Conseil d'État, 16 mars 2026, n° 494883

Conseil d'État | 3ème et 8ème chambres réunies | 16 mars 2026

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 5 juin 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la région Normandie demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le 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 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de l'énergie ;

- le code de l'environnement ;

- le code rural et de la pêche maritime :

- le code de l'urbanisme ;

- le décret n° 2024-38 du 24 janvier 2024 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Muriel Deroc, maîtresse des requêtes,

- les conclusions de M. Thomas Pez-Lavergne, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Zribi et Texier, avocat de région Normandie et des départements de la Corrèze et de la Vendée ;

Considérant ce qui suit :

1. La région Normandie demande l'annulation du décret 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, pris pour l'application de l'article 54 de la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, et venant préciser les conditions de mise en place des projets agrivoltaïques et du photovoltaïque au sol sur terrains naturels, agricoles et forestiers.

Sur l'intervention des départements de la Corrèze et de la Vendée :

2. Les départements de la Corrèze et de la Vendée justifient d'un intérêt suffisant à l'annulation du décret attaqué. Ainsi, leur intervention au soutien de la requête de la région Normandie est recevable.

Sur la légalité externe du décret attaqué :

3. La région Normandie soutient que le décret attaqué serait entaché d'un vice de procédure au motif que les consultations préalables obligatoires et, en particulier, la consultation du public, n'auraient pas été régulièrement menées. Toutefois, faute de préciser quelle modalité de consultation n'aurait pas été respectée, elle n'assortit pas son moyen des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé, alors qu'il ressort au demeurant des pièces du dossier que la consultation du public sur le projet de décret a eu lieu du 26 décembre 2023 au 16 janvier 2024, qu'étaient joints au projet une note de présentation ainsi que les motifs de celui-ci et qu'une note de synthèse des observations a été rédigée à son issue, conformément aux exigences de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement.

Sur la légalité interne du décret attaqué :

En ce qui concerne le document-cadre prévu à l'article L. 111-29 du code de l'urbanisme :

4. Aux termes du second alinéa de l'article L. 111-29 du code de l'urbanisme, qui définit les conditions de compatibilité des ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière : « Un arrêté préfectoral, pris après consultation de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des organisations professionnelles intéressées et des collectivités territoriales concernées, établit un document-cadre sur proposition de la chambre départementale d'agriculture pour le département concerné. Ce document-cadre définit notamment les surfaces agricoles et forestières ouvertes à un projet d'installation mentionnée au présent article et à l'article L. 111-30 ainsi que les conditions d'implantation dans ces surfaces. (…) ». Par le décret attaqué, un article R. 111-61 a été introduit au code de l'urbanisme aux termes duquel : « A réception de la proposition de document-cadre émise par la chambre départementale d'agriculture en application du deuxième alinéa de l'article L. 111-29, le préfet la transmet pour avis aux représentants des organisations professionnelles agricoles intéressées, aux représentants des professionnels des énergies renouvelables, aux représentants des collectivités concernées et à la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. A l'expiration d'un délai de deux mois à compter de leur saisine, leur avis est réputé favorable ».

5. En premier lieu, aucune disposition législative ne prescrivant la consultation, sur la proposition de document-cadre, des comités régionaux de l'énergie (CRE), institués par les articles L. 141-5-2 et L. 141-5-3 du code de l'énergie, les dispositions de l'article R. 111-61 ne sauraient, en tout état de cause, être illégales faute de mentionner les CRE parmi les organismes auxquels cette proposition est transmise. Si la région Normandie soutient que l'obligation de consulter les CRE découle implicitement de ce que l'absence d'une telle consultation ferait obstacle au plein exercice des attributions qui leur sont confiées par la loi, dans le cadre de l'élaboration et du suivi des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), de la cartographie des zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables ou encore de la définition des objectifs de développement des énergies renouvelables prévus à l'article L. 141-5-1 du code de

l’énergie, une telle allégation n’apparaît, en tout état de cause, pas fondée, alors qu’il appartiendra seulement aux CRE, dans l’exercice de leurs attributions, de prendre en compte, le cas échéant, les documents-cadres.

