

PLU ET ENERGIES RENOUVELABLES

Frédéric Rolin

Soazic Marie

Fiche 2

LES ENERGIES RENOUVELABLES DANS LES DIFFERENTS DOCUMENTS DU PLU

Le thème des énergies renouvelables (EnR) a vocation à être traité dans les différents documents du PLU.

Au sein des documents opposables (OAP et règlement), les dispositions du PLU peuvent inciter voire contraindre à l'utilisation d'EnR, ou au contraire constituer un obstacle à leur développement pour des motifs environnementaux ou patrimoniaux en particulier. La liberté des auteurs du PLU est de ce point de vue assez grande, même si certaines règles du RNU constituent un garde-fou contre une politique trop restrictive en la matière.

1. Les éléments du rapport de présentation susceptibles de justifier des dispositions relatives aux énergies renouvelables

Plusieurs éléments du rapport de présentation du PLU sont susceptibles d'éclairer le choix des dispositions relatives aux EnR dans le règlement et les OAP. Tel est le cas en particulier des éléments du diagnostic en matière d'équipements et de services, ainsi que, au titre de l'évaluation environnementale, de l'analyse des incidences des règles retenues sur l'environnement (biodiversité, paysages).

Certaines dispositions doivent par ailleurs y être plus particulièrement motivées. Ainsi, la localisation de secteurs où l'implantation des éoliennes est soumise à condition (C. urb., art. L. 151-42-1 ; V. infra) doit à n'en pas douter être justifiée dans le rapport de présentation, relativement à la localisation desdits secteurs comme du choix des conditions imposées.

2. Les faibles exigences imposées aux PADD en matière d'énergies renouvelables

Dans leurs versions antérieures à 2021, les dispositions de l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme définissaient par des termes très peu contraignants juridiquement le contenu du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du plan local d'urbanisme. Si la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 est venue sensiblement renforcer ces contraintes en ce qui

concerne les enjeux d'artificialisation des sols, elle n'en a pas fait de même, même indirectement, pour ce qui concerne la transition énergétique et les énergies renouvelables.

Mais, même au sein de ce cadre très peu contraignant, les enjeux liés à la transition énergétiques ne sont envisagés que d'une manière très limitée.

Ainsi, le 2^e alinéa de l'article L. 151-5, le seul qui mentionne expressément les enjeux énergétiques, prévoit uniquement que le PADD doit définir « Les orientations générales concernant (...) les réseaux d'énergie, (...) retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune », ce qui ne vise pas au premier chef les énergies renouvelables et ne vise au sein de celles-ci que celles qui requièrent un réseau : la géothermie, l'éolien, le solaire non domestique et les réseaux de chaleur lorsque ceux-ci sont alimentés par une énergie renouvelable. Encore faut-il souligner que ces orientations générales ne peuvent pas avoir pour objet de remettre en cause ou d'entraver ceux des réseaux d'énergie qui font l'objet de servitudes d'utilité publique qui s'imposent, quelles que soient les dispositions du PLU.

Au demeurant, dans un récent arrêt, la Cour administrative d'appel de Marseille a jugé que « La circonstance (que le PADD) ne prévoit aucune orientation générale concernant les réseaux d'énergies ne le rend pas insuffisant dans la mesure où ces dispositions ne sauraient être regardées comme imposant aux communes de définir des projets et des orientations précises dans tous les domaines ainsi énumérés » (CAA Marseille 10 novembre 2021, Association Vivre dans la presqu'île de Saint-Tropez, n° 20MA03077), réduisant à peu la portée de ces dispositions puisque, précise la Cour « l'absence d'une telle orientation au PADD implique pour les auteurs du PLU de justifier autrement, notamment dans le rapport de présentation, les choix faits dans le domaine des réseaux d'énergies, elle ne rend pas automatiquement le plan local d'urbanisme incohérent avec le contenu du PADD ».

Quant au premier alinéa du même article L. 151-5, il ne vise qu'indirectement certaines sources d'énergies renouvelables lorsqu'il impose aux auteurs du PLU de définir « Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques », dans la mesure où l'implantation d'installation de production d'énergie renouvelable, notamment, éolien et solaire non domestique, a une influence sur les paysages et la protection des espaces, naturels agricoles ou forestiers.

