

GUIDE

2020

L'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme pour les centrales solaires au sol



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES
COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

La France a engagé depuis plusieurs années sa transition énergétique afin de réduire son impact climatique et garantir sa sécurité énergétique.

La loi française définit aujourd’hui des objectifs ambitieux en matière d’énergies renouvelables. Il s’agit de porter à 33% leur part dans le mix énergétique national, représentant 40% de la production d’électricité en 2030.

L’électricité d’origine photovoltaïque a connu une baisse de coûts de production continue et constitue désormais une source incontournable d’énergie renouvelable. Les caractéristiques d’ensoleillement du territoire français, favorables à son développement, placent les centrales solaires en première ligne pour transformer le système électrique français.

Ce développement de l’énergie solaire doit être réalisé dans le respect des autres enjeux du développement durable et notamment la limitation de l’artificialisation des sols, la préservation des terres agricoles et naturelles ainsi que des paysages. L’atteinte des objectifs de développement du photovoltaïque en cohérence avec ces enjeux constitue un défi que nous devons collectivement relever.

Cela exige une orientation privilégiée des projets vers des terrains déjà artificialisés ou dégradés, leur installation sur un terrain agricole ou naturel devant faire preuve de sa compatibilité avec cette vocation première.

Pour permettre un tel essor durable de l’énergie solaire dans le pays, le gouvernement travaille depuis plus d’un an avec l’ensemble des parties prenantes concernées à la concrétisation des mesures proposées lors du groupe de travail « Place au soleil ». Ce guide en est une traduction directe.

Il a pour objectif de préciser chacune des étapes et des exigences de la procédure d’autorisation d’un projet de centrale solaire installée au sol. Chacun des acteurs pourra ainsi assurer pleinement son rôle, facilitant l’enchaînement de manière simple et rapide des différentes étapes du projet. Les recommandations qu’il contient sont le fruit des échanges au sein du groupe de travail et de la consultation des services de l’Etat dans les territoires.

Nous souhaitons que ce guide vous accompagne dans la réussite de la mise en œuvre de projets de centrales solaires au sol respectueux du développement durable des territoires dans toutes ses dimensions.



Elisabeth Borne

Ministre de la Transition écologique et solidaire



Emmanuelle Wargon

Secrétaire d’Etat auprès de la ministre de la Transition écologique et solidaire

Table des matières

Introduction.....	5
Synthèse des recommandations	6
PREMIERE PARTIE RAPPEL DES REGLES D'IMPLANTATION	8
I. Recommandations générales pour le choix des secteurs d'implantation des projets.....	9
II. Règles d'implantation par type de zone et secteur	10
A. Priorité aux implantations dans les secteurs urbanisés	10
B. Conditions à l'installation exceptionnelle de centrales solaires dans les espaces naturels et agricoles.....	11
C. L'évaluation de la compatibilité d'une centrale solaire au sol avec l'activité agricole	13
D. L'enjeu de préservation des paysages.....	14
E. Les particularités des lois Littoral et Montagne	15
DEUXIEME PARTIE REVUE DES PROCEDURES APPLICABLES	16
I. Le régime d'autorisation d'urbanisme	17
II. Les procédures circonstanciées complémentaires.....	19
TROISIEME PARTIE DEROULEMENT DE LA PROCEDURE D'AUTORISATION D'URBANISME.....	20
I. Créer les conditions d'une instruction efficace : anticiper les enjeux en amont de la demande de permis de construire	21
A. Initier un dialogue entre porteurs de projet et administration en amont des demandes d'autorisations.....	21
B. Constituer un pôle de développement des énergies renouvelables, guichet unique des services de l'Etat pour les énergies renouvelables	22
II. De la préparation amont à la phase d'instruction : composition du dossier et modalités de dépôt.	23
A. Le contenu du dossier de demande de permis de construire.....	23
B. Le dépôt du dossier de demande de permis de construire.....	27
III. Les phases de l'instruction	28
A. Séquençage de la procédure d'instruction : délais réglementaires et bonnes pratiques d'instruction	29
QUATRIEME PARTIE FICHES TECHNIQUES DES PROCEDURES COMPLEMENTAIRES.....	39
Fiche complémentaire n°1 : les démarches d'archéologie préventive	41
Fiche complémentaire n°2 : l'étude préalable agricole	45
Fiche complémentaire n°3 : la consultation de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers	47
Fiche complémentaire n°4 : la dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées..	49
Fiche complémentaire n°5 : l'autorisation de défrichement	51

Fiche complémentaire n°6 : le certificat d'éligibilité du terrain d'implantation au soutien public ..	53
Fiche complémentaire n°7 : modifier le projet après délivrance de l'autorisation d'urbanisme : le permis modificatif	54
Fiche complémentaire n°8 : proroger la validité de l'autorisation d'urbanisme	56
ANNEXES TABLEAU RECAPITULATIF ET DIAGRAMME DE SYNTHESE	58
Annexe 1 : tableau récapitulatif des procédures applicables	59
Annexe 2 : diagramme de synthèse	60

Introduction

La loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a fixé un objectif de 33% d'énergies renouvelables dans le mix énergétique national en 2030. Cet objectif requiert un développement accéléré de l'ensemble des procédés de production d'énergies renouvelables, dont l'énergie solaire.

Pour y parvenir, le gouvernement a lancé l'initiative « Place au soleil » afin de mobiliser l'ensemble des acteurs intéressés au développement des filières photovoltaïques et thermiques en France.

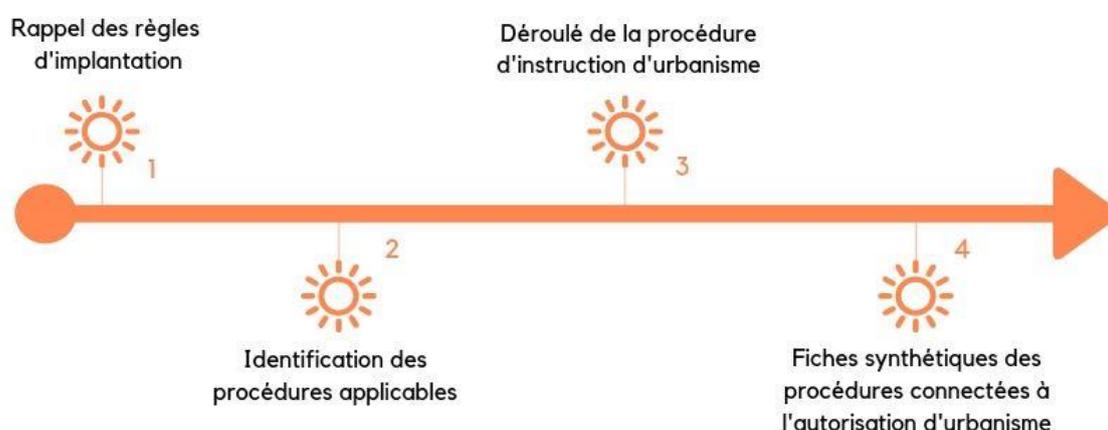
Au cœur de cette démarche, le groupe de travail sur le solaire présidé par le secrétaire d'Etat à la transition écologique a élaboré une liste de mesures, parmi lesquelles la réalisation d'un guide de l'instruction des autorisations d'urbanisme pour les projets de centrales photovoltaïques au sol.

Tout en reconnaissant la nécessité de réaliser des installations photovoltaïques au sol pour assurer un développement rapide et significatif de la filière, la circulaire du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol affirme la priorité donnée à l'intégration du photovoltaïque aux bâtiments et sur les sites déjà artificialisés. Les projets de centrale solaire au sol ont donc vocation à cibler les terrains artificialisés et dégradés, à minimiser les conflits d'usage par le recours exceptionnel aux terrains agricoles et naturels dans des conditions strictes de compatibilité. En parallèle, le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie¹ confère un rôle majeur aux installations solaires au sol dans le développement de l'énergie solaire. Il s'agit donc d'en garantir l'instruction de manière harmonisée et efficace sur l'ensemble du territoire.

Pour faciliter l'aboutissement des projets de centrales solaires au sol respectueux des principes de limitation de la consommation d'espaces agricoles et naturels, ce guide propose une vision d'ensemble des différentes réglementations et procédures applicables, favorisant ainsi un traitement uniforme des demandes d'autorisation qui y sont associées.

Aux règles d'urbanisme régissant tout projet, s'ajoute un ensemble de législations qui lui sont reliées : environnementale, patrimoniale, agricole, forestière, énergétique. En raison de l'importance des surfaces concernées par un projet de centrales photovoltaïques au sol, une évaluation environnementale préalable à la délivrance de l'autorisation est généralement² nécessaire. L'application de l'ensemble de ces règles est garantie par une procédure d'instruction conduite par les services de l'Etat.

Le présent guide a pour objet de faciliter l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme portant sur des centrales solaires au sol soumises à évaluation environnementale, en présentant la procédure associée ainsi que les délais d'instruction qui s'y appliquent. L'objectif est d'apporter aux maîtres d'ouvrage une meilleure visibilité sur cette étape cruciale de leur projet qu'il est important d'anticiper. Le guide se structure en quatre temps :



¹ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Projet%20PPE%20pour%20consultation.pdf>

² Lorsque la puissance de l'installation est égale ou supérieure à 250 kWc, voir p.13

Au fil du guide, quatorze recommandations³ sont égrenées pour améliorer l'efficacité du parcours d'instruction. Elles touchent à l'ensemble de la procédure d'instruction et considèrent tous les cas de figure identifiés. La synthèse de ces propositions est proposée en préambule.

Synthèse des recommandations

Recommandations pour la phase préparatoire au dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme

Recommandation n°0	En l'absence de terrains dégradés ou artificialisés, pour une implantation exceptionnelle en terrain agricole ou naturel : - proscrire le pastillage des zones A et N par des secteurs U et AU enclavés ; - respecter les conditions strictes de compatibilité entre l'installation et la vocation du terrain.	Mise en œuvre : commune(s), porteur du projet, services de l'Etat
Recommandation n°1	Pour créer les conditions d'une instruction efficace, ouvrir le dialogue avec les services de l'Etat et les collectivités territoriales intéressées très en amont de la demande d'autorisation.	Mise en œuvre : services de l'Etat, porteur du projet
Recommandation n°2	Créer un pôle départemental de développement des énergies renouvelables rassemblant l'ensemble des services de l'Etat concernés, ouvert au cas par cas aux collectivités territoriales intéressées.	Mise en œuvre : services de l'Etat
Recommandation n°3	Réduire les demandes de pièces complémentaires par la réalisation d'une étude paysagère de qualité démontrant l'effort de préservation des paysages et de création d'une ambiance spécifique dans le respect du site. Cette étude est intégrée à la fois dans l'étude d'impact et les pièces propres au dossier de demande de permis de construire.	Mise en œuvre : porteur du projet
Recommandation n°9	Anticiper la procédure d'archéologie préventive pour adapter au plus tôt le projet à la présence de vestiges, maîtriser les coûts et délais éventuels. Pour ce faire, avoir recours aux trois outils incontournables : réflexion archéologique via l'étude d'impact – demande d'information préalable – demande anticipée de prescriptions.	Mise en œuvre : porteur du projet, en lien avec le SRA
Recommandation n°11	Anticiper la réalisation des études écologiques, dites « études faune-flore », nécessaires à l'instruction de la demande de dérogation à la protection des espèces. Ces études requièrent des investigations sur l'ensemble du cycle écologique et doivent être engagées le plus en amont possible. Le pôle EnR départemental est un vecteur efficace pour avertir précocement le porteur de projet des enjeux « espèces » locaux connus.	Mise en œuvre : porteur du projet, services de l'Etat (biodiversité)
Recommandation n°12	Réaliser l'évaluation environnementale dès l'autorisation de défrichement, dès lors qu'elle constitue la première autorisation du projet. Mobiliser conjointement les services d'urbanisme et forestier pour l'organisation de l'enquête publique.	Mise en œuvre : services de l'Etat (ADS et forestiers).

³ La numérotation des recommandations correspond à leur ordre d'apparition dans le guide.

Recommandations pour la phase d'instruction du dossier de demande de permis de construire

Recommandation n°4	En cas d'enquête publique au stade du permis, améliorer la lisibilité de la procédure d'instruction <i>via</i> deux vecteurs : - capitaliser sur les échanges menés dans le cadre du pôle « EnR » pour améliorer le contenu initial du dossier de demande et renforcer l'exhaustivité de la lettre de complétude du premier mois. L'objectif est de limiter autant que possible les demandes ultérieures; - indiquer au demandeur un délai indicatif d'instruction en complément de l'information sur le délai réglementaire de deux mois.	Mise en œuvre : porteur du projet et service instructeur ADS.
Recommandation n°5	Optimiser la phase de consultation de l'autorité environnementale. Deux recommandations : - Garantir un avis renseigné de l'autorité environnementale en subordonnant sa saisine à la réception des avis issus des consultations interservices, ainsi joints au dossier transmis. - Informer le porteur de projet de la transmission du dossier à l'autorité environnementale et communiquer la date de réception du dossier par celle-ci.	Mise en œuvre : service instructeur ADS
Recommandation n°6	Réduire à une durée inférieure à 5 mois le temps d'instruction entre la réception d'un dossier complet et la saisine du tribunal administratif pour organiser l'enquête publique. Un recours efficient aux échanges au sein du pôle EnR est essentiel pour atteindre cet objectif (voir recommandation n°2). Informer le porteur de projet de la saisine du tribunal administratif.	Mise en œuvre : porteur du projet et services de l'Etat
Recommandation n°7	Intégrer l'ensemble des mesures d'évitement-réduction-compensation dans la décision. Lors de la rédaction de l'arrêté de permis de construire, les mesures sont réparties entre le dispositif de l'arrêté (prescriptions d'urbanisme) et les pièces annexées (mesures de suivi).	Mise en œuvre : service instructeur ADS.
Recommandation n°8	Veiller à la cohérence des prescriptions lorsque de multiples autorisations ou décisions sont émises sur le même projet (défrichement, dérogation à la destruction des espèces protégées...).	Mise en œuvre : services instructeurs
Recommandation n°10	Mutualiser la consultation de la CDPENAF en cas de double saisine : au titre de du code de l'urbanisme et de l'étude préalable agricole du code rural et de la pêche maritime.	Mise en œuvre : service instructeur ADS.
Recommandation n°13	En cas de prorogation du permis de construire, veiller à la validité : - des autorisations connexes obtenues - de l'enquête publique. A ce jour, la prorogation de la validité du permis n'emporte pas celle de l'enquête publique associée. Il est donc recommandé de déposer les deux demandes.	Mise en œuvre : service instructeur ADS, porteur du projet



PREMIERE PARTIE RAPPEL DES REGLES
D'IMPLANTATION

GUIDE DE L'INSTRUCTION DES DEMANDES D'AUTORISATIONS D'URBANISME
POUR LES CENTRALES SOLAIRES AU SOL

I. Recommandations générales pour le choix des secteurs d'implantation des projets

L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme (CU) fait de l'utilisation économe des espaces naturels, de la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et de la protection des sites, des milieux et paysages naturels un objectif fondateur de la politique d'urbanisme. Cet objectif a été renforcé par la loi ELAN⁴ qui affirme le cap de « zéro artificialisation nette » sur l'ensemble du territoire. Pour ne pas porter atteinte à ces objectifs, l'ouverture de nouvelles zones urbanisées (U) et à urbaniser (AU) aux fins d'y implanter des centrales solaires doit être compatible avec les prévisions de consommation d'espace inscrites dans le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ou le schéma de cohérence territoriale (SCoT).

De manière générale, il s'agit d'intégrer les centrales solaires au projet de territoire porté par le PLU ou la carte communale. Le projet de territoire est établi au regard du diagnostic contenu dans le rapport de présentation (R. 151-1 et R. 161-2 CU), et de l'évaluation environnementale du PLU(i) s'il y a lieu (L. 104-2 ; R. 151-3, R. 161-3 CU). Ces documents permettent de déterminer la possibilité ou non de délimiter un secteur pour l'implantation d'une centrale photovoltaïque au sol. Enfin, la zone ou secteur pouvant accueillir une centrale solaire au sol devra être mentionnée dans les dispositions opposables du PLU ou PLUi (règlement écrit et graphique, orientations d'aménagement et de programmation).

Le choix des parcelles du projet est ainsi guidé par l'étude d'impact, mais aussi par le choix des élus locaux lorsque l'accueil des énergies renouvelables a fait l'objet d'une planification dans le document d'urbanisme.

Pour limiter l'artificialisation des sols et maîtriser la consommation d'espace, les terrains à privilégier sont les sites déjà dégradés ou artificialisés. Cette préconisation se traduit au cas par cas par une analyse d'opportunité conduite à l'échelle de la parcelle et qui doit, pour être pertinente, être complétée par une analyse d'impact à l'échelle du grand paysage.

En bref

Le choix du site répond à trois contraintes :

- maîtriser la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- prendre en compte les enjeux paysagers ;
- respecter les secteurs favorables identifiés dans les documents d'urbanisme.



Privilégier les terrains déjà dégradés ou artificialisés

- Friches industrielles
- Terrains militaires faisant l'objet d'une pollution pyrotechnique ou fortement artificialisés
- Anciennes carrières, mines ou sites miniers sans obligation de réhabilitation agricole, paysagère ou naturelle
- Anciennes décharges réhabilitées présentant des enjeux limités en termes de biodiversité ou de paysage
- Sites pollués
- Périmètre d'une ICPE
- Espaces ouverts en zone industrielle ou artisanale comme les parkings
- Délaissés routiers, ferroviaires et d'aérodromes
- Zones soumises à aléa technologique
- Plans d'eau artificialisés (« PV flottant ») sous réserve que l'étude d'impact démontre, entre autres, la compatibilité avec l'usage du plan d'eau et de la ou les activité(s) exercée(s) dessus.



