

Éolien et urbanisme

guide à destination des élus



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Édito

Au travers de la transition énergétique, la France est aujourd'hui engagée dans une véritable transformation de son approche de la production et de la consommation énergétiques. Pour y parvenir, elle s'est dotée d'objectifs ambitieux afin de porter leur part à 33% du mix énergétique, et 40% de la production d'électricité en 2030. Notre système énergétique sera ainsi plus sobre, garant d'une plus grande indépendance énergétique et faiblement émetteur de gaz à effet de serre.

Fiable, disponible, compétitif, l'éolien représente un pilier de la diversification pour la production d'électricité et d'énergie en France. Il a ainsi couvert, depuis un an, l'équivalent de 6 % de l'électricité consommée en France. C'est pourquoi, la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie disponible prévoit de doubler les capacités installées en 10 ans.

Depuis plus d'un an, de nombreuses mesures issues du groupe de travail éolien ont déjà été mises en place afin d'atteindre ces objectifs. Afin de poursuivre cette dynamique, c'est la responsabilité de la filière et du Gouvernement de veiller continuellement à la bonne intégration territoriale, environnementale et paysagère des projets.

Dans cette optique, ce guide a vocation à présenter les outils du code de l'urbanisme aux acteurs du territoire visant à faciliter l'accueil des projets éoliens dans les territoires. Il est le fruit des échanges du groupe de travail national « éolien » qui vise à l'accélération du développement de la filière.

Nous souhaitons que ce guide vous accompagne dans la réussite de la mise en œuvre des projets en faveur de l'aménagement durable de nos territoires.

Elisabeth Borne



MINISTRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Emmanuelle Wargon



SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DE
LA MINISTRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Table des matières

Édito	2
Guide de lecture	5
LA STRATÉGIE A L'ÉCHELLE RÉGIONALE	7
Les schémas régionaux d'aménagement, et de développement durable et d'égalité des territoires : SRADDET.....	10
Les dispositions relatives à l'éolien contenues dans les SRADDET sont opposables aux ScoT et aux PLU(i).....	10
Les schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables : les S3EnR.....	12
LA STRATÉGIE A L'ÉCHELLE DU BASSIN DE VIE	14
Le plan climat air-énergie-territorial (PCAET) : un plan d'action pour le développement des EnR	14
Le schéma de cohérence territoriale : un document intégrateur	16
Le ScoT : l'approche paysagère	16
L'exemple d'une concertation/médiation paysagère : le ScoT des Grands Causses	17
Le rôle des différentes pièces du SCoT.....	19
Le rapport de présentation du ScoT	20
Le projet d'aménagement et de développements durables (PADD) du SCoT.....	21
Le document d'orientations et d'objectifs du ScoT (DOO)	21

LA STRATÉGIE A L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE 24

Le plan local d'urbanisme (intercommunal).....	24
La concertation avec le public est un facteur clef de la réussite de l'implantation des projets	25
Les outils du plan local d'urbanisme.....	27
Le rapport de présentation du PLU(i).....	30
Les orientations d'aménagement et de programmation du PLU(i)	31
Le règlement du PLU(i)	36
La législation d'urbanisme dans les communes littorales	52
La législation d'urbanisme en zone de montagne	52
La notion d'urbanisation	53
L'implantation des éoliennes en discontinuité de l'urbanisation.....	53
En l'absence de document d'urbanisme : application du règlement national d'urbanisme.....	54
Les aires d'influence paysagère (AIP) autour des biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO	58
Mise en œuvre et portée de la déclaration de projet.....	62

Guide de lecture

- 1- Sauf mention spécifique, le guide traite des éoliennes de plus de 50 mètres régies par le régime d'autorisation environnementale unique
- 2- Les illustrations issues des divers documents réglementaires (SCOT et PLU) ne constituent que des exemples de documents existants, ils ne doivent pas être considérés comme des modèles reproductibles sans réflexion sur le projet de territoire et les prescriptions à mettre en œuvre.

Liste des sigles et acronymes

ALUR : Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

ACTPE : Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises

ENE : Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

ICPE : Installation classée pour la protection de l'environnement

OAP : orientations d'aménagement et de programmation

PADD : Plan d'aménagement et de développement durables

PCAET : Plan climat-air-énergie territorial

POS : Plan d'occupation des sols

PLU(i) : Plan local d'urbanisme (intercommunal)

POA : Programme d'orientations et d'actions

RNU : Règlement national d'urbanisme

S3EnR : Schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

SRADDET : schéma régional d'aménagement, et de développement durable et d'égalité des territoires

SRCAE : schéma régional climat air énergie

SRE : schéma régional de l'éolien

ZDE : Zone de développement de l'éolien

LA STRATÉGIE A L'ÉCHELLE RÉGIONALE

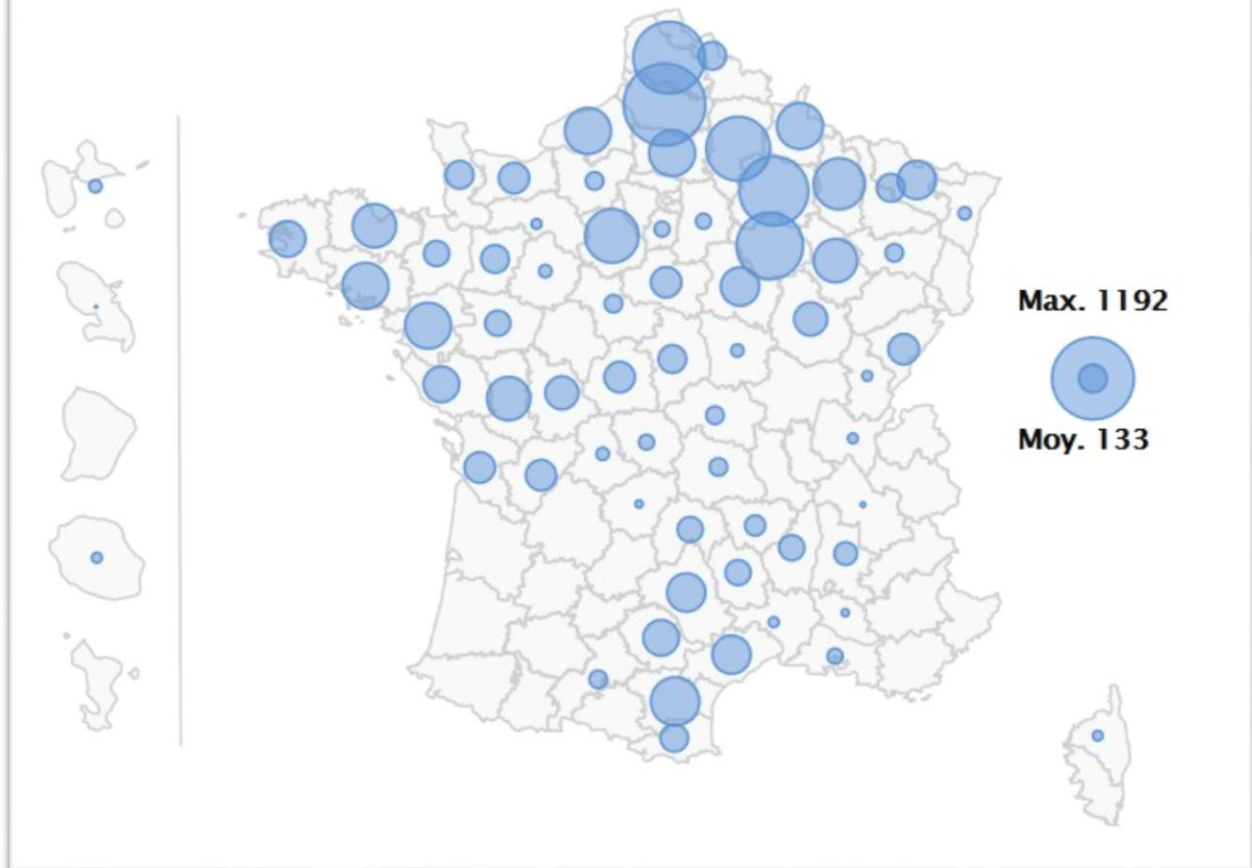
Au niveau national, les objectifs fixés par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV) du 17 août 2015 sont déclinés de manière opérationnelle, filière par filière, dans un document de programmation : la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

Au niveau régional, deux documents principaux sont appelés à traiter du développement de l'éolien terrestre : le schéma régional d'aménagement, et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3RENr).

En termes de raccordements, l'éolien terrestre français a vu, en 2018, sa puissance augmenter de 11% par rapport à 2017. Le parc éolien atteint en France 15,1 GW fin 2018 et représente environ 8000 éoliennes pour 5.5% de la production électrique nationale. Le parc éolien atteint en France 14 GW fin juin 2018 et représente plus de 27 % de la puissance électrique renouvelable installée sur le territoire national.

Géographiquement, le développement de l'éolien n'est pas réparti de manière homogène sur l'ensemble du territoire pour diverses raisons : gisement de vent, disponibilité du foncier, habitat dispersé incompatible avec les règles d'éloignement prévues par le code de l'environnement, conflits d'usages, contraintes militaires ou radars. Prêt de 50 % de la capacité raccordée se concentre ainsi sur les régions Grand-Est et Hauts-de-France. On constate toutefois un développement constant sur le reste du territoire.

Puissance éolienne totale raccordée par département au 31 décembre 2017
en MW



Le schéma régional éolien est une annexe du schéma régional climat-air-énergie.

Si les SRE ont connu une vague d'annulation en application de la décision n° 2014-395 du Conseil constitutionnel du 7 mai 2014 (QPC), ils peuvent alimenter les réflexions menées à l'échelle du bassin de vie ou de l'intercommunalité. En outre, les SRE ont été conçus à la maille régionale avec un niveau d'appréciation disparate d'une région à une autre. Il semble donc préférable de les présenter comme des documents utiles à prendre en considération dans la réflexion tout en rappelant les limites précitées.

Toutefois, ces documents cadres comportent des analyses juridiques et techniques permettant d'identifier des zones préférentielles en raison d'une bonne exposition au vent, d'un faible impact sur les paysages et la biodiversité particulièrement aviaire (éloignement des zones Natura 2000, des parcs naturels ...), ils permettent également de signaler les secteurs qui ne sont pas adaptés à l'implantation potentielle d'éoliennes en raison même de la présence de servitudes d'utilité publique (environnementale, patrimoniale, militaire...). A l'inverse, des zones préférentielles peuvent avoir été identifiées en raison d'une bonne exposition au vent, d'un faible impact sur les paysages et la biodiversité particulièrement aviaire (éloignement des zones Natura 2000, des parcs naturels ...). Les différentes analyses et études des SRE peuvent donc être pris en considération pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme (intercommunaux).

NB : Depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), seules la Corse et l'Île-de-France sont encore couvertes par des SRE.

Les schémas régionaux d'aménagement, et de développement durable et d'égalité des territoires : SRADDET

En dehors de l'Île-de-France, de la Corse et des territoires ultra-marins, la loi NOTRe a créé les schémas régionaux d'aménagement, et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Ces documents jouent un rôle intégrateur de plusieurs schémas régionaux préexistants notamment le schéma régional de cohérence écologique (SRCE), le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE), le Schéma Régional des Infrastructures et des Transports (SRIT), le Schéma Régional de l'Intermodalité (SRI) ou encore le Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets (PRPGD).

Les dispositions relatives à l'éolien contenues dans les SRADDET sont opposables aux ScoT et aux PLU(i).

La particularité du **SRADDET** tient dans son **fascicule** qui contient notamment les mesures favorables au développement des énergies renouvelables et qui est opposable au ScoT et au PLU(i) dans un **rapport de compatibilité**¹.

Les objectifs de « développement des énergies renouvelables (...) notamment celui de l'énergie éolienne (...) le cas échéant par zones géographiques » du **rapport de présentation** seront eux intégrés par **prise en compte**.

1 La conformité représente le rapport normatif le plus exigeant. Lorsqu'un document doit être conforme à une norme supérieure, l'autorité qui l'établit ne dispose d'aucune marge d'appréciation. Elle doit retranscrire à l'identique dans sa décision la norme supérieure, sans possibilité d'adaptation.

La compatibilité implique une obligation de non contrariété aux orientations fondamentales de la norme supérieure, en laissant une certaine marge de manœuvre pour préciser et développer les orientations des documents ou normes supérieurs.

La prise en compte implique une obligation de compatibilité avec dérogation possible pour des motifs justifiés. Selon le Conseil d'État, la prise en compte impose de « ne pas s'écarter des orientations fondamentales sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt [de l'opération] et dans la mesure où cet intérêt le justifie » (CE, 9 juin 2004, 28 juillet 2004 et 17 mars 2010)

- ❖ Focus : références juridiques du code général des collectivités territoriales relatives à l'opposabilité et au contenu du SRADDET

Art. L. 4251-3.-**Les schémas de cohérence territoriale et, à défaut, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu, ainsi que les plans de déplacements urbains, les plans climat-énergie territoriaux et les chartes des parcs naturels régionaux ;**

1° **Prendent en compte les objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;**

2° **Sont compatibles avec les règles générales du fascicule de ce schéma, pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables.**

Art. R. 4251-1.-Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires est composé : **-d'un rapport consacré aux objectifs du schéma, illustrés par une carte synthétique ;**

-d'un fascicule regroupant les règles générales organisé en chapitres thématiques ; -de documents annexes.

[...]

Art. R. 4251-5.-Les objectifs relatifs au climat, à l'air et à l'énergie portent sur :

[...]