Les seules contraintes qui pèsent sur le PADD sont donc essentiellement externes : elles proviennent soit des dispositions de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme qui déterminent les principes qui doivent être mis en œuvre dans les politiques d'urbanisme, soit des dispositions des documents auxquels est soumis le PLU dans un rapport de compatibilité ou de prise en compte et qui contiennent des prescriptions en lien avec la transition énergétique (SRADDET, PCAET, SCOT). Encore faut-il souligner que ces contraintes demeurent fort ténues puisque la jurisprudence décide, d'une part que le PADD n'est pas tenu de prendre en compte tous les items figurant à l'article L.101-2 du code de l'urbanisme (CAA Paris, 12 févr. 2009, n° 07PA03838, Assoc. Coordination pour sauvegarde Bois de Boulogne : Constr.-Urb. 2009, comm. 68, note J.-F. Inserguet ; DAUH 2010, n° 249, note J.-P. Demouveau, J.-P. Lebreton, A. Noury), permettant ainsi de ne pas y inscrire expressément les objectifs liés à la transition énergétique, et d'autre part que les rapports de compatibilité ou de prise en compte des documents supérieurs font l'objet d'une jurisprudence très souple de la part du Conseil

d'Etat qui autorise une réelle marge de manœuvre aux autorités compétentes en matière de PLU.

Finalement, les seules bornes qui ne peuvent pas être dépassées par le PADD en la matière sont ce que l'on pourrait appeler des « positions maximalistes », tel un PADD qui exclurait sur l'ensemble du territoire de la commune l'implantation de tel ou tel type d'installation de production d'énergie renouvelable (on pense notamment à l'implantation de parcs éoliens) ou au contraire imposerait que toutes les constructions nouvelles soient autonomes énergétiquement.

Dans le premier cas, c'est sans doute la réactivation du vieux principe de la prohibition des interdictions générales et absolues en matière de police administrative qui serait convoqué pour censurer de telles dispositions, principe qui est opérant en matière de documents d'urbanisme (CE 8 juin 2010, SARL Immo concept n° 317469).

Dans le second cas, c'est sans doute la méconnaissance de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme qui serait convoquée dans la mesure où des obligations trop contraignantes ne permettraient sans doute pas d'assurer les équilibres avec les autres objectifs de la législation d'urbanisme que détermine cet article.

Mais ce dernier point oblige à une observation sur la relation juridique entre le PADD et le règlement. Si le règlement doit être, comme on l'a dit, établi en cohérence avec le PADD, certaines dispositions, et c'est notamment le cas en matière énergétique, confèrent des habilitations qui sont plus étendues au profit du règlement que du PADD. Ainsi, notamment, l'article L. 151-21 du code de l'urbanisme dispose que : « Le règlement peut définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit. A ce titre, il peut imposer une production minimale d'énergie renouvelable, le cas échéant, en fonction des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés. Cette production peut être localisée dans le bâtiment, dans le même secteur ou à proximité de celui-ci ».

Ainsi, en ce cas, la cohérence oblige à une remontée juridique de l'aval vers l'amont. En effet, si les auteurs d'un PLU entendent instituer de tels secteurs dans le règlement, alors il leur sera la plupart du temps nécessaire d'inscrire une telle perspective dans le PADD et cela alors même que les dispositions législatives relatives aux PADD ne prévoient pas cet item.

La même observation s'impose si, en application de l'article L. 151-42-1, les auteurs du PLU délimitent des « secteurs dans lesquels l'implantation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent est soumise à conditions » : il conviendra généralement de rattacher un tel dispositif aux orientations du PADD.

En conclusion sur ce point, force est donc de constater que dans la définition de leur projet de territoire, les collectivités disposent d'une extrême liberté, aussi bien du point de vue de l'intensité de leur engagement en faveur de la transition énergétique, et l'on peut de ce point de vue concevoir comme également légaux des PADD « carbonnés » et des PADD investis dans la démarche de transition, que de celui des modalités de formalisation juridique de cette démarche (cartographie, objectifs, indicateurs, etc.). On mesure ici la distance qui sépare les nouveaux objectifs assignés aux PADD dans le cadre de la densification et de l'artificialisation

des sols et ceux touchant les énergies renouvelables. A défaut de nouvelle réforme textuelle, une perspective d'évolution n'est envisageable que si les documents supérieurs aux PLU contiennent des dispositions beaucoup plus nettement prescriptives et si, corrélativement, le juge infléchit sa jurisprudence sur l'intensité de contrainte que fait le rapport juridique de compatibilité ou de prise en compte.

