

N° 457

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 février 2022

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur la proposition de loi visant à **permettre l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des sites dégradés,***

Par M. Jean-Claude ANGLARS,

Sénateur

*Procédure de législation en commission,
en application de l'article 47 ter du Règlement*

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, *président* ; M. Didier Mandelli, Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Joël Bigot, Rémy Pointereau, Frédéric Marchand, Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varailas, MM. Jean-Pierre Corbisez, Pierre Médevielle, Ronan Dantec, *vice-présidents* ; M. Cyril Pellevat, Mme Angèle Préville, MM. Pascal Martin, Bruno Belin, *secrétaires* ; MM. Jean-Claude Anglars, Jean Bacci, Étienne Blanc, François Calvet, Michel Dagbert, Mme Patricia Demas, MM. Stéphane Demilly, Michel Dennemont, Gilbert-Luc Devinaz, Mme Nassimah Dindar, MM. Gilbert Favreau, Jacques Fernique, Mme Martine Filleul, MM. Fabien Genet, Hervé Gillé, Éric Gold, Daniel Gueret, Mmes Nadège Havet, Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllégatte, Olivier Jacquin, Gérard Lahellec, Mme Laurence Muller-Bronn, MM. Louis-Jean de Nicolay, Philippe Pemezec, Mmes Évelyne Perrot, Marie-Laure Phinera-Horth, Kristina Pluchet, MM. Jean-Paul Prince, Bruno Rojouan, Mme Denise Saint-Pé, MM. Philippe Tabarot, Pierre-Jean Verzelen.

Voir les numéros :

Sénat : 40 et 458 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UNE DEMANDE LÉGITIME ET FORMULÉE DE LONGUE DATE PAR LES COMMUNES LITTORALES.....	5
A. L'IMPLANTATION DE CENTRALES PHOTOVOLTAÏQUES FREINÉE PAR LA LOI EN ZONE LITTORALE	5
B. UNE MISE EN COHÉRENCE NÉCESSAIRE AVEC LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LA FRANCE EN MATIÈRE DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE	6
II. UNE SOLUTION CONCRÈTE ET ÉQUILBRÉE POUR DE NOMBREUX TERRITOIRES, RESPECTUEUSE DU PRINCIPE DE PROTECTION INSCRIT DANS LA LOI « LITTORAL ».....	7
EXAMEN DE L'ARTICLE	9
• <i>Article unique</i> Dérogation à la loi « Littoral » pour implanter des installations photovoltaïques sur des friches.....	9
EXAMEN EN COMMISSION.....	15
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	27
LA LOI EN CONSTRUCTION	29

L'ESSENTIEL

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le 9 février 2022, sous la présidence de Jean-François Longeot, a examiné le rapport de Jean-Claude Anglars, sur la proposition de loi visant à permettre l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des sites dégradés, déposée par Didier Mandelli et plusieurs de ses collègues.

Examiné selon la **procédure de législation en commission**, une première pour la commission, ce texte comprend **un article unique** qui reprend l'article 102 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, adopté par les deux assemblées avant d'être censuré par le Conseil constitutionnel comme cavalier législatif.

Il répond à une **demande ancienne et récurrente** de nombreuses **communes littorales**, dont les projets d'édification de panneaux solaires à distance des habitations sont entravés par la loi « littoral ».

Consensuel politiquement et équilibré dans sa rédaction, ce dispositif a été approuvé par la commission, assorti de modifications peu substantielles. La commission invite le Gouvernement à saisir dès à présent l'opportunité offerte par ce véhicule législatif pour faciliter le déploiement de l'énergie solaire dans les territoires littoraux.

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

I. UNE DEMANDE LÉGITIME ET FORMULÉE DE LONGUE DATE PAR LES COMMUNES LITTORALES

A. L'IMPLANTATION DE CENTRALES PHOTOVOLTAÏQUES FREINÉE PAR LA LOI EN ZONE LITTORALE

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (dite loi « littoral ») encadre les **conditions d'aménagement et d'occupation des sols** dans les quelque 1 200 communes littorales françaises, suivant un objectif de **conciliation** entre **développement des activités** et **préservation de l'environnement**.

Sur le territoire des communes littorales, les extensions de l'urbanisation – c'est-à-dire les constructions nouvelles – ne sont autorisées qu'en continuité des « agglomérations et villages existants » (article L. 121-8 du code de l'urbanisme).

Si certaines dérogations à ce principe ont été prévues par le législateur (notamment pour les cultures marines et les activités agricoles et

forestières), aucune disposition spécifique n'est prévue pour des installations nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie radiative du soleil.

En outre, le juge administratif¹ rappelle avec constance sa jurisprudence selon laquelle les installations photovoltaïques doivent être considérées comme une « extension de l'urbanisation ». L'implantation de parcs photovoltaïques n'est donc permise sur le territoire des communes littorales qu'en continuité des constructions existantes.

B. UNE MISE EN COHÉRENCE NÉCESSAIRE AVEC LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LA FRANCE EN MATIÈRE DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

La loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte de 2015 a fixé à la France des objectifs ambitieux en matière de développement des énergies renouvelables, afin de répondre à l'urgence climatique et écologique :



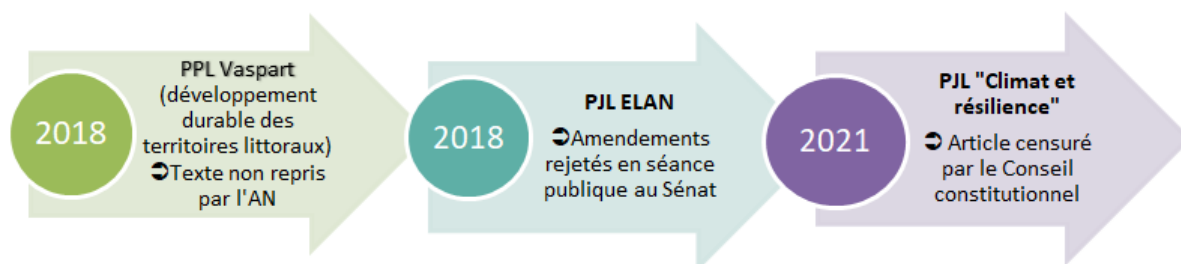
Réduction de la part des énergies fossiles par rapport à 2012 (Objectif pour 2030)



Part des énergies renouvelables dans la production d'électricité (Objectif pour 2030)

Afin que les territoires littoraux contribuent à l'atteinte de ces objectifs, un assouplissement de la loi « littoral » s'agissant des conditions d'implantation des installations nécessaires à la production d'énergies renouvelables semble **légitime** et **opportun**. En 2015, le législateur a d'ailleurs introduit une dérogation à la loi « littoral » pour permettre l'édification d'**éoliennes** en discontinuité de l'urbanisation existante dans les communes littorales.