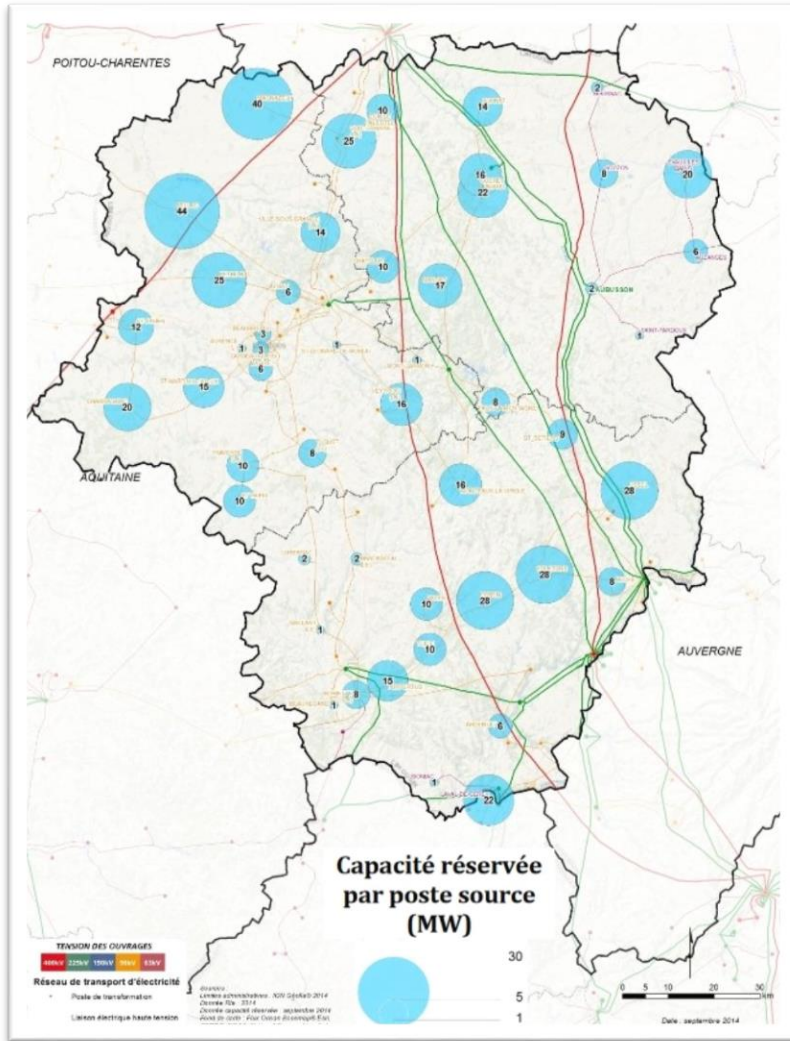
-le développement des énergies renouvelables et des énergies de récupération, notamment celui de l'énergie éolienne et de l'énergie biomasse, le cas échéant par zones géographiques.

Dans les territoires ultra-marins, le schéma régional d'aménagement (SAR) fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de valorisation du potentiel d'énergies renouvelables. Il détermine les objectifs et les seuils à atteindre et la localisation préférentielle des installations d'énergies renouvelables.

Les schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables : les S3EnR

Afin d'accélérer le raccordement au réseau d'électricité et de mutualiser les coûts de raccordement, la loi Grenelle 2 a introduit le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelable (S3EnR). Les S3EnR sont élaborés par Réseau de transport d'électricité (RTE) en collaboration avec les gestionnaires de réseau de distribution. Approuvé par le préfet de région, ce schéma définit les capacités réservées pour l'accueil de la production d'origine renouvelable.

Les **S3EnR** ne sont pas opposables aux documents d'urbanisme. Ils constituent toutefois un élément important du diagnostic territorial à intégrer par les ScoT et les PLU(i). En effet, ce document est le pendant « technique » des SRCAE, il **contient des informations permettant de planifier les sites d'installations d'énergie renouvelable au regard des capacités réelles de raccordement aux réseaux électriques**. Les S3EnR comportent ainsi les prévisions de travaux de développement (détaillés par ouvrages) nécessaires à l'atteinte des objectifs des SRCAE, en distinguant la création de nouveaux ouvrages et le renforcement des ouvrages existants ainsi que la capacité d'accueil globale du S3EnR, de même que la capacité réservée par poste.



Extrait du S3EnR Limousin

LA STRATÉGIE A L'ÉCHELLE DU BASSIN DE VIE

Le plan climat air-énergie-territorial (PCAET) : un plan d'action pour le développement des EnR

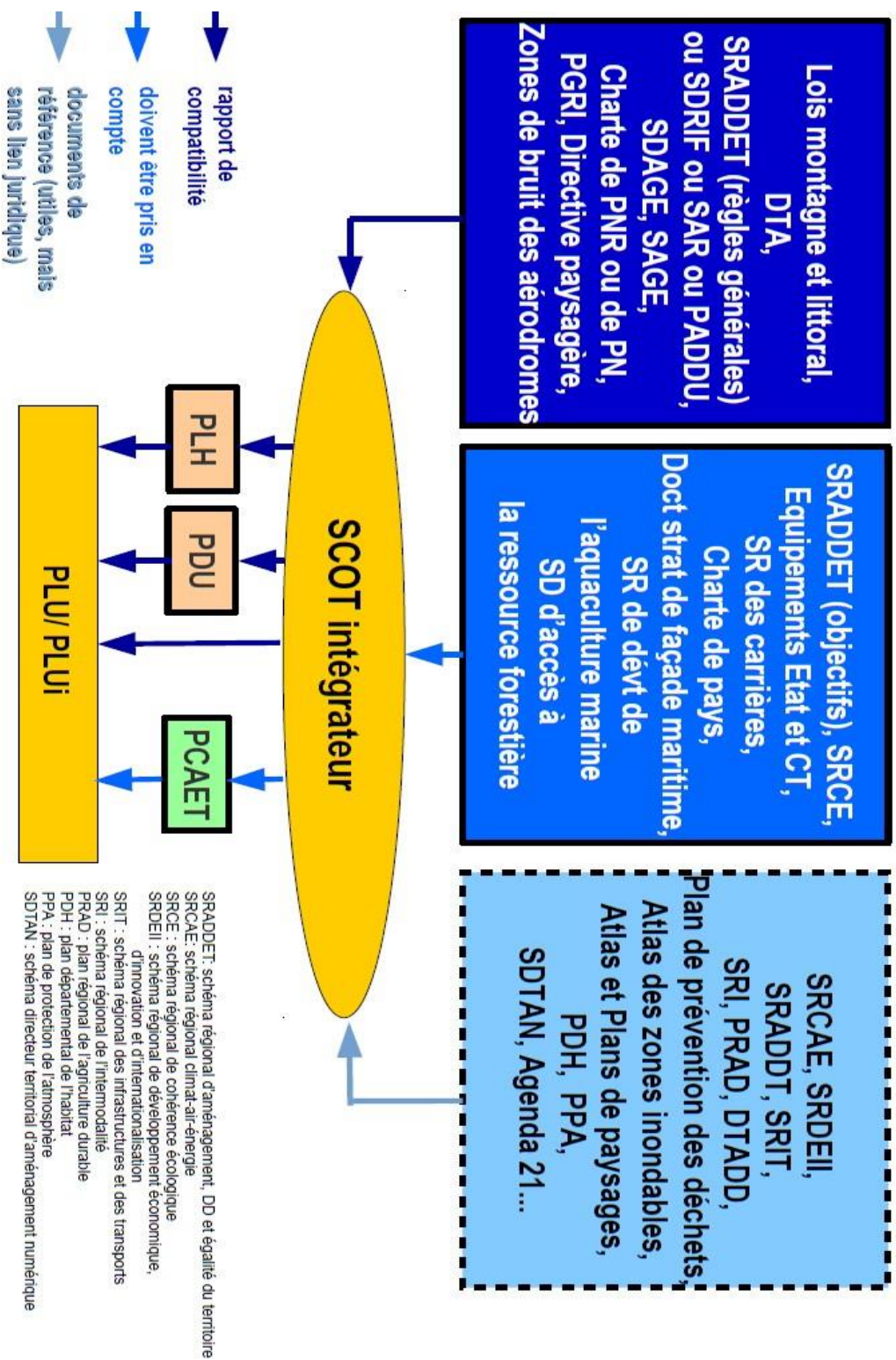
La loi TECV du 17 août 2015 a créé le plan climat air-énergie-territorial (PCAET) qui succède au plan climat énergie territorial (PCET). Cette évolution visait à donner de la cohérence à ces plans, tant en termes de compétence (EPCI de plus de 20 000 habitants), que d'échelle de réalisation (le bassin de d'emploi).

Le **PCAET comporte un plan d'action en matière de développement des énergies renouvelables.**

	C.A Saumur Loire développement 2010	
	Production	Part
Production d'énergie finale (MWh)	95 000	
bois-énergie	66497	70,11%
éolien	17000	17,92%
valorisation énergétique des déchets	10299	10,86%
Solaire thermique	443	0,47%
Solaire photovoltaïque	283	0,30%
Méthanisation	330	0,35%

Le PCAET s'impose au PLU(i) dans un rapport de prise en compte. Il est préconisé de traiter l'acceptabilité sociale des projets éoliens au cours de la concertation d'élaboration du PCAET.

❖ **Focus** : Hiérarchie des normes en urbanisme



Le schéma de cohérence territoriale : un document intégrateur

Le ScoT : l'approche paysagère

En application de l'article L4251-3 du code général des collectivités territoriales, les ScoT, et en l'absence de ScoT les PLU, « prennent en compte les objectifs du SRADDET » et « sont compatibles avec les règles générales du fascicule de ce schéma, pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables. »

Toutefois, ce sont bien les orientations des ScoT traduites dans les PLU(i) qui seront opposables aux projets éoliens in fine au moment de l'instruction de l'autorisation environnementale. Dans tous les cas, c'est le PLUi qui trouvera à s'appliquer aux projets d'implantation d'éoliennes. Le code de l'urbanisme ne prévoit en effet aucune application directe du ScoT aux projets².

Indépendamment des futurs SRADDET qui devraient être approuvés fin 2019, certains ScoT déclinent déjà, à l'échelle du bassin d'emploi couvrant plusieurs EPCI, des objectifs en matière d'implantation d'éoliennes soit en réalisant des études propres (notamment au regard des objectifs généraux du code de l'urbanisme prévus à l'article L101-2), soit en réintroduisant les secteurs des schémas régionaux éoliens. Dans ce contexte, la participation effective du public lors de l'élaboration du ScoT est un critère essentiel d'appropriation de l'éolien pour éviter une crispation lors de la délivrance ultérieure de l'autorisation. La concertation pour être réelle doit se faire au plus près des territoires. En effet, un projet présenté à la population trop tardivement ou concerté à trop petite échelle ne pourra, dans la très grande majorité des cas, que susciter le rejet.

Le ScoT est pertinent pour raisonner à l'échelle paysagère lorsque celle-ci est plus grande qu'un seul PLUi et pour développer une stratégie paysagère permettant d'affiner les localisations ou objectifs arrêtés au niveau régional. L'impact paysager des projets éoliens peut dans certains territoires dépasser les limites intercommunales. Le ScoT en tant que document réalisé par plusieurs établissements publics réunis à l'échelle du bassin de vie permettra de développer une véritable stratégie d'insertion paysagère.

² À l'exception des projets commerciaux les plus importants

- ❖ L'exemple d'une concertation/médiation paysagère : le ScoT des Grands Causses



La participation du public doit être au cœur de la stratégie communale ou intercommunale lors de l'élaboration d'un ScoT ou d'un PLU afin d'éviter un rejet des projets.³ L'échelle de la participation est celle du PLU/PLUi.

³.http://www.cohesionterritoires.gouv.fr/IMG/pdf/fiche_participation_du_public_mesure_relative_a_la_concertation_prealable_facultative.pdf

❖ Focus : la perception de l'éolien en France⁴

80 % des Français se disent favorables au développement de l'éolien, pourtant 80 % des projets rencontrent des difficultés d'acceptation.

Lors de l'installation d'un parc de 8 à 10 éoliennes sur un même site en France, 71% des Français disent que les habitants concernés doivent intervenir dans la prise de décision, 65 % le maire, 35% les pouvoirs publics et 6% le développeur.

Ces quelques chiffres illustrent le souhait des populations d'être associées à la concertation autour des projets

⁴ Source ADEME

Le rôle des différentes pièces du SCoT

Le ScoT est un document d'affichage stratégique qui sera décliné de manière plus opérationnelle à l'échelle des PLU(i). Le ScoT pourra notamment :

- comporter dans son projet d'aménagement et de développement durables, mais surtout dans le diagnostic territorial de son rapport de présentation, une carte de sensibilité paysagère permettant de définir un potentiel d'implantations ;
- intégrer dans son document d'orientations et d'objectifs (DOO) des localisations préférentielles d'implantations des éoliennes que les PLU et PLU(i) pourront traduire via des OAP ou des dispositions réglementaires.