3. Le rôle incertain des OAP dans la mise en œuvre de la transition énergétique

Aucune des dispositions des articles L. 151-6 à L. 151-7-2 qui définissent le statut des orientations d'aménagement et de programmation ne traite expressément de la question de la transition énergétique et des énergies renouvelables. Il est même difficile de faire entrer ces problématiques, en tout ou en partie dans les items énumérés par ces textes. Tout au plus peut-on considérer que les parcs éoliens que le Conseil d'Etat a rangés dans la catégorie des « équipements d'intérêt public » (CE 13 juillet 2012, *Ass. Engoulevent*, n° 345970, dès lors qu'un parc éolien « présente un intérêt public tiré de sa contribution à la satisfaction d'un besoin collectif par la production d'électricité vendue au public ; CAA Nantes, 1^{er} févr. 2013, n° 10NT00775, *Association contre l'établissement d'une usine polluante (ACEDUP)*, qualifiant les éoliennes de CINASPIC ; CE, 8 févr. 2017, n° 395464, *Ministère du Logement et de l'Habitat durable c/ Société Photosol*, retenant cette qualification pour des centrales photovoltaïques) relèvent des « équipements d'intérêt général »¹ dont les OAP peuvent « définir la localisation » dans les zones d'aménagement concerté, à ceci près qu'il est peu probable que compte tenu de la nécessaire distance de leur implantation par rapport aux autres constructions, ces parcs éoliens soient réalisés dans de telles zones, semblable qualification peut être conférée aux installations et réseaux de chauffage urbain.

Bien davantage même, aux termes de l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme : « les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles », énumération dans laquelle on peine à faire entrer les enjeux énergétiques.

Dans les OAP dites « de secteur », ayant une vocation d'aménagement, la difficulté peut être aisément surmontée : la question des énergies renouvelables peut être traitée comme une composante de l'aménagement du secteur, justifiant qu'elle fasse l'objet d'orientations spécifiques.

Le rattachement à l'un des objets de l'article L. 151-6 apparaît en revanche moins aisé dans le cadre des OAP dites thématiques.

¹ Plus généralement des « constructions industrielles concourant à la production d'énergie » que l'arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations pouvant être réglementées par le RNU et les règlements des PLU intègre dans la catégorie des « équipements d'intérêt collectif et services publics » prévus au 4° de l'article R. 151-27 du code de l'urbanisme ; seules des « constructions industrielles » (centrales photovoltaïques au sol en particulier) pouvant toutefois recevoir cette qualification d'équipements d'intérêt collectif et non pas de panneaux installés sur la toiture de bâtiments agricoles tels des hangars, la présence de ces panneaux n'étant pas par elle-même de nature à modifier la destination agricole de ces bâtiments, quand bien même l'énergie ainsi produite serait destinée à la revente (CAA Bordeaux, 22 juin 2015, n° 13BX01623).

1°) Le traitement des énergies renouvelables dans les OAP à finalité d'aménagement

Les orientations relatives à l'aménagement d'un secteur peuvent intégrer la question des énergies renouvelables de différentes manières. Le contenu de telles orientations étant en partie déterminé par le type d'installations de production d'énergies renouvelables dont les auteurs du PLU envisagent de favoriser la mise en place.

Elles peuvent, tout d'abord, définir la localisation de certains équipements de production d'énergies renouvelables assimilables, ainsi qu'il a été observé plus haut, à des « équipements d'intérêt public » relevant des « équipements d'intérêt général », tel un réseau de chaleur.

Elles peuvent également, fixer des orientations relatives à l'implantation des constructions visant à optimiser l'utilisation de certains équipements de production d'énergies renouvelables, tels que des panneaux photovoltaïques. Un certain nombre de PLU comportent ainsi, dans leurs OAP, des dispositions prévoyant de privilégier une orientation des toitures vers le sud. Dans la même approche « bioclimatique », les OAP peuvent prévoir certaines dispositions ayant pour objet d'éviter les « masques solaires » dus en particulier aux bâtiments et plantations proches des constructions ayant vocation à supporter des panneaux photovoltaïques ou de ces panneaux eux-mêmes, et qui réduiraient leur potentiel de production d'énergies renouvelables. A titre d'exemple, il est possible de définir un périmètre d'ombre fictive autour de ces constructions et installations à l'intérieur duquel l'édification de constructions ou la plantation d'arbres de haute tige est à éviter.

