

Contester l'installation d'un parc agrivoltaïque : petit mode d'emploi

Par le cabinet d'avocats Artémisia

Le développement de l'agrivoltaïsme est encouragé par la loi n°2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (dite loi « APER ») et ses décrets d'application, qui définissent un cadre spécifique aux installations agrivoltaïques. Toutefois, la multiplication de ces installations soulève l'inquiétude d'une partie du monde agricole et d'associations de protections de l'environnement, qui dénoncent le risque de spéculation de la terre agricole, un détournement de sa vocation nourricière, son artificialisation, ainsi que la dégradation de la qualité de vie des agriculteurs en augmentant leur dépendance à l'égard du secteur industriel. Nous proposons ici un petit mode d'emploi synthétique, à l'usage des particuliers et associations, sur les procédures à suivre et les arguments à soulever pour contester l'implantation d'une installation agrivoltaïque.

Les règles applicables à l'implantation d'installations photovoltaïques sur des terres agricoles issues du régime antérieur à la loi n°2023-175 du 10 mars 2023 ne seront pas abordées, dès lors que de tels projets se sont probablement réalisés, avec éventuellement une contestation devant les tribunaux administratifs, ou bien purgés de tout contentieux en raison de l'expiration des délais de recours. Par conséquent, nous nous concentrerons sur le nouveau régime juridique applicable aux installations photovoltaïques sur des terres agricoles, issu de la loi APER et de ses décrets d'application.

☞ Quelles sont les règles encadrant l'implantation des installations photovoltaïques sur des terres agricoles ?

Le régime juridique issu de la loi n°2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (dite loi « APER ») distingue deux types d'installations photovoltaïques sur des terres agricoles :

- Les installations agrivoltaïques ;
- Les installations compatibles avec l'exercice d'une activité agricole.

Les nouvelles dispositions du code de l'énergie tendent à garantir la stabilité de l'activité agricole en dépit de l'installation de panneaux solaires.

Ainsi, en premier lieu, l'article L. 314-36 du Code de l'énergie encadre la définition des installations agrivoltaïques au regard de divers critères destinés à protéger l'usage des terres agricoles.

Outre la définition évidente, selon laquelle une installation agrivoltaïque est une « installation de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil », et « dont les modules sont situés sur une parcelle agricole », l'alinéa 1 de l'article L. 314-36 Code de l'énergie ajoute que ces installations doivent contribuer « durablement à l'installation, au maintien ou au développement d'une installation agricole ».

Les alinéas suivants précisent d'autres caractéristiques auquel le projet agrivoltaïque doit répondre, pour pouvoir se prétendre comme tel. Il doit ainsi :

- Garantir une production agricole significative et un revenu durable à l'agriculteur ;
- Apporter à la parcelle agricole au moins un service direct parmi :
 - l'amélioration du potentiel et de l'impact agronomiques,
 - l'adaptation au changement climatique,
 - la protection contre les aléas,
 - et l'amélioration du bien-être animal ;
- Et ne pas porter une atteinte substantielle à l'un de ces services, ou une atteinte limitée à deux de ces services ;
- Permettre à la production agricole d'être l'activité principale de la parcelle agricole au regard du volume de production, du niveau de revenu ou de l'emprise au sol ;
- Être réversible.

L'ensemble de ces critères sont définis et précisés par un décret n° 2024-318 du 8 avril 2024 relatif au développement de l'agrivoltaïsme et aux conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur des terrains agricoles, naturels ou forestiers (c.f articles R. 314-108 et suivants du Code de l'énergie).

Attention : les dispositions issues du décret du 8 avril 2024 ne sont applicables qu'aux dossiers déposés à compter du 9 mai 2024.

Le décret du 8 avril 2024 a été complété par l'arrêté du 5 juillet 2024 relatif au développement de l'agrivoltaïsme et aux conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur des terrains agricoles, naturels ou forestiers. Cet arrêté détaille notamment le montant des garanties financières qui peuvent être exigées par le préfet pour la remise en état du terrain d'implantation, ainsi que les modalités de contrôle et de suivi des installations agrivoltaïques.

En second lieu, si les installations projetées ne répondent pas à la définition et aux critères de l'agrivoltaïsme, elles peuvent toutefois être compatibles avec l'exercice d'une activité agricole dans les conditions fixées par les articles L. 111-29 et suivants du code de l'urbanisme. Ces installations ne peuvent être implantées que sur des terrains identifiés par un document-cadre, c'est-à-dire soit sur des terres incultes, soit sur des terres non exploitées depuis au moins le 10 mars 2013 (articles L. 111-29 et R.111-56 à R. 111-61-1 du code de l'urbanisme). Le document-cadre est établi sur proposition de la chambre départementale d'agriculture pour le département concerné, par arrêté préfectoral pris après avis simple de la Commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, dite CDPENAF (article L. 111-29 du code de l'urbanisme).

