Annexe n°12 : Traitement des projets agrivoltaïques dans les différents codes

Projet P1575 - Colombiers

SCEA Domaines languedociens & Sun'Agri
à Colombiers (34) • Mars 2026

sun Agri

Traitement des ombrières agrivoltaïques au regard des codes de l'environnement, de l'urbanisme, de l'énergie, et du code rural

Contexte

La loi APER du 11 mars 2023 définit l'agrivoltaïsme et les services agricoles associés, en modifiant les codes de l'énergie (L314-36) et de l'urbanisme (L111-27 et L111-28). Elle vient par la même occasion modifier le code rural et de la pêche maritime (L112-1-3) afin de rendre obligatoire les études préalables agricoles (EPA) pour les projets agrivoltaïques au sens du L314-36 du code de l'énergie.

Le code de l'environnement prévoit par ailleurs les modalités d'évaluation environnementale des projets photovoltaïques (R122-2), en fonction de leur typologie et des caractéristiques de puissance ou de surface de ces installations.

Aujourd'hui, nous constatons que l'articulation de ces différents textes soulèvent certaines difficultés d'interprétation par les services instructeurs, et génèrent des divergences d'application, notamment concernant :

- L'exigence des **études préalables agricoles** pour les projets agrivoltaïques
- La réalisation des **études environnementales** : en étude d'impact systématique ou étude au cas par cas.

Cela soulève plusieurs risques :

- Risque **d'inégalité de traitement** entre projets et entre territoires ;
- Risque de **complexification de la procédure d'instruction pour les petits projets**, qui encouragerait mécaniquement à développer des gros projets en priorité dans les territoires.

Dans ce contexte, cette note vise à analyser le traitement des projets agrivoltaïques dans ces différents codes, afin de définir les modalités qu'il conviendrait d'adopter dans l'instruction de ces projets.

Table des matières

Contexte 1

I. Traitement des projets agrivoltaïques et ombrières dans les différents codes et textes 2

1. Dans le code rural et de la pêche maritime, et dans le code de l'énergie 2

2. Dans le code de l'environnement 3

3. Dans le code de l'urbanisme 5

II. Jurisprudence 6

1. Décision du préfet d'Occitanie concernant le projet La Domèque (Aude) – Annexe 3 7

2. Précision de la MRAE Bretagne sur l'application des études cas par cas pour les ombrières photovoltaïques agricoles 7

3. Décision de la MRAE Auvergne-Rhône-Alpes sur la non-soumission d'un projet d'ombrières photovoltaïques de 1MWc à l'étude d'impact environnementale 7

Annexes 9

En synthèse :

- La loi APER définit dans le code de l'environnement l'agrivoltaïsme (L314-36), et **rend l'étude préalable agricole obligatoire pour tout projet agrivoltaïque** (code rural).
- Le code de l'environnement prévoit les **modalités d'étude environnementale** pour les projets PV (non modifiées par la loi APER). En application de ces dispositions (R122-2 CU), les projets d'agrivoltaïques doivent faire l'objet :
  - D'un dépôt de demande **d'examen au cas par cas** lorsqu'ils développent plus de 10 000 m² d'emprise au sol (application de la rubrique n°39) ou une puissance supérieure ou égale à 300kWc (application de la rubrique n°30) ;
  - D'une **évaluation environnementale systématique** lorsqu'ils créent plus de 40 000 m² d'emprise au sol (application de la rubrique n°39).
- L'application du **L111-27 du code de l'urbanisme (installations agrivoltaïques) n'est pas en opposition avec la notion d'ombrière dans le code de l'environnement** (bien distincte de la notion d'ombrière du L111-28 du code de l'urba.) et ne doit donc pas influer sur la façon dont les projets d'ombrières agrivoltaïques sont soumis à étude environnementale.
- Différentes **jurisprudences** illustrent l'application de ces pratiques et le fait que les ombrières agrivoltaïques ne sont pas soumises à étude d'impact systématique mais à examen au cas par cas.

I. Traitement des projets agrivoltaïques et ombrières dans les différents codes et textes

1. Dans le code rural et de la pêche maritime, et dans le code de l'énergie

Dans l'article L112-1-3, le code rural et de la pêche maritime impose des EPA pour les projets agrivoltaïques au sens de l'article L. 314-36 du code de l'énergie :
« Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés […], ainsi que les projets d'installations agrivoltaïques au sens de l'article L. 314-36 du code de l'énergie, font l'objet d'une étude préalable »

Cet article L314-36 du code de l'énergie correspond à la définition légale de l'agrivoltaïsme introduite par le législateur à travers la loi APER, spécifiant notamment :

