L'AGENCE D'URBANISME DE LA RÉGION GRENOBLOISE

2 FEVRIER 2018

Note juridique

L'IMPLANTATION D'UNE UNITÉ DE MÉTHANISATION SUR UN TERRITOIRE DOTÉ D'UN PLU

Processus permettant la diminution des émissions de gaz à effet de serre, source d'énergie renouvelable par la production du biogaz, valorisation des déchets organiques issus de l'activité agricole ou des boues d'épuration urbaines, baisse de l'utilisation des fertilisants d'engrais azotés par utilisation des digestats… constituent autant d'avantages tirés de l'implantation d'une unité de méthanisation. En plein développement, malgré des cas de contestations exprimées par les habitants quant à leur installation dans leur commune, ce procédé de traitement des déchets intéresse aussi bien les exploitants agricoles que certains industriels, mais également les collectivités dont l'action en matière de documents d'urbanisme vise à atteindre, notamment, des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de maîtrise de l'énergie et de production énergétique à partir de sources renouvelables (art. L. 101-2 C. urb.). La présente note précise les conditions dans lesquelles un PLU peut admettre l'implantation d'unités de méthanisation sur un territoire couvert par un PLU, selon que cette unité traite des déchets industriels ou agricoles.

1. LES UNITES DE MÉTHANISATION INDUSTRIELLES

1.1. LES ZONES U ET AU, ZONES D'IMPLANTATION PRIVILÉGIÉES D'UNE UNITÉ DE MÉTHANISATION

Compte tenu de l'origine des matières à traiter (traitement des boues d'épuration urbaines, d'effluents industriels), ces installations trouveront leur place soit dans des zones urbaines à vocation industrielle soit dans des zones à urbaniser ouvertes à l'urbanisation (AU indicées) également à vocation industrielle.

Ces unités de production relevant du régime juridique des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), il conviendra d'apporter une attention particulière au régime administratif dont relève l'unité de méthanisation pressentie pour s'implanter dans la zone identifiée. En effet, selon le tonnage journalier[1] de déchets à traiter, les unités de méthanisation sont soumises soit au régime d'autorisation, soit au régime de l'enregistrement soit au régime de la déclaration comme l'indique le tableau suivant :

Rubrique n°2781 de la nomenclature des ICPE	Régime administratif
Installations de méthanisation de déchets non dangereux ou matière végétale brute, à l'exclusion des installations de méthanisation d'eaux usées ou de boues d'épuration épuration urbaines lorsqu'elles sont méthanisées sur leur site de production	
1. Méthanisation de matière végétale brute, effluents d'élevage, matières stercoraires, lactosérum et déchets végétaux d'industries agroalimentaires[2] : a) La quantité de matières brutes traitées étant supérieure ou égale à 60 t/j, b) La quantité de matières traitées étant supérieure ou égale à 30 t/j, c) La quantité de matières étant inférieure à 30 t/j.	Autorisation Enregistrement Déclaration
2. Méthanisation d'autres déchets non dangereux.	Autorisation

[1] Ce critère doit être apprécié en moyenne annuelle.
[2] Cf définitions en fin de note.

En fonction de la volonté des élus, seules les installations de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement ou de la déclaration pourront être admises sur leur territoire. Le règlement de PLU devra alors préciser que seules ces deux catégories d'ICPE pourront être admises ou bien interdire expressément les ICPE relevant du régime d'autorisation ce qui permettra d'admettre tacitement les installations relevant des autres régimes.

1.2. PEUT-ON ENVISAGER L'IMPLANTATION D'UNE UNITÉ DE MÉTHANISATION INDUSTRIELLE EN ZONE A OU N DU PLU ?

Bien que localisées dans des zones spécifiques, la réticence de la population à accepter l'implantation d'une unité de méthanisation en zone urbaine pourrait amener les élus à envisager son éloignement par rapport aux zones habitées et privilégier son implantation en zone agricole (A) ou naturelle (N) sur le fondement de l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme. Cette disposition permet en effet permet à un règlement de PLU d'autoriser dans ces zones « ***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* ».

A notre connaissance, il n'existe pas de décision qualifiant spécifiquement les unités de méthanisation de construction et installation nécessaire à des équipements collectifs.

