



PRÉFET DU LOIRET

*Commission départementale de la préservation des
espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)
du Loiret*

Doctrine sur le développement des installations photovoltaïques au sol

Validée par la
CDPENAF du Loiret du 24 septembre 2019

L'objet de cette note est de promouvoir un développement équilibré et maîtrisé du photovoltaïque au sol. Pour ce faire, la réglementation applicable est rappelée, puis le rôle joué par la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers dans le traitement de ces projets. Enfin, la note propose des éléments de doctrine qui prennent en compte les enjeux du territoire.

Objectifs de développement de l'électricité solaire photovoltaïque

La loi du 17 août 2015 pour la transition énergétique et la croissance verte a fixé l'objectif de 40 % d'électricité d'origine renouvelable en 2032, cette part s'élevant à 23 % en 2018.

Cet objectif implique un développement soutenu des énergies renouvelables, dont le solaire photovoltaïque.

La nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) approuvée en décembre 2018 prévoit ainsi de passer de 9MW de puissance installée en 2018 à 20 MW dès 2023, puis cible 40 MW en 2028.

Objectifs de préservation des surfaces agricoles

L'enjeu de l'agriculture dans le département du Loiret et la pression qui s'exerce sur les terres agricoles du département, conduisent à préserver les surfaces agricoles et les potentialités agronomiques des sols.

Objectifs de préservation des surfaces forestières et de la biodiversité

Les projets d'installations photovoltaïques au sol doivent également prendre en compte et préserver les surfaces forestières et la biodiversité.

Recommandations générales pour le choix des secteurs d'implantation des projets

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.

Les recommandations du projet de guide de la DGALN sur l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme pour les centrales solaires au sol privilégient les friches industrielles et commerciales, les terrains pollués ou dégradés, les délaissés d'infrastructures routières et ferroviaires, les zones soumises à aléa technologique, les plans d'eau artificialisés n'ayant pas d'autres vocations.

Le règlement de l'appel d'offre de la CRE privilégie également l'utilisation de terrains dégradés ou pollués.

I. Les procédures applicables

A la différence des parcs éoliens, les centrales solaires photovoltaïques ne relèvent pas du régime des ICPE (installations classées pour l'environnement). Elles sont soumises à un permis de construire délivré par le préfet (article R.421-1 et R.422-2 du code de l'urbanisme) et à une évaluation environnementale systématique, dès lors que leur puissance nominale dépasse 250 Kwc (rubrique 30 de l'annexe à l'article R122-2 du code de l'environnement).

Le délai d'instruction du permis de construire est fixé à 4 mois à compter de la réception d'un dossier complet. Il peut être suspendu par d'éventuelles demandes de compléments, et inclut la production de l'avis de l'Autorité environnementale sur l'étude d'impact du projet, ainsi qu'une enquête publique. Un guide sur l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme pour les centrales solaires au sol est en cours d'élaboration par la DGALN, il décrira précisément cette procédure.

En fonction de la localisation et des caractéristiques du projet, d'autres procédures sont susceptibles de s'appliquer :

- autorisation environnementale au titre de la Loi sur l'eau, notamment si le site d'implantation est identifié comme une zone humide,
- autorisation de défrichement et dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées (procédures intégrées à une éventuelle autorisation environnementale),
- diagnostic d'archéologie préventive pouvant conduire à la prescription de fouilles,

Conditions d'implantation au regard des documents d'urbanisme

Un projet de centrale solaire au sol doit respecter les règles fixées par le document d'urbanisme en vigueur -PLU ou carte communale- ou à défaut par le règlement national d'urbanisme (RNU).

Dans le cadre des PLU, aucun zonage ne génère d'interdiction stricte des centrales solaires au sol, mais l'article L151-11 du code de l'urbanisme limite fortement cette possibilité en zone A et N en y autorisant 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 sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages »*. L'appréciation de cette compatibilité est nécessaire lors de l'instruction du permis de construire. Les données contenues dans l'étude d'impact doivent contribuer à cette analyse, ainsi que la jurisprudence administrative qui a fourni une interprétation restrictive de cette règle (cf annexes).

