



Le développement des centrales photovoltaïques au sol en France

Octobre 2018

Auteurs : Paul Elfassi, Nelsie Bergès, Diane Mouratoglou et Clothilde Hennequin
BCTG avocats
p.elfassi@bctg-avocats.com

Contact : Simon Bénard, OFATE
simon.benard.extern@bmwi.bund.de

Soutenu par :



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Soutenu par :





Disclaimer

Le présent texte a été rédigé par un expert externe pour l'Office franco-allemand pour la transition énergétique (OFATE). Cette contribution est diffusée via la plateforme proposée par l'OFATE. Les points de vue énoncés dans la note représentent exclusivement ceux de l'auteur. La rédaction a été effectuée avec le plus grand soin. L'OFATE décline toute responsabilité quant à l'exactitude et l'exhaustivité des informations contenues dans ce document

Tous les éléments de texte et les éléments graphiques sont soumis à la loi sur le droit d'auteur et/ou d'autres droits de protection. Ces éléments ne peuvent être reproduits, en partie ou entièrement, que suite à l'autorisation écrite de l'auteur ou de l'éditeur. Ceci vaut en particulier pour la reproduction, l'édition, la traduction, le traitement, l'enregistrement et la lecture au sein de banques de données ou autres médias et systèmes électroniques.

L'OFATE n'a aucun contrôle sur les sites vers lesquels les liens qui se trouvent dans ce document peuvent vous mener. Un lien vers un site externe ne peut engager la responsabilité de l'OFATE concernant le contenu du site, son utilisation ou ses effets.

Sur les auteurs et la publication

Cabinet de droit des affaires fondé en 1972, constitué de plus de quarante avocats, BCTG Avocats accompagne ses clients français et internationaux dans les domaines suivants : Droit de l'Energie, Droit de l'environnement, Droit public des affaires, Droit de l'urbanisme, Droit minier ; Fusions et Acquisitions, Capital Investissement, Financement, Droit des Sociétés ; Contentieux des affaires et industriels ; Contrats (contrats commerciaux, de fourniture, de maintenance, distribution, construction, immobilier).

Spécialisé dans les énergies renouvelables depuis vingt ans, l'équipe Energie composée d'une quinzaine d'avocats est présente aux côtés des acteurs des énergies renouvelables dans toutes les filières (éolien terrestre et en mer, solaire, biomasse, hydro-électricité...) et peut se prévaloir d'une compétence droit public/droit privé intégrée unique dans le développement de projets en France et à l'International.

BCTG Avocats est membre du Syndicat des Energies Renouvelables (SER). Paul Elfassi préside le Comité « Loi et Réglementation » de sa Commission Eolienne et Nelsie Bergès préside le Comité « Loi et Réglementation » de sa branche photovoltaïque, SOLER.

L'expérience transversale acquise par le Cabinet et sa connaissance des spécificités du secteur lui permettent d'accompagner les différents acteurs industriels du marché et les investisseurs tout au long d'un projet, de son développement et de sa structuration jusqu'à sa réalisation effective y compris en phase d'exploitation.



Contenu

Disclaimer	2
Sur les auteurs et la publication	2
I. L'enjeu de la sécurisation du foncier	5
I.1. La sécurisation des droits de l'exploitant sur le(s) fonds passe par la constitution de droits réels	5
I.1.1. La garantie insuffisante conférée par la constitution de droits personnels	5
I.1.2. La sécurité juridique conférée par la constitution de droits réels	5
I.2. Les techniques immobilières conférant un droit réel à l'exploitant	8
I.2.1. Le droit de propriété	8
I.2.2. La convention de superficie	8
I.2.3. Le bail emphytéotique	8
I.2.4. Le bail à construction	10
II. Centrales photovoltaïques au sol : un développement contrôlé	12
II.1. Les règles générales d'urbanisme	12
II.2. Les documents locaux d'urbanisme	14
II.2.1. Le POS/PLU	14
II.2.2. L'évolution des règles locales d'urbanisme pour permettre l'implantation du projet	17
II.3. Des règles nationales s'appliquant à des zones spécifiques	17
II.3.1 La loi « Montagne »	18
II.3.2 La loi « Littoral »	18
III. Le régime des autorisations individuelles : un régime partiellement unifié par l'autorisation environnementale	20
III.1. Une construction « ordinaire » nécessitant la délivrance d'un permis de construire	20
III.1.1. Deux situations, trois régimes	20
III.1.2. Une autorité compétente différente en fonction du projet concerné	21
III.1.3. L'évaluation environnementale	21
III.2. L'autorisation de défrichement	23
III.3. La demande de dérogation pour les espèces protégées	25
III.4. Les formalités au titre de la loi sur l'eau	27
IV. Le droit électrique : la recomposition des mécanismes de soutien des centrales photovoltaïques au sol	29
IV.1. L'autorisation d'exploiter et la conformité au titre du droit électrique	29
IV.1.1. L'autorisation d'exploiter	29
IV.1.2. Le contrôle de conformité électrique	29
IV.2. Le raccordement au réseau	29
IV.3. La nouvelle architecture des mécanismes de soutien	31
IV.3.1. Les mécanismes de soutien	31

Introduction

Au 30 juin 2018, la puissance raccordée du **parc photovoltaïque** sur l'ensemble du territoire français (métropole et outre-mer) s'établissait à 8 500 MW¹, la France dépassant ainsi l'objectif, fixé en 2009, d'atteindre 1 100 MW au 31 décembre 2012 et 5 400 MW au 31 décembre 2020² puis l'objectif révisé en 2015 d'atteindre 8 000 MW au 31 décembre 2020³.

Le gouvernement a donc décidé de relever l'objectif à 10 200 MW au 31 décembre 2018 et à 18 200 MW (option basse) ou 20 200 MW (option haute) au 31 décembre 2023⁴.

Si la priorité a été et est toujours donnée à l'intégration des équipements photovoltaïques aux bâtiments, la réalisation d'installations photovoltaïques au sol (« PV au sol ») est également soutenue au travers des appels d'offre organisés par la CRE⁵. Depuis 2016, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) exprime les orientations et priorités d'actions des pouvoirs publics pour l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire français. Le gouvernement devrait publier une révision de cette PPE en fin d'année 2018.

L'implantation d'une centrale PV au sol mobilise de l'espace (2 à 3 hectares pour 1 MW). Les pouvoirs publics ont donc rapidement souhaité encadrer le développement de ces installations, afin qu'elles respectent les règles d'occupation des sols et permettent la préservation des milieux naturels et humains⁶.

Dans le cadre de cet objectif de conciliation entre le développement des projets et l'aménagement du territoire, les conflits d'usage des sols sont apparus comme l'un des principaux enjeux.

A été ainsi mis en place progressivement un cadre juridique spécifique au photovoltaïque au sol, constitué d'un ensemble de règles inscrites dans différents textes juridiques, notamment dans le Code de l'environnement, le Code de l'énergie et le Code de l'urbanisme.

Ce corpus a toutefois comme principes communs une articulation des règles issues de la planification territoriale (schémas et plans) et de celles gouvernant la délivrance d'autorisations individuelles (permis de construire ou déclarations par exemple).

Le développement de projets de centrales PV au sol en France respecte quelques grandes étapes.

Ainsi, avant toute construction d'une centrale PV au sol, la sécurisation du foncier pour garantir une occupation stable, de longue durée et opposable aux tiers est nécessaire (I). Ensuite, un projet PV au sol doit se conformer aux règles applicables à l'utilisation des sols, locales comme nationales (II). Puis, plusieurs autorisations administratives, dont le régime se stabilise, doivent être obtenues (III). Plus largement, des dispositifs juridiques et économiques, actuellement en pleine recomposition, encouragent le développement de la filière photovoltaïque tout en contrôlant son développement (IV). Cette note de synthèse fournit un aperçu des démarches juridiques à effectuer jusqu'à la mise en service d'une centrale PV au sol en France.

¹ Tableau de bord : solaire photovoltaïque – Deuxième trimestre 2018, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), Août 2018

² Arrêté du 15 décembre 2009 relatif à la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité

³ Arrêté du 28 août 2015 modifiant l'arrêté du 15 décembre 2009 relatif à la programmation pluriannuelle des investissements en production d'électricité

⁴ Article 1 de l'arrêté du 15 décembre 2009 précité tel que modifié par l'arrêté du 24 avril 2016 relatif aux objectifs de développement des énergies renouvelables

⁵ Commission de régulation de l'énergie

⁶ Décret no 2009-1414 du 19 novembre 2009 et circulaire du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol NOR : DEVU0927927C



I. L'enjeu de la sécurisation du foncier

Dans le cadre du développement de projets photovoltaïques au sol, l'aspect immobilier est essentiel et constitue une source de préoccupation constante pour les opérateurs. Parce qu'ils impliquent des coûts d'investissements considérables, ces projets doivent pouvoir être exploités de manière pérenne sur une longue durée sans que leur implantation ni leur exploitation ne puissent être remises en cause.

Par conséquent, il est primordial pour l'exploitant de sécuriser ses droits sur le(s) terrain(s), autrement appelé en droit français « fonds », qui constitueront l'assiette du parc photovoltaïque, ainsi que sur les constructions elles-mêmes.

I.1. La sécurisation des droits de l'exploitant sur le(s) fonds passe par la constitution de droits réels

Le droit civil français offre à l'exploitant de multiples possibilités pour sécuriser ses droits sur le(s) fonds qu'il entend exploiter. Il dispose notamment de la possibilité d'acquérir deux grands « types » de droits sur le fonds : les droits personnels et les droits réels.

I.1.1. La garantie insuffisante conférée par la constitution de droits personnels

Les droits personnels ne confèrent à l'exploitant que le droit d'utiliser le fonds.

L'acquisition d'un tel droit s'opère généralement par la conclusion d'un bail de droit commun (soumis aux articles 1793 et suivants du Code civil) qui laisse une grande place à la liberté contractuelle.

Toutefois, malgré la flexibilité que présente en apparence un tel bail puisque les parties sont libres d'y aménager le montant du loyer, la durée ainsi que les conditions de jouissance et de restitution, il impose un certain nombre de contraintes importantes au développeur de projet.

En pratique, un tel bail n'est donc pas adapté au développement d'un projet photovoltaïque, ceci pour les raisons suivantes :

- Tout d'abord, le droit d'utiliser le fonds étant strictement encadré par les termes et conditions du contrat de bail, toute modification du projet ou de l'usage qui est faite du terrain devra faire l'objet d'un accord préalable du bailleur ;
- Ensuite, en vertu du principe d'accession qui fait du propriétaire du terrain le seul propriétaire des constructions qui y sont érigées, il sera nécessaire d'aménager le contrat de bail sur ce point, et en tout état de cause de différer l'effet en fin de bail ;
- Enfin, et surtout, le bail de droit commun est incompatible avec les exigences des établissements financiers. En effet, en cas de financement de la construction du parc, **les établissements bancaires exigent du créancier exploitant des garanties telles que des hypothèques leur permettant de disposer de droits réels sur les installations**, opposables au propriétaire pendant toute la durée du bail. Or, force est de constater que la conclusion d'un bail de droit commun ne peut en aucun cas permettre à l'exploitant de garantir de tels droits.

I.1.2. La sécurité juridique conférée par la constitution de droits réels

A contrario, lorsque l'exploitant dispose d'un droit réel sur le fonds, son pouvoir et son droit sur le terrain sont directs et immédiats et s'étendent aux constructions.



Il n'existe aucun intermédiaire entre le droit de l'exploitant du parc photovoltaïque et le fonds, ce qui confère à l'exploitant une liberté quasi totale et surtout une sécurité juridique absolue, laquelle est indispensable au développement et à l'exploitation de projets photovoltaïques sur une longue durée.

Plusieurs mécanismes juridiques de droit français permettent la constitution de droits réels : **la propriété**, droit réel le plus absolu protégé par les textes fondamentaux⁷, **l'usufruit** ou encore **les droits réels de jouissance** conférés par certains baux spécifiques.

Il convient toutefois d'écarter d'emblée l'usufruit des options offertes à l'exploitant puisque celui-ci est défini par l'article 578 du Code civil comme « *le droit de jouir des choses dont un autre à la propriété, comme le propriétaire lui-même, mais à la charge d'en conserver la substance* ». Cette disposition est interprétée de manière stricte et s'oppose à l'octroi d'un droit de construire et/ou d'un droit de modifier le bien.

Les actes de cessions de terrains ainsi que les baux conférant des droits réels au preneur doivent nécessairement être publiés au registre de publicité foncière du lieu de situation de l'immeuble (à savoir, ici le terrain visé par le bail)⁸. A cet égard, pour pouvoir être publiés, les baux doivent être conclus en la forme authentique, c'est-à-dire par devant notaire. A défaut, le bail ne pourra pas être opposé aux tiers, et les droits réels ne seront donc pas sécurisés.