Focus : Opposabilité du ScoT au PLU

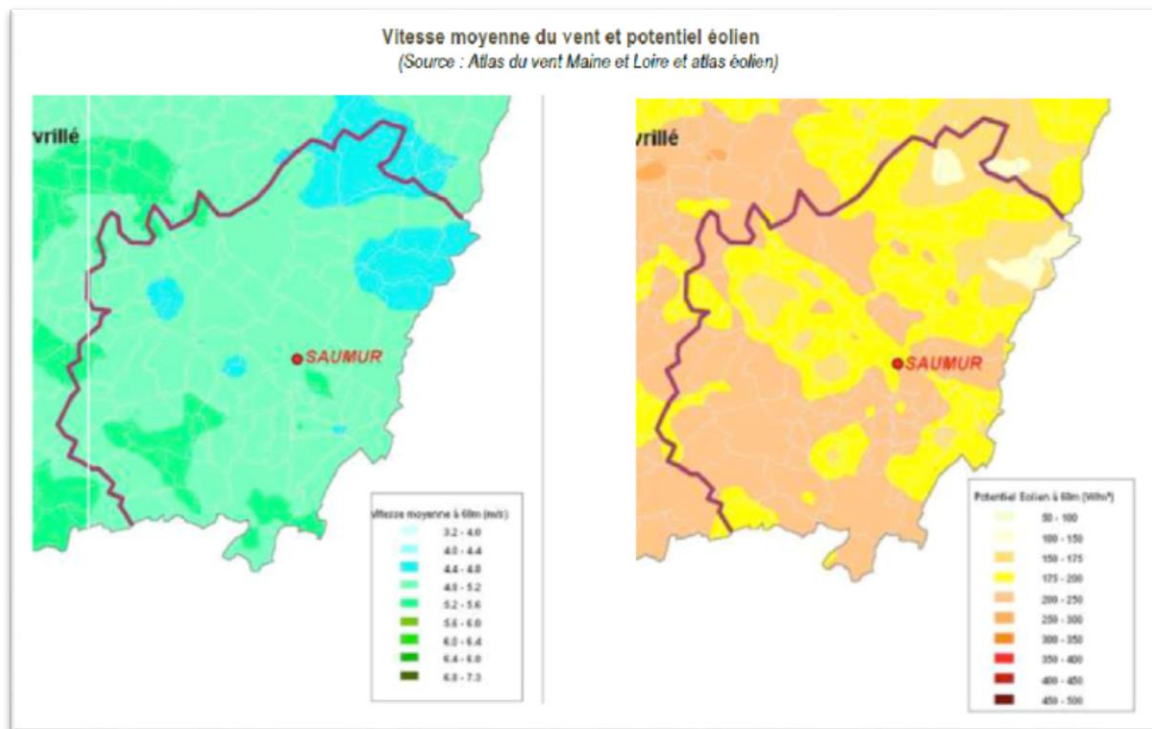
Le ScoT n'est pas directement opposable aux porteurs de projets éoliens. Les orientations qu'il définit dans son document d'orientation et d'objectifs sont **opposables aux plans locaux d'urbanisme dans un rapport de compatibilité**⁵. La compatibilité induit une obligation de non contrariété aux orientations fondamentales de la norme supérieure, en laissant une certaine marge de manœuvre pour préciser et développer les orientations des documents ou normes supérieurs. Les orientations du ScoT en tant que document intégrateur de nombreuses politiques sectorielles doivent donc être déclinées à l'échelle du PLU(i) sous formes de prescriptions (règlement) ou orientations (OAP) pour être opposables aux porteurs de projets.

Le PLU doit être rendu compatible avec le SCOT dans le délai d'un an si l'évolution implique une modification et jusqu'à trois ans si une révision est nécessaire (1° de l'art. L131-6) du code de l'urbanisme).

⁵ Sur les différents rapports hiérarchiques, voir note de bas de page n°1 dans la partie relative au SRCAE

Le rapport de présentation du ScoT

Le rapport de présentation présente un diagnostic. À ce titre il est tout à fait pertinent pour révéler les potentialités offertes par les caractéristiques physiques du territoire.



Extrait du rapport de présentation du ScoT du Grand Saumurois

Le rapport de présentation du SCoT peut également comporter tout élément nécessaire au diagnostic paysager du territoire, le cas échéant en s'appuyant sur l'atlas des paysages et sur les perceptions des habitants conformément à la définition du paysage issue de la convention européenne du paysage « 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 ».

Ainsi, l'acceptabilité en matière de transition énergétique passe par la définition d'un véritable projet concerté de territoire. Les outils de connaissances doivent contribuer à la réflexion et ils doivent être mis au service du projet qui repose sur une démarche de concertation locale permettant de faire des choix et de rendre des arbitrages les plus consensuels possibles.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du SCoT

Le PADD du SCoT est l'occasion pour le porteur du document d'inscrire les orientations du projet de territoire. Même si le code de l'urbanisme ne vise pas explicitement la définition d'orientations en matière d'énergie renouvelable, le PADD est invité à traiter la « qualité paysagère » ainsi que « la protection et la mise en valeur des espaces naturels, agricoles ». C'est donc sous cet angle privilégié que le PADD pourra définir les orientations en la matière. En outre, le 7° de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme vise explicitement à ce que l'action des collectivités territoriales en matière d'urbanisme ait pour objectif le développement de la production d'énergie à partir de sources renouvelables.

L'OBJECTIF N°45 est d'inscrire dans le SCoT un schéma des Zones favorables au développement de l'éolien et de centrales photovoltaïques.

Extrait du PADD du SCoT du Parc naturel régional des Grands Causses

Le document d'orientations et d'objectifs du SCoT (DOO)

Le DOO constitue la déclinaison stratégique du PADD. À cette fin, il peut s'appuyer sur le diagnostic paysager réalisé au sein du rapport de présentation pour définir des orientations écrites voire schématiser des espaces permettant de préserver la qualité des paysages, de limiter les atteintes à l'avifaune, et d'une manière générale concilier les futurs secteurs d'implantation avec les impératifs de protection des zones agricoles, naturelles et forestières.

Deux secteurs favorables ayant été définis dans le Valois, des Zones de Développement Éolien (ZDE) et des projets de parc éolien pourront être élaborés ou instruits, en respectant notamment :

- la localisation de zones géographiques identifiées dans lesquelles les parcs éoliens seront préférentiellement construits,
- les objectifs qualitatifs (recommandations de développement de l'éolien par zone), les objectifs quantitatifs de puissance potentielle (prospection au niveau régionale et par zone géographique).

Extrait du DOO du SCoT de la Communauté de Communes du Pays du Valois⁶

SCoT précise ses objectifs :

- Identifier les servitudes et les contraintes liés à l'environnement humain ;
- Identifier les sensibilités liées à l'environnement naturel et au patrimoine historique, ainsi que paysager ;
- Identifier des secteurs compatibles avec l'implantation d'éoliennes en tenant compte du potentiel éolien ;
- Favoriser et optimiser la planification et l'organisation du développement des sites éoliens par la promotion d'une politique de développement durable des énergies renouvelables, en :
 - > Orientant les décideurs et les porteurs de projet vers un choix stratégique et raisonné des zones d'implantation ;
 - > Optimisant l'insertion environnementale et paysagère.

Extrait du DOO du SCoT du Pays de Dinan

⁶ Les ZDE ont été supprimées en 2013 et remplacées par des schémas régionaux de l'éolien

Les implantations d'éoliennes doivent être cohérentes avec la stratégie de valorisation paysagère et écologique du SCoT, qui s'appuie notamment sur le maintien d'espaces naturels et agricoles cohérents et qualitatifs (trame verte et bleue). Les parcs éoliens devront tenir compte des autres projets éoliens alentours et devront s'implanter dans les secteurs où le potentiel est le plus fort.

Extrait du DOO du SCOT Oulchy-le-Château

❖ Synthèse : la stratégie à l'échelle du bassin de vie

PCAET : réalisé par délégation des EPCI à l'échelle du ScoT comportera un plan d'action portant sur :

- le développement coordonné des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur ;
- l'augmentation de la production d'énergies renouvelables.

SCOT : En tant que document intégrateur de nombreuses politiques sectorielles, le Scot pourra croiser l'analyse paysagère aux documents portant les politiques énergétiques (SRCAE, PCAET, S3EnR). Dans de nombreux cas, les ScoT sanctuarisent également les SRE leur donnant une force plus ou moins contraignante, ils pourront également jouer ce rôle avec le futur volet du SRADDET qui sera dédié au EnR.

Les PCAET simposent directement aux PLU(i) dans un rapport de prise en compte (Art. L131-5 du code de l'urbanisme)

LA STRATÉGIE A L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE

Le plan local d'urbanisme (intercommunal)

Le PCAET permet d'afficher les ambitions en matière de développement de l'éolien. Le PLU(i) est le document qui permettra à la collectivité d'afficher clairement ses attentes en matière d'éoliennes en prévoyant des dispositions et règles à même d'assurer l'insertion des projets dans leur environnement. C'est à l'échelle intercommunale que l'intégration éolienne est la plus pertinente. En effet, le PLU(i) est à une échelle qui permet de produire un projet de paysage issu de la concertation locale, de le traduire sur le plan réglementaire et de déterminer les éléments paysagers à prendre en compte par les opérateurs notamment dans leur étude d'impact. Les prescriptions et orientations définies par le PLU sont tenues d'être compatibles, avec les orientations définies par le SCoT ainsi que les PCAET. Le plan local d'urbanisme pourra planifier des secteurs favorables aux éoliennes, c'est toutefois la déclinaison du projet lui-même lors de la réalisation de l'étude d'impact et de la délivrance de l'autorisation environnementale qui permettra d'affiner les sites d'implantation des éoliennes notamment au regard de leur impact paysager. Même si le projet de territoire du PLU(i) s'inscrit dans une logique de hiérarchie des normes⁷ (SRADDET, SRE, SCOT, PCAET...), il doit aussi tenir compte des projets existants ou programmés pour constituer son volet opposable. Il doit aussi concevoir l'ensemble des règles qui seront établies comme un cadre de référence pour l'étude d'impact et l'autorisation environnementale unique qui sera demandée au porteur de projet.⁸

Le PLU dispose de nombreux leviers qui lui permettront d'organiser l'éolien.

- un diagnostic territorial qui a vocation à inclure des éléments de référence paysagère notamment au regard des obligations prévues par le code de l'urbanisme relatives à la compatibilité des différents sites prévisionnels d'implantation d'éoliennes avec les zones agricoles, naturelles et forestières ;

⁷ Le PLU(i) doit être compatible avec les SCoT qui eux-mêmes (ainsi que les SRADDET), doivent être cohérents avec les objectifs nationaux de développement de l'éolien.

⁸ Pour plus de détail, voir le guide relatif à l'étude d'impact (lien en fin de guide)

- un affichage clair de ses attentes en matière d'éolien à l'échelle de toute la collectivité territoriale dans le projet d'aménagement et de développement durables ;
- la définition d'OAP portant sur la thématique des énergies renouvelables avec des schémas d'aménagement relatifs aux éoliennes et à leurs voies d'accès ;
- la définition des secteurs d'implantations des éoliennes au sein des zonages réglementaires du PLU. Le PLU devant, dans tous les cas, justifier des éventuelles interdictions qui pourraient grever certaines zones et montrer la proportionnalité des éventuelles règles encadrant les implantations acceptées. Une interdiction générale et absolue couvrant l'intégralité du territoire étant par nature difficile à justifier, elle est à proscrire ;
- l'utilisation d'outils spécifiques pour préserver ou construire les qualités paysagères, écologiques et patrimoniales de son territoire via des OAP ou son règlement ;
- l'utilisation d'emplacements réservés pour s'assurer la maîtrise foncière des projets si leur implantation est suffisamment précise. Toutefois, cet outil doit être utilisé avec précaution car l'implantation précise des projets et leurs caractéristiques techniques seront définies sur la base d'une étude d'impact propre à chaque projet, qui constitue une pièce réglementaire nécessaire à la délivrance d'une autorisation environnementale ;

Contrairement au ScoT qui affiche des ambitions stratégiques, le PLU dispose d'une série d'outils qui donneront un caractère opérationnel aux prescriptions opposables aux projets. En effet, quelle que soit leur taille, les éoliennes devront respecter les dispositions des OAP et du règlement du PLUi ainsi que les règles régissant la vocation des zones.

La concertation avec le public est un facteur clef de la réussite de l'implantation des projets

Pour les ScoT comme pour les PLU, les associations d'usagers et associations environnementales peuvent être consultées à leur demande lors de l'élaboration. En outre, les développeurs de projets et acteurs économiques de l'éolien peuvent également contribuer de manière

utile et transparente, que ce soit lors des phases amont à l'arrêt du projet du SCOT ou pendant l'enquête publique.

La concertation est organisée pendant toute la durée de l'élaboration du projet, et associe les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées. Les objectifs et les modalités de la concertation sont fixés par le conseil municipal ou le conseil communautaire.

Une population concertée le plus en amont possible sur les projets de PLUi, et la part qu'ils accordent aux EnR dont l'éolien, est une condition essentielle de la réussite des projets. Elle est le garant d'un climat apaisé lors des enquêtes publiques de ces documents de planification puis de chaque projet dans le cadre de la demande d'autorisation environnementale et in fine un facteur de moindre contentieux.

