



Note juridique

sur les outils du PLUi en vue de réguler l'implantation des éoliennes

Club PLUi Grand Amiénois-Picardie
L'éolien dans les PLUi
16/10/2015

Intervention de Me Philippe GRAS, avocat associé

1. Le présent document a vocation à expliquer de façon pratique et pédagogique les différents outils d'un Plan local d'urbanisme intercommunal (« **PLUi** ») ayant vocation à réguler l'implantation des éoliennes.

Dans cette perspective, il nous a semblé préférable de mettre les références législatives, réglementaires ou jurisprudentielles en notes de bas de page afin de faciliter la lecture du présent document.

2. Avant de commencer la note juridique, il nous paraît essentiel de préciser quelques points sémantiques.

Si l'on parle couramment d' « éolienne » ou encore d' « installations éoliennes » ou de « parc éolien », le législateur utilise davantage le terme « *d'ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent* »¹ ou bien l'expression générale « *d'installation de dispositifs favorisant la production d'énergie renouvelable* »². Le pouvoir réglementaire utilise plutôt la notion « *d'installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent* »³. Par conséquent, nous préconisons d'utiliser ces termes dans la rédaction des documents du PLUi afin d'être fidèle aux textes juridiquement opposables aux documents constitutifs d'un PLUi.

¹ Voir par exemple, l'article L. 121-12 du Code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre 1er du code de l'urbanisme.

² Voir par exemple, l'article L. 111-6-2 du Code de l'urbanisme.

³ Voir par exemple, arrêté du 26 août 2011 relatif aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent au sein d'une installation soumise à déclaration au titre de la rubrique 2980 de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement.

PLAN DE LA NOTE JURIDIQUE

I/ OUTIL N° 1 – LE RAPPORT DE PRESENTATION DU PLUi ET LES ENERGIES EOLIENNES	p. 3
<hr/>	
II/ OUTIL N° 2 – LE PROJET D’AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE ET LES ENERGIES EOLIENNES	p. 5
<hr/>	
III/ OUTIL N° 3 – LES ORIENTATIONS D’AMENAGEMENT ET DE PROGRAMMATION ET LES ENERGIES EOLIENNES	p. 6
<hr/>	
IV/ OUTIL N° 4 – LE REGLEMENT ET LES ENERGIES EOLIENNES	p. 8
<hr/>	
A. Observations liminaires	p. 8
B. Articles 1 et 2 du règlement – Occupation des sols	p. 11
<i>1. En l’absence de dispositions expresses sur les éoliennes dans les articles 1 et 2, sont-elles autorisées ?</i>	<i>p. 11</i>
<i>2. Peut-on interdire l’implantation d’éoliennes à l’échelle du PLUi ?</i>	<i>p. 13</i>
<i>3. Peut-on interdire l’implantation d’éoliennes par zone ou sous-secteurs de zone ?</i>	<i>p. 13</i>
<i>4. Peut-on limiter l’implantation d’éoliennes par zone ou sous-secteurs de zone ?</i>	<i>p. 15</i>
C. Article 9 du règlement – Emprise au sol	p. 15
D. Article 10 du règlement – Hauteur des constructions	p. 16
E. Article 11 du règlement – Aspect extérieur	p. 17
F. Article 15 du règlement – Obligations imposées aux constructions	p. 18
<hr/>	
V/ CAS PRATIQUES	p. 19

I. OUTIL N° 1 – LE RAPPORT DE PRESENTATION DU PLUi ET LES ENERGIES EOLIENNES

3. Régi par les articles L. 123-1-2⁴ et R. 123-2⁵ du Code de l'urbanisme, le rapport de présentation du PLUi a un double objet.

En premier lieu, il a pour vocation de comprendre le contexte territorial c'est-à-dire les problématiques auxquelles est soumis le territoire avec ses forces et ses faiblesses, ses atouts et ses contraintes. Plus précisément, cet audit du territoire est retranscrit dans le « diagnostic » du rapport de présentation. Il va de soi que le diagnostic fournit l'occasion de s'arrêter sur les caractéristiques énergétiques d'un territoire.

En second lieu, le rapport de présentation a pour objet de justifier de la cohérence de l'ensemble du PLUi. En effet, le rapport de présentation est un document essentiel du PLUi en ce qu'il justifie les choix retenus par les auteurs du PLUi (choix concernant le PADD, choix concernant les OAP, choix concernant le règlement).

4. Le rapport de présentation n'a pas d'effet juridique en tant que tel. On ne peut pas opposer une disposition du rapport de représentation pour contester une autorisation d'urbanisme ou encore contester une disposition du règlement du PLUi. En revanche, et compte tenu du principe de l'unicité des documents composant un PLUi, le rapport de présentation doit justifier le Projet d'aménagement et de développement durable (art. L. 123-1-2 du Code de l'urbanisme).

⁴ Article L. 123-1-2 du Code de l'urbanisme : « *Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services.*

Il analyse la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers.

Il établit un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, de véhicules hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités.

Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme.

Il justifie les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques. »

⁵ Article R. 123-2 du Code de l'urbanisme : « *Le rapport de présentation :*

1° Expose le diagnostic prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-1-2 ;

2° Analyse l'état initial de l'environnement, présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et justifie les objectifs de modération de cette consommation et de lutte contre l'étalement urbain arrêtés dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard, notamment, des objectifs fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale, et des dynamiques économiques et démographiques ;

3° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et, le cas échéant, les orientations d'aménagement et de programmation ; il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles et des orientations d'aménagement et de programmation mentionnées au 1 de l'article L. 123-1-4, des règles qui y sont applicables, notamment au regard des objectifs et orientations du projet d'aménagement et de développement durables. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article L. 123-2 ;

4° Évalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement et expose la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur ;

5° Précise les indicateurs qui devront être élaborés pour l'évaluation des résultats de l'application du plan prévue à l'article L. 123-12-1.

En cas de modification, de révision ou de mise en compatibilité dans les cas prévus aux articles R. 123-23-1, R. 123-23-2, R. 123-23-3, R. 123-23-4 et R. 300-15 à R. 300-27, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés. »

5. Concernant le développement des énergies renouvelables en général, et le développement de l'éolien en particulier, aucune disposition législative ou réglementaire n'oblige les auteurs du PLUi à intégrer le volet énergétique au sein du rapport de présentation. Même lorsque le PLUi est soumis à évaluation environnementale, les auteurs du PLUi ne sont pas soumis à plus de contraintes à ce niveau.

Pour s'en convaincre, il suffit de constater que les anciennes zones de développement de l'éolien⁶ ou les schémas régionaux éoliens de l'article L. 222-1 du Code de l'environnement ne figurent pas parmi les documents mentionnés à l'article L. 123-1-9 du Code de l'urbanisme avec lesquels le PLU doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération.

6. En d'autres termes, les auteurs de PLUi sont libres de réaliser, au titre du diagnostic territorial, une analyse des données et des potentiels de production d'énergies éoliennes sur leur territoire.
7. D'expérience, on constate que rares sont les PLU ou PLUi effectuant cette démarche alors même qu'une telle étude peut s'avérer utile pour réguler l'implantation des éoliennes sur un territoire.

Dans un premier temps, la démarche consiste à analyser et connaître le potentiel de développement de l'énergie éolienne sur le territoire par l'examen des données relatives aux vitesses de vent fournies notamment par le schéma régional éolien. Ce diagnostic éolien nécessite bien entendu la réalisation d'études préalables permettant de collecter ces données.

