à la méthanisation à l'ensemble des filières de production de gaz renouvelables et bas-carbone]** L'étude du cadre juridique applicable à la méthanisation peut être mise en perspective avec le développement des autres filières de production de gaz verts (gaz renouvelables et bas-carbone). Les normes conçues pour encadrer le développement de la méthanisation sont susceptibles d'être répliquées à tout procédé de production de gaz à partir de la valorisation de déchets. Les extensions du champ d'application du droit d'accès aux réseaux des productions de biogaz aux producteurs de gaz renouvelables



et bas-carbone<sup>1645</sup>, la dispense d'autorisation de fourniture pour la vente de gaz bas-carbone<sup>1646</sup> ou encore le bénéfice du « droit à l'injection » aux gaz renouvelables et bas-carbone<sup>1647</sup> illustrent ce point. Nous voyons dans ce cadre juridique la première pierre à l'élaboration d'un cadre plus global applicable aux gaz renouvelables, verts ou bas-carbone. À l'heure où foisonnent les projets de productions gazières innovantes, l'anticipation des règles applicables à ceux-ci et à la valorisation de leurs produits conférerait une sécurité et une stabilité juridiques aux acteurs impliqués.

La transition du régime juridique applicable au secteur gazier que nous avons précédemment présentée change de paradigme : elle ne serait plus l'adaptation du droit « en réaction » à des évolutions passées, mais bien l'élaboration d'un droit à vocation large, par anticipation du développement des filières innovantes en matière gazière.

### ***Réflexions sur la rencontre entre droit de l'énergie et droit de l'environnement***

Dans un second temps, notre travail technique s'est doublé d'une approche théorique. L'étude minutieuse du cadre juridique applicable à la méthanisation a nourri une réflexion autour de la place de la protection de l'environnement dans cet encadrement.

Notre travail de recherche s'est inscrit dans la continuité de l'analyse du lien entre protection de l'environnement et transition énergétique, à travers l'étude du développement des énergies renouvelables. Le travail de comparaison des droits de l'énergie et de l'environnement et l'étude de leur lien de parenté avec le cadre juridique applicable aux énergies renouvelables est pertinente<sup>1648</sup>. Dans une étude de droit comparé, Madame la Professeure Mathilde Hautereau-Boutonnet reconnaissait au droit de la transition énergétique une certaine émancipation par rapport à ces derniers. Elle s'exprimait en ces termes :

*« Nous pourrions penser que le droit comparé de la transition énergétique est un exercice de droit comparé de l'énergie et de l'environnement. Or, cela n'est pas tout à fait le cas. Le droit de la transition énergétique se prête en réalité à une comparaison*

---

<sup>1645</sup> C. énergie, article L. 111-97.

<sup>1646</sup> C. énergie, article L. 447-4, issu de l'article 98 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, publiée au JORF n°60 du 11 mars 2023.

<sup>1647</sup> C. énergie, article L. 453-9, issu de l'article 98 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, publiée au JORF n°60 du 11 mars 2023.

<sup>1648</sup> MAUGER R., *Le droit de la transition énergétique, une tentative d'identification*, op. cit., p. 28.

*qui va au-delà de ces deux droits aujourd'hui reconnus, participant de son émancipation »*<sup>1649</sup>.

Dans le cadre de notre étude, nous nous sommes intéressés à la rencontre entre le secteur de l'énergie et les impératifs de protection de l'environnement. La transition énergétique est un terrain d'étude privilégié pour observer l'influence du droit de l'environnement sur le droit de l'énergie.

Objectif comme impératif, la protection de l'environnement nous est apparue comme un élément clef du développement de la méthanisation. Dans ce contexte, nous avons entendu mettre en lumière le paradoxe attaché à la protection de l'environnement en matière d'encadrement de la méthanisation.

Comme nous l'avons exposé dans cette thèse, l'essor de la méthanisation est, en grande partie, motivé par la contribution de la filière aux objectifs environnementaux<sup>1650</sup>. Inscrite dans la transition énergétique, l'activité de production d'énergie renouvelable participe à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et au verdissement du secteur de l'énergie. Inscrite dans la transition vers une économie circulaire, l'activité de valorisation énergétique contribue à améliorer la gestion des déchets. L'objectif de protection de l'environnement connaît une application particulière en matière de méthanisation : il s'observe dans le cadre de la transition énergétique comme dans celui de la valorisation énergétique. Les normes visant à prévenir, limiter, réduire ou compenser les atteintes à l'environnement résultant du fonctionnement de l'activité se sont donc multipliées.

À la question de savoir si la protection de l'environnement est un facteur de développement ou d'encadrement de la production de biogaz par méthanisation, nous ne pourrions que répondre par un constat : celui du déséquilibre entre des injonctions contradictoires. Il est en effet porté par une ambition faite de promotion autant que de limitation et structuré par autant d'autorisations que d'interdictions et de sanctions. Mais c'est aussi un droit en construction qui doit rester souple et capable d'adaptation. Le droit de l'énergie est confronté à un exercice de diplomatie et de compromis dans l'accueil des contradictions propres à l'objectif de protection de l'environnement.

---

<sup>1649</sup> HAUTEREAU-BOUTONNET M., « Droit comparé de l'énergie et de l'environnement », *Énergie – Environnement – Infrastructures*, n° 4, chronique 1, Avril 2017.

<sup>1650</sup> Cf. Partie 1 Titre 1 Chapitre 1





# BIBLIOGRAPHIE

## *Thèses*

BAUTISTA ANGELI J.-R., *Étude de faisabilité de la micro-méthanisation par co-digestion à l'échelle des quartiers*, Thèse de doctorat, Génie des procédés, École nationale supérieure Mines-Télécom Atlantique, 2019, 204 p.

BONIS A., *L'implantation des installations énergétiques à l'épreuve du droit : l'exemple des énergies marines renouvelables en mer*, Thèse de doctorat, Droit, Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, 2013, 632 p.

BRÉMOND U., *Optimisation de la gestion des digestats : post-traitements et recirculation pour une amélioration de l'efficacité énergétique des sites de méthanisation*, Thèse de doctorat, Génie des procédés, École nationale supérieure agronomique de Montpellier, 2019, 271 p.

CADIOU J., *Le déploiement de la politique de méthanisation agricole en France : implications pour la transition agroécologique*, Thèse de doctorat, Sociologie, Université Paris-Saclay, 2023, 323 p.

DARSON A., *Transition énergétique et transition juridique : le développement des énergies de sources renouvelables en France*, Thèse de doctorat, Droit, Université de Bordeaux, 2015, 479 p.

GRAMMATICO L., *Les moyens juridiques du développement énergétique dans le respect de l'environnement en droit français*, Thèse de doctorat, Droit, Université de Montpellier, 2003, 656 p.

GRECH F., *L'État et la sécurité énergétique*, Thèse de doctorat, Droit, Université de Nice, 2012, 796 p.

HUITELEC R., *Le développement durable et la gestion locale des ressources énergétiques*, Thèse de doctorat, Droit, Université de Bordeaux 4, 2006, 548 p.

JERRARI F., *La durabilité énergétique en droit international*, Thèse de doctorat, Droit, Université Grenoble Alpes, 2023, 720 p.

LADOUCETTE (de) P., *Régulation indépendante du marché de l'énergie*, Thèse de doctorat, Droit, Université Paris sciences et lettres, 2022, 663 p.

LAURENT F., *Optimisation fonctionnelle et spatiale de scénarios de méthanisation centralisée selon une approche systémique territoriale couplée à l'analyse du cycle de vie*, Thèse de doctorat, Chimie, Université de Rennes 1, 2015, 316 p.

MAUGER R., *Le droit de la transition énergétique, une tentative d'identification*, Thèse de doctorat, Droit, Université de Montpellier, 2017, 709 p.

NIANG A., *L'économie circulaire, une innovation au service du développement territorial ?*, Thèse de doctorat, Économies et finances, Université Paris-Saclay, 2021, 162 p.

PEIFFERT O., *L'application du droit des aides d'État aux mesures de protection de l'environnement*, Thèse de doctorat, Droit, Université de Lorraine, 2015, 572 p.

ROSSIGNOL A., *Stockage d'électricité et système électrique en mutation*, Thèse de doctorat, Droit, Université Paris sciences et lettres, 2023, 545 p.

RUSO E., *L'Union européenne et le changement climatique : aspects juridiques*, Thèse de doctorat, Droit, Université Panthéon-Assas, 2015, 482 p.

SCHNEIDER F., *Les énergies marines renouvelables face au droit*, Thèse de doctorat, Droit, Université de Nice, 2013, 395 p.

SIBERTIN-BLANC V., *La production décentralisée d'énergie comme vecteur de reconfiguration des rapports entre public et monde agricole : le cas d'un projet de méthanisation agricole en Occitanie*, Thèse de doctorat, Sciences de l'information et de la communication, Université Paul Sabatier - Toulouse III, 2022, 430 p.

### ***Ouvrages généraux et spécialisés***

BARONE S., MAYAUX P.-L., *Les politiques de l'eau*, LGDJ, Clefs-Politique, 1<sup>ère</sup> éd., 2019.

BÉATRIX O., COIN R., *Droit de la régulation de l'énergie*, LGDJ, Systèmes, 1<sup>ère</sup> éd., 2023.

BECHMANN P., MANSUY V., *Principe de précaution*, LexisNexis, Pratique professionnelle, 1<sup>ère</sup> éd., 2002.

CAMPAGNOLA F., *Précis de droit de l'énergie*, L'Harmattan, Le Droit d'aujourd'hui, 1<sup>ère</sup> éd., 2023.

CLÉMENT M., *Droit européen de l'environnement : jurisprudence commentée*, Bruylant, Droit de l'Union européenne, 1<sup>ère</sup> éd., 2021.

HERMON C., DOUSSAN I., GRIMONPREZ B., *Production agricole et droit de l'environnement*, LexisNexis, Droit & Professionnels, 2<sup>ème</sup> éd., 2012.

HUGLO C., *Méthodologie de l'étude d'impact climatique*, Bruylant, Droit(s) et développement durable, 1<sup>ère</sup> éd., 2020.

JACQUOT H., PRIET F., MARIE S., *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, Précis, 9<sup>ème</sup> éd., 2002.

KALFLÈCHE G., *Droit de l'urbanisme*, Puf, Thémis Droit, 3<sup>ème</sup> éd., 2021.

LAMOUREUX M., *Droit de l'énergie*, LGDJ, Précis Domat, 2<sup>ème</sup> éd., 2022.

LE BAUT-FERRARESE B., MICHALLET I., *Traité de droit des énergies renouvelables*, Le Moniteur, Référence Juridique, 2<sup>ème</sup> éd., 2012.

MOLINER-DUBOST M., *Droit de l'environnement*, Dalloz, Cours, 2<sup>ème</sup> éd., 2019.

NAIM-GESBERT É., *Droit général de l'environnement, Introduction au droit de l'environnement*, LexisNexis, Objectif Droit, Cours, 3<sup>ème</sup> éd., 2019.

ODENT R., *Cours de contentieux administratif*, Dalloz, Les cours de droit, 1<sup>ère</sup> éd. 2007.

PRIEUR M., *Droit de l'environnement*, Dalloz, Précis, 9<sup>ème</sup> éd., 2023.

ROMI R., AUDRAIN-DEMEY G., LORMETEAU B., *Droit de l'environnement et du développement durable*, LGDJ, Précis Domat, 11<sup>ème</sup> éd., 2021.

SABLIÈRE P., *Droit de l'énergie*, Dalloz, Dalloz Action, 1<sup>ère</sup> éd., 2013.

SORBONNE ÉTUDES ET RECHERCHE EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT, DE L'URBANISME ET DU TOURISME (S.E.R.D.E.A.U.T.), *Droit des ICPE*, Le Moniteur, 1<sup>ère</sup> éd., 2022.

TALPIN J., *Le Biogaz en 50 questions/réponses*, Observ'ER, 2<sup>ème</sup> éd., 2019.

VAN LANG A., *Droit de l'environnement*, Puf, Thémis Droit, 5<sup>ème</sup> éd., 2021.

### ***Ouvrages collectifs***

*Travaux de l'Association Henri Capitant*, tome XIV, années 1961-1962, éd. Dalloz, 1965.

*Du droit des déchets au droit de l'économie circulaire*, RADIGUET R., BOULE M. (dir.), Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, Colloques & Essais, 2021.

*Droit public et droit privé de l'environnement : unité dans la diversité*, MEKKI M., NAIM-GESBERT É. (dir.), LGDJ, Grands colloques, 1<sup>ère</sup> éd., 2016.

*L'agriculture durable : Essai d'élaboration d'un cadre normatif*, DEMEESTER M.-L., MERCIER V. (dir.), Presse universitaire d'Aix Marseille, Collection de l'Institut de droit des affaires, 2016.

*L'autorisation environnementale : S'approprier la réforme pour sécuriser ses projets*, CHERUY L. (dir.), Éditions Législatives, 2018.

*Les collectivités territoriales et la protection de l'environnement*, JANICOT L. (dir.), Berger-Levrault, Au fil du débat, 1<sup>ère</sup> éd., 2021.

*Les transformations de la régulation juridique*, CLAM J., MARTIN G. (dir.), LGDJ, Droit et Société, 1998.

*Pour un droit commun de l'environnement – Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Dalloz, Études, mélanges, travaux, 2007.

## *Encyclopédies Jurisclasseurs*

### **Principaux Fascicules utilisés**

#### **Jurisclasseur Environnement et développement durable.**

BRAUD F., Installations classées soumises à déclaration, Fasc. n° 4014.

BRAUD F., MOUSTARDIER A., DOUTEAUD S., Fonctionnement des installations classées, Fasc. n° 4016.

DEHARBE D., Installations classées pour la protection de l'environnement, Obligation administrative de remise en état, Fasc. n° 4020.

DEHARBE D., Installations classées soumises à autorisation, Fasc. n° 4012.

DEHARBE D., GANDET S., Installations classées soumises à enregistrement, Fasc. n° 4015.

DEHARBE D., Installations classées et risques technologiques majeurs, Fasc. n° 4036.

DOUSSAN I., Droit des pollutions azotées d'origine agricole, Fasc. n° 4090.

FONBAUSTIER L., Études d'impact écologiques, Introduction générale, Fasc. n° 2500.

GAZZANIGA J.-L., LOURRUY-CASTERA X., OURLIAC J.-P., Eaux, Protection de l'eau et des milieux aquatiques, Fasc. n° 2955.

GAZZANIGA J.-L., OURLIAC J.-P., LARROUY-CASTERA X., Eaux, Police de l'eau, Fasc. n° 2950.

HOSTIOU R., Enquêtes publiques, Fasc. 2550.

HUGLO C., Environnement et droit de l'environnement, Définitions et notion de développement durable, Fasc. n° 2200.

HUGLO C., Étude d'impact, Champ d'application, contenu, contrôle, Fasc. n° 2510.

HUGLO C., PAUL G., Contentieux administratif de l'environnement, Fasc. n° 4980.

HUGLO C., Étude d'impact, Champ d'application, contenu, contrôle, Fasc. n° 2510.

HUGLO C., GUILLERMARD J., GRENET C., Évaluation environnementale des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements, Fasc. n° 2530.

JAMAY F., Principe de participation, Fasc. n° 2440.

JAWORSKI V., Lutte contre le bruit, Prévention et réglementation, Fasc. n° 4600.

LE CORRE L., Réseau Natura 2000, Constitution. Régime de protection, Fasc. n° 3820.

MARTIN-BIDOU P., Protection des eaux, Fasc. n° 2925.

MOLINER-DUBOST M., Déchets, Généralités, Fasc. n° 4190.

SAVIN P., Contentieux répressif des installations classées, Fasc. n° 4994.

THIEFFRY P., Protection de l'environnement et aides d'État, Fasc. n° 2141.



THIEFFRY P., Protection de l'environnement et politique agricole commune, Fasc. n° 2150.

**Jurisqueleur Europe Traité.**

CASSIA P., RITLENG D., Droit administratif et droit de l'Union européenne, Fasc. n° 497.

**Jurisqueleur Civil Annexes.**

BLOCH L., Trouble anormal de voisinage, Fasc. unique.

**Jurisqueleur Construction – Urbanisme.**

LIET-VEAUX G., Permis de construire, Contentieux administratif, Fasc. n° 26-50.

*Articles de doctrine*

ALVES C. M., « Énergies renouvelables et droit de l'Union européenne entre marché intérieur et intérêt général », *Revue juridique de l'environnement*, 2014/2, n° 39, Février 2014, pp. 263-276.

ANDRIEU S., « Garanties d'origine et paquet « énergie propre » : entre continuité et nouveautés », *Énergie – Environnement – Infrastructures*, n° 8-9, dossier 28, Août-Septembre 2019.

BAILLEUL E., « Le territoire est ses acteurs, fragile pilier de la transition énergétique française », *Revue internationale et stratégique*, 2019/1, n° 113, Mars 2019, pp. 107-117.

BARRAUD A., « Le plan local d'urbanisme, outil de protection de l'environnement », *Revue de Droit administratif*, n° 2, 2018, p. 20.

BIOTEAU T., BELINE F., LAURENT F., GIRAULT R., TRETYAKOV O., BORET F., BALYNSKA M., « Analyse spatialisée pour l'aide à la planification des projets de méthanisation collective », Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement, *Sciences Eaux & Territoires*, 2013/3, n° 12, Octobre 2013, pp. 34-41.

BÉATRIX O., « Mesures conjoncturelles, La protection de l'approvisionnement- La sécurité de l'approvisionnement », *Revue française du droit administratif (RFDA)*, 2023, p. 23.

BOITEAU C., « Territorialisation de la transition énergétique », *Revue politique et parlementaire*, n° 1073-1074, Mai 2015.

BOURDIN S., NADOU F., RAULIN F., « Les collectivités locales comme acteurs intermédiaires de la territorialisation de la transition énergétique : l'exemple de la méthanisation », *Géographie, économie, société*, n° 2019/4, vol. 21, pp. 273-293.

CACCIALI M., LE FOLL V., « Mesures structurelles – Les investissements – Du marché unique à la décarbonation », *Revue française du droit administratif (RFDA)*, 2023, n° 1, Février 2023, p. 53.

CANS C., « L'exploitation des énergies renouvelables : ou quand une mesure de protection de l'environnement par destination porte atteinte à l'environnement dans sa réalisation », *Revue du droit de l'environnement*, Hors-série énergies renouvelables, Avril 2012, p. 29.

CLÉMENT J.-N., GILLIG D., LAVALLEE C., « L'ordonnance du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale : réflexions croisées », *BDEI*, n° 2219, supplément n°6, 2017.

COURTAIGNE-DESLANDES C., « La portée des nouvelles dispositions pénales du code de l'environnement applicables aux activités industrielles », *BDEI*, Mai 2012, p. 5.

DEHARBE D., « Autoriser le risque, Des fonctions de la police des installations classées », *Revue du droit de l'environnement*, n° 141, 2006, pp. 251-259.

DEHARBE D., « L'énergie saisie par le droit de l'environnement », *Droit de l'environnement*, n° 200, Avril 2012, pp. 114-115.

DEZOBRY G., « Les lignes directrices concernant les aides d'État à l'énergie : vers une évolution des modes de soutien aux énergies renouvelables », *Revue de l'Union européenne*, n° 588, Mai 2015, pp. 299-306.

DURAND E., « Loi Climat et résilience : focus sur les nouvelles dispositions de soutien aux énergies renouvelables », *Actualité Juridique Collectivités Territoriales (AJCT)*, n° 1, 2022, pp. 26-30.

ÉTRILLARD C., « L'agriculteur, acteur de la politique environnementale : le cas de l'épandage des boues d'épuration », *Revue de droit rural (RDA)*, n° 422, étude 8, Avril 2014.

FONTENELLE (de) L., LAMOUREUX M., « Les contrats de vente directe d'électricité et de gaz », *Actualité juridique du droit administratif (AJDA)*, n° 22, 2023, p. 1173.

GEIB T., VERVYNCK M., « L'autorisation environnementale unique : une vitrine de la modernisation du droit de l'environnement ? », *Revue de Droit immobilier (RDI)*, 2017, p. 264.

GENCE A., MEILLER E., LE GUYADER C., TREFFOT M.-L., « Agriculteur et nouvelles énergies », *Les Petits Affiches*, n° 94-95, Mai 2018, p. 38.

GILLIG D., « Polices administratives et pénales en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement », *Environnement et développement durable*, n° 10, Octobre 2013, p. 45.

GILLIOCQ T., COULOMBIE H., « Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), à propos des articles 10 et 13 de la loi NOPTRe », *JCP A*, n° 12, 2016, p. 23.

GRIDAUH, *Écriture des SCOT, SCoT- Énergie-Environnement*, Fiche du GRIDAUH, Janvier 2015.

HAUTEREAU-BOUTONNET M., « Droit comparé de l'énergie et de l'environnement », *Énergie – Environnement – Infrastructures*, n° 4, chronique 1, Avril 2017.

HAVET J.-P., « La transition vers l'économie circulaire est engagée », *Revue de l'électricité et de l'électronique (REE)*, n° 2019-5, Décembre 2019.

HUGLO C., LEPAGE C., « Environnement et développement durable - La planification écologique », Étude, *Énergie – Environnement – Infrastructures*, n° 11, étude 23, Novembre 2023.

JANIN P., « Programmation et planification dans le domaine de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 2013/5, n° spécial, 2013, pp. 43-51.

LARONDE-CLÉRAC C., « Droit pénal de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 2014/4, n° 39, 2014, pp. 651-664.

LE BAUT-FERRARESE B., « Les énergies renouvelables, nouveau champ d'activité pour les entrepreneurs agricoles », *Revue de droit rural (RDA)*, n° 399, dossier 2, Janvier 2012.

LEDOUX E., VAZ A., « L'économie circulaire : une réponse aux enjeux environnementaux liés à la raréfaction des ressources », *Revue de l'électricité et de l'électronique*, n° 5, 2019.

LEPAGE C., « Décentralisation énergétique, Édito », *Journal spécial des sociétés*, n° 40, 2019.

MAÎTRE M.-P., MERLANT E., « Les nouvelles polices environnementales : un équilibre délicat entre droit administratif et droit pénal », *Revue juridique de l'environnement*, n° 3, étude 5, Mars 2014.

MAÎTRE M.-P., « Comment sortir un déchet du statut de déchet ? », *Énergie – Environnement - Infrastructures*, n° 2, 2016.

MONTEILLET S., « Le contenu des évaluations environnementales stratégiques : évolutions en cours », *Actualité juridique du droit administratif (AJDA)*, 2010, p. 1298.

PERTHUIS (de) C., « Économie circulaire et transition écologique », *Annales des Mines – Responsabilité et environnement*, n°2014/4, n° 76, pp. 23-27.

PLANCHET P., « Quand les droits de l'urbanisme et de l'environnement font cause commune », *Actualité juridique du droit administratif (AJDA)*, n° 39, Novembre 2015, p. 2193.

PRIEUR M., « Démocratie et droit de l'environnement et du développement », *Revue juridique de l'environnement*, n° 1, 1993, pp. 23-30.

ROUSSEL F., « La méthanisation agricole après la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de et de la pêche », *Revue de droit rural (RDA)*, n° 386, étude 26, Octobre 2010.

SILICANI J.-L., « La planification écologique : un nouvel outil pour l'action publique ? », *Énergie – Environnement – Infrastructures*, n° 7, repère 7, Juillet 2023.

STRUILLOU J.-F., « L'intégration des préoccupations environnementales dans les documents de planification urbaine », *Revue française du droit administratif (RFDA)*, 2012, p. 872.

TORRE-SCHAUB M., « Environnement et développement durable - L'affaire de Grande Synthe : une première décision emblématique dans le contentieux climatique français », *Énergie -Environnement – Infrastructures*, n° 11, étude 24, Novembre 2023.

VAN LANG A., « Le principe de participation : un succès inattendu », *Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel*, n° 43, Avril 2014, p. 25.

### ***Principaux dictionnaires utilisés***

*Vocabulaire juridique*, CORNU G., Presses Universitaires de France, Puf, 15<sup>ème</sup> éd., 2024.

*Dictionnaire juridique du changement climatique*, TORRE-SCHAUB M., JÉZÉQUEL A., MORMETEAU B., MICHELOT A., Mare & martin, Collection de l'Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne, 1<sup>ère</sup> éd., 2022.

*Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, MERLIN P., CHOAY F., Puf, Quadrige, 3<sup>ème</sup> éd., 2015.

*Dictionnaire du droit de l'urbanisme*, JÉGOUZO Y., FOULQUIER N. (dir.), Le Moniteur, 3<sup>ème</sup> éd., 2019.

*Dictionnaire de la culture juridique*, ALLAND D., RIALS S., Puf, Lamy, 5<sup>ème</sup> éd., 2014.

*Petit Larousse illustré 2023*.

### ***Rapports***

#### **Assemblée nationale**

##### ***Rapports d'information***

AUBERT J., MAYNIER-MILLEFERT M. (rapp.), *L'impact économique, industriel et environnemental des énergies renouvelables sur la transparence des financements et sur*

*l'acceptabilité sociale des politiques de transition énergétique*, Rapport de la commission d'enquête, tome I, 25 juillet 2019, 346 p.

BRU V., COURSON (de) Y. (rapp.), *L'indépendance énergétique de l'Union européenne*, Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes, n° 3130, 24 juin 2020, 88 p.

DIVE J., DUVERGÉ B. (rapp.), *Les freins à la transition énergétique*, Rapport d'information déposé par la mission d'information, tomes I, II, et III, 25 juin 2019, 286 p.

FUGIT J.-L., COURTEAU R. (rapp.), *L'Agriculture face au défi de la production d'énergie*, Rapport de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, n° 3220 (Assemblée nationale) et n° 646 (Sénat), 16 juillet 2020, 193 p.

## **Sénat**

### **Rapports d'information**

REVOL H., VALADE J (rapp.), *La sécurité d'approvisionnement en énergie de l'union européenne*, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan présenté au nom du groupe d'études de l'énergie, n° 218, 7 février 2001, 41 p.

SALMON D. (rapp.), *La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts*, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information, n° 872, 29 septembre 2021, 225 p.

### **Commission de régulation de l'énergie**

*Bilan technique et économique des installations de production de biométhane*, Rapport, 19 décembre 2018, 27 p.

APPERT O., MAUGUIN P., *Le Verdissement du gaz*, Comité de prospective de la CRE, Rapport du Groupe de travail, FÉLIX T. (rapp.), Juillet 2019, 52 p.

*Bilan de la mise en œuvre du droit à l'injection du biométhane dans les réseaux de gaz*, Rapport, Mars 2021, 12 p.

AXELOS M., GEOFFRON P., *La biomasse et la neutralité carbone*, Comité de prospective de la CRE, Rapport du Groupe de travail, VAISS P. (rapp.), Mars 2023, 64 p.

*Recueil du Comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS)*, 2002-2023, Mars 2024, 254 p.

*Les interconnexions françaises au cœur de l'Europe : vitales face à la crise, indispensables pour la décarbonation*, Rapport sur les interconnexions électriques et gazières françaises 2020-2023, Mai 2024, 180 p.

## Ministères

Ministère du Développement Durable, DELCOUR D., SIMONE M., *Utilisation des sanctions administratives introduites par l'ordonnance n° 2012-34 dans le domaine des installations classées*, CGEDD, Rapport n° 011110-01, Novembre 2017, 95 p.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, MORAL P., ROUSSEL F., *Frein au développement de la méthanisation dans le secteur agricole*, CGEDD, Rapport n° 008169-01, Novembre 2012, 40 p.