Transition énergétique et paysage un peu de recul

L'analyse fragmentée, type d'énergie par type d'énergie, de la contribution effective de chaque territoire à la transition énergétique renforce le sentiment qu'il existe une profonde rupture de solidarité territoriale en matière de transition énergétique. Ce clivage culmine dans l'opposition qui existe entre bassins de consommation, qui correspondent à une France à dominante urbaine et bassins de production qui correspondent à une France à dominante rurale qui serait sacrifiée. Résoudre ce clivage signifie poser la question de la transition en termes de responsabilité collective quels que soient les moyens de production mis en œuvre et en intégrant la question de la sobriété et du changement de comportement. Par ailleurs, il convient de réinterroger la notion de saturation qui pose le problème de manière inappropriée. En effet, les perceptions négatives proviennent pour une large part de la déstructuration territoriale générée par une approche au cas par cas, trop souvent perçue comme une approche non régulée d'investisseurs. Ces deux éléments renvoient à l'intérêt d'une planification et de surcroît à la bonne échelle permettant de faire jouer les solidarités"

Les outils du plan local d'urbanisme

Le projet d'aménagement et de développement durables : les orientations générales de protection des paysages, espaces agricoles, naturels et forestiers

Le PADD est la pièce du PLU permettant d'afficher le projet de territoire de la collectivité. Le PADD est invité à traiter des éoliennes en application de l'article L 151-5 du code de l'urbanisme :

« Le projet d'aménagement et de développement durables définit :

1° 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 ;

2° 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 »

En raison des objectifs prévus par le code en matière de développement des énergies renouvelables et des obligations de compatibilités avec les documents de rang supérieur traitant de cette question, **le PLU(i) est incité à prévoir les modalités d'insertion des projets éoliens au regard de son projet de territoire.**

Le PADD permettra à la collectivité d'afficher ses attentes en matière de développement de l'éolien (typologie des projets, nombre d'éoliennes réalisées...). Il pourra également afficher plus globalement ses attentes en matière de production d'ENR. Cette pièce n'engage pas juridiquement la collectivité vis-à-vis des tiers mais permet d'afficher le projet « politique » de territoire.

Le projet soutient également **le développement des énergies renouvelables** :

- énergie solaire : développer le photovoltaïque en donnant la priorité aux toitures des bâtiments, tout en veillant à l'insertion paysagère ; l'implantation de grandes étendues de panneaux photovoltaïques pourra être étudiée sur des espaces n'entrant pas en concurrence avec l'activité agricole tout en soignant l'insertion paysagère du projet dans son environnement.
- « bois énergie » : contribuer au développement d'une filière bois issu du bocage en partenariat avec la profession agricole à l'échelle de l'agglomération voire du département et encourager les actions de gestion durable des espaces forestiers contribuant à fournir localement du « bois énergie ».
- éolien : être cohérent avec les ambitions du schéma régional éolien (qui exclut les espaces paysagers remarquables de notre territoire des secteurs potentiels de développement éolien).

Extrait du PADD du PLUi d'Angers Loire Métropole

Permettre et encourager le recours aux énergies renouvelables non nuisantes	> Suivre et encadrer la réalisation de projets structurants à l'échelle du territoire (parcs éoliens, réseaux de chaleur collectif chauffés par géothermie ou au bois...)	▪ Ensemble du territoire de l'AME
	> Permettre le recours aux énergies renouvelables à l'échelle de l'habitat individuel (panneaux solaires, pompes à chaleur...).	

Extrait du PADD du PLUi de Montargoise-des-rives-du-Loing

DÉVELOPPER LES SOURCES LOCALES DE PRODUCTION D'ÉNERGIE SUR LA BASE DE RESSOURCES RENOUVELABLES

Favoriser le développement d'une filière bois en agissant à la fois au niveau de la production (valorisation du réseau de haies, etc.) que de la consommation (rechercher la mise en place de chaufferie bois dans les nouveaux bâtiments et opérations).

Permettre l'installation des moyens de productions individuelles d'énergies renouvelables compatibles avec la sensibilité paysagère et environnementale.

Permettre les installations de méthanisation ou éoliennes compatibles avec les autres usages de territoire. Prévoir notamment une centrale de méthanisation à Picauville.

Permettre les centrales photovoltaïques uniquement sur les bâtiments adaptés, agricoles notamment, et non au sol.

Extrait du PADD du PLUi de Sainte-Mère-l'Église

Le PADD peut également présenter de manière non technique les ambitions de la collectivité, voire citer des projets particuliers. Elle pourra également présenter les limites de l'extension urbaine par rapport aux parcs projetés ou existants :

Axe 4. Gérer les risques industriels et les contraintes :

La commune d'Assevillers n'est pas soumise à des risques naturels majeurs. Elle souhaite préserver son environnement. Elle souhaite favoriser un renouvellement urbain du tissu existant en tenant compte des contraintes environnementales, et en particulier des servitudes liées aux infrastructures de transports terrestres (A1, TGV engendrant des bandes de bruits), mais aussi en se préservant d'une exposition aux risques technologiques.

a. Prendre en compte les risques industriels :

L'activité humaine est génératrice de risques. La commune doit composer avec ces risques et mettre en œuvre certaines règles permettant de protéger les populations. Il s'agit de :

- Assurer la gestion des déchets,
- Prendre en compte la présence d'ICPE afin de ne pas exposer de nouvelles habitations aux risques de nuisances générées,
- Respecter les servitudes liées au transport du gaz et de l'électricité,
- Limiter l'extension urbaine à l'est pour ne pas exposer de nouvelles habitations aux bruits générés par les infrastructures de transports terrestres (A1, TGV), et aux nuisances créées par l'implantation d'un parc éolien à Barleux (projet).

Extrait du PADD du PLU d'Assevillers

Le rapport de présentation du PLU(i)

Si le PLU(i) est couvert par un document supérieur qui prévoit des localisations d'éoliennes (SRADDET ou ScoT), le rapport de présentation pourra comporter des éléments d'analyse au regard de la compatibilité avec les dispositions prévues par ce document. Il pourra aussi capitaliser sur les éléments de diagnostic déjà établis.

Étant dans un rapport de compatibilité, le rapport de présentation du PLU pourra affiner les analyses et les localisations préférentielles que pourraient comporter le ScoT, ou tout document de rang supérieur, en fonction de son diagnostic territorial nécessairement plus précis. Le recours à un atlas des paysages est également à même de renforcer cette analyse, même s'il doit être affiné localement. En outre, les exigences relatives à l'étude d'impact⁹ peuvent guider les auteurs de PLU pour déterminer les prescriptions adéquates¹⁰. Les études d'impact donnent ainsi des indications sur les aires d'études¹¹, les échelles et les différents critères qui s'imposeront aux projets et serviront à motiver les décisions préfectorales.

Le code de l'urbanisme n'impose pas au PLU de développer un projet de territoire en matière d'éolien mais vise spécifiquement le développement des énergies renouvelables dans lesquelles elles s'inscrivent. Le 7° de l'article L101-2 du code de l'urbanisme prévoit ainsi que : « *Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : [...] 7° 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.*** ».

Le rapport de présentation sera également l'occasion pour les auteurs du PLU de justifier les choix de sectorisation opérés au regard des enjeux

9 Au titre de l'article L181-8 du code de l'environnement

10 Voir guide national d'étude d'impact de l'éolien terrestre

https://www.ecologiquesolidaire.gouv.fr/sites/default/files/Guide_EIE_auto%20env_2017-01-24.pdf

11 La définition des aires d'études est de la responsabilité de chaque demandeur et doivent faire l'objet d'une justification dans l'étude d'impact propre à chaque projet. La surface de certaines aires excède sensiblement l'échelle du PLUi.

paysagers, environnementaux, patrimoniaux et des obligations de compatibilité et prise en compte des documents de rang supérieur (SCOT, PCAET notamment). En cas, d'exclusion de certains secteurs, le rapport de présentation devra comporter des justifications objectives notamment au titre d'une législation d'urbanisme, environnementale ou patrimoniale.

Le rapport de présentation comportera également une évaluation environnementale selon les hypothèses prévues par le code de l'urbanisme.¹²

Les orientations d'aménagement et de programmation du PLU(i)

Pour prendre en compte notamment des enjeux paysagers, les OAP peuvent être utilisées pour afficher à une échelle adéquate les ambitions de la collectivité opposables aux porteurs de projets dans un **rapport de compatibilité**. Les OAP peuvent être sectorisées, ou être thématiques et porter sur l'ensemble du territoire de la collectivité. Les deux approches peuvent être pertinentes pour favoriser l'implantation d'éoliennes. Les OAP permettent également d'afficher un projet dans le temps notamment son phasage.

Les orientations déclinées dans les OAP doivent traduire le projet d'aménagement et de développement durables de la commune ou de l'intercommunalité. Elles doivent répondre de ce point de vue aux mêmes exigences que les règles édictées dans les autres secteurs et zones du PLU, et doivent permettre aux services chargés de délivrer l'autorisation environnementale de vérifier que l'installation répondra bien aux objectifs fixés.

Néanmoins, **contrairement au règlement qui s'applique dans un rapport de conformité, le rapport de compatibilité aux OAP s'accompagne d'une tolérance mineure dans l'application des dispositions fixées.**

L'expression des orientations sera le plus souvent qualitative, pour s'attacher aux résultats à atteindre en laissant une marge d'adaptation quant aux formes et aux moyens pour y parvenir.

¹² Un nouveau décret relatif à l'évaluation environnementale est sur le point d'être publié à la date de publication de ce guide.

Les OAP peuvent ainsi définir des localisations et des orientations relatives à l'insertion des parcs éoliens laissant suffisamment de souplesse au porteur de projets éoliens.

Focus juridique : les OAP dans le code de l'urbanisme

Article L151-7

I. - Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment :

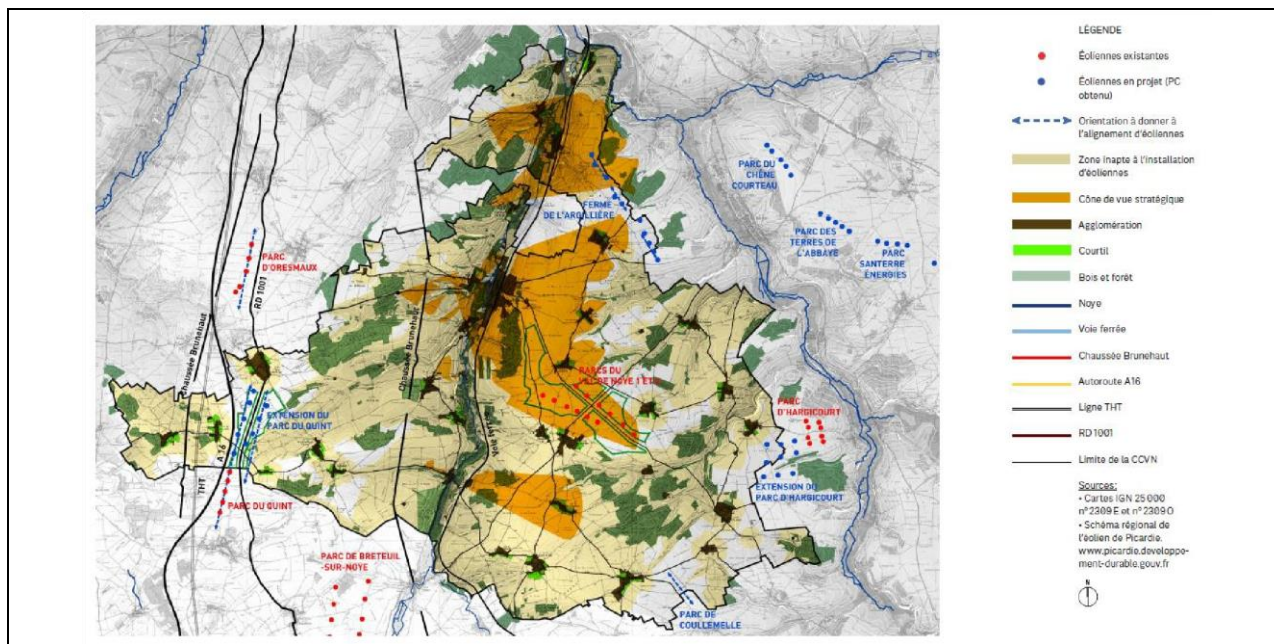
1° Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ;

[...]

Article R151-7

Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent comprendre des dispositions portant sur **la conservation, la mise en valeur ou la requalification des éléments de paysage, quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs qu'elles ont identifiés et localisés pour des motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique,** notamment dans les zones urbaines réglementées en application de l'article R. 151-19.

❖ L'exemple des OAP du PLU de la communauté de communes de Val-de-Noye



La cartographie des espaces à préserver de l'éolien pour sauvegarder des vues paysagères/patrimoniales a été réalisée à partir de critères tels que la prégnance des éoliennes vis-à-vis des éléments patrimoniaux, dont les dimensions sont beaucoup plus faibles que celles des éoliennes. Cette cartographie ne constitue qu'un des éléments de l'approche paysagère qui doit comporter une approche spatiale, indispensable pour apprécier l'implantation des éoliennes par rapport à la topographie pour poser la question des rapports d'échelle et évaluer les zones d'impact des projets. L'approche spatiale se fait au moyen de coupes topographiques, de croquis de principe, de maquettes, de photos de référence qui illustrent l'objectif cible.

Les OAP permettent d'ériger certaines protections en identifiant notamment les structures paysagères les plus sensibles mais aussi de préciser des secteurs et des modes d'implantations favorables qui expriment les intentions du projet de paysage. Concernant la question des co-visibilités qui permettent de gérer les enjeux de protection patrimoniale. La possibilité de définir des cônes de vue a été confirmé notamment par le décret de modernisation du contenu du PLU du 28 décembre 2015 qui a introduit la possibilité d'ériger des orientations d'aménagement et de programmation portant sur des éléments patrimoniaux, environnementaux ou paysagers à protéger en application de l'article R151-7 du code de l'urbanisme (voir focus supra).

