

**Présentation du projet de décret définissant les modalités de prise en compte des installations de production d'énergie photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'espace au titre du 5° du III de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets**

**I. - Contexte et motifs qui fondent l'élaboration du projet de décret :**

L'atteinte des objectifs de développement des énergies renouvelables électriques inscrits dans la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) passera inévitablement par une forte croissance du solaire photovoltaïque dont les capacités installées devront être multipliées par 5 entre 2019 et 2028. Ainsi, même si le développement doit préférentiellement être orienté vers les bâtiments, parking et terrains dégradés, **la réalisation d'installations photovoltaïques au sol s'avère également nécessaire pour assurer un développement rapide et significatif de cette source d'énergie renouvelable.**

C'est pourquoi des mesures ont été initiées dans l'objectif d'encourager et d'encadrer le développement de ces installations, notamment dans le cadre du plan d'action interministériel sur le photovoltaïque et, plus récemment, du plan de résilience.

Ces mesures porteront à la fois sur la simplification de l'instruction (évaluation environnementale, autorisation d'urbanisme) ainsi que sur un meilleur encadrement des installations photovoltaïques en zones agricoles et naturelles lors de la planification urbaine et au moment de l'autorisation d'urbanisme, et, possiblement, dans le cadre des autorisations d'exploiter au titre du code de l'énergie, afin que l'objectif poursuivi par la PPE ne vienne pas compromettre l'ambition que porte par ailleurs le Gouvernement de **limiter l'artificialisation de sols et la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (NAF).**

Le présent décret fait donc partie d'un corpus doctrinal, réglementaire, voire législatif, en cours d'élaboration, concernant les installations solaires au sol, comportant différentes mesures qui sont complémentaires mais pas toutes au même niveau de maturité.

**Ce décret porte sur la prise en compte des installations photovoltaïques (produisant de l'électricité) dans le calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, au moment de l'élaboration des documents d'urbanisme.**

En effet, la loi n° 2021-1104 promulguée le 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, fixe en son article 191 un **objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050** et pour l'atteindre, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation par tranches de dix années, à inscrire et à décliner dans les documents de planification régionaux et les documents d'urbanisme.

Le III de l'article 194 prévoit que pour la première tranche de dix ans, le rythme de l'artificialisation est traduit par un **objectif intermédiaire de réduction de moitié du rythme de la consommation d'espaces entre 2021 et 2031, par rapport aux dix années précédant la promulgation de la loi (2011-2021).**

Le 5° du III de ce même article définit ce qui est entendu par la consommation d'espaces NAF, et prévoit un principe dérogatoire pour les installations photovoltaïques au sol, jusqu'alors comptabilisées comme consommant de l'espace. Ainsi, cet alinéa prévoit que pour la première tranche de dix ans, un espace naturel ou agricole occupé par une installation de production d'énergie photovoltaïque n'est pas comptabilisé dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sous les deux conditions suivantes :

- Les modalités de cette installation permettent qu'elle n'affecte pas durablement les fonctions écologiques du sol, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique ;
- L'installation n'est pas incompatible avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale sur le terrain sur lequel elle est implantée, le cas échéant.

Comme le prévoit la loi, le présent décret a pour objet de préciser les modalités de mise en œuvre de ce principe dérogatoire et donc les conditions d'implantation de ces projets dans un espace à vocation naturelle ou agricole, qui conduiraient à ne pas les comptabiliser dans la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers. Ainsi, au sens de la loi, les installations implantées sur un espace forestier ne bénéficient pas de cette dérogation et sont donc comptabilisées dans la consommation d'espaces NAF.

En outre, cette disposition ne s'applique pas aux installations implantées en toiture des constructions et bâtiments agricoles (serres photovoltaïques par exemple), qui par nature consomment de l'espace.

Seuls les projets implantés au sol sur les espaces effectivement agricoles ou naturels, indépendamment de leur classement réglementaire, notamment dans les plans locaux d'urbanisme ou les cartes communales entrent dans le champ d'application du III 5° de l'article 194.

Ainsi, ce décret comporte d'une part des dispositions à caractère opérationnel applicables aux projets d'implantation d'installations de production d'énergie photovoltaïque et précise les critères que doivent remplir ces installations afin de répondre aux conditions fixées dans la loi leur permettant de ne pas être comptabilisées dans le calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

D'autre part, il renvoie à un arrêté des ministres chargés de l'énergie et de l'urbanisme, pour préciser la liste des caractéristiques techniques permettant l'atteinte des critères sur lesquels il s'appuie, afin d'exclure certaines installations du décompte de la consommation d'espace.

## II. – Mesures proposées :

### 1. Critères à remplir pour une non comptabilisation des installations de production d'énergie photovoltaïque dans le calcul de la consommation d'espaces naturels ou agricoles :

L'article 1<sup>er</sup> fixe les critères qui permettent de garantir que les installations de production d'énergie photovoltaïque remplissent les deux conditions fixées au 5° du III de l'article 194 de la loi leur permettant de ne pas être comptabilisées dans le calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

La première condition de la loi visant à ce que les caractéristiques de l'installation permettent qu'elle « *n'affecte pas durablement les fonctionnalités écologiques du sol, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques et son potentiel agronomique* » se traduit par les deux critères suivants :

- **le maintien, au droit de l'installation, d'un couvert végétal adapté à la nature du sol et, le cas échéant, des habitats naturels préexistants sur le site d'implantation, sur toute la durée de l'exploitation, ainsi que de la perméabilité du sol au niveau des voies d'accès :**

Ce critère vise à garantir a minima un couvert végétal en-dessous des structures ce qui permettra de garder un chevelu et une densité racinaire, pour préserver la microfaune et flore du sol, et ainsi de maintenir un sol vivant.

