

Cahier technique n° 4

Avis sur la proposition de loi n° 2334 rectifié visant à relancer les investissements dans le secteur de l'hydroélectricité pour contribuer à la transition énergétique

Proposition de simplification juridique

**Maintenir le passage de concession vers autorisation dans le Code de l'énergie
Éviter une construction contentieuse inutile autour de l'autorisation
environnementale**

Note de travail – approche historique, juridique et opérationnelle

Auteur / ORCID	M. Denis Bouzon https://orcid.org/0009-0007-8894-8902
Nature du document	Note technique d'aide au cadrage législatif
Domaine	Hydroélectricité
Destinataires	Syndicats, associations, Assemblée nationale, exploitants de centrales hydroélectriques, porteurs de projets, maîtres d'ouvrage
Licence	CC BY 4.0
Version / Date	1.3 / 04 juin 2026
DOI	
HAL-ID	
URL dépôt	https://www.eau-energie.fr/papers/cahier4.pdf
URL page	https://www.eau-energie.fr/papers/cahier4.html

Résumé

La présente note examine la proposition de loi n° 2334 rectifié relative à la relance des investissements hydroélectriques. Elle ne conteste pas l'objectif politique poursuivi : sortir du blocage des concessions, sécuriser les exploitants en place et relancer les investissements. Elle rappelle toutefois, avant toute analyse du basculement proposé, le socle domanial applicable aux cours d'eau domaniaux et aux ouvrages rattachés au domaine public. Elle soutient que l'architecture dominée par l'autorisation environnementale expose inutilement le texte à une forte complexité juridique, opérationnelle et contentieuse.

La proposition défendue est plus sobre : conserver le centre de gravité de la réforme dans le Code de l'énergie, relever le seuil de l'article L.511-5 et organiser la continuité des titres par le régime d'autorisation énergétique existant, sans priver le Code de l'environnement de son rôle normal lorsqu'un ouvrage, des travaux ou une modification relèvent effectivement de la police de l'eau.

Mots-clés

proposition de loi n° 2334 rectifié ; concession hydroélectrique ; renouvellement ; Code de l'énergie ; Code de l'environnement ; Code général de la propriété des personnes publiques ; CG3P ; domaine public fluvial ; cours d'eau domaniaux ; autorisation environnementale ; autorisation énergétique ; débit réservé ; ouvrages domaniaux ; article L.511-5 ; article L.541-1 ; article L.531-1 ; article L.311-5 ; autorisation environnementale pilote ; droit réel ; occupation domaniale ; contentieux administratif.

Sommaire

Résumé.....	1
Mots-clés.....	2
Sommaire.....	2
1. Le socle domanial : CG3P, cours d'eau domaniaux et propriété rattachée aux domaines.....	3
2. Note technique.....	4
3. De la logique domaniale napoléonienne à la logique énergétique de 1919.....	4
4. La spécificité des concessions : l'exploitant n'est pas nécessairement propriétaire du barrage.....	5
4.1. Propriété, droit réel et charge des obligations légales.....	5
5. Le projet de loi actuel : une construction illisible et exposée au contentieux.....	6
6. Rester dans le Code de l'énergie : une solution simple, efficace et juridiquement continue...7	
6.1. Concession, autorisation : de quel Code parle-t-on ?.....	8
7. Lecture du projet de loi : le point de bascule réel.....	8
8. Justification juridique du cadrage proposé.....	8
9. Proposition de rédaction simplifiée.....	9
9.1. Modification du seuil existant.....	9
9.2. Modalités de fléchage existantes.....	10
10. Conclusion : conserver l'objectif politique, simplifier le projet de loi.....	12
11. Bibliographie et références juridiques principales.....	13
12. Citation interne.....	14

1. Le socle domanial : CG3P, cours d'eau domaniaux et propriété rattachée aux domaines

Avant d'examiner le basculement des concessions hydroélectriques vers un nouveau régime d'autorisation, il convient de rappeler le socle juridique de la propriété publique. Le Code général de la propriété des personnes publiques s'applique aux biens et aux droits, mobiliers ou immobiliers, appartenant à l'État, aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics. Ce cadre n'est pas accessoire : il détermine la consistance du domaine, les conditions de son occupation et les limites dans lesquelles un droit réel peut être consenti.