- La **définition de l'agrivoltaïsme** : « Une installation agrivoltaïque est une installation de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil et dont les modules sont situés sur une parcelle agricole où ils contribuent durablement à l'installation, au maintien ou au développement d'une production agricole » ;
- Les **services** auxquels cette installation doit contribuer (au moins un) : « 1° L'amélioration du potentiel et de l'impact agronomiques ; 2° L'adaptation au changement climatique ; 3° La protection contre les aléas ; 4° L'amélioration du bien-être animal. » ;
- Et les **différentes exigences associées**, qui sont ensuite détaillées dans le décret d'application associée : « production agricole significative », « revenu durable en étant issu », …

Conclusion : tout projet agrivoltaïque, quelles que soit ses caractéristiques techniques (nature, taille, surface, …) doit faire l'objet d'une étude préalable agricole

NB : l'Annexe 1 apporte plus de détails sur cette obligation, notamment concernant le contenu de cette étude

2. Dans le code de l'environnement

Dans le cadre de la conception d'un projet agrivoltaïque, il importe de déterminer en amont si ce dernier est susceptible de faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Le code de l'environnement (R122-2 et tableau annexé) définit une nomenclature, laquelle précise quels sont les projets qui sont soumis à évaluation environnementale de façon systématique et ceux soumis à un examen au cas par cas. Pour déterminer cela, **il importe de confronter le projet considéré à l'ensemble des rubriques de la nomenclature en question** : les projets agrivoltaïques sont susceptibles d'être soumis à évaluation environnementale, de façon systématique ou après un examen au cas par cas, **en application des deux rubriques n°30 et n°39** (cf. *A)* et *B)* ci-dessous).

A) Rubrique n°30 : installations photovoltaïques de production d'électricité (hormis celles sur toitures, ainsi que celles sur ombrières situées sur des aires de stationnement)

La rubrique n°30 porte sur les *« installations photovoltaïques de production d'électricité (hormis celles sur toitures, ainsi que celles sur **ombrières situées sur des aires de stationnement** ».*

Ensuite, au sein de la rubrique n°30, les installations sur ombrières (au sens large) sont expressément exclues du champ d'application des évaluations environnementales systématiques : *« Installations d'une puissance égale ou supérieure à 1 MWc, à l'exception des installations sur ombrières »*.

i. Notion d'ombrière

L'exclusion explicite des installations sur ombrières situées sur toitures et sur ombrières de parkings de la rubrique 30 se justifie par le fait que ces installations PV se révèlent être l'accessoire du support sur lequel elles s'implantent (toiture d'un bâtiment ou ombrière de stationnement). En tant qu'accessoire, il convient donc de faire référence à la rubrique dont relève la construction principale sur laquelle elles viennent s'apposer.

En d'autres termes, si ces installations PV en tant que telles sont exemptées d'évaluation environnementale, leurs impacts pourront être pris en compte dans l'analyse des impacts des constructions (toiture) et des parkings sur lesquelles elles sont apposées. **Les installations sur ombrières situées sur des aires de stationnement se distinguent, de ce point de vue, des projets PV situés sur des ombrières réalisés dans les espaces naturels, agricoles et forestiers.**

Le guide de la nomenclature[1] associé à l'application de ces textes confirme cette interprétation, la notion d'ombrière y étant précisée : *« Par ombrière, il faut considérer une **structure destinée à fournir de l'ombre** équipée de panneaux solaires à titre de couverture afin de produire de l'énergie solaire. C'est donc la **destination de la structure (telle que présentée par le porteur de projet) qu'il faut considérer**. Il n'appartient pas à l'autorité compétente de vérifier le besoin d'ombre ».* Dans le cas d'une ombrière agrivoltaïque, le caractère accessoire des panneaux justifie donc que l'ombrage est le but premier de l'installation.

Ce guide retient ainsi une interprétation littérale de la notion d'ombrière : ne sont pas seulement concernées celles situées sur des aires de stationnement. Dès lors, il faut considérer que les **installations sur ombrières autres que celles situées sur des aires de stationnement (exclus de la rubrique n°30) ne sont pas soumises à évaluation environnementale de façon systématique**.

Par ailleurs, dans une lettre du gouvernement relative à la législation d'urbanisme de juillet-août 2022, des précisions ont été apportées sur le décret du 1er juillet 2022 ayant modifié la rubrique n°30 (cf. Annexe 2.a). Il est ainsi précisé dans cette lettre que : *« les **projets d'installations PV sur ombrières***

[1] Guide de lecture de la nomenclature de l'étude d'impact – mars 2023 - CGDD

autres que celles situées sur des aires de stationnement sont exclusivement soumises à évaluation environnementale après un examen cas par *cas réalisé par l'autorité compétente ».*

ii. Conséquence pour les règles d'évaluation environnementales pour les ombrières agrivoltaïques

Il résulte de l'application de la rubrique n°30 que les **installations sur ombrières d'une puissance égale ou supérieure à 300kWc – autres que celles sur aire de stationnement qui sont exclues de la rubrique 30 – sont soumises à la réalisation préalable d'un examen au cas par cas** à l'issue duquel l'autorité environnementale peut décider de soumettre le projet à étude d'impact. Cela concerne notamment les ombrières agrivoltaïques, dont la destination de la structure est avant tout de fournir de l'ombre à une parcelle agricole pour lui apporter des services, comme prévu par la loi APER. En revanche, les installations agrivoltaïques ne sont pas soumises à évaluation environnementale de façon systématique, même lorsqu'elles développent une puissance égale ou supérieure à 1 MWc, étant explicitement exclues de la sous-rubrique associée.