## Autres

ADEME, *Méthanisation, Fiche Technique*, Février 2014, Mise à jour en 2015, 19 p.

ADEME, *Guide d'accès à l'agrément sanitaire pour les traitiers de sous-produits animaux carnés*, Guide Pratique, ADEME éd., 2017, publication en mai 2018, 120 p.

ADEME, *Bonnes pratiques pour le stockage de matière avant méthanisation*, Rapport, 2017, Mise à jour en 2020, 55 p.

ADEME, *Le cadre réglementaire et juridique des activités agricoles de méthanisation et de compostage*, BASTIDE Guillaume (coord.), ADEME éd., Janvier 2015, 88 p.

COMITÉ STRATÉGIQUE DE FILIÈRE (CSF), *Impact des digestats de méthanisation sur la qualité de l'eau*, Groupe de travail « Méthanisation, Avril 2021, 38 p.

COMITÉ STRATÉGIQUE DE FILIÈRE (CSF), *Guide pour l'élaboration des documents techniques de consultation et d'offres d'une unité d'« épuration du biogaz » en vue de l'injection de biométhane*, Groupe de travail « Méthanisation », Mai 2021, 52 p.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE), *Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie*, Avis, Mars 2022, 138 p.

GROUPE D'EXPERTS INTERGOUVERNEMENTAL SUR L'ÉVOLUTION DU CLIMAT (GIEC), *Changements climatiques 2022 : impacts, adaptation et vulnérabilité*, 2022, 2068 p.

IFRI, CORNOT- GANDOLPHE S., *Le gaz dans la transition énergétique européenne : enjeux et opportunités*, Études de l'IFRI, Janvier 2018, 90 p.

INERIS, *Vers une méthanisation propre, sûre, durable : recueil de bonnes pratiques en méthanisation agricole*, Guide, 1<sup>ère</sup> éd., Février 2018, 84 p.

INSTITUT MONTAIGNE, CASTRIES (de) H., *Économie circulaire, réconcilier croissance et environnement*, Rapport, Institut Montaigne, Novembre 2016, 114 p.

INSTITUT MONTAIGNE, PERNET P.-L. (rapp.), *Transition énergétique : faisons jouer nos réseaux*, Institut Montaigne, Rapport du groupe de travail, Décembre 2019, 174 p.

OCDE, *Les infrastructures à l'horizon 2030, Électricité, eau et transports : quelles politiques ?*, *Électricité, eau et transports : quelles politiques*, OECD Publishing, vol. 2, 7 août 2008, 420 p.

ONU, Commission des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, *Notre avenir à tous, Rapport Brundtland*, 1987, 349 p.

OSIRIS, GRTGAZ, *Biomethane Purchase Agreement (BPA) : décryptage pour les industriels consommateurs de gaz*, Septembre 2023, 11 p.

SER, GAZ ET TERRITOIRES, GRDF, GRTGAZ, TEREKA, *Panorama des gaz renouvelables en 2023*, Avril 2024, 40 p.

WWF, MARX I., *Méthanisation agricole : quelles conditions de durabilité de la filière en France ?*, WWF et GRDF, MARX I. et NAIT MAZI W. (coord.), Mars 2020, 44 p.

### ***Travaux parlementaires***

#### **Assemblée Nationale – Travaux préparatoires**

ALFARANDI H., BOTHOREL E., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, n° 526, 26 novembre 2022, 572 p.

BAREIGTS E., BATTISTEL M.-N., BUIS S., BAUPIN D., PLISSON P., Rapport fait au nom de la commission spéciale pour l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, n° 2611, 16 avril 2015, 876 p.

GAILLARD G., Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi relatif à la biodiversité, n° 1847, 26 juin 2014, 343 p.

GIRAUD J., BAUPIN D., AUBERT J., Rapport fait au nom de la commission spéciale pour l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, n° 2188, 27 septembre 2014, 777 p.

LE PEIH N., Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, sur la proposition de loi, visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels, n° 1912, 22 novembre 2023, 38 p.

LIOGER R., DUBOS C. Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, n° 971, 19 mai 2018, 936 p.

MOREAU J.-B., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, n° 1175, 18 juillet 2018, 255 p.

MOREAU J.-B., Rapport de la commission des affaires économiques sur le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable, n° 627, 21 avril 2018, 727 p.

RAISON M., GUÉDON L., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, n° 2559, 17 juin 2010, 852 p.

### **Sénat - Travaux préparatoires**

CÉSAR G., REVET C., Rapport fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, n° 436 (2009-2010), 6 mai 2010, 219 p.

CELLIER A., GREMILLET D., Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'énergie et au climat, n° 2193, n° 699 (2018-2019), 25 juillet 2019, 131 p.

GREMILLET D., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'énergie et au climat, n°657 (2018-2019), tome I, 10 juillet 2019, 275 p.

MANDELLI D., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, n° 82 (2022-2023), 26 octobre 2022, 392 p.

PONIATOWSKI L., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, n°529 (2014-2015), 17 juin 2015, 649 p.

PONIATOWSKI L., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir



d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables, n° 285 ( 2016-2017), 11 janvier 2017, 139 p.

RAISON M., LOISIER A.-C., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, n° 570, 13 juin 2018, 447 p.

### **Études d'impact de textes législatifs et projets de textes**

Étude d'impact du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, DEVX1413992L/ Bleue-1, 29 juillet 2014.

Exposé des motifs du projet de loi ratifiant diverses ordonnances de transposition du paquet « Une énergie propre pour tous les européens », n° 636 (2020-2021), POMPILI B., déposé au Sénat le 26 mai 2021.

Étude d'impact du projet de loi relatif à l'accélération de la production des énergies renouvelables, ENER2223572L/Bleue-1, 26 septembre 2022.

CE, Avis consultatif, Avis sur un projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, n° 405548, 8 juillet 2022.

### **Amendements**

Assemblée nationale, Amendement au projet de loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte, COM-847, 15 mai 2015, Adopté.

Sénat, Amendement au projet de loi relatif à l'énergie et au climat, 1<sup>ère</sup> lecture, commission des affaires économiques, COM-155, 8 juillet 2019, Adopté.

Assemblée nationale, Amendement au projet de loi relatif à lutte contre le dérèglement climatique, 1<sup>ère</sup> lecture, COM-1804, 31 mai 2021, Adopté.

Sénat, Amendement au projet de loi relatif à la lutte contre le dérèglement climatique, 1<sup>ère</sup> lecture, 10 juin 2021, Adopté.

Sénat, Amendement au projet de loi relatif à la production d'énergies renouvelables, 1<sup>ère</sup> lecture, commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, COM-399 rect., 25 octobre 2022, Adopté.

Sénat, Amendement au projet de loi relatif à la production d'énergies renouvelables, 1<sup>ère</sup> lecture, COM-344 Rect, 2 novembre 2022, Adopté.

## ***Autorités administratives***

### **Commission de régulation de l'énergie**

#### ***Délibérations***

Délibération portant avis sur le projet d'arrêté fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations qui valorisent le biogaz, 28 avril 2011.

Délibération portant avis sur le projet d'arrêté fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, 26 juillet 2011.

Délibération portant décision sur les mécanismes encadrant l'insertion du biométhane dans les réseaux de gaz, n° 2019-242, 14 novembre 2019.

Délibération portant décision sur le tarif péréqué d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel de GRDF, n° 2020-010, 23 janvier 2020.

Délibération portant décision sur le tarif d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel de GRTgaz et Teréga, n° 2020-012, 23 janvier 2020.

Délibération portant projet de décision sur l'évolution du tarif d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel de GRTgaz et Teréga au 1er avril 2021, n° 2020-294, 9 décembre 2020.

Délibération portant projet de décision sur la généralisation de l'application du terme tarifaire d'injection et modifiant la délibération n° 2017-281 du 21 décembre 2017 portant décision sur les tarifs péréqués d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel des entreprises locales de distribution et la délibération n° 2018-028 du 7 février 2018 portant décision sur les règles tarifaires applicables à la gestion des nouveaux réseaux de distribution de gaz naturel, n° 2020-098, 20 mai 2020.

Délibération portant avis sur un projet de décret portant modification de la partie réglementaire du code de l'énergie relative aux dispositions particulières relatives à la vente de biogaz, n° 2021-28, 28 janvier 2021.

Délibération portant approbation de la procédure de raccordement et des conditions générales du contrat de raccordement et d'injection dans le réseau de transport de gaz de GRTgaz des installations de production de biométhane, n° 2022-06, 13 janvier 2022.

Délibération portant avis sur le projet de décret d'application du dispositif d'obligation de restitution de certificats de production de biogaz, n° 2022-83, 17 mars 2022.

Délibération portant avis sur le projet de cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel, n° 2022-110, 14 avril 2022.

Délibération portant décision sur les modalités d'établissement de la procédure de gestion des réservations de capacité d'injection de gaz renouvelable et de gaz de récupération sur les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel, n° 2022-200, 7 juillet 2022.

Délibération portant avis sur un projet de décret relatif aux sanctions applicables aux installations de production de biométhane, n° 2023-73, 2 mars 2023.

Délibération portant avis sur un projet de cahier des charges révisé de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel, n° 2023-175, 29 juin 2023.

Délibération portant décision sur le tarif d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel de GRTgaz et Teréga, n°2024-22, 30 janvier 2024.

Délibération portant décision sur le tarif péréqué d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel de GRDF, n° 2024-40, 15 février 2024.

### ***Cahiers des charges, consultations publiques***

Délibération portant avis sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 19 mai 2011 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations qui valorisent le biogaz, 8 juillet 2016.

Avis et cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'Installations de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel, AO PPE2 Biométhane injecté, Avril 2022.

Avis et cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'Installations de production d'électricité à partir de l'énergie solaire « Centrales au sol », Juillet 2022.

Consultation publique relative au prochain tarif d'utilisation des réseaux de distribution de gaz naturel de GRDF, n° 2023-08, 12 octobre 2023.

Avis et cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'Installations de production de biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel, AO PPE2 Biométhane injecté, Décembre 2023.

### **Gouvernement**

« Plan Énergie Méthanisation Azote », ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt et ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2013, 12 p.

« Développer la bioéconomie et l'économie circulaire », Conclusions du 3<sup>ème</sup> atelier, États généraux de l'alimentation, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Janvier 2018, 18 p.

« Stratégie nationale de mobilisation de la biomasse », ministère de la Transition écologique et solidaire, Février 2018, 131 p.

« Conclusions du Groupe de travail Méthanisation », LECORNU S. (dir.), ministère de la Transition écologique et solidaire, Mars 2018, 14 p.

« Feuille de route « Économie circulaire », 50 mesures pour une économie 100% circulaire », ministère de la Transition écologique et solidaire, Avril 2018, 46 p.

« Stratégie Nationale Bas-Carbone », ministère de la Transition écologique et solidaire, Mars 2020, 192 p.

« Programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2028 », ministère de la Transition écologique et solidaire, Avril 2020, 400 p.

« Guide relatif à l'évaluation des dossiers de demandes d'autorisation de mise sur le marché et de permis des matières fertilisantes, des adjuvants pour matières fertilisantes et des supports de culture », ministère de l'Agriculture, 2<sup>ème</sup> éd., Juillet 2020, 21 p.

« Plan national de prévention des déchets », ministère de la Transition écologique et solidaire, 2021-2027, 56 p.

## **AFSSET, ANSES**

AFSSET, *Risques sanitaires du biogaz, Évaluation des risques sanitaires liés à l'injection de biogaz dans le réseau de gaz naturel*, Avis, Saisine Afsset n° 2006/010, 8 octobre 2008.

AFSSET, *Risques sanitaires du biogaz, Évaluation des risques sanitaires liés à l'injection de biogaz dans le réseau de gaz naturel*, Rapport d'expertise, Comité d'experts spécialisés en évaluation des risques liés aux milieux aériens, Groupe de travail Biogaz, Saisine n° 2006/010, 8 octobre 2008, pp. 11-185.

ANSES, *L'injection de biométhane issu de boues de STEP dans le réseau de distribution de gaz naturel en France*, Rapport d'appui scientifique et technique, éd. scientifique, Avril 2013.

ANSES, *Conclusions de l'évaluation relatives à la demande d'autorisation de mise sur le marché de la SAS Biovilleneuve*, n°2017-0479, Janvier 2018.

ANSES, *Conclusions de l'évaluation relatives à la demande d'autorisation de mise sur le marché de la société CAP SEINE pour l'ensemble de produits CAP'ORG NPKS (digestats de méthanisation)*, n° 2017-3229, Mai 2019.

ANSES, *Conclusions de l'évaluation relatives à la demande d'autorisation de mise sur le marché soumise par la société CENTRALE BIOGAZ DE MONTAUBAN-DEBRETAGNE pour l'ensemble de produits BIORGASOL MTB (digestats de méthanisation)*, n° 2019-3910, Juillet 2020.

ANSES, *Avis relatif à une « demande d'avis sur un projet de cahier des charges relatif aux digestats de méthanisation d'intrants d'origine agricole et/ou agroalimentaire »*, n° 2020-SA-0093, Septembre 2020.

### ***Gestionnaires de réseaux de gaz naturel***

GRDF, Prescriptions techniques, Avril 2017. Accessible en ligne : [[https://projet-methanisation.grdf.fr/cms-assets/2019/07/Prescriptions\\_techniques\\_GRDF.pdf](https://projet-methanisation.grdf.fr/cms-assets/2019/07/Prescriptions_techniques_GRDF.pdf)].

GRDF, Conditions générales du contrat à l'injection de gaz renouvelable dans le réseau de distribution de gaz, Juillet 2023. Accessible en ligne : [<https://projet-methanisation.grdf.fr/montage-dun-projet/comprendre-laccompagnement-de-grdf/contrats-de-raccordement-et-dinjection-les-engagements-cles>].

GRDF, Conditions générales du contrat de travaux de raccordement d'une installation de production de gaz renouvelable au réseau de distribution de gaz, Juillet 2023. Accessible en ligne : [<https://projet-methanisation.grdf.fr/montage-dun-projet/comprendre-laccompagnement-de-grdf/contrats-de-raccordement-et-dinjection-les-engagements-cles>].

GRTgaz, Prescriptions techniques, Avril 2018. Accessible en ligne : [[https://www.grtgaz.com/sites/default/files/2020-10/FR\\_A2-01-04-2018.pdf](https://www.grtgaz.com/sites/default/files/2020-10/FR_A2-01-04-2018.pdf)].

GRTgaz, Procédure de raccordement et des conditions générales du contrat de raccordement et d'injection dans le réseau de transport de gaz de GRTgaz des installations de production de biométhane, Janvier 2022. Accessible en ligne : [<https://www.grtgaz.com/sites/default/files/2022-01/biomethane-procedure-raccordement.pdf>].

GRTgaz, Conditions générales du contrat relatif au raccordement d'une installation de production de biométhane et d'injection de biométhane dans le réseau de transport de gaz naturel, Janvier 2022. Accessible en ligne : [[https://www.grtgaz.com/sites/default/files/2022-02/contrat-raccordement-injection-biomethane-CG\\_0.pdf](https://www.grtgaz.com/sites/default/files/2022-02/contrat-raccordement-injection-biomethane-CG_0.pdf)].

## **GT Injection Biométhane**

GT Injection Biométhane (GRTgaz, Teréga, GRDF, SPEGNN), Procédure de gestion des capacités d'injection de gaz renouvelable et de récupération sur les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel, Juillet 2022. Accessible en ligne : [<https://www.grtgaz.com/sites/default/files/2022-10/Procedure-registre-capacite-annexe.pdf>].

## ***Sources en ligne***

### **Pages internet**

« Réseaux de transport de gaz naturel », site internet de la Commission européenne. Accessible en ligne : [<https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/natural-gas-transmission-networks.html#:~:text=La%20congestion%20survient%20lorsque%20le,respectant%20les%20contraintes%20du%20syst%C3%A8me>]. Consulté le 12 février 2019.

« L'autorisation environnementale », site internet du ministère de la Transition écologique et solidaire. Accessible en ligne : [<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/lautorisation-environnementale>]. Consulté le 6 mars 2019.

« Dispositifs de soutien aux énergies renouvelables », site internet de la CRE. Accessible en ligne : [[Dispositifs de soutien aux EnR - CRE](#)]. Consulté le 19 mars 2019.

« Retour au sol des matières organiques », site internet de l'ADEME. Accessible en ligne : [<https://optigede.ademe.fr/matiere-organique-dans-le-sol#:~:text=Qu%27est%2Dce%20que%20l,mati%C3%A8res%20organiques%20brutes%20ou%20transform%C3%A9es>]. Consulté le 17 avril 2019.

« Les documents d'urbanisme et les règles générales d'urbanisme », site internet de la Direction Générale des collectivités locales, 2017. Accessible en ligne : [<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/documents-durbanisme-et-regles-generales-durbanisme>]. Consulté le 7 mai 2019.

« Le SCoT : un projet stratégique partagé pour l'aménagement d'un territoire », site du ministère de Transition écologique et solidaire. Accessible en ligne : [<https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/scot-projet-strategique-partage-lamenagement-dun-territoire>]. Consulté le 20 juin 2019.

« La production de biogaz : un traitement de sous-produits animaux », site internet du ministère de la Transition écologique et solidaire. Accessible en ligne : [<https://agriculture.gouv.fr/les->

sous-produits-animaux-et-les-produits-qui-en-sont-derives-valorisation-et-elimination].

Consulté le 20 juin 2019.

« Programmes pluriannuels de l'énergie », site internet du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Accessible en ligne : [\[https://www.ecologie.gouv.fr/programmes-pluriannuels-lenergie-ppe\]](https://www.ecologie.gouv.fr/programmes-pluriannuels-lenergie-ppe). Consulté le 5 novembre 2019.

« OPTIGEDE Centre de ressources économie circulaire et déchets », **site internet de l'ADEME** : Accessible en ligne : [\[https://bibliothèque.ademe.fr/changement-climatique-et-energie/6776-outil-diges-3-evaluation-environnementale-d-une-unite-de-methanisation.html\]](https://bibliothèque.ademe.fr/changement-climatique-et-energie/6776-outil-diges-3-evaluation-environnementale-d-une-unite-de-methanisation.html). Consulté le 29 décembre 2019.

« Processus de méthanisation : les différentes étapes », site internet de GRDF. Accessible en ligne : [\[https://projet-methanisation.grdf.fr/la-methanisation/la-methanisation-quest-ce-que-cest/le-processus-de-methanisation\]](https://projet-methanisation.grdf.fr/la-methanisation/la-methanisation-quest-ce-que-cest/le-processus-de-methanisation). Consulté le 3 juin 2020.

« L'économie circulaire », site internet du ministère de la Transition écologique et solidaire. Accessible en ligne : [\[https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publicques/leconomie-circulaire#:~:text=L'%C3%A9conomie%20circulaire%20consiste%20%C3%A0,un%20mod%C3%A8le%20%C3%A9conomique%20plus%20circulaire\]](https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publicques/leconomie-circulaire#:~:text=L'%C3%A9conomie%20circulaire%20consiste%20%C3%A0,un%20mod%C3%A8le%20%C3%A9conomique%20plus%20circulaire). Consulté le 3 juin 2021.

« Comprendre un projet de méthanisation », site internet de MéthaFrance. Accessible en ligne : [\[https://www.methafrance.fr/comprendre-la-methanisation/definitions-methanisation\]](https://www.methafrance.fr/comprendre-la-methanisation/definitions-methanisation).

Consulté le 23 septembre 2021.

« Stratégie nationale bas-carbone », site internet du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Accessible en ligne : [\[https://www.ecologie.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snbc\]](https://www.ecologie.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snbc). Consulté le 22 décembre 2021.

« Qu'est-ce que le PMS ? », site internet de la préfecture de la Meuse. Accessible en ligne : [\[https://www.meuse.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Alimentation-consommation-et-commerce/Alimentation-et-Hygiene-alimentaire/Qu-est-ce-le-PMS#:~:text=Le%20plan%20de%20ma%C3%A9trise%20sanitaire%20d%C3%A9crit%20les%20mesures%20prises%20par,dangers%20biologiques%2C%20physiques%20et%20chimiques\]](https://www.meuse.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Alimentation-consommation-et-commerce/Alimentation-et-Hygiene-alimentaire/Qu-est-ce-le-PMS#:~:text=Le%20plan%20de%20ma%C3%A9trise%20sanitaire%20d%C3%A9crit%20les%20mesures%20prises%20par,dangers%20biologiques%2C%20physiques%20et%20chimiques). Consulté le 2 mai 2022.

« Sécurité d'approvisionnement », site internet du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Accessible en ligne : [\[https://www.ecologie.gouv.fr/securite-dapprovisionnement-energetique\]](https://www.ecologie.gouv.fr/securite-dapprovisionnement-energetique). Consulté le 18 septembre 2022.

« Pacte Vert pour l'Europe », site internet du Conseil de l'Union européenne. Accessible en ligne : [<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/green-deal/>]. Consulté le 10 novembre 2022.

« Sécurité d'approvisionnement en gaz », site internet du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Accessible en ligne : [[Sécurité d'approvisionnement en gaz | Ministère de la Transition écologique \(ecologie.gouv.fr\)](https://securite-alimentaire.ecologie.gouv.fr/)]. Consulté le 16 janvier 2023.

« Définitions », site internet de l'Insee, Accessible en ligne : [<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definitions>]. Consulté le 1<sup>er</sup> février 2023.

« Que peut-on méthaniser ? », site internet de Méthasynergie. Accessible en ligne : [<https://www.methasynergie.fr/la-methanisation/que-peut-on-methaniser/>]. Consulté le 11 avril 2023.

« Qu'est-ce que la neutralité carbone et comment l'atteindre d'ici 2050 ? », site internet du Parlement européen. Accessible en ligne : [<https://www.europarl.europa.eu/topics/fr/article/20190926STO62270/qu-est-ce-que-la-neutralite-carbone-et-comment-l-atteindre-d-ici-2050>]. Consulté le 15 juin 2023.

« Valorisation du digestat en France : aspects réglementaires », site internet d'Infométha. Accessible en ligne : [<https://www.infometha.org/pour-aller-plus-loin/reglementation-et-normes/valorisation-du-digestat-en-france-aspects>]. Consulté le 10 mars 2024.

« Des débouchés énergétiques variés », site internet d'Infométha. Accessible en ligne : [<https://www.infometha.org/effets-energetiques/des-debouches-energetiques-varies>]. Consulté le 23 mars 2024.

« Qu'est-ce que la congestion », site internet de Teréga. Accessible en ligne : [<https://www.terega.fr/labo/quest-ce-que-la-congestion/>]. Consulté le 15 mai 2024.

« Publication du 6<sup>ème</sup> rapport de synthèse du GIEC », site internet du ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires. Accessible en ligne : [<https://www.ecologie.gouv.fr/publication-du-6e-rapport-synthese-du-giec>]. Consulté le 17 mai 2024.

« Le biogaz », site internet d'Aile. Accessible en ligne : [<https://aile.asso.fr/biogaz/ressources-outils/le-biogaz/>]. Consulté le 28 juin 2024.

« Méthanisation et biogaz », site internet de l'ATEE. Accessible en ligne : [<https://atee.fr/energies-renouvelables/club-biogaz/methanisation-et-biogaz>]. Consulté le 28 juin 2024.



« Actions des entreprises et des collectivités pour le climat », site internet du ministère de la Transition écologique et solidaire. Accessible en ligne : [<https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/actions-entreprises-collectivites-climat>].

Consulté le 28 juin 2024.

« Planification des énergies renouvelables et données », site internet du ministère de la Transition écologique et solidaire. Accessible en ligne : [<https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/planification-energies-renouvelables-donnees>].

Consulté le 30 juin 2024.

« Gaz renouvelables : entre maturité et développement. Panorama des gaz renouvelables 2023 », Conférence de presse, support de présentation, 23 avril 2024. Accessible en ligne : [<https://www.grtgaz.com/sites/default/files/2024-04/panorama-des-gaz-renouvelables-2023-conference.pdf>].

Consulté le 1 juillet 2024.

### **Articles de presse en ligne**

« De nouvelles mesures sur l'utilisation des sous-produits animaux pour favoriser la méthanisation et le compostage de proximité », site internet du ministère de l'Agriculture, 24 avril 2018. Accessible en ligne : [<https://agriculture.gouv.fr/de-nouvelles-mesures-sur-lutilisation-des-sous-produits-animaux-pour-favoriser-la-methanisation-et>]. Consulté le 15 mars 2019.

« Contentieux climatique : questions/réponses sur la décision "Commune de Grande-Synthe" du Conseil d'État », GOSSEMENT A., Blog.gossement-avocats, 19 novembre 2020. Accessible en ligne : [<https://blog.gossement-avocats.com/blog/environnement/contentieux-climatique-questions-reponses-sur-la-decision-commune-de-grande-synthe-du-conseil-d-etat>]. Consulté le 30 novembre 2020.

« Le Renouvelable pour l'Indépendance Énergétique », GUIBERT P., Energynews, 15 avril 2022. Accessible en ligne : [[Le Renouvelable pour l'Indépendance Énergétique - Energynews.pro](#)]. Consulté le 17 avril 2022.

« Faut-il changer le droit pour réussir la transition énergétique ? », GOSSEMENT A., La Tribune, 6 septembre 2012. Accessible en ligne : [<https://www.latribune.fr/opinions/tribunes/20120906trib000718127/faut-il-changer-le-droit-pour-reussir-la-transition-energetique.html>]. Consulté le 3 mai 2022.

« Énergies renouvelables : création d'un troisième régime de recours devant le juge administratif », GOSSEMENT A., Actu-environnement, 31 octobre 2022. Accessible en ligne :

[<https://www.actu-environnement.com/blogs/arnaud-gossement/342/energies-renouvelables-creation-troisieme-regime-recours-devant-juge-administratif-644.html>]. Consulté le 15 juin 2023.

« Bioénergies : les arrêtés de transposition de la directive européenne sont en consultation », GOUTY F., Actu-environnement, 8 mars 2022. Accessible en ligne : [[Bioénergies : les arrêtés de transposition de la directive européenne sont en consultation \(actu-environnement.com\)](https://actu-environnement.com/blogs/arnaud-gossement/342/energies-renouvelables-creation-troisieme-regime-recours-devant-juge-administratif-644.html)]. Consulté le 1<sup>er</sup> juillet 2023.

« Loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables : un alignement bienvenu du contentieux des autorisations environnementales sur celui des autorisations d'urbanisme », Lexcaseavocats, 14 mars 2023. Accessible en ligne : [<https://lexcase.com/urbanisme-environnement-loi-dacceleration-de-la-production-denergies-renouvelables/#:~:text=Fraichement%20promulguée%20le%2011%20mars,celui%20des%20autorisations%20d%27urbanisme>]. Consulté en juillet 2023.

« Pacte vert pour l'Europe: l'UE convient d'une législation plus stricte pour accélérer le déploiement des énergies renouvelables », Commission européenne, communiqué de presse, 30 mars 2023. Accessible en ligne : [[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_23\\_2061](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_2061)]. Consulté en juillet 2023.

« Les usines de méthanisation, danger environnemental ou énergie d'avenir ? », LEBEL S., site internet de l'institut de droit public des affaires, 14 décembre 2020. Accessible en ligne : [<https://association-idpa.com/blog-articles/les-usines-de-mthanisation-danger-environnemental-ou-nergie-davenir->]. Consulté le 18 juillet 2023.