En matière fluviale, le CG3P distingue le domaine public fluvial naturel et le domaine public fluvial artificiel. Le domaine public fluvial naturel est constitué des cours d'eau et lacs appartenant à une personne publique et classés dans son domaine public fluvial. Les cours d'eau et lacs appartenant au domaine public sont les cours d'eau et lacs domaniaux. Leurs limites sont déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder.

Le domaine public fluvial artificiel comprend notamment les canaux, plans d'eau, ouvrages, installations et biens immobiliers appartenant à une personne publique et affectés à l'alimentation en eau, à la sécurité, à la navigation, au halage, à l'exploitation ou au fonctionnement d'ensemble des ports intérieurs. Les ouvrages hydroélectriques adossés à un cours d'eau domanial ne peuvent donc pas être analysés comme de simples supports techniques détachés de leur assiette domaniale : ils s'inscrivent dans une chaîne de propriété, d'affectation et d'usage public.

Cette distinction est déterminante pour apprécier la proposition de loi. Lorsque les terrains d'assiette demeurent propriété de l'État et que les ouvrages ou installations restent rattachés au domaine public, l'exploitant ne devient pas propriétaire de plein exercice. Il peut recevoir un droit réel, un droit d'occupation ou une autorisation d'exploiter, mais ces titres demeurent organisés autour de la propriété publique et de l'affectation du domaine.

Le CG3P rappelle également que les biens du domaine public sont utilisés conformément à leur affectation à l'utilité publique et qu'aucun droit ne peut être consenti s'il fait obstacle à cette affectation. L'occupation du domaine public suppose un titre ; elle est temporaire, précaire et révocable. Lorsqu'un droit réel est conféré par un titre d'occupation, il attribue au titulaire des prérogatives et obligations limitées par le titre, par sa durée et par l'affectation du domaine.

Il en résulte une conséquence simple : les obligations attachées à l'exploitation peuvent être mises à la charge de l'exploitant ; les obligations attachées au titre d'occupation peuvent être mises à la charge de l'occupant ; les prescriptions environnementales peuvent être imposées au pétitionnaire ou au bénéficiaire du titre. En revanche, les charges structurelles attachées à la propriété publique, à la conservation du domaine, à son affectation et aux actes de disposition ne doivent pas être transférées par confusion sur un exploitant qui n'est pas propriétaire de l'assiette domaniale.

La réforme doit donc distinguer clairement quatre plans : le propriétaire public du domaine, le titulaire d'un droit réel ou d'un titre d'occupation, l'exploitant énergétique autorisé et le bénéficiaire des prescriptions environnementales. À défaut, le projet de loi crée une zone grise où l'autorisation environnementale risque de devenir le véhicule artificiel d'obligations domaniales et patrimoniales qui relèvent d'abord du propriétaire public et du CG3P.

2. Note technique

Cette note s'appuie donc sur une distinction préalable : le titre énergétique autorise l'exploitation de la force hydraulique ; le titre domanial autorise l'occupation ou l'usage d'une dépendance publique ; l'autorisation environnementale encadre les incidences sur l'eau et les milieux. Ces trois plans peuvent se combiner, mais ils ne doivent pas être confondus.

La présente note examine la proposition de loi n° 2334 rectifié relative à la relance des investissements hydroélectriques. Elle ne conteste pas l'objectif politique poursuivi : sortir du blocage des concessions, sécuriser les exploitants en place et relancer les investissements. Elle rappelle toutefois, avant toute analyse du basculement proposé, le socle domanial applicable aux cours d'eau domaniaux et aux ouvrages rattachés au domaine public. Elle soutient que l'architecture dominée par l'autorisation environnementale expose inutilement le texte à une forte complexité juridique, opérationnelle et contentieuse.

La sortie du blocage des concessions, la sécurisation des exploitants en place et la relance des investissements constituent des objectifs légitimes. En revanche, la méthode actuellement retenue expose inutilement le texte à une forte complexité juridique et à un risque contentieux élevé.

