

Les nouvelles obligations d'implantation d'installations photovoltaïques

Les articles 11, 11 bis et 11 ter du projet de loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables imposent de nouvelles obligations, et renforcent les obligations existantes, d'installer des panneaux photovoltaïques sur un très grand nombre de parcs de stationnement extérieurs et bâtiments, existants et à construire.

Après son passage en commission mixte paritaire (CMP) le 24 janvier 2023, le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables a été adopté par l'Assemblée nationale le 31 janvier. Le Sénat, qui l'avait adopté quasiment à l'unanimité, devrait le voter le 7 février prochain.

Le projet de loi impose aux opérateurs immobiliers des objectifs ambitieux et une mobilisation rapide sur des sujets nouveaux. En effet, au-delà des schémas d'investissement des installations photovoltaïques (investissement en propre, tiers investisseur, externalisation totale), les opérateurs vont devoir définir l'utilisation de l'électricité produite (autoconsommation totale, partielle, individuelle, collective, injection totale avec corporate PPA, obligation d'achat, complément de rémunération, vente sur les marchés).

Nous tentons ici de faire une synthèse des obligations, en attendant la loi définitive et les textes d'application qui seront nécessaires.

1. ARTICLE 11 : OBLIGATION D'INSTALLER DES OMBRIÈRES PHOTOVOLTAÏQUES SUR LES PARCS DE STATIONNEMENT

1.1. Parcs concernés

L'obligation s'applique aux (i) parcs de stationnement **extérieurs**, (ii) **existants** à la date du 1^{er} juillet 2023 et les **nouveaux** parcs de stationnement dont la demande d'autorisation d'urbanisme a été déposée après la promulgation à venir de la loi, (iii) **de plus de 1.500 m²** en France métropolitaine. Des seuils spécifiques allant de 500 à 2.500 m² seront précisés par décret pour chaque département et région d'outre-mer.

Dans la première mouture du projet, un seuil de 2.500 m² était prévu, considéré comme insuffisamment ambitieux par le Sénat qui avait fixé un seuil de 80 places. Or, les modalités de calcul de la surface ne vont pas de soi. Il ressort des travaux parlementaires qu'il pourrait être fait référence aux surfaces figurant dans les documents d'urbanisme, ce qui engloberait *a priori* les voies de circulation mais nécessitera un examen attentif au cas par cas et des précisions par décret.

1.2. Contenu de l'obligation

L'article 11 consacre l'obligation d'équiper lesdits parcs, **sur au moins la moitié de leur superficie, d'ombrières intégrant un procédé de production d'énergies renouvelables** sur la totalité de leur partie supérieure assurant l'ombrage.

A noter que pour remplir l'obligation, une **déclaration préalable sera suffisante** en vertu de l'article L. 421-4 du code de l'urbanisme et non un permis de construire, quelle que soit la hauteur et la puissance des panneaux.

Enfin, l'obligation doit s'articuler avec celles de l'article L. 111-19-1 du code de l'urbanisme qui impose notamment d'intégrer de la végétation ou des ombrières sur au moins 50% de leur surface¹, et **un procédé de production d'énergies renouvelables** sur 100% de la surface des ombrières lorsqu'il est fait le choix d'en implanter sur :

- les parcs de stationnement extérieurs de plus de 500 m² associés aux constructions/extensions et rénovations lourdes, faisant l'objet de demandes d'autorisation déposées à compter du 1^{er} juillet 2023, (i) de bâtiments à usage commercial, industriel ou artisanal, (ii) d'entrepôts, hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale et (iii) parcs de stationnement couverts accessibles au public, lorsqu'elles créent plus de 500 mètres carrés d'emprise au sol, ainsi que (iv) de bâtiments à usage de bureaux, lorsqu'elles créent plus de 1 000 mètres carrés d'emprise au sol,
- les parcs de stationnement extérieurs de plus de 500 m² ouverts au public, faisant l'objet de demandes d'autorisation déposées à compter du 1^{er} juillet 2023.

1.3. Calendrier

L'obligation devra être réalisée pour les parcs hors concession (i) avant le 1^{er} juillet 2026 pour les parcs dont la superficie est supérieure à 10.000 m² et (ii) avant le 1^{er} juillet 2028 pour les parcs de superficie inférieure.

Pour les parcs gérés en concession ou en délégation de service public : si la conclusion ou le renouvellement de la concession ou de la délégation intervient avant le 1^{er} juillet 2026, l'obligation entrera en vigueur à cette date, mais si elle intervient après le 1^{er} juillet 2028, l'obligation n'entrera en vigueur qu'à cette seconde date. A ce jour, la rédaction du texte ne donne pas le calendrier dans lequel l'obligation devra être respectée.

