



Le développement éolien & le Plan Local d'Urbanisme

PRÉAMBULE

La question de la gestion du développement éolien par le droit de l'urbanisme est une question récurrente. Comment encadrer le développement de l'éolien de son territoire ? Le Plan Local d'Urbanisme, expression d'un projet de territoire, est aussi souvent détourné de son objet pour exprimer une opposition de principe au développement de cette énergie renouvelable. Toutefois, le PLU est le bon document pour concilier le développement éolien et la protection du patrimoine historique et naturel et des paysages. La présente synthèse a pour objectif de faire le point sur cette question.

1. Bref rappel des documents composant le PLU

Le rapport de présentation (RP)	Explications des choix retenus pour établir le PADD, les OAP et le règlement en s'appuyant sur le diagnostic du territoire
Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD)	Définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'urbanisme, d'habitat...
Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)	Dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat... en cohérence avec le PADD.
Le règlement (écrit et graphique)	Fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols.
Annexes	Sont en annexe uniquement les documents listés à aux articles L. 151-43, R. 151-51, -52 et -53 du code de l'urbanisme

Les documents n'ont pas tous la même portée juridique.

En effet, comme le précise l'article L. 152-1 du code de l'urbanisme, les autorisations d'urbanisme devront être conformes avec le règlement (écrit et graphique) et compatibles avec les orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

Pour autant cela ne veut pas dire que le rapport de présentation et le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) n'ont pas de pertinence. En effet, les OAP doit être en cohérence avec le PADD tandis que le rapport de présentation est un document clé qui explique les choix retenus par l'ensemble du PLU. Certes sans valeur juridique, il reste un document clé qui permet de comprendre les enjeux, les spécificités et les caractéristiques du territoire



Si seul le règlement a un effet juridique marqué et dans une moindre mesure les OAP, les deux autres documents par un jeu de relations revêtent aussi une importance notamment en ce qu'ils traduisent le projet du territoire.

Figure 1 : valeur juridique des documents du PLU



2. La place de l'énergie dans le droit de l'urbanisme

2.1. Les énergies renouvelables

Les documents d'urbanisme se voient attribuer des objectifs communs notamment à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme. **L'énergie tient une place considérable dans les objectifs communs.**

En effet, on retrouve la thématique énergie au sein de deux objectifs :

- Sous l'angle de la performance énergétique.
- « La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ».



Les sources d'énergies renouvelables sont définies à l'article L. 211-2 du code de l'énergie notamment comme « les énergies éolienne, solaire, géothermique, aérothermique, hydrothermique, marine 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. Aussi le développement de la production énergétique à partir de l'énergie éolienne trouve toute sa place dans les documents d'urbanisme.

2.2. Le cas spécifique des éoliennes

Juridiquement, les éoliennes sont qualifiées d'ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent ou de manière plus globale de procédé de production d'énergies renouvelables. Cette qualification peut être reprise par le plan local d'urbanisme qui devra explicitement le citer dans son règlement de zone.



De plus, sous certaines conditions, le juge administratif a retenu la qualification « d'équipements collectifs publics »¹. En effet, classiquement, le juge estime que peut être qualifié d'équipement collectif, « une installation assurant un service d'intérêt général correspondant à un besoin collectif de la population »², ce besoin collectif étant satisfait pour les éoliennes du fait de « la production d'électricité vendue au public »³. La destination « d'équipement d'intérêt collectif »⁴ étant une des cinq destinations admises par le code de l'urbanisme permet de faire bénéficier aux éoliennes des règles d'implantation favorables de cette destination.

3. La place de l'éolien dans le PLU

3.1. L'éolien : quelle place dans le PLU ?

Le rapport de présentation permet d'assurer la cohérence de l'ensemble du document et de comprendre le contexte territorial dans lequel le projet d'aménagement va venir s'inscrire. Il propose un diagnostic complet du territoire à travers l'analyse de l'état initial de l'environnement, l'évaluation des incidences du plan et l'explication

¹ [Conseil d'État](#), 13 juillet 2012, req. n°343306, « Société EDP Renewables France ».