Le point central est simple : la concession hydroélectrique est historiquement un titre d'usage de la force hydraulique. Elle relève d'abord du droit de l'énergie. La police de l'eau et l'autorisation environnementale ont vocation à encadrer les incidences des ouvrages, des travaux et de l'exploitation sur les milieux aquatiques, mais elles ne doivent pas devenir, par effet de construction administrative, le support principal du basculement énergétique.

Une réforme plus sûre consisterait donc à rester dans le Code de l'énergie, à relever le seuil de l'article L.511-5 et à organiser la continuité des titres par le régime d'autorisation énergétique existant.

3. De la logique domaniale napoléonienne à la logique énergétique de 1919

Avant la grande loi hydroélectrique du 16 octobre 1919, le droit français distinguait principalement les ouvrages selon la nature juridique du cours d'eau. Les cours d'eau domaniaux relevaient d'une logique de concession, parce qu'ils appartenaient au domaine public fluvial et que l'usage privatif d'un élément du domaine appelait un titre d'occupation et d'exploitation. Les cours d'eau non domaniaux relevaient quant à eux d'une logique d'autorisation administrative, dans le prolongement d'un régime plus souple de police et de règlement d'eau.

Cette séparation est conforme à la rationalité administrative héritée du XIXe siècle. Elle distingue la question du domaine de celle de l'activité. Lorsque l'ouvrage prend appui sur un cours d'eau domanial, le titre organise l'occupation d'un bien public. Lorsque l'ouvrage concerne un cours d'eau non domanial, le titre vise surtout à encadrer l'usage de l'eau, le règlement d'eau, la sécurité, les droits des tiers et l'ordre hydraulique local.

La loi du 16 octobre 1919 marque une rupture importante. Elle ne se contente pas de reprendre la distinction entre cours d'eau domaniaux et non domaniaux. Elle déplace le critère de rattachement vers une limite de puissance, indépendante du classement domanial du cours d'eau. Ce basculement traduit une mutation de l'objet même de la législation : le sujet n'est plus seulement la police locale des ouvrages hydrauliques, mais la maîtrise nationale d'une ressource énergétique stratégique.

L'intention du législateur de 1919 doit être replacée dans son contexte. Après la Première Guerre mondiale, l'électricité devient un enjeu industriel, territorial et militaire majeur. Les hautes chutes alpines, pyrénéennes, auvergnates, et plus largement les grands potentiels hydroélectriques de montagne, représentent une ressource nationale.

Le seuil de 4 500 kW actuellement connu ne doit pas être présenté comme un seuil fondateur intangible. Il est le résultat d'une évolution postérieure. La loi de 1919 a d'abord organisé un seuil beaucoup plus bas, historiquement associé à 150 kW, puis relevé par étapes, notamment à 500 kW, avant que la loi du 15 juillet 1980 ne porte le seuil à 4 500 kW.

Dès lors, relever aujourd'hui ce seuil ne constituerait pas une rupture juridique. Ce serait prolonger la logique historique du législateur : ajuster le point de bascule entre autorisation et concession selon les besoins énergétiques, industriels et administratifs du moment.

4. La spécificité des concessions : l'exploitant n'est pas nécessairement propriétaire du barrage

La réforme actuelle ne peut être appréciée correctement qu'en rappelant une donnée matérielle souvent oubliée : le concessionnaire hydroélectrique n'est pas nécessairement propriétaire du barrage, des terrains d'assiette, des prises d'eau, des canaux ou des dépendances hydrauliques. Dans de nombreux cas, les ouvrages et le foncier relèvent du domaine de l'État ou d'une autre personne publique. Le concessionnaire dispose d'un droit d'exploiter la force hydraulique et supporte des obligations d'entretien, de surveillance et d'exploitation, mais son titre n'est pas un titre de propriété.