De façon commune, l'article L. 111-31 du code de l'urbanisme prévoit que la CDPENAF rend un avis conforme sur le projet d'installation photovoltaïque sur des terres agricoles (qualifié d'agrivoltaïque ou pas). Autrement dit, si la CDPENAF rend un avis défavorable sur le projet, le préfet est obligé de rejeter la demande de permis de construire ou de s'opposer à la déclaration préalable déposée par le porteur de projet. Cet avis de la CDPENAF vaut pour toutes les procédures administratives nécessaires aux projets photovoltaïques sur des terres agricoles.

Dans le présent mode d'emploi, nous nous concentrerons sur les installations agrivoltaïques.

Le code de l'urbanisme édicte les règles générales d'implantation des installations agrivoltaïques (articles L. 111-28 et suivants), qui sont précisées par le code de l'énergie en raison de leurs spécificités (articles L. 314-36 et suivants et R. 314-108 et suivants).

Par ailleurs, l'article L. 112-1-3 du Code rural et de la pêche maritime soumet les projets d'installations agrivoltaïques, au même titre que les projets ayant des conséquences négatives sur l'activité agricole, à la réalisation d'une étude préalable agricole, qui comprend au minimum :

- Une description du projet,
- Une analyse de l'état initial de l'économie agricole du territoire concerné,
- L'étude des effets du projet sur l'économie agricole du territoire concerné,
- Les mesures envisagées pour éviter et réduire les effets négatifs notables du projet ainsi que des mesures de compensation collective visant à consolider l'économie agricole du territoire.

La CDPENAF rend également un avis simple et motivé sur l'étude préalable agricole (article D. 112-1-21 du Code rural et de la pêche maritime).

L'étude préalable agricole est un document important auquel se référer pour contester le caractère agrivoltaïque d'une installation au regard des critères susmentionnés, fixés par le Code de l'énergie.

Ainsi, les installations agrivoltaïques sont soumises à une diversité de normes, qui rend la compréhension de leur régime juridique complexe.

👉 Quelles procédures doivent être mises en œuvre pour réaliser un projet d'agrivoltaïsme ?

Dans le présent mode d'emploi, nous nous concentrerons sur les dispositions applicables aux installations agrivoltaïques en matière d'urbanisme et d'environnement.

Il y a lieu de distinguer les procédures d'urbanisme selon la puissance électrique, la taille et la situation géographique de l'installation agrivoltaïque que vous souhaitez contester. La puissance d'un projet photovoltaïque peut être connue dans les informations se trouvant dans le dossier de déclaration préalable, de demande de permis de construire, et dans l'étude d'impact le cas échéant.

☞ Comment constituer votre dossier pour préparer votre recours ?

Pour constituer votre dossier, il convient de se rendre en préfecture pour demander la communication de toutes les pièces du dossier, et notamment :

- Le dossier de demande déposé par le porteur de projet de l'installation agrivoltaïque,
- Les avis rendus sur le projet, et en particulier celui de l'autorité environnementale le cas échéant, ainsi que l'avis de la CDPENAF ;
- Les conclusions et rapport du commissaire enquêteur, si une enquête publique a été faite ;
- Et si la demande a été accordée, la décision du préfet.

Il convient de prendre connaissance de ces pièces, et d'identifier les éléments du projet qui sont les plus problématiques. Pour ce faire, l'avis de l'autorité environnementale est précieux. On peut par exemple, identifier les impacts paysagers du projet, les effets sur les espèces, les mesures d'évitement, de réduction et de compensation, la surface agricole perdue. Il est également intéressant de repérer et d'analyser les avis défavorables au projet, qu'ils proviennent d'une collectivité locale, ou de la population lors de l'enquête publique.

Vous pouvez également vous rendre en mairie pour demander des renseignements sur les règles d'urbanisme applicables. En particulier, nous vous conseillons de demander si le terrain sur lequel va être implantée l'installation agrivoltaïque est situé dans le périmètre des sites classés ou en instance de classement, des sites patrimoniaux remarquables, et dans les abords des monuments historiques. Vous pouvez toutefois généralement trouver ces informations par vous-même sur le site <http://atlas.patrimoines.culture.fr/atlas/trunk/>.

☞ Quels recours exercer ?

• **Recours administratif**

Les décisions administratives exigées au titre du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement peuvent toutes faire l'objet de recours. Toutefois, elles sont soumises à des législations distinctes, et doivent donc être contestées séparément.

Ces décisions peuvent en premier lieu faire l'objet d'un recours gracieux devant le préfet. Un recours gracieux est une demande de retrait de la décision du préfet, adressée à celui-ci par LRAR. Les preuves d'envoi et de réception doivent être conservées. Les délais de recours gracieux sont identiques aux délais de recours contentieux, qui seront détaillés ci-après pour chaque décision.