Proscrire les terrains agricoles ou naturels dès lors que l'installation est incompatible avec leur vocation

Les zones et secteurs agricoles, forestiers et naturels ne sont en principe pas ouverts à l'installation de centrales solaires au sol. Pour être autorisé, tout projet de construction doit démontrer sa compatibilité avec ce caractère agricole, forestier ou naturel.

⁴ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

II. Règles d'implantation par type de zone et secteur

La sélection d'un terrain, en plus des caractéristiques matérielles, correspond à un environnement réglementaire local qui conditionne directement l'autorisation du projet.

A. Priorité aux implantations dans les secteurs urbanisés

Priorité aux zones U et AU des plans locaux d'urbanisme

La circulaire du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol réaffirme la priorité donnée à l'intégration du photovoltaïque aux bâtiments et sur les sites déjà artificialisés. Ainsi, pour les implantations au sol, il convient de privilégier les zones urbanisées (U) et à urbaniser (AU) des plans locaux d'urbanisme (PLU), par exemple dans les « **dents creuses** » et **friches industrielles**. L'implantation en zones agricole (A) et naturelle (N) constitue une dérogation au principe de préservation de ces espaces, encadrée par le code de l'urbanisme (voir section B ci-après).

Conditions de classement en zone U et AU des PLU et PLUi



Privilégier les zones U et AU

Les conditions légales et réglementaires de classement d'une zone A ou N d'un PLU en zone U ou AU doivent être respectées. Le code de l'urbanisme poursuit l'objectif d'interdire le « pastillage » des zones A et N, par des secteurs U ou AU, afin d'en préserver la vocation. Le classement d'une zone agricole ou naturelle en « U » répond aux critères suivants: le secteur doit être déjà urbanisé et doté d'équipements publics existants ou en cours de réalisation (R. 151-18 CU). De même, les conditions d'ouverture à l'urbanisation des zones « AU » sont caractérisées par leur niveau d'équipement, qui sont absents des espaces enclavés situés en zone A ou N.



Proscrire le pastillage des zones A et N par des secteurs U et AU

Recourir à des zones U ou AU à distance importante des secteurs déjà urbanisés pour autoriser les projets de centrales solaires porterait atteinte à l'objectif de lutte contre le pastillage en créant une possibilité d'urbanisation du secteur concerné. Une zone U mal située peut se voir requalifiée par le juge administratif comme un secteur de taille et de capacité d'accueil limitée (STECAL) au titre de l'article L. 151-13, dont les conditions de création n'auraient ainsi pas été respectées (voir section B.2. ci-dessous).

Les conditions de zonage des zones U et AU ne permettent pas d'en définir au sein des zones A ou N. L'article R. 151-18 CU conditionne la possibilité de zoner en U aux « secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter. ». L'article R. 151-20 CU conditionne la délimitation en AU aux « secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation. » Ces conditions ne peuvent être remplies au sein d'une zone A ou N. Pour être sécurisée juridiquement, l'implantation de panneaux photovoltaïques dans des espaces naturels ou agricoles doit donc se faire sans changer le classement en zone A ou N en respectant les principes de compatibilité prévus au 1° de l'article L. 151-11 CU (voir section ci-après).

Installation en secteur urbanisé des cartes communales et dans la partie urbanisée des communes « RNU »

Sur le territoire des communes non couvertes par un document d'urbanisme, les centrales solaires au sol n'étant pas incompatibles avec le voisinage des zones habitées, elles pourront être implantées sans conditions particulières en :

- secteur constructible d'une commune dotée d'une carte communale ;
- partie urbanisée d'une commune placée sous le régime du « règlement national d'urbanisme ».

B. Conditions à l'installation exceptionnelle de centrales solaires dans les espaces naturels et agricoles

Par exception à l'inconstructibilité de principe des terrains naturels et agricoles, l'installation des centrales solaires y est envisageable, sous conditions strictes de compatibilité avec la vocation des secteurs considérés.

1. La planification des centrales solaires en zone A et N des PLU

Il est contraire aux objectifs de la loi d'autoriser globalement les centrales solaires au sol en zone agricole ou en zone naturelle des plans locaux d'urbanisme (L.151-11 CU). En effet, l'habilitation donnée par l'article L. 151-11 CU permet aux auteurs du PLU d'autoriser en zone A et N « les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs », à la condition qu'elles ne soient pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole et ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. De plus, la loi ALUR a renforcé l'objectif de lutte contre l'urbanisation diffuse des zones naturelles, agricoles et forestières en conférant un caractère exceptionnel aux secteurs de taille et de capacité d'accueil limité (STECAL). Or le respect d'une « capacité d'accueil limitée » pour tout STECAL ne semble pas cohérente avec l'accueil de parcs photovoltaïques de grande dimension.

Article L151-11 Code de l'urbanisme

« Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, le règlement peut :

1° Autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lorsqu'elles ne sont 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 paysages ; »

Par conséquent, pour les collectivités souhaitant accueillir une centrale solaire au sol, il est recommandé que le PLU:

- ✓ Affiche dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) que le projet de la collectivité est tourné vers la réalisation de champs de panneaux photovoltaïques respectueux du caractère agricole et de la sauvegarde des espaces naturels du secteur.
- ✓ Prévoit explicitement dans le règlement d'autoriser les champs de panneaux photovoltaïques **uniquement** lorsqu'ils sont compatibles avec l'exercice d'une activité agricole ou la sauvegarde des espaces naturels et des paysages et qu'ils répondent aux critères de satisfaction d'un besoin collectif. Les sectoriser le cas échéant (via, par exemple, la mention « énergie renouvelable », « N-pv », « A-pv » etc.). A noter que la compatibilité avec l'activité agricole ou la sauvegarde des espaces naturels et des paysages sera plus facilement démontrée en cas de terrain artificialisé, dégradé, ou pollué.

Lorsque le zonage du PLU en vigueur ne permet pas l'installation de centrales solaires sur un terrain pourtant favorable (terrain artificialisé, dégradé), une modification du document pourra être initiée par révision, modification ou modification simplifiée en fonction de l'étendue et la portée de celle-ci.

2. L'installation des centrales solaires au sol en zone non constructible des cartes communales

Sur le territoire d'une commune couverte par une carte communale, les centrales solaires au sol ne peuvent en principe être autorisées que dans les secteurs délimités comme constructibles.

Néanmoins, à l'instar des communes soumises au « RNU », en tant qu'installations nécessaires à un équipement collectif, les centrales solaires peuvent potentiellement bénéficier du régime dérogatoire prévu à l'article L. 161-4 du code de l'urbanisme. Pour ce faire le projet doit démontrer sa compatibilité avec l'activité agricole, pastorale ou forestière présente sur le terrain sur lequel il s'implante, ainsi qu'avec la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. La question de la compatibilité avec l'activité agricole est présentée en sous-section 4 ci-après.

En bref

En « carte communale », les centrales solaires ne peuvent être installées dans les secteurs inconstructibles qu'à condition d'être compatibles avec l'activité agricole, pastorale ou forestière et de ne pas porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et paysages.

3. L'installation des centrales solaires au sol en dehors des parties urbanisées d'une commune « RNU »

Sur le territoire d'une commune dépourvue de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, la réalisation d'une centrale solaire au sol obéit à la règle de constructibilité limitée (article L. 111-3 CU). De ce fait, en principe, les centrales solaires ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune.

Néanmoins, ce type d'installation devant être regardées comme nécessaires à un équipement collectif⁵, elles peuvent potentiellement s'inscrire dans les exceptions prévues par le code de l'urbanisme à la règle de constructibilité limitée (article L. 111-4 CU). Ainsi, en dehors des parties urbanisées de la commune, leur installation peut être envisagée dès lors que la comptabilité avec l'activité agricole, pastorale ou forestière du projet est démontrée. La question de la compatibilité avec l'activité agricole est présentée en sous-section 4 ci-après.

En bref

En secteur « RNU », les centrales solaires ne peuvent être installées en dehors des parties urbanisées qu'à la condition d'être compatibles avec l'activité agricole, pastorale ou forestière.

⁵ « eu égard à leur importance et à leur destination, les panneaux photovoltaïques en cause, destinés à la production d'électricité, et contribuant ainsi à la satisfaction d'un intérêt public, doivent être regardés comme des installations nécessaires à un équipement collectif », CAA de Nantes, 23 octobre 2015, société Photosol, n°14NT00587.

C. L'évaluation de la compatibilité d'une centrale solaire au sol avec l'activité agricole

Certains projets photovoltaïques sont compatibles avec certaines activités agricoles (par exemple : les technologies photovoltaïques innovantes, garantissant une priorité à la photosynthèse). Pour apprécier cette compatibilité, il convient de prendre en compte la valeur productive des sols agricoles dans l'examen du choix du lieu d'implantation ainsi que la production estimée du projet. C'est dans cet esprit que le cahier des charges de l'appel d'offres du MTES sur les installations solaires innovantes demande le dépôt d'un "mémoire technique sur la synergie avec l'usage agricole".



La jurisprudence a permis d'apporter quelques éclairages méthodiques. Le juge administratif vérifie que l'implantation des panneaux photovoltaïques permet l'exercice d'une **activité agricole significative**. Le Conseil d'État a annulé un arrêt de la CAA de Nantes (n° 14NT00587) sur le motif "qu'en jugeant que la plantation d'une jachère mellifère et l'installation de ruches suffisaient à assurer le respect des dispositions de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, eu égard au caractère d'activité agricole de l'apiculture, sans rechercher si, en l'espèce, compte tenu de la disparition des cultures céréalières précédemment exploitées et des activités ayant vocation à se développer sur les parcelles considérées, le projet permettait le maintien sur

le terrain d'implantation du projet d'une activité agricole significative, la cour administrative d'appel de Nantes a commis une erreur de droit." (CE, 8 février 2017, n° 395464).

Aussi, il a été jugé par une cour administrative d'appel qu'une centrale photovoltaïque envisagée sur une surface de 7,15 hectares sur des parcelles cultivées n'était pas compatible avec un zonage agricole dès lors qu'il n'était pas démontré que « ces mêmes terrains seront utilisés, une fois la centrale photovoltaïque édifiée, comme pâtures pour des troupeaux d'ovins » (CAA de Marseille, 21 avril 2016, n° 15MA00872, considérant 8). Enfin, une cour a précisé que le code de l'urbanisme « n'impose pas le maintien d'une activité agricole identique à celle existant avant la mise en œuvre du projet » (CAA de Bordeaux, 15 mars 2018, n°16BX02223).

L'appréciation de l'activité agricole se fonde sur les activités qui y sont exercées mais également, le cas échéant, sur les nouvelles activités agricoles, pastorales ou forestières qui auraient vocation à y être exercées, en tenant compte de la superficie de la parcelle, de l'emprise du projet, de la nature des sols et des usages locaux.

Recommandation n°0

En l'absence de terrains dégradés ou artificialisés, pour une implantation exceptionnelle en terrain agricole ou naturel :

- proscrire le pastillage des zones A et N par des secteurs U et AU enclavés ;
- respecter les conditions strictes de compatibilité entre l'installation et la vocation du terrain.

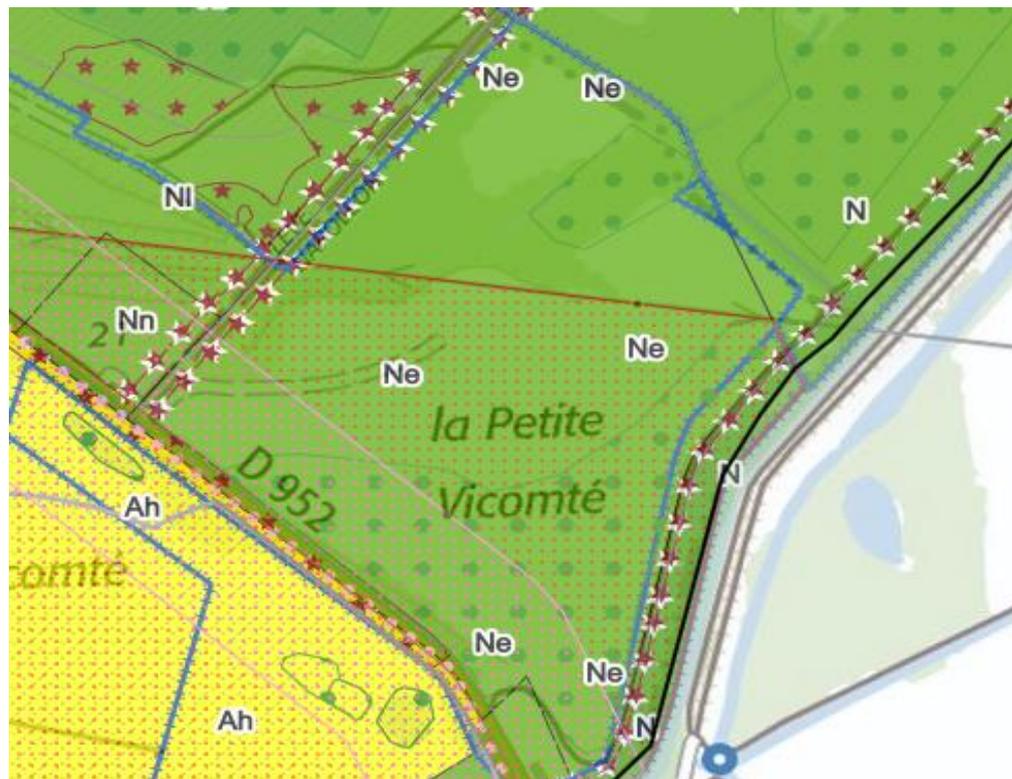
D. L'enjeu de préservation des paysages

L'objectif de l'intégration paysagère est de trouver une organisation territoriale cohérente, équilibrée et acceptable. L'intégration paysagère comporte au minimum trois critères d'analyse :

- une analyse fonctionnelle du paysage qui pour chaque zone considérée permet d'identifier les usages et fonctions ;
- une analyse dans l'espace conduite à l'échelle de la parcelle et du grand paysage et qui permet d'appréhender le projet en trois dimensions et pas uniquement en plan ;
- la prise en compte des perceptions des habitants pour améliorer l'acceptabilité des projets conformément à la définition de la convention européenne du paysage.

La traduction normative de la démarche d'intégration paysagère dans le cadre de la planification se trouve à l'article L. 151-11 CU. Cet article prévoit **que les constructions et installations autorisées en zone A ou N ne doivent pas aboutir à porter atteinte aux paysages.**

Ainsi, le PADD du PLUi d'Angers Loire Métropole précise que même si l'implantation en toiture doit être privilégiée, les projets photovoltaïques pourront s'implanter dans « des espaces n'entrant pas en concurrence avec l'activité agricole **tout en soignant l'insertion paysagère du projet dans son environnement** ». Le PADD a été traduit dans le règlement par une sectorisation spécifique « Ne » autorisant « les constructions, installations et aménagements nécessaires à la production d'énergie renouvelable et les ouvrages techniques nécessaires à la gestion de ces installations ». A noter que le projet doit également respecter la sauvegarde des espaces naturels.



Secteur Ne – PLUi Angers Loire Métropole – géoportail de l'urbanisme

E. Les particularités des lois Littoral et Montagne

- Secteurs soumis à la loi Littoral

Dans les communes soumises à la loi Littoral, les centrales photovoltaïques doivent être implantées **en continuité avec les agglomérations et villages existants** (article L. 121-8 CU), ces dernières constituant une extension de l'urbanisation (CAA Bordeaux, 04 février 2013, n° 12BX00153). A noter qu'une exception a été prévue par la loi ELAN en permettant d'autoriser l'installation d'énergies renouvelables sur le littoral dans les zones non interconnectées au réseau électrique métropolitain continental d'une largeur inférieure à dix kilomètres (soit les petites îles telles que Sein, Ouessant, Molène ou Chausey, voir article L. 121-5-1 CU).

L'installation des centrales solaires est également interdite dans les espaces remarquables du littoral, les installations photovoltaïques ne figurant pas dans la liste des aménagements légers qui y sont autorisés en application de l'article R. 121-5 CU. Néanmoins, le code de l'urbanisme permet leur installation à proximité puisque les extensions de réseau nécessaires pourront traverser les espaces remarquables à condition d'être souterraines et de moindre impact environnemental⁶.

- Secteurs soumis à la loi Montagne

Dans les communes de montagne, les centrales photovoltaïques doivent également être implantées **en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants** (article L. 122-5 CU). Une exception est prévue par cet article au profit des installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées. Toutefois les centrales solaires ne peuvent en bénéficier puisque leur incompatibilité avec le voisinage des zones habitées n'est pas reconnue par le juge (CAA Marseille, 20 mars 2014, n° 12MA02078 confirmé par CE, 07 octobre 2015, n°380468).

Néanmoins, par exception, il est possible de réaliser ces projets dans les conditions définies à l'article L. 122-7 du code de l'urbanisme, sur la base d'une étude de discontinuité circonstanciée jointe au SCoT ou au PLU. L'étude est soumise à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS). Le plan local d'urbanisme ou la carte communale délimite alors les zones à urbaniser dans le respect des conclusions de cette étude. Cette possibilité dérogatoire n'existe pas :

- dans le cas d'une commune couverte par une carte communale mais non couverte par un SCoT ;
- dans le cas d'une commune dépourvue de PLU ou de carte communale, donc régie par la réglementation nationale d'urbanisme.