Si un projet de centrale solaire au sol est néanmoins envisagé en zone agricole ou naturelle, le document d'urbanisme doit le permettre explicitement par la création d'un zonage dédié (par exemple Npv) doté d'un règlement adapté reprenant les conditions fixées par l'article L151-11 du code de l'urbanisme. L'adaptation du document d'urbanisme peut donc être un préalable nécessaire à la mise en œuvre d'un projet, soit dans le cadre d'une révision générale, soit au moyen d'une déclaration de projet.

Les zones U et AU des PLU apparaissent plus propices aux projets de centrale solaire au sol, mais en application de l'article R 151-20 du code de l'urbanisme, il n'est pas envisageable de créer de telles zones en discontinuité totale des zones déjà urbanisées et des réseaux existants dans le seul but de lever les restrictions posées en zones A et N.

Dans le cadre des cartes communales, les possibilités d'implantation en secteur non constructible sont encadrées par l'article L.161-4 du code de l'urbanisme, qui formule les mêmes conditions que l'article L151-11 pour les zones A et N des PLU. La différence réside dans l'absence de règlement, qui ne permet pas de dédier des secteurs particuliers aux projets de centrale solaire.

Pour les communes dépourvues de document d'urbanisme, des conditions similaires s'appliquent

hors des parties urbanisées.

II. Le rôle de la CDPENAF

L'installation de centrales photovoltaïques au sol est nécessaire au développement de la production d'énergies renouvelables, mais elle entraîne également une consommation d'espaces.

Leur développement est à étudier au regard des autres enjeux du territoire, tels que les enjeux agricoles, forestiers, de biodiversité, de paysage et patrimoine culturel.

La CDPENAF a pour rôle la préservation des surfaces agricoles, naturelles et forestières.

A ce titre, elle peut être sollicitée pour l'examen d'installation de centrale photovoltaïque au sol dans différents cas :

- au titre d'une demande d'autorisation d'urbanisme,
- au titre d'un document d'urbanisme,
- au titre de l'étude préalable et des mesures de compensation collective agricole.

L'installation d'une centrale photovoltaïque au sol fait l'objet d'une demande d'autorisation d'urbanisme

Il s'agit d'une demande de permis de construire qui relève de la compétence de l'Etat.

Cette demande sera examinée par la commission dans les cas suivants :

- lorsqu'elle porte sur une zone A ou N (si l'implantation du projet n'est pas prévue sur une friche industrielle ou urbaine mais sur un espace dont la vocation agricole serait remise en cause ou compromettrait les activités agricoles).
- lorsqu'elle concerne un secteur situé en dehors du périmètre urbanisable de la carte communale,
- lorsqu'elle concerne un secteur situé en dehors des parties actuellement urbanisées d'une commune au RNU (il peut aussi s'agir d'un avis conforme sur une délibération présentée par une commune au RNU).
- lorsqu'elle concerne un secteur situé dans une zone agricole protégée ou en espace boisé classé.

L'installation d'une centrale photovoltaïque au sol nécessite la révision d'un plan local d'urbanisme ou une déclaration de projet

Un plan local d'urbanisme doit faire l'objet d'une évolution (révision ou déclaration de projet) pour intégrer un projet d'installation d'une centrale photovoltaïque au sol.

Cette installation fera l'objet d'un STECAL identifié en secteur Apv ou Npv.

La CDPENAF peut s'auto-saisir pour toutes questions relatives à une réduction des surfaces des espaces naturels, agricoles et forestiers.

L'installation d'une centrale photovoltaïque au sol fait l'objet d'une étude préalable et de compensation collective agricole

Une centrale photovoltaïque au sol est un projet soumis au dispositif du décret du 31 août 2016.

Elle remplit cumulativement les trois critères prévus à l'article D. 112-1-18 du code rural et de la pêche maritime.

Il s'agit d'un projet soumis à une étude d'impact environnementale de façon systématique.

