



CLIMAT & ENERGIE

ACCÉLÉRER LA PRODUCTION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

Telle est l'ambition affichée par le législateur dans la loi du 10 mars 2023 dont la promulgation résulte tout autant de la nécessité de déployer les moyens permettant la production massive d'énergie décarbonée et de contenir une hausse des températures, que de répondre à l'impératif de souveraineté énergétique. Le code de l'urbanisme prend évidemment sa part dans la mise en œuvre de ce texte dont les principales mesures sont la délimitation de « zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables » et le développement de l'agrivoltaïsme.

SOMMAIRE

PLANIFIER LE DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES	P.2
L'identification des zones d'accélération	p.2
LES ÉVOLUTIONS APPORTÉES AUX DOCUMENTS D'URBANISME	P.5
Des documents d'urbanisme complétés	p.5
Booster les procédures d'évolution des documents d'urbanisme	p.6
LES PRINCIPALES MESURES EN FAVEUR DE L'ÉNERGIE SOLAIRE THERMIQUE, PHOTOVOLTAÏQUE ET AGRIVOLTAÏQUE	P.7
Faciliter l'implantation d'infrastructures de production d'énergie aux abords de certaines voies.....	p.7
Le développement des ombrières photovoltaïques	p.7
Le développement des installations de production d'énergie photovoltaïque sur des terrains agricoles, naturels et forestiers	p.9
UN ASSOULISSEMENT APPORTÉ À LA LOI MONTAGNE	P.11

PLANIFIER LE DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

Malgré plusieurs tentatives pour planifier dans l'espace et dans le temps le développement des énergies renouvelables, aucune méthode globale de planification n'a abouti à ce jour.

Cette planification est aujourd'hui essentielle : en retard en matière de développement des énergies renouvelables, la France s'est fixé pour objectif d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050.

En parallèle, dans le cadre de la révision de la directive relative aux énergies renouvelables, dite « RED II », la Commission européenne a proposé de créer un nouveau zonage dit de « zones propices » à l'implantation des énergies renouvelables visant à accélérer le développement des projets.

L'article 15 de la loi visant à accélérer la production des énergies renouvelables (loi Aper) institue donc un dispositif global de planification territoriale du déploiement des énergies renouvelables construit selon une logique ascendante afin de renforcer l'appropriation locale et l'acceptation sociale des projets d'énergies renouvelables. Ce dispositif doit aboutir à la définition de zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables ainsi que de leurs ouvrages connexes.

L'identification des zones d'accélération

Le principe de ces zones est simple : identifier, à travers une cartographie, les zones les plus favorables pour accueillir les installations de production d'énergies renouvelables auxquelles sont associés un certain nombre de bénéfices pour les collectivités concernées (possibilité de délimiter des zones d'exclusion, procédure d'évolution des documents d'urbanisme accélérée) mais aussi pour les porteurs de projets (délai d'instruction accéléré).

Ces zones sont d'autant plus importantes qu'elles doivent contribuer, à compter du 31 décembre 2027, à atteindre les objectifs prévus par la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) qui définit les modalités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental, afin d'atteindre les objectifs de la politique énergétique.

Les zones identifiées doivent répondre aux principes suivants :

- Présenter un potentiel permettant d'accélérer la production d'énergies renouvelables sur le territoire concerné pour atteindre à terme les objectifs nationaux en matière de politique énergétique ;
- Contribuer à la solidarité entre les territoires et à la sécurisation de l'approvisionnement ;
- Prévenir et maîtriser les dangers ou les inconvénients qui résulteraient de l'implantation d'installations de production d'énergies ;
- Tenir compte, pour chaque catégorie de sources et de types d'installations de production d'énergies renouvelables, de la nécessaire diversification des énergies renouvelables en fonction des potentiels du territoire concerné et de la puissance d'énergies renouvelables déjà installée.

La loi interdit d'inclure dans les zones d'accélération les parcs nationaux et les réserves naturelles. En outre, lorsqu'elles concernent le déploiement d'installations utilisant l'énergie mécanique du vent, aucune zone d'accélération ne pourra être identifiée dans les sites classés dans la catégorie de zone de protection spéciale ou de zone spéciale de conservation des chiroptères au sein du réseau Natura 2000. En revanche, ces interdictions ne s'appliquent pas aux procédés de production d'énergies renouvelables en toiture.

Enfin, **l'identification de ces zones doit tenir compte de l'inventaire relatif aux zones d'activité économique** prévu à l'article L. 318-8-2 du code de l'urbanisme, afin de valoriser les zones présentant un potentiel pour le développement des énergies renouvelables.



LA PROCEDURE D'IDENTIFICATION

> Une démarche ascendante

La démarche mise en place par la loi se veut ascendante. Elle est aussi complexe.