Dans un second temps, et une fois le potentiel éolien d'un territoire connu, le diagnostic peut identifier des zones propices au développement de l'éolien. L'identification de ces zones n'a pas de portée prescriptive. En d'autres termes, identifier au sein du diagnostic une zone propice au développement éolien ne signifie pas pour autant qu'en dehors de ces zones, le développement de l'éolien serait interdit.

En revanche, l'identification graphique de « zones préférentielles » permet de lister les principaux enjeux et points de vigilance ainsi que des recommandations pour développer un projet de parc industriel. A l'inverse, si à l'extérieur des « zones préférentielles », l'implantation d'éoliennes demeure possible, il est fort probable que cette implantation risque d'impacter un enjeu particulier identifié par ailleurs dans le rapport de présentation (spécificité ou typicité d'un territoire, protection écologique, co-visibilité sur un site classé ou inscrits ou un monument historique, etc.).

EN SYNTHÈSE

- Malgré l'absence d'obligations particulières, les auteurs du PLUi peuvent volontairement prendre en compte le volet « éolien » dans le rapport de présentation du PLUi.

⁶ Les zones de développement de l'éolien terrestre (« ZDTE »), codifiées à l'article L. 314-1 du Code de l'énergie, avaient été créées par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle II » avant d'être supprimées par la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes dites « Loi Brottes » au motif que ces ZDTE étaient considérées comme redondantes avec les schémas régionaux éoliens.

- La partie « diagnostic » du PLUi est propice à l'examen du potentiel de développement de l'énergie éolienne. Cet examen passe nécessairement par des études préalables ainsi que l'analyse du schéma régional éolien.
- La partie « diagnostic » peut identifier graphiquement des « zones préférentielles » pour l'implantation des éoliennes. Si ces zones n'ont aucun caractère prescriptif, elles peuvent néanmoins constituer une incitation pour les porteurs de projet en vue de s'y implanter étant donné qu'au sein de ces zones seront également identifiés les principaux enjeux et points de vigilance ainsi que des recommandations dont le respect favorisera l'implantation d'éoliennes.

II. OUTIL N° 2 – LE PROJET D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE DU PLUI ET LES ENERGIES EOLIENNES

8. Le projet d'aménagement et de développement durable (« **PADD** »), régi par l'article L. 123-1-3⁷ du Code de l'urbanisme, a pour objet de définir les orientations du projet d'urbanisme et d'aménagement du territoire du PLUi.

Le PADD a vocation à être un document simple, concis et facilement accessible pour les habitants.

9. Le PADD n'emporte, par principe, pas d'effets juridiques à l'égard des tiers, et n'est notamment pas opposable aux demandeurs d'autorisations d'urbanisme. En effet, l'article L. 123-5 du Code de l'urbanisme dispose que seuls le règlement et des documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols.
10. A l'instar du rapport de présentation, on constate que la prise en compte du développement des énergies renouvelables ne constitue pas une obligation pour les auteurs du PLUi.

Encore une fois, il appartient aux élus d'adopter une démarche volontaire s'ils souhaitent mentionner au sein du PADD les choix arrêtés dans le domaine énergétique en général et éolien en particulier.

11. Le PADD peut être une opportunité pour promouvoir le développement des énergies renouvelables et le fixer comme objectif collectif du territoire.

Plus précisément, il peut expliquer :

⁷ Article L. 123-1-3 du Code de l'urbanisme : « Le projet d'aménagement et de développement durables définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques.

Le projet d'aménagement et de développement durables arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune.

Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Il peut prendre en compte les spécificités des anciennes communes, notamment paysagères, architecturales, patrimoniales et environnementales, lorsqu'il existe une ou plusieurs communes nouvelles. »

- (i) Les objectifs intercommunaux en matière de développement de l'énergie éolienne, en lien avec le rapport de présentation ;
- (ii) Les choix de l'intercommunalité quant au type de développement souhaité entre d'une part le « grand éolien » par une analyse fine du positionnement du « grand éolien » ou « éolien industriel » (puissance comprise entre 1 et 5 MW) ou de l' « éolien domestique » ou petites éoliennes (puissance inférieure à 25 kW) en fonction, par exemple, des potentialités du territoire identifiées dans le rapport de présentation ;
- (iii) Les secteurs qu'il convient de préserver du développement éolien sans prescrire d'interdiction formelle.

EN SYNTHÈSE

- Le PADD peut être un outil de régulation de l'implantation des éoliennes à la condition que les auteurs du PLUi souhaitent lui donner cette dimension.
- Le PADD peut expliciter et expliquer les choix intercommunaux en matière de développement de l'éolien : (i) choix des objectifs, (ii) choix du type d'éolien, (iii) identification de secteurs préservés de l'éolien.

III. OUTIL N° 3 – LES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION ET LES ENERGIES EOLIENNES

12. Introduites notamment par loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle II », les Orientations d'aménagement et de programmation (« **OAP** ») sont désormais obligatoires comme l'indique l'article L. 123-1-1⁸.

Aux termes de l'article L. 123-1-4⁹ du Code de l'urbanisme, les OAP exposent la manière dont la collectivité souhaite mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou

⁸ Article L. 123-1-1 du Code de l'urbanisme : « Le plan local d'urbanisme respecte les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1. Il comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes »

⁹ Article L. 123-1-4 du Code de l'urbanisme : « Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements.

1. En ce qui concerne l'aménagement, les orientations peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. Elles peuvent favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation, un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces.

Elles peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.

Elles peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager.

Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.

Elles peuvent adapter la délimitation des périmètres, en fonction de la qualité de la desserte, où s'applique le plafonnement à proximité des transports prévu à l'article L. 123-1-13.

2. En ce qui concerne l'habitat, dans le cas des plans locaux d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat, ces orientations précisent les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les objectifs énoncés à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation.

3. En ce qui concerne les transports et les déplacements, dans le cas des plans tenant lieu de plan de déplacements urbains, elles précisent les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les principes et les objectifs énoncés aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports.

aménager des quartiers ou des secteurs de son territoire et notamment « *les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement* ». Les OAP doivent être fixées dans le respect des orientations générales définies du PADD.

13. Alors que le rapport de présentation et le PADD sont inopposables aux autorisations d'urbanisme, le Code de l'urbanisme impose un rapport de compatibilité entre les demandes d'autorisation d'urbanisme et les OAP aux termes L. 123-5 du Code de l'urbanisme¹⁰.
14. Bien entendu, les OAP doivent être adaptées au secteur pour lesquels elles ont vocation à s'appliquer.

Enfin, et étant donné la vocation des OAP (fixer des prescriptions en matière de réhabilitation ou d'aménagement de secteurs urbains ou à urbaniser), l'implantation des éoliennes doit être privilégiée au même titre que d'autres énergies renouvelables (solaire, bois, hydroélectricité, etc.). De même, le type d'éolienne dans ces secteurs urbains ne peut être que des éoliennes domestiques.

EXEMPLES

En vue de réguler l'implantation des dispositifs éoliens, certaines communes de la région de Toulouse ont adopté les OAP suivantes :

« *Développer au sein du secteur l'usage des énergies renouvelables : solaire, bois, hydroélectricité et éolienne domestique* » (OAP de la Commune de Rives¹¹)

Ou encore

« *Privilégier au sein du secteur le développement des énergies renouvelables à vocation « d'autonomie énergétique », l'énergie produite étant utilisée pour les besoins du logement ou de l'activité.* » (OAP de la Commune de Rives)

A notre sens, de telles OAP nous paraissent être aux limites de ce que l'article L. 123-1-4 du Code de l'urbanisme. En effet, une lecture littérale de ce texte cantonne les OAP aux « *actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement* ». Or, il paraît délicat de considérer que le fait de développer l'usage d'énergie renouvelable constitue une action ou une opération nécessaire pour mettre en valeur l'environnement.

