

## PLU ET ENERGIES RENOUVELABLES

*Frédéric Rolin*

*Soazic Marie*

### Fiche 1

#### INTRODUCTION : UN TRAITEMENT LIMITE DANS LE PLU

**Le développement des énergies renouvelables<sup>1</sup> répond à une double nécessité.** Il contribue, tout d'abord, à la lutte contre le réchauffement climatique. Il participe, ensuite, d'une politique visant à maîtriser les circuits d'approvisionnement et le coût des énergies, dans un contexte de dépendance aux énergies fossiles importées dont la guerre en Ukraine n'a fait que révéler davantage encore les graves inconvénients.

Il s'inscrit dans une politique énergétique globale dont les objets sont fixés à l'article L. 100-1 du code de l'énergie et qui pour répondre à l'urgence écologique et climatique doit poursuivre un certain nombre d'objectifs listés à l'article L. 100-4 du même code, dont celui de : « porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 33 % au moins de cette consommation en 2030 ; à cette date, pour parvenir à cet objectif, les énergies renouvelables doivent représenter au moins 40 % de la production d'électricité, 38 % de la consommation finale de chaleur, 15 % de la consommation finale de carburant et 10 % de la consommation de gaz ».

A cette fin, l'article L. 100-1 A du code de l'énergie, introduit par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat et modifié par la loi Climat et résilience du 22 août 2021, prévoit que : « Avant le 1er juillet 2023, puis tous les cinq ans, une loi détermine les objectifs et fixe les priorités d'action de la politique énergétique nationale pour répondre à l'urgence écologique et climatique », chaque loi devant préciser, notamment, les objectifs de développement des énergies renouvelables.

---

<sup>1</sup> L'énergie renouvelable définie comme « une énergie produite à partir de sources non fossiles renouvelables, à savoir l'énergie éolienne, l'énergie solaire thermique ou photovoltaïque, l'énergie géothermique, l'énergie ambiante, l'énergie marémotrice, houlomotrice et les autres énergies marines, l'énergie hydroélectrique, la biomasse, les gaz de décharge, les gaz des stations d'épuration d'eaux usées et le biogaz (C. énergie, art. L. 211-2). Le même article du code de l'énergie précise, d'une part, que : « L'énergie ambiante est l'énergie thermique naturellement présente et l'énergie accumulée dans un environnement fermé, qui peut être emmagasinée dans l'air ambiant, hors air extrait, dans les eaux de surface ou dans les eaux usées » ; d'autre part, que : « La biomasse est la fraction biodégradable des produits, des déchets et des résidus d'origine biologique provenant de l'agriculture, y compris les substances végétales et animales, de la sylviculture et des industries connexes, y compris la pêche et l'aquaculture, ainsi que la fraction biodégradable des déchets, notamment les déchets industriels ainsi que les déchets ménagers et assimilés lorsqu'ils sont d'origine biologique ».

La France accuse toutefois un retard dans les objectifs qu'elle s'est fixés : ainsi, en 2021, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie était de 19,3%<sup>2</sup>.

Compte tenu de l'urgence à augmenter la part de ces énergies, une instruction du Gouvernement en date du 16 septembre 2022<sup>3</sup> a été diffusée pour donner aux services déconcentrés un certain nombre de lignes directrices permettant d'anticiper l'organisation de la répartition et du délestage de la consommation de gaz naturel et d'électricité dans la perspective du passage de l'hiver 2022-2023 mais aussi, à plus long terme, pour rappeler les objectifs nationaux en matière d'accélération du déploiement des énergies renouvelables. Cette instruction fait indirectement référence au rôle que peuvent jouer les documents d'urbanisme en la matière, en invitant plus particulièrement les préfets à partager des données sur les zones paraissant au plan technique les plus propices aux implantations des énergies renouvelables, dans le cadre notamment du « porter à connaissance », et à faire preuve d'une grande vigilance à l'égard des documents d'urbanisme introduisant des interdictions générales et absolues d'implantation de projets d'énergies renouvelables.

Il est vrai que la loi Grenelle II de 2010 a introduit à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme alors en vigueur « la production énergétique à partir de sources renouvelables » parmi les éléments dont les SCOT, les PLU et les cartes communales devaient déterminer les conditions, disposition désormais reprise à l'article L. 101-2 sous la forme d'un des objectifs à atteindre par « l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme ».

Les documents d'urbanisme, dont le PLU, ont donc l'obligation de comporter des dispositions de nature à favoriser la production d'énergie renouvelable.