Des délais supplémentaires pourront être accordés par le préfet « *lorsque le gestionnaire du parc de stationnement justifie que les diligences nécessaires ont été mises en œuvre pour satisfaire à ses obligations dans les délais impartis mais que celles-ci ne peuvent être respectées du fait d'un retard qui ne lui est pas imputable* » mais également pour les parcs de stationnement lorsque leur suppression ou transformation est programmée dans le cadre d'une action ou d'une opération d'aménagement. A ce stade, il n'est pas évident que l'obligation porte sur des ombrières équipées de panneaux photovoltaïques injectant effectivement de l'électricité sur les réseaux. Si cela devait être le cas, par cette disposition, la loi anticipe des situations telles que le retard d'ENEDIS à raccorder les installations par exemple.

1.4. Personnes concernées

La méconnaissance de l'obligation emporte sanction du seul **gestionnaire du parc** alors que, dans la première version du projet, c'était le propriétaire du parc qui était visé.

Cela ne fait pas obstacle à ce que le gestionnaire organise contractuellement les modalités de réalisation de son obligation. Dans cette hypothèse, le gestionnaire ne manquera pas de répercuter la sanction à tout tiers, qui pourrait être notamment le propriétaire du parc, à qui il confierait l'exécution de l'obligation, en cas de retard. Par ailleurs, l'un des rapporteurs devant l'Assemblée nationale a précisé que « *les gestionnaires décident et supportent le coût des investissements dans la mesure où ils vont aussi tirer les bénéfices de la production. Si le parc n'est pas géré par un tiers mais*

¹ Dès lors que ce dispositif n'est pas incompatible avec la nature du projet ou du secteur d'implantation et ne porte pas atteinte à la préservation du patrimoine architectural ou paysager. Ces obligations ne s'appliquent pas aux parcs de stationnement qui, en raison de contraintes techniques, de sécurité, architecturales ou patrimoniales, ne permettent pas l'installation des procédés et dispositifs, ou lorsque cette obligation ne peut être satisfaite dans des conditions économiquement acceptables du fait de contraintes techniques.

directement par son propriétaire, c'est bien ce dernier qui assumera l'obligation fixée par l'article » ([séance du vendredi 9 décembre 2022](#)).

1.5. Exceptions

Au fil de l'examen du texte, l'obligation a été affinée par les deux chambres pour prendre en compte certaines réalités pratiques empêchant l'application générale à tous les parcs de stationnement. L'idée que ces exceptions pourraient ouvrir non pas une dérogation mais des adaptations de l'obligation, a été abandonnée à l'issue de la CMP. Ainsi soit l'obligation s'applique, soit le parc n'y est pas soumis.

Dans la dernière version du projet, les situations auxquelles l'obligation ne s'applique pas mais qui restent pour certaines à préciser sont les suivantes :

- (i) lorsque le gestionnaire du parc met en place **sur ledit parc, des procédés de production d'électricité par énergies renouvelables hors ombrières, qui produisent une quantité d'électricité équivalente** à celle qui résulterait de l'équipement de la moitié de la superficie du parc en ombrières photovoltaïques.

Ceci permet de ne pas cumuler les procédés de production d'énergies renouvelables installés sur un même parc. La CMP a décidé d'utiliser la notion de parc plutôt que celle d'unité foncière adoptée par l'Assemblée nationale, qui était plus favorable car entendue comme toutes parcelles d'un seul tenant appartenant à un même propriétaire, privant ainsi la possibilité de compenser par des installations en toiture des bâtiments de la parcelle ;

- (ii) lorsque plusieurs **parcs sont adjacents**, leurs gestionnaires peuvent **mutualiser l'obligation** d'équipement aux deux conditions suivantes : (i) l'existence d'un accord portant mutualisation de l'obligation et, (ii) la surface totale des ombrières doit correspondre à la somme des ombrières devant être installées en vertu du projet de loi.

Autrement dit, par exemple, si un centre commercial a équipé 100 % de la surface de son parc en ombrières avec photovoltaïque, le gestionnaire du parc voisin d'une superficie équivalente pourrait ne pas avoir à équiper son parc, dès lors qu'un accord de mutualisation a été conclu (dans lequel on imagine qu'une contribution aux charges financières de l'équipement pourrait être organisée), ce qui permettrait également de mutualiser les autorisations et les raccordements, et donc d'accélérer la production ;

- (iii) un décret doit venir préciser cinq autres cas d'exonération de l'obligation qui sont de prime abord encore difficiles à cerner précisément :

- lorsque des « **contraintes techniques, de sécurité, architecturales, patrimoniales et environnementales ou relatives aux sites et aux paysages** » ne permettent pas l'installation d'ombrières photovoltaïques. La Ministre en charge de l'énergie a souligné en séance qu'il ne devrait pas y avoir de différenciation selon les régions, les nouvelles technologies permettant d'atteindre des rendements intéressants y compris en cas de faible ensoleillement ;
- lorsque l'obligation ne peut être satisfaite dans des **conditions économiquement acceptables**, notamment du fait des contraintes techniques, de sécurité, architecturales, patrimoniales et environnementales ou relatives aux sites et aux paysages.