En revanche, toutes les tentatives du législateur pour étendre cette possibilité à l'énergie photovoltaïque sont restées infructueuses.



¹ CE, 28 juillet 2017, n° 397783.

II. UNE SOLUTION CONCRÈTE ET ÉQUILIBRÉE POUR DE NOMBREUX TERRITOIRES, RESPECTUEUSE DU PRINCIPE DE PROTECTION INSCRIT DANS LA LOI « LITTORAL »

L'article unique vise à permettre l'implantation d'installations nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie radiative du soleil dans les communes littorales, en discontinuité des agglomérations existantes.

Afin de **limiter l'occupation des sols dans ces milieux sensibles**, cette dérogation est limitée à des **friches** (anciennes carrières et décharges notamment) – c'est-à-dire des sites qui ne sont plus exploités et nécessitent des aménagements en vue d'un réemploi – dont la **liste** sera fixée par décret.

Elle fait l'objet d'un encadrement strict :

Procédure d'autorisation des projets au cas par cas par l'autorité compétente de l'État, sur la base d'une étude d'incidence environnementale

Consultation de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites

Si les friches concernées n'ont pas encore été recensées, **une vingtaine de sites** pourraient bénéficier du dispositif, selon le ministère de la transition écologique.

Afin de mesurer concrètement les enjeux de cette proposition de loi pour les territoires littoraux, Jean-Claude Anglars, rapporteur, et Didier Mandelli, premier auteur, se sont rendus à l'**Ile d'Yeu** le 3 février 2022 où un projet d'installation de panneaux solaires sur un **ancien centre d'enfouissement technique** de déchets (CET) peine à se concrétiser depuis plus de dix ans, en dépit du réel **potentiel** de la commune pour l'exploitation de l'énergie photovoltaïque (2 300 heures d'ensoleillement par an). En effet, le projet se heurte à des **obstacles juridiques** du fait du droit en vigueur et de sa localisation au sein d'un site classé. Si le rapporteur ignore, à ce stade, si le site de l'Ile d'Yeu figurera sur la liste de friches qui sera établie par décret, ce cas de figure est **emblématique** des **difficultés** rencontrées par de nombreux territoires.



Vue aérienne et photographie de l'ancien CET de l'île d'Yeu.

La commission soutient pleinement cette proposition de loi, qui permettra d'associer les territoires littoraux à la concrétisation des ambitions de la France en matière de transition énergétique. Elle a adopté la proposition de loi, assortie de modifications visant à :

- modifier son intitulé, sur la proposition du rapporteur (COM-7), afin de le mettre en cohérence avec le dispositif de l'article unique qui mentionne le terme de « friches » ;
- préciser le champ de l'étude d'incidence (COM-2 rect. présenté par Ronan Dantec) ;
- prévoir la consultation du conservatoire du littoral et des rivages lacustres sur l'élaboration du décret qui fixera la liste des friches concernées (COM-4 présenté par Joël Bigot).

EXAMEN DE L'ARTICLE

Article unique

Dérogation à la loi « Littoral » pour implanter des installations photovoltaïques sur des friches

Cet article vise à instaurer une dérogation au principe d'urbanisation en continuité des villes et villages existants applicable dans les communes littorales, afin d'implanter des installations nécessaires à la production d'énergie photovoltaïque sur des friches.

La commission a adopté trois amendements, visant à préciser le champ de l'étude d'incidence qui sera remise par le maître d'ouvrage (COM-2 rect.), à consulter le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres sur le décret qui listera les friches concernées par le dispositif (COM-4) et, sur la proposition du rapporteur, à mettre l'intitulé de la proposition de loi avec la terminologie employée dans l'article unique (COM-7).

I. Les règles d'urbanisme limitent le déploiement de l'énergie photovoltaïque en zone littorale, en dépit des engagements pris par la France pour la transition énergétique

A. La loi « littoral » limite le déploiement des installations photovoltaïques dans les communes littorales

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (dite **loi « littoral »**) encadre les conditions d'aménagement et d'occupation des sols dans les quelque **1 200 communes littorales** que compte la France, suivant un objectif de **conciliation entre développement des activités et préservation de l'environnement**.

Cette loi limite l'étalement urbain en fixant plusieurs régimes :

- sur le **territoire de la commune littorale**, les constructions nouvelles ne sont autorisées qu'en continuité « *avec les agglomérations et villages existants* » (article L. 121-8 du code de l'urbanisme) ;
- dans les **espaces proches du rivage**, seule une « *extension limitée de l'urbanisation* » est permise (article L. 121-13 du code de l'urbanisme) ;

- dans la **bande de 100 mètres à partir du rivage**, l'urbanisation est interdite, en dehors des espaces déjà urbanisés (article L. 121-26 du code de l'urbanisme).

Dans les communes littorales, certaines dérogations au principe d'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante mentionné à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ont été prévues par le législateur, notamment s'agissant des activités agricoles et forestières et des cultures marines (article L. 121-10).

Pourtant, pour l'installation de panneaux photovoltaïques, aucun cadre juridique spécifique n'est, pour l'heure, prévu par la loi. En outre, le Conseil d'État a rappelé que ces installations devaient être considérées comme des extensions de l'urbanisation au sens du code de l'urbanisme :

*« Il résulte des dispositions des articles L. 146-4 et suivants du code de l'urbanisme¹ que le législateur a entendu interdire toute construction isolée dans les communes littorales et a limitativement énuméré les dérogations à cette règle. Ainsi, **l'implantation de panneaux photovoltaïques**, qui doit être regardée comme une extension de l'urbanisation au sens du I de l'article L. 146-4, **ne peut**, dès lors que ces panneaux ne constituent ni une construction ou une installation liée aux activités agricoles ou forestières, ni une construction ou une installation prévue par l'article L. 146-8 du même code, et en l'absence, en tout état de cause, de délimitation par le document local d'urbanisme d'une zone destinée à accueillir un hameau nouveau, être autorisée que si elle est située en continuité avec une agglomération ou un village existant »².*

En conséquence, les projets photovoltaïques ne peuvent être autorisés dans une commune littorale qu'en continuité de l'urbanisation existante.