On retrouve d'ailleurs littéralement cette notion d'ombrière appliquée à l'agrivoltaïsme dans le cahier des charges de l'appel d'offres *« Centrales sur bâtiments, serres agrivoltaïques, ombrières et Ombrières agrivoltaïques de puissance supérieure à 500 kWc »* de la CRE[2], qui montre les différentes formes que peuvent prendre une ombrière agrivoltaïque :

« Structure agrivoltaïque recouvrant tout ou partie d'une culture ou d'un élevage, hors élevage bovin ou ovin. Elle est constituée d'une surface horizontale ou oblique en hauteur et de ses supports. Les différents éléments de l'ensemble laissent passer le jour entre eux. Elle permet de coupler une production photovoltaïque secondaire à une production agricole principale en permettant une synergie de fonctionnement démontrable. La production agricole ou arboricole doit être maintenue pendant la durée du contrat de complément de rémunération. La hauteur sous panneaux doit être supérieure ou égale à 2,5 m au point bas et supérieure ou égale à 4 m au point médian. La hauteur médiane sera mesurée au niveau de l'axe, et la hauteur basse au niveau du point le plus bas des panneaux en position verticale. ».

On y retrouve ainsi l'idée que **la fonction première de cette installation est d'apporter de l'ombre à une parcelle agricole**, tout en ayant la possibilité d'être une structure fixe ou mobile.

B) Rubrique n°39 : Travaux, constructions et opérations d'aménagement

Les projets agrivoltaïques, plus généralement les **projets d'installation d'ombrières photovoltaïques, sont susceptibles d'entrer dans le champ d'application de la rubrique 39 dès lors qu'ils sont de nature à créer de l'emprise au sol** qui se définit comme la projection verticale du volume de la construction, tous débords et surplombs inclus.

Naturellement, ces **projets sont assimilés à des constructions**, lesquelles sont définies dans le guide de nomenclature[3] comme *« ouvrage fixe et pérenne, comportant ou non des fondations et générant un espace utilisable par l'homme en sous-sol ou en surface ».*

La rubrique n°39.b de l'annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement prévoit une étude d'impact environnementale dans le cas d'une opération d'aménagement et que le terrain d'assiette du projet développe une superficie supérieure à 5ha ou 10ha (cf. tableau Annexe 2.b). Or ce même guide de la nomenclature précédemment cité estime que cette notion d'aménagement vise un ensemble de constructions et travaux soumis à plusieurs autorisations (permis de construire ou permis d'aménager notamment). Dans ces conditions, il semble devoir être considéré **qu'un projet**

[2] Cahier des charges de la 8e période d'appel d'offre bâtiment de la CRE
[3] Guide de lecture de la nomenclature de l'étude d'impact – mars 2023 - CGDD

agrivoltaïque ne constitue pas une opération d'aménagement, mais bien une opération de construction (pour plus de détails : cf. Annexe 2.c).

Ainsi, au regard de la **rubrique n°39**, les projets agrivoltaïques doivent faire l'objet (dans la mesure où il s'agit de projets de construction) :

- D'un dépôt de **demande d'examen au cas par cas lorsqu'ils développent plus de 10 000 m² d'emprise au sol** (panneaux et toute autre construction relative au projet) ;
- D'une **évaluation environnementale systématique lorsqu'ils créent plus de 40 000 m² d'emprise au sol**.

C) Conclusion de l'application des rubriques n°30 et 39

Conclusion : en **application des deux rubriques n°30 et n°39**, les projets d'agrivoltaïques doivent faire l'objet :

- D'un dépôt de demande **d'examen au cas par cas** lorsqu'ils développent plus de **10 000 m² d'emprise au sol** (application de la rubrique n°39) ou une **puissance supérieure ou égale à 300kWc** (application de la rubrique n°30) ;

- D'une **évaluation environnementale systématique** lorsqu'ils créent plus de **40 000 m²** d'emprise au sol (application de la rubrique n°39).

Au-delà de l'enjeu d'une instruction homogène entre les territoires, la bonne application de ces critères est importante pour éviter une **complexification de la procédure d'instruction pour les petits projets** (par une application systématique d'étude environnementale), qui **encouragerait mécaniquement à développer des gros projets en priorité dans les territoires**, sachant que :

- Une **étude d'impact environnementale** (EIE) s'inscrit dans un temps plus long que d'étude cas par cas, qui n'est **pas dans la dynamique de renouvellement des petites parcelles** agricoles ;
- Une **EIE est associée à des coûts plus importants** (100-150k€) qu'une étude cas par cas (15k€) qui mène à **agrandir les projets pour amortir les coûts associés**.