6. En deuxième lieu, la région Normandie et les départements intervenants soutiennent, pour la première, que faute de prévoir la consultation des régions avant l’adoption, par arrêté préfectoral, du document-cadre prévu à l’article L. 111-29 du code de l’urbanisme et, pour les seconds, que faute de « prendre en compte les départements » lors de l’élaboration de ce document-cadre, le décret contesté ferait obstacle à ce qu’ils exercent pleinement les compétences qu’ils tirent, respectivement, des articles L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, L. 141-5-1 du code de l’énergie et L. 110-3 du code de l’environnement et des articles L. 121-1 du code rural et de la pêche maritime, L. 113-8 et suivants du code de l’urbanisme et L. 113-15 et suivants du même code. Toutefois, il résulte des termes mêmes, tant de l’article L. 111-29 du code de l’urbanisme que de son nouvel article R. 111-61, qu’ils prévoient la consultation des « collectivités territoriales concernées » et une telle expression vise nécessairement les régions et départements dont tout ou partie du territoire est concerné par le document-cadre en cours d’élaboration. Un tel moyen ne peut, par suite, qu’être écarté.

7. En troisième lieu, dès lors que les dispositions de l’article L. 111-29 attribuent au seul préfet de département la compétence pour arrêter le document-cadre, le décret attaqué ne saurait être illégal faute de prévoir en outre un pouvoir d’opposition des régions.

8. En quatrième lieu, si les dispositions de l’article L. 111-29 du code de l’urbanisme et les dispositions règlementaires prises pour son application subordonnent l’autorisation d’un projet d’implantation d’un ouvrage de production d’électricité solaire sur un terrain faisant l’objet d’une activité agricole, pastorale ou forestière au respect de conditions qu’elles fixent, ces dispositions n’ont ni pour objet ni pour effet de dispenser du respect des prescriptions posées par les autres dispositions applicables en la matière. Dans ces conditions, la requérante ne peut utilement soutenir que, faute de mentionner au nouvel article R. 111-59 du code de l’urbanisme les zones regardées par les régions comme prioritaires pour des actions de renaturation et de préservation des continuités écologiques en application de l’article L. 110-3 du code de l’environnement, le décret aurait méconnu ces dernières dispositions.

9. La requérante ne peut, pour les mêmes motifs, utilement soutenir que le décret attaqué serait illégal faute de limiter la réalisation des projets d’implantation régis par les dispositions de l’article L. 111-29 du code de l’urbanisme sur des terrains sensibles du point de vue de la biodiversité, dont la protection est assurée par d’autres règlementations, alors, au demeurant, qu’il résulte des dispositions du décret attaqué qu’elles ne prévoient de possibilité d’implantation que sur les surfaces agricoles et forestières dont les sols sont réputés incultes ou non exploités depuis une durée minimale, qu’en particulier le 2° de l’article R. 111-56 du même code, issu du décret contesté, exclut de la catégorie des sols incultes « les catégories de forêts définies par arrêté des ministres chargés des forêts, de l'environnement et de l'énergie, comme présentant de forts enjeux de stock de carbone, de production sylvicole ou d'enjeux patrimoniaux sur le plan de la biodiversité et des paysages » et que les surfaces prises en compte dans le document-cadre au titre de l’article R. 111-58 du même code, également issu du décret contesté, ne présentent pas les caractéristiques de terrains sensibles du point de vue de la biodiversité.

10. En cinquième lieu, pour les motifs énoncés au point 8, doivent également être écartés les moyens soulevés par les départements intervenants tirés de l’illégalité du décret contesté, faute d’exclure du document-cadre les zones délimitées au titre des espaces naturels sensibles en application de l’article L. 113-14 du code de l’urbanisme et les périmètres d’intervention délimités en application de l’article L. 113-15 du même code, dont les prescriptions, aménagements, orientations et enjeux pourraient s’avérer incompatibles avec l’implantation d’installations photovoltaïques. Il en va de même du moyen tiré de ce que le décret serait illégal faute d’exclure l’implantation d’installations photovoltaïques dans de telles zones.

