

>> **PLU ET ÉNERGIE**

Jean-Philippe Brouant

Fiche 2

LA PRISE EN COMPTE DE LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE ET DES ÉNERGIES RENOUVELABLES PAR LE RAPPORT DE PRÉSENTATION, LE PADD ET LES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT

1. **Le rapport de présentation**

Il va de soi que le diagnostic fournit l'occasion de s'arrêter sur les caractéristiques énergétiques d'un territoire, ses atouts et faiblesses. Un certain nombre de PLU retiennent cette démarche et contiennent ainsi des données sur les consommations d'énergie et les potentiels de production d'énergies renouvelables sur le territoire. Toutefois il faut signaler que cette démarche reste rare. De plus, sur le plan juridique, rien n'oblige les auteurs du PLU à intégrer la donnée énergétique dans le diagnostic. Sur ce point, il faut signaler que l'évaluation environnementale obligatoire n'apporte pas plus de contraintes¹.

À titre d'exemple, les zones de développement de l'éolien (loi n°2000-108 du 10 février 2000, art. 10-1) ou le schéma régional éolien (c. env., art. L. 553-4) ne figurent pas parmi les documents mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels le PLU doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération. Certes on peut arguer du fait que ces différents documents n'ont pas de portée prescriptive². Mais l'on doit considérer qu'une commune qui s'inscrit dans le cadre volontaire de cette démarche³ devra justifier les nuisances environnementales⁴ engendrées par son choix.

Par ailleurs, pour justifier une démarche volontaire dans le domaine énergétique, les auteurs du PLU peuvent s'appuyer sur les différentes conventions internationales qui engagent la France et qui ont pour objet de lutter contre le réchauffement climatique. D'après l'article R. 123-2-1, l'évaluation environnementale « *explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national* » et il

¹ On peut noter que l'annexe 1 de la directive du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement fait figurer, parmi les informations à fournir, les incidences du projet sur « [...] *les facteurs climatiques* ». Cet élément n'est pas repris dans le texte français de transposition.

² Signalons néanmoins que seules les éoliennes situées dans les zones de développement de l'éolien arrêtées par le préfet peuvent bénéficier du système de rachat obligatoire par EDF de l'électricité produite (cf. loi n°2000-108 du 10 février 2000, art. 10).

³ Les zones de développement de l'éolien sont arrêtées sur la base des propositions des communes ou EPCI volontaires.

⁴ Le II de l'article 1609 quinquies C du CGI précise que lorsqu'un EPCI perçoit à la place de la commune membre le taxe professionnelle acquittée par les exploitants d'éolienne, il verse aux communes « *une attribution visant à compenser les nuisances environnementales liées aux installations utilisant l'énergie mécanique du vent* ».

va de soi que le respect du protocole de Kyoto ou d'autres textes peut être invoqué pour justifier un certain nombre de choix en faveur de la sobriété énergétique et de la promotion des énergies renouvelables.

Signalons enfin que le rapport de présentation peut être parfois l'expression d'un certain désarroi des auteurs du PLU. À titre d'exemple, un rapport de présentation contient un titre ambitieux *L'enjeu de demain : accroître l'efficacité énergétique*. Mais le corps du texte rappelle que ce principe « ne trouve dans la mise en œuvre du PLU que peu de traduction immédiate et reste un des grands chantiers ouvert pour l'avenir »...

2. Le PADD

Dans la mesure où il définit « les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues pour l'ensemble de la commune » (art. R. 123-3), le PADD peut mentionner les choix arrêtés par les auteurs du PLU dans le domaine énergétique.