3. Dans le code de l'urbanisme

La loi APER introduit également **deux articles dans le code de l'urbanisme venant préciser la notion de nécessité agricole de deux catégories d'installations**, au sein de la sous-section « installations agrivoltaïques » :

- « Art. L. 111-27.-Sont considérées comme nécessaires à l'exploitation agricole, pour l'application des articles L. 111-4, L. 151-11 et L. 161-4 du présent code, les **installations agrivoltaïques au sens de l'article L. 314-36** du code de l'énergie. »
- « Art. L. 111-28.-L'installation des **serres, des hangars et des ombrières à usage agricole supportant des panneaux photovoltaïques** doit correspondre à une nécessité liée à l'exercice effectif d'une activité agricole, pastorale ou forestière significative.

Il convient de souligner que la **loi APER n'a cependant pas modifié la procédure d'autorisation des projets photovoltaïques prévue dans le code de l'environnement**. Ni l'article L. 314-36 du code de l'énergie, ni les dispositions du code de l'urbanisme L111-27 et L111-28 et leur décret d'application ne définissent précisément les caractéristiques physiques des ouvrages agrivoltaïques concernés ceux-ci étant d'abord définis par leur objet et le respect ou non de l'ensemble des conditions fixées dans chacune de ces catégories. Les règles procédurales relatives à l'autorisation des projets solaires sont issues de la réforme de 2022, avec notamment le décret n°2022-970 du 1er juillet 2022 modifiant le

code de l'environnement et notamment la nomenclature des projets soumis à évaluation environnementale (rubrique 30 relative aux « Installations photovoltaïques de production d'électricité »). Ce **régime en vigueur depuis 2022** concernant les études environnementales pour les projets photovoltaïques **continue donc à s'appliquer de la même façon**.

L'application du L111-27 du code de l'urbanisme (installations agrivoltaïques) n'est **pas en opposition avec l'utilisation de la notion d'ombrière dans le R122-2 du code de l'environnement** et ne doit pas influer sur la façon dont les projets d'ombrières agrivoltaïques sont soumis à étude environnementale pour les raisons évoquées. En effet, la **notion d'ombrière au sein de ces deux textes doit être distinguée** pour les raisons ci-dessous :

- Ces notions relèvent de deux codes bien distincts. Or, il existe un **principe d'indépendance des législations de l'urbanisme et de l'environnement**[4] **;**
- La **rédaction** retenue est différente :
    - Le code de l'urbanisme (article L.111-28) vise exclusivement les **« ombrières à usage agricole supportant des panneaux photovoltaïques »**. Une interprétation littérale de ce texte **exclut les ombrières constituées dès l'origine de panneaux solaires, et se limite aux ombrières pour lesquels les panneaux photovoltaïques constituent un accessoire** ;
    - Le code de l'environnement prévoie des modalités d'exempte d'évaluation environnementale pour des projets d'installations PV sur ombrières situées sur des aires de stationnement ainsi que pour des projets d'installations PV sur ombrières autres que celles situées sur des aires de stationnement (cf. *2.A* de cette note) Aucun autre cas de figure n'est visé par le texte. Il en résulte que la notion d'ombrière au sens du code de l'environnement revêt un aspect général et renvoie à **toutes les structures destinées à faire de l'ombre**, incluant les **ombrières recouvertes de modules photovoltaïques** ou les **modules photovoltaïques disposés eux-mêmes en ombrière** (dès leur origine), en hauteur ou prenant appui au sol ;
- **L'objectif** de ces législations est différent :
    - La rubrique 30 de la nomenclature a pour objet de déterminer quels sont les projets d'installations photovoltaïques de production d'électricité qui doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur l'environnement. Il importe d'avoir une **interprétation relativement large de la notion d'ombrières**, afin d'éviter que certains projets soient, compte tenu de leurs caractéristiques, exemptés d'étude d'impact ;
    - L'article L.111-28 du code de l'urbanisme entend régir les conditions d'implantation des constructions et installations agricoles supportant à titre accessoire des panneaux photovoltaïques. Il s'agit **d'éviter que des bâtiments ou installations inutiles voire nuisibles à l'activité agricole soient autorisés en zone agricole**. Il n'a en revanche pas vocation à régir les conditions d'implantation des constructions/installations constituées dès l'origine de panneaux photovoltaïques.