L'État et les gestionnaires des réseaux publics d'électricité et de gaz mettent à disposition des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des autorités organisatrices de la distribution d'énergie ainsi que des Départements et des Régions les informations disponibles relatives au potentiel d'implantation des énergies renouvelables. Cette mise à disposition s'effectue dans un délai de deux mois à compter de la promulgation de la loi (10 mai 2023). **Les informations communiquées portent notamment sur les potentiels énergétiques, renouvelables et de récupération mobilisables, sur les capacités d'accueil existantes des réseaux publics d'électricité et de gaz naturel du territoire, sur les objectifs nationaux définis par la programmation pluriannuelle de l'énergie.** Des informations relatives au potentiel de développement de la production à partir d'énergie solaire peuvent également être mises à disposition **sous la forme d'un cadastre solaire** qui prend en compte les surfaces des toitures de toutes les constructions bâties situées sur le territoire ainsi que les surfaces au sol déjà artificialisées.

La réception de ces informations enclenche la démarche ascendante : **s'ouvre une période de six mois au cours de laquelle les communes vont identifier les zones d'accélération par délibération de leur conseil municipal** à l'issue d'une concertation avec le public organisée selon des modalités librement déterminées. **A cette fin, les communes peuvent se faire accompagner par un référent préfectoral ou par l'EPCI dont elles sont membres.**

Lorsque les communes sont intégrées en totalité ou partiellement dans le périmètre de classement d'un parc naturel régional, l'identification des zones d'accélération est réalisée en concertation avec le syndicat mixte gestionnaire du parc pour ce qui concerne les zones situées en son sein. Par ailleurs, il est tenu compte du schéma de déploiement des énergies renouvelables, lorsqu'il existe à la date de promulgation de la loi du 10 mars 2023.

Dans le délai de six mois, les zones d'accélération identifiées par les communes sont transmises à l'EPCI dont elles sont membres afin d'organiser un débat au sein de leur organe délibérant au cours duquel sera discutée la cohérence des zones d'accélération avec le projet de territoire de l'intercommunalité. Les zones identifiées sont également transmises au référent préfectoral et le cas échéant à l'établissement public du schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Après l'expiration du délai de six mois, le référent préfectoral arrête la cartographie des zones d'accélération en vue de sa transmission pour avis au comité régional de l'énergie. Le référent préfectoral consulte, au sein d'une conférence territoriale, les établissements publics de SCoT et les EPCI.

Le référent préfectoral

Nommé par le préfet de département, le « référent préfectoral à l'instruction des projets d'énergies renouvelables et des projets industriels nécessaires à la transition énergétique » a pour rôle de faciliter les démarches administratives des pétitionnaires, de coordonner les travaux des services chargés de l'instruction des autorisations et de faire un bilan annuel de l'instruction des projets sur son territoire. Il a également pour mission de fournir un appui aux collectivités territoriales dans leurs démarches de planification de transition énergétique et l'identification des zones d'accélération. Un décret doit préciser ses missions.

> L'avis du comité régional de l'énergie

Le comité régional de l'énergie dispose d'un délai de trois mois pour remettre son avis après la réception de la cartographie des zones d'accélération transmises par le référent préfectoral. Deux situations peuvent se produire :

- **Soit le comité régional de l'énergie estime que les zones d'accélération permettent d'atteindre les objectifs régionaux** fixés à l'article L. 141-5-1 du code de l'énergie : les référents préfectoraux de la région concernée arrêtent la cartographie des zones identifiées à l'échelle départementale après avoir recueilli l'avis conforme des communes du département, exprimé par délibération du conseil municipal, chacune pour ce qui concerne les zones d'accélération situées sur son territoire. La cartographie et l'avis du comité régional de l'énergie sont transmis pour information au ministre chargé de l'énergie ainsi qu'aux collectivités territoriales et à leurs groupements (communes, EPCI, Départements et Régions) ;
- **Soit le comité régional de l'énergie considère que les zones d'accélération sont insuffisantes pour atteindre les objectifs régionaux** : les référents préfectoraux demandent aux communes de la région l'identification de zones d'accélération complémentaires. Les nouvelles zones sont soumises, dans un délai de trois mois à compter de la demande des référents préfectoraux au comité régional de l'énergie qui émet un nouvel avis. A l'issue de cet avis, **les référents préfectoraux disposent d'un délai de deux mois pour arrêter la cartographie des zones d'accélération identifiées à l'échelle de chaque département**, après avoir recueilli, par délibération des conseils municipaux, l'avis conforme des communes concernées du département. La cartographie des zones d'accélération est alors transmise pour information au ministre chargé de l'énergie ainsi qu'aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

L'identification des zones d'accélération doit être renouvelée pour chaque période de cinq ans.

LES EFFETS DE L'IDENTIFICATION DES ZONES D'ACCÉLÉRATION

Il ne saurait y avoir de zones d'accélération sans accélération du délai d'instruction des projets d'installations de production d'énergies renouvelables. Pour ces projets et dans la limite des zones d'accélération identifiées, la durée maximale de la phase d'examen est de trois mois à compter de la date d'accusé de réception du dossier. Elle peut néanmoins être portée à quatre mois sur décision motivée de l'autorité compétente.