S'agissant d'un parc éolien, le Conseil d'Etat considère que l'implantation d'un tel projet présente « *un intérêt public tiré de sa contribution à la satisfaction d'un besoin collectif par la production d'électricité vendue au public* » (CE, 13juillet 2012, n°343306) et conclut, par voie de conséquence, qu'un tel équipement peut être autorisé en zone naturelle, agricole et forestière. Cette décision peut valablement être étendue aux unités de production de biogaz compte tenu également de leur contribution à la satisfaction d'un besoin collectif. A ce titre, elles pourraient donc tirer profit des dispositions de l'article L. 151-11 ci-dessus. Mais en pratique, l'idée d'implanter une unité de méthanisation industrielle en zone A ou N ne s'impose pas avec la force de l'évidence au regard de la double condition imposée par l'article L. 151-11 :

- d'une part, cette implantation ne doit pas être incompatible avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière **du terrain** – et non de la zone – sur lequel l'unité serait installée. Si l'installation d'éoliennes sur un terrain n'est pas incompatible avec l'élevage, c'est beaucoup moins vrai s'agissant d'une unité de méthanisation qui va occuper la totalité ou quasi-totalité de l'emprise du terrain sur lequel elle est implantée. Pour s'en convaincre, le Conseil d'Etat a annulé un arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Nantes qui avait jugé la plantation d'une jachère mellifère et l'installation de ruches suffisantes pour assurer le respect des dispositions définies par l'ancien article L. 123-1 (devenu l'article L. 151-11), eu égard au caractère d'activité agricole de l'apiculture. Mais le Conseil d'Etat reprochait au juge d'appel de n'avoir pas « *rechercher si, en l'espèce, compte tenu de la disparition des cultures céréalières précédemment exploitées et des activités ayant vocation à se développer sur les parcelles considérées, le projet permettait le maintien* ***sur le terrain d'implantation du projet d'une activité agricole significative*** » (CE, 8 février 2017, n°395464). Etant en outre précisé dans l'arrêt que **l'examen de cette compatibilité doit s'appuyer sur la superficie de la parcelle, de l'emprise du projet, de la nature des sols et des usages locaux**. Une unité de méthanisation industrielle qui occuperait l'ensemble du terrain agricole rendrait donc rédhibitoire son installation en zone A ou N.
- d'autre part, les installations ne doivent pas porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

Les zones U et AU doivent donc être privilégiées pour envisager une telle installation.

2. LES UNITÉS DE MÉTHANISATION AGRICOLE

Selon les articles R. 151-23 et R. 151-25 du code de l'urbanisme, les règlements des PLU des zones A et N peuvent autoriser les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole. L'arrêté du 10 novembre 2016 relatif aux destinations et sous-destinations des constructions précise que la sous-destination « exploitation agricole » recouvre les constructions destinées à l'exercice d'une activité agricole ou pastorale, parmi lesquelles figurent, notamment, les constructions destinées au logement du matériel, des animaux et des récoltes.

La liste n'est pas exhaustive et il importe donc de définir les critères permettant de considérer qu'une unité de méthanisation agricole peut être admise en zone A.

2.1. UNE UNITE DE MÉTHANISATION PARTICIPE-T-ELLE À L'EXERCICE D'UNE ACTIVITÉ AGRICOLE ?

L'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime précise que « *sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation* (…). ***Il en est de même de la production et, le cas échéant, de la commercialisation, par un ou plusieurs exploitants agricoles, de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation, lorsque cette production est issue pour au moins 50 % de matières provenant d'exploitations agricoles****. Les revenus tirés de la commercialisation sont considérés comme des revenus agricoles, au prorata de la participation de l'exploitant agricole dans la structure exploitant et commercialisant l'énergie produite. Les modalités d'application du présent article sont déterminées par décret.* »

Cette définition est complétée par l'article D. 311-18 du même code qui explicite les conditions de production et de commercialisation de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation afin de relever du régime des activités agricoles : « *pour que la production et, le cas échéant, la commercialisation de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation soient regardées comme activité agricole en application de l'article L. 311-1,* ***l'unité de méthanisation doit être exploitée et l'énergie commercialisée par un exploitant agricole ou une structure détenue majoritairement par des exploitants agricoles****. Ces exploitants agricoles sont des personnes physiques ou des personnes morales satisfaisant aux conditions prévues à l'article L. 341-2.*

Le respect de la condition de provenance des matières premières à partir desquelles l'énergie est produite est apprécié, par exercice, au niveau de la structure gestionnaire de l'unité de méthanisation, et en masse de matières brutes présentées sous leur forme habituelle, sans transformation ni hydratation supplémentaires. Un registre permanent d'admission de ces matières est tenu par cette structure, tel que prévu par les dispositions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement aux articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement. Outre la désignation des matières, leur date de réception et leur tonnage, il indique le nom et l'adresse du producteur. »

Les éléments ci-dessus explicitent assez clairement les conditions requises pour qu'une unité de production de biogaz puisse recevoir la qualification d'activité agricole.

