

## >> **PLU ET ÉNERGIE**

Jean-Philippe Brouant

### Fiche 3

#### LA PRISE EN COMPTE PAR LE RÈGLEMENT DE LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE ET DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

Même s'il n'est pas actuellement possible d'imposer le recours aux énergies renouvelables ou refuser un permis de construire sur la base du PLU, les rédacteurs de ce document peuvent faire en sorte de ne pas empêcher la réalisation de ces équipements, voire de les encourager.

### 1. **Les règles relatives à la nature de l'occupation des sols**

Les constructions liées aux énergies renouvelables ou aux économies d'énergie présentent-elles des particularités en matière d'occupation des sols ?

Il semble qu'il soit nécessaire de distinguer deux choses : d'une part les constructions qui ont recours à des dispositifs particuliers en matière d'énergie renouvelable ou d'isolation et qui, en tant que telles, ne présentent aucune singularité par rapport à d'autres constructions, et d'autre part les installations de production d'énergie électrique de type ferme éolienne<sup>1</sup> ou centrale solaire qui se présentent comme des ouvrages particuliers. Il paraît possible de considérer que les ouvrages de production d'énergies renouvelables sont, parmi les catégories de destinations mentionnées par l'article R. 123-9, des constructions d'intérêt collectif qui peuvent bénéficier de prescriptions particulières dans le PLU (absence de hauteur, etc.). Toutefois cette qualification ne peut être retenue que pour les équipements produisant une énergie destinée à être revendue, ce qui exclut les équipements dédiés à une autoconsommation.

C'est uniquement à propos des équipements de production que se pose une série de questions sur la réglementation opérée par le PLU en matière d'occupation du sol. Le PLU peut-il interdire la construction de ces ouvrages sur certaines parties du territoire ?

La question de l'interdiction concerne surtout les éoliennes ; en zones U et AU, il peut paraître justifié d'interdire la construction pour des motifs liés aux nuisances et aux risques pour la sécurité que peuvent présenter ces équipements<sup>2</sup>. À titre de comparaison, la jurisprudence permet de se fonder sur l'article R. 111-2 pour annuler la délivrance d'un permis pour l'établissement d'éoliennes en invoquant

<sup>1</sup> À la suite de l'ordonnance de 2005 et du décret du 5 janvier 2007, la construction d'une éolienne de moins de 12 mètres n'est soumise à aucune formalité. En revanche, les éoliennes de plus de 12 mètres sont soumises à permis de construire.

<sup>2</sup> Rappelons que les dispositions du RNU relatives à la sécurité et à l'atteinte au paysage sont applicables même dans les communes dotées d'un PLU.

le risque pour la sécurité<sup>3</sup> : il en va de même pour l'atteinte au paysage (art. R. 111-21) qui peut justifier un refus de permis<sup>4</sup>.

Ainsi un certain nombre de PLU interdisent en zone U « *les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent* ». D'autres autorisent sous conditions, en zone U, les installations nécessaires au service public ou d'intérêt collectif telles que pylônes, postes électriques, réservoirs d'eau, éoliennes, ouvrages de production d'énergie...

En zone A, il paraît possible d'envisager l'implantation d'éoliennes puisque peuvent être autorisées, au titre de l'article R. 123-7, les constructions « *nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif* ». Encore faut-il que l'énergie produite ne soit pas destinée à une autoconsommation<sup>5</sup>. En ce sens, certains PLU posent problème lorsqu'ils prévoient, parmi les occupations ou utilisations du sol admises sous conditions, les éoliennes « *à condition que leur usage soit uniquement lié aux besoins de la construction (éoliennes individuelles)* ».

En zone N, contrairement à ce qui est prévu pour les zones A, les constructions ne sont pas par principe interdites par l'article R. 123-8. À propos d'une zone naturelle protégée, un PLU admet « *les ouvrages de production électrique d'énergies renouvelables après étude d'impact* ».

Concernant les articles 2 des règlements, il peut être intéressant de s'arrêter aux occupations et utilisations des sols admises sous conditions particulières. Peut-on, notamment dans des zones soumises à restrictions en matière de construction, n'autoriser que les constructions ayant recours par exemple aux énergies renouvelables ? On pourrait considérer que, compte tenu des caractéristiques de la zone en question (zone particulièrement ensoleillée ou exposée au vent, présence d'une source géothermique...), les constructions ne seront autorisées

---

<sup>3</sup> « [...] les juges du fond ont relevé qu'il était établi que des ruptures de pales ou, dans une moindre mesure, de mâts étaient survenues dans un rayon de 300 m et qu'un tel risque existait dans un rayon de 500 m ; qu'ils ont ensuite appliqué ce critère aux projets d'implantation d'éoliennes en tenant compte de la topographie des lieux, ce qui les a conduit à annuler les autorisations relatives à des projets situés à l'intérieur d'un périmètre regardé comme définissant la zone de risque [...] » : CE 6 nov. 2006, Assoc. pour la protection des paysages exceptionnels du Mezenc, req. n°281072.