Par ailleurs, lors de l'enquête publique qui suit la phase d'examen, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête publique doit rendre son rapport et ses conclusions motivées dans un délai de 15 jours à compter de la fin de l'enquête (au lieu de 30 jours). Si ce délai ne peut être respecté, un délai supplémentaire de quinze jours au maximum peut être octroyé.

D'autres avantages sont également associés à l'identification de ces zones tels que la possibilité d'une modulation annuelle du tarif de rachat de l'électricité produite.

LA DÉLIMITATION DES ZONES D'ACCÉLÉRATION, DES ZONES D'EXCLUSION OU DE SECTEURS SOUMIS A CONDITIONS DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

Lorsqu'elles ont été arrêtées par le référent préfectoral, les zones d'accélération identifiées peuvent être délimitées :

- Dans le DOO du SCoT (art. L. 141-10 C. urb.) ;
- Dans l'Orientation d'aménagement et de programmation (OAP) du PLU, pour les communes non couvertes par un SCoT (art. L. 151-7 C. urb.) ;
- Dans la carte communale, pour les communes non couvertes par un SCoT (art. L. 161-4 C. urb.).

Des secteurs d'exclusion des installations de production d'énergies renouvelables peuvent également être délimités. Facultatifs, ces secteurs sont le corollaire des zones d'accélération. Leur délimitation n'est possible qu'à la faveur de deux conditions : d'une part, une cartographie des zones d'accélération pour l'implantation des installations terrestres de production d'énergies renouvelables a préalablement été arrêtée sur le territoire des communes concernées ; d'autre part, le comité régional de l'énergie a estimé dans son avis que les zones d'accélération identifiées sont suffisantes pour atteindre les objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables.

La délimitation de ces secteurs permettra d'exclure l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables, dès lors qu'elles sont incompatibles avec le voisinage habité ou avec l'usage des 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. **En revanche, cette exclusion ne s'appliquera pas aux procédés de production d'énergies renouvelables en toiture ou aux procédés de chaleur à usage individuel.**

Ces secteurs d'exclusion sont délimités :

- **Par le SCoT, dans son DOO, lorsque les communes concernées ne sont pas couvertes par un PLU ou une carte communale.** Les secteurs délimités ne sont applicables qu'aux projets dont la demande d'autorisation auprès de l'autorité compétente est déposée après l'approbation du SCoT délimitant ces secteurs ;
- **Par le règlement de PLU ou la carte communale en cas de couverture par un SCoT.** Comme précédemment, la délimitation des secteurs d'exclusion ne sera opposable qu'aux projets dont la demande d'autorisation auprès de l'autorité compétente est déposée après l'approbation du PLU ou de la carte communale.

Enfin, des secteurs où l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables est soumise à conditions peuvent également être délimités par les documents d'urbanisme, dès lors qu'elles sont incompatibles avec le voisinage habité ou avec l'usage des 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.

Ces secteurs soumis à conditions sont délimités :

- **Par le DOO du SCoT dans les communes non couvertes par un PLU ou une carte communale, sur proposition ou avis conforme des communes concernées ;**
- **Par le règlement de PLU ou la carte communale, en cas de couverture par un SCoT.**

Au regard de ce qui précède, on perçoit bien tous les bénéfices que peuvent tirer les communes pour lesquelles une cartographie des zones d'accélération a été arrêtée. S'il n'y a pas d'obligation à se doter de telles zones, **le dispositif mis en place par la loi est véritablement incitatif dans la mesure où l'absence de cartographie arrêtée des zones d'accélération ne permettra pas aux collectivités concernées d'interdire les installations de production d'énergies renouvelables sur leur territoire.**

> La création d'un comité de projet

Les contours de ce comité sont encore flous. Mais il ressort du nouvel article L. 211-9 du code de l'environnement **l'obligation pour le porteur d'un projet d'énergies renouvelables qui s'implanterait en dehors des zones d'accélération d'organiser, à ses frais, un comité de projet auquel participeront les parties prenantes, dont les communes et les EPCI dont elles sont membres ainsi que les représentants des communes limitrophes.** Un décret d'application doit préciser en particulier les seuils de puissance installée au-delà desquels l'organisation de ce comité de projet est obligatoire.

Cette mesure est applicable aux projets dont la demande d'autorisation est déposée plus de six mois après la date de promulgation de la loi (soit six mois à compter du 10 mars 2023).

LES ÉVOLUTIONS APPORTÉES AUX DOCUMENTS D'URBANISME

Parmi les objectifs que les collectivités territoriales doivent respecter au titre du code de l'urbanisme figurent l'objectif de lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables (art. L. 101-2 7° C. urb.). Les documents d'urbanisme ont un rôle important à jouer dans la mise en œuvre de cet objectif. Au-delà de la délimitation des différentes zones ou secteurs précédemment présentés, le contenu des documents d'urbanisme est impacté par la loi Aper.