Il conviendra de porter une attention toute particulière à la désignation des immeubles constituant l'assise foncière et matérielle de l'installation de la centrale photovoltaïque (nature, situation, contenance, désignation cadastrale de l'immeuble), qui devront figurer dans le contrat et qui pourra conduire à l'établissement et à la publication de documents complémentaires.

C'est notamment le cas lorsque l'installation photovoltaïque au sol porte sur une partie seulement du fonds. Afin que seule la partie du terrain concernée par le projet soit acquise ou prise à bail, il est nécessaire de faire réaliser au préalable par un géomètre expert une division parcellaire de l'immeuble qui fera l'objet d'un « Etat descriptif de division » (« EDD ») qui sera publié préalablement ou concomitamment à la publication principale.

A défaut de publication de l'EDD, l'acte constitutif de droit réel au profit de l'exploitant fera l'objet d'un refus de dépôt par le registre de publicité foncière et sera, par voie de conséquence, inopposable aux tiers. Il en sera de même si l'acte constitutif ne désigne pas l'immeuble tel qu'il existait avant la division et les fractions d'immeubles résultant de cette division⁹.

⁷ Article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ainsi que l'article 1^{er} du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales tel qu'amendé par le Protocole n° 11

⁸ Article 28, 1° du Décret 55-22 du 4 janvier 1955

⁹ Article 7 du Décret 55-22 du 4 janvier 1955



Focus sur la procédure de l'aménagement foncier agricole et forestier (AFAF) anciennement appelée « démembrement »

Compte étant tenu du temps de développement et du délai souvent très long qui peut s'écouler entre la signature de la promesse de bail et la régularisation en la forme authentique, les exploitants doivent faire preuve de prudence si au début de la phase de sécurisation foncière, une procédure d' « aménagement foncier agricole et forestier » (« AFAF ») est en cours, car il peut en résulter quelques années après, un échange de parcelles et donc une incertitude quant à l'identité finale du propriétaire.

La procédure de l'AFAF a été instaurée par la loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et codifiée à l'article L.123-1 et suivants du Code rural et de la pêche maritime. Elle a un but plus général que le « remembrement » - son prédécesseur - lequel avait exclusivement pour intérêt l'amélioration des exploitations agricoles par un regroupement des parcelles dispersées d'une même ferme en lots mieux concentrés.

L'AFAF est une opération complexe réalisée sur plusieurs mois, confiée aux autorités administratives étatique, départementale et communale. Certains organismes spécifiques sont spécialement créés à l'occasion, telles que la Commission Départementale d'Aménagement Foncier ou encore la Commission Communale d'Aménagement Foncier (la « CCAF ») (article L.121-3 du C. rur. pêche marit.).

L'AFAF comprend différentes étapes dont notamment, pour les plus importantes :

- l'établissement d'un avant-projet d'aménagement foncier agricole et forestier par la CCAF ;
- une enquête publique à l'issue de laquelle la CCAF adopte le plan d'AFAF qui est normalement notifié à chaque intéressé (propriétaires concernés en particulier) ;
- la clôture des opérations par l'arrêté du Président du Conseil Général prescrivant le dépôt en mairie du plan définitif d'AFAF et ordonnant la clôture des opérations à la date de ce dépôt (R.121-29 du C. rur. pêche marit.) ; ou encore
- l'affichage de l'arrêté vaut envoi en possession et transfert automatique de propriétés des parcelles. L'arrêté doit être affiché pendant 15 jours à la Mairie et constaté par un certificat délivré par le Maire.

Ainsi, la prudence doit conduire l'exploitant qui souhaite obtenir un bail sur un terrain objet d'une procédure d'AFAF à se faire communiquer (i) l'arrêté de clôture du Président du Conseil Général, (ii) le plan définitif de l'AFAF et (iii) un certificat du maire de la commune où se situe le terrain visé attestant de l'affichage de l'arrêté, ceci afin de garantir que le bailleur est bien le propriétaire du terrain souhaité en vertu de l'AFAF et que le bail vise la bonne référence cadastrale suite à l'AFAF.

Enfin un autre piège est à éviter : il n'est pas rare qu'au moment de la régularisation du bail emphytéotique, il faille procéder à une division parcellaire. Si celle-ci intervient sur un terrain qui a fait l'objet au cours des dix dernières années d'une procédure d'AFAF, cette division parcellaire devra être soumise à l'obtention de l'autorisation préalable de la Commission Départementale d'Aménagement Foncier, ceci en application de l'article L. 123-17 du Code rural¹⁰.

¹⁰ Article L. 123-17 du Code rural alinéas 1 et 2 : « En vue de conserver les effets de l'aménagement foncier agricole et forestier, toute division envisagée de parcelles comprises dans le périmètre où l'aménagement foncier agricole et forestier a eu lieu doit être soumise à la commission départementale d'aménagement foncier. La commission départementale procède au lotissement, sur les parcelles à diviser, des droits résultant du partage, de telle manière que les nouvelles parcelles créées se trouvent dans des conditions d'exploitation comparables à celles de l'immeuble divisé, notamment en ce qui concerne les accès.
Tous actes contraires aux dispositions de l'alinéa précédent sont nuls »



1.2. Les techniques immobilières conférant un droit réel à l'exploitant

1.2.1. Le droit de propriété

L'exploitant peut envisager d'acquérir le fonds sur lequel il entend implanter son parc photovoltaïque. Disposant d'un droit de propriété, droit réel le plus absolu, l'exploitant disposera comme bon lui semble de son terrain pour développer son projet dans le respect des règles légales applicables.

Cependant, l'acquisition du terrain - souvent à vocation agricole - peut constituer un investissement inutile dont l'exploitant continuera à avoir la charge y compris à l'issue de son exploitation. De même elle peut se heurter aux réserves du propriétaire qui, bien que favorable au projet, ne souhaite pas amoindrir définitivement son patrimoine sauf à négocier un prix d'acquisition le plus souvent sans rapport avec la valeur vénale réelle du terrain.

Par ailleurs, l'acquisition n'est pas toujours envisageable face aux différents droits de préemption dont pourraient être titulaires les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ou encore les communes.

Pour ces raisons, la majorité des exploitants opte pour des conventions conférant un « quasi droit de propriété » ou encore une « propriété temporaire » telles que les baux emphytéotiques, les baux à construction et/ou les conventions de superficie.

1.2.2. La convention de superficie

Une convention de superficie est une convention innommée (c'est-à-dire non explicitement décrite et encadrée dans le code civil) par laquelle le propriétaire d'un fonds, le « tréfoncier », attribue à son cocontractant, le « superficiaire », un véritable droit de propriété démembré entre la propriété « du dessus » et la propriété « du dessous ».

Elles présentent par exemple un intérêt tout particulier dans le cadre de projet de centrales photovoltaïques installées en toiture de bâtiments appartenant à une tierce personne qui souhaite continuer à les exploiter.

En revanche, s'agissant d'une centrale photovoltaïque au sol, les conventions de superficie sont très peu prisées dans la mesure où elles présentent une difficulté particulière tenant à la définition des contours du droit de superficie avec précision, qu'il est aisé de contourner en recourant au bail emphytéotique ou à construction.

1.2.3. Le bail emphytéotique

Le bail emphytéotique est régi par les dispositions des articles L.451-1 à L.451-13 du Code rural et de la pêche maritime. Le premier de ces articles prévoit que :

*« Le bail emphytéotique de biens immeubles confère au preneur un droit réel susceptible d'hypothèque ; ce droit peut être cédé et saisi dans les formes prescrites pour la saisie immobilière.
Ce bail doit être consenti pour plus de dix-huit années et ne peut dépasser quatre-vingt-dix-neuf ans ; il ne peut se prolonger par tacite reconduction ».*

Il découle de cet article les deux caractéristiques essentielles d'un bail emphytéotique, à savoir :

- la constitution d'un **droit réel librement cessible, saisissable et susceptible d'hypothèque** ;
- une **durée impérativement fixée à plus de 18 ans** sans pouvoir excéder 99 ans.

Ce droit réel de jouissance est complété par un droit de superficie accessoire et temporaire en vertu duquel l'exploitant disposera d'un véritable droit de propriété sur les constructions qu'il serait amené à ériger sur le fonds pris à bail emphytéotique.

Le bail emphytéotique est particulièrement adapté à l'exploitation d'installations photovoltaïques, en ce que le preneur à bail emphytéotique :

- dispose d'une liberté d'affectation totale du fonds pris à bail ;
- pendant une longue durée **qui ne peut être inférieure à 18 ans** ;
- et sans remise en cause possible. En effet durant les premières dix-huit années, seule la résiliation judiciaire du bail fondée sur les dispositions de l'article 451-5 du Code rural et de la pêche maritime, en cas de non-paiement des loyers pendant deux années consécutives et/ou de détériorations graves du fonds, permet d'y mettre un terme de manière anticipée.

L'exploitant titulaire d'un bail emphytéotique pourra dès lors ériger sur le fonds tout type de construction, consentir des servitudes actives comme passives¹¹ pour les besoins du développement et de l'exploitation de son projet mais également consentir toutes sûretés réelles nécessaires pour l'obtention des financements de son projet.

Rassurant tant pour l'exploitant que pour l'établissement qui finance le projet, cette technique immobilière est retenue dans la majorité des cas.

Il convient toutefois de préciser que la conclusion d'un tel bail constitue pour le propriétaire du terrain - au même titre que la cession - un acte de disposition. En conséquence, l'exploitant devra porter une attention toute particulière à la personne de son cocontractant et notamment :

- **à sa capacité à consentir à un tel acte de disposition** : lorsque le terrain est détenu en indivision, c'est-à-dire par plusieurs personnes exerçant des droits de même nature sur le bien, l'exploitant devra s'attacher à vérifier que le bail emphytéotique ou le bail à construction a été consenti par tous les coindivisaires ou par un signataire disposant d'un mandat spécial¹² ;
- **le cas échéant, à la forme de la société cocontractante** : Il faut être prudent puisque, a priori, le fait pour un groupement foncier agricole (« GFA ») de consentir un bail emphytéotique à un preneur dans le but de réaliser une centrale photovoltaïque et non dans le but de valoriser les terrains apparaît s'éloigner de l'objet social du GFA tel que défini à l'article L.322-6 du Code rural et de la pêche maritime¹³. En tout état de cause, le gérant du GFA ne peut, à notre sens, engager seul et valablement le GFA, et la prudence conduit au moins à exiger une décision préalable commune de tous les membres du GFA. Enfin, il faut également s'assurer que la durée du GFA est au moins égale à celle du bail emphytéotique visé. En effet, si l'article L.322-9 du Code rural dispose que lorsqu'un ou plusieurs des baux consentis par un GFA sont en cours à l'expiration du temps pour lequel le GFA a été constitué, celui est automatiquement prorogé de plein droit pour la durée restant à courir sur celui de ces baux qui vient le dernier à expiration ; ce même article précise également que cette prorogation ne sera pas permise si un des membres du GFA s'y oppose.

¹¹ L.451-9 du Code rural et de la pêche maritime

¹² Article 815-3 du Code civil

¹³ Article L.322-6 du Code rural et de la pêche maritime : « *Le groupement foncier agricole a pour objet soit la création ou la conservation d'une ou plusieurs exploitations agricoles, soit l'une et l'autre de ces opérations. Il assure ou facilite la gestion des exploitations dont il est propriétaire, notamment en les donnant en location dans les conditions prévues au titre Ier du livre IV du présent code portant statut du fermage et du métayage* »

1.2.4. Le bail à construction

Le bail à construction est régi par les articles L.251-1 du Code de construction et de l'habitation. Son régime juridique est proche de celui du bail emphytéotique en ce qu'il :

- confère au preneur un droit réel sur le fonds en vertu duquel ce dernier disposera d'un droit d'usage et de jouissance très étendu : le preneur pourra ainsi constituer des hypothèques ou également recourir au financement par crédit-bail ;
- doit être prévu pour une durée comprise entre 18 et 99 ans.

On pourra donc lui transposer *mutatis mutandis* les observations développées ci-dessus.

La principale différence entre ces deux régimes juridiques réside dans le fait qu'il pèse à la charge du preneur à bail à construction une **obligation, substantielle, de construire sur le fonds pris à bail et de conserver ces dernières en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail**. En son absence, le bail à construction pourrait être requalifié en bail emphytéotique. A l'inverse, un bail emphytéotique mettant à la charge du preneur une obligation de construire sera susceptible d'être requalifié en bail à construction.

La seconde différence, non sans importance, réside dans le fait que le bailleur à construction peut (i) contrôler la destination du terrain au moyen de l'insertion dans le contrat de bail d'une clause précisant l'usage auquel le terrain à édifier est destiné, et (ii) imposer au preneur des restrictions à son activité, notamment en soumettant toutes nouvelles constructions à autorisation¹⁴ et en refusant de consentir au preneur la possibilité d'acquérir des servitudes actives au profit du fonds. Dès lors, il est généralement recouru à ce type de bail lorsque le propriétaire du fonds sur lequel sera érigée la centrale photovoltaïque souhaite encadrer davantage l'activité de l'exploitant.