En bref

- Dans les communes littorales, les centrales photovoltaïques doivent être implantées en continuité avec les agglomérations et villages existants.
- Dans les communes de montagne, les centrales photovoltaïques doivent être implantées en continuité avec les bourgs/villages/hameaux etc. existants, mais il est toutefois possible de réaliser ces projets en discontinuité, sur la base d'une étude de discontinuité circonstanciée jointe au SCoT ou au PLU.

⁶ L. 121-25 CU « [...] l'atterrage des canalisations et leurs jonctions peuvent être autorisées lorsque ces canalisations et leurs jonctions sont nécessaires à l'exercice des missions de service public définies à l'article L. 121-4 du code de l'énergie. Les techniques utilisées pour la réalisation de ces ouvrages électriques et de communications électroniques sont souterraines et toujours celles de moindre impact environnemental. [...] ».



DEUXIEME PARTIE REVUE DES PROCEDURES
APPLICABLES

GUIDE DE L'INSTRUCTION DES DEMANDES D'AUTORISATIONS D'URBANISME
POUR LES CENTRALES SOLAIRES AU SOL

I. Le régime d'autorisation d'urbanisme

Le régime d'autorisation des centrales solaires au sol au titre du code de l'urbanisme dépend de trois facteurs : la puissance crête, la localisation et la hauteur maximale au sol du dispositif. Le facteur de puissance est particulièrement important puisqu'il détermine la nécessité ou non d'une évaluation environnementale du projet.



La localisation : pour déterminer le régime d'autorisation applicable, il est nécessaire d'identifier si le projet se trouve ou non dans un secteur protégé. Par secteur protégé on entend :

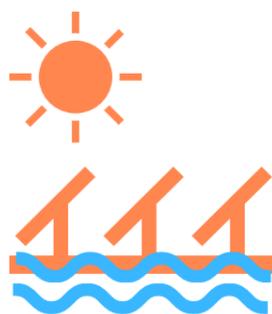
- Les sites patrimoniaux remarquables
- Les abords de monuments historiques
- Les sites classés ou en instance de classement
- Les réserves naturelles
- Les cœurs de parcs nationaux ou espaces ayant vocation à être classés dans le cœur d'un futur parc.



La puissance crête : mesurée en watts-crêtes (Wc), il s'agit de la puissance des composants photovoltaïques sous les conditions de test standard⁷. Elle occupe la fonction de seuil habituellement dévolue aux critères de surface, pour l'application de certaines règles d'urbanisme et du code de l'environnement (CEnv).



La hauteur : hors secteurs protégés, une hauteur au sol inférieure à 180 cm permet de dispenser de toute formalité d'urbanisme une installation de faible puissance (moins de 3kWc). C'est le point le plus haut du ou des panneaux qui doit être pris en compte.



Quid des centrales solaires flottantes ?

L'implantation d'une centrale solaire sur une surface aquatique (naturelle ou résultant d'une retenue artificielle) n'a pas de conséquences propres sur la procédure d'urbanisme qui se déroulera selon les mêmes critères qu'une centrale classique. En cas d'utilisation du domaine public, comme un lac de barrage, le dossier de demande comportera une pièce exprimant l'accord du gestionnaire de domaine (R. 431-13 CU). A noter qu'une étude hydraulique peut être nécessaire.

⁷ Irradiation de 1000 W/m², température des cellules de 25°C, spectre AM = 1,5

Puissance crête	$P \leq 3 \text{ kWc}$	$3 \text{ kWc} \leq P \leq 250 \text{ kWc}$	$P > 250 \text{ kWc}$
Hors secteur protégé	Sans formalité si la hauteur de l'installation est inférieure à 180cm de hauteur (R. 421-2 CU)	Déclaration préalable (R. 421-9 CU)	Permis de construire (R. 421-1 CU) +Evaluation environnementale avec : 1. Une étude d'impact 2. L'avis de l'autorité environnementale 3. Une enquête publique (rubrique 30 de l'annexe à l'article R. 122-2 CEnv)
	Déclaration préalable au-delà de 180 cm de hauteur (R. 421-9 CU)		
En secteur protégé	Déclaration préalable (R. 421-11 CU)	Permis de construire (R. 421-1 CU)	

En bref

Les centrales solaires au sol visées par ce guide sont d'une puissance supérieure à 250 kWc. Elles doivent donc **systématiquement faire l'objet d'une demande de permis de construire accompagnée d'une évaluation environnementale**, procédure intégrée dont le déroulement est détaillé dans ce guide.

Attention :

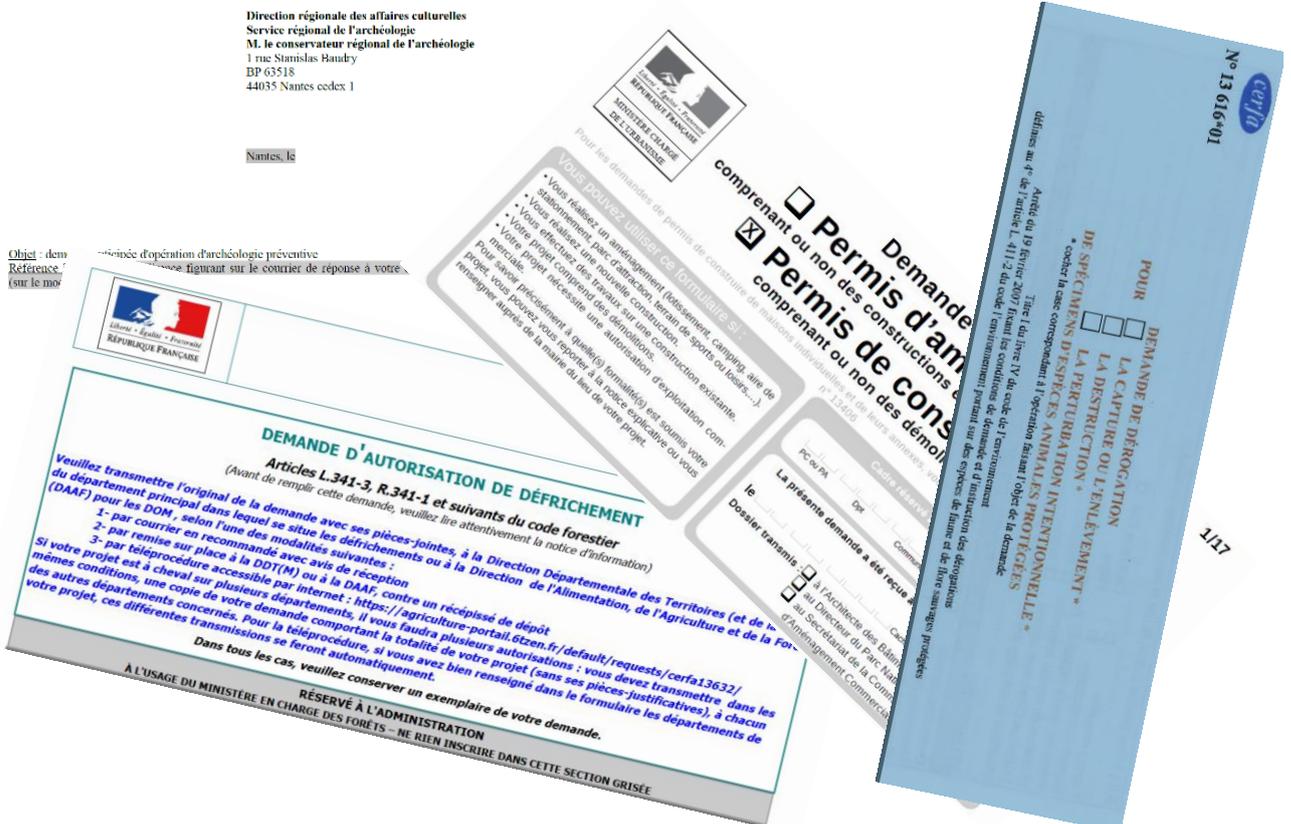
1. Si votre projet consiste en l'extension d'une centrale solaire préexistante, les seuils de soumission obligatoire à l'évaluation environnementale des incidences du projet diffèrent. Pour en savoir plus, vous pouvez consulter le [guide d'interprétation de la réforme de l'évaluation environnementale \(fiche n°3\) du commissariat général au développement durable](#).
2. Un même projet de centrale solaire au sol pourra faire l'objet de la demande et de l'octroi de deux permis de construire (par exemple : si le terrain d'implantation se répartit des deux côtés d'une voie de circulation). La pluralité des permis de construire n'a cependant aucun impact sur l'évaluation environnementale qui portera bien sur l'ensemble du projet considéré.

II. Les procédures circonstanciées complémentaires

En fonction des caractéristiques du projet - taille, puissance, localisation, délai de mise en œuvre- diverses procédures complémentaires au titre des réglementations de l'urbanisme, de l'environnement, de la foresterie, du patrimoine ou de l'énergie sont susceptibles de s'ajouter aux procédures minimales obligatoires. Chacune de ces procédures fait l'objet d'une fiche synthétique en quatrième partie de ce guide.

- Fiche n°1** les démarches d'archéologie préventive
- Fiche n°2** l'étude préalable agricole
- Fiche n°3** les consultations de la commission départementale de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers
- Fiche n°4** la dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées
- Fiche n°5** l'autorisation de défrichement
- Fiche n°6** le certificat d'éligibilité du terrain d'implantation au soutien public
- Fiche n°7** modifier le projet après délivrance de l'autorisation d'urbanisme – le permis modificatif
- Fiche n°8** proroger la validité de l'autorisation d'urbanisme

Pour une vision d'ensemble du processus d'instruction de l'autorisation d'urbanisme en lien avec les principales procédures complémentaires, se reporter **au diagramme de synthèse en annexe de ce guide.**





TROISIEME PARTIE DEROULEMENT DE LA
PROCEDURE D'AUTORISATION
D'URBANISME

GUIDE DE L'INSTRUCTION DES DEMANDES D'AUTORISATIONS D'URBANISME
POUR LES CENTRALES SOLAIRES AU SOL

I. Créer les conditions d'une instruction efficace : anticiper les enjeux en amont de la demande de permis de construire

Pour accélérer et améliorer la phase d'instruction des projets de centrales solaires au sol, l'échange entre les services de l'Etat et les porteurs de projet en amont du dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme est indispensable.

A. Initier un dialogue entre porteurs de projet et administration en amont des demandes d'autorisations

Il est recommandé au porteur de projet de faire connaître son intention des services de l'Etat et de la ou les communes concernées très en amont du montage du projet. Conseils et informations lui seront transmis au service d'un double objectif :

- Inscrire dès l'origine le projet dans un raisonnement d'évitement-réduction et si nécessaire compensation de ses impacts sur l'environnement, l'agriculture, le patrimoine et l'ensemble des intérêts généraux protégés par les services de l'Etat et collectivités publiques.
- Engager la réalisation d'une étude d'impact couvrant l'ensemble des enjeux locaux, pour accélérer la phase d'instruction du dossier et garantir une bonne information du public.
- Améliorer l'acceptabilité des projets en organisant dès les phases de définition une concertation locale, pour identifier conjointement avec les habitants les critères d'intégration paysagère à prendre en compte.

Recommandation n°1

Pour créer les conditions d'une instruction efficace, ouvrir le dialogue avec les services de l'Etat et les collectivités territoriales intéressées très en amont de la demande d'autorisation.

B. Constituer un pôle de développement des énergies renouvelables, guichet unique des services de l'Etat pour les énergies renouvelables

Les services de l'Etat dans les territoires doivent répondre à un double-enjeu : accueillir favorablement les prises de contact anticipées des porteurs de projet et garantir la cohérence des réponses apportées par les différents services concernés.

Pour y parvenir, dans chaque territoire, la constitution d'un « pôle de développement des énergies renouvelables » est recommandée. Ce pôle pourra associer les services compétents de l'Etat en région et dans les départements en matière d'urbanisme, d'environnement, de patrimoine (archéologique et architectural), de gestion des risques, d'agriculture/foresterie mais aussi les élus concernés, pour l'analyse de ces projets à fort enjeux.

Le pôle EnR ainsi constitué permettra d'engager un dialogue constructif entre les services de l'Etat, les collectivités territoriales et les porteurs de projet. Il aura notamment pour fonction de porter à leur connaissance les contraintes susceptibles d'affecter le projet en matière d'urbanisme, d'environnement, de patrimoine, d'impact sur les ressources agricoles et la forêt, ainsi que les attendus lors de la préparation du dossier d'étude d'impact.

L'organisation du pôle EnR est adaptée au contexte de chaque territoire. Des pôles EnR étant déjà actifs dans de nombreux départements, divers modèles organisationnels sont explorés et peuvent être imités en fonction des besoins locaux.

Un pôle pour présenter tous les enjeux

- Démocratie locale
recueil de l'avis des communes et collectivités intéressées
- Réglementation d'urbanisme
documents d'urbanisme en vigueur, servitudes d'utilité publique
- Préservation de la biodiversité
espèces protégées, réserves Natura 2000, ZNIEFF, parcs nationaux, défrichement
- Préservation de la qualité des eaux
zone de captage des eaux
- Agricole et forestier
autorisation de défrichement et rôle de la CDPENAF
- Patrimoine
archéologie préventive, architecture et insertion paysagères
- Gestion des risques et sécurité publique : inondation, incendie, navigation aérienne civile et militaire, accès routier

Recommandation n°2

Créer un pôle départemental de développement des énergies renouvelables rassemblant l'ensemble des services de l'Etat concernés, ouvert au cas par cas aux collectivités territoriales intéressées.

« Le dossier joint à ces demandes et déclarations ne peut comprendre que les pièces nécessaires à la vérification du respect du droit de l'Union Européenne, des règles relatives à l'utilisation des sols et à l'implantation, à la destination, à la nature, à l'architecture, aux dimensions et à l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords ainsi que des dispositions relatives à la salubrité ou à la sécurité publiques ou relevant d'une autre législation dans les cas prévus au chapitre V du présent titre. ». Article L. 423-1 du code de l'urbanisme

II. De la préparation amont à la phase d'instruction : composition du dossier et modalités de dépôt.

Lors du cycle de consultation engagé auprès du pôle EnR (voir recommandation n°2), le porteur de projet prend connaissance des enjeux, des procédures et de la composition obligatoire du dossier de demande. Ce processus aboutit au dépôt du dossier de demande d'autorisation d'urbanisme.

A. Le contenu du dossier de demande de permis de construire

Les pièces exigibles pour l'instruction d'un dossier de demande d'autorisation d'urbanisme sont strictement encadrées par la réglementation (R. *431-4 du code de l'urbanisme). Une liste indicative des pièces généralement exigées au titre de l'instruction des centrales solaires se trouve ci-dessous.

En cas de pièce manquante ou insuffisante, la demande de pièces complémentaires est obligatoirement émise dans un délai d'un mois à compter du dépôt et doit lister l'intégralité des pièces nécessaires (R. *423-38 du code de l'urbanisme).



Liste indicative des pièces à joindre aux formulaires de demande de permis de construire pour un projet type de centrale solaire :

Ne sont pas incluses les pièces plus spécialisées propres aux circonstances locales. Exemple : la copie de la lettre du préfet faisant connaître au demandeur que son dossier de demande d'autorisation de défrichement est complet (voir fiche complémentaire n° 5).

Plan de situation du terrain (R. 431-7 a)

Plan de masse (R. 431-9)

Plan en coupe du terrain et de la construction (R. 431-10 b)

Notice décrivant le terrain et présentant le projet (R. 431-8)

Plan des façades et des toitures (R. 431-10 a)

Document graphique permettant d'apprécier l'insertion du projet dans son environnement (R. 431-10 c)

Photographie permettant de situer le terrain dans l'environnement proche (R. 431-10 d)

Photographie permettant de situer le terrain dans le paysage lointain (R. 431-10 d)

L'étude d'impact du projet telle que définie par le code de l'environnement (R. 431-16 a)⁸



Alerte procédure : cette demande de pièces s'inscrit dans un contexte spécifique d'instruction avec enquête publique. Pour plus d'information, se reporter au déroulé de la procédure d'instruction (« Etape I », p. 29-30).

⁸ Pour le contenu de l'étude d'impact, se référer aux articles L. 122-3 et R. 122-5 CEnv

➔ Une pièce pivot de la procédure d'évaluation environnementale : l'étude d'impact

Placée au cœur du processus administratif, l'étude d'impact suit le projet dans chacune des procédures d'autorisations requises pour sa réalisation. Le porteur de projet doit s'assurer de son actualisation au sein d'un document unique après chaque modification apportée au projet, particulièrement en cas d'instruction parallèle de plusieurs procédures⁹.

Le service instructeur d'urbanisme apporte une attention particulière à la qualité et complétude de l'étude d'impact puisqu'elle conditionne le sens de l'avis de l'autorité environnementale et constitue le support essentiel de l'enquête publique. L'étude d'impact porte sur l'intégralité du projet et détaille les mesures « Eviter-Réduire-Compenser » prévues pour chacune des réglementations environnementales concernées. Les mesures d'évitement/réduction/compensation décrites dans l'étude d'impact sont obligatoirement annexées à l'arrêté de permis de construire, leur conférant ainsi une valeur réglementaire (article L. 424-4 CU).

