

## >> **PLU ET ÉNERGIE**

Jean-Philippe Brouant

### Fiche 1

### INTRODUCTION

Le thème de l'énergie n'apparaît manifestement pas comme une priorité au sein du code de l'urbanisme. Avant l'intervention de la loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, on pouvait recenser trois séries de dispositions ayant trait à l'énergie.

Des dispositions relatives aux ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie, tout d'abord. L'article R. 422-2 réserve au préfet la compétence en matière d'autorisations d'utilisation des sols pour les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie lorsque cette énergie n'est pas destinée, principalement, à une utilisation directe par le demandeur de l'autorisation. Il a été jugé qu'un projet de centre de traitement et de valorisation de résidus urbains ayant pour objet de produire de l'énergie à partir des déchets éliminés rentrait bien dans ce champ<sup>1</sup>. En revanche des bâtiments ayant pour destination le stockage d'oxyde d'uranium appauvri ne relèvent pas de ces dispositions, ledit oxyde devant être enrichi pour être réutilisé<sup>2</sup>.

Ensuite, des dispositions relatives au raccordement aux réseaux d'électricité. L'article R. 123-9 du code précise que le règlement du PLU peut définir « *les conditions de desserte des terrains par les réseaux publics d'eau, d'électricité et d'assainissement* ». Par ailleurs, au titre de l'article L. 111-6, le maire est fondé à refuser la desserte en énergie électrique d'une habitation n'ayant fait l'objet d'aucune autorisation ni de permis de construire<sup>3</sup>.

Enfin, les réseaux d'énergie bénéficient de servitudes particulières. Une décision instituant des servitudes en application des dispositions de l'article 12 modifié de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie ne constitue pas une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le code de l'urbanisme ni un document d'urbanisme alors même qu'elle doit être annexée au plan d'occupation des sols en application des dispositions des articles L. 126-1 et R. 126-1 du code de l'urbanisme<sup>4</sup>. On peut noter que les périmètres de développement prioritaires délimités en application de la loi n°80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur doivent également, en vertu de l'article R. 123-13 du code de l'urbanisme, figurer en annexe du PLU.

En vue de donner « *aux maires la possibilité, s'ils le souhaitent, de développer une politique volontariste en matière d'énergies renouvelables* »<sup>5</sup>, la loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 insère deux nouvelles dispositions dans le code de l'urbanisme. En

<sup>1</sup> CE 13 juill. 2006, Ministre de l'équipement, req. n°269720.

<sup>2</sup> CAA Bordeaux, 4 juill. 2002, Assoc. pour la défense de l'environnement du pays aredien, req. n°98BX01385.

<sup>3</sup> CAA Douai, 22 mars 2001, M. Lecorvaisier, req. n°98 DA01159.

<sup>4</sup> CAA Bordeaux, 22 févr. 2007, Jean-Marie X., req. n°03BX02492.

<sup>5</sup> Exposé des motifs de la loi n°2005-781 du 13 juill et 2005.

premier lieu, au sein du titre II relatif aux prévisions et règles d'urbanisme, un nouveau chapitre intitulé « *dispositions favorisant la performance énergétique et les énergies renouvelables dans l'habitat* » est créé. À l'instar de ce qu'a prévu la loi n°95-74 du 21 janvier 1995 en vue de favoriser la diversité de l'habitat, ces dispositions permettent à l'autorité locale d'autoriser des bonifications de densité pour favoriser le recours aux énergies renouvelables et aux équipements d'économie d'énergie. En second lieu, l'article L. 123-1 relatif aux PLU est complété en vue d'autoriser le règlement à « *recommander l'utilisation des énergies renouvelables pour l'approvisionnement énergétique des constructions neuves, en fonction des caractéristiques de ces constructions, sous réserve de la protection des sites et des paysages* ».

Les nouveaux objectifs assignés aux États membres de l'Union européenne par le « paquet législatif » climat-énergie adopté le 23 avril 2009 couplés aux ambitions de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ont imposé de passer à un mode plus directif. C'est pourquoi la loi du 12 juillet 2010 Engagement national pour l'environnement comprend une série de dispositions qui permettent aux auteurs des PLU d'intégrer plus fortement la thématique « énergie ».

Avant de rentrer dans le détail de ces outils, il faut s'interroger sur les raisons de la mobilisation du PLU, définir un certain nombre de notions et voir en quoi l'énergie constitue désormais un véritable objectif pour les documents d'urbanisme.

## 1. En quoi le PLU a-t-il un impact sur les consommations d'énergie ?

Le « *paquet législatif climat-énergie* » adopté le 23 avril 2009 par les institutions de l'Union européenne comporte une décision, un règlement et cinq directives qui fixent un ensemble d'objectifs regroupés sous le terme des « trois fois vingt ». À l'horizon 2020, l'Union européenne doit ainsi :

- réduire de 20 % ses émissions de gaz à effet de serre ;
- améliorer de 20 % son efficacité énergétique ;
- intégrer à sa consommation énergétique finale une part au moins égale à 20 % d'énergies de sources renouvelables ; la directive 2009/28 du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables module cet objectif en fonction de la situation des États et impose un objectif de 23 % à la France.