Focus : Rédaction du bail emphytéotique et Risque de disqualification ou de nullité

Le droit réel que confère un bail emphytéotique au preneur est par essence un droit stable qui s'inscrit sur le long terme.

Bien souvent, les exploitants tentent d'apporter aux baux des clauses apparemment protectrices dans le but d'être libérés du bail emphytéotique (et du paiement du loyer correspondant) dans les hypothèses où des événements extérieurs remettraient définitivement en cause la possibilité d'exploiter la centrale photovoltaïque.

Toutefois, une attention doit être portée sur la compétence des juges du fond qui, en droit français ne sont pas tenus par la dénomination des actes choisis par les parties, et ont le pouvoir de requalifier les actes au regard des clauses qu'ils comportent.

Les juges du fond peuvent disqualifier les baux emphytéotiques qui contiendraient des clauses conférant à la jouissance du preneur une certaine précarité¹⁵.

De la même manière, les clauses protectrices que les exploitants souhaitent insérer dans les baux emphytéotiques pour se protéger ne doivent pas conduire à un déséquilibre significatif dans les droits et obligations des parties ni des règles de droit commun applicables à tout bail, les juges du fond considérant en effet le propriétaire du terrain comme la partie faible et lui apportant alors une protection particulière.

De fait, les établissements de crédit, dans le cadre du financement des projets photovoltaïques, réalisent systématiquement des audits au cours desquels les termes et conditions des baux emphytéotiques sont analysés, permettant ainsi d'identifier toute clause susceptible d'entraîner la disqualification, voir même la nullité du contrat.

¹⁴ Civ. 3, 5 décembre 2007, n°06-19.728

¹⁵ Civ. 3, 15 mai 1991, n°89-20.008,



Les principaux écueils à éviter lors de la rédaction d'un bail emphytéotique, au risque de voir disqualifier ou annuler ledit bail, sont les suivants :

- toute clause offrant à l'une ou l'autre des parties la possibilité de résilier le contrat unilatéralement et de manière anticipée avant 18 ans et 1 jour : en effet, la Jurisprudence considère que ce type de clause confère « *au droit de jouissance du preneur une précarité incompatible avec la constitution de droit réel* »¹⁶. Ainsi, la clause aux termes de laquelle l'exploitant peut résilier le contrat unilatéralement et de façon anticipée en cas de dégradation des conditions économiques d'achat d'électricité ne doit pouvoir être exercée qu'après 18 ans et 1 jour ;
- toute clause qui viendrait restreindre la liberté du preneur¹⁷, notamment par exemple, une clause de limitation du droit du preneur de céder librement ses droits au titre du bail¹⁸ ;
- toute clause trop précise quant à la description du projet photovoltaïque que l'exploitant entend réaliser sur le terrain du bailleur : en effet, une telle clause reviendrait à une « obligation de construire le parc photovoltaïque » et entraînerait un risque de requalification du bail emphytéotique en bail à construction ;
- toute clause prévoyant que le loyer ne sera dû qu'à compter de la mise en exploitation de la centrale photovoltaïque future, sans minimum, ni date butoir. En effet, en cas de litige, le juge peut considérer que dépendant finalement de l'arbitraire du preneur ou d'un événement incertain, le bail n'a en réalité pas de prix et doit être considéré comme nul.

¹⁶ Civ. 3, 14 novembre 2002, n°01-13.904

¹⁷ Civ. 3, 13 mai 1998, n°96-13.586 et n°96-14.076

¹⁸ Civ. 3, 29 avril 2009, n°08-10.944



II. Centrales photovoltaïques au sol : un développement contrôlé

Les législations et réglementations visent à concilier l'objectif de développement des projets PV au sol et la protection d'autres intérêts, tels que la préservation des espaces naturels et agricoles.

De nombreux instruments de planification fixent des objectifs de développement des énergies renouvelables à différents échelons territoriaux, tels que les schémas régionaux climat-air-énergie (SRCAE)¹⁹, les plans climat-air-énergie²⁰ (PCAET) et les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). D'autres documents, tels que les schémas de cohérence territoriale (SCOT)²¹ définissent un projet d'aménagement et de développement durable qui tient compte des objectifs des SRCAE et PCAET.

Toutefois, aucun des objectifs contenus dans ces documents n'a de caractère obligatoire : les porteurs de projet ne sont donc pas liés par ces orientations.

D'autres instruments de planification élaborés au niveau local sont plus contraignants et s'imposent aux porteurs de projets : il s'agit notamment du document d'urbanisme local.

Les installations PV au sol doivent respecter les « règles générales d'urbanisme » (II.1), en plus des règles issues de ces documents locaux d'urbanisme (II.2). Il existe enfin des règles applicables à certaines zones spécifiques (II.3.).

II.1. Les règles générales d'urbanisme

Le Règlement national d'urbanisme (RNU) constitue un socle minimal de règles d'urbanisme permettant d'encadrer l'occupation des sols, dont la totalité s'applique en l'absence d'un document d'urbanisme local. En présence d'un tel document, certains articles seulement du RNU s'appliquent. Ces règles générales sont inscrites dans le Code de l'urbanisme, aux articles R. 111-1 à R. 111-53.

Le RNU comporte de nombreuses dispositions contraignantes, en pratique, susceptibles de contrarier le développement d'un projet PV au sol. Ainsi, un projet peut être refusé ou faire l'objet de prescriptions s'il est de nature à :

- porter atteinte à la salubrité et sécurité publique²² ;
- compromettre la conservation ou la mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques²³ ;
- compromettre les activités agricoles ou forestières²⁴ ;
- nuire à la protection des sites et paysages²⁵.

L'un des principes régissant le RNU est celui de la constructibilité limitée. Ce principe interdit l'urbanisation en dehors des parties actuellement urbanisées d'une commune, hormis quelques exceptions²⁶. Or, les installations PV au sol sont considérées comme une opération d'urbanisation²⁷.

Il peut être dérogé à ce principe à plusieurs conditions fixées par la combinaison des articles L. 111-3 à 5, L. 142-4, L. 142-5, R. 142-2 et R. 412-3 du Code de l'urbanisme :

¹⁹ Article L. 222-1 du Code de l'environnement

²⁰ Article L. 229-26 du Code de l'environnement

²¹ Articles R.141-1 et suivants du Code de l'urbanisme

²² Article R. 111-2 du Code de l'urbanisme

²³ Article R111-4 du Code de l'urbanisme

²⁴ Article R. 111-14 2°) du Code de l'urbanisme

²⁵ Article R. 111-27 du Code de l'urbanisme

²⁶ Articles L. 111-3 à L. 111-5 du Code de l'urbanisme

²⁷ CAA Marseille, 20 mars 2014, SAS Parc Solaire Le Fangas I, n°12MA02908 ; Cf. mutatis mutandis CE, 28 juillet 2017, 397783



- si l'installation n'a pas pour effet de nuire à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- si elle ne nuit pas à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, et, qu'elle ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace²⁸ ;
- si la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)²⁹ a été consultée.

Le juge administratif a ainsi annulé un refus de permis de construire d'une installation PV au sol, située sur un terrain agricole dès lors qu'il était prévu de maintenir des activités de pâtures sous les panneaux PV³⁰. Il accepte ainsi les projets situés sur des terres agricoles lorsque ceux-ci sont accompagnés d'un « réel maintien » d'une activité agricole sur le terrain, cette activité pouvant changer de spécialité (passage de la culture à l'élevage)³¹ (cf. focus : les enjeux du photovoltaïque dans les zones agricoles et naturelles).

Focus : La protection du paysage et du patrimoine

L'article R. 111-27 du Code de l'urbanisme permet à l'autorité administrative de refuser les projets de construction qui portent atteinte « au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ».

Le Conseil d'Etat³² juge qu'en application de l'article R. 111-27, il est nécessaire d'apprécier la qualité du site naturel sur lequel la construction est projetée puis, dans un second temps, d'évaluer l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site³³.

Ainsi, le juge administratif a sanctionné un refus de permis de construire opposé à un projet PV au sol situé sur une ancienne carrière à ciel ouvert, en relevant que son environnement immédiat ne présentait pas d'intérêt paysager particulier et que la centrale, bien que située à proximité d'un monument historique n'était pas visible depuis celui-ci³⁴.

En revanche, il a confirmé un refus de permis de construire portant sur une centrale de 3,47 ha située « dans un secteur naturel, dépourvu de toutes constructions et qui appartient à un ensemble paysager, qualifié de remarquable par la charte du parc naturel régional du Haut-Languedoc, et composé de vallons, de vignes, de collines boisées et de bâtis vernaculaires, tels que mazets et murets » et visible de près³⁵.

Il en est de même, lorsque le « terrain d'assiette du projet litigieux est situé dans un secteur naturel, dépourvu de toutes constructions et qui appartient à un ensemble paysager (...) inscrit par l'UNESCO au titre du patrimoine de l'Humanité, (...) [et également situé dans un parc naturel régional] dans une zone de patrimoine économie et/ou paysager et dans une ZNIEFF de type II » ; quand bien même l'implantation du projet aurait été possible au regard des règles du PLU applicables³⁶.

Le juge administratif confirme cependant la délivrance d'un permis de construire lorsque le projet ne se trouve pas en co-visibilité avec un site à protéger, tels que des châteaux ou le canal du midi³⁷, ou est assorti de prescriptions paysagères afin d'en limiter l'impact visuel³⁸.

La réalisation d'une évaluation fine de l'intérêt que peut présenter le site par un bureau d'études est nécessaire.

²⁸ Articles L. 142-5 et R. 142-2 et -3 du Code de l'urbanisme

²⁹ Créée par la loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (article L. 112-1-1 du Code rural et la pêche maritime)

³⁰ TA Montpellier, 7 avril 2011, SARL JMB SOLAR, n°1002331 ; CAA Bordeaux, 15 mars 2018, 16BX02223

³¹ CAA Bordeaux, 4 février 2016, Solar Environ Partners, n° 14BX03376 ; CAA Nantes, 29 décembre 2017, 17NT00513 sur renvoi du CE, 8 février 2017, 395464 : pas de maintien d'une activité agricole significative

³² Juridiction administrative suprême, ci-après « CE »

³³ CE, 13 juillet 2012, Société Engoulevent, n°345970 et 346280 ; voir aussi CAA Marseille, 9 mai 2018, 16MA02057

³⁴ TA d'Orléans, 19 mai 2015, Société centrale solaire de Baignolet, n°1403367, confirmé par CAA Nantes, 20 mars 2017, 15NT02639

³⁵ CAA Marseille, 11 décembre 2015, SNC MSO Rec du Fraisse, n°14MA00577

³⁶ CAA Bordeaux, 29 juin 2017, 15BX02461

³⁷ CAA Marseille, 6 juin 2017, 15MA04909 ; CAA Marseille, 6 juillet 2017, 15MA03167

³⁸ CAA Marseille, 9 mai 2018, 16MA02057 : les façades des onduleurs et le poste de livraison devront être recouvertes d'un crépi ou d'un parement pierre rappelant le bâti local



II.2. Les documents locaux d'urbanisme

Ces derniers peuvent se présenter sous plusieurs formes : Carte communale³⁹, Plan d'occupation des sols (POS)⁴⁰, Plan local d'urbanisme (PLU)⁴¹, Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

La carte communale délimite des zones où les constructions nouvelles sont interdites, sauf s'il s'agit d'installations nécessaires à des équipements collectifs, et ce, dans la mesure où celles-ci **"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, à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles"**⁴². Dès lors, une carte communale n'est pas plus contraignante que le RNU en ce qui concerne l'accueil d'une centrale photovoltaïque au sol (cf. supra).

Le PLU définit le droit des sols applicable pour chaque terrain et détermine les orientations générales d'aménagement ainsi que les règles générales d'utilisation des sols. Il peut être communal ou intercommunal (PLUi).

Le POS constituait le document local de référence, à l'échelle communale, jusqu'à l'adoption de la loi SRU du 13 décembre 2000 qui a instauré les PLU. Ces derniers, en particulier les PLUi, se substituent progressivement aux POS. Depuis le 31 décembre 2015, les POS non transposés en PLU sont devenus caducs⁴³, sauf exceptions⁴⁴. Leur régime étant identique pour partie, ils seront désignés dans le cadre de cette étude sous le vocable « POS/PLU ».

L'ensemble des POS/PLU doit assurer un équilibre entre des objectifs multiples, tels que l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la biodiversité, des écosystèmes et des espaces verts ainsi que la diversité des fonctions urbaines et rurales, l'intérêt général et les équipements publics et commerciaux, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile, la prévention des nuisances de toute nature et la lutte contre le changement climatique⁴⁵.

II.2.1. Le POS/PLU

Le Plan local d'urbanisme (PLU) fixe les règles d'urbanisme applicables sur le territoire d'une commune ou d'un EPCI⁴⁶ compétent pour l'établir. Il comporte un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durable (PADD)⁴⁷, des orientations d'aménagement et de programmation (OAP)⁴⁸, un règlement et des documents graphiques⁴⁹.