Il est ici difficile de comprendre l'articulation de ce cas par rapport au cas précédent. Il sera également utile de voir comment le décret annoncé définira les conditions économiquement acceptables ;

- lorsque le parc est **ombragé par des arbres** sur au moins la moitié de sa surface ;

- lorsqu'une **action ou une opération d'aménagement** au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme prévoit soit la suppression, soit la transformation totale ou partielle du parc de stationnement dont l'autorisation est délivrée avant l'expiration des délais de mise en œuvre de l'obligation. L'obligation continue cependant de s'appliquer pour la partie restante du parc de stationnement le cas échéant ;
- lorsqu'une **autorisation d'urbanisme** est, avant l'expiration du délai de mise en œuvre de l'obligation, délivrée en vue de la suppression ou de la transformation totale ou partielle du parc. A défaut de démarrage des travaux de suppression/transformation du parc dans la période de validité de l'autorisation d'urbanisme, le gestionnaire du parc devra se soumettre à l'obligation d'implantation des ombrières dans les deux ans suivants l'expiration du délai de validité de l'autorisation d'urbanisme. L'obligation continue cependant de s'appliquer pour la partie restante du parc de stationnement le cas échéant.

A priori, ce sera au préfet d'accorder ou non la dérogation, la charge de la preuve pesant sur le gestionnaire.

1.6. Sanctions

Le préfet pourra, après constatation par les agents mentionnés aux articles L. 142-21 du code de l'énergie et L. 480-1 du code de l'urbanisme, prononcer une sanction à l'encontre du gestionnaire du parc, annuellement, jusqu'à la mise en conformité, proportionnellement à la gravité du manquement.

Un plafond de 20.000 euros par an est prévu pour les parcs de moins de 10.000 m², et de 40.000 euros au-dessus de ce seuil.

2. ARTICLE 11 BIS : RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS SUR LES BATIMENTS NOUVEAUX

L'article 11 bis du projet de loi renforce les obligations de l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation qui s'applique aux constructions, extensions et rénovations lourdes dont les demandes d'autorisations d'urbanisme déposées à compter du 1^{er} juillet 2023.

2.1. Bâtiments concernés

Actuellement, l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation s'applique aux :

- bâtiments commerciaux, industriels et artisanaux, entrepôts et hangars non ouverts au public et exploités à titre commercial, aires de stationnement couvertes accessibles au public, de plus de 500 m² d'emprise au sol, et
- bâtiments à usage de bureaux de plus de 1 000 m² d'emprise au sol,

L'article 11 bis du projet de loi **ajoute** :

- les bâtiments à usage administratif, hôpitaux, équipements sportifs, récréatifs et de loisirs, et bâtiments scolaires et universitaires de plus de 500 m² d'emprise au sol, et
- les bâtiments à usage de bureaux de plus de 500 m² (remplaçant ainsi le seuil précédent de 1.000 m² précité).

L'article 11 bis dans la version adoptée par le Sénat prévoyait un seuil de 250 m², mais cela n'a pas été retenu en CMP.

2.2. Contenu de l'obligation

L'obligation initiale de l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation portait sur l'intégration d'un procédé de production d'énergies renouvelables, ou un système de végétalisation, ou tout autre dispositif aboutissant au même résultat², sur une surface au moins égale à 30% de la toiture des bâtiments et des ombrières créées.

L'article 11 bis du projet de loi augmente l'objectif actuel de 30% par des **valeurs minimales progressives à définir par arrêté** d'au moins 40% au 1^{er} juillet 2026 et 50% au 1^{er} juillet 2027.

Le texte n'est pas clair sur la portée de ce calendrier d'augmentation des seuils de toiture à couvrir. L'obligation est-elle renforcée pour le même bâtiment à chaque échéance du calendrier, ou bien le nouveau seuil s'applique-t-il pour les demandes d'autorisation d'urbanisme déposées après les dates en question ? Cette seconde lecture nous semble être la bonne, car il ne serait pas cohérent d'augmenter le niveau de couverture en 2026 et 2027 alors que l'autorisation de construire a été délivrée après le 1^{er} juillet 2023 pour 30 %.

2.3. Exceptions

L'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme peut, par décision motivée, prévoir que tout ou partie de l'obligation ne s'applique pas :

- lorsque des contraintes techniques, de sécurité, architecturales ou patrimoniales ne permettent pas l'installation, notamment si l'installation est de nature à aggraver un risque ou présente une difficulté technique insurmontable ;
- lorsque les travaux permettant de satisfaire l'obligation ne peuvent être réalisés dans des conditions économiquement acceptables.

