

URBANISME

Panneaux solaires au sol : une réglementation renforcée

- Jusqu'au décret du 19 novembre 2009, les panneaux photovoltaïques au sol n'étaient soumis à aucune réglementation spécifique au titre du Code de l'urbanisme.
- Désormais, deux types d'installations de ce type sont encadrées : celles touchant des zones vulnérables et celles dont l'importance pourrait nuire, notamment, à la protection des paysages.
- L'intérêt du décret est d'avoir fixé un seuil de puissance et non un seuil de surface.

Par **LAURENCE ESTEVE DE PALMAS**, avocat au barreau de Paris, et **FRANÇOIS FERRARI**, avocat au barreau de Béziers

La différence des panneaux solaires installés en toiture qui sont nécessairement intégrés à la construction, les panneaux posés au sol mobilisent des surfaces très importantes – le plus souvent des terres agricoles – à ce seul usage et pour de nombreuses années. Or, jusqu'à présent, l'installation de ces panneaux n'était soumise à aucune autorisation d'urbanisme. En pratique, cela générait une incertitude sur la possibilité d'implanter de tels équipements dans des zones à vocation agricole, réglementées par des plans locaux d'urbanisme (PLU) restrictifs ou à tout le moins silencieux sur ce point. Un décret du 19 novembre 2009 est donc venu instaurer un régime juridique, certes contraignant, mais qui encadre un domaine jusque-là incertain et soumis à la seule appréciation des maires concernés.

Nouvelle réglementation depuis le 1^{er} décembre

Les panneaux solaires installés au sol ne créent pas de surface hors œuvre brute. Jusqu'à présent, ils n'étaient donc soumis ni à permis de construire ni à déclaration préalable (sauf s'ils se situaient en secteur sauvegardé ou en site classé, périmètres dans lesquels la déclaration préalable des travaux était requise), au contraire de leurs lo-

caux techniques, lignes électriques et clôtures qui sont, eux, la plupart du temps, soumis à déclaration préalable.

L'exploitation de panneaux solaires au sol était uniquement subordonnée à étude d'impact pour les projets dépassant 1,9 million d'euros (article R.122-8 du Code de l'environnement) ainsi qu'à l'autorisation préalable du ministre chargé de l'Énergie pour les installations de plus de 4,5 MW. En dessous de cette puissance, une simple déclaration préalable était requise. Le décret n°2009-1414 du 19 novembre 2009 relatif aux procédures administratives applicables à certains ouvrages de production d'électricité est venu créer pour ces ouvrages un régime d'autorisation, établi en fonction de leur puissance et de leur hauteur.

Depuis le 1^{er} décembre 2009, les centrales solaires au sol d'une puissance supérieure à 250 kW crête (kWc) sont désormais soumises à enquête publique, étude d'impact et permis de construire. Celles dont la puissance est comprise entre 3 kWc et 250 kWc, quelle que soit leur hauteur, sont soumises à déclaration préalable. De la même façon, les ouvrages dont la puissance crête est inférieure à 3 kWc mais qui dépassent 1,80 m de hauteur sont soumis à déclaration préalable.

Ainsi, seuls les ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire installés sur le sol, dont la puissance crête est inférieure à 3 kWc et dont la hauteur maximale au-dessus du sol ne dépasse pas 1,80 m ne sont soumis

à aucune formalité (sauf lorsqu'ils sont situés dans des zones protégées visées à l'article R 421-11).

Régime transitoire

Le décret aménage néanmoins un régime transitoire qui exclut du nouveau régime d'autorisation les ouvrages de production d'énergie solaire au sol qui ont fait l'objet d'une non-opposition à travaux ou d'un permis de construire pour leurs annexes, avant le 1^{er} décembre 2009. De même, n'entrent pas dans le champ d'application du nouveau décret les parcs photovoltaïques dépourvus de constructions annexes (et donc dispensés de formalités) dont la réalisation a été commencée ou achevée avant le 1^{er} décembre 2009.