Pour constituer une étude d'impact complète et de qualité, un guide de l'étude d'impact pour les projets de centrale photovoltaïque au sol est disponible sur le site internet du ministère de la transition écologique et solidaire.¹⁰

L'étude d'impact est jointe au dossier de demande de permis de construire.

Point d'attention

Les projets de centrale solaire au sol ne sont, sauf terrain d'implantation très spécifique, pas concernés par la nomenclature « loi sur l'eau » et les procédures d'autorisation ou déclaration associées. Pour autant, il est de la responsabilité du porteur de projet de prendre en compte, via l'étude d'impact, les conséquences des travaux et de l'installation sur la ressource en eau ainsi que les mesures « ERC » nécessaires pour y remédier.

➔ Le dossier de demande de permis de construire: instrument au service d'une véritable « étude paysagère »

L'ensemble des pièces du dossier de demande de permis de construire constitue un support pour décrire l'insertion du projet dans le paysage. Elles justifient les choix opérés pour minimiser les conséquences du projet et créer une ambiance paysagère de qualité. Cette conception du dossier comme support d'une étude paysagère reflète la réflexion conduite à l'échelle supra-communale (au niveau du schéma de cohérence territoriale ou du plan climat-air-énergie territorial) pour minimiser l'impact paysager du projet. L'insuffisance de l'étude paysagère constitue un motif récurrent de demandes de pièces complémentaires par les services instructeurs.

Une étude paysagère de qualité comprend nécessairement trois dimensions :

- l'état initial ;
- la description du projet et de son impact paysager ;
- les mesures prises pour l'insertion paysagère du projet.

⁹ Voir notamment les fiches complémentaires n°5 (défrichement), n°4

¹⁰ https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Guide_EI_Installations-photovolt-au-sol_DEF_19-04-11.pdf.

Attention : ce document n'est pas à jour des dernières évolutions du code de l'environnement, notamment l'ordonnance n°2016-1060 du 03 août 2016

Les trois dimensions de l'étude paysagère		
<p>L'état initial du site : le dossier porte en premier lieu la description de l'état initial du site d'implantation envisagé. Il aborde notamment la qualité intrinsèque du paysage, la perception du site du projet dans le grand paysage et à une échelle rapprochée en lien avec les éléments de patrimoines paysagés et culturels, les points de vue significatifs, les lignes directrices du paysage, analyse de la topographie, végétation, unité paysagère, structure paysagère, etc.</p> <p>L'état initial est décrit dans cinq pièces du dossier : un plan de masse avec courbes de niveau sur un périmètre plus large que le site du projet, des plans de coupes d'état des lieux cotées, la notice, les documents graphiques et photographiques et l'étude d'impact.</p>		<p>Où ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - notice - plan de situation - plan de masse - plan de coupe - documents graphiques et photographiques + Etude d'impact
<p>La description du projet et de ses impacts paysagers : la description du projet et de ses impacts sur le paysage est réalisée à l'échelle du site (longue distance) comme du paysage rapproché. Elle est représentée dans les trois dimensions, suivant des angles de vue représentatifs de l'insertion réelle du paysage.</p> <p>Cette description est portée par 5 documents : la notice, le plan de situation, les documents graphiques et photographiques et l'étude d'impact. A noter qu'il est attendu du plan de masse du projet qu'il soit réalisé à une échelle adaptée, avec courbes de niveau sur un périmètre plus large que le site d'implantation. Ce plan éclaire notamment la lecture des terrassements, esquisses et photomontages des principaux points de vue sur le projet. Les photomontages sont associés à des coupes permettant d'en évaluer la pertinence.</p>		<p>Où ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - notice - plan de situation - plan de masse - documents graphiques et photographiques + Etude d'impact
<p>Les mesures prises pour l'intégration paysagères : le dossier présente les moyens employés pour utiliser ou s'inspirer des structures paysagères existantes. Il expose les effets escomptés, notamment la minimisation de l'impact du projet induite.</p>		<p>Où ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - notice - plan des façades et toitures - documents graphiques + Etude d'impact



Alerte procédure : la composition du dossier de demande de permis de construire a pour finalité de présenter le projet sous tous ses aspects pouvant intéresser la réglementation d'urbanisme. A ce titre, la présentation du projet et de son insertion paysagère dans l'étude d'impact peut sembler suffisante du point de vue du pétitionnaire. Néanmoins une telle composition a minima du dossier de demande de permis de construire crée des difficultés d'instruction importantes pour les services instructeurs. En effet, l'objet de l'étude d'impact étant très large, la localisation des informations au sein des pièces du permis facilite le regard expert de l'instructeur, accélère l'instruction et améliore la définition des éventuelles prescriptions (précision, meilleure adéquation aux spécificités du projet). Il est donc important de souligner qu'une étude d'impact exhaustive ne dispense pas d'une étude paysagère complète à travers les pièces propres au dossier de demande de permis de construire, et ce dans l'intérêt même du porteur de projet.

Recommandation n°3

Réduire les demandes de pièces complémentaires par la réalisation d'une étude paysagère de qualité démontrant l'effort de préservation des paysages et de création d'une ambiance spécifique dans le respect du site. Cette étude est intégrée à la fois dans l'étude d'impact et les pièces propres au dossier de demande de permis de construire.

Recommandations pour une étude paysagère exhaustive et de qualité

À l'échelle du site

- Un relevé de l'état existant correspondant à l'emprise du projet est intégré à l'étude.
- L'insertion de l'emprise du projet dans le paysage à des échelles supra et en particulier les continuités ou les ruptures des structures paysagères (spatiales et fonctionnelles) sont décrites.
- L'étude paysagère comporte tous les documents permettant de comparer l'état initial et l'état projeté et en particulier les modifications de la topographie, les déblais/remblais ainsi que l'ensemble des interventions qui affectent les sols (plan de fondation des panneaux, plan des réseaux etc.).
- L'étude inclue une modélisation complète de l'état projeté permettant d'établir la réalité des rapports d'échelles et décrivant les principes d'intégration paysagère. Les photomontages produits sont à hauteur d'homme.
- L'étude mentionne les modes de gestion des parcelles et les modalités d'entretien des panneaux, notamment la nature des éventuels solvants, désherbants etc.
L'étude présente les effets cumulés avec d'autres projets connus pour éviter une saturation paysagère : relations avec d'autres centrales photovoltaïques (existantes ou en projet selon les conditions du R. 122-5 e CEnv), aménagements de grande superficie type « zones d'activités » etc.
- Les modalités de remise en état à la fin de l'exploitation de la centrale sont décrites.

À l'échelle du paysage

- L'un des objectifs de l'étude est de définir les périmètres d'étude et les échelles pertinentes pour qualifier l'ensemble des impacts paysagers du projet
- Il s'agit également de caractériser de manière objective le paysage initial au moyen de plans coupes, croquis, photographies et de tous les outils graphiques concourant utilement à une analyse spatiale et fonctionnelle du paysage, sans omettre d'exposer la façon dont le paysage est perçu par ses acteurs.
- L'étude paysagère décrit l'ensemble des modifications apportées par le projet au paysage de la zone d'impact considérée.
- L'étude expose les principes d'intégration paysagère du projet et décrit leur mise en œuvre : plans coupes etc.

Une étude paysagère exhaustive

L'analyse paysagère conduite à travers les pièces du dossier intègre toutes les composantes de l'installation :

- Les panneaux photovoltaïques : nature (volumétrie, matière, couleur), répartition spatiale et implantation
- Les dépendances : voies d'accès et parkings (tracé et nature des matériaux), postes de transformation et de livraison, local technique, onduleur, clôture, pylônes, raccordements, etc. Les postes de transformation font l'objet d'une analyse tant sur leur insertion paysagère que sur la limitation du bruit occasionné.

Pour aller plus loin : le guide de l'étude d'impact des installations photovoltaïques au sol (MTES/MEF, avril 2011) inclut conseils et techniques pour la réalisation de l'étude paysagère (pages 76 et suivantes).

B. Le dépôt du dossier de demande de permis de construire

La politique d'urbanisme est majoritairement décentralisée. Cependant, les centrales solaires au sol s'inscrivent dans une « niche » de compétence de l'Etat et de ses services instructeurs.

En effet, en dehors des cas d'autoconsommation, les centrales solaires produisent une énergie qui n'est pas principalement destinée à une utilisation directe par le demandeur. Pour cette raison, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire ou se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable est le préfet et non le maire (article R. *422-2 CU).

L'instruction du dossier est confiée au service urbanisme des directions départementales des territoires et directions départementales des territoires et de la mer en métropole, des directions de l'environnement de l'aménagement et du logement en outre-mer.

Néanmoins, en application du principe de « guichet unique » et pour garantir la bonne information des territoires, le dépôt du dossier s'effectue auprès de la ou les mairie(s) de(s) commune(s) concernée(s).

Le dépôt du dossier se fait en quatre exemplaires (article R. *423-2 CU). Certaines pièces peuvent être demandées en nombre plus important pour envoi à d'autres services pour consultations et avis. La volumétrie des dossiers occasionnant des coûts écologiques et économiques non négligeables pour chaque reproduction, les demandes d'exemplaires supplémentaires sont limitées au strict nécessaire.



La compétence de l'Etat pour les centrales solaires au sol dépend de la destination principale de l'installation : « ouvrage de production d'énergie dont l'énergie n'est pas principalement destinée à une utilisation directe par le demandeur ». Les projets de centrales solaires au sol se distinguent des panneaux solaires placés sur ombrières ou sur serres puisque leur destination principale n'est pas la production d'énergie mais la création d'un espace abrité. Ce type de destination relève de la compétence d'urbanisme de droit commun, donc de la commune dès lors qu'elle dispose d'un document d'urbanisme.

En bref

Autorité compétente :
préfet de département
(R. *422-2 CU).

Service instructeur :
service urbanisme de la
DDT/M/DEAL.

Dépôt du dossier : auprès
de la ou les mairie(s) d(es)
commune(s) concernée(s).
Le dossier est transmis au
préfet dans la semaine
suivant le dépôt.

III. Les phases de l’instruction

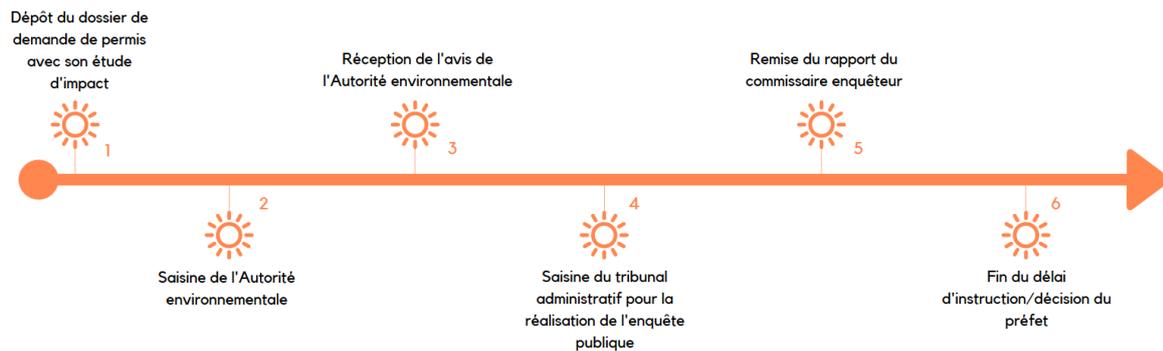
Aspects généraux

Le permis de construire d’une centrale solaire au sol est généralement soumis à évaluation environnementale¹¹. Le processus d’évaluation environnementale comprend trois phases :

Phase 1	Réalisation d’une étude d’impact par le porteur de projet
Phase 2	Recueil de l’avis de l’autorité environnementale compétente et des collectivités territoriales intéressées par le service instructeur, réponse du porteur de projet
Phase 3	Organisation d’une enquête publique sur la base du dossier ainsi constitué

Le processus d’évaluation environnementale est porté par la première autorisation requise pour le projet. Dans le cas d’une centrale solaire au sol, la première autorisation est généralement le permis de construire ou une autorisation de défrichement si elle s’avère nécessaire (voir fiche complémentaire n°5). Lorsque la première autorisation est le permis de construire, l’évaluation environnementale s’intègre à l’instruction de cette autorisation d’urbanisme, dès lors composée de 6 jalons.

Les 6 jalons du permis de construire soumis à évaluation environnementale



Quels enjeux pour le délai d’instruction ?

L’évaluation environnementale, lorsqu’elle est intégralement portée par le permis de construire, reporte le point de départ du délai d’instruction. Le délai est alors de deux mois et ne court qu’à compter de la remise du rapport du commissaire enquêteur (jalon 5 ci-dessus). Ce report se distingue des majorations de délai habituelles du code de l’urbanisme en ce qu’il ne fixe pas de durée maximale fixe. La souplesse ainsi accordée permet d’organiser l’enquête publique et de prendre pleinement en considération les éléments apportés par l’évaluation environnementale.

Néanmoins, l’objectif poursuivi par les services de l’Etat est de maintenir le délai d’instruction dans des limites favorables à l’aboutissement des projets conformes à la réglementation. Pour l’atteindre, le travail effectué en amont du dépôt de la demande entre le pôle ENR départemental et porteur de projet est déterminant. ¹². De même, une collaboration efficace entre l’ensemble des acteurs tout au long de la procédure d’instruction est nécessaire.

¹¹ Voir tableau page 18

¹² Voir recommandations n°1 et 2



Alerte procédure : les conséquences de l'évaluation environnementale pour l'instruction du permis de construire diffèrent si une autre autorisation est instruite préalablement. En application de l'approche projet, si une autre autorisation a préalablement procédé à la saisine de l'autorité et environnementale et à une enquête publique, ces formalités ne sont plus requises au stade du permis de construire. Cette dispense modifie le délai d'instruction puisque le délai spécifique de deux mois à compter de la remise du rapport du commissaire enquêteur est justifié par l'organisation préalable d'une enquête publique (R. 423-20 et R.423-32 CU). En l'absence d'enquête publique il ne s'applique pas. Dans ces conditions, le délai d'instruction de l'autorisation d'urbanisme est le délai de droit commun de trois mois avec majoration éventuelle. Pour davantage d'informations, se reporter à la fiche complémentaire n°5 « L'autorisation de défrichement » en quatrième partie de ce guide ainsi qu'à l'annexe n°2 « Diagramme de synthèse ».

A. Séquençage de la procédure d'instruction : délais réglementaires et bonnes pratiques d'instruction

La procédure d'instruction d'une autorisation d'urbanisme avec évaluation environnementale peut être décomposée en six étapes. La juste connaissance de chacune, des délais prescrits par la réglementation, ainsi que des bonnes pratiques d'organisation et d'instruction permettent de garantir une meilleure prévisibilité pour le porteur de projet ainsi qu'un traitement homogène des demandes sur l'ensemble du territoire. Cette procédure est la continuation formalisée des échanges au sein du pôle EnR (voir recommandation n°2).



Etape 1 : réception du dossier et demande de pièces complémentaires

Dépôt/Réception du dossier

Le dépôt du dossier de demande d'autorisation d'urbanisme s'effectue toujours dans la mairie ou les mairies de(s) la commune(s) où sont envisagés les travaux. Le maire de la commune d'implantation du projet délivre un récépissé avec numéro d'enregistrement et décrivant les conditions générales de délai (articles R.423-3 et suivants CU). Dans la semaine suivant le dépôt, le maire transmet le dossier au préfet ainsi qu'aux collectivités territoriales et à leurs groupements intéressés (article R.*423-9 CU).

La transmission par le maire à la préfecture pouvant parfois rencontrer des retards, il est recommandé aux services de la préfecture d'avertir le porteur de projet de la bonne réception du dossier.

Complétude du dossier

Dans le droit commun des autorisations d'urbanisme, en cas de pièce manquante ou insuffisante, la demande de pièce complémentaire est obligatoirement émise dans un délai d'un mois à compter du dépôt et doit lister l'intégralité des pièces nécessaires (R.423-38 CU). Toute demande supplémentaire de pièces intervenant au-delà du délai d'un mois sera sans effet sur le délai d'instruction de la demande (R.*423-41). Seule une seconde demande intervenant avant expiration du premier mois aura pour effet de remplacer la première. Trois mois sans réponse de la part du porteur de projet donnent naissance à un rejet tacite de la demande et obligent à recommencer une nouvelle procédure (R.*423-39 CU). Néanmoins, les délais propres à une instruction avec enquête publique apportent une pratique différente de ces bornes réglementaires.

Les projets soumis à enquête publique bénéficient de délais d'instruction adaptables qui ne sont pas directement limités dans le temps. Cette latitude d'action pour les services instructeurs permet d'effectuer d'éventuelles

demandes de pièces complémentaires supplémentaires avant de mettre le projet à l'enquête publique. Cette marge d'adaptation est utile pour des projets dont l'impact est significatif sur le paysage et l'environnement. En revanche elle n'a pas pour objet de se substituer au principe général d'une demande unique et exhaustive, ainsi les demandes additionnelles à la lettre de complétude du premier mois ont vocation à demeurer exceptionnelles.

Contrairement à la demande dite du premier mois, l'absence de réponse à des demandes supplémentaires ultérieures n'emporte pas de conséquence directe. Si le porteur de projet refuse d'y donner satisfaction, il pourra indiquer à l'autorité compétente qu'il souhaite poursuivre la procédure et notamment que le dossier soit mis à l'enquête publique, en toute connaissance des risques associés à l'absence des pièces et informations demandées par le service instructeur. Il revient ensuite à l'autorité compétente de choisir de poursuivre la procédure jusqu'à son terme, ou de l'interrompre avant mise à l'enquête en cas d'insuffisance manifeste de l'étude d'impact révélée par l'avis de l'autorité environnementale.