Toutefois, il convient de préciser que l'exercice d'un recours gracieux contre les décisions adoptées dans le cadre de la réalisation d'une installation agrivoltaïque d'une puissance égale ou supérieure à 5 MW ne proroge pas le délai de recours contentieux (article R. 311-6 du Code de justice administrative). Ainsi, pour contester un projet d'installation agrivoltaïque d'une puissance égale ou supérieure à 5 MW, il est plus utile d'effectuer directement un recours contentieux auprès du tribunal administratif territorialement compétent.

Si vous décidez d'exercer un recours gracieux, ce recours doit obligatoirement être notifié au bénéficiaire et à l'auteur de la décision, dans les 15 jours par LRAR, qu'il s'agisse d'une décision d'urbanisme (article R. 600-1 du code de l'urbanisme), ou de l'autorisation environnementale (R. 181-51 du code de l'environnement). A défaut votre recours contre la décision administrative sera irrecevable, c'est-à-dire que le juge ne statuera pas sur le bien-fondé de votre requête.

- **Recours contentieux**

1. Points d'attention pour la contestation de l'autorisation d'urbanisme (permis de construire ou décision de non-opposition à déclaration préalable) ou de l'autorisation environnementale.

- a. Les délais de recours généraux

Pour la contestation de l'autorisation d'urbanisme, le délai de recours est de deux mois à compter de l'affichage sur le terrain du permis de construire ou de la déclaration préalable (article R. 600-2 du Code de l'urbanisme). Cet affichage doit être continu, et visible et lisible depuis la voie publique. Il doit permettre aux tiers, à la seule lecture de ce panneau, d'apprécier l'importance et la consistance du projet (Conseil d'État, 6ème et 5ème chambres réunies, 25/02/2019, 416610). Par exemple, l'affichage est incomplet et irrégulier s'il ne permet pas aux tiers d'estimer la hauteur de la construction (Conseil d'État, 6ème et 5ème chambres réunies, 25/02/2019, 416610), ou d'avoir connaissance de leur droit au recours dans les conditions fixées par l'article A424-17 du code de l'urbanisme (Conseil d'État, 9ème et 10ème sous-sections réunies, 01/07/2010, 330702). Ainsi, si le panneau d'affichage s'était malencontreusement déchiré et envolé, le délai de 2 mois ne saurait être opposé.

Pour rappel, l'exercice d'un recours gracieux auprès du préfet ne proroge pas ce délai pour les installations agrivoltaïques d'une puissance égale ou supérieure à 5 MW.

Si vous ne connaissez pas la date d'affichage sur le terrain du permis de construire ou de la déclaration préalable, sachez qu'il reviendra au pétitionnaire de prouver la date d'affichage. Le meilleur moyen pour lui d'apporter cette preuve est de recourir aux services d'un huissier de justice. Dans ce cas, l'existence d'un constat d'affichage réalisé par huissier se trouve généralement mentionnée sur le panneau d'affichage lui-même. Toutefois, aucun texte n'impose à l'huissier de vous indiquer la date de son constat, et en principe, ceux-ci ne le font pas. Par prudence, il convient alors de déposer un recours, même sommaire, au maximum 2 mois après la date de la décision administrative contestée.

Si un huissier n'a pas été requis, le pétitionnaire peut apporter la preuve de la date précise de l'affichage du panneau par tous moyens (certificat d'intervention, attestations de technicien, photographies...).

De la même façon vous pouvez également apporter des preuves, par tout moyen, justifiant de l'absence totale d'affichage ou que celui-ci était irrégulier, par exemple en ce qu'il était illisible. Il est toutefois recommandé d'avoir recours au service d'un huissier. Son intervention est facturée entre 400 et 500 euros TTC, et peut éventuellement être prise en charge par votre assurance juridique.

Si l'affichage du panneau n'est pas prouvé, ou est irrégulier, ce délai de 2 mois ne sera pas opposable. La requête devra alors être introduite dans l'année suivant le moment où il est raisonnable de penser que vous avez eu connaissance de la décision administrative, par exemple, lorsque les travaux ont démarré.

Concernant l'autorisation environnementale, le délai de recours contentieux est de deux mois à compter de l'affichage de l'arrêté à la mairie du lieu d'implantation du projet ou de la publication sur le site internet de la préfecture du département (article R. 181-50 du code de l'environnement). C'est la dernière formalité accomplie qui fait courir le délai.

Pour rappel, l'exercice d'un recours gracieux auprès du préfet ne proroge pas ce délai pour les installations agrivoltaïques d'une puissance égale ou supérieure à 5 MW (article R. 311-6 du Code de justice administrative).

