

CENTRALES SOLAIRES ET ZONES AGRICOLES : LA SÉCURITÉ JURIDIQUE ÉCLIPSÉE

par **Carl Enckell**

Avocat associé, Cabinet ADAMAS



Retrouvez en ligne la circulaire du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol.

www.dalloz-revues.fr

Malgré plusieurs années de pratique jurisprudentielle et réglementaire, le régime juridique de la construction des installations photovoltaïques au sol en zones classées agricoles n'est toujours pas clarifié. Le décret n° 2009-1414 du 19 novembre 2009 était pourtant destiné à organiser la procédure de manière sécurisante. Mais de récentes décisions du juge administratif témoignent du fait qu'une incertitude demeure.

Les règlements d'urbanisme de zones agricoles (A ou NC) rédigés sous l'autorité des communes n'admettent bien souvent pas explicitement les centrales photovoltaïques. Cependant, ils peuvent autoriser des opérations telles que les équipements d'infrastructure nécessaires au fonctionnement de la commune ou des services publics. Dans un tel cas, l'autorité compétente peut-elle délivrer sans risque un permis de construire sans faire modifier ou réviser, au préalable, le document d'urbanisme ? À l'inverse, quelle procédure d'évolution du document d'urbanisme pourra être mise en œuvre ?

Entre intérêt général lié à la production de l'électricité d'origine renouvelable, d'une part, et risque de mitage du territoire ou d'atteinte aux ressources agricoles d'autre part, il est difficile de mener à bien une opération. Une mise au point s'impose afin d'apporter le maximum de sécurité juridique aux maîtres d'ouvrages et aux services instructeurs.

■ La circulaire du ministère de l'Environnement du 18 décembre 2009 : une force juridique discutée mais pas discutée

Le décret n° 2009-1414 du 19 novembre 2009 a eu pour conséquence de soumettre les installations photovoltaïques au sol à permis de construire ainsi qu'à étude d'impact et enquête publique (dès lors que leur puissance maximale est supérieure à 250

kilowatts) ¹. Ce point n'est pas contesté et c'est même l'occasion, pour le maître d'ouvrage, de présenter les qualités de son projet. En revanche, la circulaire du ministère de l'Environnement du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol soulève, quant à elle, des interrogations s'agissant de leur implantation dans des zones naturelles ou agricoles.

Tout d'abord, le ministre indique aux préfets que les « centrales solaires au sol n'ont pas vocation à être installées en zones agricoles, notamment cultivées ou utilisées pour des troupeaux d'élevage ». En effet, les zones A des plans locaux d'urbanisme (PLU) et NC des plans d'occupation des sols (POS) sont « généralement inadaptées, compte tenu de la nécessité de conserver la vocation agricole des terrains concernés ». Les centrales solaires pourraient cependant être installées sur des zones classées agricoles n'ayant pas fait l'objet d'un usage agricole dans une période récente. Mais alors, une modification de la destination du terrain serait nécessaire. Pour finir, le ministre souligne que les demandes de permis de construire pourront être refusées si le projet est de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux environnants (C. urb., art. R. 111-21), à compromettre les activités agricoles ou forestières (art. R. 111-14) ou à comporter des risques pour la sécurité publique (art. R. 111-2).

Sur le plan strictement juridique, une circulaire n'emporte pas d'effets réglementaires vis-à-vis des tiers, de sorte que celle du 18 décembre 2009 ne devrait pas contraindre les demandeurs des permis de construire. En pratique, cependant, le préfet est compétent pour délivrer les permis de construire des installations photovoltaïques ², de sorte que les services de l'état seront parfois tentés de faire prévaloir le principe hiérarchique sur les droits des pétitionnaires, au risque de considérer les préconisations comme des obligations.

Pourtant, en cas de recours, le juge s'en tiendra à examiner si l'instruction de la demande de permis de construire s'est faite au vu de la réglementation d'urbanisme opposable : c'est-à-dire le document d'urbanisme de la commune (POS ou PLU) ou le règlement national d'urbanisme, mais pas la circulaire. La sécurité juridique des opérations implique donc de s'intéresser prioritairement aux documents d'urbanisme.

■ Critères de compatibilité des installations photovoltaïques en zones agricoles

Les utilisations du sol non compatibles avec les zones agricoles sont interdites. Or, les centrales photovoltaïques au sol sont des installations de production d'énergie renouvelable très consom-

(1) V. également P. Sablière, Les énergies renouvelables et les plans locaux d'urbanisme, AJCT 2010. 13.

(2) Ouvrages de production d'énergie destinés à une utilisation directe par le demandeur, C. urb., art. L. 422-2 et R. 422-2 et CAA Marseille, ord., 18 janv. 2011, req. n° 10MA03676.

matrices d'espace. Pour autant, l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme prévoit que les constructions ou installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif sont autorisées dans les zones agricoles. C'est pourquoi les règles d'urbanisme relatives à ces zones, inscrites dans les POS ou les PLU, autorisent généralement d'autres ouvrages, directement ou dans des sous-secteurs. Deux conditions cumulatives sont généralement requises :

- il doit s'agir de constructions et d'ouvrages techniques d'intérêt général ou nécessaires au fonctionnement des services publics;
- qui, en outre ne présentent pas de dangers ou d'inconvénients pour le voisinage, la santé, la sécurité, la salubrité publique, la conservation des sites et monuments.

