

PLU(i) et photovoltaïque

I. Les différentes possibilités de contestation des porteurs de projets contre le PLU ou PLUI.

Si une commune a pris un PLU qui restreint ou interdit les projets de panneaux photovoltaïques, les opérateurs peuvent contester le PLU.

Ils peuvent soit contester directement dans le délai contentieux de deux mois la délibération approuvant le plan local d'urbanisme, ou en demandant d'abroger le PLU et en contestant le refus de l'autorité administrative d'y faire droit.

Il est également possible pour un porteur de projet de solliciter un permis de construire et de contester le refus d'obtention de ce permis en excipant de l'illégalité du PLU dans le cadre du recours contentieux à l'encontre du permis de construire.

Ce mécanisme dit de l'exception d'illégalité permet ainsi au juge de porter une appréciation quant aux règles du PLU qui ont fondé le refus de permis et de les écarter s'ils les considèrent illégales.

L'article L.600-12-1 du code de l'urbanisme prévoit que l'annulation ou la déclaration d'illégalité du document d'urbanisme entraîne nécessairement l'annulation du refus d'autorisation pris sur son fondement, sauf au juge à procéder à une substitution de base légale ou de motifs. Et ce sans devoir vérifier que les motifs de l'annulation reposent ou non sur un motif étranger aux règles d'urbanisme, contrairement à l'exception d'illégalité appliqué à la contestation d'un permis de construire.¹

A noter ainsi que si un refus est jugé illégal, le porteur du projet pourra solliciter une nouvelle demande. L'autorité administrative devra alors écarter les dispositions jugées illégales. Le juge pourra même être amené à enjoindre à l'administration de délivrer cette autorisation dans des cas précis : *« s'il est saisi de conclusions à fin d'injonction, ordonner à l'autorité compétente de délivrer l'autorisation ou de prendre une décision de non-opposition. Il n'en va autrement que s'il résulte de l'instruction soit que les dispositions en vigueur à la date de la décision annulée, qui eu égard aux dispositions de l'article L. 600-2 citées au point 2 demeurent applicables à la demande, interdisent de l'accueillir pour un motif que l'administration n'a pas relevé, ou que, par suite d'un changement de circonstances, la situation de fait existant à la date du jugement y fait obstacle »* (Conseil d'État, 6ème et 5ème chambres réunies, 25/05/2018, 417350, Publié au recueil Lebon).

¹ Les vices de forme et procédures ne sont cependant pas invocables depuis l'abrogation de l'article L.600-1 du code de l'urbanisme, les principes de l'arrêt du CE 18 mai 2018 n°414583 s'appliquant dorénavant, ces moyens sont inopérants, ils ne peuvent être dirigés que contre l'acte réglementaire lui-même.

Le porteur de projet peut également essayer de démontrer une faute concernant ce refus illégal et engager la responsabilité de la commune. Il faut toutefois pour ce porteur de projet démontrer des circonstances particulières permettant de faire reconnaître le lien entre le refus et le préjudice résultant de la non-réalisation de l'opération, qui doit être certain.

C'est ainsi que les auteurs de PLU doivent être prudents notamment sur les justifications qui les mènent à encadrer ces implantations.

II. L'encadrement de l'utilisation des sols par les PLU, risques contentieux liés aux centrales photovoltaïques

A. L'instauration de zonage N et A est insuffisante en soit pour restreindre les installations photovoltaïques

Les parcs photovoltaïques peuvent être autorisés sous certaines conditions dans le cadre des zonages N et A.

En application de l'article L.151-11 du code de l'urbanisme le règlement peut autoriser dans les zones agricoles, naturelles ou forestières : *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 ; »*

Que ce soit au sein de la zone N (R.151-25 du code de l'urbanisme) que de la zone A(R151-23 du même code), le règlement permet d'autoriser « *1° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime ; »*

Ainsi lorsque le règlement du PLU admet les équipements collectifs, les parcs photovoltaïques peuvent être admissibles. Ils sont en effet qualifiés d'équipement collectifs, lorsque l'installation de panneaux sont destinés à la satisfaction d'un besoin collectif (CAA Marseille, 27 nov. 2024, Cne d'Auriol, n° 22MA02320: AJDA 2025. 94, chron. Quenette).