L'exhaustivité de la demande du premier mois dépend essentiellement de trois facteurs : la qualité de la composition initiale du dossier, le niveau de connaissance par l'administration des fondamentaux du projet avant le dépôt de la demande, la qualité des échanges entre l'ensemble des services et commissions impliquées. Sur ces trois aspects, le travail de co-conception conduit en phase amont au sein du pôle « EnR » (voir recommandation n°1) constitue un facteur de réussite déterminant. Il permet, d'une part, au porteur de projet de mieux connaître le niveau d'exigence requis dans l'étude d'impact et le dossier de demande en général. D'autre part, le pôle EnR permet au service d'urbanisme de connaître les principales informations attendues par les services intéressés avant même la phase de consultation officielle menée lors de l'instruction (impact sur la biodiversité et paysager, gestion des risques et des pollutions en cas d'installation sur une ancienne décharge...). Il revient ensuite au demandeur d'y donner satisfaction dans les meilleurs délais.

Notification du délai d'instruction applicable

La lettre de complétude du premier mois informe également le pétitionnaire de la modification du délai d'instruction de droit commun. Les projets de centrale solaire au sol étudiés dans ce guide étant généralement concernés par une évaluation environnementale, ce courrier aura pour objet de notifier les caractéristiques du délai d'instruction propre aux projets soumis à enquête publique¹³ :

- point de départ reporté à la réception du rapport du commissaire enquêteur par le préfet (R. 423-20);
- durée unique de deux mois, qui sera à nouveau confirmée par courrier à la remise du rapport du commissaire enquêteur (R. 423-32). Néanmoins, le délai spécifique de deux mois après remise du rapport du commissaire enquêteur étant peu informatif, il est recommandé au service instructeur d'indiquer, dans un paragraphe complémentaire aux informations obligatoires mentionnées ci-dessus, une estimation du délai d'instruction total qui sera vraisemblablement nécessaire.

Recommandation n°4

Améliorer la lisibilité de la procédure d'instruction avec enquête publique *via* deux vecteurs :

- capitaliser sur les échanges menés dans le cadre du pôle « EnR » pour améliorer le contenu initial du dossier de demande et renforcer l'exhaustivité de la lettre de complétude du premier mois. L'objectif est de limiter autant que possible les demandes ultérieures;
- indiquer au demandeur un délai indicatif d'instruction en complément de l'information sur le délai réglementaire de deux mois.

¹³ A l'exception des cas où une enquête publique a déjà été conduite au cours d'une autorisation préalable, voir notamment le fiche complémentaire n°5 portant sur l'autorisation de défrichement.

Etape 2: consultations interservices et saisine de l'autorité environnementale



En fonction de la situation et des caractéristiques du projet, la réglementation d'urbanisme impose la consultation de divers services et commissions. De plus, pour défendre efficacement les enjeux rattachés à la politique d'urbanisme (qualité paysagère et architecturale, protection de l'environnement, sécurité et salubrité publique notamment), les services instructeurs sont amenés à solliciter des avis complémentaires qui, bien que facultatifs, peuvent s'avérer indispensables à l'instruction complète du dossier. Deux tableaux ci-dessous listent d'une part les avis obligatoirement requis au titre de l'instruction, d'autre par les avis facultatifs fréquemment recueillis.

Lorsque le projet est soumis à étude d'impact, l'autorité compétente pour l'autorisation d'urbanisme recueille obligatoirement l'avis de l'autorité environnementale, généralement la mission régionale d'autorité environnementale (R.*423-55 CU). Préalablement à sa saisine, il est fortement recommandé aux services instructeurs de porter une attention particulière à la qualité et la complétude de l'étude d'impact. Pour ce faire, en complément des échanges conduits en amont du dépôt au sein du « pôle EnR », les consultations obligatoires comme facultatives pourront être conduites avant la saisine.

Consultations obligatoires

Motifs réglementaires	Personne ou organisme consulté	Nature	délai
Consultations systématiques dans le cadre de l'instruction d'un projet de centrale solaire au sol			
Compétence d'urbanisme dévolue au préfet (L. 422-2 CU)	Le maire de la commune où se situe le projet ou l'EPCI délégataire (R.*423-72)	Simple	1 mois à compter du dépôt en mairie
Démocratie locale prévue par le code de l'environnement (articles L. 122-1 V, R. 122-7 Cenv)	Les collectivités territoriales et leurs groupements intéressés par le projet	Simple	2 mois. A noter que la transmission a lieu dès le dépôt du dossier en mairie (R.*423-9)
Consultations circonstanciées dans le cadre de l'instruction d'un projet de centrale solaire au sol			
Projet situé à proximité d'un ouvrage militaire (R.*425-7) ou à l'intérieur d'un polygone d'isolement (R.*425-8)	Ministre de la défense	Conforme	2 mois – avis R.*425-7 (Décret n° 2014-1285 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation ») ; 4 mois – avis R. *425-8 (ibid)
Projet situé dans une zone de prescription archéologique et d'une surface supérieure au seuil défini dans l'arrêté de zonage (R.*425-31 du code de l'urbanisme et R.523-4 du code du patrimoine)	Préfet de région – service d'archéologie préventive	Conforme – différé de travaux	Variable (voir fiche complémentaire n° 1).
Projet situé dans les abords des monuments historiques (R.*425-1 CU), le périmètre d'un site patrimonial remarquable (R.*425-2 CU) ou un site inscrit (R.*425-30)	Architecte des bâtiments de France	Conforme (MH/SPR) Simple (site inscrit)	2 mois (R. 423-67, R.423-67-1, R. 423-68)
Projet situé sur un territoire en instance de classement ou classé en réserve naturelle (R.*425-4CU)	Préfet ou ministre ou conseil régional ou assemblée de Corse	Conforme	4 mois (R.*423-61-1 CU)

Projet situé dans le cœur d'un parc national (R.*425-6CU)	Directeur ou conseil d'administration du parc national ou préfet	Conforme	4 mois (R.*423-62)
Projet situé dans un site classé ou en instance de classement (R.*425-17)	Ministre chargé des sites après avis de la commission départementale de la nature des paysages et des sites	Conforme	4 mois pour l'avis de la commission : 6 mois pour l'accord ministériel
Projet situé dans un parc national et soumis à évaluation environnementale (R.*425-19)	Etablissement public du parc national	Conforme	1 mois (R.*423-59 CU)
Projet situé dans un plan de surfaces submersibles valant plan de prévention des risques naturels prévisibles (R.*425-21)	Préfet - Service de défense des inondations et de police des cours d'eau (R.*425-21)	Interne	interne
Projet situé dans une zone de protection « loi 1930 » antérieure à 1983 (R.*425-22)	Autorité compétente définie par le décret instituant la zone	Conforme	1 mois (R.*423-59 CU)
Projet incluant la modification ou la création d'un accès à une voie publique dont l'autorité gestionnaire n'est pas l'autorité d'urbanisme compétente pour le permis, sauf lorsque le PLU en régleme nte l'accès (R.*423-53)	Service gestionnaire de la voirie	Simple	1 mois (R.*423-59 CU)
Projet situé en Corse (R.*423-56)	Conseil exécutif de Corse pour saisine de l'assemblée de Corse	Simple	1 mois (R.*423-59 CU)
Projet situé sur des terrains agricoles, en dehors des parties urbanisées d'une commune régie par le règlement national d'urbanisme (L. 111-5) – voir fiche complémentaire n°3	Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers	Simple	1 mois (R. 111-20)
Projet situé dans une zone agricole protégée non couverte par un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu (R.*425-20 CU)	Chambre d'agriculture et commission départementale d'orientation agricole	Simple	2 mois (R.*423-64 CU)
Si un organisme de défense et de gestion d'une AOP estime que le projet est de nature à porter atteinte à l'aire ou aux conditions de production, à la qualité ou à l'image du produit d'appellation (L. 643-4 du code rural)	Ministre de l'agriculture et institut national de l'origine et de la qualité	Conforme	3 mois (R.*423-65 CU)
Projet situé sur une île non interconnectée de moins de 10km de large dérogeant aux dispositions de la loi littoral (L. 121-5-1)	Accord du préfet de région et avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites	Conforme (préfet), simple (CDNPS)	Préfet de région : N/A interne CDNPS : 2 mois (R. *423-60)

Consultations facultatives

Cette liste est indicative. Elle comporte les services dont l'avis est régulièrement et utilement requis dans le cadre de l'instruction d'un projet de centrale solaire au sol. Etant facultatifs, ces avis sont recueillis à cas par cas et ne sont associés à aucun délai réglementaire.

Motifs potentiels	Personne ou organisme consulté	Cas particulier : la demande d'information par le porteur de projet relative au contenu de l'étude d'impact
Présence d'un risque incendie	Service départemental d'incendie et de secours (risque incendie, accessibilité des secours)	L'article R.122-4 CEnv prévoit une procédure de demande d'information à l'initiative du porteur de projet pour préciser le contenu attendu de l'étude d'impact. Le porteur de projet saisit l'autorité d'urbanisme, qui sera alors dans l'obligation de consulter l'autorité environnementale, les collectivités intéressées (L. 122-1 V) ainsi que les services compétents en matière de santé (R. 122-4).
Proximité d'installations aéronautiques civiles ou militaires (risque d'éblouissement)	Direction générale de l'aviation civile / armée de l'air	
Proximité d'une route (risque d'éblouissement)	Gestionnaire de la voirie	
Proximité d'une zone de captage des eaux	Agence régionale de santé	
Projet situé sur une ancienne décharge, une friche industrielle ou autre site pollué	Inspection des installations de la DREAL	
Autres servitudes d'utilité publique (voir annexe au décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015)	Autres services et organismes concernés par les servitudes d'utilité publique applicables	
Autosaisine	Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers	

A l'issue de ces consultations, le service instructeur joint au dossier de demande de permis de construire l'ensemble des avis obtenus et le transmet à l'autorité environnementale, généralement la mission régionale d'autorité environnementale. Pour témoigner de l'état d'avancement de l'instruction, il est recommandé au service instructeur d'envoyer au porteur de projet un courrier, ou courriel si le demandeur a donné son accord pour cette modalité de communication, l'avertissant de la transmission du dossier à l'autorisation environnementale. De la même façon, la date de réception par cette autorité pourra lui être communiquée.

Recommandation n°5

Optimiser la phase de consultation de l'autorité environnementale. Deux recommandations :

- Garantir un avis renseigné de l'autorité environnementale en subordonnant sa saisine à la réception des avis issus des consultations interservices, ainsi joints au dossier transmis.
- Informer le porteur de projet de la transmission du dossier à l'autorité environnementale et communiquer la date de réception du dossier par celle-ci.

Etape 3: la réception de l'avis de l'autorité environnementale et complétude du dossier d'enquête publique par les services instructeurs



L'avis de l'autorité environnementale est un avis simple, sur les évaluations des impacts du projet sur l'environnement et sur les mesures de gestion visant à éviter, atténuer ou compenser ces impacts. Cet avis est rendu dans un délai maximal établi à :

- **2 mois** lorsque l'autorité environnementale compétente est la mission régionale d'autorité environnementale ;
- **3 mois** lorsque l'autorité environnementale compétente est le ministre de l'environnement ou la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Le préfet informe par courrier le porteur de projet de la réception de l'avis et le joint au dossier de demande de permis de construire en prévision de l'enquête publique. Le porteur de projet est tenu de produire un mémoire en réponse à cet avis (condition préalable à la saisine du tribunal administratif, voir ci-dessous). Parallèlement, les avis des communes d'implantation du projet et des collectivités territoriales intéressées sont réceptionnés ou réputés favorables dans un délai d'un mois (R. 122-7 CEnv et R.*423-59 CU).

Informer le porteur de projet de la disponibilité de l'avis

Il est essentiel d'informer le porteur de projet de la disponibilité de l'avis de l'autorité environnementale dès sa réception en préfecture. Il sera ainsi en mesure de préparer dans les plus brefs délais le mémoire en réponse requis (voir Etape 4). L'institutionnalisation de cette information par l'envoi d'un courrier recommandé est préconisée.

Etape 4 : la saisine du tribunal administratif pour désignation du commissaire enquêteur



D'un point de vue réglementaire, la saisine du tribunal administratif peut intervenir dès réception de l'avis de l'autorité environnementale. Dans les faits, la saisine dépend étroitement du contenu de l'avis de l'autorité environnementale.

La mise en incomplétude sur analyse de l'avis de l'autorité environnementale

En cas d'avis de l'autorité environnementale révélant une insuffisance manifeste de l'étude d'impact, le préfet pourra refuser de soumettre à enquête publique le document tel qu'il se présente et en demander la complétude. Les échanges lors de la phase amont (voir recommandation n°1 et 2), le sérieux du travail sur l'étude paysagère (voir recommandation n°3) et les demandes de pièces et informations complémentaires sont préventifs contre une telle situation.

La production du mémoire en réponse à l'avis de l'autorité environnementale

Préalablement à la saisine du tribunal administratif, le porteur de projet doit produire le mémoire en réponse à l'avis de l'autorité environnementale. Ce mémoire est publié électroniquement au plus tard à l'ouverture de l'enquête publique (article L.122-1 V et VI CEnv). Le mémoire en réponse pourra utilement prendre en compte les avis des collectivités territoriales intéressées.

Contenu de l'avis et contrôle de la qualité du dossier

En cas d'insuffisance manifeste de l'étude d'impact révélée par l'autorité environnementale, l'autorité compétente (le préfet) peut décider de ne pas soumettre le projet en l'état à enquête publique.

Dans les conditions ainsi évoquées, sauf volonté expresse du porteur de projet ou circonstances particulières, la saisine peut intervenir dans un délai inférieur à un mois suivant la réception de l'avis de l'autorité environnementale. A compter de la saisine, le tribunal administratif compétent dispose d'un délai de 15 jours pour désigner un commissaire enquêteur. La période souhaitée pour le déroulement de l'enquête publique est indiquée dans la lettre de saisine adressée au président du tribunal administratif.

Recommandation n°6

Réduire à une durée inférieure à 5 mois le temps d'instruction entre la réception d'un dossier complet et la saisine du tribunal administratif pour organiser l'enquête publique. Un recours efficace aux échanges au sein du pôle EnR est essentiel pour atteindre cet objectif (voir recommandation n°2). Informer le porteur de projet de la saisine du tribunal administratif.



Etape 5 : organisation de l'enquête publique

Formalités préalables

Préalablement à l'enquête publique, les documents suivants sont mis à la disposition du public :

- L'avis des collectivités territoriales intéressées (L. 122-1 V du CEnv, ces avis sont publiés dès leur adoption) ;
- L'avis de l'autorité environnementale (R. 122-7 II CEnv, il est mis en ligne dès son adoption) ;
- L'étude d'impact ainsi que le mémoire en réponse à l'avis de l'autorité environnementale (L. 122-1 VI CEnv).
- L'avis de mise à l'enquête (L. 123-10 CEnv, 15 jours au moins avant l'ouverture de l'enquête)

Ouverture de l'enquête

L'arrêté d'ouverture de l'enquête émis par le préfet en indique la durée, qui ne peut être inférieure à 30 jours. La durée initiale peut être prolongée de 15 jours par décision motivée du commissaire enquêteur (*article L.123-9 CEnv*). Le dossier soumis à enquête publique comprend notamment¹⁴:



30 jours (minimum)

- **L'étude d'impact et son résumé non technique** (R. 123-8 CEnv)
- **L'avis de l'autorité environnementale** (R. 123-8 4° CEnv)
- **L'avis des collectivités territoriales intéressées** (R. 122-7 II CEnv)

¹⁴ Pour connaître le contenu exhaustif du dossier soumis à enquête, se reporter à l'article R. 123-8 du code de l'environnement

Etape 6 : la remise du rapport du commissaire enquêteur



Le commissaire enquêteur dispose de trente jours à compter de la fin de l'enquête pour remettre ses conclusions (article L. 123-15 CEnv, avec prolongation de 15 jours possible). A compter de sa réception, le préfet dispose de 8 jours pour en informer le pétitionnaire et lui notifier le délai d'instruction. La remise du rapport du commissaire enquêteur est un moment clef puisqu'il constitue le point de départ du délai d'instruction de l'autorisation d'urbanisme.



Etape 7 : la réponse de l'autorité d'urbanisme



Le délai final d'instruction

Le délai d'instruction d'un permis de construire faisant l'objet d'une enquête publique est fixé à 2 mois (article R.423-32 du code de l'urbanisme) et débute à compter de la réception par le préfet du rapport du commissaire enquêteur (R. 423-20 du code de l'urbanisme). Ce délai peut toutefois être réduit dès lors que l'ensemble des consultations utiles ou nécessaires ont généralement déjà été conduites lors des étapes précédentes.

A l'issue de ce délai, le préfet rend une décision expresse d'autorisation ou de refus, l'absence de réponse valant un refus tacite.



Attention rappel: le délai d'instruction spécifique de 2 mois à compter de la remise du rapport du commissaire enquêteur n'est applicable que si l'enquête publique n'a pu être organisée avant l'instruction de la demande de permis de construire. Dès lors que l'enquête publique a été réalisée préalablement à la demande de permis de construire, dans le cadre d'une autorisation de défrichement notamment, le délai de droit commun de trois mois (+ majorations circonstancielles) s'applique. Pour plus d'informations, se reporter à la fiche n°5 « autorisation de défrichement ».