³⁹ Articles L. 160-1 et R. 161-1 et suivants du Code de l'urbanisme

⁴⁰ Articles L.174-1 et suivant, A. 123-1 et A. 123-2 du Code de l'urbanisme

⁴¹ Articles L. 151-1 et R. 151-1 et suivants et L. 131-4 et suivants

⁴² Article L. 161-4 du Code de l'urbanisme

⁴³ Articles L.174-1 du Code de l'urbanisme

⁴⁴ Article L. 174-3 : sursis accordé aux POS ayant été mis en révision avant le 31 décembre 2015 dont la révision doit être achevée au plus le 26 mars 2017 ; Article L.147-5 : en cas de prescription d'un PLUi avant le 31 décembre 2015, l'approbation du PLUi doit intervenir avant le 31 décembre 2019 ; Article L. 147-6 : en cas d'annulation contentieuse d'un PLU après le 1^{er} janvier 2016, une révision ou une modification du POS devra être engagée pendant le délai de 2 ans suivant la décision du juge devenue définitive

⁴⁵ Article L. 101-2 du Code de l'urbanisme

⁴⁶ Etablissement public de coopération intercommunale

⁴⁷ Article L. 151-5 du Code de l'urbanisme

⁴⁸ Articles L. 151-6, -7, -44, -46 et -47 du Code de l'urbanisme

⁴⁹ Article L. 151-2 du code de l'urbanisme



Le règlement du PLU est obligatoire. Il détermine, en fonction de leur définition fixée par le Code de l'urbanisme, le zonage - zones urbaines (U), zones à urbaniser (AU), zones agricoles (A), et des zones naturelles et forestières (N) – et les règles applicables à l'intérieur des différentes zones du plan⁵⁰.

Il précise ainsi l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées. Il peut également définir, en fonction des situations locales, des règles concernant la destination, la hauteur et la nature des constructions autorisées.

Le développement de centrales solaires au sol dans les zones urbaines ou à urbaniser (U et AU) ne fait pas, dans son principe, l'objet de difficultés particulières, au plan juridique, puisqu'elles sont destinées à accueillir des constructions.

En pratique, l'implantation d'une centrale PV au sol nécessite de pouvoir disposer d'un espace important. Or, un tel espace n'existe souvent qu'en zones agricoles et naturelles (A et N des PLU, et, NC et ND des POS) qui sont des zones de protection n'acceptant des constructions que par exception.

Les zones A sont des zones à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles⁵¹.

De même, les zones N sont des secteurs à protéger en raison soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ; soit de l'existence d'une exploitation forestière ; soit de leur caractère d'espaces naturels ; soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles ; soit de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues⁵².

L'installation de centrales PV au sol, nécessitant de vastes espaces peut être considérée par l'Administration comme « *inadaptée* » aux zones agricoles et naturelles, compte tenu des objectifs de préservation des terres agricoles et forestières⁵³.

Focus : L'impossibilité de soumettre des projets des centrales PV en zone agricole dans le cadre des appels d'offres CRE4

Il résulte du cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie solaire « Centrales au sol de puissance comprise entre 500 kWc et 30 MWc » (dit AO CRE 4), que si le terrain d'implantation du projet se situe sur une zone agricole, le candidat ne sera pas admis à concourir à l'appel d'offres.

Au titre des conditions d'admissibilité des offres, il est prévu que seules peuvent concourir les installations dont l'implantation remplit l'une des trois conditions :

- Le terrain d'implantation se situe sur une zone urbanisée ou à urbaniser d'un PLU ou d'un POS ;
- Le terrain d'implantation se situe sur une zone naturelle d'un PLU ou d'un POS, n'est pas situé en zones humides et le projet n'est pas soumis à autorisation de défrichement ;
- Le terrain d'implantation se situe sur un site dégradé.

Il arrive que le règlement de la zone agricole ou naturelle du POS/PLU autorise expressément l'installation de panneaux photovoltaïques ; il s'agit souvent de zones contenant des sous-secteurs appelés Apv, Npv Aer ou Ner⁵⁴.

⁵⁰ Article R. 151-17 du Code de l'urbanisme

⁵¹ Article R. 151-22 du Code de l'urbanisme

⁵² Article R. 151-24 du Code de l'urbanisme

⁵³ Circulaire du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol

⁵⁴ CAA Bordeaux, 4 octobre 2012, n°11BX01853



Mais, dans la majorité des cas, le POS/PLU est muet quant à l'implantation de projets PV au sol. Il faut alors examiner si ces derniers peuvent être autorisés, soit au titre des installations nécessaires à l'exploitation agricole (et forestière pour les zones N), soit au titre des « constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics » (pour les zones A et N).

Focus : Les enjeux du photovoltaïque dans les zones agricoles et naturelles

La première exception à l'interdiction des centrales PV au sol dans les zones agricoles et naturelles concerne les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole (et forestière pour les zones N). Le juge administratif apprécie, au cas par cas, si l'installation de panneaux photovoltaïques contribue, à titre principal, à l'activité agricole.

Il a ainsi validé :

- un projet de serres photovoltaïques en zone A « *alors même que l'activité de production d'électricité apparaîtrait prépondérante par rapport à l'activité de production agricole* »⁵⁵;
- la délivrance d'un permis de construire d'une ferme photovoltaïque située sur une parcelle dont une moitié est consacrée à la culture du géranium et dont l'autre moitié est recouverte de panneaux solaires qui permettaient d'entreposer le géranium à l'abri des intempéries et contribuent à la rentabilité de l'exploitation agricole⁵⁶.

En revanche, le juge administratif a considéré :

- qu'une centrale solaire au sol dont la surface occupée par les panneaux solaires correspondait à 742 m² et située en zone NC ne présente qu'un caractère purement commercial incompatible avec le règlement du POS applicable⁵⁷.
- qu'une « ferme photovoltaïque » d'environ 12 hectares sur un terrain d'une superficie d'environ 36 hectares n'est pas nécessaire à l'activité agricole⁵⁸.

Une deuxième exception admet les constructions et installations en zones A lorsqu'elles sont cumulativement :

- nécessaires à des équipements collectifs ;
- 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 paysages⁵⁹.

Le juge administratif a estimé que les centrales PV au sol reliées au réseau de distribution entraînent dans la catégorie des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics⁶⁰. Il met en balance l'intérêt d'ajouter une nouvelle installation de production d'électricité issue d'une source renouvelable au mix énergétique avec l'impératif de protection des surfaces agricoles « productives ».

Il a ainsi validé un projet de parc photovoltaïque en zone NC, destiné à produire 6 millions de kWh et qui n'était pas de nature à porter atteinte à l'environnement naturel ni à affecter durablement la valeur agronomique du terrain, compte tenu en particulier du caractère démontable des installations et des mesures prises pour réduire les impacts de ce projet (importantes plantations de haies afin de permettre ainsi le développement d'espèces variées et la protection des abeilles, enherbement du site et son entretien courant par pâturage ovin)⁶¹.

Mais il a censuré un projet de ferme solaire composé de trois espaces regroupant au total 45 000 panneaux photovoltaïques, entourés d'espaces dits de " jachère mellifère ", prenant la forme de prairies fleuries destinées à la production de miel qui prévoit par ailleurs l'installation de trois cents ruches en considérant que « l'activité agricole de substitution (...) n'aura pas pour effet de maintenir, sur l'emprise du projet, une activité agricole significative »⁶².

⁵⁵ CAA Lyon, 18 mars 2014, *Société Prodsolar*, n°13LY02495

⁵⁶ CAA Bordeaux, 4 octobre 2012, *Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement*, n°11BX01853

⁵⁷ TA de Montpellier, 30 juin 2009, *Fabre*, 0801310

⁵⁸ CAA Marseille, 11 juillet 2014, *Association de sauvegarde du site de La Javie à Rognes*, n°13MA01584

⁵⁹ Article L. 151-11 du Code de l'urbanisme

⁶⁰ CAA Nantes, 23 octobre 2015, *Société Photosol*, n°14NT00587

⁶¹ CAA Bordeaux, 13 octobre 2015, *SASU PV Le Gour*, n°14BX01130

⁶² CAA Nantes, 29 décembre 2017, 17NT00513 sur renvoi du CE, 8 février 2017, 395464, *Société Photosol*. La Cour d'appel avait considéré que le projet était « de nature à permettre la continuation d'une activité agricole "douce" compatible avec la vocation agricole des parcelles en cause », ce qu'a censuré le Conseil d'Etat en 2017 » (CAA Nantes, 23 octobre 2015, *Société Photosol*, préc)



II.2.2. L'évolution des règles locales d'urbanisme pour permettre l'implantation du projet

En pratique, les règles locales d'urbanisme, en particulier issues des POS/PLU, s'avèrent assez souvent incompatibles avec l'implantation de centrales PV au sol si elles ne prévoient pas explicitement ce cas. Elles doivent donc être adaptées pour permettre une telle implantation.

Plusieurs procédures d'évolution des règles des POS/PLU sont envisageables.

Ces procédures sont engagées par les élus de la collectivité locale compétente en matière d'urbanisme (EPCI ou commune). Elles sont plus ou moins lourdes en fonction de l'importance de l'évolution souhaitée.

Rares sont les cas où il est possible de recourir à la **procédure de modification** du POS/PLU dès lors que la modification destinée à autoriser les installations photovoltaïques au sol en zone agricole ou en zone naturelle **est considérée comme une « réduction de la zone » au sens des articles L. 153-31 à L. 153-35⁶³ du Code de l'urbanisme, en raison de la superficie du projet et de ses effets sur l'usage du sol.**

En pratique, il est plus souvent nécessaire de recourir à la procédure de révision, normale ou allégée.

La **procédure de révision « allégée »** permet de procéder à la réduction d'une zone agricole ou naturelle, lorsque celle-ci ne porte pas atteinte aux orientations définies par les documents du POS/PLU⁶⁴.

La procédure de révision allégée comporte la réalisation obligatoire d'une concertation avec le public et d'une enquête publique, ainsi que d'une consultation des personnes publiques (notamment les organismes en charge de la protection de l'environnement, de l'agriculture telle que la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)).

Le juge a eu l'occasion de valider le recours à une telle procédure⁶⁵ pour permettre l'implantation d'un parc photovoltaïque au sol.

En pratique, la durée des procédures de modification et de révision allégée est moins longue (**de 6 à 9 mois environ**) que celle d'une révision normale (supérieure à un an).

Quelle que soit la procédure choisie, il est possible de déposer une demande de permis de construire alors même que la procédure d'évolution du POS/PLU serait en cours, afin que l'instruction des deux procédures avancent en parallèle. Dans ce cas, le permis de construire ne peut être délivré qu'à compter de l'entrée en vigueur du document d'urbanisme.

II.3. Des règles nationales s'appliquant à des zones spécifiques

Les montagnes et les littoraux sont perçus comme des espaces sensibles. Ils bénéficient d'une protection juridique par les lois dites « Montagne⁶⁶ » (cf point 2.3.1. ci-dessous) et « Littoral⁶⁷ » (cf. point 2.3.2.) qui ont été codifiées dans le Code de l'urbanisme.

Ces règles s'imposent aux documents d'urbanisme locaux ainsi qu'aux autorisations d'urbanisme. Ainsi, un projet de construction qui respecterait les autres règles d'urbanisme mais ne serait pas conforme à ces lois ne pourra aboutir.

⁶³ Ancien article L. 123-13

⁶⁴ Articles L. 153-34 et L. 153-35 du Code de l'urbanisme

⁶⁵ CAA Bordeaux, 4 avril 2013, *Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais*, n° 12BX00153 : pour une révision simplifiée

⁶⁶ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne codifiée aux articles L. 122-1 et suivants et R. 122-1 et suivants du Code de l'urbanisme

⁶⁷ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral



II.3.1. La loi « Montagne »

Dans les zones concernées par la « la loi Montagne », **l'urbanisation doit**, en principe, **être réalisée en continuité avec l'urbanisation existante**⁶⁸.

Par exception, il est possible de construire « en discontinuité » des installations et des équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées. Toutefois et à la différence de l'éolien, si le juge administratif a précisé qu'une centrale PV au sol est un équipement public au sens de ces dispositions⁶⁹, il a considéré qu'un projet de centrale PV au sol n'est pas incompatible avec le voisinage des zones habitées⁷⁰. Cette exception n'est donc pas utilisable pour réaliser un projet PV au sol.

Par conséquent, une zone catégorisée « Montagne » n'est pas favorable à la réalisation d'une centrale PV au sol, sauf si elle est implantée en continuité immédiate avec l'urbanisation existante.

Une autre possibilité doit être envisagée puisque le principe d'urbanisation en continuité est également écarté lorsque qu'un SCOT et/ou un PLU comporte une étude spécifique, prévue à l'article L. 122-7 du Code de l'urbanisme, justifiant qu'il soit dérogé à cette règle.