B. Une évolution législative nécessaire pour se mettre en cohérence avec les ambitions nationales de développement des énergies renouvelables

Afin de « répondre à l'urgence climatique et écologique », l'article L. 100-4 du code de l'énergie fixe des objectifs à la France en matière de politique énergétique. Depuis la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015, cette disposition prévoit notamment :

- que la politique énergétique nationale a pour objectif de réduire la consommation énergétique primaire des énergies fossiles de 40 % en 2030 par rapport à 2012 (3°) ;
- de porter la part des énergies renouvelables à 33 % de la consommation finale brute d'énergie et à 40 % de la production d'électricité d'ici 2030 (4°).

¹ L'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 a abrogé ces dispositions, désormais codifiées à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

² CE, 28 juillet 2017, n° 397783.

En cohérence avec ces objectifs, la même loi¹ a instauré une dérogation au principe d'urbanisation en continuité des agglomérations existantes² au profit des ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de **l'énergie mécanique du vent**, lorsque celles-ci sont incompatibles avec le voisinage de zones habitées (article L. 121-12 du code de l'urbanisme).

Cette dérogation était justifiée par les **nuisances**, notamment sonores et visuelles, associées à ces installations. Si les panneaux solaires ont un impact paysager plus faible que les éoliennes, leur implantation peut malgré tout susciter une gêne visuelle pour les riverains.

En outre, une adaptation de la loi « littoral » afin de faciliter l'implantation de panneaux photovoltaïques à distance des habitations semblerait pertinente au regard de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, qui a prévu la **déclinaison au niveau régional des objectifs nationaux de développement des énergies renouvelables** (article L. 141-5-1 du code de l'énergie), afin de mieux **ancrer la transition énergétique dans les territoires**. Cette évolution législative doit inciter les pouvoirs publics à **tirer pleinement parti du potentiel de tous les territoires** en matière de développement des énergies renouvelables, y compris s'agissant des territoires littoraux.

II. Aménager la loi « littoral », afin de permettre l'installation de panneaux photovoltaïques de manière circonscrite et encadrée

L'article unique de la proposition de loi vise à permettre l'implantation d'installations nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie radiative du soleil dans les communes littorales, en **discontinuité des agglomérations existantes**. Afin de limiter l'occupation des sols dans ces milieux sensibles, cette possibilité serait limitée aux **friches**.

La notion de « friche » est définie à l'article L. 111-26 du code de l'urbanisme, introduit par la loi « Climat et résilience » : elle désigne « *tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables* ». Elle recouvre notamment **d'anciennes carrières et décharges**.

Afin de respecter le **principe de protection** qui sous-tend la loi « Littoral », cette dérogation a été adéquatement encadrée :

- plutôt qu'une dérogation générale à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, un **régime d'autorisation des projets au cas par cas**

¹ Article 138 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

² Article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

par l'autorité compétente de l'État est prévu, après avis de la **commission départementale de la nature, des paysages et des sites** ;

- la **liste** des friches sur lesquelles des autorisations seront délivrées serait fixée par **décret**. Si le recensement de ces sites par le ministère de la transition écologique n'a pas encore débuté, selon les informations communiquées au rapporteur, **une vingtaine de sites environ pourraient être éligibles** ;
- toute demande d'autorisation devra être accompagnée d'une **étude d'incidence**, démontrant que le projet « *satisfait mieux l'intérêt public qu'un projet favorisant la renaturation du site et qu'il n'est pas de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages, et démontrant l'absence d'atteinte à la salubrité ou à la sécurité publiques, en situation normale comme en cas d'incident* ».

Ce dispositif reprend *in extenso* l'**ancien article 102** de la **loi « Climat et résilience »** du 22 août 2021, introduit au Sénat en première lecture. Il avait fait l'objet d'une rédaction de compromis en commission mixte paritaire, avant d'être finalement censuré par le Conseil constitutionnel comme **cavalier législatif**.

III. Un dispositif qui répond à une revendication récurrente de nombreux territoires littoraux

La commission approuve ce dispositif qui constitue un point d'équilibre satisfaisant entre les objectifs de développement des énergies renouvelables et de protection des milieux littoraux.

Les garde-fous (procédure d'autorisation au cas par cas sur la base d'une étude d'incidence et consultation de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites) dont fait l'objet la dérogation accordée aux installations photovoltaïques sont de nature à favoriser **l'acceptabilité sociale de ces installations**.

Faire évoluer la loi « littoral » pour faciliter le déploiement des énergies renouvelables dans les communes littorales est pleinement légitime au regard des **objectifs de transition énergétique de la France**. Il importe de proposer une **solution concrète** aux nombreuses collectivités souhaitant exploiter leur potentiel de production d'énergie photovoltaïque sur des sites laissés à l'abandon – souvent identifiés de longue date – mais qui se trouvent dans une impasse juridique pour mener à bien leurs projets.

Les friches présentent pourtant de nombreux **atouts** pour l'implantation de panneaux solaires, dans la mesure où elles font l'objet de peu de concurrence d'usage et où elles permettent de ne pas empiéter sur des surfaces agricoles, constructibles ou encore sur des surfaces naturelles.

D'ailleurs, depuis plusieurs années, des projets d'implantation d'installations photovoltaïques sur des sites dégradés semblent se développer en dehors des zones littorales. En 2019, l'ADEME soulignait le potentiel de ces « zones délaissées » pour le déploiement de l'énergie photovoltaïque et identifiait plus de 17 000 sites propices. Si la majorité de ces sites est localisée dans des zones urbanisées ou d'anciennes régions industrielles, plus de 8 % d'entre eux seraient situés au sein de communes soumises à la loi « littoral »¹.

En dépit de ces constats, les tentatives du législateur pour permettre l'implantation d'installations photovoltaïques sur des sites dégradés en zone littorale sont jusqu'ici restées infructueuses :

- la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux, adoptée par le Sénat en 2018 n'a pas été reprise par l'Assemblée nationale ;
- dans le cadre de l'examen de la loi « ELAN » en 2018, des amendements sénatoriaux avaient été rejetés en séance publique² ;
- l'article 102 de la loi « Climat et résilience », adopté par les deux assemblées, a en définitive été censuré par le Conseil constitutionnel comme cavalier législatif.