Perspectives pour les maires

Si le décret instaure un régime strict d'autorisation préalable à l'implantation de panneaux solaires au sol, il n'est pas censé être un frein au développement de cette énergie. Ainsi, il complète l'article R. 123-20-1 du Code de l'urbanisme afin de permettre aux maires d'appliquer la procédure de révision sim-

plifiée des documents d'urbanisme pour permettre le développement du photovoltaïque au sol. Cette procédure simplifiée peut être utilisée pour « supprimer des règles qui auraient pour seul objet ou pour seul effet d'interdire l'installation d'ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire installés sur le sol d'une puissance crête inférieure ou égale à 12 mégawatts, en dehors des zones protégées. De même, le projet de loi portant Engagement national pour l'environnement (dit « Grenelle II »), adopté en première lecture par le Sénat le 8 octobre dernier, prévoit (article 4) d'insérer un article L. 111-6-2 dans le Code de l'urbanisme ainsi rédigé : « Nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, le permis de construire ou d'aménager ou la décision prise sur une déclaration préalable ne peut s'opposer à l'installation de systèmes solaires thermiques ou photovoltaïques ou de tout autre dispositif domestique de production d'énergie renouvelable (...). Les dispositions du présent alinéa ne font pas obstacle à ce que le permis de construire ou d'amé-

nager ou la décision prise sur une déclaration préalable comporte des prescriptions destinées à assurer la bonne intégration architecturale du projet dans le bâti existant et dans le milieu environnant. » Ces dispositions ne sont pas applicables en secteurs protégés ou classés, mais cet article prend soin d'ajouter qu'à compter de la publication de la loi, « toute règle nouvelle qui, à l'intérieur de ces secteurs, interdirait ou limiterait l'installation d'équipements d'énergies renouvelables, devra faire l'objet d'une justification particulière ». Il sera intéressant de voir comment les maires appliqueront ces dispositions qui encadrent leur pouvoir en matière notamment d'autorisation d'implantation de panneaux solaires.

Régime juridique des installations photovoltaïques au sol

Caractéristiques de l'installation	Zone	Démarches d'urbanisme requises	Textes applicables
Puissance < 3 kWc Hauteur < 1,80 m	Hors secteur sauvegardé et site protégé	Aucune	Article R 421-2 Code de l'urbanisme
Puissance < 3 kWc Hauteur < 1,80 m	Secteur sauvegardé et site classé	Déclaration préalable de travaux	Article R 421-2 Code de l'urbanisme
Puissance < 3 kWc Hauteur > 1,80 m	Toutes zones	Déclaration préalable de travaux	Article R 421-9 Code de l'urbanisme
Puissance comprise entre 3 et 250 kWc quelle que soit la hauteur	Toutes zones	Déclaration préalable de travaux	Article R 421-9 Code de l'urbanisme
Puissance > 250 kWc	Toutes zones	Permis de construire - étude d'impact - enquête publique	Article R 122-8 et annexe I à l'article R.123-1 Code de l'environnement

Le régime juridique des installations photovoltaïques au sol dépend de trois paramètres : leur puissance, leur hauteur et leur localisation.

nager ou la décision prise sur une déclaration préalable comporte des prescriptions destinées à assurer la bonne intégration architecturale du projet dans le bâti existant et dans le milieu environnant. »

Ces dispositions ne sont pas applicables en secteurs protégés ou classés, mais cet article prend soin d'ajouter qu'à compter de la publication de la loi, « toute règle nouvelle qui, à l'intérieur de ces secteurs, interdirait ou limiterait l'installation d'équipements d'énergies renouvelables, devra faire l'objet d'une justification particulière ». Il sera intéressant de voir comment les maires appliqueront ces dispositions qui encadrent leur pouvoir en matière notamment d'autorisation d'implantation de panneaux solaires.

Levée d'un paradoxe

La clarification apportée par le décret était nécessaire. La réglementation en vigueur jusqu'alors avait généré un paradoxe : les panneaux solaires installés au sol, à moins de 12 m de hauteur et ne créant pas de surface de plancher (et donc pas de Shob), aucune formalité n'était imposée au titre de l'article R. 421-2 du Code de l'urbanisme. Ainsi, une ferme solaire (ou centrale) comportant un alignement massif de panneaux solaires sur plusieurs hectares n'était pas soumise à autorisation, alors que l'installation de panneaux solaires sur une construction, considérée comme modifiant son aspect extérieur, requerrait donc une déclaration préalable en mairie. Ceci ne manquait d'ailleurs pas de poser quelques difficultés lorsqu'il s'agissait d'adresser à ERDF (Électricité Réseau Distribution France)

les documents administratifs permettant d'obtenir une proposition technique et financière car le formulaire prévoit, parmi les pièces jointes, le récépissé de la demande d'autorisation d'urbanisme.