**Pourtant force est de constater que les dispositions du code de l'urbanisme qui traitent du régime urbanistique des sources d'énergies renouvelables sont peu nombreuses, et c'est encore plus vrai pour les dispositions applicables aux plans locaux d'urbanisme.**

L'inventaire est en est vite fait.

Il s'agit, en premier lieu, de dispositions qui permettent aux auteurs du PLU d'imposer le respect de performances énergétiques et environnementales renforcées. Ainsi, l'article L151-21 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 ».

---

<sup>2</sup> Ministère de la transition énergétique : Chiffres clés des énergies renouvelables- Edition 2022, [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CGDD\\_A6\\_CHIFFRES\\_CLES\\_EnR\\_2022\\_v3\\_010922\\_GB\\_signets.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CGDD_A6_CHIFFRES_CLES_EnR_2022_v3_010922_GB_signets.pdf)

<sup>3</sup> Instruction du Gouvernement du 22 septembre 2022 relative à l'organisation de la répartition et du délestage de la consommation de gaz naturel et d'électricité dans la perspective du passage à l'hiver 2022-2023 et à l'accélération du développement des projets d'énergie renouvelable, NOR ENER2226074C.

Il s'agit, en deuxième lieu, de la possibilité consacrée par la loi 3DS du 21 février 2022 de délimiter dans le règlement du PLU « les secteurs dans lesquels l'implantation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent est soumise à conditions », et par là-même à fixer ces conditions (C. urb., art. L. 151-42-1).

Il s'agit, en dernier lieu, de dispositions qui permettent 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'énergies renouvelables.

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 ».

L'article L. 111-16 dispose, quant à lui, que « nonobstant les règles relatives à l'aspect extérieur des constructions des plans locaux d'urbanisme... le permis de construire ou d'aménager ou la décision prise sur une déclaration préalable ne peut s'opposer à l'utilisation (...) à l'installation de dispositifs favorisant (...) la production d'énergie renouvelable, y compris lorsque ces dispositifs sont installés sur les ombrières des aires de stationnement ». Et enfin l'article L.111-18-1 qui impose, le cas échéant en dérogation des dispositions du PLU si elles ne le permettent pas, « aux nouvelles constructions 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 un « procédé de production d'énergies renouvelables, soit un système de végétalisation (...) soit tout autre dispositif aboutissant au même résultat ».

Force est donc de constater que ces dispositions n'imposent que peu de contraintes aux auteurs d'un plan local d'urbanisme, ne constituent pas la trame d'une politique générale d'urbanisme en la matière et ne manifestent pas une particulière ambition.

**Comment peut-on expliquer cette situation ?** Elle tient en premier lieu à ce qu'une part importante du régime juridique des installations énergétiques est définie non pas par le code de l'urbanisme mais par le code de l'énergie et dans certains cas (notamment pour les installations de production d'énergie éolienne ou de méthanisation) par le droit des installations classées pour la protection de l'environnement, de sorte que le droit et le code l'urbanisme ne jouent pas un rôle essentiel en la matière.

Elle tient en deuxième lieu à ce que la logique du dispositif mis en place confie le rôle essentiel de définition des politiques en matière d'énergie renouvelable aux SRADDET à l'échelon régional, et que par suite, les SCOT et les PLU ont vocation, dans un rapport de compatibilité à mettre en œuvre les « règles générales » de ce document, conformément aux dispositions de l'article L. 4251-3 du CGCT. Cela étant, outre les incidences sur le contenu du PLU, par le truchement du SCOT, des orientations du SRADDET en la matière, le PLU doit également être compatible avec le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) prévu à l'article L. 229-36 du code de l'environnement (C. urb., art. L. 131-5), dont le SCOT peut tenir lieu.

Elle tient enfin à ce que si les installations d'énergie renouvelables présentent certaines caractéristiques propres, elles obéissent pour le reste au régime général des documents d'urbanisme que ce soit pour la protection des sites et paysages ou pour les règles

d'implantation ou de hauteur. Ainsi, s'il n'existe pas un droit spécial clairement structuré des énergies renouvelables dans le régime juridique des plans locaux d'urbanisme, il existe en revanche un droit de l'application aux installations de production d'énergies renouvelables, des règles générales des plans locaux d'urbanisme, et c'est celui-ci qui sera principalement examiné dans les analyses suivantes.

Par ailleurs, les installations d'énergies renouvelables étant soumises au respect des règles d'urbanisme s'imposant aux constructions, ouvrages, installations, leur implantation peut se heurter à certaines règles autres que celles du PLU, telles celles imposées par les lois littoral et montagne en particulier.