

## >> **PLU ET ÉNERGIE**

Jean-Philippe Brouant

### Fiche 2

## **LA PRISE EN COMPTE DE LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE ET DES ÉNERGIES RENOUVELABLES PAR LE RAPPORT DE PRÉSENTATION, LE PADD ET LES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT**

### 1. **Le rapport de présentation**

Il va de soi que le diagnostic fournit l'occasion de s'arrêter sur les caractéristiques énergétiques d'un territoire, ses atouts et faiblesses. Un certain nombre de PLU retiennent cette démarche et contiennent ainsi des données sur les consommations d'énergie et les potentiels de production d'énergies renouvelables sur le territoire. Toutefois il faut signaler que cette démarche reste **encore** rare. De plus, sur le plan juridique, rien n'oblige les auteurs du PLU à intégrer la donnée énergétique dans le diagnostic. Sur ce point, il faut signaler que l'évaluation environnementale obligatoire n'apporte pas plus de contraintes<sup>1</sup>. Toutefois, dans la mesure où cette dernière doit décrire « l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes » avec lesquels « il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération », un certain nombre de documents doivent être évoqués.

La loi Engagement national pour l'environnement prévoit la mise en place de schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) qui doivent fixer les « orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter ». Elaboré conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional, ce document, bien que devant être obligatoirement adopté, a une portée juridique réduite. Seuls les plans de protection de l'atmosphère (c. env., art. L. 222-4) et les plans de déplacements urbains (loi n°82-1153 du 30 décembre 1982, art. 28) doivent être compatibles avec les SRCAE. Dans ce cadre, les PLU intercommunaux qui tiennent lieu de PDU devront être vigilants sur cette obligation de compatibilité.

Les PLU communaux n'ont aucune obligation à leur égard. Toutefois, dans la mesure où le SRCAE s'appuie sur un inventaire des émissions de GES, sur un bilan énergétique, une évaluation du potentiel énergétique renouvelable, une évaluation des améliorations possibles en matière d'efficacité énergétique, il constitue un outil utile pour « alimenter » le rapport de présentation du PLU.

L'article 75 de la loi ENE complète le code de l'environnement pour imposer, aux collectivités publiques de plus de 50 000 habitants, aux personnes morales de droit public employant plus de 250 personnes et aux personnes morales de droit

---

<sup>1</sup> On peut noter que l'annexe 1 de la directive du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement fait figurer, parmi les informations à fournir, les incidences du projet sur « [...] les facteurs climatiques ». Cet élément n'est pas repris dans le texte français de transposition.

privé employant plus de 500 personnes, la réalisation d'un bilan des émissions de gaz à effet de serre. Ils seront rendus publics (c. env., art. L. 229-25).

Sur la base de ce bilan, les collectivités territoriales et groupements de plus de 50 000 habitants doivent adopter pour le 31 décembre 2012 un plan climat-énergie territorial (c. env., art. L. 229-26). Soumis à une obligation de compatibilité avec le SRCAE, ce plan vise à permettre à la collectivité concernée de définir une stratégie globale et transversale de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. Il peut d'ailleurs être librement adopté par les collectivités ou groupements de moins de 50 000 habitants, des syndicats mixtes ou des pays (art. 77). À la différence des SRCAE, les plans climat-énergie doivent être pris en compte par les SCOT et les plans locaux d'urbanisme (c. urb., art. L. 123-1-9).

Pour ce qui est de l'énergie éolienne, les zones de développement de l'éolien (loi n°2000-108 du 10 février 2000, art. 10-1) ou le schéma régional éolien (c. env., art. L. 553-4) ne figurent pas parmi les documents mentionnés à l'article L. 123-1-9 du code de l'environnement avec lesquels le PLU doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération. Certes on peut arguer du fait que ces différents documents n'ont pas de portée prescriptive<sup>2</sup>. Mais l'on doit considérer qu'une commune qui s'inscrit dans le cadre volontaire de cette démarche<sup>3</sup> devra justifier les nuisances environnementales<sup>4</sup> engendrées par son choix.

Par ailleurs, pour justifier une démarche volontaire dans le domaine énergétique, les auteurs du PLU peuvent s'appuyer sur les différentes conventions internationales qui engagent la France et qui ont pour objet de lutter contre le réchauffement climatique. D'après l'article R. 123-2-1, l'évaluation environnementale « explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national » et il va de soi que le respect du protocole de Kyoto ou d'autres textes peut être invoqué pour justifier un certain nombre de choix en faveur de la sobriété énergétique et de la promotion des énergies renouvelables.

Signalons enfin que le rapport de présentation peut être parfois l'expression d'un certain désarroi des auteurs du PLU. À titre d'exemple, un rapport de présentation contient un titre ambitieux *L'enjeu de demain : accroître l'efficacité énergétique*. Mais le corps du texte rappelle que ce principe « ne trouve dans la mise en œuvre du PLU que peu de traduction immédiate et reste un des grands chantiers ouvert pour l'avenir »...