« Émissions de gaz à effet de serre : le Gouvernement doit prendre de nouvelles mesures et transmettre un premier bilan dès cette fin d'année », Conseil d'État, Communiqué de presse, 10 mai 2023. Accessible en ligne : [<https://www.conseil-etat.fr/actualites/emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-le-gouvernement-doit-prendre-de-nouvelles-mesures-et-transmettre-un-premier-bilan-des-cette-fin-d-annee#:~:text=Saisi%20notamment%20par%20la%20commune,France%20pour%20garantir%20sa%20compatibilit%C3%A9>]. Consulté le 12 août 2023.

« Énergies renouvelables : ce qu'il faut retenir de la nouvelle et importante directive « RED III » n°2023/2413 du 18 octobre 2023 », GOSSEMENT A., Blog.gossement-avocats, 1<sup>er</sup> novembre 2023. Accessible en ligne : [<https://blog.gossement-avocats.com/blog/environnement/la-directive-red-iii-du-18-octobre>]. Consulté le 18 novembre 2023.

« Contentieux : publication du décret n°2023-1103 du 27 novembre 2023 relatif à la notification des recours en matière d'autorisations environnementales », GOSSEMENT A., Blog.gossement-avocats, 29 novembre 2023. Accessible en ligne : [<https://blog.gossement-avocats.com/blog/environnement/contentieux-publication-du-decret-n-2023-1103-du-27-novembre-2023-relatif-a-la-notification-des-recours-en-matiere-d-autorisations-environnementales>]. Consulté le 30 novembre 2023.

« Marchés intérieurs des gaz naturel et renouvelable et de l'hydrogène: le Conseil et le Parlement parviennent à un accord », Commission européenne, communiqué de presse, 28 novembre 2023. Accessible en ligne : [<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/11/28/internal-markets-in-renewable-and-natural-gases-and-in-hydrogen-council-and-parliament-reach-deal/>]. Consulté le 12 mars 2024.

« Dérogation espèces protégées : le Conseil d'État précise les conditions et la méthode de demande et d'octroi de la dérogation (Conseil d'État, avis, 9 décembre 2022, Association Sud-Artois pour la protection de l'environnement, n°463563) », GOSSEMENT A., Blog.gossement-avocats, 11 décembre 2022. Accessible en ligne : [<https://blog.gossement-avocats.com/blog/environnement/derogation-especes-protegees-le-conseil-d-etat-precise-les-conditions-de-naissance-de-l-obligation-de-depot-d-une-demande-de-derogation-conseil-d-etat-avis-9-decembre-2022-association-sud-artois-pour-la-protection-de-l-environnement#:~:text=Par%20un%20avis%20n%C2%B0,de%20d%C3%A9livrance%20de%20cette%20d%C3%A9rogation>]. Consulté le 15 mars 2024.

« La Suisse condamnée par la CEDH pour inaction climatique : « Une décision qui n'est pas seulement symbolique », PublicSénat, 9 avril 2024. Accessible en ligne : [<https://www.publicsenat.fr/actualites/environnement/la-suisse-condamnee-par-la-cedh-pour-inaction-climatique-une-decision-qui-nest-pas-que-symbolique>]. Consulté le 10 avril 2024.

« Contentieux : le régime juridique du trouble anormal de voisinage est inscrit dans le code civil dans le but de réduire les recours contre les activités agricoles (loi n°2024-346 du 15 avril 2024 visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels) », GOSSEMENT A., Blog.gossement-avocats, 17 avril 2024. Accessible en ligne : [<https://blog.gossement-avocats.com/blog/environnement/trouble-anormal-de-voisinage-loi-n-2024-346-du-15-avril-2024-visant-a-adapter-le-droit-de-la-responsabilite-civile-aux-enjeux-actuels>]. Consulté le 20 avril 2024.

« Dérogation espèces protégées : publication du décret relatif aux conditions requises pour qu'un projet de production d'énergie renouvelable ou nucléaire soit réputé répondre à une raison

impérative d'intérêt public majeur (décret n°2023-1366 du 28 décembre 2023) », GOSSEMENT A., Blog.gossement-avocats, 30 décembre 2023. Accessible en ligne : [https://blog.gossement-avocats.com/blog/environnement/derogation-especes-protégees-consultation-publique-sur-deux-projets-de-decrets-relatifs-aux-conditions-requises-pour-qu-un-projet-de-production-d-energie-renouvelable-ou-nucleaire-soit-repute-repondre-a-une-raison-imperative-d-interet-public-majeur]. Consulté le 15 juin 2024.

« Dérogation espèces protégées : un projet de parc éolien ne répond pas à une raison impérative d'intérêt public majeur s'il n'apporte "qu'une contribution modeste à la politique énergétique nationale de développement de la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie dans un département qui ne souffre d'aucune fragilité d'approvisionnement électrique et compte déjà un grand nombre de parcs éoliens" (Conseil d'État, 18 avril 2024, n°471141)», GOSSEMENT A., Blog.gossement-avocats, 23 avril 2024. Accessible en ligne : [https://blog.gossement-avocats.com/blog/environnement/conseil-d-etat-18-avril-2024-n-471141]. Consulté le 15 juin 2024.

### ***Sources législatives et réglementaires***

#### **Droit international**

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 dite « CEDH », entrée en vigueur le 3 septembre 1953.

Déclaration et plan d'action sur l'environnement adoptée à Stockholm du 16 juin 1972.

Déclaration de Rio sur l'Environnement et le développement du 12 août 1992.

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992 signée à New York, entrée en vigueur le 21 mars 1994.

Traité sur la Charte de l'énergie du 17 décembre 1994 signé à Lisbonne, entré en vigueur le 16 avril 1998.

Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 11 décembre 1997, entré en vigueur le 16 février 2005.

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998 signée à Aarhus, entrée en vigueur le 30 octobre 2001.

Accord de Paris en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 12 décembre 2015, entré en vigueur le 4 novembre 2016.

## **Droit de l'Union européenne**

### **Traités**

Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier du 18 avril 1951 signé à Paris, entré en vigueur le 23 juillet 1952.

Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne du 25 mars 1957 dit « TFUE » signé à Rome, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958.

Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992 dit « TUE » signé à Maastricht, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993.

Traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne signé à Lisbonne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

### **Règlements**

Règlement (CE) 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, publié au JOUE du 1 février 2002.

Règlement (CE) 715/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel et abrogeant le règlement (CE) 1775/2005, publié au JOUE du 14 août 2009.

Règlement (CE) 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) 1774/2002, publié au JOUE du 14 novembre 2009.

Règlement (UE) 994/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 concernant des mesures visant à --garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant la directive 2004/67/CE du Conseil Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, publié au JOUE du 12 novembre 2010.

Règlement (CE) 142/2011 de la Commission du 25 février 2011 portant application du règlement (CE) 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil établissant des règles sanitaires

applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et portant application de la directive 97/78/CE du Conseil en ce qui concerne certains échantillons et articles exemptés des contrôles vétérinaires effectués aux frontières en vertu de cette directive, publié au JOUE du 26 février 2011.

Règlement (UE) 2017/1938 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2017 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant le règlement (UE) 994/2010, publié au JOUE du 28 octobre 2017.

Règlement (UE) 2019/1009 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 établissant les règles relatives à la mise à disposition sur le marché des fertilisants UE, modifiant les règlements (UE) 1069/2009 et (UE) 1107/2009 et abrogeant le règlement n° 2003/2003, publié au JOUE du 25 juin 2019.

Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) no 401/2009 et (UE) 2018/1999, dit « Loi européenne sur le climat », publié au JOUE du 9 juillet 2021.

Règlement (UE) 2022/1032 du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 2022 modifiant les règlements (UE) 2017/1938 et (CE) n° 715/2009 en ce qui concerne le stockage de gaz, publié au JOUE du 30 juin 2022.

Règlement européen (UE) 2022/1369 du Conseil du 5 août 2022 relatif à des mesures coordonnées de réduction de la demande de gaz, publiée au JOUE du 8 août 2022.

Règlement européen (UE) 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables, publié au JOUE du 29 décembre 2022.

Règlement (UE) 2024/1789 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 sur les marchés intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène, modifiant les règlements (UE) n° 1227/2011, (UE) 2017/1938, (UE) 2019/942 et (UE) 2022/869 et la décision (UE) 2017/684 et abrogeant le règlement (CE) n° 715/2009.

## **Directives**

Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, publié au JOCE du 5 juillet 1985.

Directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990 relative à la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, publiée au JOCE du 23 juin 1990.

Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, publiée au JOCE du 31 décembre 1991.

Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, publiée au JOUE du 22 juillet 1992.

Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, publiée au JOCE du 22 décembre 2000.

Directive 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité, publiée au JOCE du 27 octobre 2001.

Directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion, publiée au JOUE du 24 avril 2002.

Directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement - Déclaration de la Commission au sein du comité de conciliation concernant la directive relative à l'évaluation et à la gestion du bruit ambiant, publiée au JOUE du 18 juillet 2002.

Directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 98/30/CE, publiée au JOUE du 15 juillet 2003.

Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, publiée au JOUE du 30 avril 2004.

Directive 2004/67/CE du Conseil du 26 avril 2004 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel, publiée au JOUE du 29 avril 2004.

Directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, publiée au JOUE du 29 janvier 2008.

Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, publiée au JOUE du 22 novembre 2008.

Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, publiée au JOUE du 5 juin 2009.

Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE, publiée au JOUE du 14 août 2009.

Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, publiée au JOUE du 26 janvier 2010.

Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles, publiée au JOUE du 17 décembre 2010.

Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, publiée au JOUE du 28 janvier 2012.

Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, publiée au JOUE du 25 avril 2014.

Directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2008/98/CE relative aux déchets, publiée au JOUE du 14 juin 2018.

Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publiée au JOUE du 21 décembre 2018.

Directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, publiée au JOUE du 23 décembre 2020.

Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement n° 2018/1999 et la directive (UE) 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil, publiée au JOUE du 31 octobre 2023.

Directive (UE) 2024/1788 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 concernant des règles communes pour les marchés intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène, modifiant la directive (UE) 2023/1791 et abrogeant la directive 2009/73/CE.



## **Actes délégués, Résolutions, Communications et Décisions du Conseil et de la Commission européenne**

Commission des communautés européennes, Communication, Livre Blanc « Une politique de l'énergie pour l'Union européenne », COM(95) 682, 13 décembre 1995.

Commission européenne, Communication, Livre vert pour une stratégie communautaire « Énergie pour l'avenir : les sources d'énergie renouvelables », COM(96) 576, 20 novembre 1996.

Conseil européen, Résolution sur une stratégie communautaire pour la gestion des déchets, n° 97/C 76/01, 24 février 1997, publiée au JOCE du 11 mars 1997.

Commission européenne, Communication, Livre vert de la Commission « Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement », COM(2000) 769 final, 29 novembre 2000.

Commission européenne, Communication, « Feuille de route pour les sources d'énergie renouvelables. Les sources d'énergie renouvelables au 21<sup>ème</sup> siècle : construire un avenir plus durable », COM(2006) 848, 10 janvier 2007.

Commission européenne, Communication, La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir, COM(2010) 672 final, UE, 18 novembre 2010.

Commission européenne, Communication, « Énergies renouvelables : un acteur de premier plan sur le marché européen de l'énergie », COM(2012) 271 final, 6 juin 2012.

Commission européenne, Communication, Union de l'Énergie, Cadre stratégique pour une Union de l'énergie dotée d'une politique climat ambitieuse, COM(2015) 80 final, 25 février 2015.

Conseil européen, Décision relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord de Paris conclu au titre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, n° 2016/590, 11 avril 2016, publiée au JOUE du 19 avril 2016.

Commission européenne, Communication relative à la notion d'« aide d'État » mentionnée à l'article 107 § 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, COM (2016) C 262/01, publiée au JOUE du 19 juillet 2016.

Conseil européen, Décision relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord de Paris adopté au titre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, 2016/1841, 5 octobre 2016, publiée au JOUE du 17 octobre 2016.

Commission européenne, Communication, sur le rôle de la valorisation énergétique des déchets dans l'économie circulaire, COM(2017) 34, 26 janvier 2017.

Commission européenne, Décision d'exécution (UE) 2018/1147 de la Commission européenne du 10 août 2018 établissant les conclusions sur les meilleures techniques disponibles (MTD) pour le traitement des déchets, au titre de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil, publiée au JOUE du 17 août 2018.

Commission européenne, Communication, Le pacte vert pour l'Europe, COM(2019) 640 final, 11 décembre 2019.

Conseil européen, Conclusions de la réunion du Conseil européen du 12 décembre 2019.

Commission européenne, Communication, Un nouveau plan d'action pour une économie circulaire, Pour une Europe plus propre et plus compétitive, COM(2020) 98 final, 11 mars 2020.

Conseil de l'Union européenne, « Pour une relance circulaire et écologique », Plan économie circulaire, Communiqué de presse, 17 décembre 2020.

Parlement européen, Note de position en vue de l'adoption du règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) 401/2009 et (UE) 2018/1999, 24 juin 2021.

Parlement européen, Résolution sur les lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie, 2021/2923(RSP), 21 octobre 2021.

Commission européenne, Lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022, C/2022/481, publiée au JOUE du 18 février 2022.

Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil européen, au Comité économique et social européen et au comité des régions, REPowerEU: Action européenne conjointe pour une énergie plus abordable, plus sûre et plus durable, COM/2022/108, 8 mars 2022.

Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil européen, au Comité économique et social européen et au comité des régions, Plan REPowerEU, COM(2022) 230, 18 mai 2022.

## **Droit interne**

### **Constitutionnel**

Constitution du 4 octobre 1958.

Charte de l'environnement du 24 juin 2004.

Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, publiée au JORF n°51 du 2 mars 2005.

## **Législatif**

### ***Lois***

Loi n° 61-842 du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs et portant modification de la loi du 19 décembre 1917, publiée au JORF du 3 août 1918.

Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, publiée au JORF du 20 juillet 1976.

Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, publiée au JORF du 14 juillet 1982.

Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, publiée au JORF du 13 juillet 1983.

Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, publiée au JORF n°3 du 4 janvier 1992.

Loi de finances pour 1993, n° 92-1376 du 30 décembre 1992, publiée au JORF n°304 du 31 décembre 1992.

Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, publiée au JORF n°29 du 3 février 1995.

Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, publiée au JORF n°1 du 1<sup>er</sup> janvier 1997.

Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, publiée au JORF n°0158 du 10 juillet 1999.

Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, publiée au JORF n°35 du 11 février 2000.

Loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels modifiant l'article 121-3 du code pénal, publiée au JORF n°159 du 11 juillet 2000.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, publiée au JORF n°289 du 14 décembre 2000.

Loi n° 2001-153 du 19 février 2001 tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer, publiée au JORF n°43 du 20 février 2001.

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, publiée au JORF du 28 février 2002.

Loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative au marché du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, publiée au JORF du 4 janvier 2003.

Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux, publiée au JORF n°46 du 24 février 2005.

Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, publiée au JORF n°163 du 16 juillet 2006.

Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, publiée au JORF n°303 du 31 décembre 2006.

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, publiée au JORF n°179 du 5 août 2009.

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, publiée au JORF n°160 du 13 juillet 2010.

Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, publiée au JORF n°172 du 28 juillet 2010.

Loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique, publiée au JORF n°162 du 14 juillet 2011.

Loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, publiée au JORF n°302 du 28 décembre 2012.

Loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises, publiée au JORF n°2 du 3 janvier 2014.

Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, publiée au JORF n°238 du 14 octobre 2014.

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, publiée au JORF n°182 du 8 août 2015.

Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, publiée au JORF n°189 du 18 août 2015.

Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, publiée au JORF n°184 du 9 août 2016.

Loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables, publiée au JORF n°48 du 25 février 2017.

Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, publiée au JORF n°253 du 1<sup>er</sup> novembre 2018.

Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, publiée au JORF n°272 du 24 novembre 2018.

Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, publiée au JORF n°261 du 9 novembre 2019.

Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, publiée au JORF n°35 du 11 février 2020.

Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, publiée au JORF n°0196 du 24 août 2021.

Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, publiée au JORF n°44 du 22 février 2022.

Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, publiée au JORF n°189 du 17 août 2022.

Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, publiée au JORF n°60 du 11 mars 2023.

Loi n° 2023-221 du 30 mars 2023 tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs, publiée au JORF n°77 du 31 mars 2023.

Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, publiée au JORF n°247 du 24 octobre 2023.

Loi n° 2024-346 du 15 avril 2024 visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels, publiée au JORF n°89 du 16 avril 2024.

### ***Ordonnances***

Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de l'environnement, publiée au JORF n°219 du 21 septembre 2000.

Ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement, publiée au JORF n°89 du 14 avril 2001.

Ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement, publiée au JORF n°134 du 12 juin 2009.

Ordonnance n° 2010-18 du 7 janvier 2010 portant création d'une agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, publiée au JORF n°6 du 8 janvier 2010.

Ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets, publiée au JORF n°193 du 18 décembre 2010.

Ordonnance n° 2011-1105 du 14 septembre 2011 portant transposition des directives 2009/28/CE et 2009/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 dans le domaine des énergies renouvelables et des biocarburants, publiée au JORF n°215 du 16 septembre 2011.

Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement, publiée au JORF n°10 du 12 janvier 2012.

Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme, publiée au JORF n°221 du 24 septembre 2015.

Ordonnance n° 2016-411 du 7 avril 2016 portant diverses mesures d'adaptation dans le secteur gazier, publiée au JORF n°83 du 8 avril 2016.

Ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, publiée au JORF n°181 du 5 août 2016.

Ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, publiée au JORF n°23 du 27 janvier 2017.

Ordonnance n° 2020-7 du 6 janvier 2020 relative à la prise en compte des besoins de la défense nationale en matière de participation et de consultation du public, d'accès à l'information et d'urbanisme, publiée au JORF n°5 du 7 janvier 2020.

Ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale, publiée au JORF n°149 du 18 juin 2020.

Ordonnance n° 2021-167 du 17 février 2021 relative à l'hydrogène, publiée au JORF n°42 du 18 février 2021.

Ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions de la directive n° 2018/2001 du parlement européen et du conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et de la directive n° 2019/944 du parlement européen et du conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, publiée au JORF n°54 du 4 mars 2021.

## **Réglementaire**

### ***Décrets***

Décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, publié au JORF du 8 octobre 1977.

Décret n° 2004-555 du 15 juin 2004 relatif aux prescriptions techniques applicables aux canalisations et raccordements des installations de transport, de distribution et de stockage de gaz, publié au JORF n°140 du 18 juin 2004.

Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, publié au JORF n°5 du 6 janvier 2007.

Décret n° 2009-1341 du 29 octobre 2009 modifiant la nomenclature des installations classées, publié au JORF du 31 octobre 2009.

Décret n° 2010-367 du 13 avril 2010 modifiant la nomenclature des installations classées et ouvrant certaines rubriques au régime de l'enregistrement, publié au JORF n°87 du 14 avril 2010.

Décret n° 2010-688 du 23 juin 2010 relatif à la vigilance sur certaines denrées alimentaires, publié au JORF n°145 du 25 juin 2010.

Décret n° 2010-719 du 29 juin 2010 relatif à l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, publié au JORF n°149 du 30 juin 2010.

Décret n° 2010-875 du 26 juillet 2010 modifiant la nomenclature des installations classées, publié au JORF n°172 du 28 juillet 2010.

Décret n° 2011-190 du 16 février 2011 relatif aux modalités de production et de commercialisation agricoles de biogaz, d'électricité et de chaleur par méthanisation, publié au JORF n°42 du 19 février 2011.

Décret n° 2011-1597 du 21 novembre 2011 relatif aux conditions de contractualisation entre producteurs de biométhane et fournisseurs de gaz naturel, publié au JORF n°0270 du 22 novembre 2011.

Décret n° 2011-1594 du 21 novembre 2011 relatif aux conditions de vente du biométhane aux fournisseurs de gaz naturel, publié au JORF n°270 du 22 novembre 2011.

Décret n° 2011-1595 du 21 novembre 2011 relatif à la compensation des charges de service public portant sur l'achat de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°270 du 22 novembre 2011.

Décret n° 2011-1596 du 21 novembre 2011 relatif aux garanties d'origine du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°270 du 22 novembre 2011.

Décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, publié au JORF n°302 du 30 décembre 2011.

Décret n° 2013-375 du 2 mai 2013 modifiant la nomenclature des installations classées, publié au JORF n°104 du 4 mai 2013.

Décret n° 2014-450 du 2 mai 2014 relatif à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement, publié au JORF n°104 du 4 mai 2014.

Décret n° 2014-996 du 2 septembre 2014 modifiant la nomenclature des ICPE, publié au JORF n°204 du 4 septembre 2014.

Décret n° 2015-1614 du 9 décembre 2015 modifiant et simplifiant le régime des installations classées pour la protection de l'environnement et relatif à la prévention des risques, publié au JORF n°287 du 11 décembre 2015.

Décret n° 2016-929 du 7 juillet 2016 pris pour l'application de l'article L. 541-39 du code de l'environnement, publié au JORF n°158 du 8 juillet 2016.

Décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, publié au JORF n°189 du 14 août 2016.

Décret n° 2016-1134 du 19 août 2016 relatif à la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse et aux schémas régionaux biomasse, publié au JORF n°194 du 21 août 2016.

Décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie, publié au JORF n°252 du 28 octobre 2016.



Décret n° 2017-1771 du 27 décembre 2017 modifiant les livres III à VII de la partie réglementaire du code rural et de la pêche maritime, publié au JORF n°302 du 28 décembre 2017.

Décret n° 2018-458 du 6 juin 2018 modifiant la nomenclature des ICPE, publié au JORF n°130 du 8 juin 2018.

Décret n° 2019-665 du 28 juin 2019 relatif aux renforcements des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel nécessaires pour permettre l'injection du biogaz produit, publié au JORF n°149 du 29 juin 2019.

Décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone, publié au JORF n°99 du 23 avril 2020.

Décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie, publié au JORF n°99 du 23 avril 2020.

Décret n° 2020-787 du 25 juin 2020 relatif aux acheteurs de dernier recours de biogaz, publié au JORF n°159 du 28 juin 2020.

Décret n° 2020-1428 du 23 novembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation de l'obligation d'achat à un tarif réglementé du biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel, publié au JORF n°284 du 24 novembre 2020.

Décret n° 2020-1700 du 24 décembre 2020 relatif aux modalités de résiliation du contrat conclu en application des articles L.446-2 ou L.446-5 du code de l'énergie en cas d'émission par le producteur d'une garantie d'origine portant sur du biogaz produit et injecté dans le réseau de gaz naturel, publié au JORF n°313 du 27 décembre 2020.

Décret n° 2020-1701 du 24 décembre 2020 relatif aux garanties d'origine de biogaz injecté dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°313 du 27 décembre 2020.

Décret n° 2021-147 du 11 février 2021 relatif au mélange de boues issues de l'assainissement des eaux usées urbaines et à la rubrique 2.1.4.0 de la nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités soumises à la loi sur l'eau, publié au JORF n°38 du 13 février 2021.

Décret n° 2021-282 du 12 mars 2021 portant application de l'article L. 311-13 du code de justice administrative, publié au JORF n°63 du 14 mars 2021.

Décret n° 2021-1273 du 30 septembre 2021 portant modification de la partie réglementaire du code de l'énergie concernant les dispositions particulières relatives à la vente de biogaz, publié au JORF n°229 du 1<sup>er</sup> octobre 2021.

Décret n° 2021-1903 du 30 décembre 2021 pris pour l'application de l'ordonnance n°2021-235 du 3 mars 2021 relative à la durabilité des bioénergies, publié au JORF n°304 du 31 décembre 2021.

Décret n° 2022-1120 du 4 août 2022 relatif aux cultures utilisées pour la production de biogaz et de biocarburants, publié au JORF n°180 du 5 août 2022.

Décret n° 2022-1379 du 29 octobre 2022 relatif au régime juridique applicable au contentieux des décisions afférentes aux installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables (hors énergie éolienne) et aux ouvrages des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité, publié au JORF n°253 du 30 octobre 2022.

Décret n° 2022-1540 du 8 décembre 2022 relatif aux garanties d'origine de biogaz injecté dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°285 du 9 décembre 2022.

Décret n° 2023-13 du 11 janvier 2023 relatif à l'autorisation environnementale des travaux miniers, publié au JORF n°10 du 12 janvier 2023.

Décret n° 2023-1103 du 27 novembre 2023 relatif à la notification des recours en matière d'autorisations environnementales, publié au JORF n°276 du 29 novembre 2023.

Décret n° 2023-456 du 10 juin 2023 relatif à la modification de la production annuelle prévisionnelle ou de la capacité maximale de production des installations de production de biométhane, publié au JORF n°135 du 13 juin 2023.

Décret n° 2023-810 du 21 août 2023 relatif aux sanctions applicables aux installations de production de biogaz est pris en application de cette disposition, publié au JORF n°194 du 23 août 2023.

Décret n° 2023-835 du 29 août 2023 relatif aux usages et aux conditions d'utilisation des eaux de pluie et des eaux usées traitées, publié au JORF n°200 du 30 août 2023.

Décret n° 2023-1366 du 28 décembre 2023 pris pour l'application, sur le territoire métropolitain continental, de l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie et de l'article 12 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023, publié au JORF n°303 du 30 décembre 2023.

Décret n° 2024-681 du 4 juillet 2024 relatif au bénéfice des garanties d'origine de biogaz pour les collectivités territoriales et au droit préférentiel d'achat des garanties d'origine des producteurs de biométhane sous contrat d'obligation d'achat, publié au JORF n°159 du 6 juillet 2024.

Décret n° 2024-718 du 6 juillet 2024 relatif à l'obligation de restitution de certificats de production de biogaz, publié au JORF n°160 du 7 juillet 2024.

### *Arrêtés*

Arrêté du 23 janvier 1997 relatif à la limitation des bruits émis dans l'environnement par les installations classées pour la protection de l'environnement, publié au JORF n°73 du 27 mars 1997.

Arrêté du 8 janvier 1998 fixant les prescriptions techniques applicables aux épandages de boues sur les sols agricoles pris en application du décret n° 97-1133 du 8 décembre 1997 relatif à l'épandage des boues issues du traitement des eaux usées, publié au JORF n°26 du 31 janvier 1998.

Arrêté du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation, publié au JORF n°52 du 3 mars 1998.

Arrêté du 13 juillet 2000 portant règlement de sécurité de la distribution de gaz combustible par canalisations, publié au JORF n°192 du 20 août 2000.

Arrêté du 7 mars 2002 relatif au projet d'amélioration des pratiques agronomiques, publié au JORF n°68 du 21 mars 2002.

Arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection, publié au JORF n°108 du 10 mai 2007.

Arrêté du 19 novembre 2007 fixant les listes des amphibiens et des reptiles protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection, publié au JORF n°293 du 18 décembre 2007.

Arrêté du 10 novembre 2009 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation soumises à déclaration sous la rubrique n° 2781-1, publié au JORF n°274 du 26 novembre 2009.

Arrêté du 10 novembre 2009 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation en application du titre Ier du livre V du code de l'environnement, publié au JORF n°274 du 26 novembre 2009.

Arrêté du 12 août 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2781 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, publié au JORF n°193 du 21 août 2010.