L'examen des PADD fournit un certain nombre d'informations sur les politiques affichées par les communes. Dans un cas, il est indiqué qu'une charte de qualité environnementale – qui impose des obligations de sobriété énergétique – fait partie du cahier des charges de cession des terrains annexés aux actes de vente signés avec les entreprises s'installant dans la zone et que les propriétaires d'immeubles s'engagent à annexer la charte aux baux commerciaux, cette disposition permettant d'assurer la pérennité de la charte. Un autre PADD d'un PLU affiche l'objectif de « rechercher dans les opérations d'aménagement publiques ou privés les principes de la construction en haute qualité environnementale ». Un dernier précise que « le PLU aura pour objectif à long terme, en s'appuyant sur les résultats d'études à engager :

- la localisation des zones d'urbanisation dans les secteurs où l'extension des réseaux énergétiques (réseaux de chaleur) pourra se faire à moindre coût ;
- la prise en compte des conditions climatiques locales dans les choix de localisation des zones à urbaniser ;
- l'optimisation de la qualité résidentielle des constructions en favorisant une approche énergétique (ensoleillement, vue dégagée, prolongement à l'extérieur : balcon, terrasse, coursives) et en offrant des espaces de qualité réellement habitables, c'est-à-dire suffisamment ensoleillés et ombragés, protégés des vents dominants ;
- la planification des économies d'énergie. »

Le PADD peut certes annoncer des politiques ou des objectifs à long terme qui se traduiront progressivement dans le règlement du PLU. Notons toutefois que certains des objectifs annoncés – tel celui de l'intégration des conditions climatiques dans le choix de localisation des zones d'urbanisation – peuvent recevoir une application immédiate sans nécessiter pour autant une traduction dans le règlement du PLU.

Par ailleurs, les auteurs du PLU doivent prendre garde à ne pas truffer le PADD de déclarations d'intentions. On peut en effet s'interroger sur la légalité des PLU

qui, tout en affichant des ambitions importantes dans le PADD, ne contiennent aucune disposition d'application dans le règlement⁵.

3. Les orientations d'aménagement

Des questions restent posées sur l'utilisation des « *orientations d'aménagement* » qui peuvent être contenues dans un PLU et à l'égard desquelles les travaux ou constructions doivent être compatibles (c. urb., art. L. 123-5). À titre d'exemple, les orientations d'aménagement présentes dans un PLU prévoient pour un quartier la mise en œuvre d'un « plan énergies renouvelables » permettant de rapprocher le projet d'aménagement de l'autosuffisance énergétique. Parmi les orientations d'aménagement d'un autre PLU, on trouve l'objectif de construction de bâtiments (publics et privés) « *moins énergétivores* » (*sic*).

En premier lieu, on peut s'interroger sur le fait de savoir si la promotion de la performance énergétique et des énergies renouvelables constitue bien un motif pouvant fonder la définition d'orientations d'aménagement. Conformément à l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, « *ces orientations peuvent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, prévoir les actions ou opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune* ». À la lettre, le « motif énergétique » ne figure pas parmi les mentions de l'article L. 123-1. On pourrait néanmoins tenter de le « raccrocher » à la finalité de mise en valeur de l'environnement, même si ce fondement paraît quelque peu fragile sur le plan juridique. Il existe donc une incertitude quant à la légitimité de la présence d'orientations spécifiques en matière d'énergie.

Concernant la nature de ces orientations, Patrick Hocreître estime que « ces orientations, ayant une portée normative et s'opposant, même en termes de compatibilité et non de conformité, aux demandes d'occuper et d'utiliser le sol, ne sauraient prendre la forme d'éléments d'explicitation ou encore de simples recommandations »⁶. Il ne faut en effet pas que les orientations fassent double emploi avec les recommandations dans le domaine énergétique qui peuvent figurer dans le PLU à la suite de la loi du 13 juillet 2005 (cf. fiche 4 Recommandations).

Enfin, quelles sont les actions ou opérations d'aménagement qui peuvent être prévues en matière de performance énergétique et d'énergies renouvelables ? Il n'existe pas à proprement parler d'opération d'aménagement dédiée à cet objectif. On mentionne parfois les OPAH thermique qui ne sont qu'une déclinaison des OPAH renouvellement urbain. Il faudrait admettre que l'article L. 123-1 autorise les autorités locales à définir les conditions de mise en œuvre de certaines opérations d'aménagement afin d'imposer la prise en compte de la performance énergétique.

⁵ Rappelons qu'au titre de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, le règlement doit être en cohérence avec le PADD.

⁶ P. Hocreître, *Le plan local d'urbanisme*, Berger-Levrault 2004, p. 371.

Or, actuellement, il faut signaler que les différents « schémas d'aménagement » des PLU étudiés ne contiennent aucun élément précis sur ce point.