Toutefois, ils ne sont admis qu'en continuité avec l'urbanisation existante dans les communes soumises à loi Montagne. En effet ils ne bénéficient pas de l'exception prévue à l'article L.122-5 du code de l'urbanisme qui leur permettrait d'être admis en discontinuité avec l'urbanisation car ils ne sont pas considérés comme incompatibles avec le voisinage. (CE, 7 octobre 2015, société ECRCF, n° 380468).

Sur ce point, attention toutefois aux PLU qui prévoiraient une exception à cette règle en comportant une étude prévue à l'article L.122-7 du code de l'urbanisme « *justifiant, en fonction des spécificités locales, qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité de*

l'urbanisation existante est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux articles L. 122-9 et L. 122-10 ainsi qu'avec la protection contre les risques naturels. »

1.1 Avant 2023

Concernant cette compatibilité avec l'exercice d'une activité agricole prévue à l'article L.151-11 du code de l'urbanisme, le Conseil d'État a considéré que si des panneaux photovoltaïques peuvent être assimilés à des équipements collectifs, en revanche, leur installation n'est possible que si l'activité agricole reste, sur le terrain d'implantation, significative (CE, 31 juillet 2019, n° 418739).

Le juge prenait notamment en compte le critère du maintien de l'activité agricole rendu possible : au regard des activités qui sont effectivement exercées dans la zone concernée du PLU ou, le cas échéant, auraient vocation à s'y développer, en tenant compte notamment de la superficie de la parcelle, de l'emprise du projet, de la nature des sols et des usages locaux. (CE 8 févr. 2017, Sté Photosol, n° 395464: AJDA 2017. 321; JCP Adm. 2017. 2193, chron. Vandermeeren.)

1.2 Depuis l'instauration de la loi de 2023

La loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables distingue les installations agri-compatibles et agrivoltaïques.

Par l'instauration de ces critères « *La loi est venue restreindre les surfaces pouvant accueillir une installation photovoltaïque dans les secteurs agricoles, naturels et forestiers.* »²

1.2.1 Le cas des installations agri-compatibles

La loi de 2023 et son décret sont venus définir cette compatibilité par l'instauration de l'article L.111-29 du code de l'urbanisme :

« Pour l'application des articles L. 111-4, L. 151-11 et L. 161-4, la compatibilité avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière des ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire s'apprécie à l'échelle de l'ensemble des terrains d'un seul tenant, faisant partie de la même exploitation agricole, pastorale ou forestière, au regard des activités agricoles, pastorales ou forestières qui y sont effectivement exercées ou, en l'absence d'activité effective, qui auraient vocation à s'y développer. Aucun ouvrage de production d'électricité à partir de l'énergie solaire, hors installations agrivoltaïques au sens de l'article L. 314-36 du code de l'énergie, ne peut être implanté en dehors des surfaces identifiées dans un document-cadre arrêté en application du deuxième alinéa du présent article. (...) »

² Loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables – Sabine Marquet – Jean-Marc Petit – Quentin Untermaier – AJCT 2023. 83

Les centrales photovoltaïques (à l'exception des installations agrivoltaïques) ne peuvent être installées en dehors des surfaces identifiées par un document-cadre préfectoral réalisé par les chambres d'agriculture s'agissant de surfaces de sols réputés incultes ou non exploités depuis une durée minimale fixée à 10 ans par le décret n°2024-318 du 8 avril 2024. Ces sols sont intégrés en toute ou partie dans les zones d'accélération prévues par l'article L 141-5-3 du code de l'énergie.

1.2.2 Le cas des installations agrivoltaïques

Aux termes de l'article L.111-27 du code de l'urbanisme :

« Sont considérées comme nécessaires à l'exploitation agricole, pour l'application des articles L. 111-4, L. 151-11 et L. 161-4 du présent code, les installations agrivoltaïques au sens de l'article L. 314-36 du code de l'énergie. »

Elles doivent contribuer durablement à l'installation, au maintien et au développement d'une production agricole, elles doivent apporter directement à la parcelle au moins l'un des services prévus à l'article L.314-36 tout en garantissant une production agricole significative.

Ces installations agrivoltaïques n'entrent pas dans le champ d'application de l'article L.111-29 du code de l'urbanisme, concernant les installations agri-compatibles, et peuvent donc être situées en dehors des surfaces identifiées dans un document-cadre

La rédaction de l'article L.111-27 du code de l'urbanisme permet de considérer ces projets comme possibles lorsque le règlement admet les installations nécessaires à l'exploitation agricole au sens des articles R.151-23 du code de l'urbanisme (zone agricole) et R. 151-24 du code de l'urbanisme (zone naturelle).

