

Objet	Note de recherches / Confidentiel
Date	11 décembre 2023
Projet/Opération	Note de recherches juridiques – Zone d’exclusion d’énergies renouvelables
Rédacteur	Noélie GANIVET – Juriste Cabinet Brun Cessac & Associés
Destinataire exclusif	Cabinet Brun Cessac & Associés – diffusion restreinte
Nombre de pages	5

Monsieur,

Dans le cadre de la planification des zones d’accélération de développement des énergies renouvelables (ci-après les « **ZAE_{NR}** »), vous vous interrogez sur la possibilité de créer, en parallèle, des zones d’exclusion.

Comme vous le savez, la loi n°2023-175 du 10 mars 2023 (ci-après « Loi APER ») a introduit un dispositif permettant aux collectivités de délimiter au sein de leur document de planification d’urbanisme (PLU(i), carte communale ou SCoT) des secteurs dans lesquels l’implantation d’installations de production d’énergie renouvelables est exclue (ci-après les « **ZEE_{NR}** »).

Précisons immédiatement que ces dispositions ne sont pas applicables aux installations photovoltaïques sur toiture et des procédés de chaleur à usage individuel¹.

Dans ce contexte, vous nous avez sollicité aux fins de vous exposer le cadre juridique relatif au ZEE_{NR}.

Cette note a ainsi pour objectif de vous éclairer sur (i) les conditions et (ii) les modalités précises de mise en place d’une ZEE_{NR}.

Plus précisément vous vous interrogez sur la temporalité à respecter pour la création effective de ces zones d’exclusion.

Leur création ne paraît, en effet pas possible en même temps que les zones d’accélération ce qui peut poser légitimement des interrogations sur (i) leur acceptabilité mais encore sur (ii) la cohérence de la planification des ENR à l’échelle d’une commune.

¹ En application des articles L.151-42-1-II du code de l’urbanisme pour les communes couvertes par un PLU(i) ou L.161-4-II du code de l’urbanisme pour les communes couvertes par une carte communale ou L.141-10 du code de l’urbanisme pour les communes sans PLU(i) ou carte communale mais couverte par un SCoT.

Sur le plan pratique, de notre point de vue, il ne paraît pas réaliste de s'interroger sur les conditions et possibilités de création d'une zone d'accélération sans s'interroger sur l'intérêt, le besoin et les conséquences liées à la définition d'une zone d'exclusion.

Sur le plan réglementaire pourtant le législateur a souhaité mettre des garde-fous sur les conditions de création de ces zones d'exclusion en imposant aux Elus concernés par la création potentielle de ces zones d'exclusion de ne pouvoir les formaliser dans leurs documents d'urbanisme qu'une fois (par exemple pour les Communes couvertes par un PLU) les zones d'accélération jugées suffisantes pour l'atteinte des objectifs régionaux (au sens de l'article L151-42-1 du Code de l'urbanisme retranscrit ci-dessous).

« II.-Dans les communes des départements pour lesquels a préalablement été arrêtée une cartographie des zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables en application de l'article L. 141-5-3 du code de l'énergie et lorsque l'avis du comité régional de l'énergie a estimé, dans les conditions prévues au même article L. 141-5-3, que les zones d'accélération identifiées par ladite cartographie sont suffisantes pour l'atteinte des objectifs régionaux établis en application de l'article L. 141-5-1 du même code, le règlement peut également délimiter des secteurs d'exclusion d'installations d'énergies renouvelables, dès lors qu'elles sont incompatibles avec le voisinage habité ou avec l'usage des terrains situés à proximité ou qu'elles portent atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion des installations dans le milieu environnant. Les secteurs délimités en application du présent II sont applicables uniquement aux projets dont la demande d'autorisation auprès de l'autorité compétente est déposée après l'approbation du plan local d'urbanisme dont le règlement comporte de tels secteurs. Les secteurs délimités en application du présent II ne sont pas applicables aux procédés de production d'énergies renouvelables en toiture ou aux procédés de chaleur à usage individuel »

Concrètement cela signifie qu'aucune zone d'exclusion ne peut être présentée comme « certaine » sous la double condition que (i) le comité régional de l'énergie ait donné un avis favorable sur l'atteinte des objectifs des zones d'accélération et (ii) que le préfet ait arrêté la cartographie des zones d'accélération sur le département.