Des documents d'urbanisme complétés

LE SCOT

Le déploiement d'installations de production d'énergies renouvelables pose en particulier la question de leur intégration dans les espaces naturels, agricoles et forestiers. L'article L. 141-4 modifié du code de l'urbanisme qui fixe un objectif de complémentarité entre l'ensemble des orientations définies par le DOO appelle les auteurs des SCoT à trouver les moyens de concilier la préservation et la valorisation de la biodiversité, des ressources naturelles, des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que des paysages avec l'« **objectif d'insertion et de qualité paysagères des différentes activités humaines, notamment des installations de production et de transport des énergies renouvelables.** »

La loi Aper renforce également l'article L. 141-10 du DOO **qui doit définir des orientations en matière d'insertion et de qualité paysagères des activités économiques, agricoles, forestières ainsi que de production et de transport d'énergie, mais aussi préciser la manière dont les paysages vécus et leurs composantes naturelles, historiques et socio-culturelles sont pris en compte dans les choix d'aménagement en veillant à limiter les effets de saturation visuelle,** condition nécessaire pour s'assurer d'une acceptation sociale des projets d'énergies renouvelables par la population.

De même, les orientations qui contribuent à favoriser la transition énergétique et climatique, doivent comprendre **des orientations en faveur du développement des énergies renouvelables, au sens de l'article L. 211-2 du code de l'énergie.**

Enfin, comme cela a été indiqué plus haut, sur proposition ou avis conforme des communes concernées, le DOO du SCoT peut délimiter, dans les communes non couvertes par un PLU ou une carte communale, des secteurs où l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables est soumise à conditions. A priori, ces zones soumises à conditions ne sont pas réservées aux seules communes sur le territoire desquelles une cartographie des zones d'accélération a été délimitée.

Qu'est-ce qu'une énergie renouvelable ?

Selon l'article L. 211-2 du code de l'énergie, « l'énergie produite à partir de sources renouvelables, ou "énergie renouvelable", est 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 ou osmotique 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.

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.

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. »

LE PLU / LE PLU INTERCOMMUNAL

Les thématiques à traiter dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) des PLU sont élargies. Alors qu'il devait déjà définir des orientations générales concernant les réseaux d'énergie, **le PADD doit désormais comprendre des orientations en matière de développement des énergies renouvelables.**

Le PLU pouvait déjà 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 (en cas d'incompatibilité avec le voisinage habité ou avec l'usage des terrains situés à proximité ou en cas d'atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, la qualité architecturale, urbaine et paysagère, à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion des installations dans le milieu environnant, selon l'article L. 151-42-1 du code de l'urbanisme). **La loi Aper globalise cette possibilité aux installations de production d'énergies renouvelables, y compris leurs ouvrages de raccordement.**

On notera également la possibilité pour le règlement de PLU de prévoir une majoration des possibilités de construire dans les zones urbaines ou à urbaniser pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou, **désormais, qui intègrent des procédés de production d'énergies renouvelables (art. L. 151-28 5° C. urb.).**

LA CARTE COMMUNALE

Les changements apportés par la loi Aper à la carte communale concernent la délimitation des zones d'accélération, les secteurs d'exclusion et les secteurs soumis à condition, présentés précédemment.

Booster les procédures d'évolution des documents d'urbanisme

L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP D'APPLICATION DE LA MODIFICATION SIMPLIFIÉE

Le législateur a également souhaité « booster » les procédures d'évolution des SCoT et des PLU dès lors qu'ils ont « pour objet de soutenir le développement de la production d'énergies renouvelables, au sens de l'article L. 211-2 du code de l'énergie, de la production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, au sens de l'article L. 811-1 du même code, ou du stockage d'électricité ou d'identifier des zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables arrêtées en application de l'article L. 141-5-3 du même code. »

Les autorités compétentes en matière de SCoT et de PLU sont habilitées à recourir à la procédure de modification simplifiée, alors même que les changements liés à ces évolutions sont de nature emporter une révision :

- Du SCoT en cas de remise en cause du projet d'aménagement stratégique ou des modifications des dispositions du document d'orientations et d'objectifs prises en application de l'article L. 141-10 du code de l'urbanisme (relatif à la transition écologique et énergétique, à la valorisation des paysages, aux objectifs chiffrés de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers) ;
- Du PLU lorsque les changements portent sur le PADD et la modification des règles applicables aux zones agricoles portant sur l'affectation des sols, l'interdiction de construire, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées. La Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) est saisie pour avis.

La procédure de modification simplifiée voit donc son champ d'application s'élargir pour la quatrième fois en trois ans. Les précédents changements avaient pour objectif :

- D'accélérer la procédure de mise en compatibilité d'un SCoT ou d'un PLU avec une norme supérieure (ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme) ;
- De faciliter l'intégration des objectifs de réduction de la consommation de l'espace dans les documents d'urbanisme (loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 relative à la lutte contre le dérèglement climatique) ;
- De permettre la délimitation des secteurs où l'implantation d'éoliennes est soumise à conditions (loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale).