Dans ce cas, si le règlement en zone N et A admet la construction d'installations nécessaires à l'exploitation agricole, les installations agrivoltaïques qui relèvent de l'article L. 314-36 du code de l'énergie seront admissibles.

De même, en zone montagne, l'article L.122-11 prévoit *« Peuvent être autorisés dans les espaces définis à l'article L. 122-10³ :*

1° Les constructions nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières ; (...) ».

Si tel est le cas dans le règlement des PLU de ces communes, ces installations pourraient également être autorisées.

B. L'interdiction de construire ne doit pas être générale et doit être justifiée par les autres documents du PLU

³ Les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières sont préservées. La nécessité de préserver ces terres s'apprécie au regard de leur rôle et de leur place dans les systèmes d'exploitation locaux. Sont également pris en compte leur situation par rapport au siège de l'exploitation, leur relief, leur pente et leur exposition.

1.1 Le règlement du PLU pourrait interdire les constructions nécessaires à l'exploitation agricole et aux équipements collectifs sous certaines conditions

Les installations photovoltaïques étant soit assimilés à des équipements publics soit à des installations nécessaires à l'exploitation agricole dans le cas des parcs agrivoltaïques, on peut s'interroger sur le fait de savoir si le règlement de ces zonages peut les interdire.

Les articles R151-23 et R151-25 du code de l'urbanisme indiquent « peuvent » admettre les constructions, il s'agit donc d'une option. Rien ne fait obstacle à interdire les constructions.

Toutefois, la jurisprudence et la doctrine semble admettre une interdiction que lorsque cette interdiction n'est pas générale.

Voir en ce sens la Réponse du Ministère du logement et de l'habitat durable publiée le 23/03/2017 :

*« La mise en place d'une zone agricole totalement inconstructible est possible. Les articles L. 151-11 et R. 151-23 du code de l'urbanisme prévoient en effet que, dans ces zones, « peuvent » être autorisées des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à l'exploitation agricole. Permettre ce type de constructions et installations n'est donc bien qu'une faculté et nullement une obligation. **Toutefois, s'agissant d'une interdiction extrêmement contraignante pour ces zones, elle devra être mise en œuvre avec précaution, être justifiée par des circonstances particulières et faire l'objet d'une motivation suffisante dans le rapport de présentation.** À défaut, le juge pourra effectivement relever une erreur manifeste d'appréciation dans le choix du zonage. »*

A également été jugé :

« Si, hormis les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif, la possibilité de construire en zone A est réservée aux seules installations agricoles, les dispositions des anciens art. L. 123-1-5, R. 123-4, R. 123-7 et R. 123-9 [actuels art. L. 151-8 s. et R. 151-17 s.] ne font pas obstacle à la faculté ouverte aux auteurs du document d'urbanisme de délimiter à l'intérieur de la zone A des sous-secteurs où les constructions liées à l'agriculture sont soit soumises à des conditions restrictives, soit interdites. (CAA Marseille, 20 oct. 2014, Bouillet, n° 13MA01164; BJDU 2015. 289.)⁴

Le Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat⁵ (GRIDAUH) considère ainsi « **qu'une interdiction de toutes les installations agricoles paraît toutefois inenvisageable.** Si les auteurs du PLU souhaitent préserver les

⁴ La rédaction ne permet pas de savoir s'il était possible d'interdire tant les constructions et installations nécessaires aux installations agricoles que celles nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif. L'ancien article R 123-7 ne prévoyait pas de distinction entre les constructions nécessaires aux services publics et ceux à l'exploitation agricole « Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont seules autorisées en zone A. »

⁵ est un groupement d'intérêt public de recherche

terres exploitables de toute construction, ils devront plutôt opter pour une délimitation des terrains en zone naturelle si le secteur en présente les caractéristiques. »⁶

Toutefois, appliqué au cas des parcs photovoltaïques, le zonage N, s'il admet les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif ne permettra pas de s'opposer de façon automatique aux installations photovoltaïques, mais cela pourrait y faire obstacle si on démontre qu'elles portent atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages comme le prévoit l'article L.151-11 du code de l'urbanisme.

On peut penser que le zonage N pourrait permettre de s'opposer aux installations agrivoltaïques lorsque le règlement du zonage N n'admet pas les installations nécessaires à l'activité agricole.