Arrêté du 19 mai 2011 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations qui valorisent le biogaz, publié au JORF n°118 du 21 mai 2011.

Arrêté du 23 novembre 2011 fixant la nature des intrants dans la production de biométhane pour l'injection dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°272 du 24 novembre 2011.

Arrêté du 23 novembre 2011 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°272 du 24 novembre 2011.

Arrêté du 23 novembre 2011 relatif aux modalités de désignation de l'acheteur de biométhane de dernier recours, publié au JORF n°272 du 24 novembre 2011.

Arrêté du 23 novembre 2011 fixant la part du montant des valorisations financières des garanties d'origine venant en réduction des charges de service public portant sur l'achat de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel donnant droit à compensation, publié au JORF n°272 du 24 novembre 2011.

Arrêté du 8 décembre 2011 établit des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés en application des règlements (UE) 1069/2009 et (UE) 142/2011, publié au JORF n°302 du 30 décembre 2011.

Arrêté du 19 décembre 2011 relatif au programme d'actions national à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole, publié au JORF n°295 du 21 décembre 2011.

Arrêté du 2 mai 2013 relatif aux définitions, liste et critères de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution), publié au JORF n°104 du 4 mai 2013.

Arrêté du 5 mars 2014 définissant les modalités d'application du chapitre V du titre V du livre V du code de l'environnement et portant règlement de la sécurité des canalisations de transport de gaz naturel ou assimilé, d'hydrocarbures et de produits chimiques, publié au JORF n°71 du 25 mars 2014.

Arrêté du 24 juin 2014 modifiant l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant la nature des intrants dans la production de biométhane pour l'injection dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°146 du 26 juin 2014.

Arrêté du 13 décembre 2016 fixant les conditions d'achat pour l'électricité produite par les installations utilisant à titre principal le biogaz produit par méthanisation de déchets non dangereux et de matière végétale brute implantées sur le territoire métropolitain continental d'une puissance installée strictement inférieure à 500 kW telles que visés au 4° de l'article D. 314-15 du code de l'énergie, publié au JORF n°290 du 14 décembre 2016.

Arrêté du 13 juin 2017 approuvant un cahier des charges pour la mise sur le marché et l'utilisation de digestats de méthanisation agricoles en tant que matières fertilisantes, publié au JORF n°142 du 18 juin 2017.

Arrêté du 30 novembre 2017 relatif à la prise en charge des coûts de raccordements aux réseaux publics d'électricité, en application de l'article L. 341-2 du code de l'énergie, publié au JORF n°282 du 3 décembre 2018.

Arrêté du 26 février 2018 portant publication de la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse, publié au JORF n°63 du 16 mars 2018.

Arrêté du 9 avril 2018 fixant les dispositions techniques nationales relatives à l'utilisation de sous-produits animaux et de produits qui en sont dérivés, dans une usine de production de biogaz, une usine de compostage ou en « compostage de proximité », et à l'utilisation du lisier, publié au JORF n°95 du 24 avril 2018.

Arrêté du 30 avril 2019 modifiant l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°103 du 3 mai 2019.

Arrêté du 28 juin 2019 définissant les modalités d'application de la section 6 du chapitre III du titre V du livre IV du Code de l'énergie, publié au JORF n°149 du 29 juin 2019.

Arrêté du 8 août 2019 approuvant deux cahiers des charges pour la mise sur le marché et l'utilisation de digestats de méthanisation agricole en tant que matières fertilisantes, publié au JORF n°221 du 22 septembre 2019.

Arrêté du 3 juillet 2020 portant modification de l'arrêté du 5 mars 2014 définissant les modalités d'application du chapitre V du titre V du livre V du code de l'environnement et portant règlement de la sécurité des canalisations de transport de gaz naturel ou assimilé, d'hydrocarbures et de produits chimiques, publié au JORF n°164 du 4 juillet 2020.

Arrêté du 22 octobre 2020 approuvant un cahier des charges pour la mise sur le marché et l'utilisation de digestats de méthanisation d'intrants agricoles et/ou agro-alimentaires en tant que matières fertilisantes, publié au JORF n°272 du 8 novembre 2020.

Arrêté du 23 novembre 2020 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°284 du 24 novembre 2020.

Arrêté du 14 juin 2021 modifiant l'arrêté du 10 novembre 2009 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation en application du titre Ier du livre V du code de l'environnement, publié au JORF n°150 du 30 juin 2021.

Arrêté du 17 juin 2021 modifiant l'arrêté du 12 août 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2781 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, publié au JORF n°150 du 30 juin 2021.

Arrêté du 17 juin 2021 modifiant l'arrêté du 10 novembre 2009 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation soumises à déclaration sous la rubrique n° 2781-1, publié au JORF n°150 du 30 juin 2021.

Arrêté du 6 décembre 2021 portant modification de l'arrêté du 13 juillet 2000 portant règlement de sécurité de la distribution de gaz combustible par canalisations, publié au JORF n°292 du 16 décembre 2021.

Arrêté du 13 décembre 2021 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°295 du 19 décembre 2021.

Arrêté du 2 mars 2022 relatif au niveau de prise en charge des coûts de raccordement des installations de production de biogaz aux réseaux de transport de gaz naturel et à certains réseaux publics de distribution de gaz naturel, publié au JORF n°59 du 11 mars 2022.

Arrêté du 1<sup>er</sup> février 2023 sur les critères de durabilité et de réductions des émissions de gaz à effet de serre des carburants et bioliquides renouvelables, publié au JORF n°39 du 15 février 2023.

Arrêté du 1<sup>er</sup> février 2023 sur les critères de durabilité et de réductions des émissions de gaz à effet de serre pour la production de chaleur et de froid à partir de bioliquides ou de combustibles solides ou gazeux issus de biomasse, publié au JORF n°39 du 15 février 2023.

Arrêté du 1<sup>er</sup> février 2023 relatif aux critères d'intrants, de durabilité et de réductions des émissions de gaz à effet de serre pour la production de biométhane, publié au JORF n°39 du 15 février 2023.

Arrêté du 1<sup>er</sup> février 2023 sur les critères de durabilité et de réductions des émissions de gaz à effet de serre de la production d'électricité à partir de bioliquides ou de combustibles solides ou gazeux issus de biomasse, publié au JORF n°39 du 15 février 2023.

Arrêté du 1<sup>er</sup> février 2023 pris pour l'application de l'ordonnance et du décret portant transposition de la directive n°2018/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, publié au JORF n°39 du 15 février 2023.

Arrêté du 10 juin 2023 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, publié au JORF n°135 du 13 juin 2023.

Arrêté du 10 juin 2023 fixant le tarif d'achat du biométhane injecté dans un réseau de gaz naturel livré au cocontractant en dépassement de la production annuelle prévisionnelle, publié au JORF n°135 du 13 juin 2023.

Arrêté du 6 juillet 2024 relatif au dispositif des certificats de production de biogaz, publié au JORF n°160 du 7 juillet 2024.

### ***Circulaires***

Circulaire du 11 mars 1987 relative à l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement, publiée au JORF du 2 mai 1987.

Circulaire du 10 décembre 2003 relative aux installations classées, installations de combustion utilisant du biogaz, publiée au BO du ministère de l'Écologie du 29 février 2004, texte non paru au JORF.

Circulaire du 9 novembre 2012 relative à l'injection de biométhane dans les réseaux de gaz naturel à la suite de l'entrée en vigueur des textes réglementaires ouvrant droit au tarif d'achat du biométhane injecté, publiée au BO du ministère de l'Écologie n°2013/2 du 10 février 2013, texte non paru au JORF.

Circulaire du 19 juillet 2013 relative à la mise en œuvre des polices administratives et pénales en matière d'Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, publiée au BO du ministère de l'Écologie n°14/2013, texte non paru au JORF.

### ***Instructions, notes de services***

Note de service DGAL/ SDL/ SDSPA/ N2011-8194 du 22 août 2011 pour la présentation de la réglementation relative aux sous-produits animaux, publiée au BO du ministère de l'Agriculture, texte non paru au JORF.

Note de service DGAL/SDSPA/N2013-8143 du 26 août 2013, La production de biogaz : un traitement de sous-produits animaux, publiée au BO du ministère de l'Agriculture, texte non paru au JORF.

Avis aux exploitants d'installations de traitement de déchets et aux exploitants d'installations de production utilisant des déchets en substitution de matières premières, publié au JORF n°0010 du 13 janvier 2016.

Instruction du Gouvernement du 31 décembre 2019 relative aux actions nationales de l'inspection des installations classées pour l'année 2020, publiée au BO du ministère de la Transition écologique et solidaire du 7 janvier 2020, texte non paru au JORF.

Instruction Technique DGAL/SDSPA/2020-41 du 21 janvier 2020, ministère de l'agriculture et de l'alimentation, publiée au BO du ministère de l'Agriculture n°22 du 20 mai 2021, texte non paru au JORF.

Instruction du Gouvernement du 15 décembre 2020 relative aux actions nationales de l'inspection des installations classées pour l'année 2021, publiée au BO du ministère de la Transition écologique et solidaire, texte non paru au JORF.

Note de service DGAL/SDSPV/2021-377 du 10 mai 2021, ministère de l'agriculture et de l'alimentation, publiée au BO du ministère de l'Agriculture n°22 du 20 mai 2021, texte non paru au JORF.

Note de service DGPR/SRT/SDRCP du 20 décembre 2021 relative aux modifications des installations classées pour la protection de l'environnement, ministère de la transition écologique, texte non paru au JORF.

Instruction du Gouvernement du 22 décembre 2021 relative aux actions nationales de l'inspection des installations classées pour l'année 2022, publiée au BO du ministère de la Transition écologique et solidaire.

Instruction du 27 janvier 2023 relative aux orientations stratégiques pluriannuelles de l'inspection des installations classées, ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, texte non paru au JORF.

### ***Consultations publiques***

Ministère de la Transition écologique et solidaire, Consultations publiques préalables sur les projets d'arrêtés modifiant les arrêtés ministériels de prescriptions générales (AMPG) encadrant les installations de méthanisation classées pour la protection de l'environnement au titre de la rubrique 2781, et de compostage du niveau de l'autorisation au titre de la rubrique 2780, du 11 mars 2021 au 30 mars 2021.

Ministère de la Transition écologique et solidaire, Consultations publiques préalables sur les projets d'arrêtés venant finaliser la transposition du volet durabilité des bioénergies de la directive européenne relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, du 7 mars 2022 au 28 mars 2022.

Ministère de la Transition écologique et solidaire, Consultation publique sur le projet de décret relatif aux cultures utilisées pour la production de biogaz et de biocarburants, du 5 mai 2022 au 26 mai 2022.



## **Codes**

Code civil

Code de l'énergie.

Code de l'environnement.

Code de l'urbanisme.

Code de justice administrative.

Code général des collectivités publiques.

Code pénal.

Code rural et de la pêche maritime.

## **Autres**

AFNOR, Norme, Amendements organiques - Dénominations, spécifications et marquage, 65.080 Engrais, NF U44-051 COMPIL 3, Août 2019.

AFNOR, Norme, Engrais - Dénominations et spécifications, Engrais organiques, NF U42-001-2/A1, Juillet 2022.

AFNOR, Norme, Amendements organiques - Composts contenant des matières d'intérêt agronomique, issues du traitement des eaux, NF U44-095, Août 2022.

## ***Jurisprudence***

### **International**

CJCE, 11 juillet 1996, n° C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) et autres c/ La Poste et autres.

CJUE, 2<sup>ème</sup> ch., 19 décembre 2013, n° C-262/12, Association Vent de colère !.

Tribunal de l'Union européenne, 22 avril 2016, n° T-50/06 RENV II et n° T-69/06 RENV II, Irlande et Aughinish Alumina Ltd c/ Commission.

CEDH, 9 avril 2024, n° 53600/20, Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c/ Suisse.

## **Conseil Constitutionnel**

Cons. Const., 19 juin 2008, n° 2008-564, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés, publié au JORF n°0148 du 26 juin 2008.

Cons. Const., 31 janvier 2020, n° 2019-823, publié au JORF n°0027 du 1<sup>er</sup> février 2020.

Cons. Const., 12 août 2022, n° 2022-843 DC, Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, publiée au JORF n° 0189 du 17 août 2022.

## **Conseil d'État**

### ***Décisions contentieuses***

CE, 1<sup>er</sup> juillet 1959, n° 38893, Sieur Piard, publié au recueil Lebon.

CE, Sect., 10 mai 1974, n° 88032 et n° 88148, Denoyez et Chorques, publié au recueil Lebon.

CE, 6<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 18 juin 1980, n° 02861, mentionné aux tables du recueil Lebon.

CE, 6<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 26 juillet 1985, n° 35024, Union régionale défense env., nature et vie urbaine, publié au recueil Lebon.

CE, 2<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 28 octobre 1987, n° 58096, Association défense sites et paysages, publié au recueil Lebon.

CE, 6<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 16 octobre 1992, n° 130367.

CE, Sect., 13 mai 1994, n° 116549, Commune de Dreux, publié au recueil Lebon.

CE, Sect., 23 avril 1997, n° 163043, GISTI, publié au recueil Lebon.

CE, 6<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> ch. réunies, 2 avril 2003, n° 219841, Boudier, JurisData n° 2003-065173, publié au recueil Lebon.

CE, 6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> sous-sections réunies, 13 juillet 2006, n° 281231, mentionné dans les tables du recueil Lebon.

CE, Ass., 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, n° 297931, publié au recueil Lebon.

CE, 6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> sous-sections réunies, 2 décembre 2009, n° 309684, publié au recueil Lebon.

CE, 2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 19 juillet 2010, n° 328687, Association du quartier « Les Hauts de Choiseul », publié au recueil Lebon.

CE, Ass., 23 décembre 2011, n° 335033, Danthony, publié au recueil Lebon.

CE, 6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> sous-sections réunies, 13 juillet 2012, n° 339592, Sté Moulins Soufflet, mentionné aux tables du recueil Lebon.

CE, Ass., 12 juillet 2013, n° 344522, mentionné aux tables du recueil Lebon.

CE, 6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> sous-sections réunies, 23 octobre 2013, n° 340550, mentionné aux tables du recueil Lebon.

CE, 6<sup>ème</sup> ch., 20 novembre 2019, n° 419776, Inédit au recueil Lebon.

CE, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch. réunies, 11 mars 2020, n° 423164, Sté Eqiom, mentionné aux tables du recueil Lebon.

CE, Sect., 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch., 19 novembre 2020, n° 427301, Commune de Grande-Synthe et autres, Publié au recueil Lebon.

CE, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch., 26 mai 2021, n° 436902, mentionné aux tables du recueil Lebon.

CE, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch., 1<sup>er</sup> juillet 2021, n° 427301, Commune de Grande-Synthe et autres, Publié au recueil Lebon.

CE, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch., 23 septembre 2021, n° 437748, publiée au recueil Lebon.

CE, 2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> ch., 20 septembre 2022, n° 451129, publié au recueil Lebon.

CE, Sect., 9 décembre 2022, n° 463563, Publié au recueil Lebon.

CE, Sect., 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch., 10 mai 2023, n° 467982, Commune de Grande -Synthe et autres, publié au recueil Lebon.

CE, 6<sup>ème</sup> ch., 18 avril 2024, n° 471141, Inédit au recueil Lebon.

### ***Avis contentieux***

CE, 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> sous-sections réunies, avis contentieux, 3 décembre 2001, n° 236910, SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnerie et autres, publié au recueil Lebon.

CE, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ch. réunies, avis contentieux, 10 novembre 2023, n° 474431, publié au JORF n° 474431 du 10 novembre 2023.

### **Cours administratives d'appel**

CAA Paris, 1<sup>ère</sup> ch., 20 septembre 2007, n° 04PA03383, Sté SITA Île-de-France, Inédit.

CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 15 janvier 2016, n° 14NT02264, Inédit.

CAA Douai, 1<sup>ère</sup> ch., formation à 3, 9 mai 2019, n° 17DA00698, Inédit.

CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 19 juillet 2019, n° 18NT02791, Inédit.

CAA Lyon, 1<sup>ère</sup> ch., 12 novembre 2019, n° 19LY00991, Inédit.

CAA Douai, 1<sup>ère</sup> ch., 14 janvier 2020, n° 18DA00459, Inédit.

CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 21 janvier 2020, n° 18NT01972, Inédit.

CAA Bordeaux, 6<sup>ème</sup> ch., 24 février 2020, n° 19BX01141, Inédit.  
 CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 13 mars 2020, n° 18NT04486, Inédit.  
 CAA Nantes, 2<sup>ème</sup> ch., 19 juin 2020, n° 19NT02229, Inédit.  
 CAA Bordeaux, 1<sup>ère</sup> ch., 2 juillet 2020, n° 18BX04317, Inédit.  
 CAA Bordeaux, 5<sup>ème</sup> ch., 9 juillet 2020, n° 18BX03330, Inédit.  
 CAA Nantes, 2<sup>ème</sup> ch., 17 juillet 2020, n° 19T02227, Inédit.  
 CAA Bordeaux, 5<sup>ème</sup> ch., 9 février 2021, n° 18BX03028, Inédit.  
 CAA Douai, 1<sup>ère</sup> ch., formation à 3, 14 décembre 2021, n° 20DA01786, Inédit.  
 CAA Bordeaux, 4<sup>ème</sup> ch., 8 mars 2022, n° 19BX01819, Inédit.  
 CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 5 avril 2022, n° 21NT00416, Inédit.  
 CAA Douai, 1<sup>ère</sup> ch. formation à 3, 3 mai 2022, n° 20DA00263, Inédit.  
 CAA Lyon, 1<sup>ère</sup> ch., 28 juin 2022, n° 22LY00156, Inédit.  
 CAA de Douai, 1<sup>ère</sup> ch., 18 octobre 2022, n° 21DA01223, Inédit.  
 CAA Lyon, 1<sup>ère</sup> ch., 3 janvier 2023, n° 21LY00122, Inédit.  
 CAA Nancy, 3<sup>ème</sup> ch., 14 février 2023, n° 23NC00010, Inédit.  
 CAA Nantes, 5<sup>ème</sup> ch., 7 mars 2023, n° 21NT00131, Inédit.  
 CAA Lyon, 3<sup>ème</sup> ch., formation à 3, 29 mars 2023, n° 21LY00200, Inédit.  
 CAA Bordeaux, 4<sup>ème</sup> ch., 23 mai 2023, n° 21BX00134, Inédit.  
 CAA Nantes, 2<sup>ème</sup> ch., 2 août 2023, n° 21NT00177, Inédit.  
 CAA Versailles, juge des référés, 11 janvier 2024, n° 23VE02557, Inédit.

### **Tribunaux administratifs d'appel**

TA Rennes, 1<sup>ère</sup> ch., 25 février 1997, n° 963124, Inédit.  
 TA Rennes, 19 octobre 2018, n° 1505545, Inédit.  
 TA Rennes, 8 juin 2018, n° 1602011 et n° 1700566, Inédits.  
 TA Amiens, 6 décembre 2019, n° 1701023, Inédit.  
 TA Châlons-en-Champagne, 1<sup>ère</sup> ch., 15 avril 2021, n° 1900604, n° 1902210, Inédits.  
 TA Versailles, 3<sup>ème</sup> ch., 12 juillet 2022, n° 2100730, Inédit.  
 TA Caen, 2<sup>ème</sup> ch., 29 juillet 2022, n° 2100319, Inédit.  
 TA Orléans, 2<sup>ème</sup> ch., 14 novembre 2022, n° 2000474, Inédit.  
 TA Orléans, 2<sup>ème</sup> ch., 14 novembre 2022, n° 2000606, Inédit.  
 TA Orléans, 2<sup>ème</sup> ch., 29 novembre 2022, n° 2002034, Inédit.

TA Nantes, 1<sup>ère</sup> ch., 14 mars 2023, n° 2105008, Inédit.  
TA Rennes, 1<sup>ère</sup> ch., 17 mars 2023, n° 2100389, Inédit.  
TA Amiens, juge des référés, 30 mars 2023, n° 2300822, Inédit.  
TA Amiens, juge des référés, 28 avril 2023, n° 2301377, Inédit.  
TA Nantes, 1<sup>ère</sup> ch., 2 mai 2023, n° 2112053, Inédit.  
TA Châlons-en-Champagne, 1<sup>ère</sup> ch., 29 juin 2023, n° 2001297, Inédit.  
TA Amiens, 4<sup>ème</sup> ch., 4 juillet 2023, n° 2104245, Inédit.  
TA Pau, 3<sup>ème</sup> ch., 7 juillet 2023, n° 2100481, Inédit.  
TA Strasbourg, 7<sup>ème</sup> ch., 20 juillet 2023, n° 2200506, Inédit.  
TA Rennes, 3<sup>ème</sup> ch., 28 septembre 2023, n° 2300773, Inédit.  
TA Orléans, 2<sup>ème</sup> ch., 5 octobre 2023, n° 2102230, Inédit.  
TA Nantes, juge des référés, 2 novembre 2023, n° 2314739, Inédit.  
TA Dijon, 1<sup>ère</sup> ch., 9 novembre 2023, n° 2300291, Inédit.  
TA Orléans, 2<sup>ème</sup> ch., 16 novembre 2023, n° 2103807, Inédit.  
TA Grenoble, 5<sup>ème</sup> ch., 5 décembre 2023, n° 2203438, Inédit.  
TA Rennes, 3<sup>ème</sup> ch., 7 décembre 2023, n° 2101752, Inédit.  
TA Dijon, 1<sup>ère</sup> ch., 8 décembre 2023, n° 2103022, Inédit.  
TA Orléans, 2<sup>ème</sup> ch., 14 décembre 2023, n° 2102320, Inédit.  
TA Nantes, 1<sup>ère</sup> ch., 14 décembre 2023, n° 2313661, Inédit.  
TA Pau, 2<sup>ème</sup> ch., 26 décembre 2023, n° 2300757, Inédit.

## **Cour de cassation**

Cass., 2<sup>ème</sup> civ., 19 novembre 1986, n° 84-16.379, publié au Bulletin civ. II, n°172.  
Cass. 2<sup>ème</sup> civ., 23 octobre 2003, n° 02-16303, Inédit.  
Cass., crim., 21 mars 2017, n° 16-83.059, Inédit.  
Cass., crim., 27 février 2018, n° 17-81.771, Inédit  
Cass., crim., 30 janvier 2018, n° 17-81.595, Inédit.

## **Cours d'appel**

CA Paris, 2<sup>ème</sup> ch. civ., 22 novembre 2013, n° 12/09492, Inédit.  
CA Rouen, 1<sup>ère</sup> ch. civ., 15 décembre 2021, n° 20/00208, Inédit.

CA Amiens, 1<sup>ère</sup> ch. civ., 26 septembre 2023, n° 22/04877, Inédit.

CA Paris, 5<sup>ème</sup> ch. civ, 26 octobre 2023, n° 21/21143, Gazonor c/ GRTgaz, Inédit.

### **Tribunaux judiciaires**

TJ Strasbourg, Ch. corr., 24 février 1995, RJ envir. 1995. 136, Inédit.

TJ Toulouse, Ch. corr. 24 septembre 2012, RG n° 2012/642, AZF, Inédit.

TJ, Aurillac, Ch. corr., 20 janvier 2022, n° 23/2022, Inédit.

TJ, Limoges, Ch. corr., 8 janvier 2023, n° 21012000008, Inédit.

TJ Quimper, Ch. corr., 16 novembre 2023, n° 1319/23, Inédit.

### **CoRDIS**

CoRDIS, Décision, 4 novembre 2021, n° 08-38-21, Gazonor c/GRTgaz.

CoRDIS, Décision, 13 octobre 2023, n° 02-38-23, FertiOise c/ GRDF.

### ***Questions parlementaires***

Rép. min., n° 10552, JO Sénat 20 février 2014, p.1814, BIZET M.

Rép. min., n° 11906, JOAN 19 février 2019, p. 1608, BRUNEEL A.

Rép. min., n° 24854, JOAN 3 décembre 2019, p.1485, LORHO M.-F.

Rép. min., n° 31355, JOAN 3 novembre 2020, p.7848, THIÉROT J.-L.

Rép. min., n° 34057, JOAN 02 février 2021, p. 907, ROUAUX C.

Rép. min., n° 35731, JOAN 16 mars 2021 p.2313, KERBARH S.

Rép. min., n° 38794, JOAN 15 juin 2021, p. 4880, PANCHER B.

Rép. min., n° 40534, JOAN 26 octobre 2021, p. 7818, GOUTTEFARDE F.

Rép. min., n° 40218, JOAN 26 octobre 2021, p. 7823, VILLIERS A.

Rép. min., n° 40349, JOAN 07 décembre 2021, p. 8851, MAQUET J.

Rép. min., n° 1130, JOAN 11 octobre 2022, p. 4564, ODOUL J.

Rép. min., n° 901, JOAN 11 octobre 2022, p. 4589, KARAMANLI M.

Rép. min., n° 1455, JOAN 28 février 2023, p. 1928, UNTERMAIER C.

Rép. min., n° 5719, JOAN 04 juillet 2023, p. 6116, LEPVRAUD M.







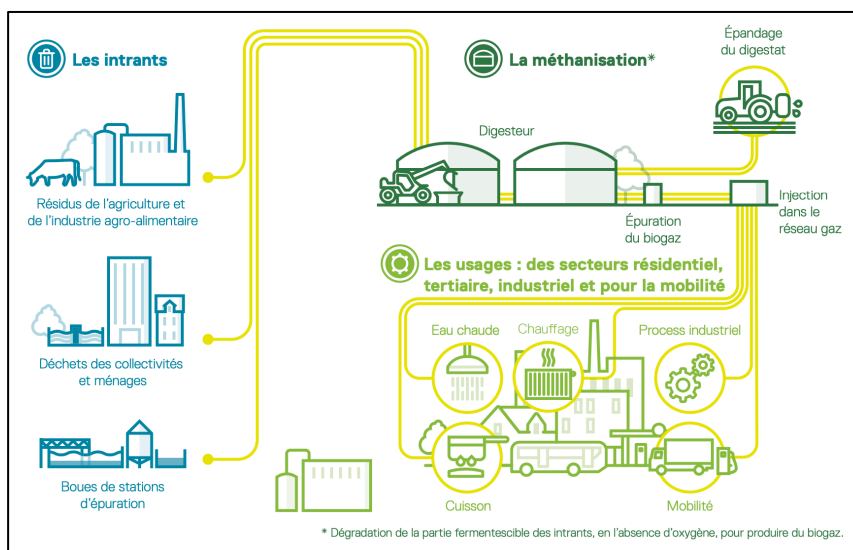
# ANNEXES

## SOMMAIRE DES ANNEXES

|                                                                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Annexe 1. Le procédé de méthanisation – schémas de fonctionnement .....                                                                                              | 566 |
| Annexe 2. Aperçu comparatif des typologies d’installationsde méthanisation :<br>une distinction selon les intrants pouvant être utilisés pour la méthanisation ..... | 567 |
| Annexe 3. Le biogaz, composition et mode de valorisation .....                                                                                                       | 569 |
| Annexe 4. Les procédés de production de gaz verts (renouvelables et bas-carbones) –<br>schémas de fonctionnement .....                                               | 571 |
| Annexe 5. Entretiens avec des professionnels du secteur de l’énergie .....                                                                                           | 573 |
| Annexe 6. Visites d’unités de méthanisation dans le cadre de la recherche .....                                                                                      | 574 |
| Annexe 7. L’injection du biométhane dans les réseaux et le renforcement des réseaux<br>de gaz naturel : le droit à l’injection.....                                  | 578 |
| Annexe 8. Le mécanisme des contrats d’achat long terme de gaz ou « BPA » .....                                                                                       | 580 |
| Annexe 9. Les mécanismes de soutien public à la commercialisation du biométhane .....                                                                                | 583 |
| Annexe 10. Le mécanisme des garanties d’origine du biométhane issu du code<br>de l’énergie .....                                                                     | 586 |
| Annexe 11. Le mécanisme des certificats de production de biogaz dit « CPB » .....                                                                                    | 587 |
| Annexe 12. Les conditions de commercialisation du digestat issues de l’article<br>L. 255-2 du code rural et de la pêche maritime.....                                | 588 |

## Annexe 1. Le procédé de méthanisation – schémas de fonctionnement

Figure 1. De la méthanisation à l'injection : les étapes clés



Source : Panorama des gaz renouvelables en 2023<sup>1651</sup>

Figure 2. La logique de circularité pour l'activité de méthanisation



Source : GRDF<sup>1652</sup>

<sup>1651</sup> SER, GAZ ET TERRITOIRES, GRDF, GRTGAZ, TERECA, *Panorama des gaz renouvelables en 2023*, Avril 2024, p. 7.