Pour justifier le recours à la procédure de modification simplifiée, les travaux préparatoires à la loi Aper mettent en exergue la durée de la procédure de révision, laquelle serait disproportionnée au regard des enjeux et inconciliable avec l'objectif visant à accélérer le déploiement des installations d'énergies renouvelables. L'argument est entendable, mais le législateur aurait pu retenir comme procédure d'évolution, la procédure de modification de droit commun qui n'est finalement pas plus longue que la modification simplifiée, mais oblige l'autorité compétente à organiser une enquête publique. La désignation d'un commissaire enquêteur permet ainsi d'avoir un regard extérieur et surtout impartial sur les évolutions proposées.

LA MISE EN COMPATIBILITÉ AVEC UNE DÉCLARATION DE PROJET

L'article L. 300-6 permet à l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements, de se prononcer, par une déclaration de projet prise après enquête publique, sur l'intérêt général d'une action ou d'une opération d'aménagement, ou de la réalisation d'un programme de construction. Cette déclaration facilite l'évolution du document d'urbanisme à travers la procédure de mise en compatibilité du SCoT ou/et du PLU.

La loi Aper élargit le champ d'application de la déclaration de projet à l'implantation d'une installation de production d'énergies renouvelables, au sens de l'article L. 211-2 du code de l'énergie, ou de stockage d'électricité, d'une installation de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, au sens de l'article L. 811-1 du même code, y compris leurs ouvrages de raccordement, ou d'un ouvrage du réseau public de transport ou de distribution d'électricité.

Dans le prolongement de cette disposition, l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme est modifié pour permettre l'organisation d'une procédure de concertation unique réalisée en amont de l'enquête publique, portant à la fois sur le projet et sur la mise en compatibilité du document d'urbanisme. Cette concertation est organisée à l'initiative de l'autorité compétente pour adopter la déclaration de projet ou, avec l'accord de cette autorité, à l'initiative du maître d'ouvrage concerné. Par ailleurs, les projets devant faire l'objet d'une évaluation environnementale sont soumis à enquête publique dans les conditions prévues à l'article L. 300-6.

Les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation sont précisés par l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public compétent, dans les conditions prévues à l'article L. 103-4. Le bilan de la concertation est joint au dossier d'enquête publique.

LES PRINCIPALES MESURES EN FAVEUR DE L'ÉNERGIE SOLAIRE, THERMIQUE, PHOTOVOLTAÏQUE ET AGRIVOLTAÏQUE

Faciliter l'implantation d'infrastructures de production d'énergie aux abords de certaines voies

En dehors des espaces urbanisés, l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme interdit l'implantation de constructions ou d'installations dans une bande de 100 mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du code de la voirie routière et de 75 mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation.

Ce principe est assorti d'exceptions mentionnées à l'article L. 111-7. En plus des infrastructures de production d'énergie solaire, **sont aussi autorisées les infrastructures de production d'énergie photovoltaïque ou thermique.**

La loi assouplit également le principe d'interdiction de construire, autre qu'un mur de clôture, aux abords des voies ferrées : **sont désormais autorisés les procédés d'énergies renouvelables intégrés à la voie ferrée ou installés aux abords de la voie ferrée**, dès lors que ces procédés ne compromettent pas la sécurité des circulations ferroviaires, le bon fonctionnement des ouvrages, des systèmes d'équipements de transport ainsi que leur maintenabilité (art. L. 2231-4 alinéa 2 C. transp.).

Le développement des ombrières photovoltaïques

LES PARCS DE STATIONNEMENT EXTÉRIEURS DE PLUS DE 1500 M² MIS A CONTRIBUTION

Selon l'exposé des motifs qui accompagnait le projet de loi déposé au sénat, « la surface des parkings de plus de 2 500 m² est estimée entre 90 à 150 millions de m² en France : l'équipement de la moitié de cette surface en ombrières photovoltaïques permettrait de réaliser une puissance installée comprise entre 7 et 11 gw. »

A la faveur de l'article 40 de la loi, **l'installation des ombrières photovoltaïques est amenée à se développer sur les parcs de stationnement extérieurs d'une superficie supérieure à 1 500 m²** (et non 2 500 m² comme le prévoyait initialement le projet de loi) : **la moitié au moins de cette surface devra être pourvue d'ombrières intégrant un procédé de production d'énergies renouvelables sur la totalité de leur partie supérieure assurant l'ombrage.**

Cette obligation pourra être mutualisée entre plusieurs parcs de stationnement adjacents : leurs gestionnaires devront attester que la superficie des ombrières réalisées correspond à la somme des ombrières devant être installées sur chacun des parcs concernés.