En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les orientations d'aménagement et de programmation d'un plan local d'urbanisme élaboré par un établissement public de coopération intercommunale comprennent les dispositions mentionnées à l'article L. 122-1-9 du présent code.

¹⁰ Article L. 123-5 alinéa 2 du Code de l'urbanisme : « *Ces travaux ou opérations doivent en outre être compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement mentionnées à l'article L. 123-1-4 et avec leurs documents graphiques.* »

¹¹ <http://www.payssudtoulousain.fr/files/pcet/guide/PLU-Energie-guide-PST-V-17.07.2013.pdf> (page 7)

EN SYNTHÈSE

- Les OAP ne nous paraissent pas adaptées pour réguler l'implantation des éoliennes.

IV. OUTIL N° 4 – LE RÈGLEMENT DU PLUi ET LES ÉNERGIES ÉOLIENNES

15. Au titre des outils prévus au sein du PLUi pour réguler l'implantation des éoliennes, nous examinerons successivement les articles 1 et 2 concernant l'occupation des sols (B.), l'article 9 sur l'emprise au sol (C.), l'article 10 concernant les règles de hauteurs (D.) et l'article 11 sur l'aspect extérieur des constructions (E.).

A titre liminaire, il est important de faire des observations sur le cadre général du règlement d'un PLUi afin de mieux comprendre la portée de cet outil dans le cadre de la régulation de l'implantation des éoliennes (A.).

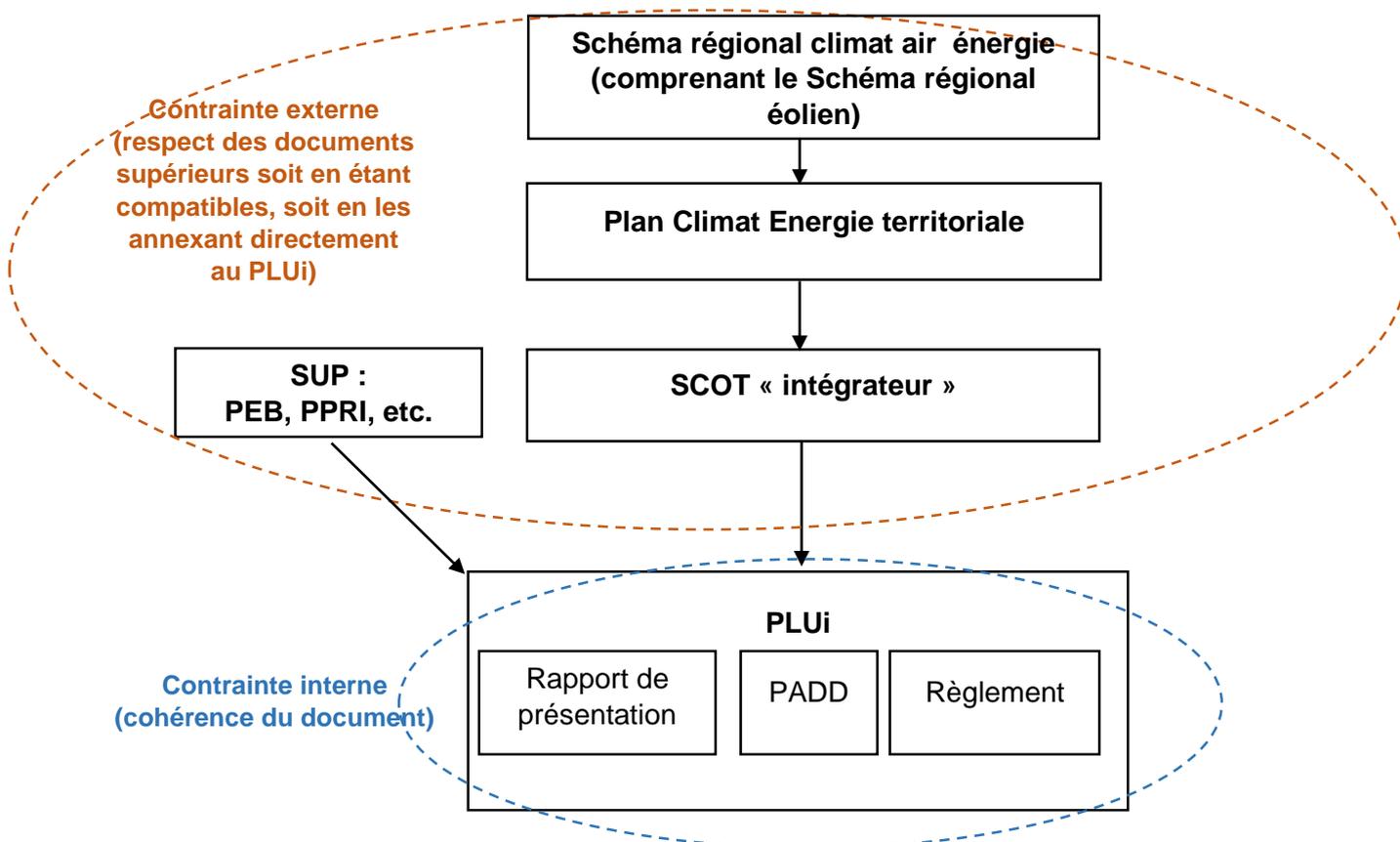
A/ OBSERVATIONS LIMINAIRES

16. **En premier lieu**, il est nécessaire de garder à l'esprit que le PLU est un outil de planification urbaine qui est conditionné par une double contrainte.

D'une part, le PLUi doit intégrer – de différentes manières – des documents qui lui sont extérieurs (SCOT, PPRI, PEB, etc.).

D'autre part, le PLUi doit être lui-même cohérent entre les documents qui le composent (rapport de présentation, PADD, OAP, règlement). A titre d'illustration, il est fréquent que les auteurs du PLUi prennent des objectifs ambitieux en termes d'efficacité énergétique du territoire alors que dans le même temps, aucun élément prescriptif ne vient traduire cet objectif.

Il y a donc à la fois une contrainte externe et une contrainte interne au PLUi.



A cet égard, il y a un élément essentiel pouvant limiter les possibilités d'implantation des éoliennes.

En effet, l'existence de servitudes d'utilité publique peut limiter l'implantation d'éoliennes. Il en va ainsi de la servitude au titre des abords des monuments historiques. L'article L. 621-30 du Code du patrimoine¹² impose un droit de regard sur toute intervention envisagée à l'intérieur d'un périmètre de protection de 500 mètres de rayon autour des monuments historiques dès lors qu'un édifice est classé ou inscrit et que le terrain d'assiette et le monument ou site sont en situation de co-visibilité.

Ce périmètre peut être augmenté par le Préfet, sur proposition des architectes des bâtiments de France et avec accord de la commune intéressée. Ce périmètre est créé après enquête publique.

17. En deuxième lieu, l'objet du règlement du PLUi est limité par l'article L. 123-1-5 du Code de l'urbanisme. Un règlement ne peut que fixer des règles conformément à l'article L. 123-1-5 du Code de l'urbanisme c'est-à-dire, et à titre non exhaustif :

- (i) Fixer les règles suivantes relatives à l'usage des sols et la destination des constructions (affectation des sols, destination et nature des constructions autorisées, etc.) ;
- (ii) Ou encore déterminer, en matière de caractéristiques architecturale, urbaine et écologique, des règles concernant l'aspect extérieur des constructions ou des éléments à protéger.