Cette réalité emporte une conséquence directe sur l'articulation avec le Code de l'environnement. Une autorisation environnementale n'est pas seulement un titre abstrait. Elle suppose un pétitionnaire capable de justifier sa qualité au regard de l'ouvrage, des travaux, de l'activité et des prescriptions imposées. Lorsqu'un ouvrage appartient au domaine public et que l'exploitant n'est qu'un utilisateur autorisé de la force hydraulique, la qualité du pétitionnaire devient sensible.

Il ne s'agit pas de nier les obligations environnementales. Les ouvrages hydroélectriques doivent respecter les prescriptions relatives au débit réservé, à la continuité écologique, à la sûreté, à la gestion sédimentaire, aux incidences Natura 2000 et aux travaux soumis à la police de l'eau. Mais ces obligations doivent être rattachées au bon plan juridique. Le titre énergétique autorise l'usage de la force hydraulique ; le titre domanial organise l'occupation ou l'utilisation des biens publics ; les actes environnementaux encadrent les incidences sur l'eau et les milieux.

La difficulté devient particulièrement nette lorsque le texte entend faire porter au concessionnaire devenu exploitant une autorisation environnementale générale sur un ouvrage dont l'État demeure propriétaire. Le montage transforme l'exploitant en pétitionnaire environnemental principal d'un ouvrage domanial, alors même que la cause du basculement est d'abord énergétique. C'est cette confusion qu'il convient d'éviter.

4.1. Propriété, droit réel et charge des obligations légales

Le rappel du droit commun de la propriété est ici utile. L'article 544 du Code civil, dans sa rédaction issue du Code civil de 1804, définit la propriété comme le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, sous réserve de ne pas en faire un usage prohibé par les lois ou par les règlements. L'article 545 complète cette protection en posant que nul ne peut être contraint de céder sa propriété, sauf pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité. Ces dispositions doivent être lues en cohérence avec l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui protège la propriété contre toute privation non légalement justifiée et non indemnisée.

Il en résulte une distinction essentielle pour les ouvrages hydroélectriques domaniaux. Le propriétaire conserve, par principe, les prérogatives et les charges structurelles attachées à la chose : conservation du bien, maîtrise de sa destination, responsabilité du domaine, organisation des servitudes, occupation du domaine public et actes de disposition. Un exploitant, un occupant ou un titulaire de droit réel peut naturellement recevoir des obligations d'exploitation, d'entretien, de sécurité ou de conformité environnementale lorsque ces obligations résultent clairement de son titre, d'une loi ou d'un règlement. Mais il ne peut être assimilé sans précaution au propriétaire global de l'ouvrage, ni

recevoir par simple effet de procédure l'ensemble des charges attachées à une propriété qui demeure celle de l'État.

C'est précisément le point fragile du projet de loi : il maintient la propriété de l'État sur les terrains et les ouvrages structurants, attribue aux anciens concessionnaires un droit réel et une occupation domaniale, puis fait de l'autorisation environnementale le support principal d'obligations qui peuvent, en partie, relever de la propriété domaniale elle-même. La réforme doit donc distinguer plus nettement ce qui relève du propriétaire public, ce qui relève de l'exploitant énergétique et ce qui relève de la police de l'eau. À défaut, le texte risque de déplacer artificiellement sur l'exploitant des charges qui devraient d'abord être qualifiées, réparties et assumées au bon niveau juridique.

5. Le projet de loi actuel : une construction illisible et exposée au contentieux

Le texte actuellement présenté ne se limite pas à ajuster le seuil de la concession. Il met en place une architecture beaucoup plus lourde : résiliation des concessions, attribution de droits réels aux anciens concessionnaires, droits d'occupation domaniale, conventions avec l'État, indemnités de résiliation, contreparties financières, autorisation environnementale réputée pendant une période transitoire, puis délivrance ultérieure d'une nouvelle autorisation environnementale.

Une telle construction peut être comprise comme une tentative d'équilibre entre les exigences européennes, la volonté de maintenir les exploitants en place et l'intervention des services chargés de l'environnement. Mais elle aboutit à un texte difficile à lire, difficile à appliquer et difficile à sécuriser. Elle transforme une question de seuil énergétique en un régime composite mêlant droit de l'énergie, droit de l'environnement, droit domanial, droit des contrats publics, fiscalité, indemnisation et police des ouvrages.