1.2 L'instauration de sous-secteurs et la justification dans les autres documents du PLU

o L'interdiction ne doit pas être générale

Il peut s'agir d'instaurer des sous-secteurs du zonage A qui interdisent les constructions si ces secteurs sont limités à une portion du territoire.

A ainsi pu être admis l'existence de secteurs où la constructibilité est très limitée au regard du caractère restreint de ces secteurs *« du secteur Ac par rapport à la zone A »* (CAA de Marseille, 1ère chambre - formation à 3, 20/10/2014, 13MA01164, Inédit au recueil Lebon).

De même, *« aucune disposition ne fait obstacle à la délimitation à l'intérieur d'une zone A de sous-secteurs où les constructions liées à l'agriculture sont soit soumises à des conditions restrictives, soit interdites ; »*(CAA De Lyon, 1ère chambre - formation à 3, 27/04/2010, 08LY00340, Inédit au recueil Lebon)

Dans l'espèce du TA Orléans, 2e ch., 23 oct. 2025, n° 2301196, le juge a admis de façon indirecte que le règlement puisse prévoir *« un secteur Ap dans lequel toute construction et installation est interdite, à l'exception des locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés inférieurs ou égaux à 15 m², interdisant ainsi l'implantation d'éoliennes dans ces zones »* ; le juge considère que cela est cohérent avec l'orientation du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD)⁷ qui prévoit d'encadrer le développement des énergies nouvelles.⁸

Ainsi, le fait de prévoir qu'un secteur autorise uniquement des locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés inférieurs ou égaux à 15 m², peut permettre de faire obstacle à des ENR.

⁶ [fiche 2 les limites de constructibilité des zones agricoles et des zones naturelles et forestières](#)

⁷ Prévu à l'article L.151-5 du code de l'urbanisme il s'agit d'une partie du PLU qui exprime le projet de territoire en fixant les grandes orientations de celui-ci

⁸ Toutefois, ce sous-secteur n'était pas attaqué par le recours contentieux donc il est difficile d'en tirer un exemple topique

Toutefois du fait de l'instauration de l'article L152-5 du code de l'urbanisme qui prévoit que l'autorité compétente pour délivrer un permis de construire peut déroger aux règles des plans locaux d'urbanisme relatives à l'emprise au sol, à la hauteur, à l'implantation et à l'aspect extérieur des constructions afin d'autoriser l'installation d'équipements de production d'énergie renouvelable, la limitation de la surface au sein des règlements serait peu efficace à restreindre les projets. A noter que cette décision de l'autorité « doit être motivée ».

A contrario de la limitation par la surface, l'utilisation du terme « locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés » permettrait sûrement de faire échec à des projets de photovoltaïques, puisque portés par des personnes physiques.

Encore une fois, cela ne peut pas être généralisé à l'ensemble des zonages A, cela sera soumis à l'appréciation de l'erreur manifeste d'appréciation des auteurs du PLU.

Voir en ce sens TA Orléans, 2e ch., 23 oct. 2025, n° 2302506 qui prend en compte que cette interdiction et cette exception ne concerne pas l'ensemble du territoire ou une partie trop importante du territoire.

o L'inconstructibilité doit être justifiée dans les autres documents du PLU.

Comme l'indique le GRIDAUH concernant l'inconstructibilité « *il convient naturellement qu'elle soit justifiée de façon circonstanciée dans le rapport de présentation, sauf à conduire à une censure pour erreur manifeste d'appréciation.* »⁹

Voir en ce sens sur l'absence de justification au sein du rapport de présentation : est annulée la délibération approuvant la révision d'un PLU qui avait pour objet principal d'interdire, sur 80 % du territoire de la commune, l'implantation d'antennes-relais, sans que le rapport de présentation expose les raisons de ces modifications du document d'urbanisme (CE 17 juill. 2013, *SFR*, n° 350380).

A par ailleurs été annulé un PLU qui prévoyait *l'interdiction de développement de l'éolien de plus de 50 mètres sur l'ensemble du territoire de la communauté d'agglomération* considérant le non-respect du principe de proportionnalité concernant le respect des objectifs de l'article L.101-2 du code de l'urbanisme, et faute pour le PADD de justifier de cette interdiction (TA Poitiers, 2e ch., 19 févr. 2026, n° 2400865).