L'emprise du projet doit être située dans une zone agricole ou naturelle avec une affectation à une activité agricole dans les 5 ans précédant le dépôt, ou sur toute surface qui est ou a été affectée à une activité agricole dans les 5 ans en l'absence de document d'urbanisme, ou dans une zone à urbaniser d'un PLU qui a été affectée à une activité agricole dans les 3 ans précédant la date de dépôt du dossier de demande d'autorisation, d'approbation ou d'adoption du projet.

La surface prélevée sur ces zones est supérieure à 1 hectare dans le Loiret (arrêté du préfet du Loiret du 8 mars 2018).

III. La doctrine en matière d'installations photovoltaïques au sol

La circulaire du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol

Cette circulaire fixe les orientations en matière de développement des installations photovoltaïques au sol et définit les modalités de leur contrôle.

Elle commente les dispositions du décret n° 2009-1414 du 19 novembre 2009 qui, d'une part, précise les procédures applicables à ces installations et améliore leur contrôle au moyen du permis de construire, de la déclaration préalable, de l'étude d'impact et de l'enquête publique et d'autre part, simplifie les procédures d'autorisation d'exploiter prévues par la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à l'électricité et par le décret n° 2000-877 du 7 septembre 2000 pris pour son application.

Cette circulaire réaffirme la priorité aux implantations au sol sur les zones urbanisées et à urbaniser des plans locaux d'urbanisme. L'implantation en zones agricoles (A) et naturelles (N) constitue un dernier recours. L'article L. 151-11 du code de l'urbanisme permet ces implantations sous conditions particulières.

Cet article prévoit que : *"dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, le règlement peut :*

1°) Autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lorsqu'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".

Pour les projets ne respectant pas ces dispositions particulières, le recours au STECAL (article L. 151-13 du code de l'urbanisme) est nécessaire.

Ces constructions sont soumises à l'avis préalable de la CDPENAF.

Ainsi, seuls les projets compatibles avec l'exercice d'une activité agricole et/ou le caractère naturel de la zone pourront être autorisés sans dénaturer la vocation de ces zones.

Dans le cas d'un changement de zonage d'urbanisme qui est demandé pour permettre la mise en place de panneaux, la CDPENAF émettra un avis favorable :

- si une étude pédologique au 1/5000^{ème} de la parcelle classe le potentiel agronomique de son sol ou sous-sol au maximum au niveau 2 de l'échelle de détermination, "Moulin et al., EGS, Vol18, 2011" validée par l'INRA. En cas d'hétérogénéité de type de sol sur la parcelle, une moyenne pondérée des classes de sols devra être réalisée, en fonction de leur surface. Cette moyenne devra être inférieure à 2,5.

- et si le pétitionnaire est propriétaire exploitant ou présente un accord écrit du ou de ses fermiers en place.

Dans le cas d'une demande de permis de construire pour les panneaux sur une parcelle maintenue en zone agricole du document d'urbanisme en vigueur, la CDPENAF émettra un avis favorable :

- si une étude pédologique au 1/5000^{ème} de la parcelle classe le potentiel agronomique de son sol ou son sous-sol au maximum au niveau 3 de l'échelle de détermination, "Moulin et al., EGS, Vol18, 2011" validée par l'INRA. En cas d'hétérogénéité de type de sol sur la parcelle, une moyenne pondérée des classes de sols devra être réalisée, en fonction de leur surface. Cette moyenne devra être inférieure à 3.
- et si le porteur de projet justifie que l'implantation de la centrale photovoltaïque n'impacte pas l'activité agricole de la parcelle en démontrant que le potentiel économique agricole de la parcelle avec les panneaux est au moins équivalent au modèle agricole avant le projet.

Pour cela, il devra produire une analyse économique de la marge brute de la parcelle au cours des 5 dernières années et une étude économique du projet agricole envisagé avec les panneaux.
Le calcul de la marge brute ne prendra pas en compte l'indemnité liée aux panneaux.