Le rapporteur souligne l'importance particulière de cette question pour les **territoires insulaires**. Ces régions sont souvent caractérisées par une forte **dépendance aux énergies fossiles** importées du continent et des **contraintes d'urbanisme** renforcées du fait de leur **géographie** (moindre disponibilité du foncier et application de la loi littoral à des communes parfois situées loin dans les terres, en particulier en Corse et en outre-mer).

Afin de mieux saisir les enjeux d'une évolution de la loi « littoral » pour faciliter le déploiement des énergies renouvelables, Jean-Claude Anglars, rapporteur, et Didier Mandelli, auteur de la proposition de loi, se sont rendus sur l'île d'Yeu, où un projet photovoltaïque peine à aboutir depuis plus de dix ans.

¹ Rapport de l'ADEME, « Évaluation du gisement relatif aux zones délaissées et artificialisées propices à l'implantation de centrales photovoltaïques », avril 2019.

² Ces amendements proposaient toutefois une rédaction moins équilibrée que la proposition de loi visant à permettre l'implantation d'installations photovoltaïques sur des sites dégradés, car était prévue une dérogation générale au lieu d'autorisations au cas par cas, sans procédure de consultation de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ni étude d'incidence. Dominique Estrosi Sassone, rapporteure de la commission des affaires économiques, avait donné un avis défavorable compte tenu notamment de l'impact paysager de ces installations.

Le projet de parc photovoltaïque de l'Île d'Yeu

La commune de l'Île d'Yeu s'est engagée dans une démarche ambitieuse de **transition écologique** depuis plusieurs années. Elle compte un important parc automobile électrique (plus de 200 véhicules électriques sur une population, hors saison estivale, de 5 000 habitants) et a lancé en 2020 une expérimentation d'autoconsommation collective d'énergie photovoltaïque à l'échelle d'un quartier, en partenariat avec Engie.

L'Île d'Yeu dispose d'un **important potentiel** pour l'exploitation de l'énergie photovoltaïque, avec plus de 2 300 heures d'ensoleillement par an. Depuis le début des années 2010, elle porte un projet de création d'un parc photovoltaïque qui permettrait d'alimenter près de **30 % de la consommation électrique** de la population.

Ce projet est envisagé sur le site d'un **ancien centre d'enfouissement technique (CET)**, d'une superficie de 5 hectares, dont l'exploitation a pris fin à la fin des années 2010 et qui est soumis à un suivi post-exploitation d'une durée de trente ans. Le parc photovoltaïque occuperait une surface d'1,5 hectare. Le site de l'ancien CET présente l'avantage d'être situé à proximité des câbles d'alimentation électrique reliant la commune au continent, ce qui faciliterait le raccordement du parc sur le réseau.

Le projet d'édification du parc photovoltaïque sur le site de l'ancien CET s'inscrit dans un **projet de territoire** visant à renforcer l'autonomie énergétique de la commune et à verdir sa consommation d'énergie. Il se heurte toutefois à **deux obstacles juridiques** :

- d'une part, la commune étant soumise à la loi « Littoral », l'implantation des panneaux solaires n'est pas permise à distance des habitations ;
- d'autre part, l'ancien CET, bien qu'il constitue une friche et qu'il ne présente pas de covisibilité avec l'océan, est situé au sein d'un site naturel qui fait l'objet d'un **classement** depuis 1995 et qui est inscrit dans le réseau Natura 2000.

La commission se réjouit des avancées proposées par ce texte qui répond aux attentes légitimes de nombreux acteurs. Elle invite instamment le Gouvernement à inscrire la proposition de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale afin d'avancer sur la question du photovoltaïque en zone littorale.

Elle a adopté la proposition de loi, assortie de **trois modifications** visant à :

- préciser le **champ** de l'étude d'incidence (COM-2 rect.) ;
- prévoir la consultation du **conservatoire du littoral et des rivages lacustres** sur l'élaboration du décret qui fixera la liste des friches concernées (COM-4) ;
- sur la proposition du rapporteur (COM-7), **mettre l'intitulé de la proposition de loi en cohérence avec la terminologie** employée dans l'article unique, qui fait référence à des « friches ».

La commission a adopté l'article unique ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 9 février 2022, en procédure de législation en commission, la commission a examiné la proposition de loi visant à permettre l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des sites dégradés.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous passons maintenant à l'examen du rapport de Jean-Claude Anglars sur la proposition de loi visant à permettre l'implantation d'installations photovoltaïques sur des sites dégradés, conformément aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* de notre Règlement. C'est une première pour la commission. Ce cadre d'examen - inédit jusqu'à présent - explique que nous accueillions, en réunion plénière, le Gouvernement, que je salue, ainsi que des sénateurs d'autres commissions, auxquels je souhaite la bienvenue. Je vous indique que la procédure de législation en commission (LEC) prévoit que le droit d'amendement s'exerce uniquement en commission, la séance publique étant centrée sur les explications de vote et le vote sur l'ensemble du texte adopté par la commission.

Cette proposition de loi, déposée par notre collègue Didier Mandelli et plusieurs de ses collègues, reprend *in extenso* l'article 102 de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021, qui a été censuré par le Conseil constitutionnel comme cavalier législatif. Cet article avait été introduit par Didier Mandelli et d'autres collègues en commission en première lecture, avant de faire l'objet d'une rédaction de compromis lors de la commission mixte paritaire (CMP) du 12 juillet 2021. C'est cette rédaction qui vous est proposée aujourd'hui.

Vous l'aurez compris : ce texte est consensuel politiquement, puisqu'il a déjà été adopté par les deux chambres. J'ajouterais qu'il est équilibré dans sa rédaction, qui a été travaillée en collaboration avec les services du ministère de la transition écologique lors de l'examen de la loi « Climat et résilience ».

Cela m'amène à exposer le contexte d'examen très particulier de cette proposition de loi : il s'agit de donner une chance d'aboutir à ce dispositif, qui est attendu par de nombreuses communes littorales, sur un sujet sur lequel le législateur a, à de nombreuses reprises, tenté d'avancer ces dernières années, en vain. Je citerai par exemple la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux, dite Vaspert, adoptée par le Sénat en 2018, qui comportait un article prévoyant la possibilité d'implanter des installations photovoltaïques sur des sites dégradés à distance des habitations dans les communes littorales, mais qui n'a pas été reprise par l'Assemblée nationale. Avec la loi « Climat et résilience », nous avons été très près d'aboutir, mais c'était sans compter la censure du Conseil constitutionnel.