Le contenu de la décision

Conformément à l'article L.122-1-1 du code de l'environnement, la décision de l'autorité d'urbanisme **comporte l'ensemble des prescriptions et mesures d'évitement/réduction/compensation**. Cette obligation s'applique même en présence d'une autorisation environnementale sur le même projet.

Néanmoins, pour préserver la cohérence de l'arrêté de permis de construire, les prescriptions inscrites dans le dispositif même de l'acte se limitent au domaine de l'urbanisme (utilisation des sols, implantation, destination, nature, architecture, dimensions, assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords). Pour la rédaction de ces mesures d'urbanisme à finalité environnementale, il est conseillé aux instructeurs de se rapprocher des services rédacteurs de l'avis de l'autorité environnementale en DREAL/DRIEE/DEAL.

Les mesures d'évitement-réduction-compensation ne relevant pas de l'urbanisme mais qui sont décrites dans l'étude d'impact et/ou dans une autorisation environnementale portant sur le même projet, sont exclues du dispositif mais placées en annexe de l'arrêté (article L.424-4 CU).

Exemples de prescriptions d'urbanisme dans le cadre de la démarche éviter- réduire- compenser	Exemples de prescriptions étrangères à l'urbanisme
<ul style="list-style-type: none">- limitation de la hauteur au-dessus du sol minimale ou maximale- réalisation de haies végétales, plantations d'arbres à hautes tiges, arbustes, haies vives- limitation des dimensions d'un remblai- aménagement d'un point d'eau pour la faune- maintien d'un espace libre pour espèces végétales protégées	<ul style="list-style-type: none">- suivi des incidences du projet dans le temps

Recommandation n°7

Intégrer l'ensemble des mesures d'évitement-réduction-compensation dans la décision. Lors de la rédaction de l'arrêté de permis de construire, les mesures sont réparties entre le dispositif de l'arrêté (prescriptions d'urbanisme) et les pièces annexées (mesures de suivi).

Recommandation n°8

Veiller à la cohérence des prescriptions lorsque de multiples autorisations ou décisions sont émises sur le même projet (défrichement, dérogation à la destruction des espèces protégées...).

	Tableau récapitulatif des délais Délais d'instruction d'un projet de centrale solaire avec évaluation environnementale (permis de construire porteur de l'enquête publique). Attention : certains délais correspondent à des actions conduites en parallèle.	Base légale	Qui ?
Demande de pièces complémentaires	1 mois	R.*423-22 et R.*423-38 CU	Administration
Remise des pièces complémentaires par le pétitionnaire	3 mois	R.*423-39 CU	Porteur de projet
Conduite des consultations obligatoires et facultatives jusqu'à saisine de l'autorité environnementale	Délai adapté aux consultations obligatoires. Sauf circonstances particulières liées à ces consultations, un délai de 2 mois est recommandé.	L. 122-1 V et R. 122-7 I CEnv	Administration
Analyse du dossier par l'autorité environnementale et remise de l'avis	2 mois (mission régionale d'autorité environnementale) 3 mois (ministre de l'environnement, commissariat général à l'environnement et au développement durable)	R. 122-7 II CEnv	Administration
Réponse écrite du porteur de projet à l'avis de l'autorité environnementale	A l'appréciation du porteur de projet, cette réponse étant publiée au plus tard au moment de l'ouverture de l'enquête publique	L. 122-1 V CEnv	Porteur de projet
Saisine du tribunal administratif	Il est recommandé que le délai total à compter du dépôt de la demande n'excède pas 5 mois à compter de la réception du dossier complet.	L. 123-3 et R. 123-5 CEnv	Administration
Désignation du commissaire enquêteur par le président du tribunal	15 jours	R. 123-5 CEnv	Tribunal administratif
Durée de l'enquête publique	30 jours minimum	L. 123-9 CEnv et R.*423-57 CEnv	Administration
Remise du rapport du commissaire enquêteur	30 jours à compter de la date de clôture de l'enquête publique.	L. 123-15 CEnv	Commissaire enquêteur
Information du pétitionnaire de la remise du rapport	8 jours	R.*423-57 CU	Administration
Décision express d'accord/de refus ou décision implicite de rejet	2 mois à compter de la remise du rapport du commissaire enquêteur	R.*423-32 ; R.423-20 et R.*424-2 CU	Administration

Un délai optimal d'instruction de 7 mois

Lorsque le dossier déposé est complet et que la procédure d'instruction se déroule sans difficulté, un délai d'instruction de 7 mois, du dépôt à la décision, est recommandé.



QUATRIEME PARTIE FICHES TECHNIQUES DES
PROCEDURES
COMPLEMENTAIRES

GUIDE DE L'INSTRUCTION DES DEMANDES D'AUTORISATIONS D'URBANISME
POUR LES CENTRALES SOLAIRES AU SOL

En fonction des caractéristiques particulières du projet - délai de mise en œuvre, taille, localisation - diverses réglementations sont susceptibles d'avoir des répercussions sur l'instruction de la demande d'autorisation d'urbanisme. Huit procédures régulièrement rencontrées par les porteurs de projet ont été identifiées et font l'objet de fiches complémentaires.

SOMMAIRE

des Fiches Complémentaires

1

Les démarches d'archéologie préventive

2

La réalisation de l'étude préalable agricole

3

La consultation de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

4

La dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées

5

L'autorisation de défrichement

6

Le certificat d'éligibilité du terrain d'implantation au soutien public

7

La modification du projet après délivrance de l'autorisation d'urbanisme : le permis modificatif

8

La prorogation de la validité de l'autorisation d'urbanisme



Alerte procédure : aucune fiche concernant la réglementation issue de la « loi sur l'eau » n'est intégrée à ce guide. En principe, une centrale solaire au sol n'est pas concernée par cette réglementation, les caractéristiques de ces installations ne correspondant habituellement pas aux critères énoncés dans la nomenclature « loi sur l'eau ».



Fiche complémentaire n°1 : les démarches d'archéologie préventive

Principe

En cas de prescription d'archéologie préventive, le code de l'urbanisme prévoit l'impossibilité pour le porteur de projet de débiter les travaux avant leur exécution (R.*425-31 CU). Dans certains cas, la présence de vestiges archéologiques nécessitera une modification profonde du projet voire son abandon. C'est pourquoi la prise en compte du patrimoine archéologique doit faire partie intégrante de la réflexion du porteur de projet pour orienter le choix du terrain d'implantation et préciser les modalités techniques de fondation à mettre en œuvre.

Procédure

Ce travail de prise en compte du patrimoine archéologique peut être intelligemment réparti entre une phase amont précédant la demande d'autorisation d'urbanisme, et une phase aval devenue simple formalité à compter du dépôt de la demande.

Phase amont : préalable à demande d'autorisation d'urbanisme



Intégrer et traiter l'enjeu archéologique dans l'étude d'impact

Dès le stade de l'étude d'impact, **il est obligatoire d'analyser l'impact du projet sur les ressources patrimoniales, y compris archéologiques** (L.122-1-III-4°, R.122-5-II-4° CEnv).

Les porteurs de projet sont encouragés à consulter les documents d'urbanisme qui livrent une première indication sur la présence éventuelle de patrimoine archéologique (R.522-4 du CP). Cette approche n'étant toutefois pas suffisante¹⁵, il est vivement conseillé de contacter parallèlement le service régional de l'archéologie (SRA) au sein de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC). **Le SRA est l'unique interlocuteur des porteurs de projet en la matière.** Cet échange permettra d'obtenir l'état des connaissances archéologiques (R.522-5 du CP) sur la ou les emprises envisagée(s) à ce stade d'avancement du projet, où plusieurs scénarios d'implantation peuvent encore être à l'étude. Cette procédure doit permettre d'orienter et/ou d'adapter la localisation de l'emprise du projet et/ou les modalités techniques d'aménagement, afin d'éviter ou réduire son impact sur le patrimoine archéologique.



Faire une demande d'information préalable sur les éventuelles mesures d'archéologie préventive

Le porteur de projet peut adresser un courrier directement au SRA (R.523-12 du CP), en indiquant l'emprise de son projet (références cadastrales, superficies, localisation sur le terrain d'assiette) et

¹⁵ Une partie des données archéologiques (sites majeurs et zones de présomption de prescription archéologique) peuvent apparaître dans les annexes des plans locaux d'urbanisme. Toutefois, n'ayant pas le statut de servitude d'utilité publique, ces informations ne sont pas systématiquement reprises dans les documents. Il est donc souhaitable de saisir en parallèle le Service régional de l'archéologie au sein de la DRAC compétente.

en l'accompagnant d'une description technique, précisant notamment les modalités techniques et la profondeur des fondations.

3

Recourir à la procédure de demande anticipée de prescriptions

Sous réserve d'avoir les éléments suffisants pour évaluer cet impact, le SRA répond **dans un délai de deux mois** (R.523-12 du CP) si le projet est susceptible de donner lieu à prescriptions d'archéologie préventive, à l'appui d'un état complet et actualisé du patrimoine archéologique connu et/ou présumé. Si aucune réponse n'est apportée dans ce délai, **le préfet de région est réputé renoncer à prescrire des mesures d'archéologie préventive pendant une durée de 5 ans**. Ce renoncement ne vaut qu'en dehors des zones de présomption de prescription archéologique, si le projet n'a pas subi de modification substantielle et que l'état de connaissances archéologiques n'a pas évolué (R.523-13 du CP).

Lorsque le porteur de projet a effectué une demande d'information préalable (voir ci-dessus) et que le Préfet de région confirme l'édiction de prescription archéologique, il peut alors formuler une demande anticipée pour obtenir ces prescriptions archéologiques.

La procédure formalisée de demande anticipée de prescription (R.523-14 du CP) consiste à engager et mettre en œuvre les prescriptions archéologiques émises par le Préfet de région sans attendre la finalisation du projet et avant de déposer la demande d'autorisation d'urbanisme. Cela permet de mieux maîtriser les délais inhérents à la procédure d'archéologie préventive, et d'adapter au plus tôt le projet en fonction de la présence de vestiges archéologiques.

Ces prescriptions peuvent être de trois types (R. 523-15 CP):

- le diagnostic et/ou
- la fouille et/ou
- la modification de la consistance du projet (MCP)

A noter qu'à de rares exceptions près, un diagnostic sera d'abord prescrit.

En cas de prescription de diagnostic, la redevance d'archéologie préventive (L.522-4 et L.524-2 du CP) est due dès ce stade par le porteur de projet sur la totalité de son emprise (0,55 € / m²).

Phase aval : à compter du dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme

A ce stade, il est obligatoire d'**initier la procédure d'archéologie préventive**. Il s'agit d'une simple formalité dès lors qu'une procédure amont a été conduite par le porteur de projet (voir 3 ci-dessus).

Le dossier de demande d'autorisation pour un projet de centrale solaire au sol est transmis au SRA par l'autorité compétente en urbanisme (R.523-9 du CP). Ainsi, l'instruction de la demande d'autorisation d'urbanisme par le service instructeur et par le SRA se déroule parallèlement, et dans la mesure du possible en s'appuyant sur une concertation étroite entre les services de l'Etat. Le SRA dispose d'un délai de :

- **Un mois, ou deux mois** en cas de soumission du projet à étude d'impact (R. 523-18 du CP), **pour prescrire** un diagnostic, une fouille ou une modification de la consistance de projet ; ce délai court à compter de la réception de la demande anticipée (voir 3) ou à compter de la réception du dossier complet de demande d'autorisation
- **Trois mois pour notifier le contenu des prescriptions** de fouille ou de MCP (R. 523-18 et R.523-19 du CP). Ce délai court à compter de la confirmation du porteur de projet de poursuivre son aménagement en cas de demande anticipée (voir 3), ou à compter de la remise du rapport de diagnostic dans le cadre de la procédure courante, ou à compter de la réception du dossier complet de demande d'autorisation en cas, plus rare, de prescription directe de fouille ou de MCP
- **Un ou trois mois pour délivrer l'autorisation de fouille** (R.523-46 du CP) : Ce délai court à compter de la réception du contrat passé entre l'aménageur et l'opérateur d'archéologie préventive.

Le diagnostic

Le diagnostic consiste à effectuer des sondages (en moyenne sur 10 % de l'emprise des travaux) pour évaluer la présence de vestiges archéologiques et leur état de conservation ; il aboutit à la remise d'un rapport (R. 523-15-1° du CP). Le préfet de région notifie la prescription de diagnostic au porteur de projet ainsi qu'au service chargé de délivrer l'autorisation d'urbanisme (R.523-23 et R.523-24 du CP), et l'attribue (R.523-25 et s.) à un opérateur d'archéologie préventive (INRAP ou service de collectivité territoriale habilité). Au plus tard deux mois après notification de l'attribution du diagnostic à l'opérateur par le SRA, l'opérateur adresse au porteur de projet une proposition de convention (L.523-7 et R.523-30 et s. du CP) précisant les conditions de réalisation du diagnostic (délais, moyens, etc.). Les délais de réalisation du diagnostic courent à compter de la mise à disposition des terrains.

La modification de consistance de projet (MCP)

La MCP consiste à déplacer ou adapter techniquement le projet (ex : nature des fondations, modes de construction ou de démolition, R. 523-15-3° du CP). Les solutions techniques sont définies conjointement par le SRA, l'aménageur et si possible son maître d'œuvre, et sont formalisées dans un arrêté préfectoral (R. 523-17-1 et R. 523-18 du CP). Cette prescription, qui peut être anticipée (R. 523-14 du CP), **permet d'éviter en tout ou partie la réalisation des fouilles.**

La mise en œuvre d'une MCP en cours d'instruction de la demande d'autorisation de travaux ou après sa délivrance peut avoir pour conséquence :

- L'obligation de déposer un permis de construire modificatif ou, en cas de modification substantielle, une nouvelle demande d'autorisation (R. 523-17-1 CP)
- L'organisation d'une procédure de participation du public par voie électronique, complémentaire à l'enquête publique initiale, dès lors que l'actualisation de l'étude d'impact est requise.

La fouille

En cas de prescription de fouilles par le SRA (R. 523-15-2° du CP), un arrêté préfectoral accompagné d'un cahier des charges scientifique est transmis au porteur de projet et au service chargé de délivrer l'autorisation d'urbanisme (R. 523.39 et s. du CP). Le porteur de projet, en tant que maître d'ouvrage des fouilles, sélectionne **un opérateur d'archéologie préventive agréé ou habilité par l'Etat** (R. 523-41 et s. du CP), après avoir préalablement transmis les offres reçues dans le cadre de sa consultation au SRA pour examen de leur conformité au cahier des charges.

Le porteur de projet passe avec l'opérateur qu'il a choisi un contrat, fixant notamment les délais et le prix des fouilles (R.523-44 et s. du CP). Ce contrat est ensuite transmis au SRA (R. 523-45 du CP), qui dispose d'un délai d'un mois pour délivrer l'autorisation de fouille, ou de trois mois si l'offre de l'opérateur retenu ne lui avait pas été préalablement transmise pour examen ou si le contrat est basé sur une offre différente de celles préalablement examinées. **L'absence de décision dans ces délais vaut autorisation de fouille** (R. 523-46 du CP).

La durée des fouilles varie en fonction de la nature et de l'emprise du projet, des caractéristiques du terrain et des éléments archéologiques présents en surface et en profondeur.

Une fois la fouille achevée, le porteur de projet adresse le procès-verbal de fin de chantier au SRA qui a 15 jours pour notifier l'attestation de libération du terrain. Au-delà de ce délai, elle est réputée acquise (R. 523-59 du CP).

Chaque année, environ 450 fouilles sont prescrites, ce qui correspond à moins de 2% des dossiers instruits par les SRA et environ 20% des dossiers soumis à prescription de diagnostic archéologique.



Alerte procédure : la validité de l'enquête publique et des autorisations connexes doit être surveillée. Lorsque le SRA a formulé ou fait connaître son intention de formuler des prescriptions d'archéologie préventive, l'autorité chargée de délivrer l'autorisation d'urbanisme assortit l'arrêté d'autorisation d'une mention précisant que l'exécution de ces prescriptions est un préalable à la réalisation des travaux (R. 523-17 du CP, R. 425-31 du CU).

Ce différé d'exécution est pris en compte par le délai de validité de trois ans du permis de construire qui est préservé puisqu'il ne débutera qu'à compter de la date à laquelle les travaux pourront commencer (R. 424-20 du CU). Ce mécanisme n'existe pas concernant la validité de l'enquête publique ou les éventuelles autorisations connexes déjà obtenues. Il revient au porteur de projet de veiller à demander la prorogation de leurs durées de validité respective.

Recommandation n°9

Anticiper la procédure d'archéologie préventive pour adapter au plus tôt le projet à la présence de vestiges, maîtriser les coûts et délais éventuels. Pour ce faire, avoir recours aux trois outils incontournables : réflexion archéologique via l'étude d'impact – demande d'information préalable – demande anticipée de prescriptions.