Pour autant, et aussi précis soient-ils, ces critères ne sont pas suffisants pour justifier l'installation d'une unité de méthanisation en zone A et N pour la bonne raison que le juge les ignore en vertu du **principe d'indépendance des législations**. Aussi, les auteurs de PLU commettraient une erreur de droit en autorisant les activités de production de biogaz par méthanisation telles que définies par les articles L. 311-1 et D. 311-18 du code rural et de la pêche maritime. En outre et surtout, **le critère déterminant**, celui permettant à l'autorité compétente d'accorder ou de refuser l'autorisation de construire, **est celui de la nécessité à l'exploitation agricole**.

2.2. LE CRITÈRE DE NÉCESSITÉ ENTRE L'UNITÉ DE MÉTHANISATION ET L'EXPLOITATION AGRICOLE

Cette condition de nécessité a été rappelée à l'occasion d'une réponse ministérielle du 13 septembre 2016 : « *cependant, et en application du principe d'indépendance des législations, ce critère* [de l'activité agricole défini par l'article L. 311-1 précité] *n'est pas suffisant pour qualifier ces unités de méthanisation d'installation nécessaire à l'exploitation agricole au titre de l'article R. 151-23 du code de l'urbanisme,* ***la condition de nécessité à l'exploitation agricole devant être justifiée***. »

En l'absence de définition législative ou réglementaire du critère de nécessité, il convient donc de se montrer prudent comme en témoigne la position du juge administratif en matière de réalisation de gîtes ruraux par des exploitants agricoles : le Conseil d'Etat a en effet eu l'occasion de préciser dans un arrêt du 14 février 2007, Min. de l'Equipement c/ Lionel A., n° 28 239, « *qu'alors même que les ressources procurées par un gîte rural seraient utiles, voire indispensables, à l'équilibre économique d'une exploitation agricole, la construction d'un édifice hôtelier ne peut être regardée comme nécessaire à cette exploitation au sens du code de l'urbanisme* ».

Il en sera de même s'agissant d'une unité de méthanisation agricole : l'équilibre économique de l'exploitation assuré par la vente de biogaz ne permet pas de considérer cette installation comme nécessaire à l'exploitation.

Il en sera différemment lorsque l'activité sera perçue comme **le prolongement de l'activité agricole et aura une utilité directe pour l'exploitation**. Ainsi, le fait que l'unité de méthanisation traite directement les déchets organiques de l'exploitation agricole permet de présumer ce lien de nécessité entre l'unité de production et l'exploitation agricole. Ce lien sera d'autant plus étroit que le digestat (matière solide issue du processus de méthanisation) améliore le rendement agricole. En plus de réduire les émissions de gaz à effet de serre, les unités de production de biogaz contribuent donc à l'économie circulaire en constituant **un moyen efficace d'assurer la fertilisation des sols de l'exploitation agricole**.

Sur cette base, des unités de méthanisation agricole pourront être autorisées en zone A ou N du PLU, sans pour autant être expressément prévues par le règlement de PLU : dès lors qu'elles ne sont pas interdites, les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole sont, par voie de conséquence, admises. Il appartient donc à l'autorité compétente de vérifier, au moment de l'instruction de la demande et sur la base du dossier qui lui est présenté, le caractère nécessaire de l'installation (à l'instar d'une demande de construction de logement qui n'est pas systématiquement nécessaire à l'exploitation).

S'il apparaît que l'unité de méthanisation n'est pas nécessaire à l'exploitation agricole**, peut-on délimiter un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) dans lequel elle serait autorisée ?**

Pour rappel, l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme dresse la liste limitative des occupations du sol admises dans ces secteurs qui ne peuvent accueillir que :

- des constructions ;
- des aires d'accueil des gens du voyage ;
- les résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

Si l'on s'en tient à une réponse ministérielle du 13 septembre 2016, la délimitation d'un STECAL serait possible : « ***pour les unités de méthanisation qui ne pourraient être considérées comme des installations nécessaires à des équipements collectifs ou nécessaires à l'exploitation agricole, l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme autorise en zone agricole la délimitation, à titre exceptionnel, de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées*** *(STECAL) dans lesquels ces unités pourront être construites, toujours sous réserve de respecter les conditions posées par cet article et relatives à la protection de la zone en cause.* »

La délimitation d'un STECAL imposerait alors au règlement de PLU de « *précise 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.*

Il fixe les conditions relatives aux raccordements aux réseaux publics, ainsi que les conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité auxquelles les constructions, les résidences démontables ou les résidences mobiles doivent satisfaire. »

Pour mémoire, ces secteurs sont délimités après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF).