Notre objectif est clair : permettre à ce texte d'entrer en vigueur afin d'apporter une solution à de nombreuses communes littorales porteuses de projets photovoltaïques qui se trouvent dans une impasse, faute d'avoir pu faire évoluer la loi « Littoral ».

Madame la ministre, êtes-vous toujours prête à nous soutenir dans notre démarche pour faire aboutir ce dispositif ? Malheureusement, le calendrier parlementaire ne permettra pas un examen à l'Assemblée nationale avant la suspension des travaux parlementaires. J'espère toutefois vivement que le Gouvernement qui sera en exercice à l'été prochain se saisira de la question sans attendre. Comme le rappellera sans doute le rapporteur, ce texte est parfaitement cohérent avec les engagements en faveur de la transition énergétique pris par la France et il importe qu'il puisse enfin porter ses fruits.

M. Didier Mandelli, auteur de la proposition de loi. – Merci d'avoir inscrit cette proposition de loi à l'ordre du jour de notre commission. Oui, avec cette proposition de loi, on touche à la loi « Littoral », à laquelle nous sommes tous attachés. Néanmoins, ce texte est de bon sens. Il est le fruit d'un long cheminement : le sujet a déjà été abordé dans la loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte, dans la loi pour l'économie bleue, dans la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux, et enfin, dernièrement, dans la loi Climat et résilience. J'avoue ma surprise quand j'ai appris que le Conseil constitutionnel avait considéré que cette disposition était un cavalier législatif, que l'on ne pouvait pas considérer qu'il y avait un lien entre l'implantation de panneaux photovoltaïques et le projet de loi Climat... Cette décision est pour moi un mystère ! Un simple tour de France des littoraux montre que cette proposition de loi est justifiée pour bon nombre de sites qui n'ont plus d'usage aujourd'hui et qui pourraient ainsi être mis en valeur : dans le Finistère, en Charente-Maritime, en Vendée, etc. À l'île d'Yeu, un parc photovoltaïque pourrait ainsi être installé sur une ancienne décharge et pourrait produire le tiers des besoins en électricité de l'île, ce qui n'est pas rien. Cette proposition de loi est simple. Elle reprend une disposition que nous avons adoptée lors de la loi Climat et résilience et qui faisait l'objet d'un large consensus. J'espère qu'elle prospérera et permettra de développer les énergies renouvelables sur tout le territoire, tout en valorisant des sites dégradés ou abandonnés.

M. Jean-Claude Anglars, rapporteur. – Il me revient à présent de vous présenter mon rapport sur cette proposition de loi qui, comme cela a été dit, répond à une demande formulée de longue date par les élus du littoral.

La loi « Littoral » de 1986 qui encadre les conditions d'aménagement et d'occupation des sols dans les quelque 1 200 communes littorales que compte notre pays freine le déploiement de l'énergie photovoltaïque dans de nombreux territoires.

En effet, en application du code de l'urbanisme, les « extensions de l'urbanisation » – c'est-à-dire les constructions nouvelles – ne sont autorisées sur le territoire des communes littorales qu'à proximité des « agglomérations et villages existants ».

Si des dérogations à ce principe ont été accordées par le législateur – notamment pour les cultures marines et les activités agricoles et forestières –, aucune dérogation spécifique n'est prévue s'agissant des installations nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie radiative du soleil à ce jour.

En outre, le juge administratif rappelle régulièrement qu'il considère les installations photovoltaïques comme une « extension de l'urbanisation » qui n'est permise, sur le territoire des communes littorales, qu'en continuité des constructions existantes.

Or, les collectivités littorales sont de plus en plus nombreuses à vouloir porter des projets d'édification de panneaux solaires sur leur territoire à distance des habitations, afin de favoriser leur acceptation sociale. Du fait de la loi « Littoral », elles se trouvent toutefois dans une impasse juridique.

Afin de mieux appréhender ces difficultés, je me suis rendu, il y a quelques jours à peine, à l'île d'Yeu, avec mon collègue Didier Mandelli. Cette commune s'est engagée d'une démarche de transition écologique intéressante : elle possède un vaste parc de véhicules électriques et a lancé une expérimentation d'autoconsommation collective d'énergie photovoltaïque à l'échelle d'un quartier. Depuis près de dix ans, elle appelle de ses vœux un projet de création d'un parc photovoltaïque qui permettrait de fournir environ 30 % de la consommation électrique de la population. Ce projet se heurte toutefois à des freins juridiques, notamment liés à la loi « Littoral ».

Le cas particulier de l'île d'Yeu est emblématique des difficultés rencontrées par de nombreux territoires littoraux.

À l'heure où la France affirme ses ambitions en matière de transition énergétique, nous ne pouvons pas nous satisfaire de cette situation. Rappelons qu'en 2015, avec la loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte, nous avons inscrit dans notre droit l'objectif de porter à 40 % d'ici à 2030 la part des énergies renouvelables dans notre production d'électricité. Aujourd'hui, les énergies renouvelables constituent environ 20 % de notre mix énergétique : il reste donc beaucoup de chemin à parcourir.

La loi Climat et résilience du 22 août 2021 avait prévu la déclinaison au niveau régional des objectifs de développement des énergies renouvelables définis au niveau national, afin d'ancrer la transition énergétique au niveau local.

Il est donc essentiel de permettre à tous les territoires d'exploiter leur potentiel de production d'énergies renouvelables, y compris s'agissant des territoires littoraux. J'ajouterais que cette exigence est renforcée dans les régions insulaires, qui sont souvent fortement dépendantes des énergies fossiles importées du continent.

Dès 2015, le législateur s'est d'ailleurs inscrit dans cette démarche puisqu'il a introduit une dérogation à la loi « Littoral » pour permettre l'implantation d'éoliennes à distance des villes et villages. Cette dérogation a été limitée aux éoliennes en raison des nuisances associées à ces installations, à la fois sonores et visuelles, qui ne permettent pas une implantation à proximité immédiate des habitations. Si les panneaux solaires génèrent moins de nuisances, leur impact paysager peut malgré tout gêner les riverains. Une évolution de la loi « Littoral » serait donc opportune.