Le contenu du règlement est fixé par le Code de l'urbanisme. Le PLU ne peut pas soumettre des constructions à des règles procédurales comme la réalisation d'une enquête ou d'une étude d'impact ou encore une étude de nuisances sonores.

18. En troisième lieu, l'article R. 123-9¹³ du Code de l'urbanisme énumère de façon restrictive les destinations des constructions. Ce qui implique que :

- les auteurs d'un PLUi ne peuvent pas créer de nouvelles catégories de destination ;
- les auteurs d'un PLUi ne peuvent pas distinguer au sein des catégories de destination des sous-catégories¹⁴.

¹² Article L. 621-30 du Code du patrimoine : « Est considéré, pour l'application du présent titre, comme étant situé dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques tout autre immeuble, nu ou bâti, visible du premier ou visible en même temps que lui et situé dans un périmètre déterminé par une distance de 500 mètres du monument. Lorsqu'un immeuble non protégé au titre des monuments historiques fait l'objet d'une procédure d'inscription ou de classement ou d'une instance de classement, l'architecte des Bâtiments de France peut proposer, en fonction de la nature de l'immeuble et de son environnement, un périmètre de protection adapté. La distance de 500 mètres peut alors être dépassée avec l'accord de la commune ou des communes intéressées. Ce périmètre est créé par l'autorité administrative après enquête publique. Les périmètres prévus aux quatrième et cinquième alinéas peuvent être modifiés par l'autorité administrative, sur proposition de l'architecte des Bâtiments de France, après accord de la commune ou des communes intéressées et enquête publique, de façon à désigner des ensembles d'immeubles, bâtis ou non, qui participent de l'environnement d'un monument historique, pour en préserver le caractère ou contribuer à en améliorer la qualité. En cas de désaccord de la commune ou des communes intéressées, la décision est prise par décret en Conseil d'Etat après avis de la Commission nationale des monuments historiques. »

¹³ Article R. 123-9 du Code de l'urbanisme : « Les règles édictées dans le présent article peuvent être différentes, dans une même zone, selon que les constructions sont destinées à l'habitation, à l'hébergement hôtelier, aux bureaux, au commerce, à l'artisanat, à l'industrie, à l'exploitation agricole ou forestière ou à la fonction d'entrepôt. En outre, des règles particulières peuvent être applicables aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif. »

¹⁴ CE, 30 décembre 2014, n° 360850.

S'agissant des dispositifs et installations éoliennes, il convient de préciser qu'elles font partie de la destination des « constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif » conformément à ce qu'a pu juger le Conseil d'Etat à la condition que le dispositif ou l'installation éolienne permette la vente de l'électricité au public¹⁵.

19. **En quatrième lieu**, le règlement d'un PLUi n'a pas vocation à interférer avec les autres législations.

Ainsi, certains dispositifs éoliens sont soumis à autorisation ou déclaration au titre de la législation environnementale.

Hauteur du mat (H)	Régime ICPE	Distance minimale des immeubles à usage d'habitation
H	Autorisation	Au minimum 500 m (arrêté 26 août 2011)
H > 45 m	Déclaration	Au minimum L = 10 x H (arrêté 26 août 2011)
45 m > H > 30 m	Déclaration	Au minimum L = 6 x H (arrêté 26 août 2011)
30 m > H > 20 m	Déclaration	Au minimum L = 5 x H (arrêté 26 août 2011)
20 m > H > 12 m	Déclaration	Au minimum 40 m (arrêté 26 août 2011)

De même,

- (i) La distance minimale doit être de 300 mètres d'une installation nucléaire de base pour les éoliennes soumise à autorisation¹⁶ ;
- (ii) Lorsqu'une éolienne est implantée à moins de 250 mètres de bâtiments à usage de bureaux, l'exploitant réalise une étude démontrant que l'ombre projetée de l'aérogénérateur n'impacte pas plus de trente heures par an et une demi-heure par jour le bâtiment¹⁷.

20. **En cinquième lieu**, il convient de rappeler qu'il existe des dispositions au sein du Code de l'urbanisme pouvant influencer la délivrance d'une autorisation d'urbanisme.

En effet, les dispositions du règlement national d'urbanisme (« **RNU** ») sont des dispositions permissives en ce qu'elles laissent l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme une marge d'appréciation significative concernant le respect du projet aux dispositions du RNU. Ainsi, on peut indiquer que :

¹⁵ CE, 13 juillet 2012, *EDP Renewable France*, n° 343306

¹⁶ Article 3 de l'arrêté du 26 août 2011 relatif aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent au sein d'une installation soumise à autorisation au titre de la rubrique 2980 de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement

¹⁷ Article 5 de l'arrêté du 26 août 2011 relatif aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent au sein d'une installation soumise à autorisation au titre de la rubrique 2980 de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement

- l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme a permis de refuser un projet éolien si ce dernier porte atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations. On rappellera que pour le Conseil d'Etat le risque de projection de pâles n'est pas « négligeable »¹⁸ ;
- l'article R. 111-21 du Code de l'urbanisme a permis de refuser un projet éolien si ce dernier porte atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales. A cet égard, on indiquera que la jurisprudence administrative est vigilante aux problématiques de perspective paysagère ou de co-visibilité des éoliennes depuis un site inscrit ou un monument historique (et ce au-delà du périmètre de 500 mètres des ABF autour des monuments en question)¹⁹.

Or, étant donné que l'autorité compétente en matière de permis de construire pour des installations éoliennes est le préfet (art. L. 422-2 b) du Code de l'urbanisme), ce n'est pas l'exécutif local qui décide de l'usage des dispositions du RNU. On verra néanmoins qu'il est possible d'intégrer des dispositions analogues au sein du règlement.

21. **En sixième lieu**, et au titre de l'article L. 111-6-2 du Code de l'urbanisme, on fera observer qu'une interdiction des dispositifs ou installations éoliennes « domestiques » serait inefficace étant donné que législateur les autorisés et ce nonobstant les dispositions contraires du règlement.

B/ ARTICLES 1 ET 2 DU REGLEMENT – OCCUPATION DES SOLS

22. Il faut garder à l'esprit que le règlement a pour objet de planifier l'espace intercommunal en différentes zones pour lesquelles s'appliqueront différentes règles. Le zonage par le jeu des articles 1 et 2 conditionne la possibilité d'implanter des éoliennes en régissant les occupations ou utilisations des sols interdites et celles soumises à conditions particulières.

1/ En l'absence de dispositions expresses sur les éoliennes dans les articles 1 et 2, sont-elles autorisées ?

23. **En zone A du PLUi (zone agricole)**, l'article R. 123-7 du Code de l'urbanisme dispose que les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics qui ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysage, sont seules autorisées en zone A.

Peut-on considérer que les éoliennes comme des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics ?

A cette question, le Conseil d'Etat a répondu par l'affirmative en considérant qu'un parc éolien pouvait constituer, au sens de l'article R. 123-7 du Code de l'urbanisme,

¹⁸ CE, 6 nov. 2006, *Association préservation paysages exceptionnels Mezenc*, n° 281072 ou encore CE, 27 juillet 2009, *Société Boralex Avignonet SAS*, n° 317060.

¹⁹ CAA Marseille, 28 juin 2007, *Société d'exploitation Energie Sud*, n° 05MA01007.

un équipement collectif susceptible d'être autorisé en zone A d'un PLU eu égard à sa contribution à la satisfaction d'un besoin collectif par la production d'électricité vendue au public²⁰.

A défaut de dispositions particulières au sein de la zone A, l'implantation d'éoliennes en zone A est possible.