En revanche, certaines dispositions répondant aux mêmes finalités n'ont pas leur place dans une OAP mais dans le règlement. Tel est le cas par exemple de règles imposant une distance entre les constructions et les arbres de grand développement pour empêcher les masques solaires à l'égard des panneaux photovoltaïques installés sur ces constructions. Il en est de même s'agissant de la fixation d'une pente de toit obligatoire aux fins de permettre l'installation de ces équipements.

De manière plus indirecte, certaines orientations peuvent contribuer à faciliter l'installation ou le raccordement à des installations de production d'énergies renouvelables ou à optimiser leur rendement. Il en est ainsi des orientations organisant la composition spatiale du secteur de sorte d'aboutir à une certaine densification urbaine et/ou à une mixité des usages qui constituent un élément favorable au raccordement à des réseaux de chaleur tout autant qu'ils contribuent à en optimiser le fonctionnement, ou encore des orientations prévoyant de privilégier la mitoyenneté des constructions pour éviter les déperditions d'énergie.

2°) Le traitement des énergies renouvelables dans les OAP thématiques

La pratique montre que l'institution d'OAP spécifiquement tournées vers la thématique des énergies renouvelable tend à se développer. Ainsi qu'il a été relevé plus haut, de telles OAP posent question au regard de la liste des objets que l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme attribue aux OAP.

En revanche, la question des énergies renouvelables peut utilement être abordée au travers d'OAP définissant des « actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur

l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, favoriser la densification et assurer le développement de la commune » en application du 1° de l'article L. 151-7.

a) **La détermination d'OAP spécifiquement tournées vers la thématique des énergies renouvelables**

Les PLU sont de plus en plus nombreux à intégrer des OAP traitant spécifiquement du thème de (ou des) énergie(s).

Utiliser une OAP pour traiter d'une source d'énergie renouvelable en particulier peut poser question. Le cas des éoliennes en constitue une illustration. Ainsi, dans une fiche du Cerema relatives aux dispositions du PLUi en matière d'éolien, il est observé que : « sur le plan juridique, l'OAP peut notamment comprendre des actions de mise en valeur de l'environnement (art. L. 151-7 et R. 151-7) » et que « par les modifications qu'elle opère sur le paysage, il paraît difficile de considérer a priori une éolienne comme une action de mise en valeur de l'environnement, sauf réflexion préalable sur l'insertion paysagère de l'éolienne », qu'ainsi « l'OAP n'est peut-être pas le document le plus adapté du PLUi pour intégrer spécifiquement un projet éolien » mais que « l'OAP pourra cependant comporter des préconisations plus larges sur le développement des énergies renouvelables en citant l'éolien, mais aussi le solaire, le bois énergie etc. » (Fiche Cerema PLUi et énergie, janvier 2017). Dans ce cas, en effet, les dispositions relatives à l'éolien s'inscrivent dans une politique plus globale, répondant à des motifs « écologiques » entendus au sens large, qui permettent de faire entrer les dispositions de l'OAP dans le cadre de l'article R. 151-7 qui habilite à intégrer dans une OAP des « dispositions portant sur la conservation ou la mise en valeur ou la requalification des éléments de paysage, quartiers, îlots, immeubles, espaces publics (...) sites et secteurs qu'elles ont identifiés ou localisés pour des motifs d'ordre (...) écologique » (M.-L. Imbert, Coralie Demazeux, Manon Gallafrio : « Climat urbain, énergie et droit de l'urbanisme – PLUi – Orientations d'aménagement et de programmation (OAP) », <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01354288>, 2016 ; M.-L. Lambert : « Les objectifs Climat-Energie dans l'OAP, colloque Aix-Marseille 2017).

De fait, le thème des énergies renouvelables est souvent appréhendé au travers d'OAP dont l'objet est plus large, dans lesquelles la question du développement des énergies renouvelables s'inscrit dans une problématique plus globale (réduction des émissions de gaz à effet de serre, lutte contre les pollutions, anticipation des aléas climatiques...) : OAP « Climat, air, énergie » (PLUi de la métropole de Nantes par exemple), OAP « Climat, air, énergie, risques et santé » (PLUi de la Métropole de Lille), OAP « transition énergétique » (PLU de Saillan) ou encore OAP « Bioclimatique ». Ce type d'OAP permet d'optimiser les effets de synergie des différentes orientations retenues (par exemple en préconisant un effort sur l'isolation des bâtiments qui permettra d'améliorer le rendement des énergies renouvelables produites).