Dit autrement, nous comprenons ainsi que la création d'une zone d'exclusion à l'échelle communale dépend donc du caractère jugé suffisant à l'échelle régional par le Comité régional de l'énergie de l'atteinte des objectifs de production d'ENR par l'identification des zones d'accélération.

Enfin, nous comprenons encore il ne serait pas possible pour une commune qui n'a défini aucune zone d'accélération (et donc logiquement pas concernée par la cartographie des zones d'accélération) de pouvoir définir des zones d'exclusion.

D'un point de vue stratégique et dans un souci de cohérence, et pour le cas où vous envisageriez de créer des zones d'exclusion, nous recommandons d'envisager leur planification en même temps que les zones d'accélération en insistant bien dans tous les documents supports / délibérations/échanges avec le public etc ... que la création effective de ces zones d'exclusion ne sera pas possible avant la publication de l'arrêté préfectoral concernant les zones d'accélération (induisant l'avis préalable favorable du Comité régional de l'énergie de l'atteinte des objectifs de production d'ENR).

A. Conditions de mise en place d'une zone d'exclusion des énergies renouvelables

La mise en place de ZEEEnR nécessite la réunion de plusieurs conditions :

- ✓ Condition n°1 : Identification préalable des zones d'accélération²
 - Cartographie des zones d'accélération arrêtée ;
 - Avis du comité régional de l'énergie confirmant que les zones d'accélération identifiées au sein de la cartographie sont suffisantes pour l'atteinte des objectifs régionaux établis.

- ✓ Condition n°2 : Justification de la zone au regard des motifs suivants³ :
 - L'implantation est incompatible avec le voisinage habité ;
 - L'implantation est incompatible avec l'usage des terrains situés à proximité ;
 - L'implantation porte atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages,
 - L'implantation porte atteinte à la qualité architecturale, urbaine et paysagère,
 - L'implantation porte atteinte à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion des installations dans le milieu environnant.

B. Modalités de mise en place d'une zone d'exclusion des énergies renouvelables

(i) Pour les communes couvertes par un PLU(i) ou une carte communale

Dans les communes couvertes par un PLU(i)⁴ ou par une carte communale⁵, le règlement ou la carte pourra être modifié selon la procédure de droit commun afin de mettre en place des ZEEEnR.

Engagée à l'initiative du président de l'EPCI ou du maire qui établit le projet de modification⁶, cette procédure repose principalement sur la réalisation d'une enquête publique prévue à l'article L.123-1 du code de l'environnement⁷.

Nota : Conformément à l'article R.123-3 du code de l'urbanisme « lorsque le projet porte sur le territoire de plusieurs communes, départements ou régions, l'enquête peut être ouverte et organisée par une décision conjointe des autorités compétentes pour ouvrir et organiser l'enquête. Dans ce cas, cette décision désigne l'autorité chargée de coordonner l'organisation de l'enquête et d'en centraliser les résultats ».

Cette enquête publique sera ouverte et organisée par le maire ou le président de l'EPCI, auteur du projet de mise en place d'une ZEEEnR⁸. A cette fin, il fixera notamment la durée de l'enquête publique, qui ne pourra pas être inférieure à quinze jours⁹.

² En application des articles L.151-42-1-II du code de l'urbanisme pour les communes couvertes par un PLU(i) ou L.161-4-II du code de l'urbanisme pour les communes couvertes par une carte communale ou L.141-10 du code de l'urbanisme pour les communes sans PLU(i) ou carte communale mais couverte par un SCoT.