C'est l'objet de l'article unique de cette proposition de loi qui vise à permettre l'implantation des installations photovoltaïques en discontinuité des constructions existantes au sein de communes littorales. Afin de ne pas empiéter sur les sols agricoles, constructibles et, bien sûr, sur les surfaces naturelles, cette dérogation ne s'appliquerait qu'à des friches - c'est-à-dire à des sites qui ne sont plus exploités - dont la liste sera fixée par décret.

Dans un souci de respecter l'impératif de protection de l'environnement qui sous-tend la loi « Littoral », la dérogation est encadrée de manière stricte : d'une part, les projets seront autorisés au cas par cas par l'autorité compétente de l'État, sur la base d'une étude d'incidence démontrant notamment que le projet ne porte pas atteinte à l'environnement ou aux paysages ; et, d'autre part, la commission départementale de la nature, des paysages et des sites sera consultée avant toute autorisation.

Si le recensement des friches concernées n'a pas encore débuté, une vingtaine de sites pourraient bénéficier du dispositif, selon les informations transmises par le ministère de la transition écologique.

J'approuve pleinement ce dispositif, qui constitue, tel qu'il est rédigé, un point d'équilibre satisfaisant entre les objectifs de développement des énergies renouvelables et de protection des milieux littoraux. Surtout, ce texte répond à une demande récurrente et légitime d'élus du littoral, qui sont nombreux à vouloir engager leur commune dans une démarche de transition écologique et à se trouver freinés par un cadre législatif trop rigide.

J'en viens à présent à la question de la stratégie à adopter pour l'examen de ce texte, à laquelle nous avons réfléchi, avec mon collègue Didier Mandelli.

J'ai conscience que l'objet de ce texte est très circonscrit, et que certains acteurs auraient souhaité aller plus loin pour favoriser plus largement le déploiement des activités favorables à la transition écologique en zone littorale.

Je pense toutefois que nous pouvons voir ce texte comme une première étape dont nous devons nous satisfaire, et qui pourra être suivie d'évolutions ultérieures.

Aussi, compte tenu de l'enjeu que revêt cette proposition de loi pour de nombreux territoires en attente de solutions, nous vous proposons, de manière pragmatique et responsable, de préserver l'équilibre de la rédaction qui a été trouvé avec les députés et le Gouvernement dans le cadre de l'examen du texte Climat et résilience. De cette manière, nous mettons toutes les chances de notre côté pour mener ce texte au terme de la navette parlementaire.

Madame la ministre, je m'associe au président Longeot pour vous demander à mon tour l'inscription de ce texte à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. J'ai conscience que le calendrier parlementaire est très chargé et rend sans doute difficile un examen par la chambre basse avant la suspension des travaux. Et en tout état de cause, on peut espérer que la prochaine législature nous permette enfin d'aboutir.

Bien sûr, nul ne peut connaître l'issue de l'élection présidentielle prochaine : dans l'hypothèse où la majorité sénatoriale se trouverait confortée au sommet de l'État français en mai prochain, les conditions d'une inscription de la proposition de loi de Didier Mandelli à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale seraient plus faciles à réunir. Mais si votre majorité devait être renouvelée, je souhaiterais avoir l'assurance, madame la ministre, que le Gouvernement fera le nécessaire pour avancer sur ce sujet et soutenir l'évolution de bon sens que nous proposons. Vous l'aurez compris, il s'agit de mettre les actes en cohérence avec les objectifs et de permettre aux régions littorales de contribuer au déploiement des énergies renouvelables dans notre pays.

Il me revient de proposer à la commission le périmètre indicatif à la proposition de loi n° 40 (2021-2022) en application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents. Je vous propose d'inclure dans le périmètre du texte que nous examinons les dispositions relatives à l'adaptation des règles d'urbanisme applicables en zone littorale en vue d'y favoriser le développement des activités économiques.

La commission approuve la proposition du rapporteur.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement. - Cette proposition de loi qui vise à permettre l'implantation d'installations photovoltaïques sur des sites dégradés reprend l'article 102 de la loi Climat et résilience, qui a été censuré comme cavalier législatif par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 août 2021. Il ne m'appartient pas de commenter les décisions du Conseil constitutionnel. Cet article avait été introduit par un amendement de M. Mandelli en commission au Sénat, puis

avait été maintenu en CMP dans une rédaction qui convenait au Gouvernement et qui a été reprise dans cette proposition de loi.

Toute dérogation à la loi « Littoral » doit être soigneusement soupesée. La dérogation proposée me semble tout à fait justifiée. La possibilité d'installer des installations photovoltaïques sur des friches dans des communes littorales est utile, et s'accompagne des garde-fous nécessaires. L'installation de sources d'énergie renouvelable constitue un motif d'intérêt général. Si nous voulons atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050, nous devons développer massivement les énergies renouvelables – les énergies fossiles représentent encore 63 % de la consommation d'énergie finale en France. En outre, la rédaction prévoit que les autorisations d'implantations seront accordées à titre exceptionnel, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. De plus, la dérogation ne sera possible que si le projet s'avère plus avantageux qu'une opération de renaturation. Enfin, ultime protection, le Gouvernement définira par décret la liste des friches dans lesquelles des autorisations pourront être délivrées : on estime qu'une vingtaine de sites sont concernés.

La rédaction est donc équilibrée et le Gouvernement y est favorable. Quant à l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, je me garderai de tout pronostic, mais je ne doute pas que la future majorité, quelle qu'elle soit, aura à cœur d'adopter ce texte rapidement.

M. Jean-François Longeot, président. – Je regrette que le Gouvernement n'ait pas choisi d'engager la procédure accélérée, cela aurait peut-être permis d'envisager une adoption définitive de ce texte avant fin de la session.

M. Joël Bigot. – Je remercie Didier Mandelli pour son initiative. Nous souhaitons tous développer le photovoltaïque et les énergies renouvelables, mais il paraît tout aussi important de garantir l'acceptabilité sociale des projets d'installation de centrales photovoltaïques, d'éoliennes, de méthaniseurs, etc.

Lorsque j'étais maire, j'ai été confronté à la difficulté de construire une centrale solaire sur un site pollué. En tant que vice-président de la commission d'enquête du Sénat sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui ont accueilli des activités industrielles ou minières, j'ai plaidé pour trouver des solutions afin de pouvoir redonner une vie à ces sites pollués.