Concernant l'éolien, le juge a pu vérifier que l'interdiction posée par un secteur n'est pas générale et absolue et vérifier que le rapport de présentation permet de justifier des restrictions du développement de l'éolien, en l'espèce elles peuvent être justifiées « par la valeur paysagère des zones concernées. » :

⁹ [fiche 2 les limites de constructibilité des zones agricoles et des zones naturelles et forestières](#)

« 17. (...)il ressort des pièces du dossier que l'implantation d'éoliennes demeure autorisée sans restriction sur quelques zones du territoire, et que le renouvellement des parcs éoliens sans modification substantielle est possible, de sorte que le PLUi ne peut être regardé comme prononçant une interdiction générale et absolue de l'éolien. » (Tribunal Administratif de Poitiers n°2301733, en date du 24 juin 2025 ; Voir également TA Amiens, 26 sept. 2025, n° 2302506).

Enfin, les juges ne censurent pas l'interdiction d'implantation d'ICPE au sein de sous-secteurs, au motif que les requérants ne justifient pas de l'incohérence avec les autres documents du PLU et notamment lorsque les sous-secteurs en question semblent être identifiés comme des réservoirs de biodiversité au sein du rapport de présentation (CAA Nantes, 2e ch., 17 oct. 2025, n° 24NT00696).

S'agissant d'un contentieux à l'encontre du refus de délivrer une autorisation environnementale, le juge a pu rejeter le moyen des pétitionnaires tendant à l'illégalité du PLU, jugeant l'interdiction des éoliennes fondée notamment sur le respect des objectifs des 1° et 2° de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation rappelant lui que la topographie des lieux empêche de masquer à la vue des habitants des installations éoliennes (Cour administrative d'appel de Paris, 2021-03-11, n° 19PA03082).

Il est donc important de justifier tant dans le rapport de présentation que dans le PADD, les raisons pour lesquels tel sous-secteur ne permet pas la constructibilité de telle ou telle construction.

L'instauration d'OAP (Orientation d'Aménagement et de Programmation) ayant un objet environnemental, paysager ou patrimonial prévue à l'article L 151-7 I pourrait également permettre de justifier que certains secteurs puissent être inconstructibles¹⁰. Il appartient cependant uniquement au règlement de prescrire une telle règle. Des OAP portant sur des continuités écologiques pourraient être instaurées¹¹, mais également la mise en œuvre d'OAP dite thématiques concernant la mise en valeur de l'environnement notamment le paysage et le patrimoine.

Ces OAP doivent cependant également être motivées et respecter le PADD.

2. Quid de l'instauration de l'article L151-42-1 du code de l'urbanisme ?

¹⁰ A l'inverse l'article L.151-7 du code de l'urbanisme prévoit que les OAP peuvent « Dans les communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale, identifier les zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables arrêtées en application de l'article L. 141-5-3 du code de l'énergie. »

¹¹ L. 113-30 du code de l'urbanisme.

Une difficulté est à relever :

Les possibilités d'interdiction/restriction précédemment identifiées ne sont peut-être plus applicables aux installations de production d'énergie renouvelable au regard de l'instauration de l'article L151-42-1 du code de l'urbanisme qui prévoit expressément pour celles-ci la possibilité d'instauration de secteurs dans lesquelles elles sont soumises « à condition », et dans des cas très limités le PLU peut prévoir des secteurs qui les interdisent.¹²

Cet article admet la possibilité d'instaurer des zones :

- où les installations seront soumises à condition dès lors qu'elles sont « *incompatibles avec le voisinage habité ou avec l'usage des terrains situés à proximité* », ou qu'elles « *portent atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion des installations dans le milieu environnant* ».
- où l'implantation d'installations de production d'énergie renouvelable est interdite. Elles ne peuvent être instaurées, en plus de la condition précitée, que si la cartographie des zones d'accélération a été arrêtée dans le département et que le comité régional de l'énergie a estimé que les zones d'accélération ainsi identifiées sont suffisantes pour atteindre les objectifs régionaux.

De fait, dans les communes où il n'y a pas de cartographies des zones d'accélération, il est délicat de savoir s'il est toujours possible de prévoir des sous-secteurs qui les interdisent.

On peut penser qu'il n'est pas possible de les interdire explicitement sans répondre aux conditions posées par cet article. Toutefois, le juge devra apprécier s'il est possible de poser les restrictions de façon implicite en limitant les constructions autorisées sans viser les parcs photovoltaïques ou les autres ENR.

Dans le cas d'instauration de tels secteurs il faudra encore veiller à le justifier dans le rapport de présentation et vérifier que les orientations du PADD permettent l'instauration d'un tel dispositif.

¹²