Le risque contentieux tient précisément à cette superposition. Chaque étape produit un acte ou une décision susceptible d'être discuté : la résiliation, l'attribution du droit réel, la convention, la contrepartie financière, le maintien temporaire de certaines prescriptions, l'autorisation réputée, la future autorisation environnementale, la qualité du pétitionnaire et la répartition des responsabilités entre l'État propriétaire et l'exploitant.

La difficulté est d'autant plus sérieuse que l'autorisation environnementale devient le véhicule principal du nouveau régime, alors que le problème initial relève du Code de l'énergie. L'autorisation environnementale a une fonction essentielle, mais elle n'est pas le support naturel d'un droit historique d'utilisation de la force hydraulique.

Le texte prend ainsi le risque d'une réforme paradoxale. Il prétend débloquer l'investissement hydroélectrique, mais il crée une procédure longue, lourde et discutable. Il prétend sécuriser les exploitants, mais il les place dans une position hybride de titulaire de droit réel, d'occupant domanial, d'exploitant énergétique et de pétitionnaire environnemental d'un ouvrage dont ils ne sont pas nécessairement propriétaires.

6. Rester dans le Code de l'énergie : une solution simple, efficace et juridiquement continue

La voie la plus simple consiste à traiter l'ajustement là où il se situe : dans le Code de l'énergie.

L'objectif politique est de sortir une partie du parc hydroélectrique du régime concessif et de le flécher vers le régime d'autorisation. La solution la plus directe, déjà utilisée dans l'histoire législative, consiste à modifier le seuil de l'article L.511-5 du Code de l'énergie.

Le seuil actuellement fixé à 4 500 kW n'étant pas originel, son relèvement ne constituerait ni une anomalie ni une rupture législative. Il serait la continuation d'une histoire juridique déjà marquée par plusieurs ajustements du seuil de puissance.

Une rédaction minimale pourrait remplacer les mots « 4 500 kilowatts » par « 50 000 kilowatts », ou par tout autre seuil retenu par le législateur. Le chiffre exact relève de l'arbitrage politique. L'essentiel est de réserver le régime concessif aux grands ensembles stratégiques et de replacer les installations intermédiaires dans le régime ordinaire de l'autorisation énergétique hydroélectrique.

Les installations ainsi sorties du champ concessif relèveraient du régime d'autorisation prévu aux articles L.511-1 et L.531-1 et suivants du Code de l'énergie.

Lorsque les ouvrages, travaux ou modifications relèvent effectivement de la police de l'eau, les procédures du Code de l'environnement demeurent naturellement applicables. Il n'est donc pas nécessaire de faire de l'autorisation environnementale le support principal du changement de régime : elle doit rester le support des prescriptions environnementales, non le substitut du titre énergétique.

Cette solution d'économie de moyens législatifs respecte la continuité juridique. Elle maintient la distinction entre le droit d'utiliser la force hydraulique, qui relève du Code de l'énergie, et les obligations environnementales, qui relèvent du Code de l'environnement lorsqu'elles sont légalement mobilisées.

Il appartient ensuite au ministère compétent, par décret, arrêté ou instruction, de donner aux services de l'État le cadre nécessaire pour actualiser, compléter ou instruire les actes environnementaux utiles aux ouvrages domaniaux concernés. Cette mise en cohérence interviendrait dans le champ propre du Code de l'environnement, sans conditionner le basculement énergétique lui-même.

6.1. Concession, autorisation : de quel Code parle-t-on ?

Une centrale hydroélectrique relève simultanément de plusieurs plans juridiques. Une installation de 5 000 kW relève aujourd'hui du régime de la concession au titre du Code de l'énergie, mais sa prise d'eau, son barrage, ses travaux ou ses prescriptions de débit peuvent relever du Code de l'environnement. Elle peut également faire l'objet d'un titre d'occupation du domaine public, lorsque les ouvrages ou terrains appartiennent à une personne publique.

Le débat ne doit donc pas être résumé à l'opposition abstraite entre concession et autorisation. La vraie question est la suivante : autorisation au titre de quel code, pour quel objet, et au bénéfice de quelle personne juridiquement qualifiée ?