L'implantation de parcs photovoltaïques est interdite dans la bande littorale des 100 mètres ; dans les autres parties des territoires des communes littorales, l'implantation est soumise au principe de continuité avec les zones déjà urbanisées. Les constructions en discontinuité sont donc interdites, y compris sur des surfaces déjà artificialisées. La jurisprudence administrative est constante et interprète de manière restrictive la notion de continuité. Cette proposition de loi permettra des dérogations pour faciliter

l'implantation de panneaux photovoltaïques ; c'est conforme à l'objectif de neutralité carbone, mais on peut regretter l'absence d'étude d'impact pour déterminer les sites concernés. L'Agence de la transition écologique (Ademe) identifie une vingtaine de sites. Un décret définira le périmètre. Nous souhaiterions donc connaître les sites déjà identifiés ou qui sont à l'étude. Il convient, en effet, malgré tout, que les dérogations soient limitées.

Nous déposerons deux amendements pour prévoir que les projets devront obtenir l'accord préalable de l'ECPI ou de la commune - il est normal que la démocratie locale puisse s'exprimer sur ce type de projets qui ne sont pas sans impact sur les paysages -, et que le Conservatoire du littoral devra être consulté avant la rédaction du décret définissant la liste des friches éligibles.

Nous sommes favorables, par principe, à l'installation de parcs photovoltaïques dans les sites qui peuvent les recevoir. À l'île d'Yeu, par exemple, ces équipements contribueraient à améliorer le mix énergétique, tout en renforçant l'autonomie énergétique du territoire.

M. Jacques Fernique. - Le groupe écologiste avait soutenu l'amendement qui introduisait ce dispositif dans loi Climat, avant qu'il ne soit censuré de manière déconcertante par le Conseil constitutionnel. Nous confirmons notre soutien aujourd'hui : les dérogations sont encadrées de manière satisfaisante et les garanties - avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, et réalisation d'études d'incidence pour s'assurer que les enjeux de protection de l'environnement sont bien pris en compte - semblent suffisantes.

M. Frédéric Marchand. - Le groupe RDPI soutient cette initiative : cette dérogation constitue une avancée au regard des enjeux de la transition énergétique, mais il faut veiller à ce que cette exception n'ouvre pas la porte à d'autres dérogations qui pourraient porter préjudice à la biodiversité et à nos paysages. Il conviendra donc d'en rester à l'équilibre trouvé dans ce texte.

M. Michel Canévet. - Je remercie le rapporteur d'avoir souligné que d'autres adaptations à la loi « Littoral » étaient à envisager. Chacun est attaché à la protection de notre littoral, mais cette loi, faute de décret depuis son adoption en 1986, est source de certaines incohérences, qu'il nous faut résoudre.

Ainsi, avec la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, nous avons voulu stimuler le développement du numérique. L'application de cette loi ne pose de problème nulle part, sauf dans les communes littorales, dans la mesure où les antennes ne peuvent être installées qu'à côté des maisons. Mais qui accepterait l'installation d'une antenne juste à côté de chez soi ? Ne vaudrait-il pas mieux les installer là où leur couverture du territoire est maximale ?

De même, la notion de hameau et de village est très restrictive dans certains territoires. À l'heure où l'on promeut la sobriété foncière, il serait judicieux de permettre la construction dans certains secteurs, de manière évidemment contrôlée, pour limiter la consommation du foncier.

On peut aussi relever des incohérences au regard de l'ambition de transition énergétique : la commune de Fouesnant, par exemple, abrite une ancienne décharge désaffectée. Celle-ci n'est pas à proximité des habitations. Aucune culture n'y est possible. Le terrain se prête donc parfaitement à l'installation de panneaux photovoltaïques, mais comme ce dernier n'est pas en continuité de la zone urbanisée, cela n'est pas possible. Pourtant, dans la commune riveraine Saint-Évarzec, située à 200 mètres, en zone rétro-littorale, c'est parfaitement possible ! J'ai été maire d'une commune située à 300 mètres de la mer : je pouvais mener des opérations d'urbanisme quand les communes littorales ne pouvaient rien faire. Il est temps de faire prévaloir le bon sens et de ne plus être soumis à l'arbitraire des tribunaux.

M. Daniel Laurent. – Je remercie Didier Mandelli pour son initiative. Cette proposition de loi s'inscrit dans la continuité des lois relatives à la transition énergétique, au développement durable des territoires littoraux, ou Climat et résilience. Le Sénat a adopté à chaque fois cette disposition, sans succès, en dépit des engagements de certains ministres. En 2020, la ministre indiquait, en réponse à une question, que dans les communes littorales, qui subissent une pression foncière accrue tout en étant soumises au risque d'évolution du trait de côte, la réalisation d'ouvrages de production d'énergie solaire en discontinuité du bâti devait être limitée, afin de ne pas accroître davantage le mitage du territoire, et que dans les sites dégradés isolés la priorité devait être donnée à la renaturation des sols. Mais je précise qu'il n'a jamais été question de détricoter la loi « Littoral » ni d'artificialiser des terres agricoles. Dans l'île d'Oléron, des projets de centrale en zone dégradée, qui ont pourtant reçu un avis favorable de la commission départementale de la nature et des paysages, sont bloqués, en dépit de leur intérêt pour l'autonomie énergétique de l'île. La jurisprudence administrative – décisions du tribunal administratif de Montpellier en 2011 ou de la cour administrative d'appel de Bordeaux en 2013 – considère les centrales photovoltaïques comme une forme d'urbanisation. J'espère donc que ce texte prospérera et que les députés le voteront avec bon sens.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN
COMMISSION

Article unique

M. Michel Canévet. – Le mot « friche » est restrictif. L'objet de l'amendement COM-5 rectifié est d'élargir le dispositif de la présente proposition de loi aux espaces déjà artificialisés, anciennes carrières, ouvrages de prélèvement exploitant une ressource en eau, décharges ou anciennes décharges. Plusieurs projets dans différents territoires en France sont aujourd'hui bloqués. Ainsi à Goulien, sur la presqu'île du Cap Sizun, on a pu installer des éoliennes sur un terrain situé en partie sur l'actuel périmètre de captage, mais pas de panneaux photovoltaïques. Les élus ont du mal à comprendre...

