

Note juridique relative à la compatibilité du projet photovoltaïque de Salernes au Plan local d'urbanisme de la commune de Salernes

Projet : projet photovoltaïque de Salernes

Contacts :

- Emmanuelle Souriou, cheffe de projet, emmanuelle.souriou@neoen.com
- Alix Revil-Signorat, juriste, alix.revil-signorat@neoen.com

1. Contexte

Une demande de permis de construire relative au projet photovoltaïque de Salernes a été déposée le 16 juin 2019.

A la demande des services instructeurs, nous produisons la présente note juridique ayant vocation à confirmer la possibilité d'implanter une centrale photovoltaïque en zone Naturelle du Plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Salernes, sans qu'il ne soit nécessaire de créer, à cet effet, une zone dédiée dans le document d'urbanisme.

2. Développements

a. Sur la possibilité d'implanter une centrale photovoltaïque en zone N du PLU de la commune de Salernes

Pour rappel, le projet photovoltaïque de Salernes est situé en zone Naturelle (N) du PLU en vigueur de la commune de Salernes.

Conformément à l'article N 1 du PLU : « *Toute occupation et utilisation du sol est interdite en secteur Ni et Nr1. Pour les autres zones N, les occupations et utilisations du sol non mentionnées à l'article N2 sont interdites.* ».

Conformément à l'article N 2 du PLU : « *2. Ne sont admises que les occupations et utilisations du sol ci-après :*

2.1 En zone N

Sont autorisés : (...)

Les ouvrages techniques nécessaires au fonctionnement des services publics ou d'intérêt général et les équipements publics ayant fait l'objet d'un emplacement réservé au PLU. (...) ».

Ainsi, sont autorisés en zone N du PLU de la commune de Salernes les ouvrages techniques nécessaires au fonctionnement des services publics ou d'intérêt général.

Il convient de rappeler que conformément à la jurisprudence, une installation productrice d'électricité d'origine renouvelable répond à différentes qualifications au sens des documents d'urbanisme. Elle peut constituer :

- une installation nécessaire à un équipement collectif¹ ;
- un ouvrage technique nécessaire au fonctionnement des services publics² ; ou encore

¹ CAA de Nantes, 23 octobre 2015, société Photosol, n°14NT00587

² CAA de Douai, 16 avril 2015, n°13DA01952



- un ouvrage technique d'intérêt général³.

Par ailleurs, aujourd'hui, l'article R. 151-28 du code de l'urbanisme prévoit que la destination « *équipements d'intérêt collectif et services publics* » comprend la sous-destination « *locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés* ».

Au sens de l'arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions (art. 4), la sous-destination « *locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés* » recouvre notamment les constructions industrielles concourant à la production d'énergie (dont font parties les centrales photovoltaïques).

Ainsi, au sens de la jurisprudence et du code de l'urbanisme, **une installation de production d'énergie renouvelable, et notamment une centrale photovoltaïque, constitue bien un ouvrage technique nécessaire au fonctionnement des services publics ou d'intérêt général au sens de l'article N 2 du PLU de la commune de Salernes.**

Une centrale photovoltaïque est donc compatible au règlement de la zone N du PLU de la commune de Salerne et peut donc être implantée dans cette zone.

b. Sur l'absence de nécessité de créer, au sein de cette zone N, un secteur dédié à l'implantation d'installations photovoltaïques

A titre liminaire, il convient de préciser qu'il n'existe aucune obligation de nature législative, réglementaire ou jurisprudentielle qui impose aux collectivités de créer des secteurs dédiés à l'implantation d'installations de production d'énergie renouvelable pour permettre leur implantation en zone naturelle d'un document d'urbanisme. Au contraire, il sera démontré ci-dessous que l'ensemble des sources de droit s'accordent à confirmer l'inverse.

Tout d'abord, il convient de rappeler que l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme précise que « *l.- Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, le règlement peut :*

1° Autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'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 ; (...) ».

Le code de l'urbanisme permet donc aux règlements des PLU d'autoriser en zone N les installations nécessaires à des équipements collectifs, que sont les centrales photovoltaïques, à la double condition ci-dessus énoncée.

Il convient de souligner ici que l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme, et aucun autre article au demeurant, ne conditionne la possibilité d'implanter ce type d'installations en zone Naturelle à la nécessité de créer un secteur dédié à cet effet.

Il convient par ailleurs de constater que le projet photovoltaïque de Salernes répond bien aux conditions énoncées dans la mesure où il intègre une activité de pâturage ovin, et ne porte pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

³ CAA de Nantes, 26 juillet 2013, n°12NT00082

En effet, Le projet de Salernes a été affiné pour trouver un équilibre entre ces différents enjeux et répondre aux objectifs de production d'énergie renouvelable et de reconquête agricole via le pastoralisme.

