



ASSEMBLÉE NATIONALE

15ème législature

PLUI et développement des territoires ruraux

Question écrite n° 10650

Texte de la question

M. Boris Vallaud attire l'attention de M. le secrétaire d'État, auprès du ministre de la cohésion des territoires sur les enjeux d'aménagement durable des territoires dans les documents d'urbanisme intercommunaux. Nécessaire à la préservation des cadres de vie, la transition écologique a imposé la mise en œuvre d'un cadre réglementaire adapté pour porter à la bonne échelle un développement local équilibré, notamment de production de logements. La mise en œuvre du PLU(i), outil adapté pour définir les évolutions et la préservation de l'environnement, nécessite dialogue et concertation entre les élus des territoires afin de proposer des équilibres entre la répartition spatiale de l'habitat, le développement économique, la répartition des équipements, le respect de l'environnement et enfin l'engagement dans une économie décarbonée et assise sur une énergie propre et renouvelable. Le photovoltaïque tient ainsi une place prépondérante dans le bouquet énergétique français. Dans le département des Landes, les surfaces destinées à des projets de développement au sol de l'énergie solaire doivent être intégrées, au même titre que les terrains à bâtir, au sein du décompte global de la consommation foncière afin de satisfaire aux objectifs imposés de modération de la consommation de l'espace conduisant ainsi les collectivités à choisir entre l'accueil de nouveaux habitants ou le développement des énergies renouvelables, l'un excluant l'autre, suite à une interprétation locale. En conséquence, et conformément aux objectifs nationaux dans le cadre de la modernisation du PLU « préserver le cadre de vie, encourager l'émergence de projets, intensifier les espaces urbanisés et accompagner le développement de la construction de logements, favoriser la mixité fonctionnelle et sociale », il lui demande de redéfinir la position officielle du Gouvernement en direction du développement des territoires ruraux.

Texte de la réponse

La France s'est engagée à diviser par 4 ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2020 et à porter d'ici 2020 la part des énergies renouvelables au sein du bouquet énergétique à au moins 23 % de sa consommation finale brute d'énergie et à 32 % en 2030. Le décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie fixe des objectifs pour chaque filière renouvelable à l'horizon 2018 et 2023, et notamment pour l'énergie radiative du soleil (article 3-II). Ces objectifs ambitieux nécessitent de concilier l'implantation des installations de production d'énergies renouvelables avec les autres enjeux du territoire sanctionnés notamment par la réglementation de l'urbanisme. Au titre des objectifs du code de l'urbanisme, les collectivités territoriales compétentes en urbanisme doivent lutter contre le réchauffement climatique, notamment en développant la production énergétique à partir de source renouvelable, tout en assurant l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, le développement urbain maîtrisé et une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières ainsi que la protection des sites des milieux et des paysages. Le Code de l'urbanisme rappelle également que ces différents objectifs dévolus à la planification et aux collectivités territoriales sont à atteindre en harmonisant les prévisions et les décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie. La circulaire du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol réaffirme la priorité donnée à l'intégration du photovoltaïque aux bâtiments et sur les sites déjà artificialisés. Ainsi, en

application de cette circulaire, il convient, pour les implantations au sol, de privilégier une implantation dans les zones U et AU (urbaines et à urbaniser), et en dernier recours dans les zones A et N (agricole et naturelle) sous réserve des dispositions du 1° de l'article L. 151-11 du Code de l'urbanisme qui prévoit que : « Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, 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 ; [...] ». Si l'installation d'une centrale solaire sur un terrain situé dans une zone A d'un plan local d'urbanisme (PLU), ou sur un terrain à usage agricole a été fortement déconseillée par la circulaire de 2009 compte tenu de la nécessité de conserver la vocation agricole des terrains concernés, elle reste toutefois possible selon des critères de compatibilité avec le maintien d'une activité agricole, notamment dans le cadre d'une installation photovoltaïque donnant la priorité à l'exposition des sols à la lumière. En outre, la jurisprudence du Conseil d'État permet d'apporter un éclairage sur les conditions permettant d'autoriser les installations photovoltaïques tout en respectant la vocation de la zone d'implantation. Ainsi, le Conseil d'État a pu juger que l'implantation d'un champ de panneaux photovoltaïques doit permettre le maintien d'une « activité agricole significative » (CE, 8 février 2017, n° 395464). Le Code de l'urbanisme permet également aux auteurs du PLU 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. À ce titre, le PLU dispose donc d'une habilitation pour définir quelles constructions et installations revêtent le caractère d'équipement collectif au regard des critères propres à son projet de territoire (Projet d'aménagement et de développement durable - PADD), mais également au regard des critères définis par la jurisprudence administrative de satisfaction d'un besoin collectif et d'un intérêt public. 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). Ainsi, les centrales solaires peuvent être considérées comme telles lorsqu'elles contribuent à la satisfaction d'un besoin collectif par la production d'électricité vendue au public. À titre d'illustration, la Cour administrative de Nantes a reconnu dans une affaire d'implantation en zone A que : « les panneaux photovoltaïques en cause, destinés à la production d'électricité, et contribuant ainsi à la satisfaction d'un intérêt public, doivent être regardés comme des installations nécessaires à un équipement collectif au sens des dispositions l'article L. 123-12 du code de l'urbanisme » (CAA de Nantes, 23 octobre 2015, n° 14NT00587). Il est donc possible d'encadrer, dans le PLU, l'implantation des panneaux solaires photovoltaïques au sol tout en respectant le caractère agricole ou naturel de la zone, mais la priorité doit être donnée à leur implantation sur les constructions existantes ou futures qui doivent conserver un caractère accessoire à l'exploitation agricole. Par ailleurs, la loi énergie-climat impose désormais l'installation de panneaux photovoltaïques sur les centres commerciaux. Enfin, le PLU permet de privilégier leur implantation dans les zones urbaines ou à urbaniser, en définissant des secteurs de performance énergétique renforcé qui pourront au final aboutir au développement de toiture intégrant des panneaux photovoltaïques. L'ensemble de ces outils permet ainsi au PLU de favoriser l'implantation de panneaux photovoltaïques ne compromettant pas l'usage des terres agricoles et ne rentrant pas en concurrence avec les terrains pouvant être nécessaires à la production de logements dès lors que le diagnostic territorial établit que les capacités de densification dans les secteurs déjà urbanisés sont atteintes et qu'une hausse de la population est projetée.

Données clés

Auteur : [M. Boris Vallaud](#)

Circonscription : Landes (3^e circonscription) - Nouvelle Gauche

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 10650

Rubrique : Aménagement du territoire

Ministère interrogé : [Cohésion des territoires \(M. le SE auprès du ministre\)](#)

Ministère attributaire : [Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales](#)

Date(s) clé(s)

Question publiée au JO le : [17 juillet 2018](#), page 6245

Réponse publiée au JO le : [7 janvier 2020](#), page 72