11. En dernier lieu, contrairement à ce que soutiennent les intervenants, la possibilité d'autoriser l'implantation d'installations photovoltaïques dans des zones de préemption crées en application de l'article L. 113-14 du code de l'urbanisme ne fait obstacle, ni directement, ni indirectement, à ce que les départements mettent en œuvre le droit de préemption qu'ils tiennent de ces dispositions, dans les conditions définies aux articles L. 215-1 et suivants du même code. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 113-14 du code de l'urbanisme, à cet égard, ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne les dispositions du décret attaqué relatives à l'exigence d'un revenu agricole durable :

12. Aux termes de l'article L. 314-36 du code de l'énergie : « I.- 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 où ils contribuent durablement à l'installation, au maintien ou au développement d'une production agricole. / II.- Est considérée comme agrivoltaïque une installation qui apporte directement à la parcelle agricole au moins l'un des services suivants, en garantissant à un agriculteur actif ou à une exploitation agricole à vocation pédagogique gérée par un établissement relevant du titre Ier du livre VIII du code rural et de la pêche maritime une production agricole significative et un revenu durable en étant issu : / (…) / V.- Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent article. Il précise les services mentionnés aux 1° à 4° du II ainsi qu'une méthodologie définissant la production agricole significative et le revenu durable en étant issu. (…). Ce décret prévoit, enfin, les modalités de suivi et de contrôle des installations ainsi que les sanctions en cas de manquement ». Aux termes de l'article R. 314-117 de ce code, issu du décret attaqué : « Le revenu issu de la production agricole est considéré comme durable lorsque la moyenne des revenus issus de la vente des productions végétales et animales de l'exploitation agricole après l'implantation de l'installation agrivoltaïque n'est pas inférieure à la moyenne des revenus issus de la vente des productions végétales et animales de l'exploitation agricole avant l'implantation de l'installation agrivoltaïque, en tenant compte de l'évolution de la situation économique générale et de l'exploitation, selon des modalités définies par arrêté. (…). / Dans le cas de l'installation d'un nouvel agriculteur, le revenu est considéré comme durable par comparaison avec les résultats observés pour d'autres exploitations du même type localement ». Aux termes de l'article R. 314-120 du même code, également issu du décret attaqué : « I.-A.- L'installation agrivoltaïque et, le cas échéant, la zone témoin qui lui est associée sont soumises à un contrôle préalable à la mise en service. / Dans la sixième année de la mise en service, elles font l'objet d'un contrôle du respect des dispositions des articles R. 314-108 à R. 314-119 du code de l'énergie et R. 111-62 à R. 111-64 du code de l'urbanisme. / (…) / B. (…) / Le défaut de transmission du rapport préalable à la mise en service ou de suivi et le défaut du respect des dispositions des articles R. 314-108 à R. 314-119 sont sanctionnés par l'application de l'article L. 142-31. / (…) ».

13. D'une part, le Gouvernement pouvait, dans le décret attaqué, se borner à définir avec une précision suffisante les données qu'il entendait retenir pour apprécier le caractère durable du revenu issu de la production agricole et renvoyer à un arrêté le soin de définir les modalités selon lesquelles ces données seraient déterminées. Dans ces conditions, les départements de la Corrèze et de la Vendée ne sont, en tout état de cause, pas fondés à soutenir que, faute de prévoir les périodes de référence au regard desquelles ces données sont déterminées et les échéances au terme desquelles elles le sont, le décret contesté serait insuffisamment précis et méconnaîtrait, de ce fait, les dispositions de l'article L. 314-36 du code de l'énergie.

14. D'autre part, il résulte des termes mêmes de l'article R. 314-120 du code de l'énergie cité ci-dessus que le respect des conditions prévues à l'article R. 314-117 du même code fait l'objet d'un contrôle dans la sixième année de la mise en service de l'installation agrivoltaïque, puis selon une périodicité de un, trois ou cinq ans, et que le non-respect de ces conditions peut être sanctionné, dans les conditions prévues à l'article L. 142-31 du même code, après une mise en demeure restée infructueuse, par une sanction pécuniaire et le retrait ou la suspension, pour une durée n'excédant pas un an, de l'autorisation d'exploiter. Ne peut par suite qu'être écarté le moyen soulevé par les

départements de la Corrèze et de la Vendée, tiré de ce que, faute de prévoir de tels contrôles et sanctions, le décret contesté méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 314-36 du code de l'énergie.