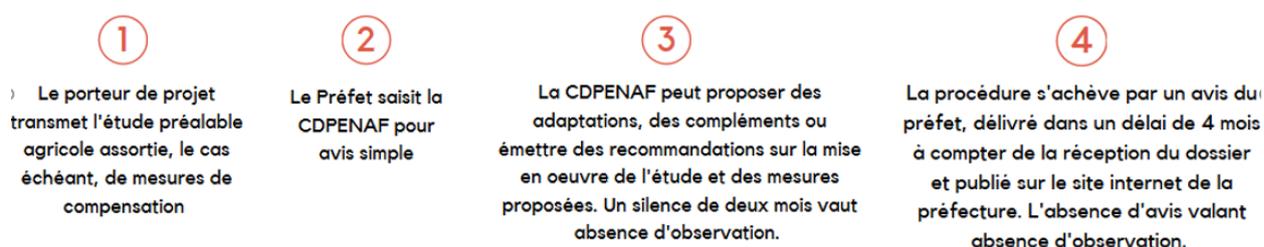
Fiche complémentaire n°2 : l'étude préalable agricole

Principe

Dans certaines situations strictement encadrées (voir première partie, « Rappel des règles d'implantation »), les projets de centrales solaires au sol sont susceptibles de s'implanter sur des terres à usage agricole au sens du code rural (article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime- CRPM), Le prélèvement de foncier agricole est alors considéré comme définitif. Dans ce contexte, si le projet envisagé nécessite une étude d'impact systématique (nomenclature du R. 122-2 CEnv) et prélève une surface agricole supérieure à un seuil fixé par le préfet de département entre 1 et 10 hectares, une étude préalable sur les conséquences du projet sur l'économie agricole est requise (articles D. 112-1-18 et suivants CRPM-).

Cette étude suit la méthodologie éviter-réduire-compenser. Si les conséquences demeurent importantes malgré les mesures d'évitement et de réduction proposées, l'étude comporte des dispositions de nature à compenser les effets négatifs du projet sur l'économie agricole. Les mesures de compensation collective agricole peuvent prendre des formes très variées, être de nature matérielle ou immatérielle. Le maître d'ouvrage informe le préfet de la mise en œuvre des mesures selon une périodicité adaptée à leur nature (article D.112-1-22 CRPM).

Procédure



Intégrer l'étude préalable agricole à l'évaluation environnementale

Dans le cadre d'un projet faisant l'objet d'une évaluation environnementale comme les centrales solaires au sol, il est recommandé que cette étude soit intégrée au volet agricole de l'étude d'impact (article D. 112-1-20 CRPM)

Connexion à la procédure d'urbanisme

- Le porteur de projet est informé dès les premiers échanges avec le pôle EnR (voir recommandation n°2) de la nécessité d'une étude agricole préalable.
- Il est recommandé d'intégrer l'étude préalable agricole à l'étude d'impact, particulièrement en cas de mesures de compensations (voir encadré ci-avant).
- Le dépôt de l'étude préalable agricole auprès de la préfecture peut s'effectuer en amont du dépôt de l'autorisation d'urbanisme. A l'inverse, si la transmission a lieu concomitamment au dépôt du dossier de PC, en cas de saisine parallèle de la CDPENAF au titre de la procédure d'urbanisme (voir fiche complémentaire n°3), celle-ci a la possibilité de ne délibérer qu'une fois au titre des deux procédures (voir recommandation n°10 ci-dessous).
- L'arrêté de permis de construire tient compte des éléments de l'étude préalable, des mesures compensatoires proposées par le maître d'ouvrage et de l'avis de la CDPENAF pour la définition des prescriptions d'urbanisme (utilisation des sols, implantation et dimension des constructions...) imposées au projet pour la préservation du patrimoine paysager ou écologique (article R.111-26 CU).



Articles L. 112-1-1, D. 112-1-18 à D. 112-1-22 du code rural et de la pêche maritime

Recommandation n°10

Mutualiser la consultation de la CDPENAF en cas de double saisine : au titre de du code de l'urbanisme et de l'étude préalable agricole du code rural et de la pêche maritime.

Fiche complémentaire n°3 : la consultation de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

1. La consultation obligatoire de la CDPENAF

Au titre de l'autorisation d'urbanisme, l'avis de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) pour l'instruction du permis de construire n'est requis que si le projet se situe sur un terrain à vocation agricole, en dehors des parties urbanisées d'une commune dépourvue de document d'urbanisme.

Quatre conditions cumulatives :

La commune d'implantation est située en dehors des zones de montagne¹⁶

Le terrain d'assiette est situé dans un périmètre non couvert par un plan local d'urbanisme, un document en tenant lieu ou une carte communale

Le terrain d'assiette est situé en dehors des parties urbanisées de la commune

Une activité agricole ou à vocation agricole est exercée sur le terrain d'assiette

Les délais de l'avis de la CDPENAF requis pour une autorisation d'urbanisme sont strictement encadrés par le code de l'urbanisme. La CDPENAF dispose d'un délai d'un mois à compter de sa saisine pour rendre un avis, son silence vaut avis favorable (article R. 111-20 du code de l'urbanisme).

2. La compétence générique de la CDPENAF par auto-saisine

Conformément à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), la CDPENAF dispose d'une compétence générale en matière de lutte contre la consommation excessive des espaces agricoles, naturels et forestiers et peut ainsi être consultée sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation desdits espaces. Ainsi, elle peut demander à être consultée sur tout projet ou document d'aménagement ou d'urbanisme, à l'exception des procédures d'élaboration, de révision générale ou à modalités allégées des PLU dont le territoire est compris dans le périmètre d'un SCoT approuvé après le 13 octobre 2014.

L'auto-saisine de la CDPENAF sur les projets de centrale solaire consommant des espaces naturels, agricoles ou forestiers, pratiquée dans certains départements, est de nature à mieux concilier le développement des projets avec les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols.

¹⁶ En zone de montagne, les règles d'implantation diffèrent et il n'existe pas de consultation obligatoire de la CDPENAF pour les projets de centrales solaires au sol. En revanche, en cas de projet situé en discontinuité de l'urbanisation existante, la commission départementale de la nature, des paysages et des sites est consultée au stade du document d'urbanisme, lors de l'élaboration de l'étude de discontinuité prévue à l'article L. 122-7 CU.

Dans les cas d'auto-saisines, le CRPM ne fixant pas de délai à la CDPENAF pour rendre son avis, ce dernier devra être rendu dans un délai raisonnable¹⁷ à compter de la date de notification à la CDPENAF du projet ou du document d'aménagement ou d'urbanisme.

En cas d'auto-saisine, l'avis de la CDPENAF est obligatoirement joint au dossier soumis à enquête publique (article L. 112-1-1 CRPM).

Pour davantage d'information, une fiche technique relative aux objectifs et modalités de fonctionnement de la CDPENAF est disponible sur le site du ministère de la cohésion des territoires.¹⁸

3. L'intégration de l'avis CDPENAF dans la procédure d'instruction d'un permis de construire soumis à évaluation environnementale

Situation 1 : évaluation environnementale au stade du permis de construire.

Dans le cadre du processus d'évaluation environnementale, l'avis de la CDPENAF est recueilli préalablement à l'enquête publique et joint au dossier. Pour satisfaire l'exigence de transmission d'un dossier complet à la CDPENAF tout en préservant les délais d'instruction d'une prolongation supplémentaire, il est recommandé au service instructeur de saisir la CDPENAF concomitamment à la saisine de l'autorité environnementale dans le cadre de l'évaluation environnementale du projet.

Situation 2 : évaluation environnementale réalisée préalablement à la demande de permis de construire.

Dans le cas où l'enquête publique aurait été réalisée préalablement à l'instruction du permis de construire (via une procédure d'autorisation de défrichement notamment), l'avis de la CDPENAF entraîne la majoration d'un mois du délai d'instruction de droit commun dès lors applicable¹⁹.



*L. 111-5, R. 111-20, R. 423-24 du code de l'urbanisme
L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime*

¹⁷ Un délai d'un mois est recommandé.

¹⁸ https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-07/L19088_CDPENAF_docMontage_0.pdf

¹⁹ Le cas de figure où l'enquête publique est réalisée préalablement à l'instruction du permis de construire est traité plus précisément dans la fiche complémentaire n°5 relative à l'autorisation de défrichement.

Fiche complémentaire n°4 : la dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées

Principe

L'atteinte aux espèces protégées est interdite en application des articles L.411-1 et L.411-2 du code de l'environnement. Elle peut être exceptionnellement autorisée dans le cadre d'un projet d'aménagement, sous réserve de respecter les conditions définies par le code de l'environnement, par arrêté préfectoral ou ministériel.

Les listes limitatives des espèces protégées animales ou végétales sont fixées par arrêtés ministériels qui précisent, pour chaque espèce ou groupe d'espèces protégées, les atteintes interdites pour assurer la protection de la faune et de la flore sauvage.

Pour les espèces protégées animales, sont notamment interdits :



- La destruction, la mutilation, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle de ces espèces dans leur milieu naturel
- La destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier à ces espèces
- La destruction ou l'enlèvement des œufs et des nids.

Pour les espèces protégées végétales, sont notamment interdits :



- La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement des spécimens sauvages de ces espèces.

Les trois conditions impératives à la délivrance d'une dérogation « espèces protégées » :

- ✓ L'absence de solution alternative plus satisfaisante doit être démontrée ;
- ✓ Au terme de la mise en œuvre de la séquence éviter-réduire-compenser, le projet doit aboutir à un bilan neutre voire favorable pour les espèces protégées impactées ;
- ✓ Le projet doit comporter un intérêt public majeur justifiant les atteintes à la biodiversité du terrain.

Il est essentiel que les porteurs de projet adoptent, en amont du projet, la présente démarche de prise en compte des espèces protégées. L'objectif est d'anticiper et de ne pas planifier la réalisation d'une centrale dans des secteurs présentant une forte sensibilité au regard des espèces protégées.

L'absence de solution alternative satisfaisante est notamment à démontrer par **une analyse multicritère argumentant sur la localisation choisie et les variantes étudiées.** Tout projet de parc photovoltaïque impactant des espèces protégées a vocation à s'inscrire dans une démarche de planification intercommunale intégrant les différents enjeux du territoire, dont l'enjeu de biodiversité.

Procédure

En l'absence d'autorisation environnementale, l'instruction de la demande de dérogation à la destruction suit son cours propre.

Connexion à l'autorisation d'urbanisme

- Il est indiqué dans la demande de permis de construire que les travaux doivent faire l'objet de la dérogation (*article R. *431-5 k CU*).
- Dans la mesure où ils sont disponibles, les études faune-flore, l'avis du CNPN ainsi que le rapport de la DREAL au titre de la demande de dérogation sont intégrés à l'étude d'impact générale du projet jointe au dossier de demande de permis de construire.
- **le permis peut être délivré mais ne pourra pas être mis en œuvre avant la délivrance de la dérogation** (*article L. 425-15 CU*). A noter que le délai de validité du permis de construire est préservé puisqu'il ne débute qu'à compter de la date à laquelle les travaux peuvent légalement commencer (*article R. *424-20 CU*).

Parcours d'instruction

La complétude du dossier de demande de dérogation nécessite généralement la réalisation d'études écologiques sur un cycle biologique complet, dites études faune-flore. C'est pourquoi **ces études faune-flore sont initiées très en amont de la définition du projet et donc des procédures d'urbanisme**. Le travail d'information des porteurs de projet relativement à ces enjeux est notamment réalisé via le pôle EnR du département (*voir recommandation n°2*).

Le dépôt du dossier s'effectue auprès de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL/DRIEE/DEAL) préalablement ou parallèlement au dépôt de l'autorisation d'urbanisme. Le dossier complet est ensuite transmis pour avis au Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN) ou au Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN), selon leurs compétences respectives. En parallèle, une consultation du public est organisée (L.123-19-2 du code de l'environnement). L'avis du CNPN ou du CSRPN intervient dans un délai de deux mois, avant l'expiration du délai d'instruction.

L'avis du CNPN ou du CSRPN est rendu dans un délai de deux mois (R. 411-13-2 CEnv)

Le délai d'instruction de la demande est de 4 mois à compter de la réception d'un dossier complet (R. 411-6 CEnv), que la demande de dérogation relève du préfet de département (*pour les espèces dites « préfectorales »*) ou du ministre de l'écologie (*espèces dites « ministérielles »*). Le silence de l'autorité administrative donne lieu à un refus implicite de la demande.

Recommandation n°11

Anticiper la réalisation des études écologiques, dites « études faune-flore », nécessaires à l'instruction de la demande de dérogation à la protection des espèces. Ces études requièrent des investigations sur l'ensemble du cycle écologique et doivent être engagées le plus en amont possible. Le pôle EnR départemental est un vecteur efficace pour avertir précocement le porteur de projet des enjeux « espèces » locaux connus.

Fiche complémentaire n°5 : l'autorisation de défrichement

Principe

Le défrichement consiste à mettre fin à la destination forestière d'un terrain et à détruire son état boisé. En fonction de la surface concernée, l'autorisation de défrichement peut nécessiter la réalisation d'une étude d'impact, d'une mise à disposition du public voire d'une enquête publique (voir les articles R. 122-2 et R. 123-1 du code de l'environnement et leurs annexes). Cependant, ces critères propres à l'autorisation de défrichement ne s'appliquent pas si le projet à l'origine de ce déboisement nécessite par lui-même une évaluation environnementale complète. Ainsi, dans le cas d'une centrale solaire au sol d'une puissance supérieure à 250 kWc ces critères sont écartés au profit d'une approche « projet » de l'évaluation environnementale.

Procédure

Dans le cadre d'un projet de centrale solaire nécessitant de mettre fin à la destination forestière d'un terrain et de détruire son état boisé, l'autorisation de défrichement constitue un préalable obligatoire pour la délivrance de l'autorisation d'urbanisme (L. 431-7 du nouveau code forestier). Cette obligation est reprise dans le code de l'urbanisme (voir ci-dessous « connexion à l'autorisation d'urbanisme »).

En parallèle, le code de l'environnement impose la réalisation de l'évaluation environnementale au stade de la première autorisation. Ce séquençage imposé entraîne le déplacement du processus d'évaluation environnementale vers l'autorisation de défrichement en tant qu'elle est première autorisation (voir ci-dessous « Portage de l'évaluation environnementale »).

Connexion à l'autorisation d'urbanisme

- Le demandeur joint au dossier la copie de la lettre par laquelle le préfet lui a fait connaître que son dossier de demande d'autorisation de défrichement est complet, si le défrichement est ou non soumis à reconnaissance de la situation et de l'état des terrains et éventuellement à sa prorogation, et si la demande doit ou non faire l'objet d'une enquête publique (R. *431-19 du code de l'urbanisme).
- Enfin, le permis de construire ne peut être délivré avant obtention de l'autorisation de défrichement (L.425-6 du code de l'urbanisme).

L'avancement de la procédure de demande d'autorisation de défrichement est contrôlé tout au long de la procédure d'urbanisme :

- au stade de la complétude du dossier de demande

- au stade de la délivrance du permis de construire

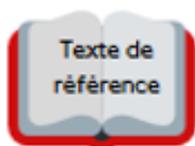
Portage de l'évaluation environnementale

En tant que première autorisation délivrée pour la réalisation du projet, l'autorisation de défrichement porte systématiquement le processus d'évaluation environnementale pour l'ensemble du projet. Ce principe implique deux conséquences structurantes pour l'instruction :

- Le porteur de projet produit une étude d'impact la plus complète possible dès le stade de la demande d'autorisation de défrichement
- Les services de l'Etat dans le département procèdent à la consultation de l'autorité environnementale et à l'organisation d'une enquête publique portant sur l'ensemble du projet dès le stade de l'autorisation de défrichement.

Deux cas de figure pour l’instruction du permis de construire

Cas 1 : Les incidences réelles du projet sur l’environnement ont pu être complètement identifiées dès le stade de l’autorisation de défrichement	Cas 2 : Les incidences réelles du projet sur l’environnement n’ont pas pu être complètement identifiées en raison d’une modification du projet ou de l’évolution de son environnement
<ul style="list-style-type: none">• La procédure d’urbanisme s’appuie sur l’avis de l’autorité environnementale et l’enquête publique réalisés lors de l’instruction de l’autorisation de défrichement.• Le délai d’instruction notifié au demandeur est le délai de droit commun (3 mois et majorations éventuelles) dès lors que le rapport du commissaire enquêteur a été remis.	<ul style="list-style-type: none">• Le porteur de projet actualise l’étude d’impact• L’autorité d’urbanisme notifie la majoration d’un mois du délai d’instruction appliquée aux projets soumis à participation du public par voie électronique• L’étude d’impact actualisée est transmise pour avis à l’autorité environnementale et aux collectivités territoriales intéressées• L’étude d’impact, accompagnée de ces avis, est soumise à la participation du public par voie électronique• L’autorité d’urbanisme prend une décision expresse



*L. 341-7 du code forestier (nouveau), L. 122-1 et L. 122-1-1 du code de l’environnement, R. 423-24 R. *423-58 du code de l’urbanisme.*

Pour en savoir plus, se reporter à la fiche n°2 du [guide de la réforme de l’autorisation environnementale](#) mis à disposition sur le site internet du ministère de la transition écologique et solidaire.

Recommandation n°12

Réaliser l’évaluation environnementale dès l’autorisation de défrichement, dès lors qu’elle constitue la première autorisation du projet. Mobiliser conjointement les services d’urbanisme et forestier pour l’organisation de l’enquête publique.

Fiche complémentaire n°6 : le certificat d'éligibilité du terrain d'implantation au soutien public

Principe

Cette démarche administrative présente la particularité de ne pas relever d'une logique d'autorisation du projet, mais d'un soutien de l'Etat à sa réalisation sur demande du porteur de projet.

Ce dispositif de soutien de l'Etat fait appel à deux mécanismes distincts suivant la puissance de l'installation :

- Des tarifs d'achat en guichet ouvert, ajustés chaque trimestre, pour les installations sur bâtiments de moins de 100 kWc (seuil équivalent à une surface de 1000m² de panneaux photovoltaïques) ;
- Des appels d'offres pour les installations de plus de 100 kWc implantées sur les bâtiments ou au sol avec un soutien attribué sous forme de tarif de rachat jusqu'à 500 kWc de complément de rémunération au-delà.