---

<sup>2</sup> Signalons néanmoins que seules les éoliennes situées dans les zones de développement de l'éolien arrêtées par le préfet peuvent bénéficier du système de rachat obligatoire par EDF de l'électricité produite (cf. loi n°2000-108 du 10 février 2000, art. 10).

<sup>3</sup> Les zones de développement de l'éolien sont arrêtées sur la base des propositions des communes ou EPCI volontaires.

<sup>4</sup> Le II de l'article 1609 quinquies C du CGI précise que lorsqu'un EPCI perçoit à la place de la commune membre le taxe professionnelle acquittée par les exploitants d'éolienne, il verse aux communes « une attribution visant à compenser les nuisances environnementales liées aux installations utilisant l'énergie mécanique du vent ».

## 2. Le PADD

À l'issue de la loi Grenelle II, les politiques définies au titre du PADD ont été étendues puisque figure désormais, à côté des items plus classiques, la préservation ou remise en bon état « *des continuités écologiques* » (c. urb., art. L. 123-1-3). On peut noter que l'énergie n'a pas bénéficié d'une telle promotion, ce qui n'interdit pas pour autant aux auteurs du PLU de mentionner dans ce document les choix arrêtés dans le domaine énergétique.

L'examen des PADD fournit un certain nombre d'informations sur les politiques affichées par les communes. Dans un cas, il est indiqué qu'une charte de qualité environnementale – qui impose des obligations de sobriété énergétique – fait partie du cahier des charges de cession des terrains annexés aux actes de vente signés avec les entreprises s'installant dans la zone et que les propriétaires d'immeubles s'engagent à annexer la charte aux baux commerciaux, cette disposition permettant d'assurer la pérennité de la charte. Un autre PADD d'un PLU affiche l'objectif de « *rechercher dans les opérations d'aménagement publiques ou privés les principes de la construction en haute qualité environnementale* ». Un dernier précise que « *le PLU aura pour objectif à long terme, en s'appuyant sur les résultats d'études à engager :*

- *la localisation des zones d'urbanisation dans les secteurs où l'extension des réseaux énergétiques (réseaux de chaleur) pourra se faire à moindre coût ;*
- *la prise en compte des conditions climatiques locales dans les choix de localisation des zones à urbaniser ;*
- *l'optimisation de la qualité résidentielle des constructions en favorisant une approche énergétique (ensoleillement, vue dégagée, prolongement à l'extérieur : balcon, terrasse, coursives) et en offrant des espaces de qualité réellement habitables, c'est-à-dire suffisamment ensoleillés et ombragés, protégés des vents dominants ;*
- *la planification des économies d'énergie. »*

Le PADD peut certes annoncer des politiques ou des objectifs à long terme qui se traduiront progressivement dans le règlement du PLU. Notons toutefois que certains des objectifs annoncés – tel celui de l'intégration des conditions climatiques dans le choix de localisation des zones d'urbanisation – peuvent recevoir une application immédiate sans nécessiter pour autant une traduction dans le règlement du PLU.

Par ailleurs, les auteurs du PLU doivent prendre garde à ne pas truffer le PADD de déclarations d'intentions. On peut en effet s'interroger sur la légalité des PLU qui, tout en affichant des ambitions importantes dans le PADD, ne contiennent aucune disposition d'application dans le règlement<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Rappelons qu'au titre de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, le règlement doit être en cohérence avec le PADD.

### 3. **Les orientations d'aménagement et de programmation**

Des questions restent posées sur l'utilisation des « *orientations d'aménagement et de programmation* » qui peuvent être contenues dans un PLU et à l'égard desquelles les travaux ou constructions doivent être compatibles (c. urb., art. L. 123-1-4). À titre d'exemple, les orientations d'aménagement présentes dans un PLU prévoient pour un quartier la mise en œuvre d'un « plan énergies renouvelables » permettant de rapprocher le projet d'aménagement de l'autosuffisance énergétique. Parmi les orientations d'aménagement d'un autre PLU, on trouve l'objectif de construction de bâtiments (publics et privés) « *moins énergivores* » (*sic*).