Dans cet exemple, les éoliennes ne sont pas considérées seulement en creux, c'est-à-dire par la définition de secteurs les interdisant. Elles sont présentées comme un projet dont la programmation répond à une logique d'intégration paysagère au sein de secteur à vocation naturelle.

Des OAP sectorielles accompagnant une ouverture à l'urbanisation pourront également porter sur le développement des énergies renouvelables à l'échelle des futures constructions qui seront accueillies dans la zone ¹³. Toutefois, le développement de l'éolien de grande envergure dans des secteurs destinés à accueillir des constructions est rendue complexe en raison de la législation relative aux ICPE, (voire infra) mais possible dans les zones à urbaniser de grande superficie dès lors que la distance d'éloignement aux habitations est respectée.

13 Il n'existe pas de définition de l'éolienne domestique au titre du code de l'urbanisme. Toutefois les auteurs de PLU peuvent se conformer aux hauteurs de mâts prévues dans le livre IV relatif aux autorisations d'urbanisme (voir focus). En outre, l'article L. 111-16 du code de l'urbanisme mentionne les ENR produisant de « l'énergie renouvelable correspondant aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble » qui peut être un critère permettant de distinguer entre une éolienne domestique et une éolienne à vocation industrielle. En outre certaines éoliennes domestiques peuvent dépasser les 12 m et nécessiter par conséquent être soumise à déclaration ICPE.

❖ Focus: hauteurs d'éoliennes et régime d'autorisation

Un projet d'installation d'éoliennes terrestres suffisamment important pour être soumis à autorisation environnementale est dispensé de permis de construire (article R. 425-29-2 du code de l'urbanisme). Les éoliennes sont l'unique catégorie de projet pour lesquels l'autorisation environnementale unique, qui peut intégrer plus de 10 autorisations différentes, tient également lieu de permis de construire. Les conditions de soumission à l'autorisation environnementale pour les éoliennes sont décrites dans la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement.

Pour des raisons inverses, les éoliennes de petite dimension c'est à dire inférieures à douze mètres, sont également dispensées de toute formalité d'urbanisme.

En résumé, trois cas de figure sont à considérer pour les éoliennes en droit de l'urbanisme :

1. Éolienne d'une hauteur supérieure ou égale à 50 mètres	Autorisation environnementale, donc dispense de permis de construire.
2. Éolienne mesurant entre 12 et 50 mètres.	Permis de construire.
3. Éolienne de moins de 12 mètres.	Dispense de toute formalité (sauf à l'intérieur des secteurs spécialement protégés listés à l'article R421-11 du code de l'urbanisme où elles sont soumises à déclaration préalable).

Attention, une dispense de formalité ne dispense pas du respect des règles de fond du PLU et du code de l'urbanisme, notamment de la vocation des zones considérées.

Le règlement du PLU(i)

Si les OAP permettent d'établir les orientations relatives à l'intégration des éoliennes dans le projet de territoire de la collectivité, le règlement du plan local d'urbanisme est une pièce qui permettra aux auteurs de PLU de réglementer finement l'insertion urbaine des projets.

- Le zonage réglementaire du plan local d'urbanisme

En zones U : possibilité de prévoir des éoliennes domestiques

Les zones U ne pourront dans la majeure partie des cas accueillir que des éoliennes de faible envergure souvent liées à l'autoconsommation d'énergie sur la seule unité foncière d'implantation du projet.

Les zones U sont des zones contraintes pour l'implantation d'éolienne de grande envergure en raison de la législation relative aux ICPE qui interdit leur implantation à proximité des habitations, mais également pour des motifs patrimoniaux (visibilité et co-visibilité avec des monuments historiques).

Toutefois, des éoliennes peuvent être réglementées dans ces secteurs comme le montre l'exemple du PLUi de la Communauté de Communes du Pays Solesmois.

ARTICLE UB.2 : LES OCCUPATIONS ET UTILISATIONS DES SOLS SOUMISES A DES CONDITIONS PARTICULIERES

2.1 Occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières en zone UB :

- Les constructions et extensions de bâtiments à destination d'activité agricole à condition qu'elles soient liées aux exploitations agricoles existantes à la date d'approbation du présent PLUi.
- Les constructions à destination artisanale à condition qu'elles n'entraînent pour le voisinage aucune incommodité et en cas d'accident ou de fonctionnement défectueux aucune insalubrité ni sinistre susceptible de causer des dommages graves ou irréparables aux personnes et aux biens.
- Les constructions à destination d'entrepôt liées à une activité existante à condition qu'elles soient :
 - soit dans le volume d'une construction existante,
 - soit dans le cas d'une nouvelle construction qu'elle ne représente pas un volume de construction plus important que les constructions avoisinantes.
- Les affouillements et exhaussements du sol à condition qu'ils soient destinés aux constructions et aménagements autorisés par le caractère de la zone.
- Les dépôts et les aires de stockage de véhicules neufs ou d'occasion à condition qu'ils n'entraînent pour le voisinage aucune nuisance visuelle.
- Les ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire et éolienne à condition qu'ils soient installés sur des bâtiments et qu'ils soient intégrés de façon harmonieuse à la construction.
- L'aménagement des bords de cours d'eau sous réserve de respect de la réglementation en vigueur.

Extrait de l'article UB2 du règlement du PLUi de la Communauté de Communes du Pays Solesmois

En zone AU : possibilité de prévoir des éoliennes dans le cadre d'un aménagement d'ensemble

Si la zone AU ne comprend pas de constructions au moment de l'élaboration du PLU, elle a vocation à en accueillir à plus ou moins long terme. Selon le type d'urbanisation qui sera défini par les auteurs du PLU, l'implantation d'éoliennes de grande envergure pourra dans certains cas être combinée avec l'implantation de constructions¹⁴. Dans cette optique, les auteurs de PLU peuvent imposer aux constructions qui vont s'y implanter de comporter une part d'énergie renouvelable.

¹⁴ En respectant la distance minimale d'implantation de 500 m prévu par l'article L515-44 du code de l'environnement dans le cas d'habitations

Article 1AUZ 2 / OCCUPATIONS ET UTILISATIONS DU SOL SOUMISES A CONDITIONS PARTICULIERES

Sont admises, **sous conditions**, les occupations et utilisations du sol suivantes :

1. Sous réserve d'être réalisées sous formes d'une ou plusieurs opérations aboutissant à un aménagement d'ensemble et dans le respect des dispositions contenues dans les Orientations d'Aménagement et de Programmation, les constructions, installations, aménagements et travaux à vocation d'activités économiques (commerciales, industrielles, artisanales, de services, de bureaux, d'hôtels)
2. Les constructions à destination d'habitation sous réserve qu'elles soient nécessaires pour l'hébergement de personnes dont la présence permanente est indispensable pour assurer la surveillance des installations, et qu'elles soient incluses au sein du volume du bâtiment d'activités, ou composées avec l'entrée de la parcelle (accueil, conciergerie...). Dans tous les cas, ces logements « de fonction » seront de taille limitée.
3. L'extension et la rénovation des constructions et des annexes régulièrement édifiées avant l'approbation du PLUi (conseil communautaire du 16/11/2015), ayant une destination dont la création est interdite à l'article 1AUZ 1.
4. Les affouillements et exhaussements de sol, s'ils sont nécessaires à la réalisation d'ouvrages d'infrastructures ou de constructions autorisées dans la zone.
5. Les dispositifs de production d'énergie renouvelable (capteurs solaires, petites éoliennes domestiques...) sont autorisés, sous réserve qu'ils soient harmonieusement disposés dans la composition architecturale d'ensemble du projet, en particulier lorsqu'ils sont visibles depuis le domaine public, et qu'ils ne portent pas atteinte aux paysages.

Extrait du règlement du PLUi d'Argentan Intercom

Les éoliennes en zones A et N du PLU : insertion des projets et respect de la vocation de la zone

Le code de l'urbanisme prévoit qu'en zone agricole, naturelle ou forestière : « le règlement peut : 1° Autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages... »

Eu égard à la faible emprise au sol qu'elle génère, l'implantation des éoliennes pourra être envisagée dans les zones A et N sous réserve de respecter les dispositions fixées dans le code de l'urbanisme, à savoir :

- **être nécessaire à des équipements collectifs.** La notion d'équipement collectif a été précisée par le juge qui vérifie que les projets assurent « un service d'intérêt général correspondant à un besoin collectif de la population » (CE,

18/10/2006, n° 275643). Pour les éoliennes, le Conseil d'État a reconnu cette qualification à un projet (6 éoliennes) présentant « un intérêt public tiré de sa contribution à la satisfaction d'un besoin collectif par la production d'électricité vendue au public » (CE, 13 juillet, 2012, n° 343306) ;

- **être compatible avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière** du terrain sur lequel elles sont implantées. En raison même de leur faible emprise au sol, les éoliennes peuvent plus aisément que d'autres projets prétendre à la compatibilité avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière ;
- **ne pas porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.** Afin de ne pas porter « *atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages* », le PLU(i) pourra recourir aux outils prévus au premier alinéa de l'article L151-23 du code de l'urbanisme qui prévoit que « *Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre 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.* » Le PLU pourra également s'il le souhaite recourir aux orientations d'aménagement et de programmation prévues à l'article R151-7.

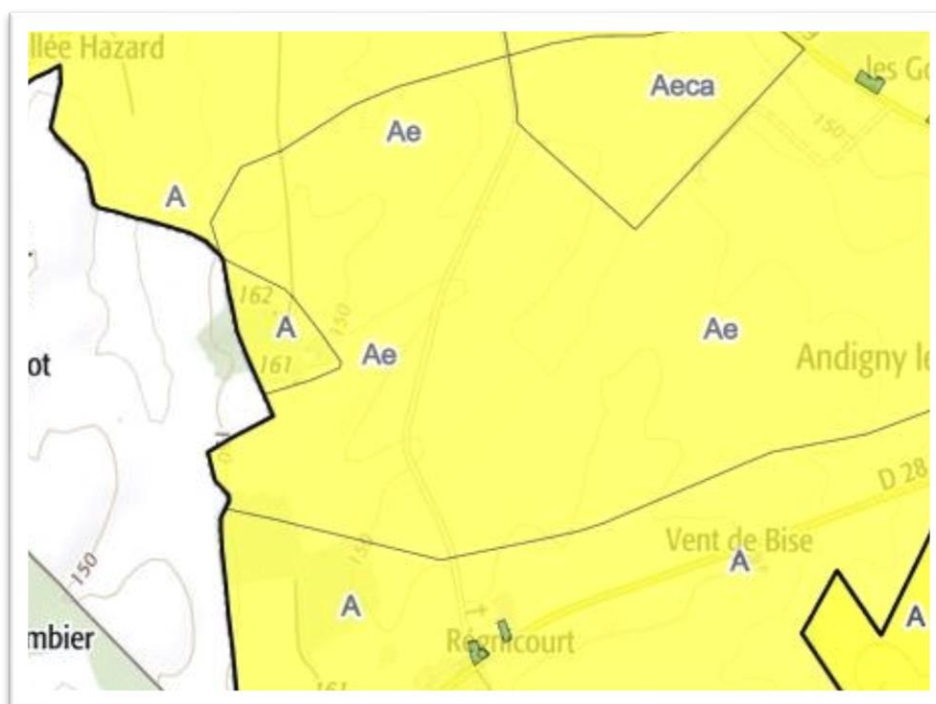
L'emprise d'un parc éolien se limite à l'implantation directe des machines, du poste de livraison électrique et des chemins d'accès, la plupart du temps pré-existants. Ces parties sont peu consommatrices de terres et de fait limitent la part d'anthropisation des terrains. Dès lors, les documents d'urbanisme ne doivent établir de règles sur ce point qu'en cas d'enjeux agricoles élevés et concernera alors exclusivement l'aire d'implantation des machines et les emprises des éventuelles voies d'accès à créer.

Par ailleurs, les règles d'urbanisme édictées dans les PLU et PLUi ne doivent pas conduire à établir des distances d'éloignements des éoliennes par rapport aux voies et axes de communication uniquement pour des raisons liées aux risques. En effet, les questions relatives à la maîtrise des risques accidentels et à la protection des populations sont regardées dans l'étude de dangers, pièce obligatoire remise pour chaque demande d'autorisation environnementale. L'évaluation des risques ne peut s'apprécier de manière générique mais doit être regardée

indépendamment pour chaque projet en fonction des caractéristiques des machines et du contexte d'implantation, conformément aux règles nationales prévues par le code de l'environnement.

Zonage et sur-zonage

En recourant au zonage et sur-zonage ou zonage indicé, les auteurs de PLU pourront afficher clairement la vocation de la zone destinée à accueillir les éoliennes, dès lors que la sectorisation aura été justifiée dans le rapport de présentation.