Il convient de porter une attention particulière à la rédaction de cette étude, qui devra démontrer « *qu'en fonction des spécificités locales* » le projet « *est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières* » et avec « *la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel* ». Cette étude devra être soumise à l'avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites, dont l'avis est joint au dossier de l'enquête publique.

II.3.2. La loi « Littoral »

Les articles L. 121-1 du Code de l'urbanisme et L. 321-2 du Code de l'environnement identifient deux types de communes⁷¹ dans lesquelles la loi « Littoral » et le **principe d'urbanisation en continuité** s'appliquent⁷². Contrairement à la loi « Montagne », et à la différence de l'éolien, il n'y a aucune dérogation à ce principe [d'urbanisation en continuité] en zone littorale⁷³.

L'ensemble du territoire des dites communes est soumis à ce principe, y compris les zones éloignées du rivage⁷⁴. De plus, s'agissant des centrales PV au sol, le Conseil d'Etat a expressément considéré l'implantation de panneaux solaires comme une « *extension de l'urbanisation* »⁷⁵, soumise par conséquent au principe d'urbanisation en continuité des agglomérations et villages existants. Ainsi, le juge a annulé un permis de construire portant sur une centrale PV au sol située sur le territoire d'une commune littorale mais à « *11 km de la façade littorale* »⁷⁶.

⁶⁸ Article L. 122-5 du Code de l'urbanisme : La loi protège en outre certains espaces sensibles propres à la montagne, où il ne sera pas possible d'implanter une centrale photovoltaïque au sol

⁶⁹ TA Toulon, 1er décembre 2011, Association de défense de l'environnement et du patrimoine forestier, n°0901233

⁷⁰ TA Marseille, 2 avril 2012, Comité de sauvegarde du site de Clarency Valensole, n°0900689 ; voir aussi, CAA, 20 mars 2014, *Comité de sauvegarde du site de Clarency Valensole*, n°12MA02078 ; Conseil d'Etat, 7 octobre 2015, *Comité de sauvegarde du site de Clarency Valensole*, n°380468 ; CAA Marseille, 9 février 2015, *Commune d'Ampus*, n°12MA00307

⁷¹ Riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ; riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux ; et communes proches des précédentes lorsqu'elles participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. La liste de ces communes a été fixée par un décret pris en Conseil d'Etat : le décret 2004-311 du 29 mars 2004 codifié aux articles R. 2111-5 à 14 du CGPPP et R. 321-1 du Code de l'environnement

⁷² Article L. 121-8 du Code de l'urbanisme depuis le 01/01/2016

⁷³ A l'inverse par exemple des éoliennes, ou des constructions liées aux activités agricoles ou forestières, conformément aux articles L. 121-10 et L. 121-12 du Code de l'urbanisme. Deux amendements au projet de loi ELAN (n° CE636 et CE2478), adoptés en commission, prévoyaient d'élargir le champ d'application de la dérogation précitée aux centrales PV. Toutefois, ces amendements ont été retirés par l'Assemblée à l'occasion des débats en séance publique. L'absence de dérogation textuelle pour les centrales PV est ainsi confirmée

⁷⁴ Article L. 121-8 du Code de l'urbanisme ; voir aussi CE, 27 septembre 2006, *Commune du Lavandou*, n°275924

⁷⁵ CE, 28 juillet 2017, n° 397783 ; CAA Bordeaux, 17 octobre 2017, n°15BX01693

⁷⁶ TA Bordeaux, 7 mai 2015, *SEPANSO Gironde*, n° 1302427 et 1302482 confirmé par CAA Bordeaux 17 octobre 2017, 15BX01693



Dans les espaces dits « proches du rivage » ou des rives des plans d'eau intérieurs, s'applique en outre l'exigence de « **l'extension limitée de l'urbanisation** » est possible⁷⁷.

Le juge administratif a validé un projet de centrale PV au sol en considérant, d'une part, qu'elle était réalisée en « *continuité avec les bâtiments industriels de l'usine sucrière du Galion au Sud et au Nord* » et, d'autre part, qu'il s'agissait d'une « *urbanisation limitée* » puisque la superficie des bâtiments était réduite à 150 m² et que les implantations de supports de panneaux avaient un caractère réversible⁷⁸.

Enfin, dans une zone de 100 mètres près du littoral, toute construction, en dehors des espaces urbanisés, est, en principe, interdite⁷⁹.

La loi « Littoral » est ainsi directement opposable à tout projet de construction de centrale photovoltaïque, y compris lorsqu'un PLU ou un POS autorise cette construction⁸⁰. **Elle ne permet qu'à titre exceptionnel d'accueillir une centrale PV au sol**, si la surface occupée est limitée et proche d'une agglomération.

⁷⁷ Article L. 121-13 du Code d'urbanisme

⁷⁸ CAA Bordeaux, 4 avril 2013, *Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais*, n°12BX00153

⁷⁹ Article L. 121-16 du Code de l'urbanisme

⁸⁰ TA Montpellier, 24 février 2011, n°1002299



III. Le régime des autorisations individuelles : un régime partiellement unifié par l'autorisation environnementale

A titre liminaire, il convient de rappeler que les centrales photovoltaïques au sol ne sont pas soumises à autorisation au titre des installations classées pour l'environnement (ICPE) et ne bénéficient donc pas du régime de l'autorisation environnementale⁸¹.

Plusieurs autorisations sont nécessaires pour faire construire et exploiter une centrale photovoltaïque au sol, notamment un permis de construire (3.1.). Dans certains cas, une autorisation de défrichement (3.2.), une dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées (3.3.) et une autorisation ou déclaration au titre la loi sur l'eau (3.4.) sont également requises.

III.1. Une construction « ordinaire » nécessitant la délivrance d'un permis de construire

Le respect des règles d'urbanisme est contrôlé par la délivrance d'une autorisation d'occupation des sols. Le permis de construire peut être soumis à trois régimes différents en fonction de critères définis règlementairement (3.1.1).

En revanche, l'identification de l'autorité compétente pour délivrer un permis de construire est différente selon que l'installation PV projetée ait vocation à l'autoconsommation ou non (3.1.2.).

Selon les cas, le projet d'installation PV au sol sera soumis à une évaluation environnementale, systématique ou au cas par cas (3.1.2.).

III.1.1. Deux situations, trois régimes

Le décret n° 2009-1414 du 19 novembre 2009 a modifié le code de l'urbanisme et a introduit des dispositions spécifiques aux « ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire installés sur le sol ».

Le régime applicable est différent selon la localisation du projet, sa hauteur et sa puissance. Des trois régimes, celui de l'autorisation est le plus contraignant pour le développeur de projets et il exige la réalisation d'une évaluation environnementale (voir « Focus : La réalisation d'une étude d'impact et l'organisation d'une enquête publique »).

Le tableau ci-dessous précise la manière dont sont mises en œuvre lesdits critères :

	Absence de formalité	Déclaration préalable	Permis de construire
Projets hors zones particulières⁸²	<u>Puissance</u> : < 3 kW _c et <u>Hauteur au sol</u> : < 1m80 ⁸³	<u>Puissance</u> : < 3 kW _c et <u>Hauteur au sol</u> : > 1m80 ou : <u>Puissance</u> : 3 - 250 kW _c ⁸⁴	<u>Puissance</u> : > 250 kW _c ⁸⁵
Projets en zones particulières⁸⁶	Jamais	<u>Puissance</u> : < 3 kW _c	<u>Puissance</u> : ≥ 3 kW _c

Tableau 1 : Les différents régimes de permis de construire des centrales PV au sol en France

⁸¹ Généralisée depuis le 1er mars 2017 par l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, et de deux de ses décrets d'application du 26 janvier 2017 (décret n° 2017-81 et le décret n° 2017-82), codifiée à l'article L.181-2 code de l'Environnement

⁸² Article R.421-9 du Code de l'urbanisme

⁸³ R. 421-2, c du Code de l'urbanisme

⁸⁴ Article R. 421-9 h du Code de l'urbanisme

⁸⁵ Article R. 421-1 du Code de l'urbanisme

⁸⁶ Article R. 421-11, I, b, du Code de l'Urbanisme

Dans le régime de la déclaration préalable, lorsque le pétitionnaire dépose sa demande en mairie et que cette dernière ne s'y oppose pas, explicitement ou tacitement, il pourra réaliser ses travaux.

Dans le régime de l'autorisation, le pétitionnaire ne pourra réaliser ses travaux qu'à compter de la délivrance de la dite autorisation.

III.1.2. Une autorité compétente différente en fonction du projet concerné

Lorsque l'installation est destinée à **injecter sur le réseau**, c'est-à-dire, que l'énergie produite n'aura pas pour destinataire principal le demandeur du permis⁸⁷, **le préfet constitue l'autorité compétente** pour délivrer le permis de construire ou s'opposer à une déclaration préalable.

C'est le cas des centrales solaires au sol « classiques ». Le juge administratif a précisé que l'énergie produite par une centrale photovoltaïque n'est pas destinée à une utilisation directe⁸⁸.

Pour les **installations dont l'électricité produite n'est pas injectée sur le réseau (en autoconsommation)** ou pour les installations accessoires à une construction n'étant pas un ouvrage de production d'électricité⁸⁹, **l'autorité compétente est le maire**.

Il s'agit par exemple des serres photovoltaïques⁹⁰ ou des ombrières, selon les cas. En effet, le juge administratif a considéré que l'édification d'ombrières « *dans lesquelles sont intégrées des panneaux photovoltaïques d'une taille de 200 mètres par 20 mètres intégrant 7 500 panneaux solaires chacune excèdent, à l'évidence, les seuls besoins des requérants et relève, compte tenu du caractère indivisible du projet et de son ampleur* » « *des ouvrages de production d'énergie, pour lesquels le préfet est seul compétent* »⁹¹.

III.1.3. L'évaluation environnementale

Les ouvrages de production d'électricité à partir **d'énergie solaire installés sur le sol sont soumis à évaluation environnementale lorsque leur puissance est égale ou supérieure à 250 kWc**⁹². L'évaluation environnementale, constituée **de l'élaboration d'une** étude d'impact et d'une enquête publique, régie par le Code de l'environnement⁹³, permet d'apprécier l'incidence du projet sur l'environnement.

L'article R. 122-5 du Code de l'environnement cite les pièces que doit obligatoirement comporter une étude d'impact. Ces pièces doivent offrir une description du projet et de son insertion environnementale comme urbanistique. Elle peut également contenir des propositions de mesures de réduction ou de compensation des effets négatifs sur l'environnement ou la santé.

L'étude d'impact doit être transmise pour avis à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement, dénommée autorité environnementale⁹⁴. Elle est également mise à disposition du public.

⁸⁷ Article R. 422-2, b du Code de l'Urbanisme ; TA Limoges, 27 octobre 2011, 1000027

⁸⁸ CAA Marseille, ord., 18 janv. 2011, *Commune d'Ajaccio*, n°10MA03676

⁸⁹ Article R. 422-2-1 du Code de l'urbanisme

⁹⁰ CAA Bordeaux, 14 novembre 2013, *FPV La Broue*, n°12BX00465 ; voir aussi CAA Lyon, 18 mars 2014, *SAS Prodsolar*, n°13LY02495 (cet arrêt précise que les serres ne sont pas du PV au sol)

⁹¹ TA Montpellier, 24 mai 2012, *M. S.*, n°1002232

⁹² Article R. 122-2 de l'environnement, annexe, 30

⁹³ Articles L. 122-1 et R. 122-1 et suivants du Code de l'environnement ; voir aussi l'article 3 de la Charte de l'environnement et la directive 85/337/CE du 27 juin 1985 refondue par la Directive 2011/92/UE

⁹⁴ Articles L. 122-1, V, R. 122-6 et R. 122-7 du Code de l'environnement (CE, 6 décembre 2017, 400559 : Le 1° de l'article 1er du décret 28 avril 2016 est annulé en tant qu'il maintient, au IV de l'article R. 122-6 du code de l'environnement, la désignation du préfet de région en qualité d'autorité compétente de l'Etat en matière d'environnement. Un nouveau décret désignant la MRAE (mission régionale de l'autorité environnementale) en tant que nouvelle autorité environnementale devrait être publié fin 2018

Un guide de l'étude d'impact pour les installations PV au sol a été publié par le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, du Transport et du Logement en 2011⁹⁵.

La réalisation d'une étude d'impact entraîne l'obligation de procéder à une enquête publique, régie par le Code de l'environnement⁹⁶.

Son but est d'informer le public ainsi que de recueillir ses observations et propositions qui doivent être prises en compte par le maître d'ouvrage et l'autorité compétente pour autoriser la construction de la centrale solaire au sol⁹⁷.

Par conséquent, **l'enquête publique fait l'objet de mesures de publicités dont notamment un affichage en mairie et des publications dans des journaux**⁹⁸. L'enquête est menée, selon son importance, par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête. D'une durée minimale de 30 jours, elle peut faire l'objet d'une prolongation décidée par le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête⁹⁹.