Le recours contentieux doit obligatoirement être notifié au bénéficiaire et à l'auteur de la décision, dans les 15 jours par LRAR, qu'il s'agisse d'une décision d'urbanisme (article R. 600-1 du code de l'urbanisme), ou de l'autorisation environnementale (R. 181-51 du code de l'environnement). A défaut votre recours devant le tribunal administratif sera irrecevable.

b. Les délais de recours en cas de référé et cristallisation des moyens

Si vous souhaitez engager un recours en référé contre la décision d'urbanisme, c'est-à-dire une action contentieuse donnant lieu à une décision provisoire, rendue rapidement, dans l'attente du jugement au fond, il convient également d'être vigilant quant au délai.

Ainsi, un recours en référé suspension (article L. 521-1 du Code de justice administrative) contre une décision d'utilisation ou d'occupation des sols - qui concerne notamment les installations agrivoltaïques - doit être exercé avant l'expiration du délai fixé pour la cristallisation des moyens soulevés devant le juge saisi en premier ressort. Dans ce cas, et par exception à la règle de principe, la condition d'urgence est présumée (article L. 600-3 du Code de l'urbanisme).

Cette date de cristallisation des moyens est automatiquement fixée à deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense, sauf prolongation fixée par le président lorsque l'affaire le justifie (art. R. 600-5 du Code de l'urbanisme). Cela signifie qu'à partir de ce moment, il ne sera plus possible d'invoquer de nouveaux arguments dans la procédure au fond.

En cas de dépassement du délai, le recours en référé sera rejeté comme irrecevable : les moyens soulevés ne seront même pas étudiés.

Par exemple :

Un permis de construire est délivré à une société de production d'énergie solaire le 2 décembre 2024 pour implanter une installation agrivoltaïque

Le permis de construire est régulièrement affiché sur le terrain d'implantation de l'installation agrivoltaïque à partir du 14 décembre 2024 (les travaux n'ont pas encore commencé). Vous avez donc jusqu'au 15 février 2025 pour exercer un recours contentieux au fond contre ce permis de construire (délai franc).

Vous exercez un recours contentieux au fond contre le permis de construire le 1er février 2025 et recevez le mémoire en défense du pétitionnaire ou du préfet le 15 mars 2025. Vous avez donc jusqu'au 15 mai 2025 pour invoquer de nouveaux arguments au fond, mais également pour exercer un recours en référé. Ainsi, si les travaux commencent à partir de cette date, vous serez irrecevable à exercer un référé.

c. La qualité et l'intérêt pour agir

Il faut distinguer les conditions de recevabilité du recours d'une association, de celles des particuliers.

- Pour une association

Pour qu'une association puisse agir en justice elle doit avoir la qualité pour agir, laquelle comprend la capacité juridique et l'intérêt pour agir.

Pour avoir la capacité juridique, l'association doit :

Être représentée : les statuts sont souverains pour déterminer qui est le représentant de l'association. Cela revient en général au Président, mais, cela peut être toute autre personne ayant un mandat de représentation ad hoc confié par l'AG ou l'organe décisionnaire (Vice-Président, Secrétaire, par exemple). A défaut, une procédure de décision pourra être prévue à cette fin dans les statuts (décision du conseil d'administration, par exemple), et la preuve devra être apportée qu'elle a effectivement été respectée.

Avoir la personnalité juridique : elle est reconnue pour toute association déclarée en vertu la loi du 1er juillet 1901

En outre, l'association doit, pour que son action soit déclarée recevable par le juge administratif :

S'agissant de l'autorisation d'urbanisme : avoir été déclarée au moins un an avant l'affichage en mairie de la déclaration préalable (article L.600-1-1 du Code de l'urbanisme)

Dans tous les cas, avoir un intérêt suffisant à agir. Cet intérêt est déterminé dans les statuts de l'association, et en particulier le ou les articles exposant son objet social. Celui-ci doit être en lien direct avec l'objet de la décision attaquée, suffisamment précis, localisé (champ géographique limité – non national), exprimer la volonté de ses membres d'exercer des actions contentieuses en matière d'urbanisme (CE, 29 mars 2017, n°395419).

Cas particulier : les associations agréées bénéficient d'une présomption d'intérêt à agir (voir article L. 142-1 du code de l'environnement).

- Pour les requérants particuliers

Il est conseillé, dans tous les cas, que l'action contentieuse soit également menée par des particuliers riverains de l'installation agrivoltaïque.

Les particuliers ne sont recevables que si la construction, l'aménagement ou le projet autorisé sont de nature à affecter directement leurs conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'ils détiennent ou occupent régulièrement ou pour lequel ils bénéficient d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation (article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme). Le juge administratif apprécie strictement cette condition de recevabilité. Ainsi, pour justifier d'un intérêt qui lui donne qualité à agir, le requérant doit préciser l'atteinte qu'il invoque « en faisant état de tous éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien » (CE, 10 juin 2015, n° 386121).

Le juge administratif considère qu'un voisin immédiat d'un projet d'occupation ou d'utilisation des sols justifie, en principe, d'un intérêt à agir lorsqu'il fait état d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction (CE, 13 avril 2016, n° 389798).