L'article 2 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009, dite « Grenelle I » inscrit ces objectifs au niveau législatif et la loi portant engagement national pour l'environnement est censée donner les outils pour aboutir à la réalisation de ces objectifs.

Bien évidemment, la construction et l'urbanisme sont particulièrement mobilisés à ce titre.

Le secteur du bâtiment est, parmi les secteurs économiques, le plus gros consommateur en énergie. Il représente plus de 40 % des consommations énergétiques nationales et près de 25 % des émissions de CO<sup>2</sup>.

Mais au-delà de la performance énergétique des bâtiments eux-mêmes, c'est la question de la forme urbaine qui est concernée. Le goût prononcé des Français pour l'habitat individuel renforce à deux titres leur consommation énergétique. D'une part, une maison individuelle consomme, à ce jour, deux fois plus qu'un logement collectif ; par ailleurs le rapport passe du simple au double entre maison

individuelle récente et ancienne, d'un rapport de 1 à 2,5 pour du collectif entre récent et ancien. D'autre part, la maison individuelle suppose un recours à l'automobile plus important pour tous les déplacements. 45 % des ménages en milieu rural ou périurbain disposent de deux véhicules et 9 % de trois et plus<sup>6</sup>.

Les orientations de la politique énergétique définies dans l'annexe de la loi du 13 juillet 2005 rappellent qu'outre les actions tendant à réduire la consommation d'énergie de leurs services, les collectivités compétentes « *définissent des politiques d'urbanisme visant, par les documents d'urbanisme ou la fiscalité locale, à une implantation relativement dense des logements et des activités à proximité des transports en commun et à éviter un étalement urbain non maîtrisé* ».

Dans le même sens, les orientations de la loi précisent qu'en matière de « *promotion des énergies renouvelables, les collectivités peuvent favoriser le recours à ces sources de production, notamment par des dispositions d'urbanisme* ».

Même si la réalisation de ces objectifs concerne essentiellement le droit de la construction, le PLU constitue une pièce essentielle du dispositif en tant qu'il réglemente à la fois le lieu d'implantation possible des constructions et les caractéristiques auxquelles elles doivent répondre.

## 2. **Qu'entend-on par la « performance énergétique » et les « énergies renouvelables » ?**

La notion de performance énergétique est issue du droit communautaire ; en particulier, la directive du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments la définit comme « *la quantité d'énergie effectivement consommée ou estimée pour répondre aux différents besoins liés à une utilisation standardisée du bâtiment [...]* ». Il s'agit donc, à partir d'un certain nombre d'indicateurs, de limiter la consommation d'énergie d'un bâtiment.

La notion d'énergies renouvelables bénéficie quant à elle d'une définition législative. L'article 29 de la loi du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique retient comme sources d'énergie renouvelables « *les énergies éolienne, solaire, géothermique, aérothermique, hydrothermique, marine et hydraulique, ainsi que l'énergie issue de la biomasse, du gaz de décharge, du gaz de stations d'épuration d'eaux usées et du biogaz* » (c. énergie, art. L. 211-2) ».

Ces préoccupations concernent essentiellement, en France, le droit de la construction. La loi de simplification du droit du 9 décembre 2004 a introduit l'obligation d'un diagnostic de performance énergétique à la construction, à la vente et à la location. La loi du 13 juillet 2005 introduit l'obligation de fournir une étude technique et économique évaluant les diverses possibilités d'approvisionnement énergétique et notamment les sources par énergie renouvelable. Elle introduit aussi des exigences de caractéristiques thermiques minimales en ce qui concerne les réhabilitations des bâtiments. **La loi Engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 a encore renforcé ces exigences.**

**Le maître d'ouvrage aura désormais l'obligation de fournir une attestation, au moment du dépôt du dossier de la demande de permis de construire, certifiant de la réalisation de l'étude de faisabilité relative aux approvisionnements en énergie**

<sup>6</sup> Les politiques de l'urbanisme et de l'habitat face aux changements climatiques, avis du Conseil économique et social présenté par M. Paul de Vignerie, mai 2006, p. 9.

ainsi que de la prise en compte de la réglementation thermique (CCH, nouvel art. L. 111-9-1). À l'issue de l'achèvement des travaux pour une construction nouvelle ou en cas de réhabilitation thermique de bâtiments existants, il devra également remettre à l'autorité ayant délivré le permis une attestation, établie par un contrôleur technique, un diagnostiqueur ou un architecte, indiquant que la réglementation thermique a été prise en compte par le maître d'œuvre, et en son absence par le maître d'ouvrage (CCH, art. L. 111-10-2).

Les diagnostics de performance énergétique, dont la publicité est plus largement assurée, devront indiquer, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013, les émissions de gaz à effet de serre des bâtiments, estimées suivant une méthode de calcul adaptée aux bâtiments neufs et tenant compte des différents usages des énergies. De manière générale, à compter de 2020, le niveau d'émission de gaz à effet de serre sera introduit dans la notion de performance énergétique des bâtiments.

