

LOI LITTORAL ET IMPLANTATION DES INSTALLATIONS PHOTOVOLTAÏQUES : ENJEUX LÉGITIMES FACE À



Pour éviter l'étalement urbain, la loi Littoral exige le respect de prescriptions strictes, rendant complexe l'implantation de centrales photovoltaïques dans les zones concernées. Dans le cadre d'une transition énergétique ambitieuse, doit-elle et peut-elle être modifiée ?

PAR FLORIAN FERJOUX, AVOCAT CHEZ GOSSEMENT AVOCATS

Les débats parlementaires au cours des dernières grandes réformes en matière d'urbanisme et d'environnement ont mis en lumière la question de l'implantation des centrales photovoltaïques au sein des communes soumises aux dispositions de la loi Littoral.

L'examen de la loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi Elan), publiée le 24 novembre 2018, puis celui de la loi sur l'énergie et le climat, publiée le 9 novembre 2019, ont ouvert des perspectives d'évolution de la loi Littoral en faveur de l'implantation des installations photovoltaïques, mais sans que le texte final ne retienne les diverses propositions.

L'analyse de ces propositions d'évolution de la loi Littoral visant à faciliter l'implantation des installations photovoltaïques montre la légitimité de la demande, mais aussi les difficultés de son adoption.

Même si leur réalisation n'implique pas une bétonisation du sol et même si elles sont modulables, les centrales photovoltaïques sont considérées par le juge administratif comme de l'urbanisation soumise à la loi Littoral.

LES DISPOSITIONS DE LA LOI LITTORAL

Afin de lutter contre l'étalement urbain, la loi Littoral implique le respect de prescriptions d'implantation spécifiques, déclinées en fonction des trois niveaux suivants :

- sur l'ensemble du territoire de la commune soumise à la loi Littoral : extension de l'urbanisation en continuité des zones urbanisées (cf. articles L.121-8 à L. 121-12) ;
- dans les espaces proches du rivage : extension limitée de l'urbanisation (cf. article L. 121-13) ;
- dans la bande littorale de 100 mètres à partir de la mer : urbanisation interdite en dehors des espaces urbanisés (cf. articles L. 121-16 à L. 121-20).

Même si leur réalisation n'implique pas une bétonisation du sol,

mais seulement le montage de panneaux sur des structures au-dessus du sol, et même si elles sont modulables, les centrales photovoltaïques sont considérées par le juge administratif comme de l'urbanisation soumise à la loi Littoral (cf. par exemple, CE, 28 juillet 2017, n° 397783 ; CAA Bordeaux, 17 octobre 2017, n°15BX01693).

Par conséquent, sans dérogation expresse, leur implantation ne peut être autorisée qu'en continuité des zones urbanisées des communes littorales.

La création d'une telle dérogation au sein des espaces éloignés du rivage des communes littorales est l'objet des divers amendements qui ont été déposés pour faire évoluer la loi Littoral.

LES MOTIVATIONS EN FAVEUR D'UNE ÉVOLUTION LÉGITIME DU CONTENU DE LA LOI LITTORAL

Les raisons de cette demande sont multiples, et rendent cette dernière tout à fait légitime. En premier lieu, la mesure est justifiée par la volonté de faciliter le développement des énergies renouvelables, dont les objectifs nationaux, rehaussés par la loi relative à l'énergie et au climat, sont très ambitieux. En deuxième lieu, la volonté ainsi portée aurait pour but d'appliquer la même dérogation que pour l'éolien. L'implantation d'éoliennes bénéficie effectivement d'une dérogation depuis l'adoption de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour

UNE LOI EMBLÉMATIQUE

la croissance verte (cf. article L. 121-10 du Code de l'urbanisme).

En troisième lieu, la mesure est justifiée par l'existence de sites anciennement exploités, désormais dégradés, propices à l'implantation d'une installation photovoltaïque.

Et c'est sur ce point que la motivation des amendements déposés dernièrement au cours de l'examen de la loi relative à l'énergie et au climat insistait. Plusieurs collectivités publiques littorales – principalement de la façade atlantique – ont identifié des terrains en dehors des espaces urbanisés sur lesquels étaient en service d'anciennes installations de traitement de déchets. La dérogation proposée était judicieusement limitée pour ces sites désormais dégradés. Les pouvoirs publics ont toutefois – pour le moment –

décidé de ne pas faire évoluer le droit applicable, notamment pour les raisons suivantes.

L'une est invariable. C'est ce que représente la loi Littoral, dans sa stabilité, son bilan et sa valeur protectrice.

En outre, une installation photovoltaïque ne présente pas exactement les mêmes contraintes juridiques qu'une éolienne. Contrairement à une installation photovoltaïque, un parc éolien ne peut pas être implanté en continuité de l'urbanisation existante.

Enfin, la notion de site dégradé n'est certainement pas encore suffisamment appréhendée par les services de l'État pour justifier une dérogation aux dispositions de la loi Littoral.

Plus largement, l'enjeu juridique de l'installation photovoltaïque au sein des communes littorales renvoie à ce que représente aujourd'hui une telle installation au sein de l'environnement naturel et agricole. En particulier, la question de ces installations vis-à-vis de l'objectif de zéro artificialisation nette des sols doit être approfondie. Lorsqu'une réponse adaptée sera trouvée, le contenu de la loi Littoral pourrait à son tour être réétudié. ■

MENSUEL, DIGITAL & GRATUIT

LES CLÉS DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Newsletter pour mieux comprendre les énergies renouvelables, les enjeux de transition énergétique et de sa mise en œuvre. Les articles sont également consultables sur le site internet des Clés de la Transition Énergétique.



Inscrivez-vous : clesdelatransition.org