Trois catégories d'installations

Le décret envisage trois catégories d'installations :

• Installations d'une puissance inférieure à 3 kWc

Si l'on considère le tarif de rachat de l'électricité produite par les installations au sol, cette limite de puissance ne permet pas de rentabiliser le lourd investissement que représentent les panneaux. Aussi les installations d'une puissance inférieure à 3 kWc seront-elles réservées aux sites isolés pouvant se contenter d'une faible puissance ou aux zones où l'impact visuel doit être contenu (une telle puissance correspondant à une surface de panneaux de l'ordre de 25 m²).

• Installations d'une puissance comprise entre 3 et 250 kWc

Hormis les zones particulières, le principe est la liberté encadrée pour ces installations. La soumission de telles centrales à une simple déclaration préalable et non à un permis de construire permet l'instruction simplifiée du dossier. L'objet est la mise en œuvre de centrales de production solaires qui pourront être exploitées par des investisseurs privés ou ERDF. La limite à ce raisonnement est le contenu des PLU pour les zones susceptibles d'être équipées : en général des zones naturelles ou des zones agricoles pour lesquelles les documents d'urbanisme excluent toute construction autre qu'agricole. C'est pourquoi le décret permet le recours à la procédure de

révision simplifiée des PLU afin de permettre l'implantation de panneaux solaires dans ces zones.

L'intérêt du décret est d'avoir fixé un seuil de puissance et non un seuil de surface. En effet, les centrales au sol supportent des impératifs techniques différents de celles placées en toiture : les panneaux sont disposés par petits groupes sur des supports orientés au sud et les maintenant à quelques décimètres du sol. Cette disposition nécessaire crée des ombres portées. Afin d'éviter que les panneaux ne soient partiellement touchés par ces ombres, il faut espacer les supports. Ainsi, pour une puissance équivalente, la surface au sol d'une installation dite « en plein champ » est sensiblement supérieure à celle d'une installation en toiture.

La puissance maximale fixée à 250 kWc représente donc une surface approximative au sol de 7500 m² qui devrait aller en diminuant avec l'amélioration continue du rendement des panneaux. A titre de comparaison, une installation en toiture de même puissance n'occupera que 1800 m². Ainsi, la surface de panneaux différant sensiblement de la surface occupée au sol, selon les conditions du terrain et les possibilités de terrassement, l'espace occupé par la centrale peut varier. En conséquence, le fait d'avoir fixé une limite en puissance et non en surface est beaucoup plus en adéquation avec les nécessités pratiques.

L'absence de permis de construire pour ces installations favoriserait leur développement, sous réserve des dispositions restrictives des PLU. Les limites ne seraient alors plus posées par la réglementation

mais par la topographie du terrain et les capacités de raccordement proches du site.

La tranche de puissance (3 à 250 kWc) permet d'envisager de multiples installations qu'il sera possible de raccorder en fonction du réseau local. L'objectif vraisemblable est donc le maillage du territoire français avec ces centrales de puissance moyenne.

• Centrales supérieures à 250 kWc

Eu égard aux puissances en jeu, ces centrales exigent des travaux d'infrastructure lourds. Leur impact visuel ne sera pas négligeable et il apparaît logique que leur création soit plus sévèrement encadrée. Les obstacles juridiques et techniques les affectant ont pour conséquence (et peut-être aussi pour finalité) de les réserver à ERDF et à quelques opérateurs. La détermination des zones de développement dans chaque région permettra de savoir si, outre des impératifs techniques et environnementaux, des considérations plus « politiques » seront prises en compte. ■

EN SAVOIR PLUS

► **Textes officiels** : – décret du 19 novembre 2009, publié dans « Le Moniteur » du 4 décembre 2009, cahier « Textes officiels », p. 2 ; – arrêté du 12 janvier 2010 sur les conditions d'achat de l'électricité à partir de l'énergie solaire, publié en cahier détaché de ce numéro.

► **Articles du « Moniteur »** : « Implantation de panneaux solaires : les montages possibles », 30 janvier 2009, p. 84 ; « Comment rentabiliser un bâtiment en installant des panneaux photovoltaïques », 17 octobre 2008, p. 106.