En premier lieu, on peut s'interroger sur le fait de savoir si la promotion de la performance énergétique et des énergies renouvelables constitue bien un motif pouvant fonder la définition d'orientations d'aménagement **et de programmation**. Conformément à l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme, « *ces orientations peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune* ». À la lettre, le « motif énergétique » ne figure pas parmi les mentions de l'article L. 123-1-4. On pourrait néanmoins tenter de le « raccrocher » à la finalité de mise en valeur de l'environnement, même si ce fondement paraît quelque peu fragile sur le plan juridique. Il existe donc une incertitude quant à la légitimité de la présence d'orientations spécifiques en matière d'énergie. **Certes, à l'issue de la loi Grenelle II, l'énergie a bien accédé au statut « d'objectif d'urbanisme » (cf. fiche n° 1), mais cela garantit-il pour autant une légalité au titre des orientations d'aménagement et de programmation ? Sur ce point, les PLU intercommunaux sont dans une situation moins ambiguë, dans la mesure où ils doivent intégrer les objectifs en matière de politique de l'habitat qui figurent habituellement dans le programme local de l'habitat. Or, dans la mesure où ce dernier doit préciser les actions à mener en vue de la réhabilitation du parc et notamment les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), les orientations d'aménagement et de programmation d'un PLU intercommunal pourront logiquement fixer des objectifs de rénovation thermique, par exemple.**

Concernant la nature de ces orientations, Patrick Hocreître estime que « ces orientations, ayant une portée normative et s'opposant, même en termes de compatibilité et non de conformité, aux demandes d'occuper et d'utiliser le sol, ne sauraient prendre la forme d'éléments d'explicitation ou encore de simples recommandations »<sup>6</sup>. Il ne faut en effet pas que les orientations **se résument à de simples** recommandations dans le domaine énergétique

Enfin, quelles sont les actions ou opérations d'aménagement qui peuvent être prévues en matière de performance énergétique et d'énergies renouvelables ? Il n'existe pas à proprement parler d'opération d'aménagement dédiée à cet objectif. On mentionne parfois les OPAH Thermique qui ne sont qu'une déclinaison des OPAH Renouvellement urbain. Il faudrait admettre que l'article L. 123-1 autorise les autorités locales à définir les conditions de mise en œuvre de certaines opérations d'aménagement afin d'imposer la prise en compte de la performance énergétique.

<sup>6</sup> P. Hocreître, *Le plan local d'urbanisme*, Berger-Levrault 2004, p. 371.

Or, actuellement, il faut signaler que les différents « schémas d'aménagement » des PLU étudiés ne contiennent aucun élément précis sur ce point.

#### 4. La place des recommandations au sein du PLU

Afin d'encourager les auteurs des PLU à intégrer la question énergétique, la loi du 13 juillet 2005 avait autorisé ceux-ci à faire figurer au sein du règlement du PLU des dispositions visant à « [...] Recommander l'utilisation des énergies renouvelables pour l'approvisionnement énergétique des constructions neuves [...] ». Cette disposition a été supprimée par la loi Grenelle II. Pour autant, il nous semble que les auteurs du PLU peuvent continuer à faire état de recommandations dans ce document.

En toute bonne logique, ces recommandations doivent figurer dans le rapport de présentation, et non dans le règlement. Cela permet d'éviter toute confusion entre « *les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols* » contenues dans le règlement. Qui plus est, cela permet également d'enlever toute potentialité prescriptive à ces recommandations.

Une alternative, rencontrée dans certains des PLU examinés, consiste à regrouper ces recommandations dans un « cahier des recommandations » qui, sans constituer une annexe du PLU au sens des articles R. 123-13 et R. 123-14 du code, est « joint » au PLU.

Le juge administratif a eu l'occasion de se prononcer sur les « annexes » non prévues par le code de l'urbanisme mais souhaitées par les auteurs du PLU. Il a considéré que :

- le contenu de telles annexes ne pouvait être utilement invoqué que pour autant qu'il y avait lieu de rechercher le sens ou la portée d'une disposition du règlement<sup>7</sup> ;
- si une telle annexe pouvait expliciter et préciser le contenu du règlement, notamment par la définition des termes utilisés, c'était à condition de ne pas créer une règle d'urbanisme non prévue par le règlement et, à plus forte raison, de ne pas être contradictoire avec celui-ci<sup>8</sup>.

Il conviendra, si le choix est fait de rédiger un « cahier de recommandations », de bien préciser la portée juridique de ce document. À titre d'exemple, un « cahier de recommandations » examiné rappelle qu'il a « *une vocation pédagogique et un objectif premier de sensibilisation* » ; en outre, il est précisé que le « cahier » « *n'est pas un document réglementaire d'urbanisme* ».

Toujours dans le registre de l'incitation, on peut signaler que la loi Grenelle I a introduit un article L. 128-4 au sein du code de l'urbanisme qui prévoit que « *toute action ou opération d'aménagement telle que définie à l'article L. 300-1 et faisant l'objet d'une étude d'impact doit faire l'objet d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone, en particulier sur l'opportunité de la création ou du raccordement à un réseau de chaleur ou de froid ayant recours aux énergies renouvelables et de récupération* ».

<sup>7</sup> CAA Paris, 5 juill. 1994, M. Ballon, req. n°93PA01047.

<sup>8</sup> CAA Lyon, 21 mars 2000, M. Leaumont, req. n°99LY017 77.