Ces OAP peuvent comporter des orientations à l'échelle d'un quartier ou de zones (par exemple en fixant un objectif de création de micro réseaux de chaleur ou encore la mise en place d'espaces de jachère dans les zones agricoles pour la production de biomasse) ou à l'échelle du bâti (comme à titre d'exemple une orientation fixant pour objectif de rendre

systématiquement compatible tout bâtiment rénové ou construit avec la production d'énergie renouvelable)².

Là encore, il convient de veiller à ne pas intégrer dans l'OAP des dispositions qui ont vocation à figurer dans le règlement, telle que l'obligation de se raccorder à un réseau de chaleur existant³. Rien n'empêche toutefois de rappeler les dispositions édictées par le règlement dans l'OAP, ce rappel contribuant à une meilleure lisibilité et une meilleure compréhension du PLU.

Dans le même sens, il faut insister sur le fait que les OAP ne sauraient comporter d'orientations imposant aux pétitionnaires de fournir lors de leur demande d'autorisation d'urbanisme des études, documents ou justificatifs (par exemple la démonstration dans la notice descriptive du projet de ce que celui-ci favorise l'usage des EnR) non prévus par le code de l'urbanisme dans la liste des pièces devant être produites⁴. Toute disposition en ce sens doit être rédigée et regardée comme une simple recommandation dépourvue de tout effet contraignant, insusceptible de justifier un refus d'autorisation.

b) L'incidence des orientations d'OAP thématiques ayant un objet autre que les énergies renouvelables sur le développement de ces dernières

Sans même viser les installations de production d'EnR, les OAP paysagères et patrimoniales, comme celles portant sur la biodiversité et les continuités écologiques, comportent des orientations qui sont susceptibles de contraindre l'implantation de ces installations.

La question de savoir si une OAP thématique de ce type peut être utilisée comme un outil pour encadrer plus spécifiquement l'implantation d'installations d'EnR est plus délicate.

La méthode est déjà employée dans certains PLU. Ainsi, le PLUi du Val de Noye approuvé en 2020 comporte une OAP « Eoliennes » dont les orientations sont entièrement tournées vers la préservation des paysages, et articulées autour d'un « plan de paysage »⁵. La difficulté vient de ce que, dans la logique des OAP, les orientations de celles-ci doivent s'inscrire dans une dynamique positive, d'aménagement, en définissant des « actions » à mener, notamment en vue de la « conservation, la mise en valeur ou la requalification des éléments de paysage (...) ». L'objet de telles OAP porte bien sur les paysages et leur préservation/mise en valeur. Or, les OAP du type de l'OAP « Eoliennes » mentionnée ont en définitive pour objet de définir les localisations possibles (et donc les localisations exclues) des éoliennes, en fonction des éléments de paysage : le paysage n'est alors que le motif d'une réglementation des éoliennes, non l'objet même de l'OAP. Sauf à considérer les éoliennes comme un élément de paysage, ce qui serait envisageable s'il s'agissait de traiter des éoliennes déjà existantes et des actions à mener pour contribuer à la préservation des paysages (par exemple avec des actions de

² Voir à titre d'exemple, sur l'appréhension des différentes échelles de traitement des EnR par les OAP, l'OAP « Climat, air, énergie, risques et santé » du PLUi de la métropole de Lille.

³ Sur la distinction entre les OAP et le règlement et les traductions de cette distinction sur le contenu des OAP, voir les fiches sur les OAP.

⁴ On rappellera à cet égard que l'article L. 300-1-1 du code de l'urbanisme impose que toute action ou opération d'aménagement soumise à évaluation environnementale fasse l'objet 'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en EnR.

⁵ V. annexe 1

forestation), le recours à une OAP de ce type est plus contestable s'il s'agit d'encadrer l'implantation future de nouvelles éoliennes.

Il paraît donc préférable d'avoir recours à des dispositions qui permettent d'aboutir au même résultat, en particulier celles du nouvel article L. 151-42-1 (V. infra) ou celles de l'article L. 151-19 qui permettent d' « identifier et localiser les éléments de paysage (...) à protéger, à conserver, à mettre en valeur (...) et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation, leur conservation ou leur restauration ».

4. Règles du règlement ayant une incidence sur les énergies renouvelables

Le zonage peut en lui-même limiter ou favoriser l'implantation d'installations de production d'EnR. Et, dans les zones où ces installations peuvent être autorisées, différentes dispositions du règlement peuvent inciter voire contraindre à en prévoir dans les projets de construction ou d'aménagement, ou au contraire y faire obstacle.