Constructions et ouvrages techniques d'intérêt général ou nécessaires au fonctionnement des services publics...

Selon la jurisprudence, les installations productrices d'électricité d'origine renouvelable peuvent constituer :

- une construction nécessaire à un équipement collectif ³ ou encore, eu égard à leur nature et à leur objet, des « équipements d'intérêt collectif, dès lors que l'électricité produite par celles-ci n'est pas destinée à l'autoconsommation » ⁴ ;
- un ouvrage technique nécessaire au fonctionnement des services publics ⁵ ;
- un ouvrage technique d'intérêt général ⁶.

Dans ce dernier cas, la Cour a jugé qu'un équipement de production d'énergie renouvelable pouvait être autorisé en zone agricole (parc éolien de 6 mégawatts). Elle a même considéré que, compte tenu de leurs caractéristiques techniques, les ouvrages de production d'énergie renouvelable devaient nécessairement être édifiés en zone rurale. En outre, elle rappelle que, selon la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, les producteurs de l'énergie contribuent à la réalisation des missions de service public ⁷. De même, selon une réponse du ministre de l'Écologie et du Développement durable à une question sénatoriale, l'implantation de panneaux

solaires n'implique pas de modification ou de révision du document d'urbanisme lorsque celui-ci mentionne les équipements d'intérêt collectif ou les équipements techniques nécessaires au fonctionnement des services publics ⁸.

Pour toutes ces raisons, si la réglementation d'urbanisme d'une zone agricole autorise les

ouvrages d'intérêt général, il est possible d'octroyer un permis de construire sans modification ou révision préalable. Encore faut-il cependant que l'ouvrage ne présente pas de dangers ou d'inconvénients.

...ne présentant pas de dangers ou d'inconvénients pour le voisinage, la santé, la sécurité et la salubrité publique, la conservation des sites et monuments

L'appréciation des éventuels inconvénients de l'ouvrage sur des terres agricoles relève d'un examen au cas par cas. En effet, selon une réponse du ministre de l'Écologie et du Développement durable à une question parlementaire, les terres n'assurant pas de fonction agricole, telles que les friches, ont vocation à accueillir les centrales photovoltaïques ⁹. En outre, certaines études témoignent de

la compatibilité entre une installation photovoltaïque au sol et certains usages agricoles ¹⁰. Il n'existe pas d'incompatibilité générale de principe et l'appréciation de la compatibilité doit se faire au cas par cas, suivant le projet.

■ Critères d'appréciation de l'atteinte aux activités agricoles et aux paysages

Selon l'article R. 111-14 du code de l'urbanisme, un projet de construction peut être refusé s'il compromet les activités agricoles en raison de la valeur agronomique des sols et de l'usage agricole des terrains ou d'une délimitation au titre d'une appellation d'origine contrôlée.

Or, des friches agricoles ou des terrains en jachère ne font pas l'objet d'un usage agricole *stricto sensu*. Dans un tel cas, l'implantation du projet photovoltaïque peut se justifier au regard de la faible valeur agronomique du terrain d'assiette du projet ¹¹. C'est pourquoi l'abandon de toute exploitation agricole sur le terrain ne permet pas de refuser le permis de construire sur le fondement de l'article R. 111-14 du code de l'urbanisme ¹². En outre, certains projets insistent sur la valorisation des terres concernées (rendu au site d'une certaine utilité agricole durant l'exploitation de la centrale et retour à l'état initial en fin d'exploitation).

S'agissant de la protection des paysages, la jurisprudence est devenue très pragmatique et considère que « les conséquences inévitables de la présence » de ces équipements ne sont pas nécessairement excessivement dommageables « au regard de la nature même de ce type d'installation et à l'intérêt général qui s'attache à leur implantation dans des zones naturelles éloignées des parties habitées » ¹³. De même, il a été jugé qu'un refus de permis de construire relatif à des équipements de production d'énergie renouvelable est illégal si l'impact du projet sur les paysages est limité ¹⁴.

(3) CAA Nancy, 2 juill. 2009, *Association Pare-Brise*, req. n° 08NC00125.

(4) TA Clermont-Ferrand, 13 juill. 2011, *M. B. et a.*, req. n°s 1001088, 1001081 et 1001082.

(5) CAA Nantes, 12 nov. 2008, *Association pour la sauvegarde de l'environnement et des lieux de mémoire de la bataille de 1944*, n° 07NT02823.

(6) CAA Nantes, 23 juin 2009, *Association cadre de vie et environnement Melgven Rosporden*, n° 08NT02986

(7) CAA Nantes, 23 juin 2009, *Association cadre de vie et environnement Melgven Rosporden*, op. cit. La dernière version de la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité arrêtée par le ministre chargé de l'Énergie, par application de la loi du 10 février 2000, confirme un objectif de puissance installée de 5400 mégawatts pour le solaire photovoltaïque pour la période 2009/2020.