> De nombreuses exonérations prévues

Ce principe est assorti de nombreux motifs d'exonération. L'obligation ne s'appliquera pas :

1. Aux parcs de stationnement extérieurs lorsque des contraintes techniques, de sécurité, architecturales, patrimoniales et environnementales ou relatives aux sites et aux paysages ne permettent pas leur installation ;
2. Lorsque ces obligations ne peuvent être satisfaites dans des conditions économiquement acceptables, notamment du fait des contraintes ci-dessus ;
3. Lorsque le parc est ombragé par des arbres sur au moins la moitié de sa superficie ;
4. Aux parcs de stationnement dont la suppression ou la transformation totale ou partielle est prévue dans le cadre d'une action ou d'une opération d'aménagement mentionnée à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme pour laquelle une première autorisation est délivrée avant l'expiration des délais (cf « entrée en vigueur de ces dispositions ») ;
5. Aux parcs de stationnement dont la suppression ou la transformation totale ou partielle est prévue et pour laquelle une autorisation d'urbanisme est délivrée avant l'expiration des délais (cf « entrée en vigueur de ces dispositions »). A défaut d'engagement des travaux pendant la durée de validité de cette autorisation, la présente dérogation est caduque. Le gestionnaire du parc est alors tenu de satisfaire les obligations prévues dans un délai de deux ans à compter de la caducité de la dérogation.

En cas de suppression ou de transformation partielle du parc dans les conditions mentionnées aux 4. et 5. ci-dessus, l'obligation d'installer des ombrières s'applique sur la partie restante du parc.

Le gestionnaire du parc de stationnement pourra également échapper à l'obligation de réaliser des ombrières photovoltaïques s'il met en place des procédés permettant la production équivalente d'énergies renouvelables à celle résultant de l'installation d'ombrières photovoltaïques.

> L'entrée en vigueur de ces dispositions

L'obligation de réaliser des ombrières photovoltaïques d'une superficie supérieure à 1 500 m² s'applique aux parcs de stationnement extérieurs existant au 1er juillet 2023 et à ceux ayant fait l'objet d'une demande d'autorisation déposée à compter du 10 mars 2023.

La mise en œuvre des obligations de couverture va s'effectuer de façon progressive :

- Dans le cas d'une concession ou d'une délégation de service public, l'obligation entrera en vigueur le 1er juillet 2026 si la conclusion du contrat ou son renouvellement intervient avant cette date, ou à partir du 1er juillet 2028 dans les autres cas ;
- A défaut de concession ou de délégation de service public, l'obligation de réalisation des ombrières photovoltaïques est fixée au 1er juillet 2026 pour les parcs dont la superficie est égale ou supérieure à 10 000 m², et le 1er juillet 2028 pour ceux dont la superficie est comprise entre 1 500 et 10 000 m².

Un délai supplémentaire peut toutefois être accordé par le représentant de l'état dans le département lorsque le gestionnaire du parc de stationnement justifie que les diligences nécessaires ont été mises en œuvre pour satisfaire à ses obligations dans les délais impartis mais que celles-ci ne peuvent être respectées du fait d'un retard qui ne lui est pas imputable.

Dans certaines circonstances, le préfet peut aussi prononcer un report du délai pour les parcs de stationnement dont la suppression ou la transformation totale ou partielle est programmée dans le cadre d'une action ou opération d'aménagement, sans que ce report n'excède un délai de 5 ans.

> Les sanctions accompagnent le non-respect des délais

Le gestionnaire du parc de stationnement encourt une sanction pécuniaire, prononcée chaque année et jusqu'à la mise en conformité du parc. Proportionnée à la gravité du manquement, la sanction ne peut excéder 20 000 € pour les parcs inférieurs à 10 000 m² et 40 000 € pour les parcs d'une surface supérieure.

Un décret d'application doit préciser les conditions d'application relatives aux sanctions pécuniaires.

Le développement des installations de production d'énergie photovoltaïque sur des terrains agricoles, naturels et forestiers

LES INSTALLATIONS AGRIVOLTAÏQUES SONT PRÉSUMÉES NÉCESSAIRES A L'ACTIVITÉ AGRICOLE

L'article L. 100-4 I 4° quater du code de l'énergie encourage « la production d'électricité issue d'installations agrivoltaïques, au sens de l'article L. 314-36, en conciliant cette production avec l'activité agricole, en gardant la priorité donnée à la production alimentaire et en s'assurant de l'absence d'effets négatifs sur le foncier et les prix agricoles. »

Pour passer de l'encouragement à l'implantation d'installations de production d'énergie photovoltaïque en dehors des parties urbanisées des communes non couvertes par un PLU (art. L. 111-4), dans les zones naturelles agricoles et forestières des PLU (art. L. 151-11) et dans les secteurs non-constructibles délimités par des cartes communales (art. L. 161-4), **l'article L. 111-27 du code de l'urbanisme énonce que les installations agrivoltaïques sont désormais considérées comme nécessaires à l'activité agricole** pour l'application des articles mentionnés ci-dessus.

L'article L. 111-28 précise que l'installation des serres, des hangars et des ombrières à usage agricole supportant des panneaux photovoltaïques doit correspondre **à une nécessité liée à l'exercice effectif d'une activité agricole, pastorale ou forestière significative.**

Si la loi considère les installations agrivoltaïques nécessaires aux exploitations agricoles, le législateur n'omet pas de fixer des garde-fous.