Il a déjà été jugé que l'implantation d'un parc photovoltaïque à proximité du terrain des requérants était de nature à affecter les conditions de jouissance de leur bien, au regard de la nature et de l'ampleur du projet, de la proximité du terrain des requérants et des conséquences du projet sur les requérants, comme par exemple des nuisances esthétiques telles qu'une perte de vue, des nuisances sonores liées aux travaux ou au stationnement, ou une perte de valeur vénale du bien (voir par exemple CAA Marseille, 28 décembre 2021, n° 19MA03660 et CAA Marseille, 9 mars 2021, n° 19MA00002).

S'agissant de l'autorisation environnementale, l'intérêt à agir des tiers intéressés s'apprécie au regard des inconvénients ou des dangers (articles R. 181-50 et L. 181-3 du code de l'environnement) :

Pour la commodité du voisinage, la santé, la sécurité, la salubrité publiques, l'agriculture, la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, l'utilisation économe des sols naturels, agricoles ou forestiers, l'utilisation rationnelle de l'énergie, la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique (article L. 511-1 du code de l'environnement)

Pour la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau (article L. 211-1 du code de l'environnement).

Autrement dit, les tiers ne sont recevables à contester une autorisation environnementale devant le juge administratif que dans les cas où les inconvénients ou les dangers pour les intérêts précités sont de nature à affecter par eux-mêmes leur situation.

2. La forme du recours

Pour contester un projet d'installation agrivoltaïque soumis à autorisation environnementale, vous pourrez former les recours suivants :

Recours pour excès de pouvoir contre l'autorisation d'urbanisme. Ce type de recours permet d'obtenir l'annulation de la décision, ou bien une régularisation des vices constatés, le cas échéant. Le juge apprécie la légalité de la situation à la date de l'acte attaqué.

Recours de plein contentieux contre l'autorisation environnementale pour en obtenir l'annulation ou la réformation (article L. 181-17 du Code de l'environnement). Dans ce cas, outre l'annulation de la décision, vous pouvez par exemple demander au juge, subsidiairement ou alternativement, l'édition de prescriptions particulières. Ce recours permet donc au juge de modifier certaines parties de l'acte attaqué. Le juge analyse le bien-fondé des vices de fond au regard du droit en vigueur à la date à laquelle il se prononce.

La décision d'urbanisme et l'autorisation environnementale étant des actes administratifs distincts, il convient de déposer deux requêtes distinctes, qui doivent obligatoirement :

Indiquer les nom et domicile des parties (article R. 411-1 du code de justice administrative)

Contenir l'exposé des faits et moyens ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge (article R. 411-1 du code de justice administrative)

Être accompagnée de l'acte attaqué (article R. 412-1 du code de justice administrative)

L'autorisation d'urbanisme doit être contestée devant le tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve l'installation agrivoltaïque litigieuse, tandis que l'autorisation environnementale doit être contestée devant le tribunal administratif dans le ressort duquel le préfet qui a adopté l'arrêté a son siège. En pratique, il y a de grandes chances que le tribunal administratif territorialement compétent soit le même pour connaître de tous vos recours.

Si vous n'êtes pas représenté par un avocat, vous pouvez adresser votre/vos requête(s) à la juridiction soit par courrier en recommandé, soit par voie électronique et dématérialisée au moyen de Télérecours citoyens.

3. Le fond du recours : quels arguments faire valoir au sein de la requête présentée au tribunal administratif ?

Dès lors que plusieurs autorisations administratives peuvent être contestées, des procédures et des règles distinctes s'appliquent.

a. La contestation des autorisations d'urbanisme

Pour tenter d'obtenir l'annulation d'une décision de non-opposition à déclaration préalable ou d'un permis de construire une installation agrivoltaïque par le juge administratif, vous pouvez invoquer des moyens de légalité externe et des moyens de légalité interne.

Les moyens de légalité externe visent à vérifier que l'acte a bien été pris par une autorité compétente, dans les formes et selon la procédure requise. A l'appui des conclusions à fin d'annulation d'une décision de non-opposition à déclaration préalable ou d'un permis de construire une installation agrivoltaïque, les moyens de légalité externe suivants sont invocables (liste non exhaustive) :

Incompétence de l'auteur de l'acte : absence d'avis conforme de la Commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), délivrance de l'acte par la mauvaise autorité, absence de délégation de signature...

Vice de procédure : irrégularité de l'avis de la CDPENAF (pour défaut d'impartialité, pour méconnaissance des règles de saisine...), insuffisance des informations contenues dans le dossier (de permis de construire, de l'étude d'impact...), non-respect des règles applicables à la procédure de participation du public, illégal fractionnement du projet, absence de pièces du dossier, absence d'évaluation environnementale...