24. En zone N du PLUi (zone naturelle et forestière), l'article R. 123-8 du Code de l'urbanisme dispose peuvent être classés en zone N les secteurs, équipés ou non, à protéger en raison :

- (i) soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique,
- (ii) soit de l'existence d'une exploitation forestière,
- (iii) soit de leur caractère d'espace naturel.

A l'origine, la position des services de l'Etat consistaient en l'interprétation de l'article R. 123-8 comme interdisant l'implantation d'éolienne au sein des zones N²¹. Toutefois, et depuis, le décret n° 2012-290 du 29 février 2012 relatif aux documents d'urbanisme a ajouté à l'article R. 123-8 le fait que les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

Par conséquent, il semble que l'implantation d'éoliennes en zone N bénéficie de la même interprétation jurisprudentielle en zone A.

A défaut de dispositions particulières au sein de la zone N, l'implantation d'éoliennes en zone N est possible.

25. En zones AU et U du PLU (zones à urbaniser et urbaine), l'implantation d'éoliennes est autorisée en l'absence d'indications contraires.

²⁰ CE, 13 juillet 2012, *EDP Renewable France*, n° 343306 : « 3. Considérant que, pour juger que le projet de parc éolien en cause ne pouvait être regardé comme une construction à usage d'infrastructure ni d'équipement collectif public au sens de ces dispositions, la cour administrative d'appel de Nantes s'est fondée sur la circonstance que le projet n'était pas directement affecté à l'exécution même du service public de l'électricité ; que, si l'affectation au service public de la sécurité de l'approvisionnement est, en l'état actuel des techniques et eu égard aux caractéristiques d'ensemble du système électrique, le critère d'identification des ouvrages publics de production d'électricité, le critère de l'affectation directe à l'exécution même du service public de l'électricité est dépourvu de pertinence pour identifier un " équipement collectif public " au sens du règlement du plan d'occupation des sols de la commune de Francourville ; que par suite, en statuant comme elle l'a fait, alors qu'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, la cour administrative d'appel de Nantes a commis une erreur de droit » confirmé par CAA Nantes, 15 novembre 2013, n° 12NT02171.

²¹ « Communes dotées d'un Plan local d'urbanisme (PLU) : Les PLU laissent la liberté de choix aux communes d'admettre ou de ne pas admettre les éoliennes ou les équipements d'intérêt collectif en zones agricoles (zones A) et zones naturelles (zones N) (...). Dans les zones N, le code de l'urbanisme ne limite pas a priori la nature des constructions qui peuvent être admises. Il appartient au PLU de déterminer la nature des travaux, des ouvrages, des constructions susceptibles d'être admis. Toutefois, dans les zones N qui sont protégées en raison de la qualité particulière des sites et des paysages, notamment dans les espaces remarquables des communes littorales, les éoliennes ne peuvent, en principe, pas être admises. » (Circulaire du 10 septembre 2003 relative à la promotion de l'énergie éolienne terrestre, § 3.3.7 c).

26. **Au final, et sur le principe, le règlement du PLU, s'il ne contient pas d'interdictions spécifiques, permet l'implantation d'éoliennes dans toutes les zones.**

2/ Peut-on interdire l'implantation d'éoliennes à l'échelle du PLUi ?

27. Eu égard à son caractère réglementaire, le PLUi ne peut interdire de façon générale et absolue l'implantation des éoliennes.

En effet, une interdiction générale de l'implantation des éoliennes à l'échelle d'un PLUi serait non seulement discriminatoire à l'égard des autres modes de production d'énergie renouvelable, mais en outre serait totalement disproportionnée.

3/ Peut-on interdire l'implantation d'éoliennes par zone ou sous-secteurs de zone ?

28. Se pose ensuite la question de l'interdiction de l'implantation des éoliennes de façon plus ponctuelle ou plus circonstanciée par zone ou sous-secteur de zone. Une telle interdiction est possible à la condition, selon nous qu'elle soit justifiée par des motifs particuliers.

Il convient d'indiquer que l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme permet d'édicter des « règles particulières » aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif.

Force est de constater que le projet de décret relatif à la partie réglementaire du Code contient également au PLU d'interdire certains usages ou affectations des sols pour des motifs de sécurité et de salubrité publique²².

Ainsi, et s'agissant plus particulièrement des motifs pouvant limiter l'implantation des éoliennes, il nous semble que les motifs tirés de la sécurité publique ou encore de l'insertion paysagère – à l'instar des dispositions du RNU précitées – peuvent fournir des justifications utiles.

29. **En zones AU et U du PLU (zones à urbaniser et urbaine),** l'implantation d'éoliennes peut être interdite du fait de la sécurité publique ou encore de l'insertion dans l'architecture avoisinante.

30. **En zone N (zone naturelle et forestière) et en zone A (zone agricole),** l'interdiction d'implantation d'éolienne paraît possible mais plus délicate à justifier.

Par exemple, il a été jugé par la Cour de justice de l'Union européenne²³ qu'une collectivité pouvait interdire l'implantation dans une zone Natura 2000 à la double condition de justifier que :

- (i) L'interdiction n'est pas discriminatoire c'est-à-dire que l'interdiction ne doit pas être uniquement « anti-éolienne ». Cette mesure doit être

²² Article R. 151-36 du projet du décret relatif à la partie réglementaire Code de l'urbanisme.

²³ CJUE, 21 juillet 2011, *Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl, Eolica di Altamura Srl c. Regione Puglia*, aff. C-2/10.

motivée au regard des exigences liées à la protection de la biodiversité de la zone Natura 2000 ;

- (ii) L'interdiction doit être proportionnelle. Autrement dit, la mesure d'interdiction ne doit pas freiner le développement de toutes les énergies renouvelables en général et ne doit pas viser toute forme de production d'énergie éolienne (en l'occurrence l'interdiction ne concernait que l'éolien domestique).

Une interdiction générale des éoliennes en zone N et A nous semble disproportionnée. En revanche, il nous paraît tout à fait possible d'interdire les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics dans certains secteurs de zone N ou A comme les parcs régionaux²⁴, les zones Natura 2000²⁵.

En revanche, dans le cas de simples ZNIEFF, il ne nous semble pas possible de pouvoir justifier l'interdiction d'implantation d'éoliennes en zone A ou N²⁶.

EXEMPLES

Dans le PLUi de la Métropole de Lille²⁷ il est indiqué :

- Zone UA (toutes communes)
« Les éoliennes sont interdites » (article 1)
« Les éoliennes domestiques correspondant aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble ou de la partie d'immeuble concernés sont autorisées dans la limite des conditions posées à l'article L111-6-2 du code de l'urbanisme. » (article 2)
- Zone UB (toutes communes)
« Les éoliennes sont interdites » (article 1)
« Les éoliennes domestiques correspondant aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble ou de la partie d'immeuble concernés sont autorisées dans la limite des conditions posées à l'article L111-6-2 du code de l'urbanisme.
Dispositions particulières : zones UB des communes suburbaines : Les éoliennes, dans la zone UBs du Grand Stade à VILLENEUVE D'ASCQ et LEZENNES, sont autorisées dans la mesure où elles s'intègrent dans un projet architectural ou urbain sans créer de nuisance dans leur environnement.» (article 2)

Dans le PLU de la Communauté urbaine de Cherbourg, il est indiqué :

- Applicable à toutes les zones
« Les éoliennes produisant de l'énergie exclusivement réservée à la vente d'électricité sont interdites. » (article 1)
« Les éoliennes principalement destinées à l'autoconsommation ou à la desserte en énergie d'un ensemble de terrains ou immeubles situés dans l'environnement immédiat de ces équipements, sous

²⁴ CAA Bordeaux, 22 janvier 2009, n° 07BX01137.