<sup>1652</sup> « Processus de méthanisation : les différentes étapes », site internet de GRDF. Accessible en ligne, consulté le 3 juin 2020.

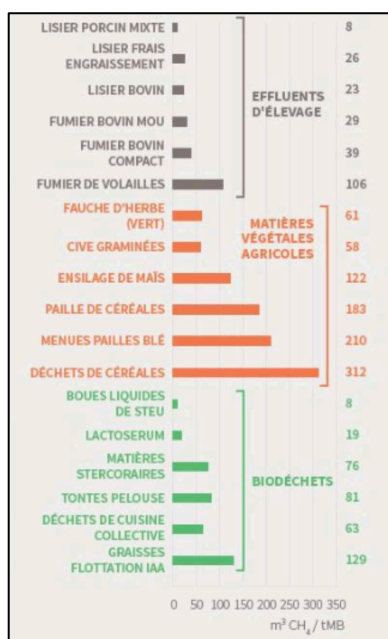
## Annexe 2. Aperçu comparatif des typologies d'installations de méthanisation : une distinction selon les intrants pouvant être utilisés pour la méthanisation

Figure 1 : Les intrants issus de la biomasse pouvant être utilisés pour la production de biogaz par méthanisation

Différents types d'intrants peuvent être méthanisés :

- **Les intrants d'origine agricole** sont d'origine animale (déjections – fumier ou lisier) ou d'origine végétale (les résidus de cultures, les déchets de céréales, les cultures ou les écarts de cultures comme les fruits et légumes).
- **Les intrants d'origine industrielle** sont les eaux usées, les déchets issus de la transformation agroalimentaire, les effluents viti-vinicoles, les déchets d'abattoirs (sous-produits animaux dits « SPANs »), les effluents des industries papetières ou les matières issues de la chimie verte, *etc.*<sup>1653</sup>.
- **Les intrants gérés par les collectivités locales et territoriales** sont les boues de station d'épuration, les déchets alimentaires des ménages ayant fait l'objet d'un tri à la source et d'une collecte séparée, *etc.*<sup>1654</sup>.
- **Les intrants issus de l'industrie agroalimentaires** sont les matières des grandes et moyennes surfaces, de la restauration, des petits commerces comme les déchets de restauration et invendus, de pâtisseries, *etc.*<sup>1655</sup>.

Le potentiel méthanogène, c'est-à-dire la capacité d'une matière à générer une quantité de biogaz, diffère selon chaque intrant.



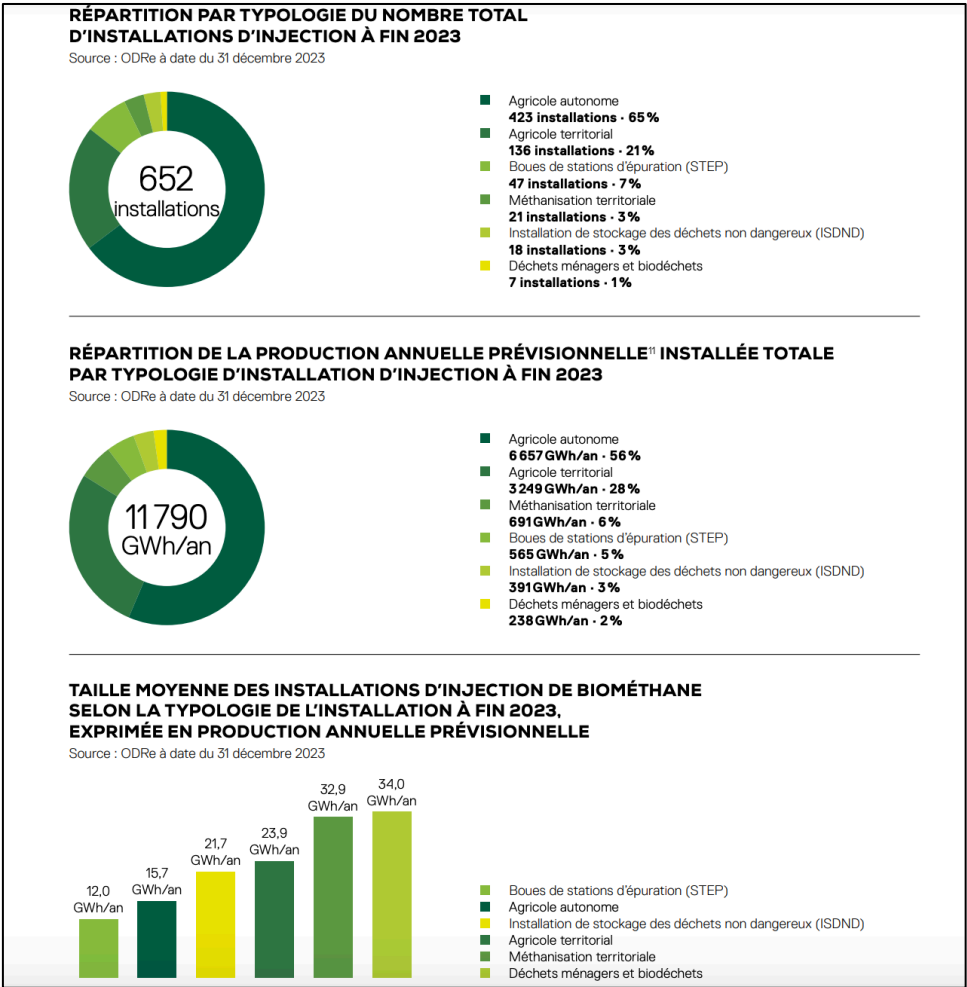
Source : « Potentiels méthanogènes moyens des principaux substrats utilisés en méthanisation en volume de méthane par tonne de matière brute », ADEME<sup>1</sup>

<sup>1653</sup> « Que peut-on méthaniser ? », site internet de Méthasynergie. Accessible en ligne, consulté le 11 avril 2023.

<sup>1654</sup> *Ibid.*

<sup>1655</sup> *Ibid.*

Figure 2 : Les caractéristiques du parc des installations de production de biogaz raccordées aux réseaux de gaz naturel

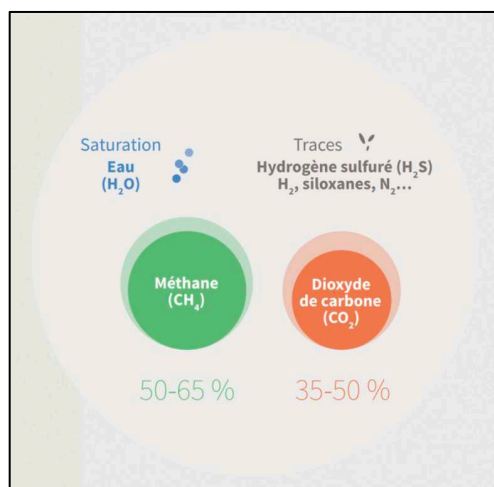


Source : Panorama des gaz renouvelables en 2023<sup>1656</sup>

<sup>1656</sup> SER, GAZ ET TERRITOIRES, GRDF, GRTGAZ, TERECA, *Panorama des gaz renouvelables en 2023*, Avril 2024, p. 12.

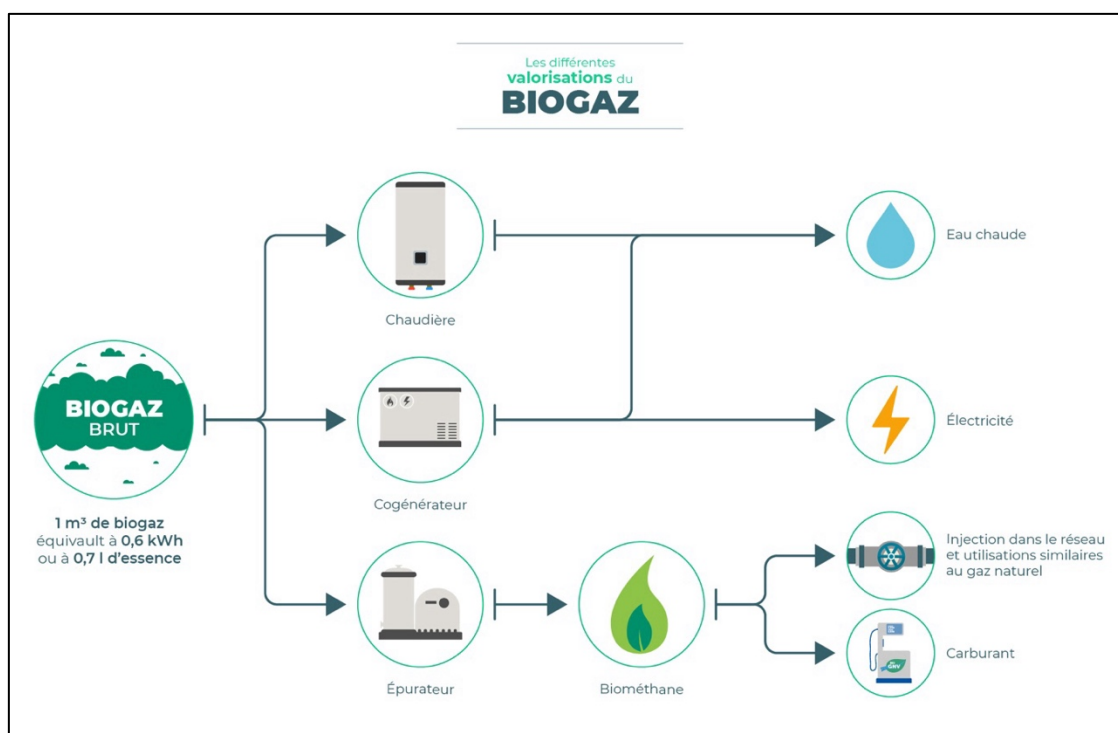
### Annexe 3. Le biogaz, composition et mode de valorisation

Figure 1. La composition chimique du biogaz



Source : « Les caractéristiques du biogaz », Aile<sup>1657</sup>

Figure 2. Les valorisations possibles du biogaz

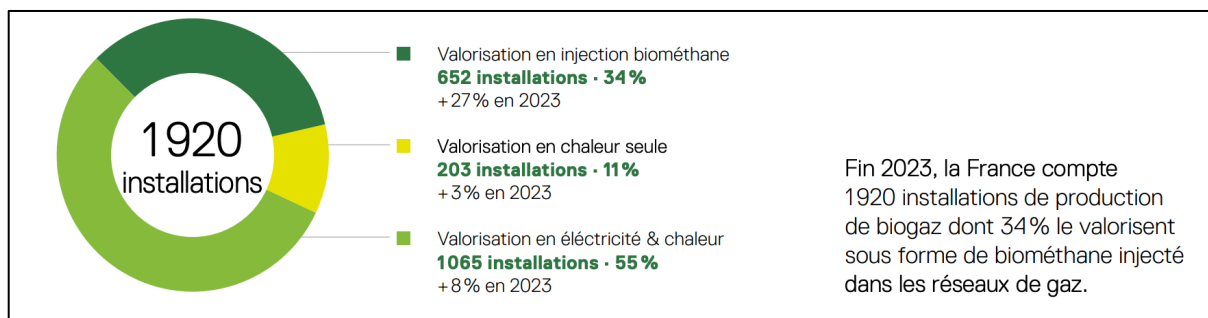


Source : « Les débouchés énergétiques variés », Infométha<sup>1658</sup>

<sup>1657</sup> « Le biogaz », site internet d'Aile. Accessible en ligne, consulté le 28 juin 2024.

<sup>1658</sup> « Des débouchés énergétiques variés », site internet d'Infométha. Accessible en ligne, consulté le 23 mars 2024.

Figure 3. La répartition des installations de méthanisation selon le mode de valorisation du biogaz

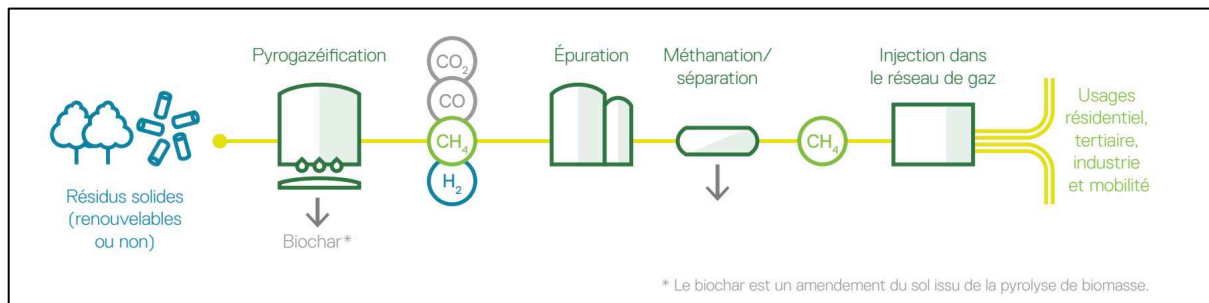


Source : « Nombre d'installations qui produisent et valorisent des gaz renouvelables fin 2023 », SER d'après les données publiées sur le site ODRe décembre 2023 & Tableau de bord du MTE au 31/12/2023<sup>1659</sup>.

<sup>1659</sup> SER, GAZ ET TERRITOIRES, GRDF, GRTGAZ, TERECA, *Panorama des gaz renouvelables en 2023*, Avril 2024, p. 7.

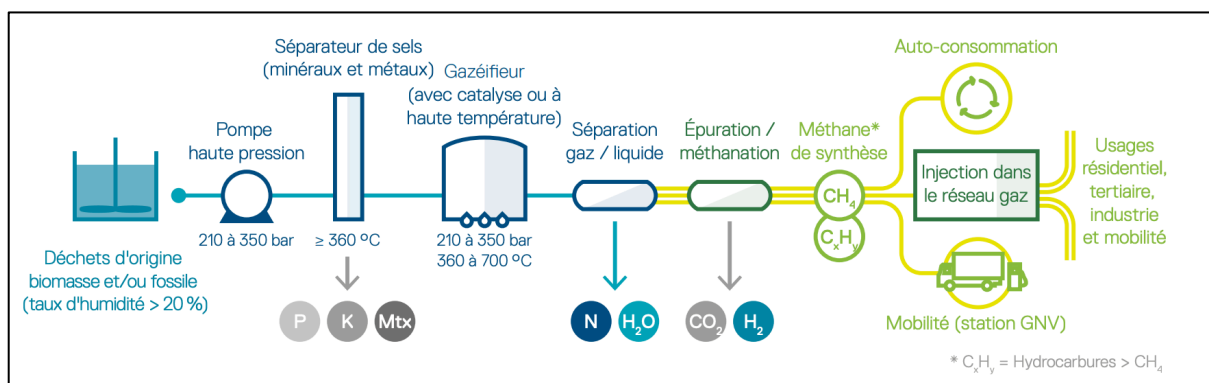
## Annexe 4. Les procédés de production de gaz verts (renouvelables et bas-carbone) – schémas de fonctionnement

Figure 1. Le procédé de pyrogazéification



Source : Panorama des gaz renouvelables en 2023<sup>1660</sup>

Figure 2. Le procédé de gazéification hydrothermale

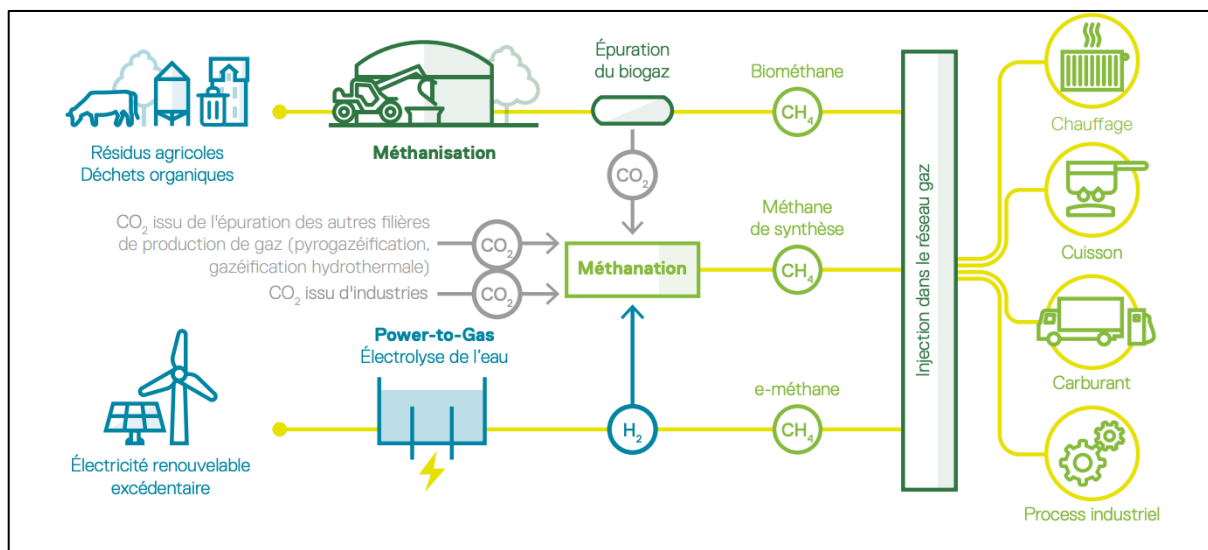


Source : Panorama des gaz renouvelables en 2023<sup>1661</sup>

<sup>1660</sup> SER, GAZ ET TERRITOIRES, GRDF, GRTGAZ, TERECA, *Panorama des gaz renouvelables en 2023*, Avril 2024, p. 31.

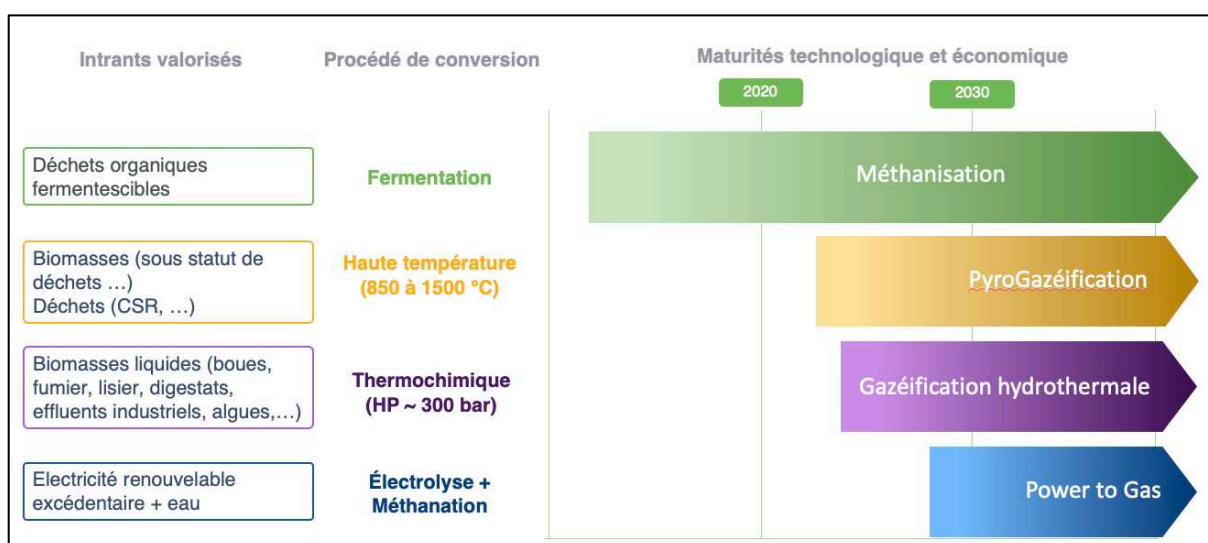
<sup>1661</sup> SER, GAZ ET TERRITOIRES, GRDF, GRTGAZ, TERECA, *Panorama des gaz renouvelables en 2023*, Avril 2024, p. 33.

Figure 3. Le procédé de transformation de l'électricité en gaz par électrolyse de l'eau et valorisation du CO<sub>2</sub>



Source : Panorama des gaz renouvelables en 2023<sup>1662</sup>

Figure 4. Aperçu comparatif des modes de production de gaz verts (renouvelables et bas-carbone)



Source : GRTgaz (documentation interne à l'entreprise)

<sup>1662</sup> SER, GAZ ET TERRITOIRES, GRDF, GRTGAZ, TERECA, *Panorama des gaz renouvelables en 2023*, Avril 2024, p. 34.



## Annexe 5. Entretiens avec des professionnels du secteur de l'énergie

Dans la cadre de sa recherche et pour nourrir sa réflexion d'une perspective « pratique et professionnelle », le doctorant a conduit des entretiens avec des professionnels du secteur de l'énergie.

À titre d'exemple, ont été questionnés dans ce cadre la direction juridique de la DGEC au ministère de la transition écologique et solidaire, la direction Bioéconomie et énergie renouvelable de l'ADEME, la direction juridique de GRTgaz, plusieurs producteurs de biogaz (Engie, agriculteurs méthaniseurs) ou encore deux fédérations professionnelles (ATEE, AAMF).

### Recueil d'opinions

#### La construction du cadre juridique de la production de biogaz par méthanisation

Je m'appelle Sophie de Rochegonde et suis doctorante en droit de l'énergie et en droit de l'environnement à l'université Paris 1 Sorbonne.

Le sujet de ma recherche porte sur « *la protection de l'environnement comme facteur de promotion et de limitation du développement des énergies renouvelables : l'exemple du cadre juridique de la production de biogaz par méthanisation* ».

L'objet de ma recherche est de démontrer en quoi l'impératif de protection de l'environnement, décliné dans les objectifs de développement durable, de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de prévention des atteintes à l'environnement, irrigue la construction du cadre juridique applicable à la méthanisation. La protection de l'environnement justifierait de promouvoir son développement (planification, mécanismes de soutien public, simplification réglementaire) mais également d'encadrer voire de la limiter (contrôle juridictionnel, conditions relatives à l'approvisionnement des installations, accumulation des réglementations).

Dans le cadre de ma recherche, je souhaite réaliser un « recueil d'opinions » de professionnels du secteur afin d'être éclairée de leur expertise et de leur analyse sur la problématique.

Pour orienter vos réponses, je vous propose la série de questions suivantes :

*Présentez-vous .... Quel est votre emploi et dans quel cadre êtes-vous amenés à traiter de la production de biogaz par méthanisation ?*

*Dans quelle mesure l'impératif de protection de l'environnement impacte-t-il, selon vous, la construction du cadre juridique applicable à la production de biogaz par méthanisation ?*

*La production de biogaz par méthanisation vous semble-t-elle limitée ou encouragée par le droit ?*

*Comment appréciez-vous le rôle du contentieux en matière d'implantation et d'exploitation des installations de méthanisation ?*

*Selon vous, quelles seraient les améliorations souhaitables du cadre juridique applicable à la méthanisation en vue d'assurer une meilleure protection de l'environnement ?*

Par avance, je vous remercie sincèrement de votre aide,

## Annexe 6. Visites d'unités de méthanisation dans le cadre de la recherche

Dans la cadre de sa recherche et pour nourrir sa réflexion d'une perspective « pratique et professionnelle », le doctorant a réalisé des visites de sites d'unités de méthanisation et échangé avec les exploitants de ces dernières.

### i. Visite de l'installation de méthanisation « O'Terres Energies »

L'unité de méthanisation "O'Terres Energies" est une installation de méthanisation agricole située à Ussy-sur-Marne, en Île-de-France. L'installation a été mise en service en 2014 et agrandie en 2017. L'unité produit 320 Nm<sup>3</sup>/h de biométhane ou 30 GWh/an d'énergie. La production du site de méthanisation est injectée sur le réseau de distribution de gaz naturel de GRDF. L'installation traite près de 20 000 tonnes de matières par an. Son approvisionnement en matières premières est constitué d'intrants d'origine agricole comme des résidus de cultures, des déchets de l'industrie agroalimentaire et des cultures intermédiaires à vocation énergétique.

L'exploitant de l'unité est Monsieur Jean-François Delaître. Président de l'association des agriculteurs méthaniseurs de France (« AAMF »), Monsieur Delaître joue un rôle actif dans la promotion des pratiques agricoles durables et de la production d'énergies renouvelables.



Figure 1. Les trois digesteurs de l'installation



Figure 2. La zone de stockage d'intrants sur le site de l'installation.

En l'espèce, étaient stockés des déchets d'origine agricole : des résidus de citrouilles et d'oignons.



Figures 3 et 4. Les équipements de contrôle de la qualité du biogaz (présence de sulfure) installés au sommet de chaque digesteur.



Figure 5. La canalisation permettant d'évacuer le digestat, résidu de la digestion en anaérobie, raccordée au digesteur.



Figure 6. Les équipements d'épuration du biogaz

ii. Visite de l'installation de méthanisation de la STEP de Strasbourg

L'unité de méthanisation installée au sein de la station d'épuration de Strasbourg - La Wantzenau, dans la région du Grand-Est. La station d'épuration traite les eaux usées et les boues issues du traitement des eaux usées de l'Eurométropole de Strasbourg : elle est la 5<sup>ème</sup> plus grande STEP de France et assure le traitement d'un

L'unité de méthanisation assure le traitement des boues de la station d'épuration urbaine. Sa production annuelle de biométhane est de 17 à 18 GWh/an et sa capacité d'injection de 186 Nm<sup>3</sup>/h. La production de l'unité est injectée sur le réseau de distribution de gaz naturel local exploité par R-GDS.

iii. Visite de l'installation de méthanisation « BIOMETHA »

L'unité de méthanisation « BIOMETHA » est une installation de méthanisation agricole située à Niederlauterbach, dans la région du Grand-Est.

L'installation a construite en mai 2019 et mise en service en décembre 2020 La production de l'installation est injectée sur le réseau de transport de gaz naturel de GRTgaz. La capacité de production de biométhane de l'installation est de 310 Nm<sup>3</sup>/h. Son approvisionnement en matières premières est principalement constitué de déchets agricoles animaux (lisier, fumier), de cultures agricoles (CIVES), de déchets agricoles végétaux (luzerne, paille de maïs), de biodéchets et de déchets industriels. L'installation assure la valorisation du digestat produit par méthanisation auprès de quarante autres installations agricoles, soit un épandage réalisé sur plus de 700 parcelles et un plan d'épandage sur 2700 hectares.