Sera considérée comme nécessaire à l'exploitation agricole, l'installation agrivoltaïque qui répond à la définition donnée par l'article L. 314-36 du code de l'énergie, c'est-à-dire « l'installation de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil et dont les modules sont situés sur une parcelle agricole où ils contribuent durablement à l'installation, au maintien ou au développement d'une production agricole. »

D'un point de vue fonctionnel, cette installation doit apporter directement à la parcelle agricole au moins l'un des quatre services suivants, en garantissant à un agriculteur actif ou à une exploitation agricole à vocation pédagogique gérée par un établissement d'enseignement et de formation professionnelle agricoles une production agricole significative et un revenu durable issu de cette activité :

- L'amélioration du potentiel et de l'impact agronomiques ;
- L'adaptation au changement climatique ;
- La protection contre les aléas ;
- L'amélioration du bien-être animal.

Si une installation doit porter une atteinte substantielle à l'un des services ou une atteinte limitée à deux de ces services, elle ne peut alors prétendre à la qualification d'installation agrivoltaïque. Il en est de même si l'installation ne permet pas à la production agricole d'être l'activité principale de la parcelle agricole ou si elle n'est pas réversible.

Un décret d'application doit déterminer les modalités d'application de ces dispositions. Il précisera notamment la méthodologie définissant la production agricole significative et le revenu durable en étant issu, les modalités de suivi et de contrôle des installations ainsi que les sanctions en cas de manquement.

LA COMPATIBILITÉ DES INSTALLATIONS DE PRODUCTION D'ÉNERGIE PHOTOVOLTAÏQUE AVEC L'EXERCICE D'UNE ACTIVITÉ AGRICOLE

Si le lien de nécessité entre une installation de production d'électricité à partir de l'énergie solaire et une exploitation agricole est essentiel pour envisager son implantation sur des terrains agricoles, naturels et forestiers, il n'est cependant pas suffisant. **A la nécessité de l'installation, s'ajoute une obligation de compatibilité des ouvrages de production d'électricité avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel ils sont implantés.**

L'article L. 111-29 du code de l'urbanisme issu de la loi Aper précise que la notion de compatibilité s'apprécie à l'échelle de l'ensemble des terrains d'un seul tenant, faisant partie de la même exploitation agricole, pastorale ou forestière au regard des activités agricoles, pastorales ou forestières qui y sont effectivement exercées ou, en l'absence d'activité effective, qui auraient vocation à s'y développer.

Par ailleurs, **il est désormais prévu qu'aucun ouvrage de production d'électricité à partir de l'énergie solaire ne puisse s'implanter en dehors des surfaces identifiées dans un document-cadre arrêté par le préfet, à l'exception des installations agrivoltaïques** (art. L. 111-29 C. urb.).

Ce document-cadre a pour objectif de définir les surfaces agricoles et forestières ouvertes à un projet d'installation d'ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire, dont les modalités techniques doivent aboutir à ce que ces installations n'affectent pas durablement les fonctions écologiques du sol, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique. Le document-cadre définit également les conditions d'implantation de ces installations dans ces surfaces.

Ces dernières sont déterminées en veillant à préserver la souveraineté alimentaire : seuls peuvent être identifiés les sols réputés incultes ou non exploités depuis une durée minimale, antérieure à la publication de la loi.

En termes de procédure, le document-cadre est établi sur proposition de la chambre départementale d'agriculture. Il fait l'objet d'un arrêté préfectoral, pris après consultation de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des organisations professionnelles intéressées et des collectivités territoriales concernées. Les surfaces identifiées dans le document-cadre sont intégrées en tout ou partie dans les zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergie renouvelables. **L'établissement de ce document-cadre est fixé à six mois** (délai entre la proposition du document-cadre et la publication de l'arrêté préfectoral). Un décret doit déterminer les modalités d'application de ces dispositions.

Les ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire implantés sur les sols des espaces naturels, agricoles et forestiers sont autorisés sur avis conforme de la CDPENAF, sauf les ouvrages implantés dans les surfaces identifiées par le document-cadre qui font l'objet d'un avis simple.

Aucune construction ou installation de production d'électricité à partir de l'énergie solaire ne peut être autorisée en zone forestière lorsqu'elle nécessite un défrichement soumis à évaluation environnementale systématique en application du code de l'environnement.

Il convient de noter que **les autorisations délivrées pour l'implantation de l'ensemble des installations sont octroyées pour une durée limitée et sous condition de démantèlement au terme de cette durée ou au terme de l'exploitation de l'ouvrage s'il intervient avant. C'est la raison pour laquelle ces ouvrages doivent présenter des caractéristiques garantissant la réversibilité de leur installation.**

On notera également que les ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire ne sont pas autorisés dans les zones forestières lorsqu'ils nécessitent un défrichement soumis à évaluation environnementale systématique (projets supérieurs à 25 ha).