²⁵ CJUE, 21 juillet 2011, *précité*, aff. C-2/10.

²⁶ CAA Bordeaux, 4 septembre 2007, n° 05BX02325.

²⁷ http://www.cuc-cherbourg.fr/Pages/PLU/reglement/reglement_dispositions_applicables_zones.pdf

réserve que le projet s'insère dans le paysage et du respect des niveaux d'émergence sonores définis par la réglementation en vigueur. » (article 2)

S'agissant du PLU de la métropole lilloise, il ne fait que reprendre les obligations législatives en la matière étant donné que les éoliennes domestiques ne peuvent pas être interdites par le règlement d'un PLU. La règle ne fait que confirmer une règle législative déjà existante.

S'agissant du PLU de la Communauté urbaine de Cherbourg, sa rédaction nous semble très critiquable sur deux points :

- (i) Le champ d'application de l'article 2 nous paraît aller au-delà du texte de loi puisqu'il n'est pas fait mention de la notion d'éolien domestique mais de l'éolien destiné à l'autoconsommation ou à la desserte en énergie d'un ensemble d'immeuble
- (ii) La distinction des deux types d'installations ne reflète pas l'intention du législateur.

4/ Peut-on limiter l'implantation d'éoliennes par zone ou sous-secteurs de zone ?

24. L'article 2 du règlement permet deux types de limitation d'implantation des éoliennes :

- (i) Une limitation en termes de nombre d'éoliennes ou de puissance cumulée des éoliennes ;
- (ii) Une limitation en termes d'éloignement des éoliennes par rapport à des zones habitées ou à des activités en particulier.

25. S'agissant de la limitation du nombre d'éoliennes ou de puissance cumulée des éoliennes, l'article 2 peut conditionner l'implantation des éoliennes en fonction de critères numériques ou de puissance dès lors que cette limitation est justifiée d'un point de vue urbanistique.

26. S'agissant de la limitation en terme d'éloignement, l'article 2 peut conditionner l'implantation des éoliennes en fonction du respect d'une distance d'éloignement potentiellement plus élevée que celle déjà prévue par les textes (par exemple la distance de 500 mètres des zones habitées de l'arrêté du 26 août 2011 et de l'article L. 553-1 du Code de l'environnement).

L'augmentation de la distance d'éloignement doit bien entendu être justifiée par des considérations particulières tenant à la topographie des lieux ou à la présence d'une activité dont la proximité avec éolienne peut être perturbée.

C/ ARTICLE 9 DU REGLEMENT – EMPRISE AU SOL

27. Pour mémoire, l'article R. 420-1 définit l'emprise au sol comme étant la projection verticale du volume de la construction, tous débords et surplombs inclus.

28. Certains PLU utilisent l'article 9 pour permettre des majorations d'emprise au sol des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics destinés à produire de l'énergie d'origine renouvelable.

EXEMPLES

Le PLU de Dijon a ainsi rédigé l'article 9 de son PLU comme suit :

« ne sont pas pris en compte dans les calculs d'emprise au sol les dispositifs nécessaires à l'utilisation des énergies renouvelables tels que les éoliennes ».

A notre sens, un tel dispositif est source d'incertitude juridique eu égard au fait que les règles de calcul d'emprise au sol sont fixées par le Code de l'urbanisme et non pas laissées à l'appréciation des auteurs du PLU. En d'autres termes, il pourrait être jugé qu'un tel article méconnaîtrait les dispositions de l'article R. 420-1 du Code de l'urbanisme.

Nous ne conseillons pas de réguler l'implantation des éoliennes sur l'article 9 relatif à l'emprise au sol.

D/ ARTICLE 10 DU REGLEMENT – HAUTEUR DES CONSTRUCTIONS

29. L'adaptation des règles de hauteur est déterminante pour réguler l'implantation des éoliennes compte tenu des hauteurs extrêmement élevées des installations éoliennes (généralement au-dessus de 12 mètres).
30. Il y a plusieurs approches au sujet de l'article 10.

Une approche « permissive » consistant à indiquer que l'article 10 ne s'applique pas aux constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics. En d'autres termes, et de façon générale, les éoliennes sont dispensées des règles de hauteur dans toutes les zones où leur implantation est autorisée.

Une approche « régulatrice » pourrait insister sur les hauteurs maximales en distinguant par zone les hauteurs maximales :

- Dans les zones U, autoriser des éoliennes domestiques ne dépassant pas une certaine hauteur au-dessus de l'égout du toit. Cela permet d'avoir des installations éoliennes domestiques homogènes au sein de la zone ;
- Dans les zones A et N, autoriser les installations éoliennes jusqu'à une certaine hauteur. Au-delà de cette hauteur, les éoliennes sont interdites. Une telle disposition permet de limiter à une taille considérée comme « raisonnable » par les auteurs du PLU la hauteur des éoliennes.

EXEMPLES

Au sein du PLU de Montataire, il est écrit à l'article 10 :

« Les règles fixées ci-dessus ne concernent pas les réservoirs, silos, clochers, cheminées, les éoliennes individuelles, les fixations de panneaux solaires ou photovoltaïques et autres structures verticales de même nature. »²⁸

Au sein du PLU de la métropole bordelaise, il est indiqué que :

« Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif telles que châteaux d'eau, pylônes, antennes de téléphonie mobile, éoliennes, ne sont pas prises en compte dans le calcul des hauteurs HF et HT, sous réserve du respect de la réglementation en vigueur et des dispositions de l'article 11 »²⁹

A notre sens, les rédactions sont trop permissives et ne régulent pas suffisamment l'implantation des éoliennes.

E/ ARTICLE 11 DU REGLEMENT – ASPECT EXTERIEUR

31. L'article 11 du règlement peut reprendre à son compte les dispositions de l'article R. 111-21 du RNU concernant la protection des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales.

L'article L. 123-1-5 du Code l'urbanisme confirme ce point étant donné qu'il est indiqué que le règlement peut déterminer les règles concernant l'aspect extérieur des constructions afin de contribuer à l'insertion des constructions dans le milieu environnant. De même, et selon le même article, le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, « les prescriptions de nature à assurer leur préservation ».

32. La rédaction de l'article 11 peut, selon nous, permettre de réglementer l'implantation des éoliennes en cas de visibilité avec un monument ou un paysage d'un intérêt particulier (depuis le point particulier, on voit l'éolienne) ou encore même en cas de co-visibilité (on voit à la fois l'éolienne et le monument ou le paysage d'un même point).

Une telle servitude peut être inscrite dans l'article 11 en lien avec les documents graphiques du règlement du PLU comme l'autorise la jurisprudence administrative³⁰.

EXEMPLES

A titre d'illustration, le PLU de Paris dispose :

²⁸ http://www.mairie-montataire.fr/3_reglement_montataire_sept13_ap.pdf

²⁹ http://www.bordeaux-metropole.fr/sites/default/files/PDF/urbanisme/plu/pluenvigueur/Fichiers/reglement/PLU_approuve_reglement_PE.pdf

³⁰ CAA Paris, 21 mai 2003, n° 02PA03144.

« Les dispositifs destinés à économiser de l'énergie ou à produire de l'énergie renouvelable dans les constructions, tels que panneaux solaires thermiques ou photovoltaïques, éoliennes, toitures végétalisées, rehaussement de couverture pour l'isolation thermique..., sont autorisés en saillie des toitures à condition que leur volumétrie s'insère harmonieusement dans le cadre bâti environnant. »

A notre sens, la rédaction de l'article 11 permet d'aller beaucoup plus loin dans la régulation de l'implantation des éoliennes afin d'en limiter l'impact visuel qui demeure important dans les territoires avec peu de reliefs.