Figure 1. Les digesteurs de l'installation





Figure 2. Stockages des intrants de l'installation.

En l'espèce, étaient stockés des intrants d'origine agricole : du marc de raisins broyés et des cultures.



Figure 3. Camion approvisionnant l'installation de méthanisation en biodéchets



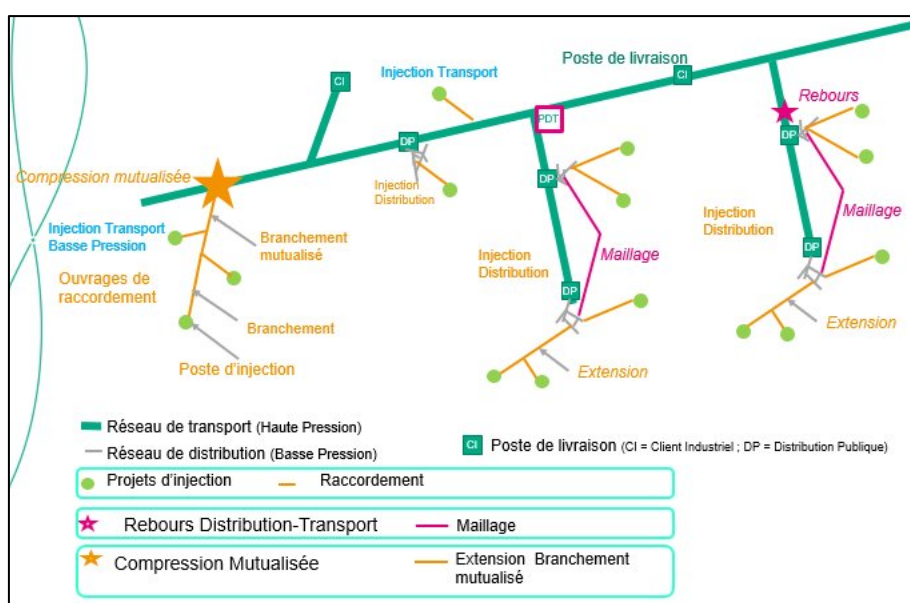
Figures 4 et 5. Poste d'injection de GRTgaz et borne GRTgaz marquant la présence du réseau de transport de gaz naturel, installés à proximité de l'installation de méthanisation

## Annexe 7. L'injection du biométhane dans les réseaux et le renforcement des réseaux de gaz naturel : le droit à l'injection

Figure 1. Le renforcement des réseaux de gaz naturel

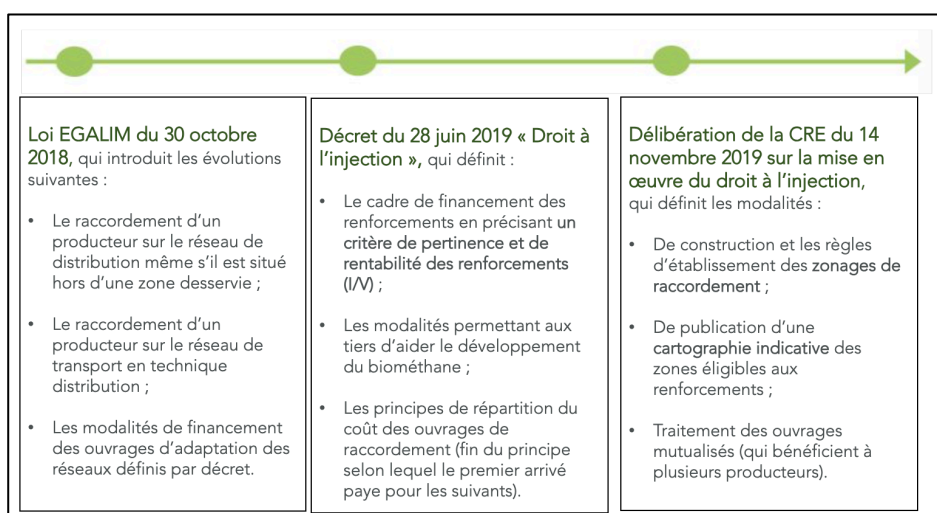
Le développement à grande échelle de l'injection d'un biométhane produit localement requiert l'adaptation des infrastructures gazières.

Les ouvrages des réseaux ayant vocation à faciliter l'injection du biométhane se distinguent entre les ouvrages de renforcement (les extensions de réseau, le maillage du réseau, les installations de rebours) et les ouvrages de raccordement (les installations de compression mutualisée).



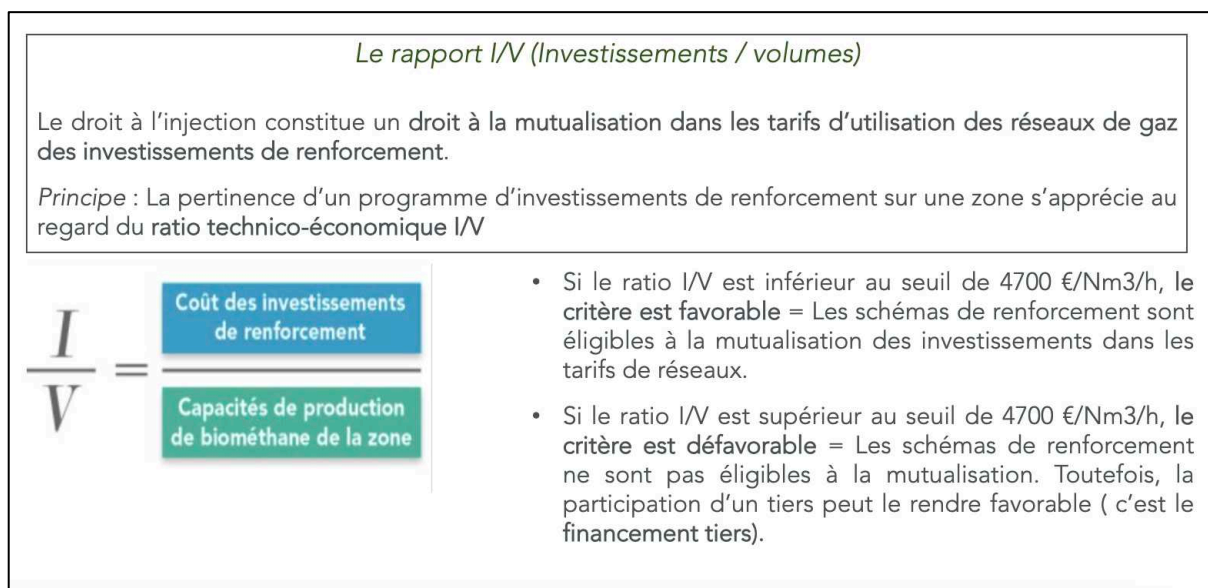
Source : GRTgaz (documentation interne)

Figure 2. Le cadre juridique du « Droit à l'injection »



Source : GRTgaz (documentation interne)

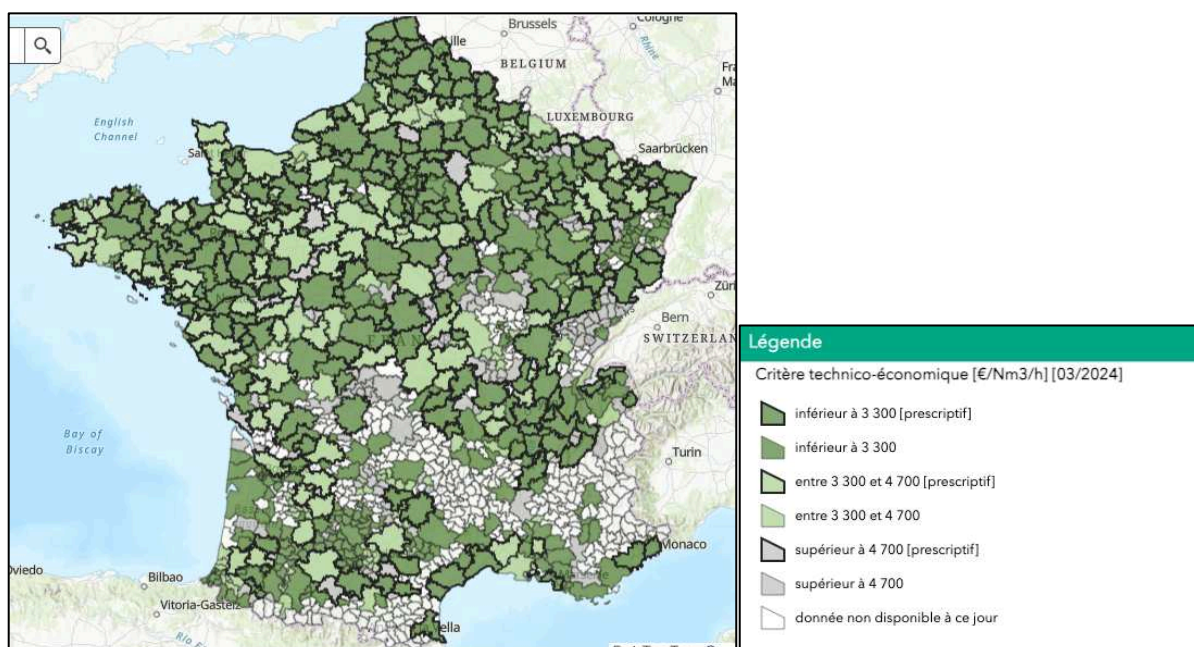
Figure 3. L'analyse économique de la mutualisation des financements des ouvrages de



Source : GRTgaz (documentation interne)

Figure 4 : Cartographie de zonage indicative

GRDF et GRTgaz ont publié une carte de zonage indicative en avril 2020. Elle est accessible en ligne : <https://projet-methanisation.grdf.fr/tester-mon-potentiel/evaluer-la-faisabilite-de-mon-projet/carte-de-zonage-indicative>



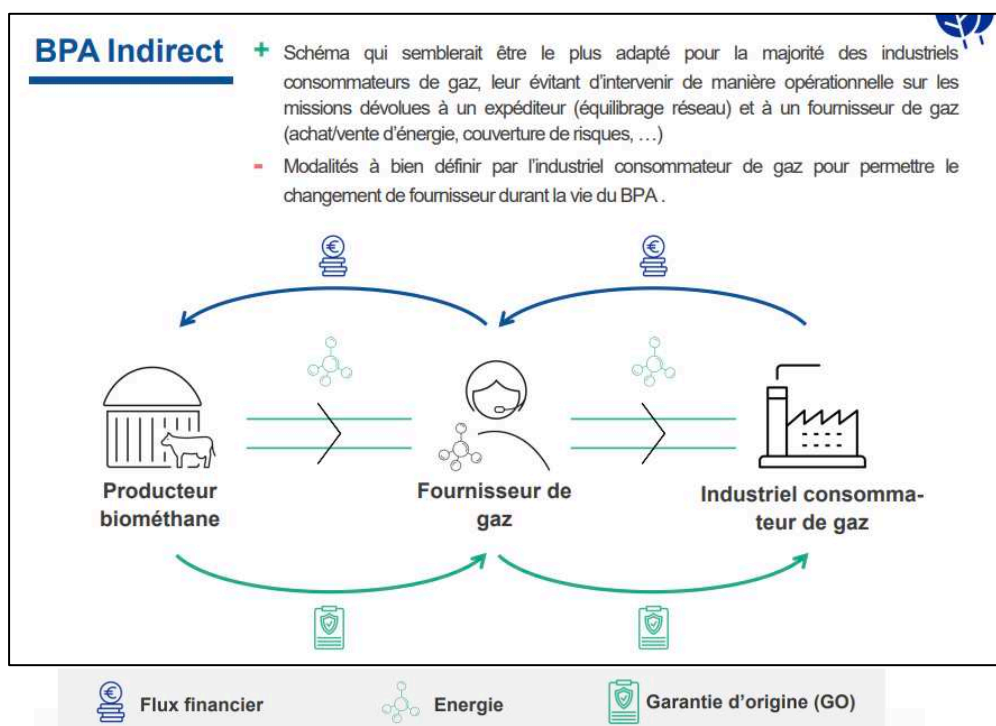
Source : Aperçu de la carte de zonage indicative en ligne au 1<sup>er</sup> juillet 2024



## Annexe 8. Le mécanisme des contrats d'achat long terme de gaz ou « BPA »

Le « Biométhane Purchase Agreement » ou « BPA » est un contrat d'achat à long terme de biométhane conclu entre un producteur de biométhane et un consommateur de gaz. Dans ce cadre, « le producteur de biométhane s'engage à vendre le biométhane (énergie + garantie d'origine GO + certificat de durabilité éventuel) à un prix négocié entre les parties pendant une période donnée, offrant ainsi une très bonne visibilité sur le prix. L'achat/vente se fonde sur une base purement commerciale, signifiant que le site de production ne bénéficie pas ou plus d'un contrat d'achat de l'énergie soutenu par l'État en application des articles L. 446-4, L. 446-5 ou L. 446-24 du code de l'énergie »<sup>1663</sup>. La relation contractuelle peut prendre plusieurs formes selon la nature des relations entre les contreparties : un BPA indirect, un BPA direct et un BPA financier. Dans le cadre d'un BPA indirect, le consommateur de gaz (industriel) signe un contrat d'achat du biométhane avec le producteur de biométhane par le biais d'un intermédiaire : le fournisseur de gaz. Ce dernier certifie l'origine de tout ou partie de la consommation du biométhane auprès du producteur de biométhane identifié. Le producteur signe un contrat de vente au fournisseur de gaz.

Figure 1. Schéma du fonctionnement d'un BPA indirect



Source : OSIRIS<sup>1664</sup>.

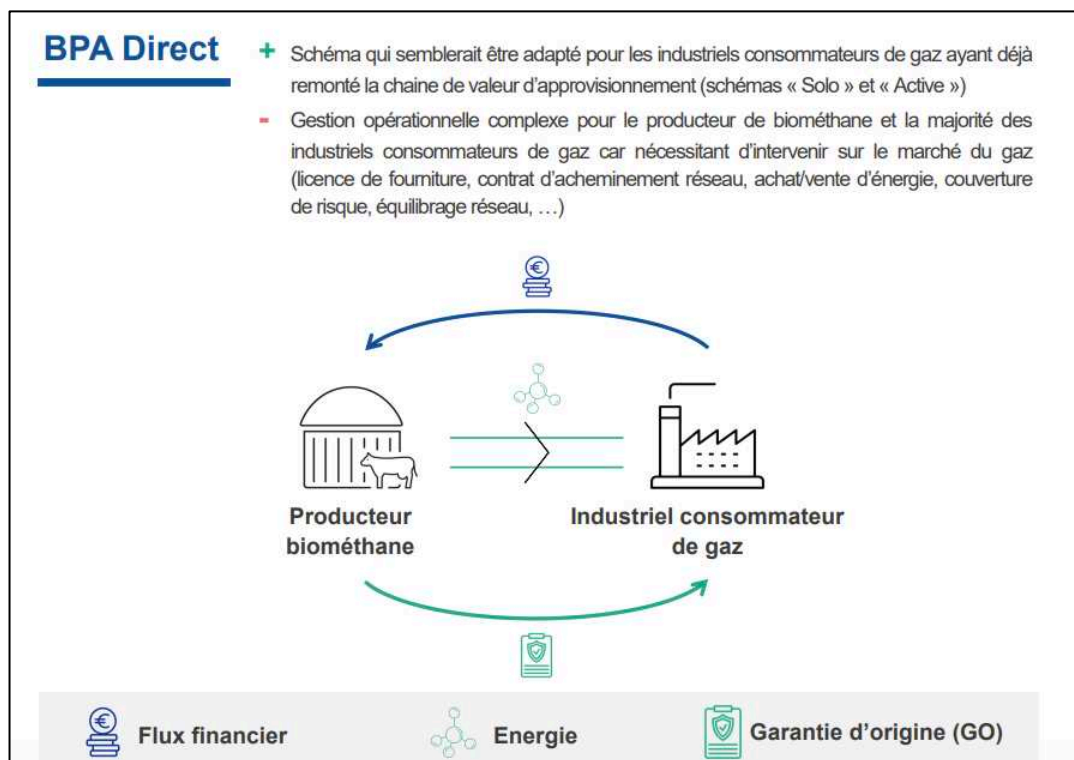
<sup>1663</sup> OSIRIS, GRTGAZ, *Biomethane Purchase Agreement (BPA) : décryptage pour les industriels consommateurs de gaz*, Septembre 2023, p. 7.

<sup>1664</sup> *Ibid.*



Figure 2. Schéma du fonctionnement d'un BPA direct

Dans le cadre d'un BPA direct, le consommateur de gaz (industriel) signe un contrat d'achat directement avec le producteur de biométhane pour sourcer tout ou partie de sa consommation de gaz en biométhane. Dans un tel contrat, l'industriel consommateur de gaz à minima doit disposer d'une licence de fourniture gaz et d'un contrat d'acheminement avec le gestionnaire de réseau de gaz concerné par l'injection.

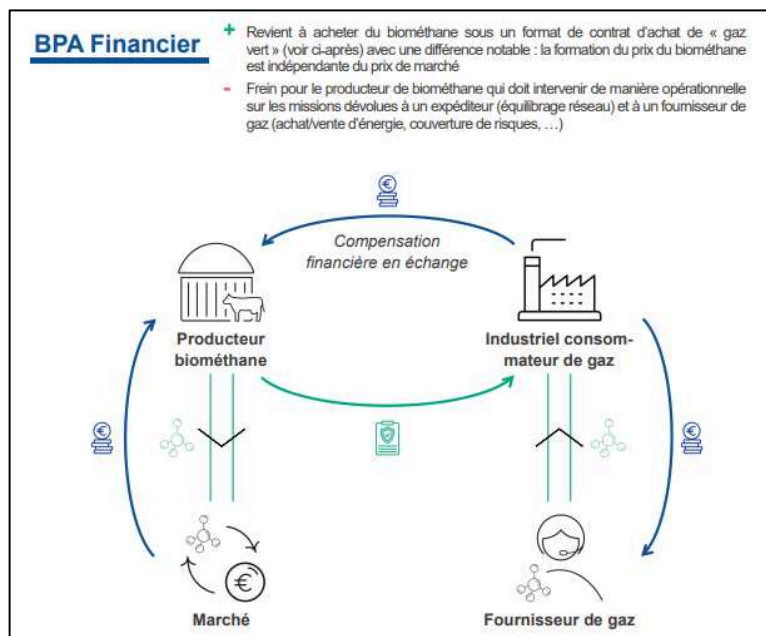


Source : OSIRIS<sup>1665</sup>

<sup>1665</sup> OSIRIS, GRTGAZ, *Biomethane Purchase Agreement (BPA) : décryptage pour les industriels consommateurs de gaz*, Septembre 2023, p. 7.

Figure 3. Schéma du fonctionnement d'un BPA financier

Dans le cadre d'un BPA financier, le producteur de biométhane vend sa production directement sur les marchés sans la garantie d'origine ou le CPB associés. L'industriel consommateur de gaz s'approvisionne auprès d'un fournisseur de gaz pour son énergie<sup>1666</sup>.



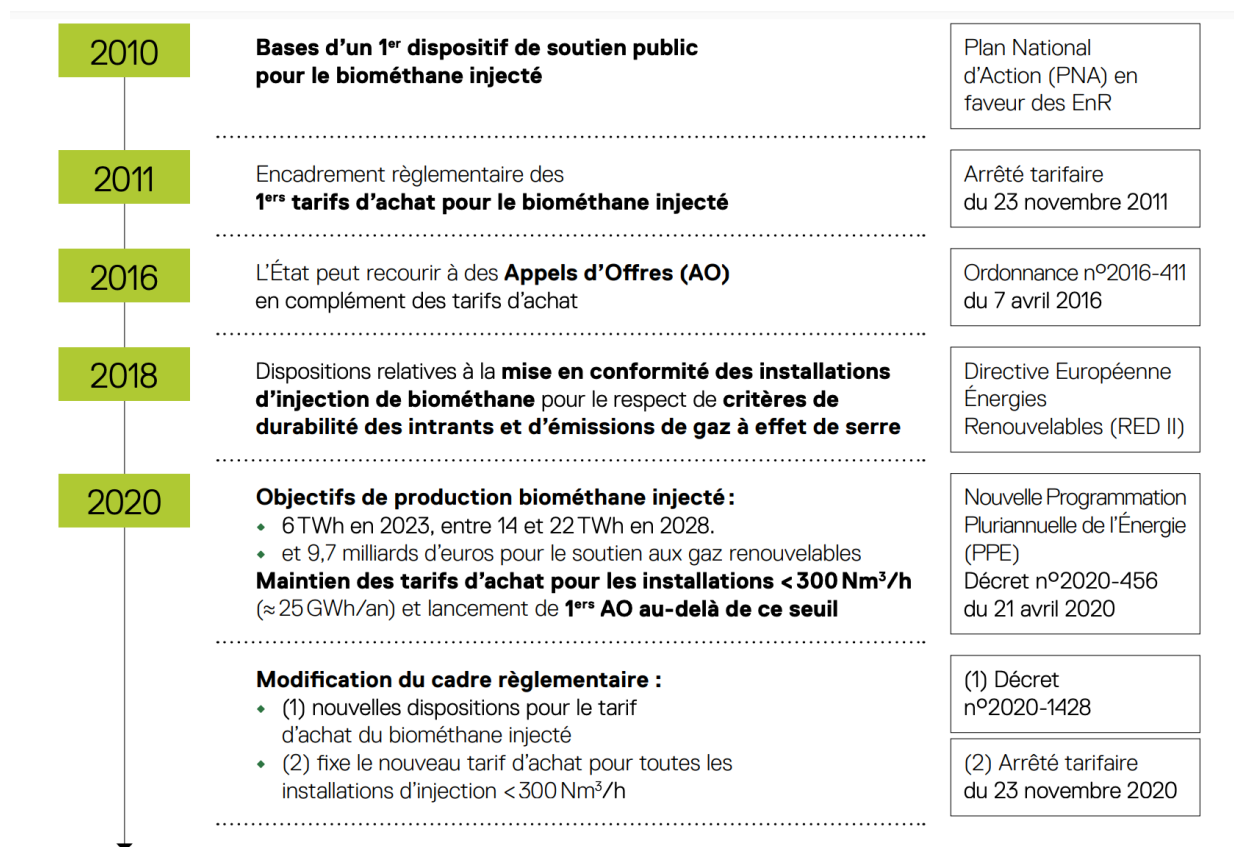
Source : OSIRIS<sup>1667</sup>

<sup>1666</sup> OSIRIS, GRTGAZ, *Biomethane Purchase Agreement (BPA) : décryptage pour les industriels consommateurs de gaz*, Septembre 2023, p. 7.

<sup>1667</sup> OSIRIS, GRTGAZ, *Biomethane Purchase Agreement (BPA) : décryptage pour les industriels consommateurs de gaz*, Septembre 2023, p. 8.

## Annexe 9. Les mécanismes de soutien public à la commercialisation du biométhane

Figure unique. Les évolutions réglementaires des mécanismes de soutien public



2021

**Modification des dispositions particulières relatives à la vente de biogaz :**

- ♦ bases réglementaires des AO pour le biométhane injecté et des futurs appels à projets pour le biométhane non-injecté à usage carburant (BioGNV)
- ♦ des dispositions relatives au contrôle des installations d'injection de biométhane.
- ♦ définition technologiquement neutre du biométhane, qui inclut toute valorisation de biomasse sous forme gazeuse pour injection

Décret n°2021-1273  
du 30 septembre 2021**Possibilité de créer un soutien *via* des Appels à Projets pour les installations de production d'électricité ou de biogaz utilisant des énergies renouvelables ou des technologies innovantes.**Décret n°2021-1280  
du 1<sup>er</sup> octobre 2021

**Passage de la notion de « capacité maximale de production »** (Cmax en Nm<sup>3</sup>/h) à celle de la **« production annuelle prévisionnelle » (en GWh/an).**  
Fixe le tarif d'achat (inchangé par rapport au précédent) pour toutes les installations d'injection < 25 GWh/an.

Arrêté tarifaire  
du 13 décembre 2021  
modifiant celui du  
23 novembre 2020

2022

- ♦ En avril, **le cahier des charges qui fixe les modalités de l'AO pour le biométhane injecté est publié** sur le site de la Commission de Régulation de l'Énergie.
- ♦ Début décembre, le Ministère de la Transition énergétique suspend la 1<sup>ère</sup> période de l'AO, prévue initialement du 2 au 16 décembre 2022. **L'AO est décalé en 2023 pour pouvoir co-construire avec la filière les nouvelles modalités adaptées à la hausse des coûts de l'énergie.**

AO PPE2  
Biométhane injecté

Publication des textes réglementaires :

- ♦ (1) sur l'**augmentation du tarif d'achat** du biométhane injecté et son indexation à date sur l'inflation
- ♦ (2) sur l'**allongement du délai de mise en service** des certains projets d'installations de biométhane injecté.

(1) Arrêté tarifaire  
du 20 septembre 2022  
modifiant celui du  
13 décembre 2021(2) Décret n°2022-1248  
du 20 septembre 2022**1<sup>ères</sup> bases réglementaires du futur dispositif de soutien extrabudgétaire basé sur des Certificats de Production de Biogaz (CPB).**

Les CPB visent à favoriser la production de biométhane injecté en fixant, pour les années à venir, un taux minimum d'incorporation de biométhane dans le portefeuille des fournisseurs de gaz naturel.

Décret n°2022-640  
du 25 avril 2022

2023

**Modification et ajustement des tarifs d'achat pour toutes les installations avec :**

- ♦ (1) Une **revalorisation des tarifs**.  
Une **indexation annuelle** qui contient désormais un **indice traduisant le coût de l'énergie**.  
Une meilleure prise en compte de l'évolution des coûts.  
L'annualisation de la Cmax.  
La réintroduction du bénéfice d'une aide à l'investissement ADEME sous conditions.
- ♦ (2) La fixation du tarif d'achat en cas de dépassement de la production annuelle prévisionnelle (valorisé au prix journalier constaté sur le marché de gros du gaz naturel).

(1) Arrêté tarifaire du 10 juin 2023 modifiant celui du 20 septembre 2022

(2) Arrêté du 10 juin 2023 fixant le tarif du biométhane injecté et livré au cocontractant en dépassement de la production annuelle prévisionnelle

**Possibilité de modification de la PAP ou de la Cmax des installations :**

Autorisation de modifier la production annuelle prévisionnelle ou la capacité maximale de production une fois par période de 12 mois, au lieu de 24 mois, et ce pendant les 24 mois suivant la publication du décret.  
Le décret permet également d'allonger, sans limitation de durée, le délai de mise en service en cas de recours pour les contrats d'achat dont la date de signature est postérieure au 24 novembre 2020.

Décret n°2023-456 du 10 juin 2023

**Modifications de modalités d'application du dispositif d'obligation d'achat suite à AO :**

- ♦ **Ouverture de l'AO aux technologies innovantes :**  
Power-to-Methane, pyrolyse et gazéification.
- ♦ La **durée cumulée des périodes de suspension du délai de prise d'effet d'un contrat d'achat** est portée de deux à **trois ans pour les contrats d'achats antérieurs au 24 novembre 2020** (modification du décret du 30 septembre 2021).