A l'issue de l'enquête publique, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit son rapport et rend des conclusions motivées rendus publics¹⁰⁰. Ces documents ont pour objet d'éclairer l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire ainsi que le public.

Focus : La réalisation d'une étude d'impact et l'organisation d'une enquête publique : des garanties pour la bonne information de l'Administration et du public

Il est possible pour le pétitionnaire de demander à l'autorité compétente de rendre un avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact¹⁰¹. Cet avis comporte tout renseignement ou élément qu'elle juge utile de porter à la connaissance du maître d'ouvrage, notamment sur les zonages applicables au projet. L'autorité compétente indique notamment la nécessité d'étudier, le cas échéant, les incidences notables du projet sur l'environnement d'un autre Etat¹⁰².

En tout état de cause, le contenu de l'étude d'impact doit être proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet d'une part, et aux incidences prévisibles du projet sur la zone en question, d'autre part¹⁰³.

L'insuffisance de l'étude d'impact est sanctionnée par le juge administratif. Toutefois, ce dernier n'annule l'autorisation qui a donné lieu à cette étude (la plupart du temps, il s'agit du permis de construire) que si les inexactitudes, omissions ou insuffisances de l'étude d'impact ont pu avoir pour « *effet de nuire à l'information complète de la population ou ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative* »¹⁰⁴.

Le juge a par exemple considéré comme suffisante l'étude d'impact qui :

- analyse précisément l'état initial du site et de l'environnement ainsi que les impacts du projet d'implantation sur le milieu naturel, et plus particulièrement sur les habitats naturels et les espèces protégées, et, qui détaille les mesures envisagées pour réduire ou compenser les atteintes à l'environnement du projet¹⁰⁵ ;
- justifie les raisons du choix du site ; et qui indique également que plusieurs sites potentiels d'accueil du projet ont été recherchés et précise les raisons pour lesquelles aucun de ces sites n'était adapté. L'étude n'avait donc pas à justifier l'absence de recherche d'autres sites d'implantation¹⁰⁶ ;

⁹⁵ http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Installations-photovolt-au-sol_guide_DEF_19-04-11.pdf

⁹⁶ Articles L. 123-1 et R.123-1 et suivants et R. 181-36 du Code de l'environnement

⁹⁷ Article L. 123-1 du Code de l'environnement

⁹⁸ Article R. 123-11 du Code de l'environnement

⁹⁹ Articles L. 123-9 du Code de l'environnement

¹⁰⁰ Articles L. 123-15 et R. 123-19 du Code de l'environnement

¹⁰¹ Articles L. 122-1-2 du code de l'environnement

¹⁰² Article R. 122-4 du code de l'environnement

¹⁰³ R. 122-5, I du Code de l'environnement

¹⁰⁴ CE, 14 octobre 2011, *OCREAL*, n°323257

¹⁰⁵ CAA Nancy, 12 juin 2014, *Communauté de communes du Pays de Lure*, n°13NC00244

¹⁰⁶ CAA Nancy, 12 juin 2014, *Communauté de communes du Pays de Lure*, n°13NC00244



- expose les méthodes utilisées et les difficultés rencontrées ; alors même que cette étude ne comportait pas elle-même la présentation de l'ensemble des éléments techniques relatifs aux méthodes utilisées pour évaluer les effets du projet sur l'environnement¹⁰⁷ ;

Il a au contraire jugée insuffisante l'étude d'impact :

- dont les éléments complémentaires produits par le pétitionnaire, sans avoir été préalablement communiqués à l'autorité environnementale, auraient été destinés à combler des lacunes de l'étude d'impact d'une importance telle que l'autorité environnementale n'aurait pu, en leur absence, rendre un avis sur la demande d'autorisation, en ce qui concerne ses effets sur l'environnement¹⁰⁸ ;

- qui prive le public d'une information essentielle sur les incidences du projet sur l'environnement en ne joignant pas au dossier une expertise satisfaisante sur le niveau de toxicité des fines en place et de leur effet sur l'environnement¹⁰⁹.

III.2. L'autorisation de défrichement

Constitue un défrichement « *toute opération volontaire ayant pour effet de détruire l'état boisé d'un terrain et de mettre fin à sa destination forestière* ». Il s'agit, selon l'administration, d'une opération comportant une coupe rase des arbres avec destruction des souches et changement d'affectation du sol¹¹⁰.

La réglementation du défrichement s'applique notamment aux bois et forêts des particuliers ainsi qu'à ceux des forêts des collectivités territoriales¹¹¹. En revanche, elle ne s'applique pas aux forêts domaniales de l'Etat qui sont régies par les règles de la domanialité publique¹¹².

Une autorisation doit, en principe, être délivrée préalablement à toute opération de défrichement¹¹³.

Quatre types d'opérations sont toutefois exemptés de demande¹¹⁴, notamment celles relatives à des bois et forêts de superficie inférieure à un seuil compris entre 0,5 et 4 hectares¹¹⁵.

La demande de défrichement doit être adressée par le propriétaire des terrains ou son mandataire au préfet du département¹¹⁶. Elle doit être accompagnée d'un dossier dont le contenu est fixé à l'article R. 341-1 du Code forestier. Un accusé de réception est obligatoirement délivré¹¹⁷.

Un régime spécifique s'applique aux bois des collectivités territoriales et des autres personnes morales. Dans ce cas, le dossier devra comporter une délibération du conseil municipal (ou de l'organisme propriétaire des terrains) autorisant le maire (ou le président de l'organisme) à déposer une demande d'autorisation de défrichement.

Pour les forêts relevant du régime forestier, la demande est principalement constituée de documents produits par l'Office national des forêts (ONF) (analyse technique, étude d'impact, etc.¹¹⁸). L'ONF rend un avis lors de l'instruction de la demande¹¹⁹.

¹⁰⁷ CAA Bordeaux, 4 avril 2013, *Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais*, n° 12BX00153

¹⁰⁸ CE, 28 juin 2017, n°400009

¹⁰⁹ TA Nantes, 17 juin 2016, 15NT00801

¹¹⁰ Circulaire du 28 mai 2013, référence : DGPAAT/SDFB/C2013-3060, voir aussi l'article L. 341-1 du Code forestier

¹¹¹ Article L. 211-1,2° et L. 214-3 du Code forestier

¹¹² Code général de propriété des personnes publiques ; voir aussi la circulaire du 28 mai 2013, référence : DGPAAT/SDFB/C2013-3060

¹¹³ Article L. 341-3 du Code forestier

¹¹⁴ Article L. 342-1 du Code forestier

¹¹⁵ Fixé par département ou partie de département par le préfet, sauf s'ils font partie d'un autre bois dont la superficie ajoutée à la leur atteint ou dépasse ce seuil

¹¹⁶ CE, 10 juin 1994, *Commune d'Aygue Morte-les-Graves*, n°118652

¹¹⁷ Article L. 112-3 du Code des relations entre le public et l'administration. Il indique la date de réception de la demande, la désignation, l'adresse postale et le cas échéant électronique, ainsi que le numéro de téléphone du service chargé du dossier (article L. 12-5 du même Code)

¹¹⁸ Article R. 341-1 et suivants du Code forestier

¹¹⁹ Articles R.214-30 et suivants du Code forestier ; Article R. 181-31 du Code de l'environnement



Une étude d'impact ainsi qu'une enquête publique sont nécessaires dans les cas suivants :

	Superficie inférieure à 10 hectares (ha)	à Superficie comprise entre 10 ha et 24,99 ha	Superficie supérieure ou égale à 25 ha
Étude d'impact	Au cas-par-cas, décidée par l'Autorité environnementale. En cas de non- nécessité d'étude d'impact, l'autorité environnementale délivre une attestation indiquant que le défrichement n'est pas soumis à étude d'impact ¹²⁰		Systématique
Enquête publique	Pas d'enquête publique ¹²¹ Procédure de participation du public par voie électronique, si étude d'impact ¹²²	Oui, si étude d'impact	Systématique

Tableau 2 : Critères de réalisation d'une étude d'impact et d'une enquête publique

L'avis de l'Office national des forêts est joint à l'enquête publique pour les forêts soumises au Code forestier.

Une décision tacite naît, en cas d'absence de réponse du préfet dans les délais fixés ci-dessous :

Projet	Délai	Sens de la décision implicite
Projet non soumis à enquête publique	2 mois à compter de la réception du dossier complet ou 6 mois à 9 mois lorsqu'une reconnaissance du terrain est nécessaire ¹²³	Autorisation
Projet concernant les bois des collectivités territoriales et ceux des autres personnes morales	2 mois à compter de la réception du dossier complet ou 6 mois à 9 mois lorsqu'une reconnaissance du terrain est nécessaire ¹²⁴	Refus d'autorisation ¹²⁵
Projet soumis à enquête publique	Délai de 6 mois à compter de la réception du dossier complet ¹²⁶	Refus d'autorisation

Tableau 3 : Délais de décision tacite pour les autorisations de défrichement

Le préfet fixe par arrêté les travaux dont devra s'acquitter tout bénéficiaire d'une autorisation tacite de défrichement, ainsi que la base de calcul et le montant de l'indemnité équivalente qu'il devra acquitter à défaut de réaliser ces travaux¹²⁷.

Des motifs limitativement prévus par le Code forestier peuvent aboutir à un refus d'autorisation¹²⁸.

Ainsi, tout défrichement en « espace boisé classé » défini par le POS/PLU est interdit¹²⁹. La décision de refus doit être motivée¹³⁰.

La durée de validité d'une autorisation de défrichement est de 5 ans, sauf prorogation dans une limite globale de 5 ans soumise à conditions¹³¹.

¹²⁰ Article R. 122-2, annexe, 47° du Code de l'environnement

¹²¹ Article R.123-1, II 5° du Code de l'environnement

¹²² Article L. 123-19, I, 1° du Code de l'environnement

¹²³ Article R. 341-4 du Code forestier

¹²⁴ Articles R. 341-4 et R. 214-30 et suivants du Code forestier

¹²⁵ Article R. 341-7 du Code forestier

¹²⁶ Article R. 341-6 et 341-7 du Code forestier

¹²⁷ Article R. 341-4 du Code forestier

¹²⁸ Article L. 341-5 du Code forestier

¹²⁹ Article L. 113-2 du Code de l'urbanisme

¹³⁰ CE, 19 novembre 1999, *Consorts Dain*, n°190676



La préservation des espaces boisés implique que des mesures de compensation puissent être mises en œuvre. A ce titre, le préfet peut subordonner l'autorisation de défrichement à la réalisation :

- de travaux de reboisement correspondant à la surface défrichée, assortie, le cas échéant, d'un coefficient multiplicateur compris entre 1 et 5 en fonction du rôle économique, écologique et social des bois objets du défrichement ;
- d'autres travaux d'amélioration sylvicoles d'un montant équivalent¹³².

Toutefois, le juge admet la validité d'une autorisation de défrichement qui comporte une « zone précise et un calendrier précis » alors même « que le choix des parcelles à reboiser et des essences forestières se fera en concertation avec les services de l'Etat chargés des forêts »¹³³.

III.3. La demande de dérogation pour les espèces protégées

Certaines espèces et leur habitat sont protégés juridiquement par des traités, des directives européennes¹³⁴ et le Code de l'environnement¹³⁵. Il est interdit d'y porter atteinte sauf exception(s).

Ainsi, il est possible de former une demande de dérogation pour les espèces protégées (DDEP) dans les conditions prévues par le code de l'environnement et l'arrêté du 19 février 2007¹³⁶.

La demande doit être adressée au préfet autorité compétente, sauf exception¹³⁷.

Cette dérogation ne peut être accordée que si les trois conditions cumulatives suivantes sont respectées :

- il n'existe pas d'autre solution satisfaisante ;
- la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable¹³⁸, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle¹³⁹ ;
- une raison impérative d'intérêt public majeur.

La décision accordant la dérogation doit donc être motivée.

Dans le cadre du projet de construction d'une centrale photovoltaïque, la Cour administrative d'appel de Marseille a ainsi considéré qu'était illégal un arrêté qui ne mentionne ni en quoi la dérogation accordée répondrait à des raisons impératives d'intérêt public majeur ou à des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement, ni dans quelle mesure aucune autre solution satisfaisante ne serait susceptible d'être mise en œuvre, notamment en ce qui concerne le choix de détruire plutôt que de déplacer certaines espèces de reptiles protégées¹⁴⁰.