F/ ARTICLE 15 DU REGLEMENT – OBLIGATIONS LORS DE LA CONSTRUCTION

- 33.** Dans la lignée de la loi dite « Grenelle II » et depuis le décret n° 2012-290 du 29 février 2012 relatif aux documents d'urbanisme, les auteurs du PLU peuvent fixer des obligations imposées aux constructions, travaux, installations et aménagements, « *en matière de performances énergétiques et environnementales* ». Cette possibilité est d'ailleurs reprise à l'article L. 123-1-5 du Code de l'urbanisme³¹.
- 34.** La portée de cette innovation est encore méconnue. La doctrine s'interroge sur la portée de cette habilitation³². Faut-il considérer que le PLU peut mettre de réelles obligations à la charge des constructeurs en imposant un procédé ou un dispositif satisfaisant l'objectif de performance énergétique et environnementale (imposer la mise en place d'éolienne domestique ou la mise en place de panneaux solaires) ? Ou bien faut-il considérer que les auteurs du PLU ne peuvent que fixer des objectifs et que les constructeurs sont libres du choix des moyens pour l'accomplir ?

A notre sens, l'esprit du texte laisse plutôt penser à la première solution étant donné que l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme mentionne le terme « d'obligations » « imposées » dans le cadre de constructions, travaux ou installations. Toutefois, il nous semble aussi qu'imposer un type de dispositif pour parvenir à un objectif de performances énergétiques et environnementales reviendrait à établir de d'importantes différences de traitement au sein d'une même commune en fonction de la localisation du secteur soumis à des obligations de performance énergétique et environnementale. Par conséquent, il nous paraît préférable de limiter les prescriptions du PLU à l'imposition d'obligations générales de construction telles que l'objectif de limitation de la consommation énergétique, le recours à des dispositifs permettant l'auto-alimentation de la construction, ou encore le recours à plusieurs sources d'énergie sans imposer un mode de production par rapport à un autre.

³¹ Article 123-1-6 du Code de l'urbanisme : « *Le règlement peut, en matière de caractéristique architecturale, urbaine et écologique : 6° Définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit. A ce titre, il peut imposer une production minimale d'énergie renouvelable, le cas échéant, en fonction des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés. Cette production peut être localisée dans le bâtiment, dans le même secteur ou à proximité de celui-ci.* »

³² GRIDAUH, PLU et Energie : « *On peut se demander comment cette habilitation se manifestera : s'agit-il de reconnaître aux autorités locales la capacité de faire varier la réglementation nationale dans son champ d'application matériel (élargir le champ d'application des constructions et bâtiments concernés par la réglementation thermique en y assujettissant par exemple les constructions agricoles) ou temporel (anticiper l'application de la réglementation) ? S'agit-il de compléter ou de renforcer les critères nationaux et de définir au plan local de nouvelles caractéristiques thermiques des constructions, incluant par exemple la prise en compte de « l'énergie grise », c'est-à-dire l'énergie nécessaire à la fabrication et au transport des matériaux de construction ?* »

V. CAS PRATIQUE

➤ Question

Un PLUi peut-il réglementer l'implantation des éoliennes en fonction de leurs nuisances ? Par exemple, un PLUi peut-il conditionner l'implantation des éoliennes au fait que l'éolienne ne crée pas de nuisances pour le voisinage (nuisances sonores ou nuisance dans la réception des ondes radio) ?

➤ Réponse

NON.

Le PLUi ne doit pas « empiéter » sur d'autres législations.

S'agissant de la prise en compte des nuisances sonores, la réglementation en vigueur est fixée par l'article R. 1334-31 du Code de la santé publique³³. Le PLUi n'a pas à réglementer les éventuelles nuisances sonores produites par les éoliennes, problèmes relevant de la sphère privée et des relations de voisinage³⁴. En effet, les conflits de voisinage relèvent de la sphère privée et peuvent donc faire l'objet de litiges portés devant les tribunaux judiciaires. Si des éoliennes génèrent des troubles anormaux de voisinage, les voisins peuvent demander la réparation des préjudices subis du fait de la présence d'éoliennes devant le juge. Il a d'ailleurs été jugé que constituent un trouble excédant les inconvénients normaux de voisinage les nuisances sonores causées par l'installation d'une éolienne domestique³⁵.

S'agissant des ondes de radiodiffusion, les installations éoliennes peuvent perturber la réception de certaines ondes³⁶. Les auteurs du PLUi n'ont aucun moyen de savoir si l'implantation des éoliennes occasionnera des perturbations particulières concernant les ondes de radiodiffusion. Comme l'indique l'article L. 112-12 du Code de la construction et de l'habitation, si la présence d'une construction ou d'une installation occasionne une gêne dans la réception des ondes, le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut être saisi. Ce dernier peut, après mise en demeure non suivie d'effet dans un délai de trois mois, saisir le président du tribunal de grande instance pour obtenir l'exécution des obligations susvisées.

³³ Article R. 1334-31 du Code de la santé publique : « *Aucun bruit particulier ne doit, par sa durée, sa répétition ou son intensité, porter atteinte à la tranquillité du voisinage ou à la santé de l'homme, dans un lieu public ou privé, qu'une personne en soit elle-même à l'origine ou que ce soit par l'intermédiaire d'une personne, d'une chose dont elle a la garde ou d'un animal placé sous sa responsabilité.* »

³⁴ QE n° 3441, Mme Marie-Jo ZIMMERMANN, JO Assemblée nationale, 21/08/2007, p. 5315 ; Réponse ministérielle, JO Assemblée nationale, 27/11/2007, p. 7492.

³⁵ CA Rouen, 23 janvier 2013, n° 12/02093 : dans cette affaire, la cour a ordonné le déplacement de l'éolienne litigieuse à une distance d'au moins 25 mètres de la limite séparative du fonds voisin, dans un délai d'un mois à compter de la signification de sa décision, sous astreinte de 50 euros par jour de retard passé le délai de deux mois.

³⁶ QE n° 68004, Mme Marie Jo ZIMMERMANN, JO Assemblée nationale, 04/11/2014, p. 9181 ; Réponse ministérielle, JO Assemblée nationale, 09/12/2014, p. 10327.

➤ **Question**

Dans le cas où les articles 1 et 2 de la zone n'interdisent pas l'implantation des éoliennes, l'autorité compétente est-elle dans l'obligation de délivrer l'autorisation d'urbanisme nécessaire à sa construction à partir du moment où le parc éolien respecte l'ensemble des autres dispositions du règlement de la zone ?

➤ **Réponse**

En principe, **OUI**. Si une construction respecte l'ensemble des prescriptions du règlement, l'autorité compétente doit délivrer une autorisation d'urbanisme.

TOUTEFOIS, et comme indiqué, le PLUi est soumis à une double contrainte interne et externe. Dès lors, il appartient à l'autorité compétente de déterminer si le projet respecte aussi la contrainte externe. Plus précisément, l'autorité compétente doit analyser le projet au regard des articles R. 111-2 et suivants du Code de l'urbanisme relatives aux règles générales d'urbanisme.

Le Conseil d'Etat a ainsi annulé la délivrance d'un permis de construire eu égard au risque de projection des pales induite par la présence de l'éolienne³⁷. Le Conseil d'Etat a mis en avant trois critères pour apprécier, eu égard de ce risque, si le service instructeur pour délivrer l'autorisation d'urbanisme a commis ou non une erreur manifeste d'appréciation :

- (i) la topographie des lieux ;
- (ii) la localisation ;
- (iii) les caractéristiques des éoliennes.