II. Jurisprudence

En complément de l'analyse juridique présenté en partie I., la jurisprudence en la matière illustre l'application des rubriques 30 et 39 dans le cadre de projets d'ombrières agrivoltaïques, montrant que celles-ci ne sont pas soumises à étude d'impact systématique mais à examen au cas par cas :

[4] Voir ainsi, CE, 7 mars 2022, req. n°440245 ; voir également et par exemple, CAA Paris, 10 janvier 2023, req. n° 21PA01671

1. Décision du préfet d'Occitanie concernant le projet La Domèque (Aude) – Annexe 3

Dans l'Aude, le cas de trois projets d'ombrières agrivoltaïques situés à proximité sur le domaine viticole de La Domèque a été instruit en étude cas par cas sur la base de l'application des catégories n°30 et 39 de l'annexe du R122-2 du code de l'environnement.

Ainsi, une première décision du préfet de région Occitanie du 31 juillet 2020 (Annexe 3.a) précise que en considérant ces trois projets comme un projet unique de 42 959m² cumulés de panneaux, ils seraient soumis à une étude d'impact systématique, considérant le seuil de 40 000 m² défini à la rubrique 39 de l'annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

Par la suite, une décision du préfet de Région Occitanie du 8 avril 2021 (Annexe 3.b) **exempte le projet de La Domèque A (14 327m² de panneaux / 3000 kWc) d'étude d'impact environnementale en considérant que c'est une étude cas par cas est suffisante dans les deux rubriques** :

- « **Rubrique 30** […] soumettant à examen au cas par cas les installations sur serres et ombrières d'une puissance égale ou supérieure à 250kWc »
- « **Rubrique 39a** […] soumettant à examen au cas par cas les travaux et constructions qui créent une surface de plancher […] ou une emprise au sol […] comprise entre 10 000 et 40 000m² ».

A noter que depuis cette jurisprudence, le décret n° 2022-970 du 1 er juillet 2022, a modifié la rubrique 30 de la nomenclature d'évaluation environnementale des projets PV, dans la volonté d'une simplification des procédure administrative (cf. Annexe 2.d pour le détail) : **cette modification, concernant le cas des ombrières, n'a impacté que le seuil considéré pour qui passe de 250kW à 300kWc** pour l'application d'un examen au cas par cas.

2. Précision de la MRAE Bretagne sur l'application des études cas par cas pour les ombrières photovoltaïques agricoles

Un avis du 25 avril 2024[5] rendu sur un projet « d'implantation de structures couvertes par des modules photovoltaïques, pour une puissance totale de 12,2 MWc, couvrant une surface projetée au sol d'environ 5,5 ha, et ayant vocation à assurer ombre et protection pour le pâturage d'un futur troupeau d'environ 200 brebis, sur un parcellaire total de 20 ha ». La MRAe Bretagne a eu l'occasion de préciser que : *« Du point de vue de l'évaluation environnementale, la réalisation d'ombrières photovoltaïques agricoles d'une puissance totale de plus de 300 kWc relève d'un examen au cas par cas. Dans le cas présent, le porteur de projet a réalisé directement une étude d'impact, sans examen préalable au cas par cas. Cette pratique reste conforme au code de l'environnement ».*

Cette précision confirme la **lecture de la rubrique 30 de l'annexe du R122-2 qui exclue les ombrières de l'étude environnementale** (i.e. même si d'une puissance supérieure à 1MWc) et les soumet à une étude cas par cas dès lors que leur puissance est supérieure à 300kWc.

3. Décision de la MRAE Auvergne-Rhône-Alpes sur la non-soumission d'un projet d'ombrières photovoltaïques de 1MWc à l'étude d'impact environnementale

De même, la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes a eu l'occasion de prendre une décision à l'issue d'un examen au cas par cas concernant la construction d'un ensemble d'ombrières photovoltaïques sur la commune de Bourbon l'Archambaud. Le projet consiste à installer un ensemble d'ombrières

[5] Avis n° 2024-011344 / 2024APB34 du 25 avril 2024 Installation agrivoltaïque à Dingé (35)

photovoltaïques sur une prairie permanente dédié à l'élevage ovins sur une surface clôturée de près de 3 ha2, d'une puissance installée de 1 MWc et une surface projetée des panneaux de 3 900 m², sur la commune de Bourbon l'Archambaud dans le département de l'Allier.

Le porteur de projet a déposé un dossier de demande d'examen au cas par cas pour son projet. Dans sa décision du 4 avril 2024[6], la MRAe considère que « le projet présenté relève de la rubrique 30. Installations photovoltaïques de production d'électricité - Installations d'une puissance égale ou supérieure à 300 kWc, du tableau annexé à l'article R.122-2 du code de l'environnement ».