Décret n°2023-809 du 21 août 2023

**Publication de la première tranche de l'Appel d'Offres pour le biométhane injecté.**

AO PPE2  
Biométhane injecté  
du 22 décembre 2023

Source : Panorama des gaz renouvelables en 2023<sup>1668</sup>

<sup>1668</sup> SER, GAZ ET TERRITOIRES, GRDF, GRTGAZ, TERECA, *Panorama des gaz renouvelables en 2023*, Avril 2024, pp. 20-22.

## Annexe 10. Le mécanisme des garanties d'origine du biométhane issu du code de l'énergie

Figure 1. Contenu et vie d'une garantie d'origine du biométhane

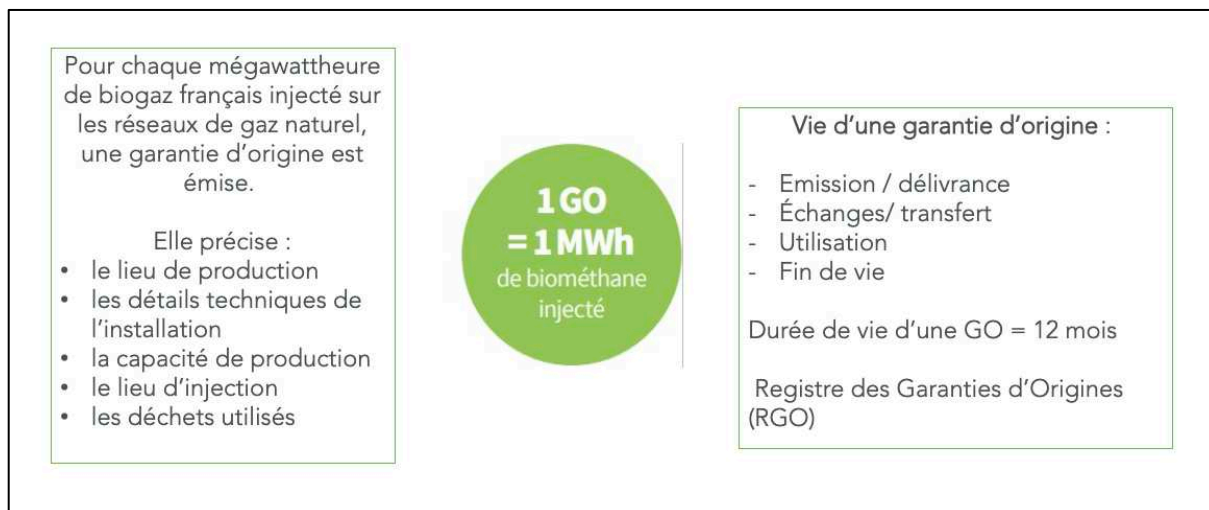
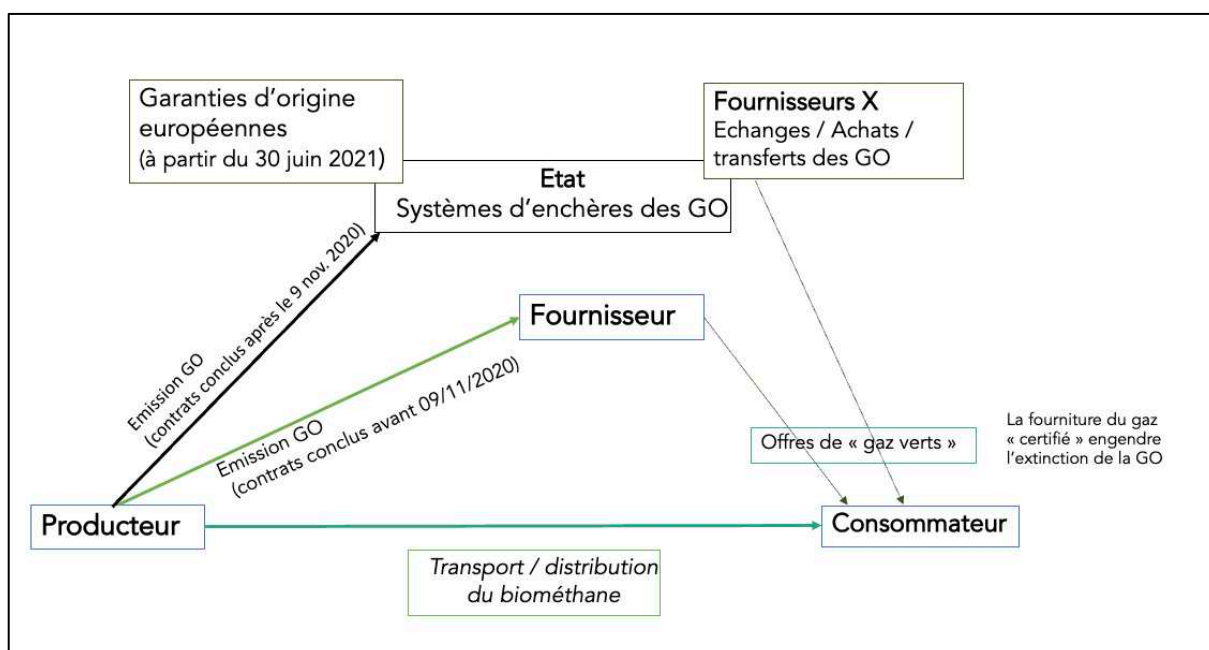


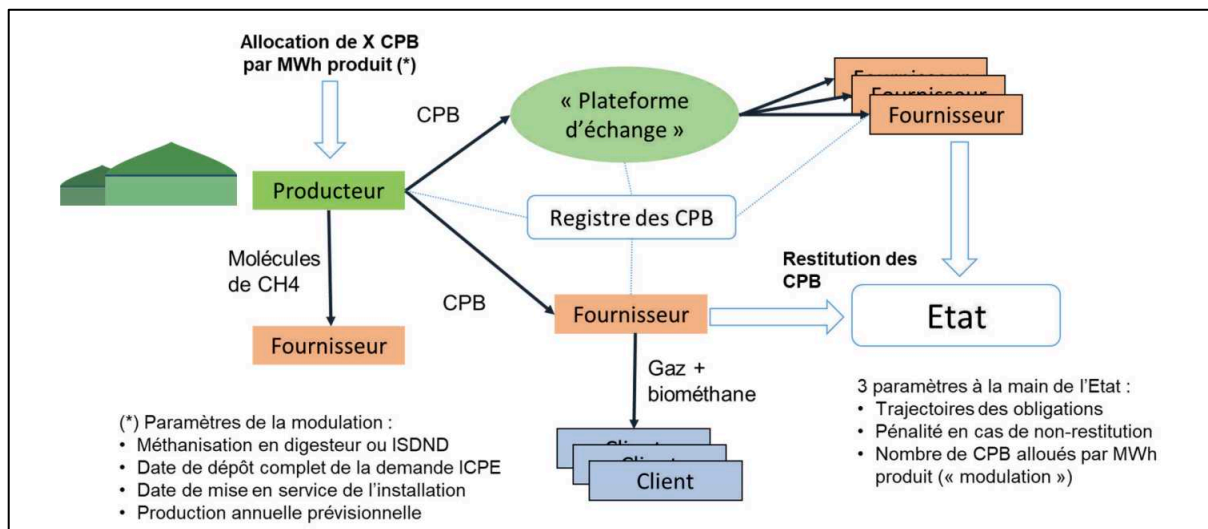
Figure 2. Le fonctionnement du mécanisme des garanties d'origine du biométhane





## Annexe 11. Le mécanisme des certificats de production de biogaz dit « CPB »

Figure 1. Le fonctionnement du mécanisme des certificats de production de biogaz

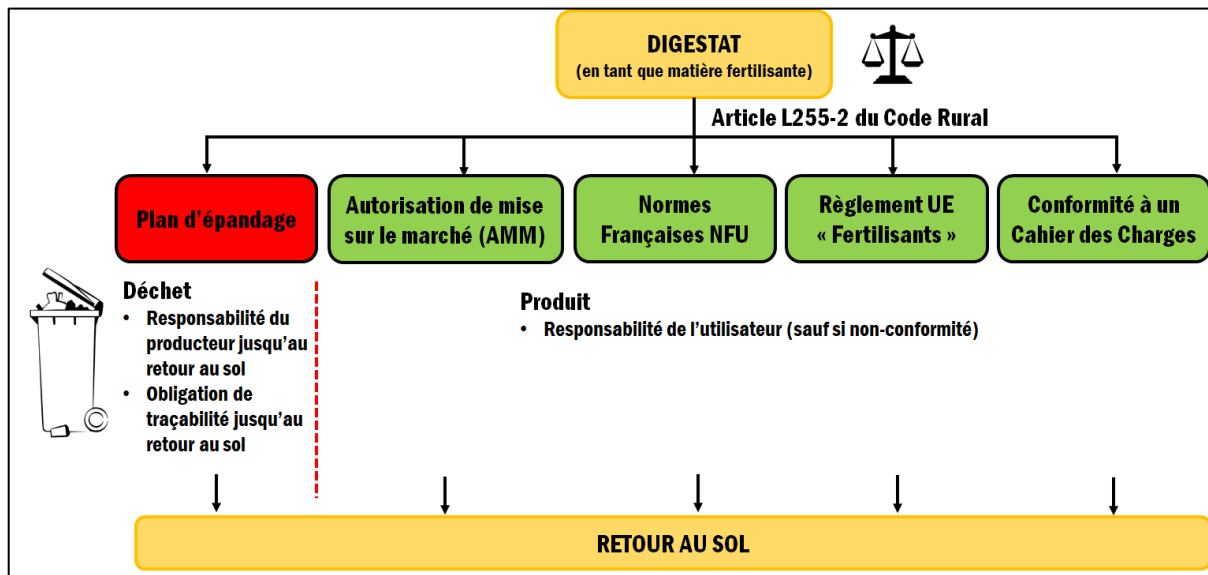


Source : Support de présentation de la conférence sur le « Panorama du gaz renouvelable 2023 » organisée le 23 avril 2024<sup>1669</sup>

<sup>1669</sup> « Gaz renouvelables : entre maturité et développement. Panorama des gaz renouvelables 2023 », Conférence de presse, support de présentation, 23 avril 2024. Accessible en ligne, consulté le 15 juin 2024.

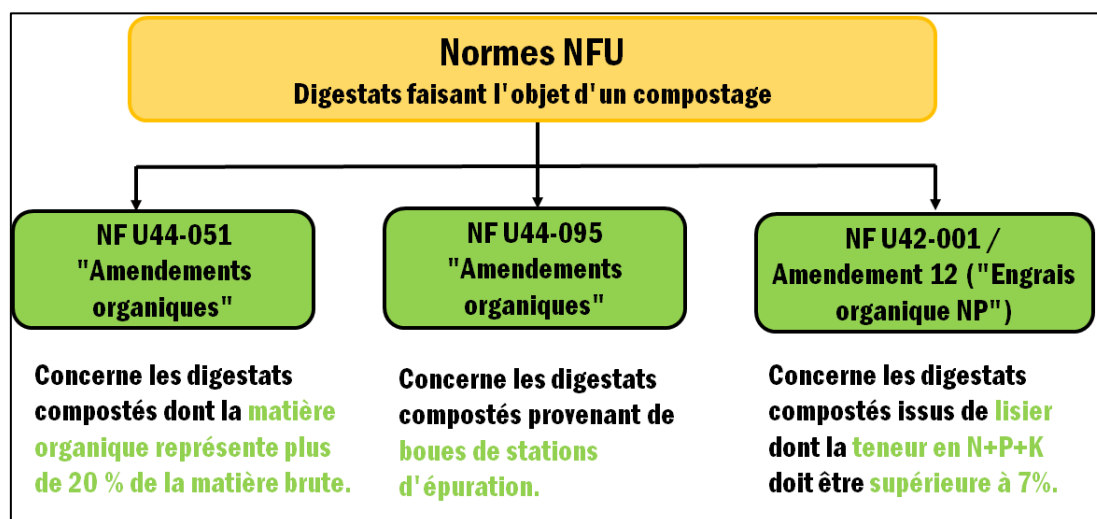
## Annexe 12. Les conditions de commercialisation du digestat issues de l'article L. 255-2 du code rural et de la pêche maritime

Figure 1 : La valorisation du digestat : le plan d'épandage ou la commercialisation



Source : « La valorisation du digestat en France : aspects réglementaires », InfoMetha<sup>1670</sup>

Figure 2 : La commercialisation des digestats compostés dans le cadre de la normalisation NFU



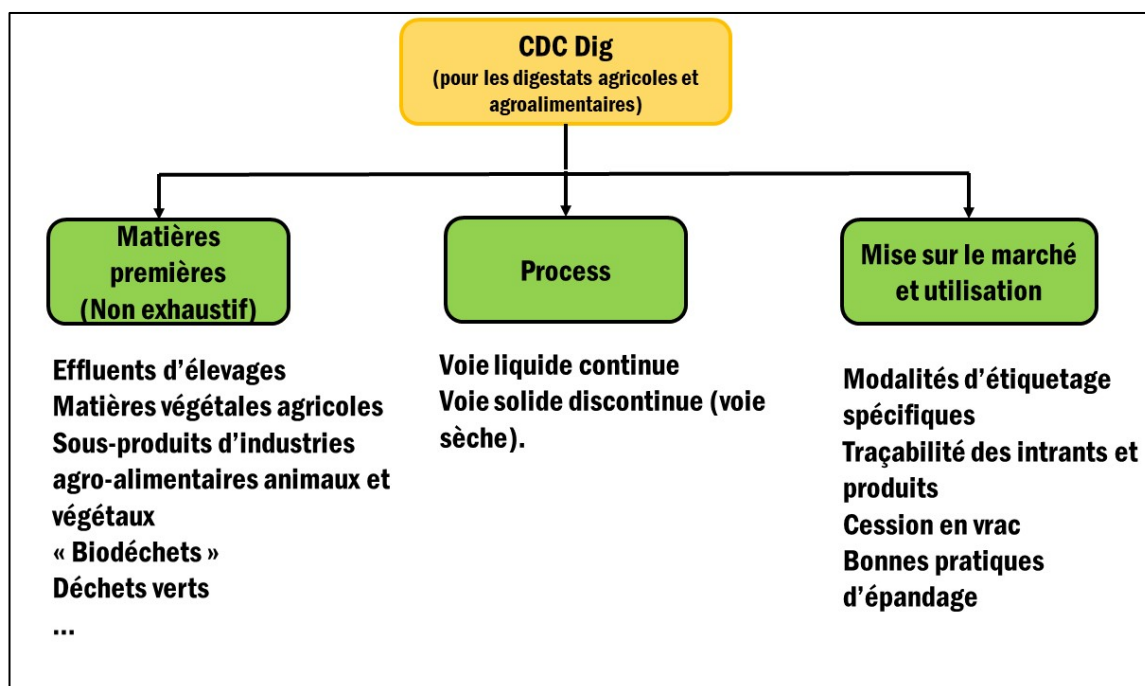
Source : InfoMetha<sup>1671</sup>

<sup>1670</sup> « Valorisation du digestat en France : aspects réglementaires », site internet d'Infométha. Accessible en ligne, consulté le 10 mars 2024.

<sup>1671</sup> Ibid.



Figure 3 : La commercialisation des digestats conformés au cahier des charges DIG



Source : InfoMetha<sup>1672</sup>

<sup>1672</sup>« Valorisation du digestat en France : aspects réglementaires », site internet d'Infométha. Accessible en ligne, consulté le 10 mars 2024.



# TABLE DES MATIERES

|                                                                                                                                                                     |        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| REMERCIEMENTS .....                                                                                                                                                 | 3      |
| PRINCIPALES ABREVIATIONS ET SIGLES.....                                                                                                                             | 9      |
| SOMMAIRE .....                                                                                                                                                      | 13     |
| INTRODUCTION GENERALE.....                                                                                                                                          | 17     |
| I. Quelques notions sur le procédé de méthanisation .....                                                                                                           | 17     |
| A. L'avènement d'un nouveau procédé de production d'énergie<br>renouvelable : la méthanisation.....                                                                 | 17     |
| Brève présentation du processus de méthanisation et de ses produits. ....                                                                                           | 17     |
| La qualification d'une activité de production d'énergie renouvelable.....                                                                                           | 19     |
| B. La construction progressive d'un cadre juridique propre à la<br>production de biogaz par méthanisation.....                                                      | 24     |
| II. Le cadre juridique propre à la méthanisation, un objet d'étude de l'évolution<br>du droit de l'énergie face à l'impératif de protection de l'environnement..... | 26     |
| A. La rencontre du droit de l'énergie et du droit de l'environnement .....                                                                                          | 26     |
| La notion de « protection de l'environnement » .....                                                                                                                | 26     |
| La protection de l'environnement, impératif, objectif, motif du législateur<br>en matière d'énergie. ....                                                           | 27     |
| B. La protection de l'environnement, source d'injonctions contradictoires<br>pour le développement des énergies renouvelables .....                                 | 29     |
| III. La présentation de l'étude : objectifs et méthodologie .....                                                                                                   | 31     |
| A. L'inscription du travail de thèse dans le contexte de la recherche<br>juridique .....                                                                            | 31     |
| B. La méthodologie et la délimitation du sujet de recherche.....                                                                                                    | 34     |
| <br>PARTIE 1. LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, MOTIF DU<br>DEVELOPPEMENT DE LA PRODUCTION DE BIOGAZ PAR METHANISATION.....                                         | <br>39 |
| <br>TITRE 1. LA PROMOTION DU DEVELOPPEMENT DE LA METHANISATION AU MOYEN DE SA<br>PLANIFICATION.....                                                                 | <br>41 |
| Chapitre 1. Les motifs de la promotion de la méthanisation.....                                                                                                     | 42     |
| Section 1. Les motifs tirés de la protection de l'environnement.....                                                                                                | 42     |
| I. Une activité de production d'énergie renouvelable participant à la réduction<br>des émissions de gaz à effet de serre.....                                       | 42     |
| A. La déclinaison de l'objectif de protection de la qualité de l'air dans le<br>secteur de l'énergie.....                                                           | 43     |

|                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1) L'objectif de protection de la qualité de l'air et ses composantes .....                                       | 43 |
| 2) La mise en place de la politique de transition énergétique .....                                               | 49 |
| a. La transition énergétique .....                                                                                | 50 |
| b. La promotion du développement des énergies produites à partir<br>de sources renouvelables .....                | 51 |
| B. La méthanisation, une activité de production de gaz à partir de<br>sources renouvelables .....                 | 52 |
| 1) La qualification d'une activité de production d'énergie renouvelable .....                                     | 52 |
| 2) Les implications de cette qualification .....                                                                  | 53 |
| II. Une activité de valorisation énergétique contribuant à la gestion durable<br>des déchets .....                | 55 |
| A. Les applications de gestion durable des déchets dans le secteur de<br>l'énergie .....                          | 56 |
| 1) La lutte contre les nuisances liées aux déchets en droit de<br>l'environnement .....                           | 56 |
| a. La hiérarchisation des modes de traitement des déchets .....                                                   | 57 |
| b. L'évolution de la conception des déchets dans la politique de<br>transition vers une économie circulaire ..... | 58 |
| 2) La valorisation énergétique, un exemple de gestion durable des<br>déchets dans le secteur de l'énergie .....   | 61 |
| B. La méthanisation, une activité de valorisation énergétique de la<br>biomasse .....                             | 63 |
| 1) La qualification d'une activité de valorisation énergétique .....                                              | 63 |
| 2) Les implications de cette qualification .....                                                                  | 65 |
| Section 2. Les motifs étrangers à la protection de l'environnement .....                                          | 66 |
| I. Une activité de production gazière renforçant la sécurité<br>d'approvisionnement .....                         | 66 |
| A. Le renforcement des impératifs de sécurité d'approvisionnement<br>dans la politique énergétique .....          | 66 |
| 1) L'impératif de sécurité d'approvisionnement en droit de l'énergie .....                                        | 67 |
| a. La réaffirmation de l'impératif de sécurité d'approvisionnement .....                                          | 67 |
| b. Les instruments destinés à assurer la sécurité d'approvisionnement .....                                       | 69 |
| 2) La diversification des sources d'approvisionnement, motif du<br>développement des énergies renouvelables ..... | 70 |
| B. La méthanisation, une activité de production locale de gaz .....                                               | 72 |
| 1) La qualification d'une activité de production gazière .....                                                    | 72 |
| 2) Les implications de cette qualification .....                                                                  | 73 |
| II. Une activité agricole inscrite dans la transition agroécologique .....                                        | 75 |
| A. L'intégration de l'objectif de développement durable en droit rural .....                                      | 75 |
| B. La qualification de la méthanisation comme activité agricole .....                                             | 78 |
| 1) La reconnaissance du caractère agricole de l'activité .....                                                    | 78 |
| 2) Les implications de cette qualification .....                                                                  | 81 |
| Conclusion Chapitre 1 .....                                                                                       | 85 |

|                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Chapitre 2. La planification du développement de la méthanisation .....                                           | 87  |
| Section 1. La planification stratégique du développement de la méthanisation .....                                | 88  |
| I. La définition des objectifs de développement de la production de biogaz par méthanisation .....                | 89  |
| A. Les objectifs de développement de la production de l'énergie renouvelable .....                                | 89  |
| 1) La définition des objectifs de développement de l'activité de production de gaz renouvelable.....              | 89  |
| 2) Les documents de planification.....                                                                            | 94  |
| a. La stratégie nationale bas carbone ou « SNBC » .....                                                           | 94  |
| b. La programmation pluriannuelle de l'énergie ou « PPE » .....                                                   | 95  |
| B. Les objectifs de développement de la valorisation énergétique.....                                             | 98  |
| 1) La définition des objectifs de développement de la valorisation énergétique .....                              | 98  |
| a. Les objectifs définis à l'échelle législative.....                                                             | 98  |
| b. Les documents de planification .....                                                                           | 99  |
| 2) L'harmonisation nécessaire du cadre de la planification .....                                                  | 103 |
| II. L'évolution de la planification du développement des énergies renouvelables.....                              | 104 |
| A. La décentralisation de la planification : l'ajustement à la délocalisation de la production d'énergie.....     | 104 |
| 1) Les motifs de la décentralisation.....                                                                         | 105 |
| 2) Les objectifs de développement à l'échelle régionale et territoriale.....                                      | 109 |
| a. En matière de planification des énergies renouvelables .....                                                   | 109 |
| b. En matière de valorisation énergétique de la biomasse .....                                                    | 114 |
| B. Le renforcement de la planification du développement des énergies renouvelables.....                           | 115 |
| 1) L'affirmation d'une valeur contraignante des objectifs de développement .....                                  | 115 |
| 2) De la promotion à l'accélération du développement des énergies renouvelables.....                              | 120 |
| Section 2. La planification spatiale du développement de la méthanisation.....                                    | 122 |
| I. L'organisation de l'implantation des installations de production sur le territoire .....                       | 122 |
| A. La maîtrise de l'implantation des installations par les documents d'urbanisme .....                            | 122 |
| 1) Le schéma de cohérence territoriale ou « SCoT » .....                                                          | 123 |
| 2) Le plan local d'urbanisme ou plan local d'urbanisme intercommunal(c après le « PLU » ou « PLUi »). .....       | 126 |
| 3) Les cartes communales et les règles d'urbanisme.....                                                           | 126 |
| B. La planification par l'identification de zones d'accélération du développement des énergies renouvelables..... | 127 |

|                                                                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| II. La rationalisation du raccordement des installations de production sur les réseaux de gaz naturel .....                                | 132 |
| A. Du droit d'accès aux réseaux de gaz naturel au raccordement des installations de production .....                                       | 132 |
| 1) De l'affirmation du droit d'accès aux réseaux de gaz naturel des producteurs de biométhane au raccordement de leurs installations ..... | 132 |
| a. L'affirmation et la mise en œuvre du droit d'accès aux réseaux de gaz naturel des producteurs de biométhane.....                        | 133 |
| b. Le renforcement des réseaux de gaz naturel pour l'accueil du biométhane .....                                                           | 138 |
| 2) Le « droit à l'injection », un corpus juridique pour accompagner le développement de la méthanisation .....                             | 141 |
| B. La planification du raccordement des installations de production par rapport à l'impact sur les réseaux.....                            | 143 |
| 1) Les zonages de raccordement.....                                                                                                        | 144 |
| 2) L'élaboration d'une cartographie du développement.....                                                                                  | 146 |
| 3) La planification du développement des réseaux de gaz naturel en fonction du développement du biométhane .....                           | 147 |
| Conclusion Chapitre 2 .....                                                                                                                | 148 |
| Conclusion Titre 1 .....                                                                                                                   | 150 |
| TITRE 2. LE DEVELOPPEMENT DE LA METHANISATION AU MOYEN DES PROCEDURES D'AUTORISATION .....                                                 | 153 |
| Chapitre 1. L'implantation et l'exploitation des installations de méthanisation.....                                                       | 154 |
| Section 1. Les procédures d'autorisation de l'implantation des installations de méthanisation.....                                         | 154 |
| I. Les exigences pour la prévention des atteintes à l'environnement.....                                                                   | 155 |
| A. Les législations environnementales applicables aux installations de méthanisation.....                                                  | 155 |
| 1) L'application de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement dite « ICPE » .....                    | 156 |
| a. Les principes de prévention et de précaution, fondement de la législation des ICPE .....                                                | 156 |
| b. Le classement des installations de méthanisation au sein de la nomenclature des ICPE .....                                              | 160 |
| 2) La diversification des exigences environnementales applicables à la méthanisation.....                                                  | 164 |
| a. La multiplication des exigences environnementales .....                                                                                 | 164 |
| 1) La législation relative aux émissions industrielles. ....                                                                               | 164 |
| 2) La législation pour la prévention des risques naturels et technologiques.....                                                           | 168 |
| 3) La réseau Natura 2000.....                                                                                                              | 169 |

|                                                                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| b. L'intégration des exigences dans la législation des ICPE :<br>l'autorisation environnementale .....                                         | 171 |
| B. Les procédures visant à l'obtention d'un titre d'exploiter .....                                                                            | 172 |
| 1) L'autorisation environnementale, l'enregistrement et la déclaration.....                                                                    | 172 |
| a. La procédure d'autorisation environnementale .....                                                                                          | 173 |
| b. La procédure d'enregistrement .....                                                                                                         | 175 |
| c. La procédure de déclaration d'une installation classée .....                                                                                | 176 |
| 2) La simplification des procédures.....                                                                                                       | 178 |
| a. Les objectifs de simplification .....                                                                                                       | 178 |
| b. Les mesures de simplification .....                                                                                                         | 181 |
| II. Les exigences complémentaires à la prévention des atteintes à<br>l'environnement .....                                                     | 185 |
| A. L'application du droit de l'urbanisme dans l'implantation des<br>installations de méthanisation .....                                       | 185 |
| 1) La maîtrise de l'implantation des installations de méthanisation .....                                                                      | 186 |
| a. L'implantation des installations de production de biogaz par<br>méthanisation sur le territoire français soumise au droit de l'urbanisme... | 186 |
| b. La procédure d'obtention d'un permis de construire.....                                                                                     | 189 |
| 2) La simplification de la procédure.....                                                                                                      | 190 |
| a. L'articulation entre les autorisations d'urbanisme et<br>environnementales.....                                                             | 190 |
| b. L'implantation des installations de méthanisation facilitée<br>par les PLU .....                                                            | 191 |
| B. L'application de la réglementation sanitaire dans l'implantation des<br>installations de méthanisation .....                                | 194 |
| 1) La réglementation sanitaire, instrument de maîtrise des risques<br>sanitaires dans les installations de méthanisation .....                 | 194 |
| a. L'objectif de protection de la santé publique .....                                                                                         | 194 |
| b. La prévention des atteintes à la santé résultant du traitement<br>d'intrants par les installations de méthanisation .....                   | 195 |
| 2) La procédure visant à la délivrance d'un agrément sanitaire .....                                                                           | 197 |
| a. La définition d'une procédure .....                                                                                                         | 197 |
| b. L'articulation avec les procédures d'autorisation issues de la<br>législation environnementale.....                                         | 202 |
| Section 2. L'exploitation des installations de méthanisation encadrée pour la<br>prévention des atteintes à l'environnement.....               | 204 |
| I. Les procédures relatives à la modification des conditions d'exploitation des<br>installations de méthanisation .....                        | 204 |
| A. L'identification des modifications notables et substantielles.....                                                                          | 205 |
| B. La procédure de modification d'une installation.....                                                                                        | 206 |
| II. Les procédures relatives à la cessation d'activité des installations de<br>méthanisation .....                                             | 209 |
| A. La mise à l'arrêt d'une installation.....                                                                                                   | 210 |
| B. La remise en état du site sur lequel est implantée une installation de<br>méthanisation .....                                               | 211 |