² [Conseil d'État](#), 18 octobre 2016, req. n°275643, « SCI Les Tamaris ».

³ Conseil d'État, 13 juillet 2012, précit.

⁴ Article R. 151-27 du code de l'urbanisme.

des choix retenus pour établir le PADD, les OAP et surtout le règlement. Un potentiel de développement des énergies renouvelables trouve sa place au sein du rapport de présentation.

Le rapport de présentation peut ainsi définir des zones favorables au développement de l'éolien en intégrant la question de protection du patrimoine historique (cônes de visibilité notamment), du patrimoine naturel et des paysages. Il permet par ailleurs de justifier les choix traduits dans le règlement.

Le PADD fixe les orientations générales du développement de la collectivité. Il peut être développé sur la thématique énergie et notamment la thématique du développement des énergies renouvelables sur le territoire. C'est donc dans ce cadre, qu'il peut permettre d'ancrer le développement des énergies renouvelables comme un axe fort du territoire.

3.2. L'éolien et le règlement

3.2.1. Rappel du zonage

Globalement, le droit de l'urbanisme prévoit quatre grands types de zone⁵ :

Zone U	<i>Zone urbaine</i>	Secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation disposent d'une capacité suffisante pour desservir de nouvelles constructions.
Zone AU	<i>Zone à urbaniser</i>	Secteurs destinés à l'urbanisation.
Zone A	<i>Zone agricole</i>	Secteurs à protéger en raison de leur potentiel agronomique, biologique ou économiques des terres
Zone N	<i>Zone naturelle et forestière</i>	Secteurs à protéger soit en raison de la qualité du secteur (esthétique, historique ou écologique), de l'existence d'une exploitation forestière, de la qualité d'espace naturel, de la nécessité de protéger ou restaurer les ressources naturelles ou de la nécessité de prévenir les risques

3.2.2. La réglementation de l'implantation des éoliennes sur le territoire

3.2.2.1. Les éoliennes industrielles



Un PLU ne peut pas interdire les éoliennes de manière générale et absolue sur son territoire.

Le règlement du PLU précise l'affectation des sols selon les usages principaux ou la nature des activités. Il peut également prévoir des interdictions de construire.

Sans précision, globalement, les éoliennes vont trouver naturellement une place au sein des zones A et des zones N. En effet, l'article L.151-11 du code de l'urbanisme dispose que peuvent être autorisées en zones agricoles, naturelles ou forestières « les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs » sous deux conditions :

- Celles-ci ne doivent pas être incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain d'implantation
- Celles-ci ne doivent pas porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

Un PLU peut interdire l'implantation d'éolienne dans certains secteurs : il faut dans ce cas justifier l'interdiction (notamment pour des motifs de sécurité publique ou des motifs paysagers).

⁵ Article L.151-9 et R. 151-17 du code de l'urbanisme



La notion de paysage est une notion complexe à appréhender. Selon la Convention européenne sur le paysage du Conseil de l'Europe, celui-ci est « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». Peu importe que celui-ci soit exceptionnel ou avec des caractéristiques particulières, l'approche ne peut être globale et l'insertion paysagère sera appréciée localement.

Il est donc plus aisé de justifier d'une interdiction en zone U ou AU du fait de la présence d'habitations. En zone N et A qui par nature peuvent recevoir de telles installations, un tel refus est possible mais doit être particulièrement justifié.



Relevons par exemple que la Cour de justice de l'Union européenne a accepté une interdiction d'implantation d'éoliennes au sein d'une zone Natura 2000 sous réserve de justifications liées à la biodiversité de la zone Natura 2000 et que cette interdiction soit proportionnelle. A défaut, l'interdiction ne sera que "anti-éolienne" et ne trouvera pas sa place dans un document d'urbanisme.

Aussi, un PLU ne peut pas interdire de manière globale les éoliennes sur son territoire, il pourra le faire de manière circonstanciée dans certains secteurs. Attention, la justification ne doit pas être générale mais bien appliquée à chaque secteur.