Vice de forme : défaut ou insuffisance de motivation de la décision attaquée

Attention : un vice de procédure, même fondé, n'est susceptible d'entacher la décision d'illégalité que lorsque l'omission de la formalité ou l'irrégularité commise a été de nature à exercer une influence déterminante sur la décision prise ou à priver le public d'une garantie (Conseil d'État, Assemblée, 23/12/2011, 335033, Publié au recueil Lebon, Danthony).

En outre, dans le domaine de l'urbanisme, le caractère incomplet du dossier n'est susceptible d'entacher la décision d'illégalité que dans « le cas où les omissions, inexactitudes ou insuffisances entachant le dossier ont été de nature à fausser l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation applicable » (Cour administrative d'appel de Marseille, 14 mars 2019, n°17MA02080). Ce n'est donc que si l'insuffisance est de nature à tromper sur le respect des règles d'urbanisme que celle-ci sera sanctionnée.

Enfin, même si le juge retient que l'irrégularité soulevée a été de nature à exercer une influence sur la décision attaquée ou a privé le public d'une garantie, il ne prononcera pas l'annulation de la décision si le vice est susceptible d'être régularisé (cf. articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme). Dans ces cas, le juge va « sursoir à statuer » et offrir au pétitionnaire un délai pour qu'il prenne les mesures permettant de mettre fin au vice constaté.

Ainsi, en pratique, les vices de légalité externe n'entraînent que très rarement l'annulation de la décision attaquée.

Les moyens de légalité interne touchent à la légalité intrinsèque de la décision, c'est-à-dire son bien-fondé. A l'appui des conclusions à fin d'annulation d'une décision de non-opposition à déclaration préalable ou d'un permis de construire une installation agrivoltaïque, les moyens de légalité interne suivants sont invocables (liste non exhaustive) :

- Erreur de fait
- Détournement de pouvoir
- Erreur dans le champ d'application de la loi
- Erreur de droit : non-respect du règlement national d'urbanisme ou du plan local d'urbanisme, incompatibilité ou inconformité avec un autre document d'urbanisme opposable à la décision attaquée (SCOT, plans de prévention...), irrespect de l'avis défavorable de la CDPENAF...
- Non-respect des conditions de qualification d'installation « agrivoltaïque » : production agricole non significative, insuffisance du revenu de l'agriculteur, aucun service direct apporté à la parcelle agricole, irréversibilité de l'installation, le projet porte une atteinte substantielle à l'amélioration du potentiel et de l'impact agronomiques, à l'adaptation au changement climatique, à la protection contre les aléas, ou l'amélioration du bien-être animal, le projet porte une atteinte limitée à deux de ces services, le projet ne permet pas à la production agricole d'être l'activité principale de la parcelle agricole...

Remarque : pour rappel, il est important de consulter l'étude préalable agricole pour identifier les critères requis pour qualifier une installation d'agrivoltaïque, auxquels le projet que vous souhaitez contester ne répondrait pas.

A noter : le décret n°2023-1408 du 29 décembre 2023 prévoit que les installations agrivoltaïques ne sont pas comptabilisées dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers lorsqu'elles respectent les critères qu'il fixe, ainsi que les critères fixés par l'arrêté n°96-23 du 29 décembre 2023 définissant les caractéristiques techniques des installations de production d'énergie photovoltaïque exemptées de prise en compte dans le calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (sous réserve du dernier alinéa de son article 1er).

b. La contestation d'une autorisation environnementale

S'agissant de projets photovoltaïques sur des terres agricoles, plusieurs autorisations au titre du code de l'environnement, du code forestier ou du code du patrimoine peuvent être requises. Si chaque cas présente des spécificités, on peut principalement penser aux autorisations suivantes :

- Dérogation espèces protégées
- Défrichement (articles L. 341-1 et L. 341-3 du Code forestier)
- Loi sur l'eau (articles L. 214-1 et suivants et nomenclature à l'article R. 214-1 du Code de l'environnement)

Pour rappel, lorsqu'elle est requise, l'autorisation environnementale tient notamment lieu de dérogation espèces protégées, d'autorisation de défrichement, de décision IOTA (article L. 181-2 du code de l'environnement). Ainsi, vous n'aurez pas besoin de contester distinctement chacune de ces décisions.

Dans le présent mode d'emploi, nous nous concentrerons sur l'hypothèse de la contestation d'une autorisation environnementale unique. Toutefois, la plupart des moyens évoqués peuvent être soulevés à l'encontre de chaque décision délivrée séparément pour la réalisation d'un projet d'installation agrivoltaïque qui ne serait pas soumis à autorisation environnementale.