Enfin, l'article 3 fait obligation, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, de réaliser des travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire ou dans lesquels « *s'exerce une activité de service public* », le champ de cette nouvelle obligation devant être précisé par décret en Conseil d'État.

En vertu du principe de l'indépendance des législations, le droit de l'urbanisme ne permet pas de contrôler le respect de ces obligations. La délivrance du permis de construire ne peut donc être subordonnée au respect de ces obligations. Cela étant, les connexions entre les règles d'urbanisme et celles relevant du code de la construction sont de plus en plus directes et mettent en péril le principe d'indépendance. À titre d'exemple, les règles d'application du dispositif de bonification de densité prévu à l'article L. 128-1 du code de l'urbanisme figurent aux articles R. 111-21 et suivants du code de la construction. Va-t-on revenir au « code de l'urbanisme et de l'habitation » d'avant 1973 ?

### **3. Le PLU doit-il obligatoirement contenir des dispositions en matière d'économie d'énergie et de promotion des énergies renouvelables ?**

La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a, de manière assez solennelle, inscrit la politique de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre dans le droit de l'urbanisme. L'article L. 110 du code de l'urbanisme énonce désormais que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme « *contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement* ».

Cette contribution du droit de l'urbanisme à la lutte contre le changement climatique a nécessité – du point de vue du législateur – une refonte de l'article L. 121-1 du code par l'article 14 de la loi Grenelle II. Cette disposition fixe désormais comme objectif, entre autres, aux documents d'urbanisme « *la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables* ».

L'énergie accède donc au statut de « motif d'urbanisme » au même titre que la mixité sociale, la préservation de la biodiversité ou la prévention des risques, et la loi Grenelle II impose donc aux auteurs des documents d'urbanisme d'intégrer ces préoccupations. L'étude d'impact du projet de loi indiquait d'ailleurs que cette perspective rendait nécessaire la mise au point et la diffusion d'« une méthodologie d'évaluation énergétique des différents partis d'urbanisme

envisageables de façon à éclairer les auteurs des documents d'urbanisme et leur permettre de prendre en compte les objectifs de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et de préservation de la biodiversité dans leur choix d'urbanisme ». Rappelons que, pour le Conseil constitutionnel, les dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme doivent être interprétées « comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs » énoncés (déc. n°2000-436 DC du 7 décembre 2000, Loi Solidarité et renouvellement urbains).

Il nous semble que la « *performance énergétique et environnementale* » est clairement une notion qui relève du code de la construction et de l'habitation (CCH) dont l'article L. 110 habilite le pouvoir réglementaire à définir ses critères.

On peut d'ailleurs signaler que les débats parlementaires ont fait état de discussions sur la définition de ces critères et notamment le fait de savoir s'il fallait également inclure parmi ceux-ci « l'énergie grise », c'est-à-dire l'énergie nécessaire aux matériaux de construction. Cette option ne sera pas finalement retenue, mais l'on peut se demander si le droit de l'urbanisme est « tenu » par les critères posés par le droit de la construction ou s'il est apte à développer ses propres critères de « performance énergétique ».

Outre que le législateur invite les auteurs des PLU à traiter de la question énergétique, ceux-ci peuvent y être également contraints par le biais des documents supérieurs qui s'imposent au PLU. À l'issue de la loi Grenelle II, les documents qui encadrent le PLU doivent intégrer une dimension énergétique. Ainsi, le contenu des nouvelles directives territoriales d'aménagement et de développement durable devra porter, entre autres, sur « *l'amélioration des performances énergétiques* » et « *la réduction des émissions de gaz à effet de serre* » (c. urb, art. L. 113-1) ; certes ces DTADD ne sont plus opposables aux documents d'urbanisme, mais les projets qui figurent dans ces documents peuvent servir de base à l'approbation par le préfet d'un projet d'intérêt général (PIG) qui s'imposera aux communes et permettra aux préfets de rendre le SCOT et le PLU compatibles avec les orientations de l'État. Les SCOT pourront définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est soumise à l'obligation pour les constructions, travaux et aménagement du respect de « *performances énergétiques et environnementales renforcées* ». Et SCOT et PLU devront « *prendre en compte* » les plans climat-énergie.

Enfin, la loi du 12 juillet 2010 vise à combattre les documents d'urbanisme « énergiphobes ». Partant du constat que « de nombreux documents d'urbanisme interdisent, de manière empirique, les constructions en bois, l'implantation de systèmes utilisant des énergies renouvelables ou encore l'utilisation de matériaux renouvelables ou de toitures végétalisées » (voir étude d'impact du projet de loi), l'article 12 de la loi introduit au sein du code de l'urbanisme un article L. 111-6-2 qui pose un principe en apparence fort : l'impossibilité d'opposer une disposition d'urbanisme pour refuser le recours à des matériaux ou des procédés favorables à la construction durable (ce point est développé dans la fiche n°3 consacrée au règlement du PLU).