

>> **PLU ET ÉNERGIE**

Jean-Philippe Brouant

Fiche 1 **INTRODUCTION**

Le thème de l'énergie n'apparaît manifestement pas comme une priorité au sein du code de l'urbanisme. Avant l'intervention de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, on pouvait recenser trois séries de dispositions ayant trait à l'énergie.

Des dispositions relatives aux ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie, tout d'abord. L'article R. 422-2 réserve au préfet la compétence en matière d'autorisations d'utilisation des sols pour les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie lorsque cette énergie n'est pas destinée, principalement, à une utilisation directe par le demandeur de l'autorisation. Il a été jugé qu'un projet de centre de traitement et de valorisation de résidus urbains ayant pour objet de produire de l'énergie à partir des déchets éliminés rentrait bien dans ce champ¹. En revanche des bâtiments ayant pour destination le stockage d'oxyde d'uranium appauvri ne relèvent pas de ces dispositions, ledit oxyde devant être enrichi pour être réutilisé².

Ensuite, des dispositions relatives au raccordement aux réseaux d'électricité. L'article R. 123-9 du code précise que le règlement du PLU peut définir « *les conditions de desserte des terrains par les réseaux publics d'eau, d'électricité et d'assainissement* ». Par ailleurs, au titre de l'article L. 111-6, le maire est fondé à refuser la desserte en énergie électrique d'une habitation n'ayant fait l'objet d'aucune autorisation ni de permis de construire³.

Enfin, les réseaux d'énergie bénéficient de servitudes particulières. Une décision instituant des servitudes en application des dispositions de l'article 12 modifié de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie ne constitue pas une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le code de l'urbanisme ni un document d'urbanisme alors même qu'elle doit être annexée au plan d'occupation des sols en application des dispositions des articles L. 126-1 et R. 126-1 du code de l'urbanisme⁴. 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.

En vue de donner « *aux maires la possibilité, s'ils le souhaitent, de développer une politique volontariste en matière d'énergies renouvelables* »⁵, la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 insère deux nouvelles dispositions dans le code de l'urbanisme. En premier lieu, au sein du titre II relatif aux prévisions et règles d'urbanisme, un

¹ CE 13 juill. 2006, Ministre de l'équipement, req. n° 269720.

² CAA Bordeaux, 4 juill. 2002, Assoc. pour la défense de l'environnement du pays aredien, req. n° 98BX01385.

³ CAA Douai, 22 mars 2001, M. Lecorvaisier, req. n° 98 DA01159.

⁴ CAA Bordeaux, 22 févr. 2007, Jean-Marie X., req. n° 03BX02492.

⁵ Exposé des motifs de la loi n° 2005-781 du 13 juill et 2005.

nouveau chapitre intitulé « *dispositions favorisant la performance énergétique et les énergies renouvelables dans l'habitat* » est créé. À l'instar de ce qu'a prévu la loi n°95-74 du 21 janvier 1995 en vue de favoriser la diversité de l'habitat, ces dispositions permettent à l'autorité locale d'autoriser des bonifications de densité pour favoriser le recours aux énergies renouvelables et aux équipements d'économie d'énergie. En second lieu, l'article L. 123-1 relatif aux PLU est complété en vue d'autoriser le règlement à « *recommander l'utilisation des énergies renouvelables pour l'approvisionnement énergétique des constructions neuves, en fonction des caractéristiques de ces constructions, sous réserve de la protection des sites et des paysages* ».

Comment les PLU peuvent-ils répondre à ces préoccupations et inciter les constructeurs à recourir aux équipements favorisant la performance énergétique et les énergies renouvelables dans l'habitat ?

1. En quoi le PLU a-t-il un impact sur les consommations d'énergie ?

Le secteur du bâtiment est, parmi les secteurs économiques, le plus gros consommateur en énergie. Il représente plus de 40 % des consommations énergétiques nationales et près de 25 % des émissions de CO².

L'objectif de réduction par quatre des émissions de CO² du secteur du bâtiment d'ici à 2050, qui est inscrit dans la loi n°2005-7 81 du 13 juillet 2005 fixant les objectifs de la politique énergétique, se traduira par l'obligation d'une diminution par six des émissions ramenées au mètre carré, compte tenu de l'augmentation du parc des bâtiments.

Mais au-delà de la performance énergétique des bâtiments eux-mêmes, c'est la question de la forme urbaine qui est concernée. Le goût prononcé des Français pour l'habitat individuel renforce à deux titres leur consommation énergétique. D'une part, une maison individuelle consomme, à ce jour, deux fois plus qu'un logement collectif ; par ailleurs le rapport passe du simple au double entre maison individuelle récente et ancienne, d'un rapport de 1 à 2,5 pour du collectif entre récent et ancien. D'autre part, la maison individuelle suppose un recours à l'automobile plus important pour tous les déplacements. 45 % des ménages en milieu rural ou périurbain disposent de deux véhicules et 9 % de trois et plus⁶.

Les orientations de la politique énergétique définies dans l'annexe de la loi du 13 juillet 2005 rappellent qu'outre les actions tendant à réduire la consommation d'énergie de leurs services, les collectivités compétentes « *définissent des politiques d'urbanisme visant, par les documents d'urbanisme ou la fiscalité locale, à une implantation relativement dense des logements et des activités à proximité des transports en commun et à éviter un étalement urbain non maîtrisé* ».

Dans le même sens, les orientations de la loi précisent qu'en matière de « *promotion des énergies renouvelables, les collectivités peuvent favoriser le recours à ces sources de production, notamment par des dispositions d'urbanisme* ».