Faire basculer un titre énergétique vers une autorisation environnementale générale, sans régler clairement la question du domaine et de la propriété des ouvrages, revient à superposer les plans au lieu de les ordonner. Pour les professionnels du secteur, ce point est déterminant : un exploitant peut être autorisé à utiliser la force hydraulique sans être propriétaire du barrage ; inversement, le propriétaire public doit conserver la responsabilité du cadre domanial et des actes qui s'y rattachent.

7. Lecture du projet de loi : le point de bascule réel

La lecture du projet de loi conduit à isoler quatre points structurants.

Premièrement, l'article 1er ne procède pas à un simple relèvement du seuil de l'article L.511-5 : il prévoit la résiliation des contrats de concession d'énergie hydraulique en vigueur dont la puissance maximale brute est supérieure à 4 500 kW.

Deuxièmement, l'article 2 attribue aux anciens concessionnaires un droit réel sur les ouvrages et installations hydrauliques, pour une durée de soixante-dix ans, tout en maintenant les terrains d'assiette dans la propriété de l'État. Il crée ainsi un statut d'exploitant doté de droits réels, mais non propriétaire complet de l'ensemble foncier et domanial.

Troisièmement, le même article 2 impose au titulaire du droit réel de disposer de l'autorisation prévue à l'article L.214-3 du Code de l'environnement. Cette obligation vaut même lorsque le titulaire ne dispose pas encore de l'autorisation d'utilisation de l'énergie hydraulique prévue par le Code de l'énergie. Cette rédaction donne une place structurante à l'autorisation environnementale.

Quatrièmement, l'article 7 crée un nouveau régime d'autorisation pour les installations de plus de 4 500 kW, au futur article L.541-1 du Code de l'énergie, mais ce régime est expressément rattaché à l'autorisation environnementale. L'autorisation environnementale devient ainsi le support procédural principal de l'autorisation énergétique.

Il faut donc formuler la critique avec précision : la proposition de loi crée formellement une autorisation énergétique nouvelle, mais elle la fait instruire et délivrer dans le cadre de l'autorisation environnementale. Le problème n'est pas l'absence de Code de l'énergie ; le problème est la subordination procédurale du titre énergétique à l'autorisation environnementale.

L'article 16 confirme cette logique en prévoyant une période transitoire pendant laquelle les installations sont réputées autorisées au titre du Code de l'environnement, cette autorisation tenant lieu d'autorisation au titre du Code de l'énergie, jusqu'à la délivrance d'une nouvelle autorisation ou pendant une durée maximale de vingt ans.

8. Justification juridique du cadrage proposé

Le cadrage proposé repose sur trois appuis juridiques simples et vérifiables.

Premièrement, l'article L.511-1 du Code de l'énergie pose le principe selon lequel nul ne peut disposer de l'énergie des marées, des lacs et des cours d'eau, quel que soit leur classement, sans une concession ou une autorisation de l'État. Le point d'entrée du droit hydroélectrique est donc bien le droit de l'énergie.

Deuxièmement, l'article L.511-5 du Code de l'énergie fixe le seuil actuel : les installations hydrauliques dont la puissance excède 4 500 kW sont placées sous le régime de la concession ; les autres relèvent de l'autorisation selon les modalités de l'article L.531-1. Modifier ce seuil est donc la manière la plus directe de modifier le périmètre de la concession.

Troisièmement, l'article L.531-1 du Code de l'énergie organise déjà, pour le régime d'autorisation existant, l'articulation entre autorisation énergétique et Code de l'environnement. Lorsque l'installation est également soumise aux articles L.214-1 à L.214-11 du Code de l'environnement, les actes délivrés au titre du Code de l'environnement valent autorisation au titre du Code de l'énergie. Lorsque l'installation n'est pas soumise à ces articles, le renvoi se fait vers l'article L.311-5 du Code de l'énergie.