Le positionnement de la CDPENAF du Loiret

La CDPENAF du Loiret peut être amenée à examiner des projets de centrales photovoltaïques au sol en zone A et N.

Pour rappel, la doctrine traite des centrales photovoltaïques au sol dans la mesure où la pose de panneaux photovoltaïques sur bâtiment est à privilégier et ne fait pas l'objet de débats.
Il convient de définir les projets et les objectifs du territoire, en lien avec la Chambre d'agriculture.

La position de la CDPENAF à mettre au débat serait :

- de privilégier les terrains dégradés non agricoles pour le photovoltaïque au sol, les espaces non utilisés et non accessibles au public ne présentant pas d'intérêt pour la biodiversité et la forêt (à définir) tels que les délaissés autoroutiers, carrière, décharges, les friches industrielles (Ui) et commerciales (Uc), à rapprocher de la loi Elan dans le cadre des aménagements commerciaux.
- d'identifier dans les futurs documents d'urbanisme, les terrains favorables à ces installations photovoltaïques au sol, et d'étudier l'impact de tout ou partie du projet sur la consommation du foncier.
- d'éviter les implantations dans les zones Aui, en phase de développement, afin de limiter la consommation de l'espace spécifique pour le photovoltaïque et de ne pas encourager la création de nouvelles zones.

S'agissant des projets photovoltaïques au sol en zone A et N, leur installation est possible en dernier recours comme l'indique l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme, à la condition de bien analyser la notion de compatibilité avec l'exercice d'une activité agricole significative.
Cette notion ayant déjà fait l'objet de jurisprudences (cf annexes), il faudra en tenir compte dans l'analyse.

L'étude pédologique est intéressante mais elle a un coût et nécessite d'identifier qui porte ce coût (porteur de projet ou collectivité locale).

L'étude économique du projet agricole sera prise en compte dans l'étude préalable de compensation collective agricole.

Mise en oeuvre de la présente doctrine :

La présente doctrine s'appliquera à compter du 1er janvier 2020.

L'autosaisine de la CDPENAF sur tous les projets photovoltaïques au sol, est applicable à compter du 24 septembre 2019, date de validation de la doctrine par la commission. Cette autosaisine permettra à la commission d'avoir une vision globale des projets dans le département.

Annexes

La jurisprudence administrative

La compatibilité d'une centrale solaire avec l'activité agricole est évaluée notamment grâce aux éclairages de la jurisprudence.

Le juge administratif vérifie que l'implantation des panneaux photovoltaïques permet l'exercice d'une activité agricole significative.

Le Conseil d'Etat dans un arrêt du 8 février 2017 (société Photosol) a annulé un arrêt de la CAA de Nantes, sur le motif "qu'en jugeant que la plantation d'une jachère mellifère et l'installation de ruches suffisaient à assurer le respect des dispositions de l'article L.123-1 du code de l'urbanisme, eu égard au caractère d'activité agricole de l'apiculture, sans rechercher si, en l'espèce, compte-tenu de la disparition des cultures céréalières précédemment exploitées et des activités ayant vocation à se développer sur les parcelles considérées, le projet permettait le maintien sur le terrain d'implantation du projet d'une activité agricole significative, la cour administrative d'appel de Nantes a commis une erreur de droit".

L'appréciation de l'activité agricole se fonde sur les activités qui y sont exercées mais également, le cas échéant, sur les nouvelles activités agricoles, pastorales ou forestières qui auraient vocation à y être exercées, en tenant compte de la superficie de la parcelle, de l'emprise du projet, de la nature des sols et des usages locaux.

Un arrêt de la CAA de Bordeaux du 15 mars 2018 précise que le projet de la société Photosol permet le maintien d'une activité agricole significative. En effet, la décision précise qu'il est pas établi que l'activité pastorale envisagée, susceptible de permettre une extension du troupeau d'alpagas, serait incompatible avec l'implantation d'une centrale photovoltaïque, laquelle a pris en compte les caractéristiques de l'élevage existant en surélevant la hauteur minimale sous les panneaux.