(8) Rép. min. n° 01197, JO Sénat 31 janv. 2008, p. 195.

(9) Rép. min. n° 107780, JOAN, 5 juill. 2011.

(10) Not. www.photovoltaique.info/IMG/pdf/Quattrolibri_solaire_agriculture.pdf.

(11) CE 9 déc. 1983, *Ministre de l'Urbanisme c/ Senemaud*, req. n° 38540.

(12) CE 22 avr. 1983, *Grignet*, req. n° 35790.

(13) CAA Marseille, 21 oct. 2010, *SA Tencia*, req. n° 08MA00500 à propos d'un parc éolien.

(14) CAA Bordeaux, 30 juill. 2010, *Société d'exploitation du parc éolien d'Ecueille*, req. n° 09BX02234.

■ Comment doit évoluer un document d'urbanisme pour favoriser une installation photovoltaïque ?

Une procédure d'évolution du document d'urbanisme peut devoir être mise en œuvre si le projet présente des dangers ou inconvénients le rendant incompatible avec une zone agricole. Dans ce cas, quelle procédure mettre en œuvre ? La question est d'autant plus importante que les communes dotées d'un POS ne peuvent plus engager de procédure de révision simplifiée depuis le 1^{er} janvier 2010. Or, il faut considérer que l'opérateur abandonnera son projet si la commune doit procéder à une révision globale de son document d'urbanisme, compte tenu du délai. Si l'on se réfère à l'annexe de la circulaire du 18 décembre 2009, néanmoins discutable, la procédure de modification « simplifiée » d'un document d'urbanisme (sans enquête publique) paraît inopportune puisqu'elle ne devrait concerner que les documents d'urbanisme explicitement « hostiles » aux installations photovoltaïques ou à toutes formes de production d'énergie renouvelable en zone naturelle.

La procédure de modification (classique) d'un document d'urbanisme (C. urb., art. L. 123-19) permet, quant à elle, à la commune de faire évoluer la règle d'urbanisme sous trois conditions cumulatives :

- que la modification ne porte pas atteinte à l'économie générale du plan ;
- qu'elle ne réduise pas un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, ou une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ;

(15) CAA Nantes, 30 sept. 2011, *Préfet de la Mayenne Cne de Vaiges*, req. n° 11NT01176. Cette jurisprudence n'est selon nous pas transposable à une zone naturelle de type N ou ND, pour lesquelles le juge se montre plus clément (CAA Marseille, 19 mars 2010, *Commune de Val de Blore*, req. n° 07MA04755 et CE 19 nov. 1997, *Commune de Dasle*, req. n° 167852).

- qu'elle ne comporte pas de graves risques de nuisance. Pour restreindre les effets de la modification, les auteurs du projet limitent souvent ses effets à un seul sous-secteur. La jurisprudence s'est récemment montrée sévère sur la question de l'atteinte des installations photovoltaïques au sol à l'économie générale du document d'urbanisme ou de la remise en cause du caractère naturel de la zone, notamment au regard de leur taille et de leurs conséquences. Ainsi, dans un récent arrêt du 30 septembre 2011, rendu sur déféré préfectoral, la cour administrative d'appel de Nantes a suspendu la modification d'un POS ayant créé un sous-secteur NCr en zone agricole pour permettre l'implantation d'une centrale photovoltaïque. Selon la Cour, « eu égard à la superficie et à la nature du projet, la modification opérée est de nature à porter atteinte à l'économie générale du plan et à restreindre l'espace agricole ». Il s'ensuit « que les changements ainsi approuvés ne relevaient pas de la procédure de la modification, mais exigeaient la mise en œuvre de la procédure de la révision générale »¹⁵. Selon cette décision, l'implantation d'une installation photovoltaïque au sol ne peut pas être autorisée en zone agricole après une modification du document d'urbanisme.

Cette décision ne saurait cependant constituer un principe général, car les installations photovoltaïques au sol n'ont pas nécessairement pour effet de restreindre l'espace agricole, notamment lorsqu'elles s'implantent sur des terrains n'assurant pas de fonctions agricoles (friches, jachères).

En définitive, avant de s'engager dans une procédure d'évolution d'un document d'urbanisme, il est recommandé de vérifier si la réglementation applicable sur la commune ne permet pas directement l'opération, en autorisant par exemple les équipements collectifs ou d'intérêt général. En revanche, la prudence recommande d'examiner finement le risque d'atteinte d'une installation photovoltaïque à l'économie générale du document d'urbanisme et à la réduction d'un espace agricole. Une procédure de révision devra être engagée si celui-ci est sérieux, mais le remède pourra alors s'avérer pire que le mal, compte tenu des délais induits et de leurs effets dissuasifs sur le maître d'ouvrage.

Les installations photovoltaïques au sol n'ont pas nécessairement pour effet de restreindre l'espace agricole, notamment lorsqu'elles s'implantent sur des terrains n'assurant pas de fonctions agricoles (friches, jachères).