2.4. Sanctions

Enfin, le projet de loi précise qu'au-delà de la non-obtention de l'autorisation d'urbanisme, l'obligation sera contrôlée et sanctionnée à hauteur de **45.000 euros d'amende** si les travaux ne sont pas réalisés, dans les conditions de l'article L. 183-4 du code de la construction et de l'habitation. Les personnes sanctionnées peuvent être, selon ledit article, « *les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou toute autre personne responsable de l'exécution de travaux* ».

3. ARTICLE 11 TER : DE NOUVELLES OBLIGATIONS POUR LES BATIMENTS EXISTANTS

Le Sénat en première lecture avait ajouté un article 11 ter imposant d'intégrer des installations photovoltaïques aux bâtiments existants de plus de 250 m². Cet article, peut-être trop ambitieux, avait été totalement supprimé par l'Assemblée nationale, les députés soulignant que cette obligation était redondante avec celle imposée aux constructions nouvelles. La CMP a abouti à un compromis, permettant d'aller plus loin dans la libération de foncier pour la production d'électricité renouvelable, en créant un nouvel article L. 171-5 au sein du code de la construction et de l'habitation.

En définitive cet article, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2028, impose à compter du 1^{er} janvier 2028, l'obligation visée à l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation aux bâtiments existants au 1^{er} juillet 2023 et à ceux dont la demande d'autorisation sera déposée entre la date de promulgation de la loi et le 1^{er} juillet 2023. Autrement dit, l'article 11 ter vient compléter l'article 11 bis qui impose l'obligation aux bâtiments dont la demande d'autorisation sera déposée à compter du 1^{er}

² Garantissant un haut degré d'efficacité thermique et d'isolation et favorisant la préservation et la reconquête de la biodiversité.

juillet 2023, pour permettre ainsi au 1^{er} janvier 2028 que tous les bâtiments existants à cette date soient traités.

3.1. Bâtiments concernés

Les bâtiments concernés seraient :

- les « *bâtiments ou parties de bâtiments à usage commercial, industriel, artisanal ou administratif, les bâtiments ou parties de bâtiments à usage de bureaux ou d'entrepôt, les hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale, les hôpitaux, les équipements sportifs, récréatifs et de loisirs, les bâtiments ou parties de bâtiments scolaires et universitaires et les parcs de stationnement couverts accessibles au public* »,
- **de plus de 500 m² d'emprise au sol,**
- **existants** au 1^{er} juillet 2023, ou dont la demande d'autorisation d'urbanisme sera déposée **entre la date de promulgation de la loi et le 1^{er} juillet 2023.**

3.2. Contenu de l'obligation

L'obligation porte sur l'intégration d'un procédé de production d'énergies renouvelables, ou un système de végétalisation, ou tout autre dispositif aboutissant au même résultat³, sur **une surface de la toiture des bâtiments qui sera définie par décret.**

3.3. Calendrier

L'obligation devra être respectée **le 1^{er} janvier 2028.**

Des délais supplémentaires pourront cependant être accordés par le préfet si le retard n'est pas imputable au gestionnaire du bâtiment « *notamment lorsque celui-ci résulte de difficultés d'approvisionnement en procédés d'énergies renouvelables* ».

3.4. Personnes concernées

Le **gestionnaire du bâtiment** est a priori le débiteur de l'obligation. Comme pour l'obligation relative aux parcs de stationnement de l'article 11, cela ne fait pas obstacle à ce que le gestionnaire organise contractuellement les modalités de réalisation de son obligation et que le propriétaire du bâtiment la prenne en charge.

3.5. Exceptions

Les cas d'exonération sont identiques à ceux prévus actuellement par l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation, à démontrer par le gestionnaire du bâtiment :

- lorsque des contraintes techniques, de sécurité, architecturales ou patrimoniales ne permettent pas l'installation, notamment si l'installation est de nature à aggraver un risque ou présente une difficulté technique insurmontable ;
- lorsque les travaux permettant de satisfaire l'obligation ne peuvent être réalisés dans des conditions économiquement acceptables.

³ Garantissant un haut degré d'efficacité thermique et d'isolation et favorisant la préservation et la reconquête de la biodiversité.

De même, l'obligation pourra être écartée ou aménagée par arrêté du ministre en charge de l'environnement en cas d'incompatibilité entre les installations soumises à autorisation, enregistrement ou déclaration en application du livre V du code de l'environnement et l'obligation précitée.

3.6. Sanctions

Cette obligation sera contrôlée et sanctionnée à hauteur de **45.000 euros d'amende** si les travaux ne sont pas réalisés, dans les conditions de l'article L. 183-4 du code de la construction et de l'habitation. Les personnes sanctionnées peuvent être, selon ledit article, « *les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou toute autre personne responsable de l'exécution de travaux* ».