Extrait de la zone Ae du PLUi de Thierache Sambre et Oise - capture du Géoportail de l'urbanisme

- Les outils du règlement du PLU

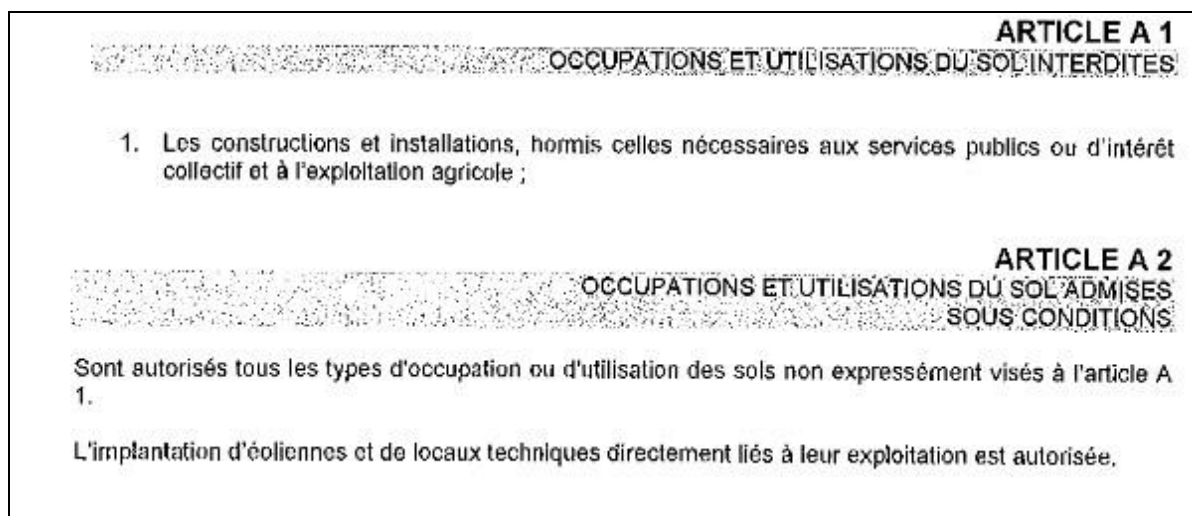
Interdiction et autorisations sous conditions

Au titre du PLU, les éoliennes sont considérées comme des installations qui peuvent être réglementées sous l'angle des interdictions ou autorisations sous conditions. C'est ce deuxième outil qui doit être privilégié pour les éoliennes.

Le PLU pourra ainsi expressément déterminer les conditions d'accueil des éoliennes

Dans tous les cas, les restrictions ou les conditions relatives aux implantations d'éoliennes devront être justifiées dans le rapport de présentation notamment par des motifs tenant à l'analyse du territoire, à ses enjeux, de protection environnementale, après les avoir précisément identifiées dans la partie évaluation environnementale. Peuvent notamment être invoqués des aires de déploiement de l'avifaune ou des chiroptères, des éléments du patrimoine ou du paysage, pour éviter des phénomènes d'encerclement des bourgs, de saturation visuelle, de superposition à des axes et perspectives présentant un grand intérêt mais également pour respecter les distances minimales d'implantation par rapport aux constructions d'habitations en application de l'article L515-44 du code de l'environnement.

Il est demandé aux auteurs du PLU de s'appuyer sur des données scientifiques établies, objectives et transposées dans la législation pour justifier leur interdiction ou leur limitation à l'implantation d'éoliennes. En effet, en application d'une double jurisprudence administrative, le doute est permis quant à la légalité d'une interdiction qui serait basée sur la simple mise en œuvre d'un principe de précaution.¹⁵



Extrait du PLU du PLU d'Embreville dans la Somme (80)

¹⁵ CE, 17 juillet 2013, n°350380 : l'interdiction d'implanter de antennes-relais doit être justifiée dans le rapport de présentation du PLU au titre du principe de précaution/ CAA Bordeaux, 06 juin 2006, n° 03BX00602 : un arrêté municipal interdisant les antennes relais à moins de 300 mètres des habitations est illégal

Les éoliennes nécessiteront des travaux importants pour la constitution du socle, l'enfouissement des réseaux... Le PLU est habilité à réglementer la réalisation des travaux, affouillements aux sols. Il devra donc a minima ne pas prévoir d'interdiction des affouillements et divers travaux.

Une approche très incitative consiste pour le PLU à n'imposer aucune prescription aux éoliennes dès lors qu'elles s'implantent dans un secteur autorisé.

ARTICLE 8 : OUVRAGES SPECIFIQUES

Sauf dispositions particulières exprimées dans les différents articles des règlements de zones, il n'est pas fixé de règles spécifiques en matière d'implantation, de coefficient d'emprise au sol, de hauteur, d'aspect extérieur, de stationnement et de coefficient d'occupation des sols pour la réalisation :

- D'ouvrages techniques (transformateurs, supports de transport d'énergie ou de télécommunications, châteaux d'eau, écostations, abri pour arrêt de transports collectifs,...) nécessaires au fonctionnement des réseaux existants d'utilité publique.
- Et de certains ouvrages exceptionnels tels que clochers, mats, pylônes, antennes, silos, éoliennes dans la mesure où ils ne sont pas interdits dans les articles 1 des règlements des différentes zones.

Extrait du règlement du PLU de Tonquedec

Règles de hauteur

Le recours à des règles d'insertion qualitative et tenant compte de l'impact sur le paysage peut s'avérer un choix pertinent afin de ne pas bloquer les projets. En outre, l'ensemble des règles étant rendu facultatives, l'absence de règle encadrant la hauteur peut également être envisagée.

ARTICLE A 10

HAUTEUR DES CONSTRUCTIONS

La hauteur des constructions à usage d'habitation et de leurs annexes ne devra pas excéder 5 mètres à l'égout par rapport au terrain naturel. Un seul niveau de comble est autorisé.

En outre, pour les bâtiments à usage d'activités autorisés, la hauteur maximum au faitage est fixée à 15 mètres.

Les équipements autorisés d'intérêt général, économique ainsi que les éoliennes, pourront être dispensés du respect de ces règles de hauteur. Cependant, les éoliennes devront respecter une hauteur maximale de 140 mètres hors tout, pâles comprises.

Extrait du PLU du PLU d'Embreville dans la Somme (80)

Localisation préférentielle des équipements

En application du dernier alinéa de l'article L151-41, le règlement du PLU peut « *dans les zones urbaines et à urbaniser, instituer des servitudes consistant à indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général et les espaces verts à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements.* »

Cette possibilité étant limitée aux zones U et AU, elle n'intéressera donc que dans certains cas limitatifs les auteurs de PLU pour l'implantation de parcs éoliens. Cet outil présente peut toutefois être utile dans l'hypothèse d'une ouverture à l'urbanisation prévoyant un parc éolien (voir supra)

Emplacements réservés

En application du 2° de l'article L151-41 du code de l'urbanisme, le règlement du PLU peut délimiter « *Des emplacements réservés aux installations d'intérêt général à créer ou à modifier ;* »

Cet outil suppose d'avoir clairement identifié le projet (délimitation fine des parcelles) ainsi qu'un bénéficiaire (le porteur du projet). En effet, le code en fait une obligation en application du 4° de l'article R151-34.

En recourant à cet outil, la collectivité s'assurera une meilleure maîtrise du foncier puisque le ou les propriétaires privés dont les parcelles sont grevées par l'emplacement réservé pourront, en application du droit de délaissement, exiger son rachat par la collectivité ou service public porteur du projet (Art. L 152-2 du code de l'urbanisme).

Toutefois, cet outil ne peut intervenir qu'en ayant une connaissance précise de l'implantation des éoliennes. Il n'est donc pas garant de souplesse pour les porteurs de projet comme les collectivités et doit être mis en perspective au regard des éléments qui seront dégagés lors de l'étude d'impact des projets. Il peut néanmoins s'avérer intéressant pour le renouvellement des parcs existants.

Secteurs de performance énergétique renforcée

En application de l'article L151-21 du code de l'urbanisme :

« Le règlement peut 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. »

Si le secteur de performance énergétique peut être utilisé en complément des autres outils du règlement, il n'a pas pour objet de viser spécifiquement un type d'installation produisant de l'énergie renouvelable.

L'encadrement de l'impact paysager du projet : visibilité et co-visibilité

En application de l'article L151-19 du code de l'urbanisme :

« Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâtis ou non bâtis, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation leur conservation ou leur restauration. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, il est fait application du régime d'exception prévu à l'article L. 421-4 pour les coupes et abattages d'arbres. »

C'est sur cette base que le règlement du plan local d'urbanisme pourra notamment définir des cônes de vue, secteurs excluant ou acceptant les éoliennes.

Classification légale et réglementaire des éoliennes au titre du code de l'urbanisme

L'éolienne est une installation

Au sens du code de l'urbanisme, l'éolienne constituée des pales, du mât et de la nacelle répond à la définition d'une installation¹⁶.

Les destinations et sous-destinations réglementent uniquement les constructions. Les installations disposent d'un régime propre dans le PLU en application de plusieurs bases législatives et réglementaires du code de l'urbanisme qui prévoient :

- à l'article L151-9 du code de l'urbanisme , que «...[Le règlement] peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être fait ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire. » et, qu'en application du 1° de l'article R151-30 : « Pour des raisons de sécurité ou salubrité ou en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, le règlement peut, dans le respect de la vocation générale des zones, interdire: [...] certains usages et affectations des sols ainsi que certains types d'activités qu'il définit. »
- la possibilité, en application du 1° de l'article R151-33 du code de l'urbanisme : « en fonction des situations locales, de soumettre à conditions particulières, [...] les types d'activités qu'il définit. »
- une habilitation générale du PLU à encadrer l'implantation d'installations classées en application de l'article L152-1 du code de l'urbanisme qui prévoit que :
« L'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant

16 Par opposition à la notion de construction réglementée aux articles R151-27 et R151-28 du code de l'urbanisme. La notion d'installation au titre du code de l'urbanisme est valable pour toutes les hauteurs d'éolienne indépendamment du régime prévu par le code de l'environnement en matière d'ICPE

aux catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques. »

- qu'en zone naturelle ou en zone agricole, en application du 1° de l'article L151-11 du même code, le plan local d'urbanisme peut choisir d'« autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages »

Les locaux techniques au sol sont des constructions

Les locaux techniques (transformateurs ...) sont des bâtiments clos et couverts. A ce titre, les auteurs de plan local d'urbanisme doivent se référer aux catégories réglementaires prévues par le code de l'urbanisme aux articles R151-27 et R151-28. Les locaux techniques attachés à une éolienne seront considérés comme relevant de la destination de construction « Équipements d'intérêt collectif et services publics » et de la sous-destination de construction « locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés »

L'arrêté du 10 novembre 2016 précise que « La sous-destination « locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés » recouvre les équipements d'intérêt collectif nécessaires à certains services publics, tels que les fourrières automobiles, les dépôts de transports en communs, les stations d'épuration ... Elle recouvre également les constructions permettant la production d'énergie reversée dans les réseaux publics de distribution et de transport d'énergie, et **les locaux techniques nécessaires comme les transformateurs électriques, les constructions permettant la transformation d'énergie produites par des installations d'éoliennes ou de panneaux photovoltaïques.**

Les contraintes particulières liées au classement des éoliennes au titre des ICPE

Depuis le décret n° 2011-984 du 23 août 2011 modifiant la nomenclature des installations classées ¹⁷ et le décret n° 2011-985 du 23 août 2011 pris pour l'application de l'article L515-44 du code de l'environnement¹⁸, les éoliennes sont considérées comme des installations classées pour la

17 <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2011/8/23/DEVP1115321D/jo/texte>

18 <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2011/8/23/DEVP1115326D/jo/texte>

protection de l'environnement (ICPE). A ce titre, le PLU est donc, en application de l'article L152-1 du code de l'urbanisme, dans la capacité d'imposer au porteur de projet des règles relatives à leur ouverture :

*« L'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et **ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques.** »*

En outre, indépendamment des prescriptions prises par le PLU en termes de zonage et de sectorisation, les distances d'implantation des projets par rapport aux habitations en application du dernier alinéa de l'article L515-44 du code de l'environnement s'appliquent. Cette distance est fixée à 500 m minimum. Elle s'apprécie au regard de l'étude d'impact prévue à l'article L122-1 du même code.

En outre, en application de l'article L111-6 du code de l'urbanisme, les constructions et interdictions sont interdites de part et d'autre de certains axes routiers (dans une bande de 100 m ou de 75 m selon le type de route). Le PLU peut toutefois prévoir de ne pas appliquer ce dispositif en application de l'article L111-8 du même code. L'implantation d'éoliennes à proximité immédiate de ces axes routiers peut donc être prévue par le PLU dès lors qu'il comporte une étude spécifique le justifiant.

Synthèse : les outils réglementaires du PLU pouvant être mis en œuvre pour l'encadrement des éoliennes

Les parcs les plus importants s'implantant naturellement en zone A ou N, les orientations d'aménagement et de programmation ou le règlement veilleront à s'assurer de la compatibilité des localisations « avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ». L'éolienne dispose d'un atout, par rapport à d'autres installations, elle génère une faible emprise au sol.

Le PLU pourra **affiner graphiquement les éventuelles localisations préférentielles d'implantation des éoliennes pouvant découler des documents de rang supérieur** (ScoT le cas échéant) ou définir ses propres localisations en croisant cadre de référence paysager et éloignement minimal par rapport aux habitations. Afin de ne pas bloquer les projets, il peut être utile de ne définir que de simples localisations préférentielles des projets dans le règlement n'excluant pas d'autoriser pour autant les projets dans une zone plus vaste. A ce titre, les orientations d'aménagement et de programmation peuvent s'avérer judicieuses.

Une étude paysagère à l'échelle du ScoT ou du PLUi peut être effectuée dans le volet diagnostic territorial du rapport de présentation dans le document en s'appuyant entre autre sur un atlas des paysages.

L'éolienne nécessite un réseau de chemins d'accès raccordés au réseau routier existant qui pourra amener le PLU **à définir des OAP en arrêtant le schéma de principe de ces voies ou définir dans son règlement graphique les localisations préférentielles voire les emplacements réservés nécessaires à ces accès**. En outre, en privilégiant les implantations au plus près des chemins existant, le PLU garantira in fine une très faible consommation d'espace agricole, naturelle et forestier.