<sup>4</sup> « [...] compte tenu de l'intérêt qui s'attache à la préservation de ce paysage naturel typique, l'implantation de la ferme éolienne qui ne contribuerait pas, en l'espèce, à renforcer l'identité des lieux, serait visible de loin et sous de nombreux angles, porterait par ses dimensions et sa localisation, une atteinte au caractère et à l'intérêt de ce paysage qui ne pourrait être compensée » : CAA Douai, 16 nov. 2006, Sté française d'éoliennes, req. n°05DA00480. *Contra* : « [...] qu'il ressort des pièces du dossier que les machines groupées par petites unités seront édifiées dans une zone de plaine au milieu d'espaces largement cultivés ; qu'il n'apparaît pas que ces implantations qui ménagent des espaces de rupture entre les fermes éoliennes provoqueront un phénomène de densification excessive ou de saturation visuelle ou que n'auraient pas été prises en considération les caractéristiques des paysages d'accueil, lesquels ont été classés au schéma régional éolien dans la catégorie des paysages à identité moindre ou modéré et présentent ainsi des conditions favorables pour la mise en œuvre d'un programme éolien » : CAA Douai, 16 nov. 2006, SA Infinivent, req. n°05DA01404.

<sup>5</sup> Position affichée par le ministère de l'équipement dans la circulaire du 10 septembre 2003 relative à la promotion de l'énergie éolienne terrestre.

que sous réserve de valoriser au maximum le potentiel énergétique. Signalons toutefois qu'aucun des PLU examinés n'envisage cette possibilité.

## 2. Les règles relatives aux conditions d'occupation des sols

### 2.1. Les conditions relatives au terrain

S'agissant de ce premier élément, il semble que l'article 3 relatif aux accès et à la voirie, ainsi que l'article 5 qui concerne la superficie minimum du terrain ne puissent guère être mobilisables sur le thème de l'énergie.

En revanche, les auteurs du PLU peuvent s'appuyer sur l'article 4, relatif à la desserte par les réseaux publics d'eau, d'électricité et d'assainissement. L'article 4 d'un PLU par exemple précise que « *lorsqu'il existe des périmètres prioritaires de raccordement à des réseaux de distribution de chaleur ou de froid, le raccordement à ces réseaux peut être imposé à tout bâtiment, local ou installation soumis à une autorisation de construire situé à l'intérieur de ces périmètres. Le recours à la géothermie est autorisé* ». Cela étant, il faut préciser que ce n'est pas le PLU en tant que tel qui permet d'imposer le raccordement à un réseau de distribution particulier, mais la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie. À partir du moment où le réseau de chaleur d'une collectivité bénéficie d'un classement – dont la procédure a été simplifiée par la loi ENL du 13 juillet 2006 –, les collectivités peuvent imposer le raccordement au réseau dans les périmètres de développement prioritaires. La loi précise que ces « *périmètres doivent être compatibles avec les dispositions des documents d'urbanisme en vigueur* ». 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.

### 2.2. Les conditions relatives au projet

C'est grâce à la définition des règles relatives au projet que les auteurs du PLU bénéficient de marges de manœuvre pour inciter et faciliter le recours aux équipements en matière d'énergie.

En premier lieu, les règles relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques, par rapport aux limites entre deux propriétés et aux constructions les unes par rapport aux autres (art. 6, 7 et 8) peuvent être mobilisées. Un PLU examiné autorise, exclusivement « *à l'intérieur des marges de recul* », les balcons, éléments de décor architecturaux, débords de toitures et « *les dispositifs nécessaires à l'utilisation des énergies renouvelables (tels que les capteurs d'énergie solaire), chacun n'excédant pas 50 cm de profondeur par rapport au nu de la façade...* ». Dans le même esprit, il est indiqué que pour les projets à destination d'habitation comportant plusieurs constructions, dont la SHON totale est supérieure ou égale à 800 mètres carrés, le choix d'implantation des constructions dépend « *du parti d'aménagement retenu notamment au regard des préoccupations en matière d'économie d'énergie (orientation des constructions) [...]* ».

L'utilisation des distances de prospect, justifiées par une volonté d'exposer les bâtiments au soleil ou d'éviter les zones d'ombres sur les bâtiments, semble poser un peu plus de difficultés. M. Prieur préconise la création dans le PLU d'une « *servitude d'ensoleillement qui se traduirait pour chacun des bâtiments par un périmètre d'ombre fictive garantissant le fonctionnement normal des capteurs solaires* »<sup>6</sup>. Ces règles permettraient d'empêcher que des « *maisons nouvelles confisquent le rayonnement solaire utilisé en tant qu'énergie par des maisons existantes* ». On peut cependant s'interroger sur la validité de l'institution d'une servitude réservée à quelques habitants.