- La contestation de l'autorisation environnementale en tant qu'elle vaut dérogation espèces protégées

En principe, il est interdit de détruire ou perturber les espèces protégées, ainsi que de détruire, d'altérer ou de dégrader leurs habitats naturels (article L. 411-1 du Code de l'environnement). Cependant, l'article L. 411-2 du Code de l'environnement permet la délivrance d'une dérogation espèces protégées. Ainsi, lorsqu'un projet d'installation agrivoltaïque comporte un risque suffisamment caractérisé pour les espèces protégées que les mesures d'évitement et de réduction proposées ne permettent pas de diminuer (CE, avis, 9 décembre 2022, n°463563), le pétitionnaire doit déposer une demande de délivrance d'une dérogation espèces protégées auprès du préfet.

Le préfet peut répondre favorablement à cette demande si les conditions cumulatives suivantes sont remplies :

Il n'existe pas d'autre solution satisfaisante.

La dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle

La dérogation est délivrée pour une raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM)

Attention : la loi APER a introduit une présomption d'existence d'une RIIPM pour les projets d'installations de production d'énergies renouvelables satisfaisant à certaines conditions (article L.411-2-1 du Code de l'environnement). Pour les projets d'installation produisant de l'électricité d'origine photovoltaïque, l'existence d'une RIIPM est présumée si la puissance prévisionnelle totale de l'installation est supérieure ou égale à 2,5 MWc, ou si la puissance totale du parc de production photovoltaïque raccordé au territoire métropolitain continental est inférieure à l'objectif maximal de puissance du parc de production photovoltaïque sur ce territoire défini par le décret relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie en vigueur à la date de la demande de dérogation espèces protégées (articles L. 211-2-1 et R. 211-1 du code de l'énergie). Avant l'entrée en vigueur de la loi APER, le juge administratif avait déjà annulé des dérogations espèces protégées pour défaut de RIIPM (pour un exemple concernant un projet de parc photovoltaïque, voir TA Montpellier, 26 mars 2024 n°2303820).

L'annulation d'une dérogation espèces protégées pour ce motif sera désormais particulièrement complexe concernant, notamment, la réalisation d'un projet d'installation agrivoltaïque. En revanche, une dérogation espèces protégées délivrée pour la réalisation d'un projet d'installation agrivoltaïque pourra toujours être annulée par le juge administratif si le pétitionnaire ne démontre pas qu'il n'existait pas d'autre solution satisfaisante (voir par exemple TA Orléans, 13 février 2025, n°2402086), ou si cette dérogation nuit au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

Quels arguments faire valoir ?

Pour tenter d'obtenir l'annulation d'une dérogation espèces protégées dans le cadre de l'implantation d'une installation agrivoltaïque, les moyens de légalité externe suivants peuvent être invoqués (liste non exhaustive) :

- Incompétence de l'auteur de l'acte : absence d'avis conforme de la CDPENAF, absence de délégation de signature...
- Vice de procédure : absence d'avis du Conseil national de la protection de la nature (CNPN), irrégularité de l'avis de CNPN (pour défaut d'impartialité, pour méconnaissance des règles de saisine...), irrégularité de l'avis de la CDPENAF (pour défaut d'impartialité, pour méconnaissance des règles de saisine...), insuffisance des informations contenues dans le dossier, absence de pièces du dossier, insuffisance de l'étude d'impact/des mesures ERC ...
- Vice de forme : défaut ou insuffisance de motivation de la décision attaquée

Attention : un vice de procédure, même fondé, n'est susceptible d'entacher la décision d'illégalité que lorsque l'omission de la formalité ou l'irrégularité commise a été de nature à exercer une influence déterminante sur la décision prise ou à priver le public d'une garantie (Conseil d'État, Assemblée, 23/12/2011, 335033, Publié au recueil Lebon, Danthony).

Les moyens de légalité interne suivants peuvent également être invoqués (liste non exhaustive) :

- Erreur de fait
- Erreur dans le champ d'application de la loi
- Erreur de droit : non-respect d'une ou plusieurs conditions posées par l'article L. 411-2 du Code de l'environnement, irrespect de l'avis défavorable de la CDPENAF...

- La contestation de l'autorisation environnementale en tant qu'elle vaut autorisation de défrichement

Cette situation n'est pas susceptible de se présenter en pratique, puisqu'elle suppose le déboisement d'un terrain en vue de mettre fin à sa destination forestière, alors les installations agrivoltaïques sont par hypothèse installées sur des parcelles agricoles.

Toutefois, si le cas se présentait, pour tenter d'obtenir l'annulation d'une autorisation de défrichement dans le cadre de l'implantation d'une installation agrivoltaïque, vous pouvez reprendre les moyens de légalité externe exposés ci-dessus pour la contestation d'une dérogation espèces protégées (hormis ceux relatifs à l'avis du CNPN, qui n'est pas requis).