Au-delà des critères d'implantation habituels que sont la topographie, les enjeux environnementaux, les sites dégradés et la distance au raccordement, NEOEN sélectionne des terrains à vocation pastorale et à faible valeur agronomique susceptibles d'accueillir une co-activité agricole. Ces terrains ont été co-validés en mai 2020 avec les représentants agricoles de la FNO, du CERPAM, des Communes pastorales et en présence de la CA83.

L'étude du CERPAM atteste de la faisabilité d'une gestion pastorale sur le terrain de Salernes et confirme que les dispositions « favorisent la biodiversité et diminuent la vulnérabilité des milieux aux aléas climatiques et au risque d'incendie ».

Deux éleveurs ont été identifiés dans un rayon de 3 km et sont engagés sur le projet par contrat longue durée pour exercer un pâturage au printemps et en automne-hiver. Ainsi, près de 70 ha seront mis à disposition du pastoralisme sur le site, dont 16 ha sous panneaux.

Le projet de Salernes s'inscrit ainsi dans le Plan de Reconquête Agricole porté par la Chambre d'agriculture et le Plan d'Occupation pastoral en cours de révision à l'échelle de la Dracénie.

Par ailleurs, l'étude d'impact environnemental conclue que les incidences résiduelles du projet ne sont pas de nature :

- à porter atteinte à l'état de conservation des espèces concernées,
- à remettre en cause le bon accomplissement du cycle biologique des espèces localement (pas d'atteinte significative au cycle biologique des espèces notamment protégées),
- à porter atteinte à l'intégrité des populations présentes localement.

Ensuite, quand bien même le document d'urbanisme de la collectivité prévoirait un sous-secteur dédié au sein d'une zone N, la jurisprudence récente a pu considérer que l'existence de ce sous-secteur ne justifie pas en elle-même l'impossibilité d'autoriser un projet d'énergie renouvelable dans le reste de la zone N :

*« 5. Il résulte des termes mêmes des dispositions de l'article N2 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Lunas que, **nonobstant l'instauration, au sein de la zone N, d'un secteur à vocation spécifique Ns où sont prévues des constructions, installations et aménagements liés aux équipements de services publics et d'intérêt collectif, l'ensemble des secteurs N a vocation, sous réserve d'assurer la préservation de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages qui les composent, à accueillir les constructions, installations et aménagements nécessaires aux services publics, aux équipements publics ou d'intérêt collectif s'ils ne peuvent être édifiés dans une autre zone.** D'une part, eu égard à leur importance et à leur destination, les aérogénérateurs qui répondent à un intérêt public tiré de la contribution du projet à la satisfaction d'un besoin collectif par la production d'électricité vendue au public, constituent des « équipements publics ou d'intérêt collectif » au sens de l'article N2 du règlement du plan local d'urbanisme dont la construction est autorisée dans l'ensemble des secteurs de la zone N par dérogation aux principes de protection des espaces productifs et de préservation des espaces naturels qui la régissent. D'autre part, il n'est pas contesté que le projet en litige ne pouvait être implanté dans une autre zone que la zone N, notamment les zones urbaines et à urbaniser ainsi que la zone agricole A dont le règlement interdit expressément les parcs éoliens. Dès lors, le préfet de l'Hérault ne pouvait légalement se fonder sur les dispositions de l'article N2 du*

règlement, pour opposer un refus à la demande de permis de construire. » (CAA Marseille, 11 déc. 2018, n° 17MA04390).

Ainsi, l'existence d'un secteur dédié n'est pas nécessaire à l'implantation d'un ouvrage technique nécessaire au fonctionnement des services publics ou d'intérêt général au sein d'une zone N dont le règlement le permet.

Enfin, le guide ministériel relatif à l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme pour les centrales solaires au sol souligne la possibilité offerte par l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme d'autoriser les centrales photovoltaïques en zone naturelle sous réserve qu'elles respectent les conditions listées par l'article ; en évoquant à titre de recommandation uniquement la possibilité de créer des secteurs dédiés portant la mention « énergie renouvelable » ou autre. En tout état de cause, il convient de rappeler que ce guide ne dispose d'aucune valeur réglementaire⁴.

3. Conclusion

En conclusion, le projet photovoltaïque de Salernes est compatible au PLU en vigueur de la commune de Salernes dans la mesure où sont admis en zone N les ouvrages techniques nécessaires au fonctionnement des services publics ou d'intérêt général.

Par ailleurs, il a été démontré qu'aucun fondement juridique n'imposait à la commune de créer un secteur dédié à l'implantation de ce type d'installation dans le document d'urbanisme.

En conséquence, il n'existe aucun obstacle urbanistique à la poursuite de l'instruction du projet photovoltaïque de Salernes par le lancement de l'enquête publique.

⁴ CAA de LYON, 7ème chambre, 16/12/2021, 19LY04140, sur l'absence de portée réglementaire des guides ministériels applicables aux parcs éoliens