L'article 9 qui concerne l'emprise au sol ne paraît pas exploitable. En revanche, l'article 10 relatif à la hauteur peut être utilisé en vue d'indiquer que les éléments techniques utilisés sur le toit ne rentrent pas dans le calcul de la hauteur maximale. Ainsi, dans un sens incitatif, un PLU précise : « *Les éléments techniques tels que cheminées, locaux d'ascenseur, dispositifs nécessaires à l'utilisation des énergies renouvelables tels que les capteurs d'énergie solaire [...] ne sont pas pris en compte dans le calcul des hauteurs HF et HT sous réserve du respect des dispositions de l'article 11* ». On peut indiquer qu'il a été jugé qu'une configuration technique retenue en vue d'économiser l'énergie peut bénéficier d'une dérogation aux règles de hauteur au titre des dérogations autorisées par le POS « *pour des dépassements ponctuels dus à des exigences techniques ou fonctionnelles* »<sup>7</sup>.

Enfin les règles relatives à l'aspect extérieur des constructions (art. 11) posent un certain nombre de difficultés. En règle générale, l'article 11 du règlement du PLU offre une marge de manœuvre aux autorités locales pour encadrer le choix des matériaux : quelques réponses ministérielles rappellent cependant que le pouvoir de prescrire ou d'interdire l'emploi de certains matériaux dans un souci d'esthétique se heurte à la liberté du commerce et de l'industrie et au principe d'égalité entre commerçants<sup>8</sup>. Et le fait d'obliger les constructeurs à recourir à tel type de matériau faisant preuve d'une meilleure performance énergétique pose les mêmes problèmes.

Cela étant, l'article 11 du règlement peut présenter une rédaction incitative. Il peut admettre des dérogations aux règles destinées à harmoniser l'esthétique des constructions. Ainsi, l'article UG 11.1.3 4° d'un PLU précise que « *le recours à des matériaux et des mises en œuvre innovantes en matière d'aspect et de techniques de construction, liés, par exemple, au choix d'une démarche relevant de la Haute Qualité Environnementale des constructions ou de l'utilisation d'énergie renouvelable, est admis* ». En revanche, lorsque l'article 11 de la zone U d'un autre PLU prévoit que « *les projets participeront par leur architecture à la mise en œuvre des objectifs de haute qualité environnementale : orientation des façades et des surfaces extérieures, dimensions et performance thermique*

---

<sup>6</sup> M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Dalloz 2004, p. 733. Dans le même sens, voir M. Prieur, L'habitat solaire et la nécessaire adaptation du droit de l'urbanisme et de la construction *RJE* 1979, n°4, p. 270-275.

<sup>7</sup> CE 17 févr. 1987, Communes de Vourles, req. n°140357.

<sup>8</sup> À propos du fait de prescrire le recours systématique au bois (rép. min., *JOAN Q* 26 avr. 1982, p. 11771) ou d'imposer une marque de matériau en fixant des caractéristiques chimiques ou mécaniques déterminées (rép. min., *JO Sénat* 8 nov. 1994). Concernant le recours au bois, on peut signaler que l'article L. 224-1 V du code de l'environnement prévoit qu'un « *décret en conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles certaines constructions nouvelles doivent comporter une quantité minimale de matériaux en bois* ».

*des ouvertures et occultations, isolation par l'extérieur, capteurs solaires, etc. »*, cette formulation pose des difficultés car elle semble faire du respect de ces prescriptions une condition de délivrance du permis.

En ce qui concerne les capteurs solaires, on peut signaler un contentieux relatif à un POS dont l'article UC 11 disposait en matière de tuiles : « *les couvertures doivent être de type canal ou rondes, tuiles romanes ; tout autre élément de couverture est interdit à l'exception des éléments destinés à capter l'énergie solaire* » ; à propos d'un projet de réaliser la couverture de la véranda par un revêtement en polycarbonate, le juge estime « *qu'un tel matériau n'est pas au nombre de ceux qui sont autorisés par les dispositions de l'article UC 11 précité et ne saurait, du seul fait de ses propriétés calorifères, être regardé comme un élément destiné à capter l'énergie solaire au sens de cet article* »<sup>9</sup>.

### 2.3. Les conditions relatives aux équipements d'accompagnement

Sans avoir d'incidences directes sur la promotion des énergies renouvelables, l'article 12 du règlement relatif au stationnement peut jouer sur la place de l'automobile dans la ville et la promotion des modes de déplacements non polluants. À titre d'exemple, un PLU fait une distinction, en ce qui concerne l'obligation de réaliser des aires de stationnement, entre les constructions selon qu'elles sont ou non en périmètre tramway. De même, le règlement d'un autre PLU impose la réalisation d'aires pour les véhicules non motorisés (local à vélos).

Enfin l'article 13 relatif aux obligations imposées en matière de plantations peut être utile en vue de créer des zones ombragées et protégées du vent.

---

<sup>9</sup> CAA Marseille, 20 sept. 2001, M. Mear, req. n°98MA01 862.