|                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Conclusion Chapitre 1 .....                                                                                | 214 |
| Chapitre 2. La commercialisation et l'utilisation des produits de la méthanisation .....                   | 215 |
| Section 1. Les procédures de commercialisation du biométhane et du digestat .....                          | 216 |
| I. Le cadre de la vente des produits de la méthanisation .....                                             | 216 |
| A. L'évolution des modes de commercialisation du biométhane .....                                          | 216 |
| 1) Le régime sécurisé de la vente entre producteur et fournisseur de gaz naturel.....                      | 217 |
| a. Le cadre de la vente entre producteur et fournisseur de gaz naturel....                                 | 218 |
| b. La sécurisation de la vente : le mécanisme d'acheteur de dernier recours .....                          | 218 |
| 2) Le régime émergent de la vente en producteur et consommateur de gaz naturel .....                       | 220 |
| B. L'ouverture de la commercialisation du digestat .....                                                   | 223 |
| 1) L'évolution du statut juridique du digestat : de déchet à produit.....                                  | 224 |
| a. La qualification du digestat comme déchet au sens du code de l'environnement .....                      | 224 |
| b. La responsabilité du producteur de digestat encadré par le droit de l'environnement .....               | 224 |
| c. L'évolution du statut de digestat.....                                                                  | 225 |
| 2) Le régime de la mise sur le marché du digestat .....                                                    | 227 |
| a. Les procédures de mise sur le marché du digestat.....                                                   | 228 |
| b. Analyse critique du régime de la mise sur le marché des digestats.....                                  | 234 |
| II. Les régimes d'aide à la vente du biogaz injecté dans les réseaux de gaz naturel .....                  | 235 |
| A. Les mécanismes de soutien public à la vente de biométhane .....                                         | 236 |
| 1) La mise en place et l'évolution du soutien public à la production d'énergie renouvelable .....          | 236 |
| a. L'instauration des mécanismes de soutien public à la commercialisation des énergies renouvelables ..... | 236 |
| b. Le contrôle des régimes de soutien public : le régime des aides d'État.....                             | 239 |
| c. L'évolution du soutien public vers des mécanismes de marché.....                                        | 242 |
| 2) La transposition en matière de production de biogaz par méthanisation .....                             | 245 |
| a. L'obligation d'achat allouée par guichet ouvert.....                                                    | 245 |
| b. L'obligation d'achat allouée après mise en concurrence.....                                             | 247 |
| B. Les mécanismes de traçabilité du biogaz injecté .....                                                   | 250 |
| 1) Les régimes des garanties d'origine du biométhane .....                                                 | 250 |
| a. Les garanties d'origine, un mécanisme de certification de l'origine renouvelable .....                  | 250 |
| b. La mise en place du régime des garanties d'origine et son évolution .                                   | 252 |
| c. Le fonctionnement du système des garanties d'origine.....                                               | 253 |
| 2) Le mécanisme des certificats de production du biogaz, un dispositif de marché .....                     | 254 |
| a. Le fonctionnement du dispositif des certificats de production de biogaz .....                           | 255 |



|                                                                                                                              |         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| b. L'articulation avec les dispositifs de soutien public existants .....                                                     | 256     |
| Section 2. Les procédures encadrant l'utilisation des produits de la méthanisation ..                                        | 260     |
| I. Le raccordement des installations de production et l'injection du biométhane dans les réseaux de gaz naturel .....        | 260     |
| A. Les conditions de raccordement .....                                                                                      | 262     |
| 1) La procédure et les conditions relatives au raccordement.....                                                             | 262     |
| 2) L'aménagement des règles de financement des ouvrages de raccordement et d'injection .....                                 | 265     |
| a. La réfaction tarifaire, un financement des ouvrages de raccordement et d'injection .....                                  | 265     |
| b. La contribution au financement des ouvrages de renforcement des réseaux.....                                              | 268     |
| B. Les conditions d'injection .....                                                                                          | 275     |
| II. L'épandage du digestat sur les terres agricoles.....                                                                     | 281     |
| A. La prévention des impacts environnementaux liés à l'épandage du digestat .....                                            | 283     |
| 1) L'applicabilité de la réglementation sanitaire .....                                                                      | 283     |
| 2) L'applicabilité de la directive nitrates .....                                                                            | 283     |
| 3) L'applicabilité de la législation des IOTA à l'activité d'épandage du digestat .....                                      | 285     |
| B. La procédure préalable à l'épandage du digestat sur les terres agricoles...                                               | 288     |
| 1) La réalisation d'un plan d'épandage .....                                                                                 | 288     |
| 2) Les applications en matière de méthanisation.....                                                                         | 290     |
| Conclusion Chapitre 2 .....                                                                                                  | 292     |
| Conclusion Titre 2 .....                                                                                                     | 294     |
| CONCLUSION PARTIE 1 .....                                                                                                    | 295     |
| <br>PARTIE 2. LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, MOTIF D'UN<br>ENCADREMENT DE LA PRODUCTION DE BIOGAZ PAR METHANISATION ..... | <br>297 |
| TITRE 1. LES CONDITIONS DU DEVELOPPEMENT DE LA METHANISATION .....                                                           | 299     |
| Chapitre 1. La maîtrise de l'approvisionnement des installations de méthanisation .....                                      | 300     |
| Section 1. L'encadrement de l'approvisionnement des installations de méthanisation .....                                     | 300     |
| I. La condition tirée de l'absence de risque sanitaire lié à la valorisation de la biomasse .....                            | 300     |
| A. L'encadrement réglementaire du recours à la biomasse pour la prévention des atteintes sanitaires .....                    | 301     |

|                                                                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1) L'utilisation de la biomasse, une condition de qualification du biogaz .....                                                                      | 301 |
| a. L'introduction et la définition des notions de « biogaz » et de « biométhane » en droit.....                                                      | 301 |
| b. La définition de la biomasse et l'identification des intrants utilisés pour la méthanisation .....                                                | 303 |
| 2) L'exigence de l'absence de risque sanitaire lié à la production de biométhane par méthanisation.....                                              | 306 |
| B. L'évolution favorable de l'encadrement pour le développement de la valorisation énergétique .....                                                 | 309 |
| 1) La recherche d'équilibre entre limitation et promotion de la valorisation énergétique .....                                                       | 309 |
| 2) L'ouverture progressive du panel des ressources issues de la biomasse .....                                                                       | 310 |
| a. L'autorisation de la valorisation de nouvelles ressources .....                                                                                   | 310 |
| b. La possibilité de recourir à la valorisation des mélanges d'intrants ....                                                                         | 311 |
| II. La condition tirée du respect des critères de durabilité de la biomasse valorisée .....                                                          | 313 |
| A. L'encadrement réglementaire du recours à la biomasse pour assurer la durabilité de la production de biogaz .....                                  | 313 |
| 1) L'utilisation de ressources durables, une condition de qualification d'une énergie renouvelable .....                                             | 313 |
| 2) La définition des exigences de durabilité applicables aux bioénergies..                                                                           | 315 |
| a. L'instauration des exigences de durabilité .....                                                                                                  | 316 |
| b. Le champ d'application des exigences de durabilité .....                                                                                          | 319 |
| B. L'adaptation des critères de durabilité à l'impératif de développement de la méthanisation.....                                                   | 320 |
| 1) Les critères de durabilité de la biomasse utilisée pour la production de biogaz .....                                                             | 321 |
| 2) L'encadrement du recours aux cultures agricoles pour la production de biogaz : entre promotion et limitation de la valorisation énergétique ..... | 323 |
| a. Le principe d'une limitation du recours aux cultures agricoles pour l'approvisionnement des installations.....                                    | 324 |
| b. L'utilisation des cultures intermédiaires à vocation énergétique .....                                                                            | 326 |
| Section 2. La maîtrise de l'approvisionnement des installations de méthanisation par les régimes d'aide.....                                         | 330 |
| I. Le contrôle de l'approvisionnement des installations de méthanisation.....                                                                        | 330 |
| A. L'obligation de fournir un plan d'approvisionnement des installations ....                                                                        | 330 |
| 1) Une obligation issue du régime d'aide à la production de biogaz injecté dans les réseaux de gaz naturel.....                                      | 330 |
| 2) Le contenu du plan d'approvisionnement .....                                                                                                      | 332 |
| B. Le contrôle du plan d'approvisionnement.....                                                                                                      | 332 |
| 1) Les modalités du contrôle .....                                                                                                                   | 332 |
| 2) La sanction des producteurs .....                                                                                                                 | 333 |

|                                                                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| II. L'orientation du recours aux intrants pour la méthanisation .....                                                               | 334 |
| A. L'orientation de l'approvisionnement par les critères d'éligibilité aux régimes d'aide .....                                     | 335 |
| 1) L'encadrement de la nature et de la proportion des intrants .....                                                                | 335 |
| a. La nature des intrants valorisés pour la production de biométhane encadrée par les régimes d'aides .....                         | 335 |
| b. La proportion des intrants valorisés pour la production de biométhane encadrée par les régimes d'aides .....                     | 336 |
| 2) Le respect des critères de durabilité de la biomasse, condition du bénéfice des régimes d'aide .....                             | 338 |
| B. L'orientation de l'approvisionnement par les tarifs d'achat du biométhane .....                                                  | 339 |
| 1) L'approvisionnement des installations, élément constitutif du tarif de rachat du biogaz injecté .....                            | 340 |
| 2) L'évolution des règles relatives aux tarifs de rachat du biogaz .....                                                            | 343 |
| Conclusion Chapitre 1 .....                                                                                                         | 346 |
| Chapitre 2. La limite des incidences environnementales des projets de méthanisation .....                                           | 347 |
| Section 1. Le contrôle des incidences environnementales des installations de méthanisation dans les procédures d'autorisation ..... | 347 |
| I. Le contrôle des atteintes à l'environnement dans les procédures d'implantation .....                                             | 348 |
| A. Les études écologiques préalables à l'implantation des projets de production de biogaz par méthanisation .....                   | 348 |
| 1) L'évaluation environnementale et l'étude d'impact .....                                                                          | 349 |
| a. Les procédures d'évaluation environnementale et l'étude d'impact, des procédures issues du régime des ICPE .....                 | 349 |
| b. L'obligation de réaliser une étude d'impact .....                                                                                | 352 |
| c. Le contenu de l'étude d'impact .....                                                                                             | 354 |
| 2) L'étude de dangers .....                                                                                                         | 356 |
| a. L'étude de dangers, une obligation issue du régime des ICPE .....                                                                | 356 |
| b. Le contenu et la réalisation de l'étude de dangers .....                                                                         | 356 |
| B. L'information et la participation du public dans les procédures d'autorisation .....                                             | 357 |
| 1) Les principes de l'information et de la participation du public .....                                                            | 357 |
| a. Les sources des principes d'information et de participation du public .....                                                      | 358 |
| b. La valeur juridique des principes d'information et de participation du public .....                                              | 359 |
| c. Les applications des principes dans le code de l'environnement .....                                                             | 360 |
| 2) Les modalités de consultation du public dans les procédures d'autorisation .....                                                 | 363 |
| a. La réalisation d'une enquête publique dans la procédure d'autorisation environnementale .....                                    | 364 |
| b. La réalisation d'une consultation publique dans la procédure d'enregistrement .....                                              | 365 |

|                                                                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| II. La maîtrise des incidences environnementales des installations de méthanisation par les régimes d'aide .....                       | 367 |
| A. Une condition d'éligibilité au régime d'aide à la production de biogaz par méthanisation .....                                      | 367 |
| 1) L'obligation de réaliser un bilan carbone.....                                                                                      | 368 |
| a. La mise en place progressive d'une obligation de réaliser un bilan carbone .....                                                    | 368 |
| b. Le calcul du bilan carbone et l'analyse en « cycle de vie ».....                                                                    | 370 |
| 2) La réduction des émissions de gaz à effet de serre, une exigence de durabilité de la biomasse .....                                 | 373 |
| a. La mise en place de critères de réduction des émissions de gaz à effet de serre .....                                               | 373 |
| b. La définition des niveaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre .....                                                  | 374 |
| B. Une condition d'octroi du soutien public : la prise en compte de l'impact environnemental dans les procédures concurrentielles..... | 376 |
| Section 2. L'encadrement du fonctionnement des installations pour la prévention des atteintes à l'environnement .....                  | 379 |
| I. Les prescriptions de fonctionnement des installations de méthanisation .....                                                        | 379 |
| A. Les règles visant à prévenir les nuisances liées au fonctionnement des installations.....                                           | 381 |
| 1) Les règles d'éloignement des installations de méthanisation.....                                                                    | 381 |
| a. L'objet des prescriptions de fonctionnement en matière d'éloignement.....                                                           | 381 |
| b. Le contenu des règles et leur évolution .....                                                                                       | 382 |
| 2) Les règles de prévention des nuisances olfactives et sonores .....                                                                  | 384 |
| a. Les règles en matière de prévention des nuisances olfactives .....                                                                  | 384 |
| b. Les règles en matière d'émissions sonores .....                                                                                     | 387 |
| B. Les règles visant à prévenir les risques industriels attachés au fonctionnement des installations .....                             | 389 |
| 1) Les mesures visant à prévenir les pollutions.....                                                                                   | 389 |
| a. La limitation des émissions de gaz dans l'atmosphère.....                                                                           | 389 |
| b. La limitation des rejets liquides .....                                                                                             | 390 |
| 2) Les mesures visant à prévenir les incendies ou les explosions .....                                                                 | 392 |
| II. Le contrôle du fonctionnement des installations de méthanisation .....                                                             | 393 |
| A. La surveillance du fonctionnement des installations.....                                                                            | 394 |
| 1) L'inspection des installations .....                                                                                                | 396 |
| 2) La surveillance des accidents et incidents.....                                                                                     | 396 |
| B. Les sanctions administratives des exploitants des installations .....                                                               | 397 |
| Conclusion Chapitre 2 .....                                                                                                            | 399 |
| Conclusion Titre 1 .....                                                                                                               | 400 |

|                                                                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| TITRE 2. LE DEVELOPPEMENT DU CONTENTIEUX DE LA METHANISATION .....                                                                    | 401 |
| Chapitre 1. L'augmentation du contentieux de la méthanisation.....                                                                    | 402 |
| Section 1. La multiplication du contentieux administratif en matière<br>d'implantation des installations de méthanisation .....       | 403 |
| I. Les fondements du contentieux devant le juge administratif.....                                                                    | 403 |
| A. Les recours contre les autorisations administratives délivrées au titre<br>de la législation des ICPE et de l'urbanisme.....       | 404 |
| 1) Les recours contre les décisions prises au titre de la législation<br>des ICPE .....                                               | 404 |
| a. Le régime contentieux relatif aux décisions administratives prises<br>en application de la législation des ICPE .....              | 404 |
| b. Les applications jurisprudentielles en matière de méthanisation .....                                                              | 405 |
| 2) Les recours contre les décisions prises au titre de la législation<br>d'urbanisme .....                                            | 409 |
| a. Les principes du contentieux .....                                                                                                 | 409 |
| b. Les applications jurisprudentielles à la méthanisation .....                                                                       | 410 |
| B. L'indépendance des législations.....                                                                                               | 411 |
| 1) L'indépendance des législations et ses implications en matière<br>contentieuse .....                                               | 411 |
| 2) Les applications jurisprudentielles en matière de méthanisation .....                                                              | 412 |
| II. Les moyens invoqués par les requérants devant le juge administratif.....                                                          | 413 |
| A. Les moyens tirés de l'absence de respect des procédures d'autorisation... ..                                                       | 414 |
| 1) En matière ICPE.....                                                                                                               | 414 |
| a. Le contrôle de la conformité des autorisations aux procédures<br>d'information et de participation du public.....                  | 414 |
| b. Le contrôle du contenu des dossiers de demandes d'autorisations<br>ICPE .....                                                      | 419 |
| 2) En matière d'urbanisme .....                                                                                                       | 423 |
| a. Le contrôle de la procédure d'affichage du permis de construire.....                                                               | 423 |
| b. Le respect des documents d'urbanisme .....                                                                                         | 426 |
| B. Les moyens tirés des atteintes à l'environnement.....                                                                              | 429 |
| 1) Le contrôle du respect des intérêts protégés par la législation<br>environnementale .....                                          | 429 |
| a. Les moyens tirés de l'illégalité des autorisations au regard des<br>articles L. 511-1 et L. 211-1 du code de l'environnement ..... | 429 |
| b. Les applications jurisprudentielles en matière de méthanisation .....                                                              | 430 |
| 2) Le contrôle du respect des intérêts protégés par la législation<br>d'urbanisme .....                                               | 434 |
| a. Les moyens tirés de l'illégalité des autorisations au regard de<br>l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme .....                 | 435 |
| b. Les applications jurisprudentielles en matière de méthanisation .....                                                              | 436 |

|                                                                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Section 2. L'émergence d'un contentieux judiciaire relatif à l'exploitation des installations de méthanisation .....        | 440 |
| I. Le contentieux lié à l'activité de méthanisation en matière civile.....                                                  | 440 |
| A. Les troubles anormaux du voisinage, fondement d'un contentieux civil...                                                  | 440 |
| 1) La responsabilité pour troubles anormaux du voisinage du fait de l'exploitation d'une ICPE.....                          | 441 |
| 2) Les spécificités de la responsabilité civile des exploitants des unités de méthanisation.....                            | 442 |
| B. Les applications jurisprudentielles en matière de méthanisation .....                                                    | 444 |
| 1) L'émergence d'un contentieux en matière civile .....                                                                     | 445 |
| 2) Les conditions d'engagement de la responsabilité d'un exploitant d'une installation de méthanisation.....                | 445 |
| II. Le contentieux pénal lié à l'activité de méthanisation.....                                                             | 449 |
| A. Le dispositif répressif en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement .....                  | 449 |
| 1) Incriminations et sanctions en matière d'installations classées .....                                                    | 449 |
| 2) Les éléments constitutifs des infractions.....                                                                           | 452 |
| 3) La responsabilité pénale des personnes physiques et morales .....                                                        | 452 |
| B. Les applications jurisprudentielles en matière de méthanisation .....                                                    | 453 |
| 1) L'émergence de recours en matière pénale concernant la méthanisation .....                                               | 453 |
| 2) Les conditions de reconnaissance de la responsabilité pénale des exploitants des installations de méthanisation .....    | 454 |
| Conclusion Chapitre 1 .....                                                                                                 | 459 |
| Chapitre 2. La limitation du contentieux administratif de la méthanisation .....                                            | 461 |
| Section 1. Les conditions de l'action contentieuse .....                                                                    | 462 |
| I. La précision des conditions subjectives de l'action .....                                                                | 463 |
| A. La recevabilité des recours formés par des tiers .....                                                                   | 464 |
| 1) La reconnaissance d'un droit pour agir des personnes privées .....                                                       | 464 |
| a. contre une autorisation délivrée au titre de la législation des ICPE ....                                                | 464 |
| b. contre une décision délivrée au titre de la législation d'urbanisme.....                                                 | 469 |
| 2) La reconnaissance d'un droit pour agir des personnes publiques .....                                                     | 471 |
| a. Le droit d'agir des personnes publiques contre une décision délivrée au titre de la législation ICPE et d'urbanisme..... | 471 |
| b. Les applications jurisprudentielles en matière de méthanisation .....                                                    | 472 |
| B. La recevabilité des recours formés par des associations .....                                                            | 473 |
| 1) L'intérêt à agir des associations contre les autorisations délivrées au titre des législations environnementales.....    | 473 |
| a. Le cadre juridique .....                                                                                                 | 473 |
| b. Les applications jurisprudentielles en matière de méthanisation .....                                                    | 474 |
| 2) L'intérêt à agir des associations contre les permis de construire .....                                                  | 476 |
| a. Le cadre juridique .....                                                                                                 | 476 |
| b. Les applications dans le contentieux spécifique aux installations de méthanisation.....                                  | 476 |

|                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| II. L'évolution des conditions objectives de l'action.....                                                   | 479 |
| A. L'évolution des délais de recours.....                                                                    | 480 |
| B. La mise en place d'une obligation de notification .....                                                   | 482 |
| Section 2. L'évolution des conditions d'instruction et de jugement de l'action<br>contentieuse.....          | 485 |
| I. L'évolution des pouvoirs du juge administratif.....                                                       | 485 |
| A. Les pouvoirs du juge dans le cadre des recours contre les permis de<br>construire et décisions ICPE ..... | 485 |
| 1) Les pouvoirs du juge dans le contentieux des autorisations ICPE .....                                     | 486 |
| 2) Les pouvoirs du juge dans le contentieux des permis de construire .....                                   | 487 |
| a. Le cadre juridique .....                                                                                  | 487 |
| b. Les applications jurisprudentielles en matière de méthanisation .....                                     | 489 |
| B. La systématisation des annulations partielles.....                                                        | 490 |
| 1) L'évolution de l'article L. 181-18 du code de l'environnement .....                                       | 491 |
| 2) Les applications jurisprudentielles en matière de méthanisation .....                                     | 494 |
| II. L'accélération du traitement des recours contentieux.....                                                | 495 |
| A. Les délais d'instruction, une accélération souhaitable du traitement<br>contentieux .....                 | 495 |
| B. Réflexions sur le cadre de l'instruction du contentieux relatif à la<br>méthanisation .....               | 498 |
| Conclusion Chapitre 2 .....                                                                                  | 501 |
| Conclusion Titre 2 .....                                                                                     | 502 |
| CONCLUSION PARTIE 2.....                                                                                     | 503 |
| CONCLUSION GENERALE .....                                                                                    | 505 |
| BIBLIOGRAPHIE .....                                                                                          | 513 |
| ANNEXES .....                                                                                                | 565 |
| TABLE DES MATIERES .....                                                                                     | 591 |
| RESUME.....                                                                                                  | 605 |
| ABSTRACT .....                                                                                               | 606 |





## RESUME

La méthanisation désigne un procédé de valorisation énergétique d'intrants issus de la biomasse permettant la production de deux composants : le biogaz et le digestat. Le premier est un combustible gazeux composé majoritairement de méthane et de dioxyde de carbone qui présente des caractéristiques physico-chimiques proches à celles du gaz naturel. Ce gaz renouvelable est susceptible de se substituer au gaz fossile dans tous ses usages (production de chaleur, carburant ou électricité). Le second est le coproduit de la méthanisation. Il s'agit d'un résidu humide riche en matière organique et en nutriments qui peut être utilisé comme fertilisant sur les terres agricoles par épandage.

La méthanisation présente l'originalité d'être concomitamment une activité de valorisation de la biomasse et une activité de production d'énergie à partir de sources renouvelables. D'une part, en permettant la valorisation de ressources issues de la biomasse comme les déchets ménagers, des matières issues de l'agriculture ou des boues d'épuration, elle s'inscrit dans les objectifs politiques de gestion des déchets, de transition vers une économie circulaire et de transition vers l'agroécologie. D'autre part, en ce qu'elle est une activité de production d'un gaz renouvelable, le biogaz, la méthanisation s'inscrit dans les objectifs politiques de la transition énergétique et de verdissement du secteur gazier.

L'essor de cette activité a conduit les législateurs européen et français à définir le cadre juridique de son développement. Les normes juridiques applicables portent aussi bien sur l'activité de production et les installations de méthanisation que sur la valorisation et la commercialisation des deux produits.

L'étude, l'observation et la critique de la construction de l'encadrement de la méthanisation conduisent à s'interroger sur la place de la protection de l'environnement dans cet encadrement. Plus précisément, elles révèlent le paradoxe de l'objectif de protection de l'environnement en matière de développement des énergies renouvelables. En effet, les injonctions contradictoires résultant de cet objectif mènent à l'élaboration d'un cadre ambivalent : entre développement et encadrement (parfois restrictif ou contraignant) de l'activité de méthanisation. Le cadre juridique applicable à la méthanisation répond à l'impératif de protection de l'environnement : les politiques publiques revoient continuellement à la hausse les objectifs de développement des énergies renouvelables. Ainsi, le cadre juridique applicable aux énergies renouvelables peut constituer un frein à la réussite de la transition énergétique en raison de sa complexité, de sa profusion ou de son inintelligibilité. À l'inverse, le cadre juridique applicable aux énergies renouvelables permet de restreindre le foisonnement de projets de production d'énergies renouvelables pouvant être nocif pour l'environnement.

L'objectif de protection de l'environnement a posé son empreinte dans le secteur de l'énergie et conduit à l'évolution de son cadre juridique.

### Mot-clefs

Protection de l'environnement – énergies renouvelables – gaz – biométhane – droit de l'énergie – transition énergétique – sécurité d'approvisionnement – déchets – économie circulaire

## ABSTRACT

Methanization is a process of transformation of biomass into energy, resulting in the production of two components: biogas and digestate. Biogas is a gaseous fuel composed mainly of methane and carbon dioxide, with physico-chemical characteristics similar to those of natural gas. A renewable gas, it is likely to replace fossil gas in the future in all its uses (heat production, fuel or electricity). The latter, digestate, is the co-product of methanization. It is a wet residue rich in organic matter and nutrients, which can be used as fertilizer on farmland.

Methanization is a unique activity as it results in both biomass transformation and renewable energy production. On the one hand, by enabling the recovery of biomass resources such as household and agricultural wastes and sewage sludge, it is in line with the political objectives on waste management and facilitates the transition towards circular economy and agro-ecology systems. On the other hand, through the production of biogas, methanization is in line with the political objectives on energy transition and de-polluting the gas sector.

The growth of this activity has led European and French legislators to set out the legal framework for its development. The applicable legal provisions cover not only the production and installation of anaerobic digestion plants but also the recovery and marketing of the two products.

By studying, commenting on and questioning the construction of the legal framework of methanization, we can examine the place that environmental protection holds within this framework. This thesis reveals with accuracy the paradox of the environmental protection objective when it comes to the development of renewable energies. Indeed, the contradictory injunctions trying to strike a balance between the promotion of anaerobic digestion and its supervision have led to an ambivalent structure (sometimes restrictive or constraining). As a result, the legal framework applicable to renewable energies can act as a hindrance on the success of the energy transition, due to its complexity, profusion or unintelligibility.

The objective of protecting the environment has left its mark on the energy sector and driven the evolution of its legal framework.

### Key-words

Environmental protection - renewable energies - gas - biomethane - energy law - energy transition - security of supply - waste - circular economy