³ En application des articles L.151-42-1-II du code de l'urbanisme pour les communes couvertes par un PLU ou L.161-4-II du code de l'urbanisme pour les communes couvertes par une carte communale ou L.141-10 du code de l'urbanisme pour les communes sans PLU ou carte communale mais couverte par un SCoT

⁴ L.153-41, 3° du code de l'urbanisme

⁵ En application des articles L.163-8 et L.163-5 du code de l'urbanisme

⁶ L.153-37 du code de l'urbanisme

⁷ L.153-41 du code de l'urbanisme

⁸ L.123-3 du code de l'urbanisme

⁹ Al. 2nd, L.123-9 du code de l'urbanisme

En parallèle, sur demande de l'auteur du projet, un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête devra être désignée par le tribunal administratif territorialement compétent¹⁰ qui dispose d'un délai de quinze jours à compter de sa saisine¹¹.

Avant l'ouverture de l'enquête publique, l'auteur du projet de modification devra notifier ce dernier au préfet et aux autres personnes publiques associées mentionnées aux articles L.132-7 et L.132-9 du code de l'urbanisme¹². Il doit également être précisé que lorsque l'auteur du projet de modification est le président d'un EPCI, il devra aussi notifier son projet aux maires concernés par la modification¹³.

De même, au moins quinze jours avant l'ouverture de l'enquête ainsi que pendant toute sa durée, il devra assurer l'information du public par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieux concernés ainsi que par voie de publication locale¹⁴. S'agissant de la publication locale, il conviendra de publier dans un journal régional ou local diffusé dans le département, un avis en caractère apparent, deux fois : une première fois quinze jours avant l'ouverture et une seconde fois huit jours avant l'ouverture de l'enquête¹⁵. Le dossier d'enquête devra également être consultable gratuitement en ligne ainsi que sur un support papier en un ou plusieurs lieux déterminés dès l'ouverture de l'enquête¹⁶.

A la fin de l'enquête, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête disposera d'un mois pour rendre son rapport et ses conclusions motivés¹⁷.

Enfin, il convient de souligner que les frais associés à l'enquête publique et notamment la rémunération du commissaire enquêteur seront à la charge de l'auteur du projet¹⁸.

(ii) Pour les communes couvertes par un SCoT (et non-couverte par un PLU(i) ou une carte communale)

La délimitation des ZEEEnR pour les communes non-couvertes par un PLU(i) ou une carte communale s'effectue par le biais d'une révision du DOO du SCoT¹⁹.

La révision devra être prescrite par délibération de l'assemblée délibérante de l'EPCI concerné²⁰, laquelle précisera les objectifs poursuivis et les modalités de concertation²¹.

Après avoir arrêté le projet de schéma modifié, l'assemblée délibérante de l'EPCI le soumet pour avis aux personnes publiques mentionnées à l'article L.143-20 du code de l'urbanisme²².