1°) Localisation des installations de production d'énergies renouvelables

a) Des possibilités d'implanter des installations d'EnR dans les zones A et N

- En application de l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme, dans les zones agricoles, naturelles et forestières, le règlement peut :

« 1° Autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ».

Des constructions industrielles concourant à la production d'énergie pouvant être regardées comme des « équipements collectifs » peuvent donc être autorisées dans ces zones, à la condition de ne pas être incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels ou des paysages ;

La condition tenant à la compatibilité avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain s'apprécie en examinant « si le projet permet l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière significative sur le terrain d'implantation du projet, au regard des activités qui sont effectivement exercées dans la zone concernée du plan local d'urbanisme ou, le cas échéant, auraient vocation à s'y développer en tenant compte de la superficie de la parcelle, de l'emprise du projet, de la nature des sols et des usages locaux » (CE, 8 févr. 2017, n° 395464, *Ministère du Logement et de l'Habitat durable c/ Société Photosol* : BJDU 3/2017, p. 156, concl. Decout-Paolini R., obs. X. D. L. : relativement en l'espèce à un projet de construction d'une « ferme solaire » de 26 ha comportant plus de 46 000 panneaux photovoltaïques).⁶ Ainsi, répond à cette condition un projet de centrale photovoltaïque situé sur

⁶ V. également Decout-Paolini R., « Comment apprécier l'absence d'incompatibilité d'un projet de parc photovoltaïque avec l'exercice d'une activité agricole ? », *RDI* 2017, p. 246.

des prairies d'élevage dès lors qu'une activité agricole sera maintenue, constituée par la poursuite d'un élevage d'alpagas et l'installation d'une activité apicole en créant des prairies mellifères sur une partie des terrains et qu'il n'est pas établi que l'activité pastorale envisagée, susceptible de permettre une extension du troupeau d'alpagas, serait incompatible avec l'implantation de la centrale, laquelle a pris en compte les caractéristiques de l'élevage existant en surélevant la hauteur minimale sous les panneaux (CAA Bordeaux, 15 mars 2018, n° 16BX02223).

- Des installations de production d'EnR peuvent également être admises sur les bâtiments à destination agricole ou abritant des activités qui constituent le prolongement de l'acte de production.

Pour rappel, aux termes des articles R. 151-23 (pour les zones A) et R. 151-25 (pour les zones N), peuvent être admises dans les zones A et N : « *Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole (et forestière en zone N) ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole* ».

Et l'article L. 151-11 prévoit que : « *II.- Dans les zones agricoles ou forestières, le règlement peut autoriser les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. L'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.* »

Or, la jurisprudence adopte une jurisprudence favorable aux dispositifs de production d'énergies renouvelables qui n'entrent pas dans la catégorie des « équipements collectifs » en admettant que leur installation sur les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage de matériel agricole ne remet pas en cause la destination agricole avérée de ces constructions (CE, 12 juillet 2019, n° 422542, relativement en l'espèce à un permis de construire une serre de production maraîchère équipée de panneaux photovoltaïques sur une partie de la toiture destinés à produire de l'électricité). Cette solution est transposable à toute construction autorisée en zone A ou N lorsque les dispositifs de production d'énergie renouvelable y sont intégrés (par exemple en application du II de l'article L. 151-11 les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, les conditions auxquelles l'autorisation d'édifier ces constructions et installations est subordonnée devant alors à notre sens logiquement s'étendre aux dispositifs de production d'EnR qui leur sont intégrés).

- Equipements de production d'EnR dans le STECAL

L'article L. 151-13 prévoit que : « *Le règlement peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisés : 1° Des constructions (...)* », après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, en précisant les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur

insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone, et en fixant les conditions relatives aux raccordements aux réseaux publics, ainsi que les conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité auxquelles les constructions doivent satisfaire.

Le code de l'urbanisme ne comportant pas de restriction particulière quant à la nature des « constructions » pouvant être admises dans les STECAL, il n'est pas exclu de pouvoir y prévoir des équipements de production d'EnR, plus particulièrement ceux qui ne pourraient être considérés comme des équipements collectifs visés par le 1° de l'article L. 151-11 ou qui n'auraient pas vocation à être intégrés à des constructions ou installations à destination agricole ou liés à cette activité sur le fondement des articles L. 151-11 II et R. 151-23.