¹³¹ Article D. 341-7-1 du Code forestier

¹³² Article L. 341-6 du Code forestier

¹³³ CE, 14 octobre 2015, *Comité de défense du bois des Rochottes et de ses riverains*, n°369995

¹³⁴ Notamment la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 modifiée par la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages

¹³⁵ Articles L.411-1A et R. 411-1 et suivants du Code de l'environnement

¹³⁶ Arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 du Code de l'environnement portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées

¹³⁷ Articles R. 411-6 et suivants du Code de l'environnement

¹³⁸ Qui « peut être décrit comme une situation dans laquelle un type d'habitat ou une espèce se porte suffisamment bien en termes qualitatifs et quantitatifs, et a de bonnes chances de continuer sur cette voie. » (Document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive « Habitats » 92/43/CEE, février 2007, page 10)

¹³⁹ Article L. 411-2 du Code de l'environnement

¹⁴⁰ CAA de MARSEILLE, 9 juin 2015, *LPO PACA*, 13MA00788. Cette JP a également précisé que DEP est une dérogation au sens de l'article 2 de la loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public. Elle doit donc comporter une motivation suffisante



Le délai d'instruction de la demande est de 4 mois mais il est habituel en pratique de prévoir un délai d'un an. Le silence gardé par l'autorité administrative compétente vaut décision de rejet¹⁴¹.

En revanche, si la demande est complète et les conditions sont réunies, la dérogation peut être accordée par arrêté motivé¹⁴², après avis du Conseil national de protection de la nature (CNP) ¹⁴³. Elle précise les conditions d'exécution de l'opération concernée¹⁴⁴ et peut être suspendue ou révoquée si les conditions fixées ne sont pas respectées¹⁴⁵.

Elle est accordée pour une durée limitée mais renouvelable¹⁴⁶.

Dans certains cas, les arrêtés sont délivrés uniquement pour la réalisation des travaux¹⁴⁷. Dans ces hypothèses, la réalisation des travaux est interdite pendant les périodes de reproduction et/ou de floraison. Il est souvent prévu le passage d'un écologue avant le démarrage du chantier et la transmission du planning à la DREAL au préalable. Dans d'autres cas, les arrêtés portent tant sur la phase de travaux que d'exploitation¹⁴⁸. L'arrêté de dérogation peut enfin ne porter que sur la phase d'exploitation¹⁴⁹.

Les listes des espèces protégées concernées par le projet ainsi que les prescriptions prévues par l'arrêté initial peuvent être complétées au cours des travaux ou de l'exploitation, en fonction par exemple de la découverte éventuelle de nouvelles espèces.

Certains arrêtés prévoient dès l'origine la possibilité de modifier la liste des espèces figurant sur le terrain du projet, en cas de découverte de nouvelles espèces protégées¹⁵⁰.

S'agissant des espèces sur lesquelles porte la dérogation, certains arrêtés précisent un nombre ou un nombre maximum d'individus auquel il est possible de porter atteinte. Il est toutefois fréquent que l'arrêté liste seulement le nom des espèces concernées et en indiquant que leur nombre est non quantifiable ou indéterminé¹⁵¹, ce qui est validé par la jurisprudence.

Le juge administratif applique le principe de l'indépendance des législations, principe selon lequel la conformité d'une autorisation délivrée au titre d'une législation n'est étudiée qu'au regard de cette législation. Ainsi, la jurispru-

¹⁴¹ Article R. 411-6 du Code de l'environnement

¹⁴² CAA de MARSEILLE, 9 juin 2015, *LPO PACA*, 13MA00788. Cette JP a également précisé qu'une DEP est une dérogation au sens de l'article 2 de la loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public

¹⁴³ Article R. 411-2 et R.181-28 du Code de l'environnement

¹⁴⁴ Article R. 411-11 du Code de l'environnement

¹⁴⁵ Article R. 411-12 du Code de l'environnement

¹⁴⁶ Article R. 411-10 du Code de l'environnement

¹⁴⁷ Arrêté du préfet du Finistère du 30 janvier 2015 pour la création d'une installation de production d'électricité à Landivisiau par la Compagnie électrique de Bretagne ; arrêté du 25 septembre 2012 du préfet de la Région Aquitaine délivré à a société Naujac Energie Solaire pour le Parc photovoltaïque de Naujac-sur-Mer

¹⁴⁸ Arrêté interpréfectoral du 24 février 2012 pour la ligne ferroviaire à grande vitesse Sud Europe Atlantique délivré à la société LISEA et arrêté n° 2012/DRIEE/132 du préfet de l'Essonne en date du 21 décembre 2012 dans le cadre de l'aménagement du quartier de l'école Polytechnique à Palaiseau

¹⁴⁹ Arrêté n° SRE/BBIO/UEP/2014/06/06 du Préfet de l'Eure du 10 juillet 2014 portant dérogation à l'article L. 411-1 du code de l'environnement pour prélèvement, utilisation et destruction de spécimen végétal protégé et destruction d'habitats d'espèce végétale protégées pour l'exploitation de la carrière CEMEX

¹⁵⁰ Par exemple, l'article 4 de l'arrêté de DDEP du préfet de l'Eure pour l'exploitation d'une carrière délivré le 11 juillet 2013 à la société Carrière et Ballastières de Normandie et l'article 4 de l'arrêté n° 2013354-0009 du préfet de la Loire-Atlantique pour la réalisation de la plateforme de l'aéroport du Grand Ouest (ND des Landes) en date du 20 décembre 2013

¹⁵¹ Exemples : Arrêté interpréfectoral 24 février 2012 portant dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces et d'habitats d'espèces animales protégées et de destruction d'espèces végétales protégées dans le cadre de la LGV SEA ; arrêté n° SRE/UEP/2014/10/01 du Préfet de l'Eure du 9 octobre 2014 portant dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces et d'habitats d'espèces animales protégées et de destruction d'espèces végétales protégées dans le cadre de la construction d'un bâtiment à usage industriel ; Arrêté du 30 janvier 2015 du Préfet du Finistère de dérogation à l'article L. 411-1 du code de l'environnement pour la création d'une installation de production d'électricité

dence administrative considère que l'autorisation de dérogation pour les espèces protégées et le permis de construire sont accordés en vertu de législations distinctes et suivant des procédures indépendantes¹⁵².

Toutefois, le juge administratif a considéré que le dossier de demande de dérogation déposé après l'obtention d'un permis de construire ne pouvait « *suppléer les insuffisances de l'étude d'impact* » relatives à la présence d'espèces protégées sur le site¹⁵³.

En outre, le nouvel article L. 425-15 du code de l'urbanisme prévoit que, lorsque les travaux et constructions qui nécessitent l'obtention d'une dérogation pour les espèces protégées, le permis de construire « ne peut être mis en œuvre avant la délivrance de dérogation ».

Enfin, la méconnaissance de la réglementation relative aux espèces protégées est pénalement réprimée¹⁵⁴. Une étude naturaliste, menée le plus en amont possible du projet¹⁵⁵, devra être conduite de manière approfondie pour apprécier la problématique « espèces protégées ».

III.4. Les formalités au titre de la loi sur l'eau

Les articles L. 214-1 et R. 214-1 et suivants du Code de l'environnement prévoient que sont soumis à autorisation ou déclaration les IOTA susceptibles d'avoir une influence sur les milieux aquatiques. Ces IOTA sont identifiées à l'article R. 214-1 du Code de l'environnement.

Les projets photovoltaïques peuvent être notamment concernés par deux rubriques de la nomenclature :

Nomenclature IOTA - Régime	Absence de formalités	Déclaration	Autorisation
Rubrique 2.1.5.0 Rejet d'eaux pluviales dans les eaux douces superficielles ou sur le sol ou dans le sous-sol	Si la surface totale du projet, augmentée de la surface correspondant à la partie du bassin versant naturel dont les écoulements sont interceptés par le projet : ≤ 1 hectare (ha)	de 1 ha à 20 ha (non inclus) ¹⁵⁶	≥ 20 ha.
Rubrique 3.3.1.0. Assèchement, mise en eau, imperméabilisation, remblais de zones humides ou de marais	Si la zone asséchée ou mise en eau : ≤ 0,1 ha	de 0,1 ha à 1 ha (non inclus)	≥ 1 ha.

Tableau 4 : Régimes d'autorisation au titre de la loi sur l'eau

Ainsi, les opérations de construction peuvent commencer :

- à tout moment si le projet n'est soumis à aucune formalité ;
- dès réception du récépissé de dépôt d'une déclaration pour les projets soumis à déclaration¹⁵⁷ ;
- dès la délivrance d'une autorisation pour les projets soumis à autorisation.

¹⁵² TA Strasbourg, 21 décembre 1992, *AJDA* 93, p.318 ; voir aussi TA Rennes, référé, 12 janvier 2012, n°1104801 ; CAA Nancy, 12 juin 2004, n°13NC00244 ; CAA Nantes, 4 mai 2010, n°09NT01343

¹⁵³ CAA Nantes, 13 juin 2014, n°13NY01147 concernant un recours contre un permis de construire un entrepôt avec locaux techniques

¹⁵⁴ Article L. 415-3 du Code de l'environnement

¹⁵⁵ Guide espèces protégées, aménagements et infrastructures, Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, 2012

¹⁵⁶ TA de Fort-de-France, 11 avril 2013, *ASSAUPAMAR*, n°1100462 : le juge administratif a validé une déclaration pour un projet de PV au sol qui interceptaient des écoulements sur une surface de 14,6 ha

¹⁵⁷ CAA Bordeaux, 24 juillet 2012, Société Energy Caraïbes, n°11BX01281



Il est recommandé de faire appel à un bureau d'études spécialisé pour déterminer si les travaux et l'installation projetés entrent ou non dans le champ d'application d'une rubrique de la loi sur l'eau.

Les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) soumis à *autorisation* au titre de la loi sur l'eau sont soumis depuis le 1^{er} mars 2017, à la procédure d'autorisation environnementale unique¹⁵⁸. Le dépôt de la demande et l'instruction sont ainsi centralisées, ce qui permet, en une seule fois, d'obtenir une autorisation globale prenant en compte l'ensemble des différentes législations applicables au projet. Le dossier de demande d'autorisation environnementale est adressé au préfet de département¹⁵⁹.

Si l'installation PV au sol nécessite une autorisation au titre de la loi sur l'eau, l'autorisation environnementale tiendra lieu également, le cas échéant, d'autorisation de défrichement et/ou de dérogation espèces protégées¹⁶⁰. Pour autant, le projet restera soumis aux dispositions de fond relatives au défrichement et/ou à la dérogation espèces protégées.

¹⁵⁸ Article L. 181-1 1° du Code de l'environnement

¹⁵⁹ Articles R. 181-2 e R. 181-12 du Code de l'environnement

¹⁶⁰ Article L. 181-2, I, 5° et 11° du Code de l'environnement

IV. Le droit électrique : la recomposition des mécanismes de soutien des centrales photovoltaïques au sol

IV.1. L'autorisation d'exploiter et la conformité au titre du droit électrique

IV.1.1. L'autorisation d'exploiter

Toute nouvelle installation est soumise à un régime d'autorisation d'exploiter (art. L. 311-1 du Code de l'énergie).

Une autorisation d'exploiter est imposée à toute installation photovoltaïque de puissance supérieure à 50 MW.

En revanche, les installations dont la puissance est inférieure ou égale à 50 MW sont réputées autorisées (art. L. 311-6 et art. R. 311-2 du Code de l'énergie). Aucune démarche administrative n'est nécessaire.

La puissance à prendre en compte est la somme des puissances actives maximales produites dans un même établissement¹⁶¹ et :

- injectées, directement ou indirectement, sur les réseaux publics d'électricité ;
- utilisées pour le fonctionnement des auxiliaires de l'installation de production concernée ;
- le cas échéant, utilisées pour la consommation propre du producteur concerné.

La demande d'autorisation d'exploiter est adressée au ministre chargé de l'Énergie (art. R. 311-5 du Code de l'énergie). Le délai d'instruction est de 4 mois et le silence du ministre à l'issue de ce délai équivaut à une décision de rejet (art. R. 311-7 du Code de l'énergie).

L'autorisation d'exploiter est nominative. En cas de changement d'exploitant et lorsque la puissance autorisée est supérieure à 50 MW, l'autorisation est transférée au nouvel exploitant par décision de l'autorité administrative¹⁶². Le transfert d'une autorisation d'exploiter pour une installation de puissance inférieure ou égale à 50 MW est, quant à lui, automatique et ne nécessite aucune démarche.

IV.1.2. Le contrôle de conformité électrique

Toute installation photovoltaïque de puissance inférieure à 250 kWc doit faire l'objet d'un contrôle de conformité électrique par le Consuel (Comité national pour la sécurité des usagers de l'électricité) avant sa mise en service. Les installations de puissance supérieure à 250 kWc doivent quant à elles fournir un certificat vierge de remarques délivré par le Consuel ou un vérificateur agréé.

Ce certificat doit être distingué du « certificat de conformité » prévu par l'article L.314-7-1 du Code de l'énergie par lequel un organisme agréé s'assure que, lors de leur mise en service puis périodiquement, l'installation a été construite ou fonctionne dans les conditions requises par la réglementation et les conditions prévues par le mécanisme de soutien dont elle bénéficie et en particulier conformément à la demande de complément de rémunération.

IV.2. Le raccordement au réseau

Les procédures d'accès au réseau public de distribution par un producteur d'électricité à partir de panneaux photovoltaïques varient selon la puissance de l'installation.