Même si la réalisation de ces objectifs concerne essentiellement le droit de la construction, le PLU constitue une pièce essentielle du dispositif en tant qu'il

⁶ Les politiques de l'urbanisme et de l'habitat face aux changements climatiques, avis du Conseil économique et social présenté par M. Paul de Vigner, mai 2006, p. 9.

réglemente à la fois le lieu d'implantation possible des constructions et les caractéristiques auxquelles elles doivent répondre.

2. Qu'entend-on par la « performance énergétique » et les « énergies renouvelables » ?

La notion de performance énergétique est issue du droit communautaire ; en particulier, la directive du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments la définit comme « *la quantité d'énergie effectivement consommée ou estimée pour répondre aux différents besoins liés à une utilisation standardisée du bâtiment [...]* ». Il s'agit donc, à partir d'un certain nombre d'indicateurs, de limiter la consommation d'énergie d'un bâtiment.

La notion d'énergies renouvelables bénéficie quant à elle d'une définition législative. L'article 29 de la loi du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique retient comme sources d'énergie renouvelables « *les énergies éolienne, solaire, géothermique, houlomotrice, marémotrice et hydraulique ainsi que l'énergie issue de la biomasse, du gaz de décharge, du gaz de stations d'épuration d'eaux usées et du biogaz* ».

Ces préoccupations concernent essentiellement, en France, le droit de la construction. La loi de simplification du droit du 9 décembre 2004 a introduit l'obligation d'un diagnostic de performance énergétique à la construction, à la vente et à la location. La loi du 13 juillet 2005 introduit l'obligation de fournir une étude technique et économique évaluant les diverses possibilités d'approvisionnement énergétique et notamment les sources par énergie renouvelable. Elle introduit aussi des exigences de caractéristiques thermiques minimales en ce qui concerne les réhabilitations des bâtiments. En vertu du principe de l'indépendance des législations, le droit de l'urbanisme ne permet pas de contrôler le respect de ces obligations. La délivrance du permis de construire ne peut donc être subordonnée au respect de ces obligations. Cela étant, les règles d'urbanisme peuvent, dans une certaine mesure, avoir à la fois un rôle incitatif et faciliter la promotion de ces objectifs.

3. Le PLU doit-il obligatoirement contenir des dispositions en matière d'économie d'énergie et de promotion des énergies renouvelables ?

Si l'article L. 110 du code de l'urbanisme invite chaque collectivité publique à « *gérer le sol de façon économe* » ou encore « *rationaliser la demande de déplacement* », il ne s'agit en rien d'une obligation pouvant faire l'objet d'une sanction juridique. En particulier, le nouveau règlement national d'urbanisme issu du décret n°2007-18 du 5 janvier 2007 ne fait peser aucune contrainte particulière sur les communes qui ne sont pas dotées d'un document d'urbanisme⁷ et qui, compte tenu du mouvement de périurbanisation, sont très largement concernées par les mutations en cours. Pour les communes qui ont fait le choix de la planification locale, on peut certes rappeler que l'article L. 121-1 du code, issu de la loi SRU du

⁷ D'après les chiffres fournis par le ministère de l'équipement pour la préparation du projet de loi de finances 2007, on dénombre, au 1^{er} janvier 2006, 1 726 communes dotées d'une carte communale et 16 004 ayant un POS/PLU approuvé. Les communes sans aucun document sont donc majoritaires (19 048), mais il faut préciser que les 17 730 communes dotées d'un document d'urbanisme représentent environ 90,5 % de la population.

13 décembre 2000, les oblige à respecter les principes d'équilibre, de diversité des fonctions urbaines, de mixité sociale ou de développement durable. Mais, ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel lors de l'examen de la loi SRU, cette disposition n'impose aucune obligation de résultat aux collectivités locales compte tenu de l'imprécision des objectifs en cause, et doit être interprétée comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation de ces objectifs⁸. Par ailleurs, l'intégration croissante des préoccupations environnementales dans le droit de la planification urbaine ne manifeste pas encore d'obligations spécifiques dans le domaine énergétique.

On peut même se demander si la promotion des énergies renouvelables et des économies d'énergies constitue bien un « motif d'urbanisme », au même titre par exemple que la mixité sociale. Il paraît possible de rattacher cet objectif à celui plus global du développement durable ou encore de la protection de l'environnement, mais le législateur aurait peut-être dû le préciser en 2005.

Aussi un certain nombre de difficultés peuvent surgir lorsque des documents supérieurs aux PLU, comme les Scot ou les chartes de parc naturels régionaux, avec lesquels ils doivent être compatibles, « invitent » fortement les auteurs des PLU à intégrer la question énergétique. À titre d'exemple, une charte de PNR précise que les « *communes s'engagent à prendre toutes les dispositions dans leur document d'urbanisme pour garantir* » la prise en compte de la démarche HQE et « *vérifient que les lotisseurs démontrent la pertinence des choix opérés au regard de ces questions essentielles* ». Or, actuellement, aucune disposition législative n'autorise les rédacteurs de PLU à mettre en œuvre de telles dispositions. Ils peuvent certes recommander les recours aux énergies renouvelables et inciter en ce sens, mais cette préoccupation ne peut en aucun cas fonder un refus de permis de construire ou d'aménager.

La promotion des énergies renouvelables et des économies d'énergie ne peut donc reposer, à travers le PLU, que sur un dispositif incitatif.

⁸ Décision n°2000-436 DC du 7 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.