L'éolienne nécessite également un réseau de câbles électriques enterrés permettant d'évacuer l'électricité produite par chaque éolienne vers le ou les poste(s) de livraison électrique (appelé « réseau inter-éolien »). Concernant ces réseaux, le PLU n'a pas nécessairement à réglementer son habilitation en la matière portant sur la desserte des terrains par les réseaux et non l'interconnexion de différentes installations situées sur une ou plusieurs unités foncières. En outre, l'enfouissement des réseaux est dispensé de toute formalité au titre du code de l'urbanisme.

En résumé : les éoliennes et la stratégie intercommunale

Le PLUi est le document d'urbanisme à la bonne échelle pour promouvoir et encadrer les projets éoliens : les projets d'éoliens ont un impact dépassant fréquemment les limites communales (paysage).

Dans le **projet d'aménagement et de développement durables (PADD)** : la collectivité expose sa stratégie urbaine, environnementale, patrimoniale et paysagère. Elle peut également y présenter les ambitions énergétiques afin de satisfaire les besoins locaux de la population mais également la contribution aux objectifs nationaux.

Dans le **rapport de présentation, le PLU** :

- **réalise un diagnostic territorial dans lequel il est possible de développer un diagnostic paysager/ patrimonial** pour volet éolien en s'appropriant document supra, servitudes d'utilité publique (SUP) et en réalisant une analyse propre à l'échelle intercommunale ;
- **réalise une évaluation environnementale** ;
- **justifie les règles, le zonage** et la sectorisation notamment au regard des liens de compatibilité ou de prise en compte des documents directement chargés des questions énergétiques.

Les OAP peuvent constituer un outil intéressant pour faire valoir les objectifs de la collectivité aux porteurs de projet dans un rapport souple de compatibilité. Elles peuvent également être utilisées dans une optique de protection environnementale, paysagère ou patrimoniale (art. R151-7 code de l'urbanisme). Elles présentent l'intérêt également de proposer **un schéma d'aménagement à une échelle non parcellaire**.

Le règlement : les outils prescriptifs qui peuvent jouer un rôle incitatif

- les éoliennes sont des installations et peuvent donc être explicitement visées par le plan local d'urbanisme ;

- les locaux techniques sont des sous-destinations de constructions « locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés » qui disposeront donc de règles indifférenciées par rapport à d'autres locaux techniques non liés à l'éolien ;
- le zonage, le sous-zonage, la sectorisation pouvant jouer un rôle incitatif ;
- les autorisations sous-conditions en compatibilité avec les documents de rang supérieur et les objectifs nationaux de production d'énergie électrique par les ENR ;
- les règles d'implantation (distance par rapport aux voies, et aux limites séparatives) en privilégiant des prescriptions permettant de privilégier les implantations au plus près des voies existantes ;
- les règles de hauteur, lorsqu'elles sont nécessaires et justifiées, en privilégiant une approche qualitative permettant de fixer un cadre de référence suffisamment souple pour la réalisation de l'étude d'impact par le porteur de projet ;
- les emplacements réservés à condition que le projet soit suffisamment connu (notamment « repowering »). Cet outil nécessite d'identifier un bénéficiaire et un ou des emplacements précis (y compris pour voie desservant les projets) ;
- les localisations préférentielles pour les éoliennes et les voies desservant les projets ;
- l'identification des secteurs, éléments paysagers, environnementaux et patrimoniaux (Art. L151-19 et 23) afin de d'orienter les porteurs de projet dans le cadre de leur étude d'impact

Dans tous les cas, le projet de territoire compatible avec les documents de rang supérieur et les objectifs nationaux de production d'ENR, s'attachera à permettre l'implantation d'éoliennes en tenant compte des dispositions légales suivantes :

- **le zonage réglementaire** prévu par le code de l'urbanisme permet la réalisation de constructions ou installations non agricoles (notamment éoliennes) à **condition de définir des règles permettant une bonne insertion paysagère et le respect du caractère naturel ou agricole des futures zones d'implantation**. A ce titre, le PLU doit se prononcer pour justifier, dans son rapport de présentation, les secteurs d'implantation qu'il peut avoir défini dans son règlement graphique. La justification devra notamment porter sur la bonne insertion paysagère dans les zones A et N autorisées. A l'inverse, toute interdiction doit être également justifiée au regard des objectifs dévolus aux collectivités en matière de production d'ENR. Une interdiction générale et absolue de toutes les ENR étant à exclure ;
- **la législation ICPE** exclut de fait des zones d'implantations (500 m des habitations) ;
- **les servitudes d'utilité publiques paysagères, patrimoniales et environnementales qui ne seraient pas traduites par le PLU dans sa sectorisation**. Ces règles d'implantation, de hauteur... finiront par s'imposer à l'autorisation environnementale délivrée. Elles doivent donc être intégrées par la collectivité en matière de définitions des prescriptions et orientations.

La législation d'urbanisme dans les communes littorales

Dans les communes littorales, les éoliennes sont autorisées en discontinuité, dans les conditions fixées à l'article L121-12, en dehors des espaces proches du rivage et au-delà d'une bande d'1 km à compter de la limite haute du rivage¹⁹. Le plan local d'urbanisme peut adapter, hors espaces proches du rivage, la largeur de la bande d'un kilomètre. De plus, suite à la promulgation de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, l'article L. 121-3 prévoit que le ScoT précise les modalités d'application des dispositions propres aux communes littorales en tenant compte notamment des paysages, de l'environnement et des particularités locales.

Leur implantation dans les espaces remarquables du littoral est quant à elle interdite, même si les canalisations liées à l'interconnexion y sont autorisées (L. 121-25) et ce à l'instar de la bande des 100 mètres (L. 121-17).

La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique introduit une nouvelle dérogation en permettant l'autorisation d'ouvrages de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables dans les zones non interconnectées au réseau électrique métropolitain continental dont la largeur est inférieure à 10 km au maximum, soit de petites îles telles que Sein, Molène ou Ouessant.

La législation d'urbanisme en zone de montagne

Dans les communes de montagne, l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme prévoit que l'urbanisation est réalisée en continuité sous réserve, notamment, de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées. Le Conseil d'État a jugé dans un arrêt de 2010 que les éoliennes sont des équipements publics justifiant qu'il soit dérogé au principe de l'urbanisation en continuité (CE, 16 juin 2010, Leloustre, n° 311840). Plus récemment, le Conseil d'État a qualifié une éolienne d'équipement

¹⁹ Pour faciliter la réalisation d'éoliennes, des dispositions spécifiques sont applicables dans les communes littorales de Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et dans l'ensemble des communes de Mayotte. L'article L. 121-39 prévoit en effet que l'implantation d'éoliennes peut être autorisée en dehors des espaces proches du rivage, quelle que soit la distance à compter de la limite haute du rivage.

public dès lors que le projet contribuait à la satisfaction d'un besoin collectif (CE, 19 septembre 2014, n°357327).

Ainsi, si l'on doit considérer les installations de production d'énergie renouvelables comme de l'urbanisation, elles pourront s'implanter en continuité de l'urbanisation existante, mais également bénéficier de la dérogation applicable aux installations et équipements publics si elles sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées

Enfin, compte tenu de l'impact visuel de ces installations, on rappellera que l'ensemble des règles d'urbanisme spécifiques à l'insertion paysagère reste bien sûr applicable (cf notamment les articles R.111-14, R.111-26, R.111-27...).

La notion d'urbanisation

L'article L 122-5 du code de l'urbanisme prévoit que l'urbanisation est réalisée en continuité. La notion d'urbanisation n'étant pas définie par le code de l'urbanisme, la jurisprudence est peu à peu intervenue afin de la préciser notamment en ce qui concerne les installations de production d'énergie renouvelable.

Cette notion a été clarifiée à l'occasion d'un litige relatif à un permis de construire portant sur des éoliennes. Le Conseil d'État a ainsi considéré que l'implantation d'éoliennes, eu égard à leurs caractéristiques et à leur destination, constituait une opération d'urbanisation au sens de la loi montagne (CE, 16 juin 2010, Leloustre, n° 311840). Cet arrêt a ainsi mis fin à une incertitude qui existait au niveau des tribunaux et des cours administratives d'appel.

L'implantation des éoliennes en discontinuité de l'urbanisation

L'article L122-5 du code de l'urbanisme permet la réalisation en discontinuité d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, qu'il s'agisse d'une commune montagnarde dotée d'un document d'urbanisme ou non.

En ce qui concerne les parcs éoliens, le Conseil d'État a considéré dans l'arrêt Leloustre du 16 juin 2010 cité ci-dessus que l'ancien article L145-3 (actuel L122-5) leur était opposable et que ces parcs étaient bien des installations ou équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, qui pouvaient s'implanter en discontinuité, même s'ils sont réalisés par une société privée.

Le Conseil d'État a ensuite réaffirmé, dans un arrêt du 19 septembre 2014 (CE, 19 septembre 2014, n° 357327), qu'un parc éolien était un équipement public car ce projet contribuait à la satisfaction d'un besoin collectif au motif que l'électricité produite ne fait pas l'objet d'une consommation privée, mais sert à alimenter le réseau général de distribution d'électricité, et qu'ainsi la dérogation au principe de l'urbanisation en continuité posé par l'article L122-5 était justifiée. Le Conseil d'État avait sur ce point, confirmé l'interprétation donnée par la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux dans un arrêt du 5 janvier 2012 (arrêt du 5 janvier 2012 (n° 10BX01911)).

Ces décisions sont d'autant plus utiles que l'article L553-1 du code de l'environnement prévoit une distance de 500 mètres minimum entre les parcs éoliens et les constructions à usage d'habitation, les immeubles habités et les zones destinées à l'habitation, rendant de fait impossible l'implantation de ces parcs en continuité de l'urbanisation « habitée ».

Enfin, s'agissant de projets visuellement impactants, une attention particulière devra être portée à l'insertion paysagère des éoliennes, l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme, applicable qu'il y ait un document d'urbanisme ou pas, donnant lieu à un contentieux important.

En l'absence de document d'urbanisme : application du règlement national d'urbanisme

Au RNU, en dehors des parties urbanisées de la commune, peuvent être autorisées « les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées » (2° de l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme). Au RNU et en dehors des secteurs constructibles des cartes communales, ce sont donc les mêmes principes qu'en zone naturelle et forestière et zone agricole qui s'appliquent. Les éoliennes peuvent donc être autorisées sur ce fondement.

Les servitudes d'utilité publique à intégrer pour la définition des sites d'implantation potentiels

Les servitudes d'utilité publique s'imposent lors de la délivrance des autorisations du droit des sols indépendamment des dispositions qui auraient pu être définies dans le PLU. Les auteurs de PLU sont invités à les intégrer lors de l'élaboration de leur PLU afin d'éviter qu'un porteur de projet ne découvre que très tardivement l'impossibilité de construire alors même que les règles prévues par le PLU ont été respectées.

Les principales SUP qui peuvent limiter voire empêcher l'implantation d'éoliennes sont les suivantes :

- Réserves naturelles instituées par l'autorité administrative en application des articles L. 332-1 à L. 332-19-1 du code de l'environnement et périmètres de protection autour des réserves naturelles institués en application des articles L. 332-16 à L. 332-18 du code de l'environnement ;
- Règles prévues au I de l'article L. 331-4 du code de l'environnement applicables dans le cœur d'un parc national.
- Zones agricoles protégées délimitées et classées en application de l'article L. 112-2 du code rural et de la pêche maritime ;
- Zone de protection naturelle, agricole et forestière non urbanisable du plateau de Saclay délimitée par le décret n° 2013-1298 du 27 décembre 2013 pris en application de l'article L.123-31 du code de l'urbanisme.
- Immeubles classés et inscrits au titre des monuments historiques en application des articles L. 621-1 et suivants du code du patrimoine ;
- Zones de protection des monuments historiques créées en application de l'article 28 de la loi du 2 mai 1930 conformément à l'article L. 642-9 du code du patrimoine ;
- Périmètres de protection des monuments historiques classés ou inscrits en application des articles L. 621-30 à L. 621-32 du code du patrimoine.
- Site patrimonial remarquable au titre de l'article L631-1 du code du patrimoine
- Plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine L631-4 du code du patrimoine
- Sites inscrits en application de l'article L341-1 du code de l'environnement ;
- Sites classés en application de l'article L341-2 du code de l'environnement ;

- Zones de protection des sites créées en application de l'article 17 de la loi du 2 mai 1930 conformément à l'article L. 642-9 du code du patrimoine
- Servitude de protection des champs de vue des établissements indispensables à la sécurité et à la surveillance de la navigation maritime (loi n° 87-954 du 27 novembre 1987)
- Servitude aéronautique de balisage et de dégagement (Art L6351-1 du code des transports)
- Servitude grevant les terrains nécessaires aux besoins de la navigation aérienne (article L. 6353-1 du code des transports)
- Servitudes établies à l'extérieur des zones de dégagement (Article L6352-1 du code des transports)
- Servitudes instituées au bénéfice des centres radioélectriques concernant la défense nationale ou la sécurité publique (articles L. 57 à L. 62-1 et R. 27 à R. 39 du code des postes et des communications électroniques)
- servitude de protection des centres de réception radioélectriques contre les perturbations électromagnétiques (articles L. 54 à L. 56-1 et R. 21 à R. 26 du code des postes et des communications électroniques)
- servitude attachée aux réseaux de télécommunications (articles L. 45-9 et L. 48 du code des postes et des communications électroniques)
- Servitude radioélectrique de protection des installations de navigation et d'atterrissage
- Servitude concernant l'établissement de terrains d'atterrissage destinés en partie ou en totalité à l'armée de l'air (décret du 30 octobre 1935)

Les servitudes d'utilité publique doivent être annexées aux plans locaux d'urbanisme, documents en tenant lieu et cartes communales²⁰. Elles ne

²⁰ Les servitudes d'utilité publique tout comme les documents d'urbanisme sont progressivement rendus accessibles sur le géoportail de l'urbanisme. Les servitudes aéronautiques de dégagement y sont intégralement accessibles.

sont pas juridiquement opposables au plan local d'urbanisme. Toutefois, les collectivités locales ont tout intérêt à les intégrer lors de la définition des prescriptions du PLU.