Les moyens de légalité interne suivants peuvent également être invoqués (liste non exhaustive) :

- Erreur de fait
 - Erreur dans le champ d'application de la loi
 - Erreur de droit : non-respect des conditions de délivrance de l'autorisation de défrichement, non-respect du zonage du PLU espaces boisés classés, irrespect de l'avis défavorable de la CDPENAF...
- La contestation d'une autorisation environnementale en tant qu'elle vaut décision de non-opposition à déclaration au titre de la loi sur l'eau ou autorisation IOTA

Lorsque le projet d'installation agrivoltaïque est susceptible d'avoir un impact sur l'eau ou les milieux aquatiques, il doit faire l'objet d'une déclaration ou d'une demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau (articles L.214-1 et suivants du Code de l'environnement), en application de la nomenclature fixée à l'article R. 214-1 du Code de l'environnement.

En pratique, le mode de fixation des structures supports des panneaux photovoltaïques, les routes ou le poste de transformation nécessaires à la réalisation et au fonctionnement du projet d'agrivoltaïsme peuvent entraîner une imperméabilisation des sols. De plus, cette imperméabilisation, ainsi que l'inclinaison des panneaux photovoltaïques, peuvent engendrer une augmentation des ruissellements des eaux de pluie et un risque de débordement des bassins situés en aval du terrain d'implantation, par exemple.

Ainsi, s'agissant des projets agrivoltaïques, les rubriques 2.1.5.0 et 3.3.1.0 relatives respectivement aux rejets d'eaux pluviales et à l'assèchement de zones humides sont les plus souvent rencontrées.

Pour tenter d'obtenir l'annulation d'une décision de non-opposition à déclaration IOTA ou d'une autorisation IOTA dans le cadre de l'implantation d'une installation agrivoltaïque, vous pouvez reprendre les mêmes moyens de légalité externe exposés ci-dessus pour la contestation d'une dérogation espèces protégées (hormis ceux relatifs à l'avis du CNPN, qui n'est pas requis).

Les moyens de légalité interne suivants peuvent également être invoqués (liste non exhaustive) :

- Erreur de fait
- Erreur dans le champ d'application de la loi
- Erreur de droit : inconformité avec le SAGE ou SDAGE (zones humides...), atteinte aux intérêts protégés par l'article L. 211-1 du Code de l'environnement, absence d'évaluation des incidences Natura 2000, le projet était soumis à autorisation...

c. Les conséquences de l'annulation de l'autorisation environnementale sur le projet d'installation agrivoltaïque

Si le juge reconnaît un vice fondé, il doit, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, même après l'achèvement des travaux :

Surseoir à statuer s'il estime qu'un vice entraînant l'illégalité de l'autorisation environnementale peut être régularisé ;

Prononcer une annulation partielle de l'autorisation environnementale s'il estime qu'un vice n'affecte qu'une phase de l'instruction ou une partie de cette autorisation, et demander au préfet de reprendre l'instruction à la phase ou sur la partie qui a été entachée d'irrégularité (article L. 181-18 du code de l'environnement).

Cette obligation du juge limite donc les cas d'annulation d'une autorisation environnementale, notamment sur le fondement d'un moyen de légalité externe.

L'annulation de l'autorisation environnementale n'entraînera pas celle de l'autorisation d'urbanisme, qui est une décision distincte. En revanche, elle empêchera la réalisation des travaux nécessaires à la réalisation du projet d'installation agrivoltaïque, ou obligera le pétitionnaire à les arrêter s'ils avaient commencé, dès lors que l'autorisation d'urbanisme ne peut pas être exécutée sans l'autorisation environnementale (article L. 181-30 du code de l'environnement).

En pratique, comment combiner ces procédures ?

En conclusion, s'agissant d'un projet photovoltaïque sur des terres agricoles, deux types d'autorisations administratives doivent, selon les cas, être délivrées, et peuvent donc faire l'objet d'un recours. D'une part la décision d'urbanisme, d'autre part l'autorisation environnementale, celle-ci pouvant couvrir différentes décisions relatives à l'environnement.

Ce sont des décisions distinctes : elles sont soumises à des règles différentes (y compris s'agissant des délais de recours), et les moyens qui peuvent être invoqués pour les contester sont propres à chacune d'elles. De plus, tous les projets d'installations agrivoltaïques ne sont pas soumis à la délivrance de chacune des décisions présentées. Par exemple, un projet pourrait n'être soumis qu'à déclaration préalable et autorisation de défrichement, tandis

qu'un autre sera soumis à la délivrance d'un permis de construire, d'une dérogation espèces protégées, et d'une déclaration au titre de la loi sur l'eau.

Ainsi, vous pouvez choisir, selon votre stratégie et vos chances de succès, de ne contester qu'une ou certaines des décisions qui conditionnent l'implantation d'une installation agrivoltaïque. Vous pouvez par exemple décider de contester le permis de construire et la dérogation espèces protégées, mais de ne pas contester l'autorisation de défrichement. Vous pouvez également décider de contester toutes les décisions dont la délivrance est nécessaire à la réalisation du projet d'agrivoltaïsme contesté.