3. LA LOCALISATION DES UNITÉS DE MÉTHANISATION

Quel que soit le régime administratif dont relève l'unité de méthanisation (autorisation, enregistrement ou déclaration), les unités de méthanisation doivent respecter les règles d'implantation suivantes.

D'une part, et **sans préjudice des règlements d'urbanisme**, l'installation ne doit pas être située dans le périmètre de protection rapproché d'un captage d'eau destinée à la consommation humaine, et l'aire ou les équipements de stockage des matières entrantes et des digestats doivent être distants **d'au moins 35 mètres des puits et forages de captage d'eau extérieurs au site, des sources, des aqueducs en écoulement libre, de toute installation souterraine ou semi-enterrée utilisée pour le stockage des eaux destinées à l'alimentation en eau potables, à des industries agroalimentaires ou à l'arrosage des cultures maraîchères ou hydroponiques**. En outre, la distance minimale aux rivages et berges des cours d'eau, égale à 35 mètres dans le cas général, peut toutefois être réduite en cas de transport par voie d'eau.

D'autre part, **la distance entre les digesteurs et les habitations occupées par des tiers ne peut être inférieure à 50 mètres**, à l'exception des logements occupés par des personnels de l'installation et des logements dont l'exploitant ou le fournisseur de substrats de méthanisation ou l'utilisateur de la chaleur produite à la jouissance. Mais des distances supérieures peuvent être imposés par le PLU.

Les prescriptions définies ci-dessus sont communes aux trois régimes administratifs. Ils sont issus des différents arrêtés fixant les règles techniques que les installations de méthanisation doivent satisfaire[3].

Lorsque l'unité de méthanisation relève du régime de l'autorisation, l'arrêté préfectoral mentionne en outre la distance minimale d'implantation de l'installation ou de ses différents composants par rapport aux habitations occupées par des tiers, stades ou terrains de camping agréés ainsi que des zones destinées à l'habitation par des documents d'urbanisme opposables aux tiers, établissements recevant du public, à l'exception de ceux en lien avec la collecte ou le traitement des déchets ou des eaux usées. La détermination de ces distances s'appuie notamment sur l'étude de dangers et l'étude d'impact.

[3] **Arrêté du 10 novembre 2009** relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation soumises à **déclaration** sous la rubrique n° 2781-1 **; arrêté du 12 août 2010** relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation relevant du régime de **l'enregistrement** au titre de la rubrique n° 2781-1 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement ; **arrêté du 10 novembre 2009** fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à **autorisation** en application du titre Ier du livre V du code de l'environnement.

4. CONCLUSION

L'élaboration d'un PLU, qu'il soit communal ou intercommunal, constitue une opportunité intéressante pour les collectivités d'engager une réflexion sur la production énergétique à partir de sources renouvelables. Si l'installation de panneaux photovoltaïques ou d'éoliennes constituent une réponse plus commune pour favoriser la réduction des gaz à effet de serre, les élus ne doivent cependant pas exclure le recours aux unités de méthanisation, en dépit des craintes ou oppositions de certains habitants. A ce titre, l'élaboration du PLU est un bon vecteur de pédagogie pour informer, rassurer et, le cas échéant, convaincre de l'intérêt collectif d'autoriser une telle implantation.

Au final, l'on retiendra que selon le type d'installation, une unité de méthanisation trouvera sa place aussi bien en zone urbaine ou à urbaniser pour les unités industrielles, qu'en zone agricole ou naturelle pour les unités agricoles.

DÉFINITIONS

Matière végétale brute : matière végétale ne présentant aucune trace de produit ou de matière non végétale ajouté postérieurement à sa récolte ou à la collecte ; sont notamment considérés comme matières végétales brutes, les végétaux ayant subi des traitements physiques ou thermiques, et les algues faisant l'objet d'une obligation de ramassage. Restent considérés comme matières végétales brutes, les résidus végétaux des industries agroalimentaires qui n'ont subi qu'une opération de traitement mécanique (broyage, criblage, pressage, filtration), de séchage ou une opération de lavage sans adjuvant.

Effluents d'élevage : déjections liquides ou solides, fumiers, eaux de pluie ruisselant sur les aires découvertes accessibles aux animaux, jus d'ensilage et eaux usées issues de l'activité d'élevage et de ses annexes

Matières stercoraires : contenu de l'appareil digestif des animaux d'élevage.

Digestats : résidus, ou déchets « digérés », issus de la méthanisation des déchets organiques. Le digestat est constitué de bactéries excédentaires, matières organiques non dégradées et matières minéralisées. Après traitement il peut être utilisé comme compost.