M. Jean-Claude Anglars, rapporteur. – Je demande le retrait de cet amendement, sinon j'émettrai un avis défavorable, car il est déjà satisfait : le terme de « friche », tel qu'il est défini à l'article L.111-26 du code de l'urbanisme, permet déjà de couvrir des sites tels que d'anciennes décharges ou carrières, dans la mesure où ces espaces ne font plus l'objet d'une utilisation et qu'ils nécessitent des aménagements en vue d'un réemploi.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. – Même avis.

L'amendement COM-5 rectifié est retiré.

M. Joël Bigot. – L'amendement COM-3 vise à prévoir l'accord de l'EPCI ou de la commune concernée avant l'implantation du parc photovoltaïque, par parallélisme des formes avec l'implantation d'éoliennes.

M. Jean-Claude Anglars, rapporteur. – Je partage bien sûr l'objectif d'associer la collectivité à la décision relative à l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des friches situées sur son territoire. Cependant, l'amendement me semble déjà satisfait : les installations photovoltaïques sont soumises à l'obtention d'une autorisation d'urbanisme. Il revient donc au maire de les autoriser ou non. Avis défavorable.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. – Même avis pour les mêmes raisons. L'EPCI devra se prononcer sur l'autorisation d'urbanisme. Il ne semble pas nécessaire qu'elle se prononce aussi sur l'octroi de la dérogation en amont.

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

M. Michel Canévet. – Il convient de préciser que des friches situées dans des zones classées « espace naturel » peuvent être concernées. C'est l'objet de l'amendement COM-6 rectifié.

M. Jean-Claude Anglars, rapporteur. – Retrait sinon avis défavorable, car cet amendement est déjà satisfait. La loi n'interdit pas la réalisation d'équipements dans le périmètre d'un site classé ; en effet,

l'article L. 341-10 du code de l'environnement prévoit que les sites classés peuvent être modifiés sur autorisation spéciale de l'autorité compétente.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. – Même avis.

L'amendement COM-6 rectifié n'est pas adopté.

M. Jacques Fernique. – L'amendement COM-2 rectifié prévoit que l'étude d'incidence démontre bien que le projet d'implantation de panneaux photovoltaïques sur les friches n'est pas de nature à porter atteinte à la biodiversité.

M. Jean-Claude Anglars, rapporteur. – Il me semblait que la rédaction actuelle précisant que le projet ne devait pas être de nature à porter atteinte à l'environnement était suffisante. Je demande l'avis du Gouvernement.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. – Le dispositif prévoit déjà que l'étude d'incidence concerne l'ensemble des atteintes à l'environnement ou aux paysages, ce qui semble inclure la biodiversité. Toutefois l'ajout proposé apporte une précision qui montre que la protection de la biodiversité est un enjeu fondamental. Avis favorable.

M. Jean-Claude Anglars, rapporteur. – Avis favorable.

L'amendement COM- 2 rectifié est adopté.

M. Joël Bigot. – Dans le souci de renforcer l'acceptabilité sociale des projets, l'amendement COM-4 vise à prévoir la consultation préalable du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres sur le décret fixant la liste des friches éligibles au dispositif.

L'amendement COM-4, accepté par le rapporteur et le Gouvernement, est adopté.

L'article unique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article unique

M. Jean-Claude Anglars, rapporteur. – Je vous propose de déclarer irrecevable l'amendement COM-1 rectifié *bis*, qui vise à permettre l'implantation de panneaux photovoltaïques le long des routes, au titre de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement COM-1 rectifié bis est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Jean-Claude Anglars, rapporteur. – Je vous propose de déclarer irrecevable l'amendement COM-8 rectifié *bis* en application de l'article 45 de la Constitution compte tenu du périmètre que nous avons approuvé.

Mme Denise Saint-Pé. – C’est dommage ! Au nom de l’égalité entre les territoires, la même dérogation devrait être accordée aux zones de montagne, dans les mêmes conditions.

M. Jean-Claude Anglars, rapporteur. – J’entends le plaidoyer pour la montagne, mais cet amendement est irrecevable, nous examinons un texte portant sur les zones littorales. Je vous invite à rédiger une proposition de loi *ad hoc*.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. – La situation de la montagne est un peu différente. Le code de l’urbanisme permet déjà d’implanter des panneaux photovoltaïques en discontinuité des zones urbanisées dans les zones relevant de la loi Montagne, sous réserve de la réalisation d’une étude préalable et après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. L’implantation doit être compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières.

L’amendement COM-8 rectifié bis est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.

Intitulé de la proposition de loi

M. Jean-Claude Anglars, rapporteur. – L’amendement COM-7 a pour objet de mettre l’intitulé de la proposition de loi en cohérence avec le dispositif de l’article unique, qui vise à permettre l’implantation de panneaux photovoltaïques sur des « friches ».

L’amendement COM-7, accepté par le Gouvernement, est adopté. L’intitulé de la proposition de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Proposition de loi visant à permettre l’implantation de panneaux photovoltaïques sur des sites dégradés			
M. ANGLARS, rapporteur	7	Coordination dans l’intitulé	Adopté
Article unique			
M. CANÉVET	5 rect.	Élargissement du champ d’application du dispositif	Retiré
M. Joël BIGOT	3	Conditionnement de la délivrance de l’autorisation d’implanter un parc photovoltaïque à la délibération favorable de la commune ou de l’EPCI compétent en matière de PLU	Rejeté

Mme BILLON	6 rect.	Précision sur le périmètre du dispositif	Rejeté
M. DANTEC	2 rect.	Précision sur le champ de l'étude d'incidence	Adopté
M. Joël BIGOT	4	Consultation du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres sur le décret fixant la liste des friches éligibles au dispositif	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article unique			
M. Stéphane DEMILLY	1 rect. bis	Autorisation de l'implantation de panneaux photovoltaïques en bordure de route	Irrecevable (48-3)
Mme SAINT-PÉ	8 rect. bis	Extension du dispositif aux zones de montagne	Irrecevable (48-3)

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Voir le commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 – Loi portant réforme des retraites.

² Voir par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 9 février 2022, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 40 (2021-2022) visant à permettre l'implantation d'installations photovoltaïques sur des sites dégradés.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** les dispositions relatives à l'adaptation des règles d'urbanisme applicables en zone littorale en vue d'y favoriser le développement des activités économiques.

En revanche, la commission a estimé que ne présentaient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé, les amendements relatifs à l'implantation d'installations photovoltaïques en dehors des espaces littoraux.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl21-040.html>