Il est précisé que le couvert végétal est adapté à la nature du sol afin de tenir compte des différents types de sol (exemple : présence de roches affleurantes), et des changements dans le temps résultant des variations climatiques au cours des saisons, puis des modifications des sols liées au type de culture, qui induit que la végétation ne couvre pas nécessairement toute la surface du terrain (cf. vignes).

En complément du couvert végétal, il introduit en outre la nécessité de préserver les habitats naturels préexistants sur le site d'implantation afin de limiter l'impact des installations sur les fonctions biologiques du sol.

Préciser que ce critère s'applique « sur toute la durée de l'exploitation » permet d'insister sur le fait qu'il s'agit d'une situation pérenne à maintenir tant que l'installation est en cours d'exploitation et pas seulement au moment de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme ou à l'achèvement des travaux.

En ce qui concerne les voies d'accès, c'est le critère de non imperméabilisation des sols qui a été retenu plutôt que le maintien d'un couvert végétal. En effet, leur végétalisation peut présenter des difficultés techniques et, dans certains cas, des risques d'incendie.

- **la réversibilité de l'installation :**

Pour ne pas affecter de manière irréversible les fonctions du sol, les caractéristiques de l'installation doivent permettre son démantèlement à terme.

La deuxième condition de la loi selon laquelle l'installation ne doit pas être « *incompatible avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale sur le terrain sur lequel elle est implantée* » le cas échéant est précisée comme suit dans le décret :

- **le maintien, le cas échéant, d'une activité agricole, pastorale ou forestière significative, sur le terrain sur lequel elles sont implantées, en tenant compte de l'impact de l'emprise du projet sur la surface dudit terrain et au regard des activités qui y sont effectivement exercées ou, en l'absence d'activité agricole, pastorale ou forestière effective, qui auraient vocation à s'y développer :**

Cette mesure précise notamment la notion de compatibilité avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale en prenant en compte les appréciations issues des jurisprudences en la matière.

En effet, cette notion qui n'est pas nouvelle, a fait l'objet d'interprétation dans le cadre de contentieux portant notamment sur l'application du 1° de l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme relatif à l'implantation de « *constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs* » qui peuvent être autorisées en zone agricole, naturelle ou forestière d'un PLU « *dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elle sont implantées* ».

Dans les cas d'espèce, le juge administratif a considéré qu'une construction ou installation n'était pas incompatible avec une activité agricole si elle permet le maintien d'une « *activité agricole significative au regard des activités qui sont effectivement exercées dans ces espaces ou, le cas échéant, auraient vocation à s'y développer* » (Jurisprudence Photosol, n° 395464, 08/02/2017).

Le décret reprend donc cette interprétation jurisprudentielle de la notion de compatibilité tout en renvoyant à des caractéristiques plus précises définies par arrêté ministériel.

En parallèle, un autre projet de décret devrait préciser cette notion de façon plus pérenne et codifiée, en application du 1° de l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme pour ce qui concerne les PLU, mais aussi des articles L. 163-4 relatif aux cartes communales et L. 111-4 relatif aux constructions en dehors des parties urbanisées des communes couvertes par le RNU.

Enfin, les dispositions de la loi sur le décompte du calcul de la consommation d'espaces ne font pas de distinction entre les types d'installations de projets photovoltaïques au sol.

Ainsi, certains projets qui utilisent des procédés innovants permettant le bon fonctionnement de l'activité agricole existante, voire l'améliorant, pourront être considérés comme répondant aux critères de décompte de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers mentionnés dans le projet de décret. Il s'agit plus particulièrement des projets d'agrivoltaïsme aidés par l'Etat qui fonctionnent en synergie avec un système de production agricole et sont généralement nécessaires à l'exercice d'une activité agricole, au sens de l'article R. 151-23 du code de l'urbanisme. Ces installations sont donc *a minima* compatibles avec l'exercice de l'activité agricole à laquelle elles sont liées.

S'il s'avère que pour des raisons techniques, certains de ces projets ne peuvent remplir la totalité des critères fixés par l'arrêté leur permettant de ne pas être comptabilisés dans la consommation d'espaces, il pourra

être envisagé de modifier ou de compléter la liste des caractéristiques techniques précisées dans l'arrêté ministériel, ou de prévoir une clause spécifique dans ledit arrêté, pour les prendre en compte.

## **2. Précision des caractéristiques techniques par arrêté ministériel :**

Le décret renvoie à un arrêté des ministres chargés de l'énergie et de l'urbanisme, pour préciser la liste des caractéristiques techniques des installations de production d'énergie photovoltaïque leur permettant d'être exemptés du calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au sens de son article 1<sup>er</sup>.

Il précise que cet arrêté fixe également la liste des autres données et informations à renseigner par les porteurs de projets dans une base de données nationale du ministère chargé de l'énergie, à l'occasion d'une nouvelle opération, et qui serviront de référentiel aux autorités en charge de l'élaboration des documents d'urbanisme notamment, pour le calcul de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers de la première tranche de dix années.

## **3. Disposition d'entrée en vigueur :**

L'entrée en vigueur des dispositions du décret et de l'arrêté est prévu au 1<sup>er</sup> octobre, afin de permettre le déploiement de la base de données destinée à enregistrer les informations relatives aux installations photovoltaïques.