Certains PLU comportent ainsi des STECAL « Energies renouvelables » (V. à titre d'exemples le PLUi de l'agglomération de Laval, où ces STECAL ont plus particulièrement vocation à accueillir des centrales photovoltaïques, et le PLUi de la communauté de communes du pays de Pouzauges prévoyant des STECAL pour l'énergie éolienne et pour l'énergie photovoltaïque).

b) Dispositifs de production d'EnR en zone U

En zone U, la réalisation d'installations de production d'EnR peut être contrainte par la proximité d'habitations ou l'existence de protections patrimoniales (monuments historiques en co-visibilité, site patrimonial remarquable). A titre d'exemple, la législation sur les ICPE elle-même exclut l'implantation d'éoliennes de grande envergure dans ces hypothèses.

Les zones U auront donc plutôt vocation à accueillir des dispositifs de production d'EnR domestiques (éoliennes de petite envergure, panneaux photovoltaïques sur les bâtiments) ou des installations pour lesquelles, au contraire, la densité de constructions sera un atout (réseaux de chaleur ou de froid).

Le règlement peut alors prévoir des règles permettant de garantir la bonne insertion de ces dispositifs dans leur environnement : soit en subordonnant leur admission en zone U à la

condition générale de leur intégration harmonieuse à la construction et à leur environnement soit en imposant des conditions plus fines⁷.

Il peut également prévoir des dispositions favorisant l'installation de ces dispositifs, par exemple en autorisant en dépassement des hauteurs maximales fixées les éléments et locaux techniques liés la production d'EnR (éoliennes, panneaux solaires).

c) Dispositifs de production d'EnR en zone AU

La possibilité d'admettre des installations de production d'EnR renouvelables dépend assez largement du type d'urbanisation choisi pour la zone.

Mais, sur le principe, rien ne l'interdit.

2°) Règles relatives aux EnR

De nombreuses règles du PLU sont susceptibles d'avoir une incidence indirecte sur le potentiel de développement des installations de production d'EnR sur le territoire. Tel est le cas des règles déterminant la densité de construction, qui sont susceptibles d'augmenter la demande énergétique dans certains secteurs et d'optimiser la production d'EnR dans ces secteurs, par exemple pour les réseaux de chaleur ou de froid. Il en est de même des règles favorisant la mixité des usages ou l'habitat collectif. A l'inverse, certaines règles sont susceptibles de freiner le développement des EnR, par exemple celles relatives aux éléments de paysage à conserver ou à mettre en valeur (C. urb., art. L. 151-19°) ou encore à l'aspect extérieur des constructions. A ce dernier égard toutefois, il convient de rappeler que l'article L. 111-16 permet d'écarter l'application à des demandes de permis de construire ou d'aménager les règles relatives à l'aspect extérieur des constructions des PLU qui s'opposeraient à l'installation de dispositifs de production d'énergie renouvelable. D'autres dispositions du code de l'urbanisme permettent de la même manière à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme de déroger aux règles du PLU, voire d'écarter celles-ci, pour permettre l'installation de dispositifs de production d'énergie renouvelable. A ce titre, l'article L. 152-5 permet au stade de la délivrance d'une autorisation de déroger aux règles fixées par les plans locaux d'urbanisme pour « 4° L'installation d'ombrières dotées de procédés de production d'énergies renouvelables situées sur des aires de stationnement ». Également, l'article L.111-18-1 qui, le cas échéant en dérogation des dispositions du PLU si elles ne le permettent pas, « aux nouvelles constructions

⁷ A titre d'exemple le PLUi de l'agglomération de Laval comporte des règles prévoyant en zone U que : « L'intégration de surfaces destinées à la captation de l'énergie solaire est autorisée en façade sous réserve qu'elles fassent partie de l'expression architecturale de la construction.

Les dispositifs de production d'énergies renouvelables (notamment les capteurs solaires) sont interdits en façade sur emprise publique et sur voie.

Concernant l'implantation sur les toitures, les capteurs solaires devront être :

- dans le plan de toiture, parallèle à celle-ci ;
- regroupés en un seul champ, par pan de toiture ;
- d'une forme géométrique simple.

La surimposition par rapport à la toiture est autorisée.