En outre, et sur la base de ces éléments, la MRAe rappelle expressément « qu'une installation photovoltaïque au sol, d'une puissance équivalente au présent projet, serait soumise à évaluation environnementale systématique ». **A l'issue de l'examen au cas par cas, la MRAe a décidé de ne pas soumettre le projet présenté à évaluation environnementale.**

[6] Décision n° 2024-ARA-KKP-4982 de l'Autorité chargée de l'examen au cas par cas sur le projet dénommé « construction d'un ensemble d'ombrières photovoltaïques » sur la commune de Bourbon l'Archambaud (département de l'Allier) en date du 4 avril 2024

Annexes

1) *Liste des annexes*

Annexe 1 : Note juridique sur l'étude préalable agricole

Annexe 2.a *(plus bas dans ce document)* **:** Lettre du gouvernement relative à la législation d'urbanisme de juillet-août 2022 : précisions apportées sur le décret du 1er juillet 2022 ayant modifié la rubrique 30

Annexe 2.b *(plus bas dans ce document)* **:** Extrait R122 – catégorie 39

Annexe 2.c *(plus bas dans ce document)* **:** Application de la sous-rubrique du 39 relative aux opérations de construction et non d'aménagement

Annexe 2.d : analyse de l'impact du décret du 1er juillet 2022 sur les dispositions relatives à l'évaluation environnementale des projets

Annexe 3a [Jurisprudence] : Courrier Préfet Occitanie pour le projet de La Domèque – demande d'examen au cas par cas

Annexe 3b [Jurisprudence] : Décision Préfet Occitanie concernant le projet de La Domèque – Décision de dispense d'étude d'impact après examen au cas par cas

2) *Contenu des annexes*

Annexe 2.a - Lettre du gouvernement relative à la législation d'urbanisme de juillet-août 2022 : précisions apportées sur le décret du 1er juillet 2022 ayant modifié la rubrique 30

Evolution de la rubrique 30 de la nomenclature de l'évaluation environnementale annexée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement

Le décret n° 2022-970 du 1er juillet 2022 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et aux installations de combustion moyennes modifiant la rubrique 30 de la nomenclature évaluation environnementale a été publié au Journal officiel le 2 juillet 2022.

Cette évolution a pour conséquences :

- le rehaussement des seuils de soumission à évaluation environnementale pour tous les projets d'installations photovoltaïques (PV) ;
- la soumission de certains projets d'installations PV au sol à examen au cas par cas pour déterminer si une évaluation environnementale doit être réalisée (initialement soumis uniquement à évaluation environnementale systématique) ;
- l'exclusion de l'obligation de réaliser une évaluation environnementale pour les projets d'installations PV sur toitures[1] et sur ombrières situées sur des aires de stationnement. Les projets d'installations PV sur ombrières autres que celles situées sur des aires de stationnement sont toujours exclusivement soumises à évaluation environnementale après un examen cas par cas réalisé par l'autorité compétente.

Depuis la publication du décret, la nouvelle rédaction de la rubrique 30 s'impose aux projets pour lesquels la première autorité compétente pour autoriser le projet ou l'autorité chargée de l'examen au cas par cas sont saisies.

1 Par toiture, il faut entendre la couverture :

- des bâtiments clos, dont les serres destinées à la production agricole ou arboricole closes sur tous leurs côtés ;
- des hangars (ouvrages utilisés pour le stockage de véhicules, de denrées et autres équipements agricoles ou piscicoles, de matières premières, de matériaux, de déchets ou de produits finis, ou pour abriter des animaux, des activités sportives, scolaires ou périscolaires et permettant le travail dans un lieu couvert).

Cette définition sera indiquée dans la nouvelle version du guide d'interprétation de la nomenclature annexée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, à paraître.

Annexe 2.b : Extrait R122 – catégorie 39

	a) Travaux et constructions créant une emprise au sol au sens de l'article R. * 420-1 du code de l'urbanisme supérieure ou égale à 40 000 m2 dans un espace autre que : -les zones mentionnées à l'article R. 151-18 du code de l'urbanisme, lorsqu'un plan local d'urbanisme est applicable ; -les secteurs où les constructions sont autorisées au sens de l'article L. 161-4 du même code, lorsqu'une carte communale est applicable ; -les parties urbanisées de la commune au sens de l'article L. 111-3 du même code, en l'absence de plan local d'urbanisme et de carte communale applicable ;	a) Travaux et constructions qui créent une surface de plancher au sens de l'article R. 111-22 du code de l'urbanisme ou une emprise au sol au sens de l'article R. * 420-1 du même code supérieure ou égale à 10 000 m2 ;
39. Travaux, constructions et opérations d'aménagement.	b) Opérations d'aménagement dont le terrain d'assiette est supérieur ou égal à 10 ha ;	
	c) Opérations d'aménagement créant une emprise au sol au sens de l'article R. * 420-1 du code de l'urbanisme supérieure ou égale à 40 000 m2 dans un espace autre que : -les zones mentionnées à l'article R. 151-18 du code de l'urbanisme lorsqu'un plan local d'urbanisme est applicable ; -les secteurs où les constructions sont autorisées au sens de l'article L. 161-4 du même code, lorsqu'une carte communale est applicable ; -les parties urbanisées de la commune au sens de l'article L. 111-3 du même code, en l'absence de plan local d'urbanisme et de carte communale applicable.	b) Opérations d'aménagement dont le terrain d'assiette est compris entre 5 et 10 ha, ou dont la surface de plancher au sens de l'article R. 111-22 du code de l'urbanisme ou l'emprise au sol au sens de l'article R. * 420-1 du même code est supérieure ou égale à 10 000 m2.