³⁷ CE, 27 juillet 2009, *Société Boralex avignonnet SAS*, n° 317060 et 318281.

➤ **Question**

Peut-on interdire, au sein d'une zone N, l'implantation des éoliennes dans un parc régional naturel ou une zone Natura 2000 ?

➤ **Réponse**

OUI.

Un PLUi peut interdire l'implantation d'éoliennes au sein des parcs régionaux naturels ou des zones Natura 2000.

S'agissant de l'interdiction au sein des parcs régionaux naturels, la juridiction administrative a eu l'occasion de confirmer le refus de délivrer une autorisation d'urbanisme en vue de l'implantation d'éoliennes au motif que le projet d'implantation d'un parc éolien dans le cœur d'un parc naturel régional correspondant à une zone à fort intérêt paysager. Plus précisément, les juges ont estimé ce refus légal la conjugaison d'une grande visibilité d'installations de grande importance et du caractère remarquable du site³⁸. Par conséquent, l'interdiction de l'implantation des éoliennes de grande hauteur sur certains secteurs d'une zone N peuvent tout à fait être justifiée par l'intérêt paysager du site à protéger.

S'agissant des sites Natura 2000, la jurisprudence communautaire permet aux collectivités d'interdire l'implantation d'éolienne au sein de ces sites à la condition que cette interdiction ne soit pas discriminatoire et demeure proportionnée³⁹.

On remarquera que la juridiction administrative a considéré comme légal le refus de délivrer une autorisation d'urbanisme alors même que le terrain d'assiette ne fait l'objet d'aucune protection au titre de son intérêt paysager ou environnemental. En revanche, et malgré l'absence de protection du site, les éoliennes allaient être visibles depuis un monument historique⁴⁰.

³⁸ CAA Bordeaux, 22 janvier 2009, n° 07BX01137 : « Considérant qu'il était envisagé par la société éolienne du Puy de la Blanche d'implanter sur le massif du Puy de la Blanche un poste de livraison électrique et sept éoliennes d'une hauteur, pales comprises, de 123,50 mètres ; qu'il ressort des pièces du dossier que la zone d'implantation est située dans le périmètre du parc naturel régional de Millevaches en Limousin et plus particulièrement dans la « zone des sources », zone cœur du parc qui fait l'objet d'une protection supplémentaire ; que ce massif, vierge de tout équipement, fait également partie d'un secteur à fort enjeu paysager ; qu'il s'inscrit dans un panorama comprenant la chaîne des Puys ; que compte-tenu de l'intérêt qui s'attache à la préservation de ce paysage naturel emblématique du Limousin, l'implantation de la ferme éolienne, qui, selon les conclusions non sérieusement contestées de la direction régionale de l'environnement et malgré une implantation prévue en léger contrebas des lignes de crêtes derrière des conifères d'une hauteur de trente mètres, 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 ; que, par suite, le préfet de la Corrèze n'a pas commis d'erreur d'appréciation en refusant d'accorder les permis de construire sollicités en application de l'article R. 111-21 du Code de l'urbanisme ».

³⁹ CJUE, 21 juillet 2011, précité, aff. C-2/10.

⁴⁰ CAA Marseille, 28 juin 2007, Société d'exploitation Energie Sud, n° 05MA01007 : « Considérant, d'une part, qu'il ressort des pièces du dossier, notamment du volet paysager de l'étude d'impact joint à la demande de permis, que le terrain d'assiette du projet est situé, à proximité des contreforts de la Montagne Noire, sur un espace tabulaire relativement homogène à une altitude d'environ 450 mètres ; qu'eu égard à leurs caractéristiques, les cinq éoliennes de 99,7 mètres de haut, se détacheraient sur le paysage, sans que leur perception puisse être atténuée de manière suffisante par le relief ou par la végétation ; que ces équipements seraient en covisibilité ou en intervisibilité avec les quatre châteaux de Lastours, classés monuments historiques par arrêté en date du 31 octobre 1995, à partir de divers points des routes qui y mènent, notamment le belvédère de Montfermeil ; que l'éolienne n° 3 serait visible depuis les châteaux de Surdespine et de Cabaret ; qu'enfin, eu égard à l'intérêt du site, l'autorité administrative a pu, à juste titre, estimer qu'il convenait d'éviter une dispersion des centrales éoliennes dans le bassin visuel de la Montagne Noire et prendre en compte la présence, à 6 kilomètres du terrain d'assiette du projet, du site éolien de Salleles – Limousis ; que, dans ces conditions, même si le terrain d'assiette ne fait l'objet d'aucune protection administrative de son paysage ou de son patrimoine, que le projet ne porte pas une atteinte excessive au paysage immédiat, que l'installation d'une centrale éolienne près de Salleles-Limousis aggraverait aussi les atteintes à l'environnement et malgré les mesures compensatoires mises en œuvre, le préfet de l'Aude n'a pas entaché sa décision de refuser le permis de construire sollicité d'une erreur d'appréciation au regard des exigences de l'article R.111-21 précité »

En revanche, la seule modification du paysage ne peut justifier le refus de délivrance d'un permis de construire. Il faut réellement que l'implantation d'éoliennes porte atteinte à un site ou à un paysage naturel dont le caractère particulier, justifiant sa préservation, serait reconnu⁴¹.

⁴¹ CAA Marseille, 26 septembre 2014, n° 13MA00062 : « *Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et notamment des cartes des milieux naturels et des sites sensibles en pages 9 et 10 du schéma régional énergie renouvelables du L. et des pages 69 et suivantes de l'étude d'impact et paysagère des projets en litige, que les implantations projetées des éoliennes ont été établies en position centrale dans le bois de L. en prenant en compte, en concertation avec les acteurs locaux, l'ensemble des perspectives des monuments classés ou d'importance architecturale reconnue existant dans la zone et qu'elles n'y portent pas d'atteinte ; qu'ainsi, à l'exception de la modification nécessairement apportée à un paysage naturel boisé par l'implantation d'un groupe d'une dizaine d'éoliennes de cent vingt mètres de hauteur, il ressort des pièces du dossier que les projets ne portent aucune atteinte à un site ou à un paysage naturel dont le caractère particulier, justifiant sa préservation, serait reconnu ; que les sociétés requérantes sont ainsi également fondées à soutenir que c'est à tort que le préfet s'est fondé sur cet autre motif pour rejeter leurs demandes »*

➤ **Question**

Un PLUi peut-il imposer au sein d'un secteur le recours à des dispositifs éoliens ?

➤ **Réponse**

La réponse à cette question est extrêmement délicate.

D'une part, l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme semble confier aux auteurs du PLU la possibilité de prescrire de réelles obligations aux constructions et travaux en matière de performances énergétiques et environnementales : « *Le règlement peut comprendre tout ou partie des règles suivantes : (...) 15 ° Les obligations imposées aux constructions, travaux, installations et aménagements, en matière de performances énergétiques et environnementales* ».

D'autre part, il nous semble délicat d'imposer, au sein d'un règlement, un type d'installation particulier au détriment d'un autre (éolien au détriment du solaire ou de la géothermie ou du bois) au risque de discriminer un type d'installation par rapport à un autre.

Au final, il nous paraît préférable de fixer au sein du règlement du PLUi des objectifs généraux en matière de performances énergétiques et environnementales et de laisser aux constructeurs la liberté de choisir le procédé technique pour y parvenir (recours à des dispositifs permettant l'auto-alimentation de la construction, recours à plusieurs sources d'énergie sans imposer un mode de production par rapport à un autre).