3.2.2.2. Les éoliennes domestiques

L'article L. 111-16 du code de l'urbanisme dispose qu'il ne peut y avoir d'opposition à l'utilisation de dispositifs favorisant la production d'énergie renouvelable correspondant aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble ou de la partie d'immeuble concerné, nonobstant les règles relatives à l'aspect extérieur des constructions.

Toutefois cette disposition n'est pas applicable⁶ notamment :

- Aux abords des monuments historiques ;
- Dans le périmètre d'un site remarquable ;
- Dans un site inscrit ou classé ;
- A l'intérieur d'un parc national ;
- Dans des périmètres délimités, après avis de l'architecte des Bâtiments de France, par délibération de l'organe délibérant compétent en matière de plan local d'urbanisme, motivée par la protection du patrimoine bâti ou non bâti, des paysages ou des perspectives monumentales et urbaines.

3.2.2.3. L'encadrement de l'implantation des éoliennes industrielles ou domestiques

Le PLU peut venir juridiquement encadrer plusieurs éléments :

⁶ Article L. 111-17 du code de l'urbanisme

Cadre	Fondement	Encadrement
Destination de la zone et encadrement	L. 151-9 code de l'urbanisme	Précision des zones dans lesquelles les éoliennes sont admises A défaut, destination équipements collectifs - fixation de la puissance maximale autorisée ou du nombre d'éoliennes sous réserve d'un argumentaire fondé sur le code de l'urbanisme - fixation de critère de distance (nécessairement plus sévère que les dispositions du code de l'environnement mais sous réserve de justifications)
Hauteur	L. 151-17 et suivant code urbanisme	Fixation de la hauteur maximum admise sur la zone Dispense possible des conditions de hauteur pour les équipements d'intérêt collectif
Impact paysager	L. 151-17 et suivant code urbanisme	Réduction de l'impact paysager Protection des éléments de paysage
Emplacement réservés	L. 151-41 code urbanisme	Délimitation d'emplacements réservés pour les installations d'intérêt général (donc pour les éoliennes produisant de l'électricité à destination du public)

4. Les autorisations d'urbanisme

La formalité à respecter va dépendre de la hauteur de l'éolienne et dans certains cas de la puissance de celle-ci.

Critères		Formalités au titre du code de l'urbanisme	Formalités au titre du code de l'environnement
Hauteur du mât et de la nacelle au-dessus du sol inf. à 12 mètres		Par principe : Dispense de permis de construire Exception : Si implantation dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, dans les abords des monuments historiques ou dans un site classé ou en instance de classement, déclaration préalable	Aucune formalité
Hauteur entre 12 et 50 mètres	Puissance inf. à 20MW	Par principe : Permis de construire	Déclaration ICPE
	Puissance sup à 20 MW	Par principe : Dispense de permis de construire	Autorisation unique environnementale (celle-ci vaut dispense de permis de construire)
Hauteur sup à 50 mètres		Par principe : Dispense de permis de construire	Autorisation unique environnementale (celle-ci vaut dispense de permis de construire)

A noter qu'en cas de permis de construire ou de déclaration préalable, la délivrance de l'autorisation ou la non opposition à la déclaration préalable sera faite par :

- Si l'énergie n'est pas destinée, principalement, à une utilisation directe par le demandeur : le préfet
- À défaut, le maire.

A noter : la dispense de permis de construire permet uniquement de réduire les formalités à accomplir mais ne dispense pas de respecter les règles d'urbanisme.

CONCLUSION

Le Plan Local d'Urbanisme est au service d'un développement accompagné et orienté d'un territoire. S'il ne peut juridiquement interdire les éoliennes de manière générale, il peut accompagner le développement de celles-ci en les conciliant avec la protection notamment paysagère. Il devient dès lors un outil au service d'un développement harmonieux.

Pour aller plus loin

Adhérez à AMORCE et participez aux échanges de son réseau

Consultez nos précédentes publications

ENJ08 – Note sur l'intégration de l'énergie dans les documents d'urbanisme, AMORCE 2017

Avec le soutien technique
et financier de



Réalisation

AMORCE, Pôle Institutionnel Juridique et Fiscal, Delphine MAZABRARD