Annexe 2.c : Application de la sous-rubrique du 39 relative aux opérations de construction et non d'aménagement

Il convient de s'interroger sur le fait de savoir si un projet agrivoltaïque pourrait entrer dans le champ d'application de la rubrique 39 de l'annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement, aux motifs qu'il constituerait une opération d'aménagement et que le terrain d'assiette du projet développe une superficie supérieure à 5ha ou 10ha.

Le guide de nomenclature de l'étude d'impact revient sur cette notion. Dans sa version d'août 2019, le CGEDD estimait que : *« La notion d'opération d'aménagement est à entendre au sens de l'article L.300-1 et suivants du code de l'urbanisme. Si aucune définition théorique ne peut être donnée, il convient de noter qu'une ZAC constitue nécessairement une opération d'aménagement, tout comme un ensemble de constructions et travaux soumis à plusieurs autorisations (permis de construire ou permis d'aménager notamment) sans que pour autant le périmètre de l'autorisation ne corresponde nécessairement au périmètre du projet au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement ».*

La notion d'opération d'aménagement devait ainsi, selon cette version du guide, être entendue comme une opération d'aménagement au sens des articles L.300-1 et suivants du code de l'urbanisme. Cet article définit un certain nombre d'objectifs auxquels doit répondre une opération d'aménagement, qui sont très larges. Sont regardés comme constituant une opération d'aménagement, les opérations ayant pour objet de mettre en œuvre « un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser ».

Il est à noter que la jurisprudence[7] comme la doctrine administrative[8] considèrent que les centrales solaires doivent être regardées comme des équipements collectifs dès lors qu'elles contribuent à la satisfaction d'un besoin collectif par la production d'électricité vendue au public. Dès lors, et par analogie, une installation agrivoltaïque nous semble devoir être regardée comme un équipement collectif dès lors qu'elle a pour objectif de produire de l'électricité. Par ailleurs, la jurisprudence en matière de droit de préemption retient une conception relativement large de la notion d'opération d'aménagement, et n'exige pas que celle-ci ait une certaine ampleur ou consistance.

Il a par exemple déjà été considéré que, dans le cadre de l'exercice par l'autorité administrative de son droit de préemption, qu'un projet de construction de trente-cinq logements sociaux, eu égard à son ampleur et à sa consistance, présentait le caractère d'une action ou d'une opération d'aménagement au sens des dispositions combinées des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme (CE 2 nov. 2015, req. n°374957) ; il en a été jugé de même s'agissant de l'extension d'un centre socio-cultuel (CE 22 déc. 2022, req. n°447100). Une dernière version de ce guide a été publiée en mars 2023. Or, il est ici intéressant de constater que la définition de la notion d'opération d'aménagement a quelque peu évolué, puisque la terminologie retenue par le CGEDD dans cette nouvelle version du guide est la suivante : « Opération d'aménagement : au titre de l'évaluation environnementale, cette notion doit être comprise au sens des caractéristiques matérielles du chantier et non pas être entendue uniquement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme qui prévoit un critère organique (acte des collectivités) sans lien avec les incidences sur l'environnement. Si aucune définition théorique ne peut être donnée, il convient de noter qu'une ZAC constitue nécessairement une opération d'aménagement, tout comme un ensemble de constructions et travaux soumis à plusieurs autorisations (permis de construire ou permis d'aménager notamment) sans que pour autant le périmètre de l'autorisation ne corresponde nécessairement au périmètre du projet au sens de l'article L. 122 1 du code de l'environnement ». Le CGEDD semble ainsi exiger – au-delà de la seule poursuite de l'un des objectifs visés par l'article L.300-1 du code de l'urbanisme, certaines « caractéristiques matérielles de chantier ». Si la définition retenue par ce guide est peu précise, il nous semble qu'elle pourrait renvoyer à un certain nombre de critères exigés par le juge administratif (en dehors des décisions rendues en matière de préemption) pour caractériser l'existence d'opérations d'aménagement qui par exemple peuvent faire l'objet d'une ZAC. Plus précisément, par un arrêt « Commune de Chamonix-Mont-Blanc » du 28 juillet 1993 (req. n°124099), le Conseil d'Etat a jugé qu'une ZAC, composée de deux îlots d'une superficie totale de 7215 m² destinés à une extension limitée d'un hôtel, ne pouvait pas, compte tenu de ses caractéristiques et de la faible importance des travaux qu'elle nécessite, constituer une opération d'aménagement et d'équipement, et qu'ainsi, sa réalisation ne pouvait faire l'objet de la création d'une zone d'aménagement concerté. Comme l'indiquait le commissaire du gouvernement Serge Lasvignes dans ses conclusions sur cet arrêt du 28 juillet 1993, « l'aménagement se définit comme un effort d'organisation et d'agencement d'une portion du territoire, par une combinaison complexe d'activités et d'affectations diverses, logements et bureaux ou commerces, immeubles privés, et équipements publics » (BJDU, 1994, p.32).