En ce qui concerne les dispositions du décret attaqué relatives à l'exigence d'une production agricole significative :

15. Aux termes de l'article R. 314-114 du code de l'énergie, issu du décret contesté : « I.- Pour l'ensemble des installations agrivoltaïques hors élevage, la production agricole est considérée comme significative, au sens du II de l'article L. 314-36, si la moyenne du rendement par hectare observé sur la parcelle mentionnée à l'article R. 314-108 est supérieure à 90 % de la moyenne du rendement par hectare observé sur une zone témoin ou un référentiel en faisant office. / (…). / II.- La zone témoin mentionné au I est une parcelle répondant aux conditions suivantes : / 1° Représenter une superficie d'au moins 5 % de la surface agrivoltaïque installée, dans une limite d'un hectare ; / 2° Etre située à proximité de l'installation agrivoltaïque ; / 3° Ne comporter ni installation équipée de modules photovoltaïques ni installation ou arbre apportant de l'ombre ; / 4° Connaître des conditions pédoclimatiques équivalentes ; / 5° Etre cultivée dans les mêmes conditions que la parcelle sur laquelle est située l'installation agrivoltaïque ».

16. D'une part, il résulte de ces dispositions que la zone témoin par rapport à laquelle est évalué le caractère suffisamment significatif de la production agricole obtenue grâce aux installations agrivoltaïques doit être située à proximité de l'installation agrivoltaïque, connaître des conditions pédoclimatiques équivalentes et être cultivée dans les mêmes conditions que la parcelle sur laquelle est située l'installation agrivoltaïque, de sorte que, comme le relève le ministre, elle puisse fournir des éléments de comparaison objectifs et pertinents, en termes de rendements par hectare. Par ailleurs, il résulte des dispositions de l'article R. 314-120 du même code que la zone témoin associée à l'installation agrivoltaïque fait l'objet des mêmes contrôles que celle-ci, notamment au regard du respect des dispositions de l'article R. 314-114 et que le défaut de respect de ces dispositions est sanctionné par l'application de l'article L. 142-31. Dès lors, ne peut qu'être écarté le moyen soulevé par les départements de la Corrèze et de la Vendée, tiré de ce que le décret attaqué méconnaîtrait l'article L. 314-36 du code de l'énergie faute de prévoir des contraintes particulières s'agissant de la gestion de la zone témoin.

17. D'autre part, est sans incidence sur la légalité du décret contesté la circonstance alléguée qu'un exploitant pourrait délibérément méconnaître les obligations énoncées par les dispositions de l'article R. 314-114 du code de l'énergie en renonçant à assurer un entretien correct de la zone témoin afin que le rendement de celle-ci s'en trouve affecté et l'atteinte du seuil de 90 % de ce rendement facilité.

En ce qui concerne les autres dispositions du décret attaqué :

18. Il était loisible au Premier ministre, agissant sur le fondement de l'article 21 de la Constitution, de confier aux seuls ministres chargés de l'agriculture et de l'énergie le soin d'adopter les arrêtés prévus aux IV de l'article R. 314-114 et 3° de l'article R. 314-115 du code de l'énergie, ainsi qu'aux articles R. 431-27 et R. 111-64 du code de l'urbanisme. La région requérante ne saurait utilement se prévaloir, pour contester la légalité de cette délégation, de ce que de tels actes entreraient également dans le champ des attributions du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires telles que définies par décret du 24 janvier 2024.

19. Il résulte de tout ce qui précède que la requête de la région Normandie ne peut qu'être rejetée, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention des départements de la Corrèze et de la Vendée est admise.

Article 2 : La requête de la région Normandie est rejetée.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la région Normandie, au Premier ministre, à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, à la ministre de l’agriculture, de l’agroalimentaire et de la souveraineté alimentaire et au département de la Corrèze, premier intervenant dénommé.

Copie en sera adressée et au ministre de la ville et du logement.

Délibéré à l'issue de la séance du 11 février 2026 où siégeaient : M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Stéphane Verclytte, Mme Emilie Bokdam-Tognetti, présidents de chambre ; M. Jonathan Bosredon, Mme Nathalie Escaut, M. Pierre Boussaroque, M. Philippe Ranquet, Mme Sylvie Pellissier, conseillers d'Etat et Mme Muriel Deroc, maîtresse des requêtes-rapporteure.

Rendu le 16 mars 2026.

Le président :

Signé : M. Pierre Collin

La rapporteure :

Signé : Mme Muriel Deroc

La secrétaire :

Signé : Mme Elsa Sarrazin