¹⁶¹ Article D. 311-3 du Code de l'énergie

¹⁶² Article L. 311-5-4 du Code de l'énergie

Pour une installation de puissance supérieure à 36 kVA, le dispositif de raccordement est le suivant :

- le producteur adresse au gestionnaire de réseau (Enedis¹⁶³) une demande de raccordement. Il doit connaître les caractéristiques précises de son installation (fiches de collecte), avoir obtenu l'autorisation d'urbanisme et en fournir une copie, avoir obtenu un certificat Kbis de l'entité juridique du producteur, disposer d'une attestation de financement du projet, désigner un Responsable d'équilibre ;
- une Convention de raccordement est établie, définissant les conditions techniques et financières de raccordement au réseau ;
- une Convention d'exploitation est établie, définissant les relations contractuelles entre le gestionnaire de réseau et l'utilisateur (limites de propriété et responsabilités) ;
- enfin, un contrat d'accès définissant les conditions d'accès au réseau est conclu.

Pour les installations de faible puissance raccordées en basse tension, les trois conventions sont regroupées en un seul document : le CRAE (contrat de raccordement, d'accès et d'exploitation).

Le raccordement d'une installation solaire au sol est réalisé dans le cadre des schémas de raccordement.

Les Schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR) constituent l'un des instruments de planification du développement des énergies renouvelables. Institués par la loi dite « Grenelle II »¹⁶⁴, ils définissent les ouvrages de raccordement au réseau à créer ou à renforcer afin d'évacuer l'électricité produite à partir de sources renouvelables et atteindre les objectifs fixés par les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE).

Leur objectif est de mutualiser tout ou partie du coût de raccordement entre les différents producteurs au sein d'une même région administrative.

Ils doivent être élaborés par RTE¹⁶⁵ en accord avec les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité (GRD) concernés, dans un délai de six mois suivant l'approbation des SRCAE.

Ces schémas comportent essentiellement :

- les travaux de développement, détaillés par ouvrages, nécessaires pour atteindre les objectifs du SRCAE en distinguant les travaux de création des travaux de renforcement ;
- la capacité réservée pour l'accueil de la production d'électricité d'origine renouvelable, au niveau global, ainsi que la capacité d'accueil par poste ;
- le coût prévisionnel des ouvrages à créer, détaillé par ouvrage ;
- le calendrier prévisionnel des études à réaliser et procédures à suivre pour la réalisation des travaux.

Ces schémas permettent de réserver de la capacité d'accueil pendant une période de dix ans au bénéfice des énergies renouvelables. En contrepartie, les installations de production d'énergies renouvelables concernées devront financer la création de capacité d'accueil prévue dans le cadre du S3REnR. Cette contribution financière prend la forme d'une quote-part, proportionnelle à la puissance installée.

¹⁶³ Ou les distributeurs non nationalisés (DNN)

¹⁶⁴ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010

¹⁶⁵ Réseau de transport d'électricité



Focus : Les conventions d'expérimentation

Depuis la loi n°2018-727 du 10 août 2018, pour un Etat au service d'une société de confiance, l'article L. 342-2 du Code de l'énergie dispose :

« Le producteur, ou le consommateur, peut faire exécuter, à ses frais et sous sa responsabilité, les travaux de raccordement sur les ouvrages dédiés à son installation par des entreprises agréées par le maître d'ouvrage mentionné à l'article L. 342-7 ou à l'article L. 342-8 et selon les dispositions d'un cahier des charges établi par ce maître d'ouvrage sur la base de modèles publiés par ce dernier. La mise en service de l'ouvrage est conditionnée à sa réception par le maître d'ouvrage ».

Cet article élargit la possibilité pour un producteur d'électricité renouvelable de réaliser les travaux de raccordement externe (jusqu'au réseau public de distribution ou de transport).

Il suppose de conclure une convention d'expérimentation avec le gestionnaire du réseau de distribution (Enedis) ou de transport (RTE). Cette convention prévoit la réalisation des travaux aux frais et sous la responsabilité de l'utilisateur du réseau, par des entreprises agréées par le maître d'ouvrage (gestionnaire) et est accompagnée d'un cahier des charges établi par le gestionnaire.

En permettant à tous les utilisateurs de réseaux de faire jouer la concurrence pour leurs travaux de raccordement, une telle mesure devrait permettre d'améliorer le service rendu, tant en termes de coûts et de délais que de relation client.

IV.3. La nouvelle architecture des mécanismes de soutien

IV.3.1. Les mécanismes de soutien

Les nouvelles lignes directrices de la Commission Européenne concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement et à l'énergie du 28 juin 2014¹⁶⁶ recomposent les mécanismes de soutien aux énergies renouvelables. Compte tenu de la compétitivité croissante des énergies renouvelables, notamment de l'énergie photovoltaïque, ces nouvelles lignes directrices ont pour but d'intégrer progressivement les énergies renouvelables au marché.

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), du 17 août 2015, transpose les mécanismes prévus dans celles-ci¹⁶⁷. Il existe désormais deux dispositifs de soutien financier aux énergies renouvelables (obligation d'achat ou complément de rémunération) et deux modes d'attribution (guichet ouvert ou appel d'offres).

Depuis l'entrée en vigueur du décret n°2016-682 du 27 mai 2016 sur les installations bénéficiant du complément de rémunération, les centrales photovoltaïques au sol ne peuvent plus bénéficier du mécanisme de l'obligation d'achat. Les tarifs d'achat se limitent désormais aux installations photovoltaïques sur bâtiment d'une puissance inférieure à 100 kWc et aux installations de puissance comprise entre 100 et 500 kWc lauréates de l'appel d'offres sur bâtiment de 2016.

De même, les centrales PV au sol sont exclues du guichet ouvert.

Ainsi, le soutien au développement des centrales photovoltaïques au sol est attribué, **après appel d'offres**, grâce au mécanisme du **complément de rémunération**. Ce dispositif est prévu aux articles L. 314-18 à L. 314-27 du Code de l'énergie.

Le complément de rémunération, consiste en une prime versée mensuellement au producteur d'électricité titulaire d'un contrat de complément de rémunération avec EDF, les ELD ou des organismes agréés. Ce dispositif doit encourager l'intégration dans le marché de l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables.

¹⁶⁶ Entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2014

¹⁶⁷ Article 104 et suivants de la LTECV, articles L. 314-1 et suivants du Code de l'énergie



Cette prime est proportionnelle à l'énergie produite et égale à la différence entre un tarif de référence et un prix de marché de référence. En venant ainsi compléter le revenu de la vente directe d'électricité produite sur le marché, ce mécanisme vise à garantir aux producteurs d'électricité une rémunération raisonnable, tout en les exposant aux signaux des prix de marché de court terme.

Pour les centrales photovoltaïques au sol, le complément de rémunération est attribué par contrat à l'issue d'un appel d'offres.

Dans le cadre des appels d'offres, ce sont les candidats qui proposent un "prix d'achat" en €/MWh.

Plusieurs appels d'offres pour les installations au sol (500 kWc – 17 MWc) ont été organisés à partir de 2016.

Les modalités de sélection des dossiers et des engagements du candidat sont précisées dans les cahiers des charges disponibles sur le site de la CRE.

Les critères de notation des projets prennent en compte le prix, l'impact environnemental, l'innovation, le bilan-carbone, la pertinence du terrain d'implantation etc.

L'instruction des appels d'offres pour la réalisation et l'exploitation d'installations photovoltaïques est réalisée par CRE. Le ministre en charge de l'énergie désigne les lauréats après avis de la CRE.

Un appel d'offres tri-annuel d'un volume total de 3 000 MW pour centrales solaires au sol a été lancé le 24 août 2016. Les nouvelles capacités sont réparties en six tranches de candidature de 500 MW, espacées chacune de six mois. Il permettra donc la réalisation de projets entre 2017 et 2020. La première période de dépôt des offres a ouvert en janvier 2017.

Les projets financés selon des modes « participatifs » bénéficient d'une majoration tarifaire.

- 1ère période (AO CRE 4 – Tranche 1) :

79 lauréats ont été désignés le 9 mars 2017 par le ministère de l'Environnement, représentant 500 MW. Le prix moyen pour les grandes centrales photovoltaïques au sol est de 62, 5 €/MWh, ce qui traduit la baisse des prix du photovoltaïque. Les lauréats produiront 700 GWh par an d'énergie solaire et génèreront un investissement total de 460 M€.

- 2ème période (AO CRE 4 – Tranche 2) :

Le ministère de l'Environnement a désigné le 28 juillet 2017, 77 nouveaux lauréats de la deuxième période de l'appel d'offres. Ils valoriseront l'électricité produite à un prix historiquement bas : le prix moyen proposé par les lauréats est de 55, 5 €/MWh pour les installations de plus grande puissance (entre 5 et 17 MWc) et de 63, 9 €/MWh pour l'ensemble des projets.

- 3ème période (AO CRE 4 – Tranche 3) :

77 nouveaux lauréats ont été désignés le 7 février 2018 pour la troisième période de l'appel d'offres. Le prix moyen proposé par les lauréats est de 61, 6 €/MWh pour l'ensemble des projets.

Pour chaque famille, le prix moyen proposé par les lauréats est de :

- 55, 3 €/MWh pour les installations de plus grande puissance, entre 5 et 17 MWc ;
- 63, 1 €/MWh pour les installations de puissance comprise entre 500 kWc et 5 MWc ;
- 87, 8 €/MWh pour les installations sur ombrières de parking.

- 4ème période (AO CRE 4 – Tranche 4) :

103 nouveaux lauréats ont été désignés le 6 août 2018 pour la quatrième période de l'appel d'offres. Le prix moyen proposé par les lauréats est de 58, 2 €/MWh pour l'ensemble des projets, soit une baisse d'environ 6% par rapport à la tranche précédente.



Pour chaque famille, le prix moyen proposé par les lauréats est de :

- 52,1 €/MWh pour les installations de plus grande puissance, entre 5 et 17 MWc ;
- 62,7 €/MWh pour les installations de puissance comprise entre 500 kWc et 5 MWc ;
- 83,8 €/MWh pour les installations sur ombrières de parking.

- **5^{ème} période (AO CRE 4 – Tranche 5) :**

Les candidatures seront ouvertes du 8 novembre 2018 au 3 décembre 2018.

Les zones non interconnectées (ZNI) comprenant la Corse et les DOM font l'objet d'appels d'offres photovoltaïques spécifiques. Elles sont exclues du mécanisme de complément de rémunération¹⁶⁸.

Les résultats du troisième appel d'offres sur les installations avec stockage (>100 kWc) en zones non interconnectées (AO ZNI) ont été publiés le 11 août 2017 : 67 projets ont été retenus, pour une puissance totale de 63,3 MWc (dont 38 MWc pour les installations au sol), avec un prix moyen de 113,6 €/MWh.

Focus : Investissement participatif

La loi n°2015-992 du 17 août 2015, relative à la transition énergétique pour la croissance verte, a créé un cadre juridique pour l'investissement participatif dans les projets de production d'énergie renouvelable. Il peut prendre la forme d'une *participation au capital* d'une société constituée pour porter un projet de production d'énergie renouvelable ou d'un *financement* d'un tel projet.

L'article L. 314-28 du Code de l'énergie prévoit ainsi que les sociétés par actions, les sociétés d'économie mixte locales et les sociétés coopératives constituées pour porter un projet de production d'énergie renouvelable peuvent :

- Lors de la constitution ou de l'évolution de leur capital, en proposer une part aux personnes physiques, notamment aux habitants dont la résidence est à proximité du lieu d'implantation du projet, ainsi qu'aux collectivités territoriales et à leurs groupements sur le territoire ou à proximité du territoire desquels il se situe ;
- Proposer à ces mêmes personnes de participer au financement du projet de production d'énergie renouvelable.

Ces offres de participation au capital ou au financement du projet peuvent être faites par les porteurs des projets directement auprès des personnes mentionnées ci-dessus.

Elles peuvent également être faites indirectement, le porteur de projet pouvant recourir à un fonds d'entrepreneuriat social éligible, spécialisé dans l'investissement en capital dans les énergies renouvelables, à une société ayant pour objet le développement des énergies renouvelables et bénéficiant de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » ou encore à des plateformes de crowdfunding.

L'investissement participatif a connu un certain succès dans le cadre des appels d'offres. En effet :

- Pour l'AO CRE 4 – Tranche 1, 67% des lauréats se sont engagés à l'investissement participatif et bénéficieront d'une prime majorée de 3 €/MWh ;
- Pour l'AO CRE 4 – Tranche 2, plus de 80% des lauréats se sont engagés à l'investissement participatif et verront leur prime majorée de 3 €/MWh ;
- Pour l'AO CRE 4 – Tranche 3, 83% des lauréats se sont engagés à l'investissement participatif et verront leur prime majorée de 3 €/MWh.

¹⁶⁸ Article L. 314-18 du Code de l'énergie