¹⁰ L.123-4 du code de l'urbanisme

¹¹ R.123-5 du code de l'urbanisme

¹² Al. 1^{er}, L.153-40 du code de l'urbanisme

¹³ Al 2nd, L.153-40 du code de l'urbanisme

¹⁴ I, L.123-10 du code de l'urbanisme

¹⁵ R.123-8 du code de l'urbanisme

¹⁶ L.123-12 du code de l'urbanisme

¹⁷ L.123-15 du code de l'urbanisme

¹⁸ L.123-18 du code de l'urbanisme

¹⁹ L.143-29 du code de l'urbanisme

²⁰ En application des articles L.143-30 et L.143-16 du code de l'urbanisme

²¹ L.143-17 du code de l'urbanisme

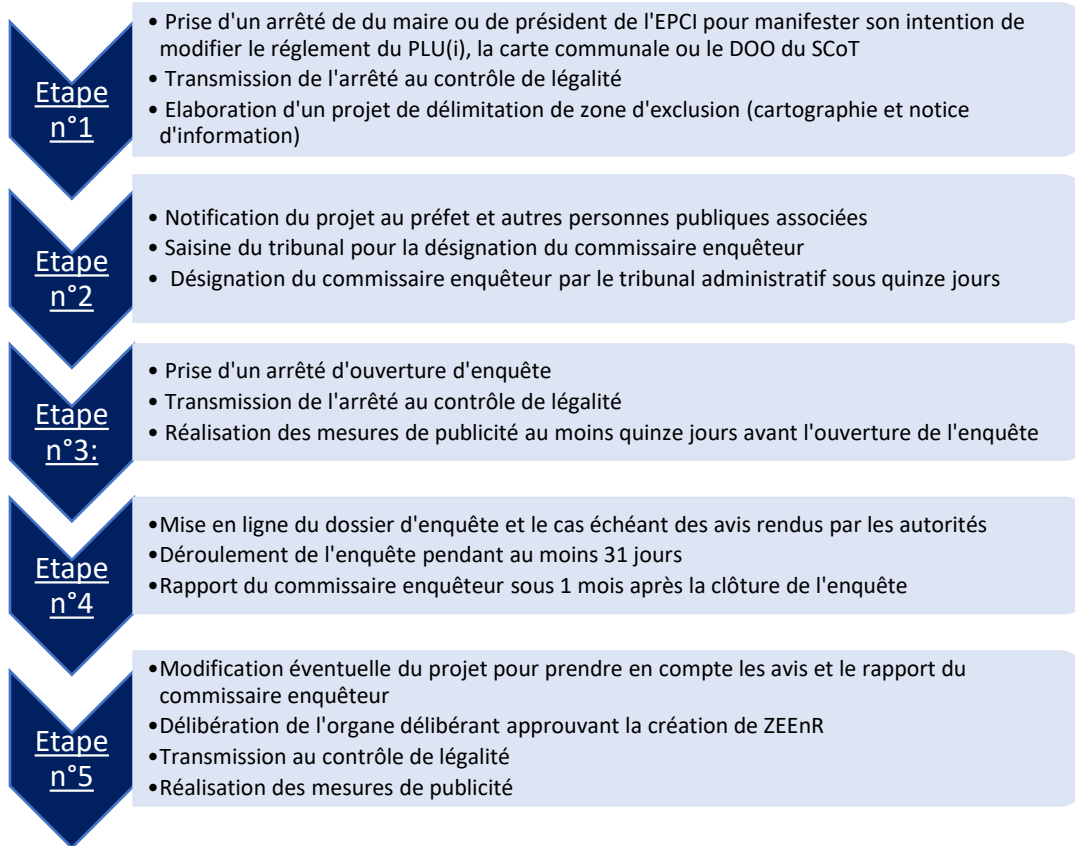
²² En application des articles L.143-20 et L.143-16 du code de l'urbanisme

Ensuite, il devra, à l'instar d'un projet de délimitation de ZEEEnR porté par une commune couverte par un PLU(i) ou une carte communale, faire l'objet d'une enquête publique prévue à l'article L.123-2 du code de l'environnement, ouverte et organisée par le président de l'EPCI dont la commune est membre²³.

Puis, à l'issue de l'enquête publique, le projet de modification du SCoT, l'assemblée délibérante de l'EPCI approuve le projet de délimitation des zones ZEEEnR, éventuellement ajusté pour tenir compte des avis ayant été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête²⁴. Celui devra en outre être tenu à la disposition du public²⁵.

Enfin, le SCoT modifié et la délibération qui l'approuve devront être mis en ligne sur le portail national de l'urbanisme mentionné à l'article L.133-1 du code de l'urbanisme et transmis au contrôle de légalité²⁶. Il devra également transmettre le SCoT modifié et exécutoire aux personnes publiques associées et à la commune concernée²⁷.

C. Synthèse des étapes d'une enquête publique



²³ En application des articles L.143-22 et L.143-16 du code de l'urbanisme

²⁴ En application de l'alinéa 1^{er} de l'article L.143-23 et de l'article L.143-16 du code de l'urbanisme

²⁵ Al. 2nd, L.143-23 du code de l'urbanisme

²⁶ L.143-24 du code de l'urbanisme

²⁷ L.143-27 du code de l'urbanisme