Il en résulte que le droit positif contient déjà le mécanisme de fléchage nécessaire. La réforme n'a donc pas besoin de créer une construction autonome, transitoire et contentieuse autour d'une autorisation environnementale réputée. Elle peut se limiter à modifier le seuil et à organiser la continuité des titres, sous réserve des prescriptions environnementales applicables dans leur champ propre.

9. Proposition de rédaction simplifiée

La réforme pourrait tenir en quelques dispositions courtes : modifier le seuil de l'article L.511-5 du Code de l'énergie ; organiser la transition des installations intermédiaires antérieurement soumises au régime de la concession ; rappeler que cette conversion énergétique est sans préjudice des prescriptions environnementales applicables lorsque le Code de l'environnement est effectivement mobilisé.

9.1. Modification du seuil existant

Rédaction indicative :

À l'article L.511-5 du Code de l'énergie, les mots : « 4 500 kilowatts » sont remplacés par les mots : « 50 000 kilowatts ».

Les installations hydrauliques dont la puissance maximale brute est supérieure à 4 500 kilowatts et inférieure ou égale au nouveau seuil, antérieurement placées sous le régime de la concession, relèvent du régime d'autorisation prévu aux articles L.531-1 et suivants du Code de l'énergie à compter de l'échéance de leur titre, de leur renouvellement ou de leur conversion volontaire par leur titulaire.

Cette conversion est sans préjudice des prescriptions applicables au titre des articles L.214-1 à L.214-11 du Code de l'environnement lorsqu'un ouvrage, une installation, des travaux, une activité ou une modification y sont soumis.

Une telle rédaction conserve l'objectif politique sans multiplier les procédures. Elle évite les effets de bord liés à la résiliation généralisée, aux droits réels, aux conventions financières et à la transformation artificielle de l'autorisation environnementale en support du titre énergétique.

Le pouvoir législatif pourrait ainsi renvoyer à l'exécutif la responsabilité de la mise en œuvre réglementaire pour ce qui relève du Code de l'environnement et des ouvrages domaniaux, selon des textes déjà structurés et une jurisprudence connue.

9.2. Modalités de fléchage existantes

Le législateur a déjà prévu, dans le Code de l'énergie, la disposition de fléchage applicable aux autorisations hydrauliques. L'article L.531-1 définit l'articulation entre le régime d'autorisation énergétique, le Code de l'environnement et, le cas échéant, l'article L.311-5 du Code de l'énergie.

Créer un nouveau dispositif législatif dérogatoire en parallèle d'un système déjà complexe reviendrait à ajouter une tuyauterie supplémentaire à un réseau qui manque précisément de lisibilité. La clarification doit donc passer par l'économie de moyens : un seuil, une transition, un rappel de non-préjudice environnemental.

10. Conclusion : conserver l'objectif politique, simplifier le projet de loi

Le texte actuel fait entrer dans l'autorisation environnementale un objectif qui relève d'abord du Code de l'énergie. Il complexifie ce qui pourrait être traité par une modification législative courte et lisible.

Un exploitant non propriétaire ne doit pas être artificiellement placé dans la position d'un propriétaire global d'ouvrages et de terrains demeurant dans le domaine de l'État. Il peut recevoir des obligations liées à son exploitation et à son titre, mais les charges attachées à la propriété, à la conservation du domaine et aux actes de disposition doivent être clairement assumées par le propriétaire public ou expressément réparties par la loi.

Le texte multiplie les conventions, les actes de transition, les fictions d'autorisation et les procédures futures. Il risque donc de produire l'effet inverse de celui recherché : non pas sécuriser l'investissement, mais ouvrir un nouveau cycle contentieux, en raison de la confusion entre l'exploitant énergétique et le propriétaire de l'ouvrage.

L'objectif politique peut être atteint par une rédaction plus sobre, économe en modifications législatives et donc moins exposée au contentieux. La filière hydroélectrique a besoin de visibilité, de continuité historique et de sécurité juridique pour engager les investissements attendus.

La solution alternative consiste à relever le seuil de l'article L.511-5, à faire relever les installations intermédiaires du régime d'autorisation énergétique et à laisser au Code de l'environnement son rôle normal : prescrire, contrôler et actualiser les obligations applicables aux ouvrages, aux travaux et aux incidences sur l'eau et les milieux.