Les aires d'influence paysagère (AIP) autour des biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO

En 2019, la France compte 45 biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial. L'inscription d'un bien sur cette liste est justifiée par la reconnaissance de sa « Valeur Universelle Exceptionnelle ». Chaque bien dispose ainsi d'un texte de déclaration de valeur universelle exceptionnelle qui fait référence et qui engage l'Etat devant la communauté internationale pour la préservation des traits qui consacrent le bien comme patrimoine commun de l'Humanité.

L'implantation d'éoliennes n'est pas incompatible, par principe, à proximité des biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial. La compatibilité ou l'incompatibilité de la préservation de la valeur universelle exceptionnelle d'un bien avec un projet de grand équipement doit être démontrée.

Certains biens, du fait d'une dimension paysagère remarquable qui participe à l'expression de sa valeur universelle exceptionnelle, présentent une sensibilité potentiellement élevée par rapport à l'implantation de grands équipements comme les éoliennes. On peut distinguer :

- *Les sites à forts enjeux paysagers identifiés notamment selon les caractéristiques suivantes :*
 - Les biens dont la valeur universelle exceptionnelle se fonde sur des critères qui consacrent explicitement l'exceptionnalité des paysages naturels ou culturels : le critère naturel *vii* (la beauté naturelle du paysage) ou le critère culturel *iv* (un type de paysage) selon l'Unesco²¹.

²¹ La Convention de 1972 concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, prévoit qu'un bien peut être inscrit sur la Liste du patrimoine mondial au titre d'un ou plusieurs critères parmi les 10 critères suivants :

6 critères culturels :

- (i) Un chef d'œuvre de la création humaine
 - (ii) Un lieu d'un échange d'influences
 - (iii) Un témoignage sur une tradition culturelle
 - (iv) Un type de construction ou de paysage
 - (v) Un exemple de l'utilisation traditionnelle de la terre ou de la mer
 - (vi) Un événement ou des traditions vivantes (symbole)
- 4 critères naturels :

La valeur universelle exceptionnelle de ces biens est reconnue du fait de la permanence de caractéristiques ou de structures paysagères naturelles, traditionnelles ou historiques. Le respect de l'intégrité et de l'authenticité des paysages du bien revêt donc une importance capitale pour la préservation de sa valeur (structures et usages). La présence d'éoliennes est dans ce cas susceptible d'affecter la valeur universelle exceptionnelle du bien ;

- Les biens inscrits en tant que paysages culturels : typologie de bien spécifique, incluse dans les biens culturels. Ces biens sont inscrits sur la Liste du patrimoine mondial sur la notion d'interaction exceptionnelle entre l'Homme et la nature. A ce titre, les paysages reconnus par la Convention doivent conserver leur authenticité au regard des témoignages historiques et de la permanence des traits paysagers produits par l'activité humaine. L'implantation d'infrastructures aux dimensions importantes au sein ou à proximité de ces biens peut potentiellement affecter ou modifier l'intégrité du bien par la modification ou la perte de relations historiques, visuelles, fonctionnelles entre éléments constitutifs du paysage.
- Les biens historiques iconiques, présentant des monuments ou des ensembles bâtis pour lesquels la scénographie des monuments et leur relation au paysage environnant participent intrinsèquement à la valeur des lieux. La découverte du site – emblématique - doit conserver son authenticité au regard de la conception architecturale, paysagère, politique et artistique de l'ouvrage depuis et vers le paysage d'approche du bien. L'implantation d'éoliennes au sein ou à proximité de ces biens peut potentiellement affecter l'authenticité du témoignage historique exceptionnel dont ces biens sont le modèle universel.

- Les sites sans enjeux paysagers majeurs au titre de l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial : Les enjeux paysagers pour les vues vers et depuis

-
- (vii) La beauté naturelle
 - (viii) Un stade de l'histoire de la Terre
 - (ix) Un exemple de l'évolution de la vie
 - (x) Une faune et une flore exceptionnelles

le bien sur des éoliennes ne sont pas démontrés ou explicités par la déclaration de valeur universelle exceptionnelle.

L'appréciation de l'impact de projets éoliens à proximité d'un bien inscrit sur la Liste du patrimoine mondial peut s'organiser de différentes manières :

- par des études d'impact au cas par cas très précises des projets envisagés, au regard de la VUE du bien. Cette approche est indispensable mais ne permet pas d'anticiper et de communiquer les règles claires aux acteurs du territoire ;
- par la définition d'une Aire d'Influence Paysagère (AIP).

Ainsi, pour améliorer la prise en compte des sites d'exception dans les documents de planification et dans les études d'impact des projets, des études dites « Aires d'Influence Paysagère » (AIP) peuvent être développées. Les études d'aire d'influence paysagère ont pour objectif de clarifier les conditions d'acceptabilité ou non de l'éolien dans ou à proximité de biens ayant une sensibilité paysagère avérée. L'aire d'influence paysagère peut concerner des surfaces au-delà du bien et de sa zone tampon, elle définit une aire géographique qui entretient des relations directes avec le bien. Cette aire est destinée à territorialiser la sensibilité paysagère depuis et vers un bien inscrit sur la Liste du patrimoine mondial (exemple de l'AIP du Mont Saint-Michel et sa baie ou de la colline et basilique de Vézelay). L'AIP peut formuler des recommandations concernant l'acceptabilité des projets éoliens en définissant des implantations et configurations préférentielles.

L'AIP peut se traduire aussi par la définition de **zones de vigilance renforcée** vis-à-vis du développement de l'éolien, de **zones d'exclusion** de l'éolien, ou par la **combinaison de ces deux zonages**. Pour les projets éoliens situés hors de ces zones, l'impact paysager devra être évalué mais l'atteinte à la valeur d'un bien, au titre du patrimoine mondial, est a priori écartée.

Les études et périmètres AIP n'ont pas de portée réglementaire directe. Ils constituent des outils de caractérisation et d'aide à la décision, mobilisables pour les dossiers d'évaluation environnementale des projets. La spatialisation des sensibilités paysagères des biens ainsi que les préconisations d'implantation éolien sont mobilisables dans le cadre de l'élaboration de la stratégie à l'échelle régionale (schéma régional climat air énergie) ou à l'échelle du SCoT et des PLU(i)²².

²² Pour plus d'information, se reporter au Guide relatif à l'élaboration des études

Déclaration de projet du code de l'urbanisme²³

Conditions :

Cette procédure a précisément été introduite par la loi du 1er août 2003 pour permettre aux communes et aux établissements publics qui réalisent des opérations d'aménagement de disposer d'une procédure simple de mise en conformité des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme (PLU), lorsque ces documents n'avaient pas prévu l'opération, en se prononçant par une déclaration de projet sur l'intérêt général que présente l'opération. Sa finalité première, régie par l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, est donc la mise en compatibilité simple et accélérée des documents d'urbanisme.

La notion d'action ou d'opération d'aménagement doit être entendue au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme selon lequel : "Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, **l'extension ou l'accueil des activités économiques**, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, **de réaliser des équipements collectifs** ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels".

Le champ d'application de l'article L. 300-6 est donc potentiellement large et une déclaration de projet a déjà été prise pour **la construction d'une centrale solaire** (Alpes maritimes)²⁴.

La qualification d'équipement collectif a par ailleurs été reconnue par le Conseil d'État à un projet de 6 éoliennes, dès lors qu'elles contribuaient à la satisfaction d'un besoin collectif par la production d'électricité alimentant le réseau public (CE, 13 juillet, 2012, n° 343306)²⁵. Toutefois et

d'impact des projets de parcs éoliens terrestres (partie 4,1,1 Focus sur le patrimoine mondial) :

https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Guide_EIE_auto%20env_2017-01-24.pdf

23 Fiche technique relative à la déclaration de projet:

http://www.cohesionterritoires.gouv.fr/IMG/pdf/fiche_technique_-_declaration_de_projet_au_titre_du_code_de_l_urbanisme_maj2017_internet.pdf

24 Figurent également le renouvellement urbain d'un quartier, l'extension de locaux industriels, la réalisation d'un programme de logements mixtes et la création d'une aire d'accueil des gens du voyage.

25 Le Conseil d'État a ensuite réaffirmé, dans un arrêt du 19 septembre 2014 (CE, 19 septembre 2014, n° 357327), qu'un parc éolien était un équipement public

en dépit de cette présomption favorable, la qualification d'opération d'aménagement demeure fragile et la démonstration devra être étayée.

En outre, la déclaration de projet doit être motivée ("comporter les motifs et considérations justifiant son caractère d'intérêt général") et le contrôle du juge s'exercera en appliquant la théorie du bilan. Ce dernier sera donc susceptible de vérifier que, eu égard aux conditions dans lesquelles elle a été prise et aux mesures d'accompagnement qui l'entourent, tout en satisfaisant à l'objectif d'intérêt général, cette décision ne porte pas une atteinte excessive aux autres intérêts en présence (CAA Bordeaux, 10 juin 2010, N° 09BX00943).

Mise en œuvre et portée de la déclaration de projet

Cette procédure peut être mise en œuvre par l'État et ses établissements publics, la région, le département, les communes et leurs groupements.

Elle sera soumise à évaluation environnementale, conformément à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, si elle est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Enfin, au-delà des PLU(i) et Scot, elle peut permettre l'adaptation d'autres documents listés à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme :

- le schéma directeur de la région d'Île-de-France ;
- un schéma d'aménagement régional des régions d'outre-mer ;

- le plan d'aménagement et de développement durables de Corse ;

- un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;

- une charte de parc naturel régional ou de parc national ;

- un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ;

- un schéma d'aménagement et de gestion des eaux ;

car ce projet contribuait à la satisfaction d'un besoin collectif au motif que l'électricité produite ne fait pas l'objet d'une consommation privée, mais sert à alimenter le réseau général de distribution d'électricité.

- une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ;
- un schéma régional de cohérence écologique ;
- un plan climat-air-énergie territorial.

Focus : Fondements législatifs et réglementaires de la déclaration de projet du code de l'urbanisme emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme

Loi [n° 2003-710](#) du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

Loi [n° 2006-872](#) du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement

Loi [n° 2009-323](#) du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

Décret [n° 2010-304](#) du 22 mars 2010 pris pour l'application des dispositions d'urbanisme de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

Loi [n° 2010-788](#) du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

Ordonnance [n° 2012-11](#) du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme

Décret [n° 2012-995](#) du 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme

Décret [n° 2015-1783](#) du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre I^{er} du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme

Article [L. 104-3](#) du code de l'urbanisme

Articles [R. 104-8](#) à [R. 104-14](#) du code de l'urbanisme

Articles [L. 153-54](#) à [L. 153-59](#), [L. 300-6](#) du code de l'urbanisme

Articles [R. 153-15](#) à [R. 153-17](#) du code de l'urbanisme

Pour aller plus loin :

Travaux thématiques du Club Plui Picardie : <http://www.club-plui.logement.gouv.fr/club-picardie-du-16-octobre2015-plui-et-eolien-a304.html>

Guide relatif à l'élaboration des études d'impact des projets de parcs éoliens terrestres :

https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Guide_EIE_auto%20env_2017-01-24.pdf

Urba info « L'implantation des énergies renouvelables » -avril 2016 :

http://www.cohesionterritoires.gouv.fr/IMG/pdf/urba_info_avril_2016_version_internet.pdf

Site du ministère de la transition écologique et solidaire :

<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/eolien-terrestre>

PCAET : l'essentiel en deux documents

<http://www.territoires-climat.ademe.fr/content/pcaet-lessentiel-en-2documents-cl%C3%A9s-0>

Guide modernisation du PLU :

http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/guide_de_la_modernisation_du_contenu_du_plan_local_d_urbanisme_-_avril_2017.pdf

Fiche technique relative aux définitions des sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par les PLU :

http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/6reform_e_des_destinations_de_construction.pdf

Chiffres clefs des ENR 2018 – CGDD :

http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editoriaux/Publications/Datalab/2018/datalab-35-cc-des-energies-renouvelables-edition2018-mai2018.pdf

S3EnR

<https://www.rte-france.com/fr/article/les-schemas-regionaux-deraccordement-au-reseau-des-energies-renouvelables-des-outils>

Les documents d'urbanisme à l'échelle des bassins d'emploi, des intercommunalités ou des communes ne sont pas les seuls à réglementer l'implantation des éoliennes, ils contribuent toutefois à l'association des élus locaux et de la population à la définition des sites les moins impactant pour le cadre de vie, la qualité des paysages et la protection de l'environnement.

Ce guide technique a été réalisé par le Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les Collectivités territoriales (MCTRCT) et Ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES)

Crédit photo de
couverture :
Parc d'éoliennes dans
le Loiret, Arnaud
Bouissou/Terra.

Publication : novembre 2019