Différentes décisions exigent, en substance, pour qu'il y ait opération d'aménagement :

- que le projet poursuive l'un des objectifs énoncés par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ;

- qu'il soit prévu une combinaison d'interventions sur le tissu urbain incluant des interventions foncières ;

- que l'opération ait un impact significatif sur le site concerné.

Notons que par un arrêt du Conseil d'Etat de 2022, cette juridiction a jugé que la création de jardins destinés à accueillir 300 000 visiteurs par an et la construction de divers bâtiments, comprenant notamment un aquarium, une géode, un bâtiment administratif, un restaurant, un pavillon des vins, des équipements d'accueil et des sanitaires ainsi que des voies d'accès et des terrassements devaient être regardées comme une opération d'aménagement au titre de la rubrique 39 b) de l'annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement(CE, 25

[7] 5 CAA Marseille, 11 décembre 2018, req. 17MA04500

[8] 16 Question écrite n°10650 : réponse publiée au Journal Officiel du 7 janvier 2020, page 72

mai 2022, req. n° 447898, Inédit au recueil Lebon). Il apparaît ici que ce projet revêtait une certaine globalité et importance, de sorte qu'il a pu être considéré qu'il constituait une opération d'aménagement.

En conclusion, dans ces conditions, il semble devoir être considéré **qu'un projet agrivoltaïque ne constitue pas une opération d'aménagement** :

- la nomenclature distingue les « constructions » des « opérations d'aménagement ». Or, il nous semble, eu égard notamment à la jurisprudence rendue par exemple en matière de ZAC, qu'un projet agrivoltaïque constitue une opération ponctuelle de construction qui se distingue d'une opération d'aménagement ;
- Cette interprétation pourrait être déduite de l'extrait du guide de lecture de la nomenclature précité, qui exige certaines « caractéristiques matérielles du chantier ».

Annexe 2.d : analyse de l'impact du décret du 1er juillet 2022 sur les dispositions relatives à l'évaluation environnementale des projets

La rubrique 30 de la nomenclature a été créée par le décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes. Au moment de sa création, cette rubrique concernait les « ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire installés au sol ». Cette rubrique distinguait les installations au sol des installations sur serres et ombrières. Elle soumettait les installations au sol d'une puissance égale ou supérieure à 250kWc à étude d'impact systématique et les installations sur serres et ombrières d'une puissance égale ou supérieure à 250 kWc à un examen au cas par cas. La soumission d'un projet de production d'énergie solaire à étude d'impact systématique était donc déterminée en fonction de sa nature (installation au sol ; serre ou ombrière) et de sa puissance (250kWc).

Le décret n° 2022-970 du 1 er juillet 2022 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et aux installations de combustion moyenne, a modifié la rubrique 30 de la nomenclature d'évaluation environnementale des projets d'installations photovoltaïques. Cette modification s'est inscrite dans la volonté du gouvernement de développer les projets photovoltaïques notamment par une simplification des procédures administratives. En effet, ce décret a eu pour objet principal de dispenser d'étude d'impact plusieurs catégories de projets d'installations de production d'énergie solaire. Depuis l'entrée en vigueur du décret la rubrique 30 est ainsi rédigée :

30. Installations photovoltaïques de production d'électricité (hormis celles sur toitures, ainsi que celles sur ombrières situées sur des aires de stationnement)	Installations d'une puissance égale ou supérieure à 1 MWc, à l'exception des installations sur ombrières	Installations d'une puissance égale ou supérieure à 300 kWc

La rubrique 30 est renommée et ne vise plus les « ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire » mais désormais les « Installations photovoltaïques de production d'électricité (hormis celles sur toitures, ainsi que celles sur ombrières situées sur des aires de stationnement) ». Il résulte de la nouvelle rédaction de la rubrique 30 que :

• Les installations photovoltaïques sur toitures et les ombrières situées sur les aires de stationnement sont expressément exclues de la rubrique 30. Ces installations n'entrent donc pas dans le champ d'application de l'évaluation environnementale ;

• Les installations PV d'une puissance inférieure à 300 kWc ne sont pas soumises à évaluation environnementale préalable ;

• Les installations PV dont la puissance est supérieure ou égale à 300 kWc et inférieure à 1 MWc sont soumises à un examen au cas par cas ;

• Les installations PV d'une puissance égale ou supérieure à 1MWc, à l'exception des installations sur ombrières, sont soumises à étude d'impact systématique. Selon la rédaction ainsi retenue, ne sont pas soumises à évaluation environnementale les « installations sur ombrières ».