Cette méthode respecte l'histoire du droit hydroélectrique, la distinction entre domaine public et exploitation, et la logique de continuité juridique. Dans cet esprit d'économie de moyens législatifs, le législateur est invité à privilégier de simples ajustements internes au Code de l'énergie pour obtenir l'efficacité politique recherchée.

Vous remerciant de votre attention.

11. Bibliographie et références juridiques principales

- Assemblée nationale, dossier législatif de la proposition de loi visant à relancer les investissements dans le secteur de l'hydroélectricité pour contribuer à la transition énergétique, n° 2334 rectifié, 17e législature.
- Circulaire du 23 octobre 1851 relative au régime des usines hydrauliques sur cours d'eau non domaniaux et à la pratique administrative des autorisations et règlements d'eau.
- Loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique, principe de distinction entre concession et autorisation selon un seuil de puissance, indépendamment du seul classement domanial du cours d'eau.
- Loi du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur : relèvement postérieur du seuil concessif à 4 500 kW.
- Code de l'énergie, article L.511-1 : principe d'interdiction de disposer de l'énergie hydraulique sans concession ou autorisation de l'État.
- Code de l'énergie, article L.511-5 : distinction actuelle entre concession et autorisation selon le seuil de 4 500 kW.
- Code de l'énergie, articles L.531-1 et suivants : régime d'autorisation applicable aux installations utilisant l'énergie hydraulique et articulation avec le Code de l'environnement.
- Proposition de loi n° 2334 rectifié, article 7 : création d'un futur titre IV du livre V du Code de l'énergie et d'un futur article L.541-1 relatif aux installations de plus de 4 500 kW.
- Proposition de loi n° 2334 rectifié, article 16 : régime transitoire d'autorisation réputée au titre du Code de l'environnement tenant lieu d'autorisation au titre du Code de l'énergie.
- Code de l'énergie, article L.311-5 : régime d'autorisation d'exploiter applicable par renvoi aux installations qui ne sont pas soumises aux articles L.214-1 à L.214-11 du Code de l'environnement.
- Code de l'environnement, articles L.214-1 à L.214-11 et L.181-1 et suivants : police de l'eau, régime IOTA et autorisation environnementale, applicables dans leur champ propre aux ouvrages, travaux, activités ou modifications ayant une incidence sur l'eau et les milieux aquatiques.
- Code civil, article 544 : définition du droit de propriété comme droit de jouir et disposer des choses, sous réserve des lois et règlements.
- Code civil, article 545 : protection contre la cession forcée de propriété hors utilité publique et juste et préalable indemnité.

- Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, article 17 : protection constitutionnelle de la propriété.
- Code général de la propriété des personnes publiques, articles L.1 et L.2 : champ d'application aux biens et droits appartenant aux personnes publiques.
- Code général de la propriété des personnes publiques, articles L.2111-1 à L.2111-3 : consistance générale du domaine public et biens accessoires indissociables.
- Code général de la propriété des personnes publiques, articles L.2111-7 à L.2111-10 : domaine public fluvial naturel, cours d'eau domaniaux, limites et domaine public fluvial artificiel.
- Code général de la propriété des personnes publiques, articles L.2121-1, L.2122-1 à L.2122-3 et L.2122-6 : affectation du domaine public, titre d'occupation, caractère temporaire, précaire et révocable, droit réel conféré par certains titres.
- Code général de la propriété des personnes publiques, articles L.2131-1 à L.2131-5 : servitudes administratives de protection, de conservation et d'utilisation du domaine public fluvial.

12. Citation interne

Bouzon, Denis. Avis sur la proposition de loi n° 2334 rectifié visant à relancer les investissements dans le secteur de l'hydroélectricité pour contribuer à la transition énergétique, Cahier technique n° 4, Cabinet Eau-Énergie, 2026. Licence CC BY 4.0.

Disponible :

<https://www.eau-energie.fr/papers/cahier4.html>

<https://www.eau-energie.fr/papers/cahier4.pdf>