Lors d'une implantation de capteurs solaires en toiture terrasse, ils devront être disposés de manière à limiter leur impact visuel (recul suffisant, masquage des structures de support, composition avec des éléments du bâti). »

soumises à une autorisation d'exploitation commerciale, aux nouvelles constructions de locaux à usage industriel ou artisanal, d'entrepôts, de hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale ainsi qu'aux nouveaux parcs de stationnement couverts accessibles au public » d'intégrer soit « procédé de production d'énergies renouvelables, soit un système de végétalisation (...) soit tout autre dispositif aboutissant au même résultat ».

Quant aux habilitations directes à réglementer dans le domaine des énergies renouvelables au sein du règlement, ainsi qu'il a été observé plus haut celles-ci, sont peu nombreuses.

a) Les emplacements réservés

Le PLU peut instituer des emplacements réservés pour des équipements de production d'EnR susceptibles d'être qualifiés d' « installations d'intérêt général » à créer ou à modifier (C. urb., art. L. 151-41, 2°)⁸. Il doit alors préciser « les collectivités, services et organismes publics bénéficiaires » (C. urb., art. R. 151-34, 4°).

Si l'auteur du PLU n'est pas en mesure de délimiter précisément l'emplacement de ces installations et/ou d'identifier le porteur de projet, il peut recourir aux dispositions du dernier alinéa de l'article L. 151-41 qui permet, dans les zones urbaines et à urbaniser, d'instituer « des servitudes consistant à indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des (...) installations d'intérêt général (...) à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements ».

b) Les règles fixant des obligations en matière énergétique

L'article L. 151-21 concerne directement les constructions et installations de production d'EnR, qui dispose que « le règlement peut définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit. A ce titre, il peut imposer une production minimale d'énergie renouvelable, le cas échéant, en fonction des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés. Cette production peut être localisée dans le bâtiment, dans le même secteur ou à proximité de celui-ci ».

Également, l'article L. 151-39 qui permet au règlement de « fixer les conditions de desserte par les voies et réseaux de terrains susceptibles de recevoir des constructions ou de faire l'objet d'aménagements » peut fonder une obligation de raccordement à des réseaux de production d'EnR tels que des réseaux de chaleur.

c) Les règles incitatives : les bonus de constructibilité pour les constructions à haute performance énergétique

En application du 3° de l'article L. 151-28, le règlement du PLU peut prévoir « dans les zones urbaines ou à urbaniser, un dépassement des règles relatives au gabarit qui peut être modulé mais ne peut excéder 30%, pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou

⁸ Ces emplacements réservés peuvent également être utilisés pour anticiper les aménagements accompagnant l'implantation d'installations de production d'EnR, tels que les voies d'accès à des éoliennes.

environnementale ou qui sont à énergie positive ». Un décret du 28 juin 2016 modifié par le décret n° 2021-1004 du 29 juillet 2021 et un arrêté du 12 octobre 2016⁹ précisent les conditions à remplir pour bénéficier du dépassement des règles de constructibilité ainsi prévues (CCH, arts R. 171-1 s.)¹⁰.

d) La localisation des secteurs où l'implantation d'éoliennes est soumise à conditions

Le code de l'urbanisme autorise les auteurs du PLU a « délimiter les secteurs dans lesquels l'implantation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent est soumise à conditions, dès lors qu'elles sont incompatibles avec le voisinage habité ou avec l'usage de terrains situés à proximité ou qu'elles portent atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion des installations dans le milieu environnant ». Il habilite par là-

⁹ V. CE, 26 juillet 2018, n° 409460, Sté Muller Services.

¹⁰ Les dispositions réglementaires étaient initialement codifiées à l'article R. 111-21 du CCH.

Ces dispositions sont évidemment de nature à favoriser l'utilisation de dispositifs de production d'EnR. Ainsi, notamment, l'article R. 171-4 du CCH précise que « I. - Est réputée à énergie positive une construction qui vise l'atteinte d'un équilibre entre sa consommation d'énergie non renouvelable et sa production d'énergie renouvelable injectée dans le réseau, dont le bilan énergétique est inférieur à un seuil défini par arrêté, qui peut être modulé en fonction de la localisation, des caractéristiques et de l'usage de la construction. »

même à fixer ces conditions dans le règlement (C. urb., art. L. 151-42-1), ces conditions devant être logiquement en lien avec les motifs pouvant justifier la délimitation de ces secteurs.

Il convient d'observer que ces dispositions ne permettent que de soumettre l'implantation des éoliennes à conditions, et non pas de les interdire dans les secteurs délimités.