Procédure

Conditions d'éligibilité au soutien public

Les projets candidats à un appel d'offres doivent obtenir un certificat d'éligibilité du terrain d'implantation (CETI) délivré par le préfet de région. La demande s'effectue auprès de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement. Cette démarche d'octroi de certificat vise à minimiser l'impact environnemental des projets, à préserver les espaces boisés et agricoles.

Exemples de conditions pour l'obtention d'un certificat d'éligibilité :

- Le terrain d'implantation se situe sur une zone urbanisée ou à urbaniser d'un PLU
- Le terrain d'implantation est un site dégradé, par exemple : site pollué, friche industrielle, ancienne installation de stockage de déchets dangereux ou non dangereux...

Les conditions complémentaires et le modèle de certificat sont visés dans le cahier des charges de l'appel d'offre.

Connexion à l'autorisation d'urbanisme

Pour candidater à un appel d'offre, il est nécessaire de disposer du CETI d'une part et d'un permis de construire en cours de validité d'autre part. La procédure de CETI et de permis de construire peuvent être conduites en parallèle et ne comportent pas de lien entre elles.

Fiche complémentaire n°7 : modifier le projet après délivrance de l'autorisation d'urbanisme : le permis modificatif

Principe

Le permis de construire modificatif constitue la décision par laquelle est autorisée la modification d'un projet, objet d'un permis en cours de validité, sans en remettre en cause la conception générale. La délivrance d'un permis modificatif n'est admise que lorsque le permis de construire initial a été délivré et est en cours de validité (R. *424-17 du code de l'urbanisme). Cette condition exclut son intervention en cas de péremption, de retrait ou d'annulation du permis initial. De plus, les règles d'urbanisme à respecter sont celles applicables au jour de la délivrance du permis modificatif et non du permis initial.

La faculté de demander et d'obtenir un permis modificatif est peu encadrée par le code de l'urbanisme.²⁰ L'absence de cadre réglementaire permet ainsi à ce dispositif de conserver une flexibilité qui profite autant aux porteurs de projet qu'aux services instructeurs des autorisations d'urbanisme. Ce permis fait néanmoins l'objet d'une **doctrine et d'une jurisprudence administratives abondantes** qui sont venues délimiter le champ et les effets de ce dernier.

Distinction permis modificatif / permis nouveau

Selon le Conseil d'État, la délivrance d'un permis modificatif suppose que « *les modifications apportées au projet initial (...) ne (puissent) être regardées, par leur nature ou leur ampleur, comme remettant en cause sa conception générale ; (...) la seule circonstance que ces modifications portent sur des éléments tels que son implantation, ses dimensions ou son apparence ne fait pas, par elle-même, obstacle à ce qu'elles fassent l'objet d'un permis modificatif* ». ²¹ **À défaut, le modificatif sera requalifié en permis nouveau par le juge administratif et la légalité de l'ensemble du projet sera examinée.**

Afin d'anticiper une telle requalification contentieuse, l'autorité compétente, saisie d'une demande de modificatif, est tenue d'examiner la consistance de l'évolution, et, le cas échéant, de traiter cette demande comme tendant à l'obtention d'un nouveau permis de construire.

Attention : une diminution des dimensions du projet ne le fait pas relever ipso facto du champ du permis modificatif. Une réduction substantielle de la hauteur ou de l'emprise au sol, par exemple, affectant la conception générale du projet, exige un nouveau permis.

Permis modificatif / permis nouveau : exemples de cas pratiques	
Modification susceptibles d'être portées par un permis modificatif	Modifications pouvant requérir un permis nouveau
Déplacement d'onduleurs au sein du champ	Modification significative de l'emprise du projet
Evolution du tracé de la clôture	Evolution significative de la surface des panneaux
Evolution du tracé de la voirie interne	Changement technologique entraînant la modification de l'orientation des panneaux et de leur implantation avec modification significative des impacts (paysagers, éblouissement...).
Déplacement d'un nombre réduit de panneaux	
Changement d'implantation du poste de livraison	
Changement de l'implantation/dimensions des noues d'évacuation	
Ajout d'un local technique, modifications de ses dimensions	

²⁰ La réglementation se limite à prévoir un formulaire dédié (article A. 461-7 CU) ainsi qu'à assigner à ce type de décision des effets régularisateurs (article L. 462-2 CU).

²¹ CE 1er octobre 2015, Commune de Toulouse, n° 374338, Lebon.

Règles d'urbanisme applicable

Le permis modificatif doit être conforme aux règles d'urbanisme applicables au jour où il est accordé, même si ces règles ont évolué depuis la délivrance du permis initial et sont devenues plus sévères.

Effets du permis modificatif

1. Les droits du bénéficiaire résultent de l'ensemble formé par le permis initial et le permis modificatif. Les travaux doivent être réalisés conformément à ces décisions. Le titulaire ne peut plus se prévaloir de l'autorisation initiale en ce qui concerne les éléments qui ont été modifiés ;
2. Le permis modificatif ne proroge pas le délai de validité de l'autorisation initiale ;
3. Le permis initial subsiste pour toutes les dispositions qui n'ont pas été modifiées, y compris concernant le délai de recours des tiers.
4. Le permis modificatif peut avoir pour effet de régulariser les vices de légalité dont le permis initial est entaché.²²

Procédure

La demande de permis modificatif est déposée en mairie selon les mêmes modalités qu'une demande de permis nouvelle. Elle fait l'objet d'un formulaire et d'une numérotation spécifiques.

Le permis modificatif ayant pour objet d'autoriser la modification d'un projet, le dépôt de la demande de permis modificatif a lieu avant la réalisation des modifications envisagées.

En théorie les règles d'instruction de droit commun s'appliquent : délai, contenu du dossier, nombre d'exemplaires, consultations... Néanmoins la jurisprudence admet un certain allègement de procédure, en particulier les consultations sont adaptées à l'objet de la modification.

Le service instructeur veillera à ce que les pièces jointes à la demande permettent d'apprécier les modifications apportées.

Attention : la demande de permis modificatif est un préalable à la réalisation des modifications envisagées.

Les demandes de permis modificatif post récolement, dit de régularisation, sont une exception. Ils représentent un risque contentieux en cas de modification justifiant une requalification en permis nouveau, voir actualisation de l'étude d'impact.



Alerte procédure : les projets de centrale solaire au sol étant généralement soumis à évaluation environnementale, toute modification de la consistance du projet s'accompagne d'une réflexion sur l'actualisation de l'étude d'impact. En cas de doute sur la nécessité d'actualiser l'étude d'impact, le maître d'ouvrage peut consulter pour avis l'autorité environnementale qui dispose d'un mois pour lui répondre (article R. 122-8 du code de l'environnement). Dès lors qu'une actualisation est requise, une participation du public par voie électronique est organisée pour compléter l'enquête publique initiale.

²² CE 02 février 2004, SCI Fontaine de Villiers, n°238315, mentionné aux tables Lebon.

Fiche complémentaire n°8 : proroger la validité de l'autorisation d'urbanisme

Principe

Les autorisations d'urbanisme constituent des actes créateurs de droits dont les effets sont limités dans le temps. Ainsi, la réglementation prévoit que le porteur de projet dispose d'un délai de trois ans pour mettre en œuvre cette autorisation, c'est-à-dire débiter les travaux de manière significative (article R.*424-17 CU). Lorsque le commencement des travaux est subordonné à une autorisation ou à une procédure prévue par une autre législation, le délai de trois ans court à compter de la date à laquelle les travaux peuvent commencer en application de cette législation (article R.424-20 CU). Une fois les trois années de validité initiale écoulées et les travaux débutés, ils ne peuvent être interrompus pour une durée supérieure à un an.

Pour faciliter la conduite des projets nécessitant un temps de préparation plus long, cette contrainte a été aménagée via une possibilité de prorogation de l'autorisation d'urbanisme.

Spécificités des centrales solaires au sol

Les projets de centrales solaires, en tant que projet de développement des énergies renouvelables, bénéficient d'un régime dérogatoire au droit commun. Ainsi, les porteurs de projet ont la possibilité de demander la prorogation de leur autorisation d'urbanisme tous les ans jusqu'à 10 ans à compter de la délivrance de l'autorisation initiale (R.*424-21 CU).

En bref

Le permis de construire d'une centrale solaire peut être prorogé jusqu'à 10 ans après l'obtention de la première autorisation

Procédure



La demande de prorogation est établie en deux exemplaires et adressée par pli recommandé ou déposée à la mairie deux mois au moins avant l'expiration du délai de validité (R.*424-22 CU)



L'autorité compétente dispose d'un délai de deux mois pour répondre à la demande. L'absence de réponse dans ce délai vaut acceptation de la demande de prorogation (R.*424-23 CU)



La prorogation de l'autorisation prend effet au terme de la validité de l'autorisation initiale (R.*424-23 CU)

Rappel : cas de préservation du délai en cas de report forcé de la mise en œuvre des travaux

Quel que soit le délai de validité, initial ou issu d'une prorogation, attaché à l'autorisation, celui-ci est préservé en cas de report de mise en œuvre des travaux pour cause réglementaire ou contentieuse.

Ainsi, Lorsque le commencement des travaux est subordonné à une autorisation ou à une procédure prévue par une autre législation, le délai ne court qu'à compter de la date à laquelle les travaux peuvent commencer (R. 423-20 CU).

De même, lorsque le permis fait l'objet d'un recours contentieux administratif ou judiciaire, le délai de validité est préservé jusqu'au prononcé d'une décision juridictionnelle irrévocable (R. 423-19 CU). Il en va de même en cas de recours contre une décision prévue par une législation connexe donnant lieu à une réalisation différée des travaux dans l'attente de son obtention.



Alerte procédure : la décision, implicite ou explicite, de prorogation du permis de construire n'emporte pas la prorogation de l'enquête publique ou des éventuelles autorisations connexes. Il revient au porteur de projet de veiller à leur validité et de demander leur prorogation lorsque c'est possible.

A venir... Pour éviter le blocage des projets par omission de la prorogation de la validité de l'enquête publique, un décret en préparation prévoit que la décision de prorogation d'un permis de construire portant sur un projet de production d'énergies renouvelables soumis à évaluation environnementale emportera automatiquement la prorogation de la validité de l'enquête publique associée. D'ici à sa parution, la validité de l'enquête publique doit faire l'objet de la plus grande vigilance par les porteurs de projet.



R. *424-17, R. *424-20 à 23 du code de l'urbanisme
R. 123-24 du code de l'environnement

Recommandation n°13

En cas de prorogation du permis de construire, veiller à la validité :

- des autorisations connexes obtenues ;
- de l'enquête publique. A ce jour, la prorogation de la validité du permis n'emporte pas celle de l'enquête publique associée. Il est donc recommandé de déposer les deux demandes.



ANNEXES TABLEAU RECAPITULATIF ET
DIAGRAMME DE SYNTHESE

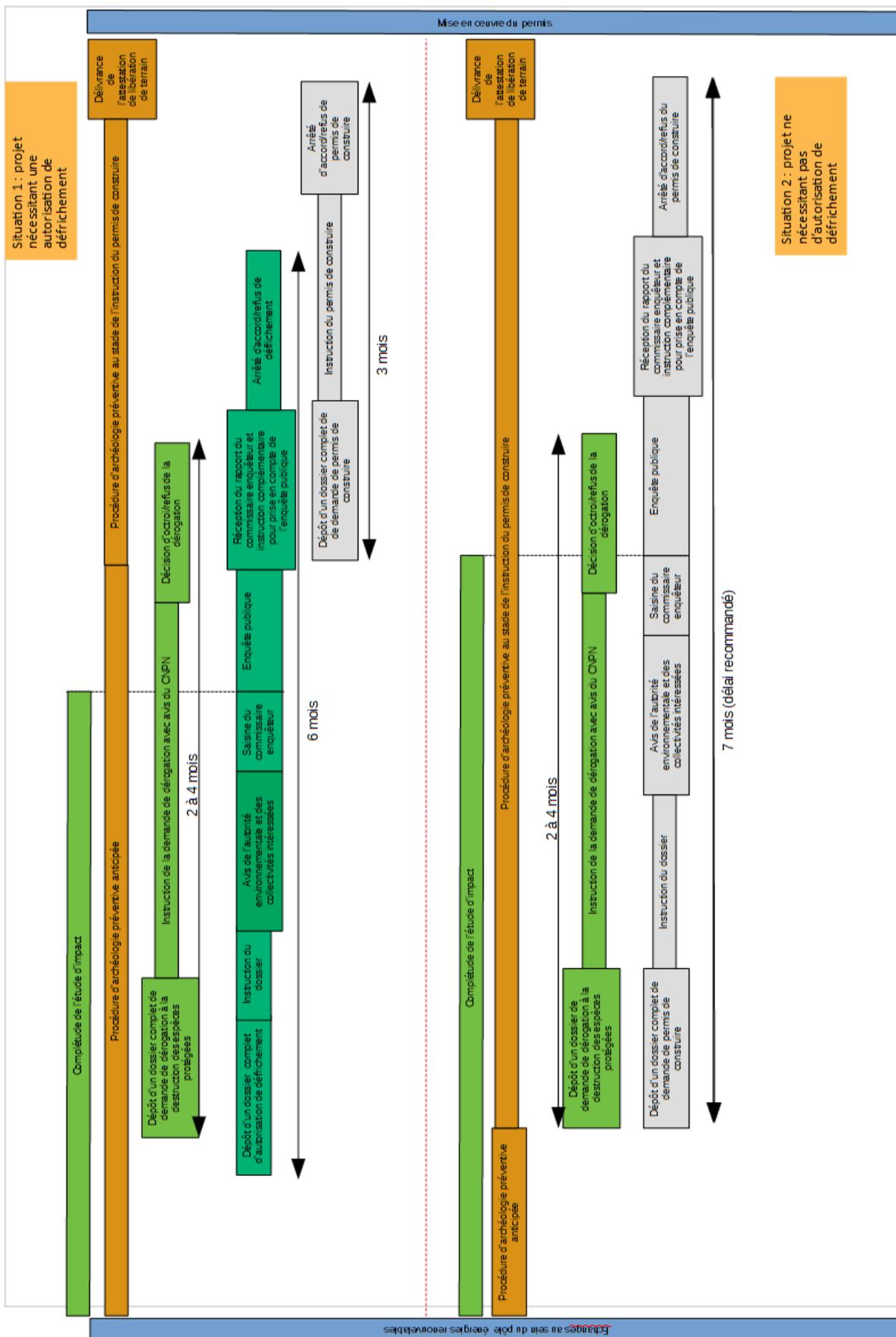
GUIDE DE L'INSTRUCTION DES DEMANDES D'AUTORISATIONS D'URBANISME
POUR LES CENTRALES SOLAIRES AU SOL

Annexe 1 : tableau récapitulatif des procédures applicables

Procédure	Critère déclencheur	Observations
Consultation de la CDPENAF au titre du code de l'urbanisme	Construction en secteur « RNU », sur des terres agricoles situées hors des parties urbanisées de la commune	Possibilité de mutualisation avec la consultation de la CDPENAF au titre de l'étude préalable et des mesures compensatoires à la destruction des terres agricoles
Consultation de la CDPENAF au titre de l'étude préalable et des mesures compensatoires à la destruction des terres agricoles du code rural et de la pêche maritime	Fin de la vocation agricoles de terres	Possibilité de mutualisation avec la consultation de la CDPENAF au titre du code de l'urbanisme
Procédure d'archéologie préventive du code du patrimoine	Projet soumis à étude d'impact	Approche amont à privilégier
Dérogation à la protection des espèces du code de l'environnement	Atteinte aux espèces protégées présentes sur le terrain d'implantation envisagé	Etudes faunes-flores intégrées à l'étude d'impact
Autorisation de défrichement du code forestier	Fin de la vocation forestière d'une terre d'une superficie supérieure à celle fixée par arrêté préfectoral	Si première autorisation, porte l'évaluation environnementale.
Certificat d'éligibilité du terrain d'implantation au soutien public du code de l'énergie	Demande du porteur de projet	Respect d'un cahier des charges concernant notamment le choix du terrain d'implantation du projet
Permis de construire modificatif de du code de l'urbanisme	Modification du projet après délivrance du permis de construire	Analyse au cas par cas de la préservation de la conception générale du projet. Appel à la vigilance du porteur de projet sur la question de l'actualisation de l'étude d'impact
Prorogation de validité du permis de construire du code de l'urbanisme	Dépassement du délai initial de 3 ans avant le début des travaux	Vigilance sur la validité des procédures connexes (enquête publique, autres autorisations)

Annexe 2 : diagramme de synthèse

Diagramme de synthèse de l'instruction d'un projet de centrale solaire au sol



Edition : janvier 2020

Rédaction : ce guide a été rédigé par la direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages, avec la contribution des services instructeurs d'urbanisme dans les territoires, de la direction générale de l'énergie et du climat, de la direction de l'eau et de la biodiversité ainsi que du ministère de la culture et de la communication pour les aspects liés à l'archéologie préventive.

Crédits photos : couverture Arnaud Bouissou / Terra. Chantier de pose des panneaux photovoltaïques dans le parc solaire TIPER 1, 23/05/2015.

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales / Ministère de la transition écologique et solidaire

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature,

Direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages

Sous-direction de la qualité du cadre de vie

Bureau de l'application du droit des sols

Tour Séquoia
92055 La Défense cedex
Tél. : + 33 (0)1 40 81 21 22