Ça gaze pour les unités de méthanisation

Pour faciliter leur implantation dans les communes dépourvues de document d'urbanisme ou dans les communes couvertes par un PLU ou une carte communale, la loi Aper considère les unités de méthanisation comme des constructions ou des installations nécessaires à l'exploitation agricole.

En conséquence, elles peuvent être autorisées :

- En dehors des parties actuellement urbanisées des communes soumises à la règle de constructibilité limitée (art. L. 111-4 C. urb.) ;
- Dans les zones naturelles, agricoles et forestières des PLU à condition toutefois que le règlement n'interdise pas les constructions ou les installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles. Les unités de méthanisation sont alors admises après avis de la CDPENAF (art. L. 151-11 III C. urb.) ;
- Dans les secteurs non constructibles des cartes communales (art. L. 161-4 C. urb.).

En outre, ces implantations ne sont admises qu'à la condition que la production soit issue pour au moins 50 % de matières provenant d'exploitations agricoles.

UN ASSOUPPLISSEMENT APPORTÉ À LA LOI MONTAGNE¹

En zone de montagne, l'urbanisation doit s'effectuer dans le respect du principe d'urbanisation en continuité. Edicté à l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme, ce principe énonce que « *L'urbanisation est réalisée en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes, ainsi que de la construction d'annexes, de taille limitée, à ces constructions, et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées.* »

Des exceptions à ce principe sont prévues notamment lorsqu'un SCoT ou un PLU comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel.

La loi Aper introduit une nouvelle exception au principe d'urbanisation en continuité pour les communes dotées d'une carte communale qui ne sont pas couvertes par un SCoT comportant une étude de discontinuité : la carte communale peut comporter une étude relative à la réalisation d'ouvrages de production d'énergie solaire photovoltaïque ou thermique installés sur le sol en discontinuité de l'urbanisation existante. L'étude est soumise à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS). La carte communale délimite alors les secteurs où les constructions sont autorisées dans le respect des conclusions de cette étude.

Rappel des objectifs de la politique énergétique de la France pour répondre à l'urgence écologique et climatique (art. L. 100-4 code de l'énergie)

- Réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à 6 entre 1990 et 2050 ;
- Réduire la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence de 2012, en visant les objectifs intermédiaires d'environ 7 % en 2023 et de 20 % en 2030 ;
- Réduire la consommation énergétique primaire des énergies fossiles de 40 % en 2030 par rapport à l'année de référence 2012 ;
- 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 ;
- Encourager la production d'énergie hydraulique, notamment la petite hydroélectricité, en veillant à maintenir la souveraineté énergétique, à garantir la sûreté des installations hydrauliques et à favoriser le stockage de l'électricité ;
- Favoriser la production d'électricité issue d'installations utilisant l'énergie mécanique du vent implantées en mer, avec pour objectif de porter progressivement le rythme d'attribution des capacités installées de production à l'issue de procédures de mise en concurrence à au moins 1 gigawatt par an d'ici à 2024 ;
- Encourager la production d'électricité issue d'installations agrivoltaïques en conciliant cette production avec l'activité agricole, en gardant la priorité donnée à la production alimentaire et en s'assurant de l'absence d'effets négatifs sur le foncier et les prix agricoles ;
- Réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2035 ;
- Contribuer à l'atteinte des objectifs de réduction de la pollution atmosphérique prévus par le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques ;
- Disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes « bâtiment basse consommation » ou assimilées, à l'horizon 2050, en menant une politique de rénovation thermique des logements concernant majoritairement les ménages aux revenus modestes ;
- Parvenir à l'autonomie énergétique et à un mix de production d'électricité composé à 100 % d'énergies renouvelables dans les collectivités à l'horizon 2030 ;
- Multiplier par cinq la quantité de chaleur et de froid renouvelables et de récupération livrée par les réseaux de chaleur et de froid à l'horizon 2030 ;
- Développer l'hydrogène bas-carbone et renouvelable et ses usages industriel, énergétique et pour la mobilité, avec la perspective d'atteindre environ 20 à 40 % des consommations totales d'hydrogène et d'hydrogène industriel à l'horizon 2030 ;
- Favoriser le pilotage de la production électrique, avec pour objectif l'atteinte de capacités installées d'effacements d'au moins 6,5 gigawatts en 2028.

¹ La loi Aper comporte également des dispositions modifiant la loi littoral. Elles ne sont pas évoquées dans la note, notre territoire d'intervention ne comportant pas de plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie supérieure à 1 000 hectares.

la note juridique

Accélérer la production des énergies renouvelables, telle est l'ambition affichée par le législateur dans la loi du 10 mars 2023 dont la promulgation résulte tout autant de la nécessité de déployer les moyens permettant la production massive d'énergie décarbonée et de contenir une hausse des températures, que de répondre à l'impératif de souveraineté énergétique. Le code de l'urbanisme prend évidemment sa part dans la mise en œuvre de ce texte dont les principales mesures sont la délimitation de « zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables » et le développement de l'agrivoltaïsme.

