



**PRÉFET  
DE L'YONNE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Direction départementale  
des territoires**

## **PROCÈS-VERBAL DE LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE DE PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS**

du jeudi 24 juin 2021

La Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF) s'est réunie le 24 juin 2021, en salle Cloutier dans les locaux de la direction départementale des territoires (DDT), sous la présidence de Mme Manuella INES, directrice départementale adjointe des territoires, en représentation de Monsieur le Préfet de l'Yonne, empêché.

### **Étaient présents**

#### **Membres à voix délibérative :**

- Mme Manuella INES, représentant M. le préfet de l'Yonne (+ pouvoir du représentant des PETR) ;
- M. Jean-François BOISARD, représentant des maires de l'Yonne ;
- M. Gilles ABRY, représentant des maires de l'Yonne ;
- Mme Manon ETHUIN, représentant le directeur départemental des territoires (+ pouvoir de la Chambre départementale des Notaires de l'Yonne) ;
- M. Arnaud DELESTRE, président de la Chambre d'Agriculture (+ pouvoir de la CUMA) ;
- M. Franck POUILLLOT, représentant le président de la FDSEA de l'Yonne (+ pouvoir de l'association des communes forestières de l'Yonne) ;
- M. Julien PLANTIE, président des Jeunes Agriculteurs de l'Yonne ;
- M. Pascal ROUGER, membre de la confédération paysanne ;
- M. Fabrice TROTTIER, représentant la Coordination rurale de l'Yonne ;
- M. Régis DEPEIGE, représentant le président de la Fédération Départementale des Chasseurs de l'Yonne ;
- Mme Catherine SCHMITT, présidente de l'association Yonne Nature Environnement (YNE) ;
- M. Guy PERDRIAT, co-président de l'Association de Défense de l'Environnement et de la Nature de l'Yonne (ADENY) ;
- Mme Jelscha SAUZON, représentant la directrice de l'Institut National de l'Origine et de la qualité ;

#### **Observateurs qualifiés :**

- M. Yann LANCIEN (DDT), chef de l'unité Énergie, Climat et Aménagement Durable à la DDT ;
- M. Sylvain AIRAULT (DDT), chef de service adjoint du Service Aménagement et Appui aux Territoires ;
- Mme Marie-Christine BRET, Chambre d'Agriculture ;

#### **Secrétaire de la commission**

- M. Jérémy BEILLARD (DDT), chargé d'études et d'appui aux territoires ;

#### **Étaient excusés**

- M. Jean-Pierre BAUSSART, représentant d'un Président de Pôle d'Équilibre Territorial et Rural de l'Yonne (pouvoir donné à Mme la Présidente de la CDPENAF) ;

- M. Franck MANSANTI, représentant le Président de l'association des communes forestières de l'Yonne (pouvoir donné à la FDSEA) ;
- M. Walter Huré, Président de l'antenne Yonne de la Fédération régionale des Coopératives d'Utilisation et de Matériel Agricole de Bourgogne (pouvoir donné à la Chambre d'Agriculture de l'Yonne) ;
- Mme la Présidente de la chambre départementale des notaires de l'Yonne (pouvoir donné à la représentante de la DDT de l'Yonne) ;
- Mme Valérie DEFOSSE, représentant l'Office National des Forêts de l'Yonne (membre à voix consultative) ;
- M. Joël SABATIER, directeur départemental de la SAFER de Bourgogne, comité technique de l'Yonne (membre à voix consultative) ;

#### **Étaient absents**

- M. le président du Conseil Départemental de l'Yonne ;
- M. le représentant des propriétaires agricoles de l'Yonne ;
- M. le représentant du syndicat des Forestiers Privés de l'Yonne ;
- M. Philippe BODO, Directeur du CAUE ;
- M. le directeur du Centre Régional de la Propriété Forestière (CRPF) Antenne Yonne ;

**Quorum : membres votants 13 présents (+4 pouvoirs, soit 17 voix délibératives), le quorum (à 10) est atteint.**

### **Intervention préliminaire de M. Boisard, représentant des maires de l'Yonne**

En préambule, M. Boisard souhaite faire quelques remarques relatives à la position de la commission quant aux projets photovoltaïques. En effet, il lui paraît important que la CDPENAF se dote de procédures et de positions claires et uniformes sur ce type de projets. La position de l'État doit être lisible du début à la fin de l'instruction, en tenant compte des avis et autorisations données en aval de la commission, et en en rendant compte.

Ces propos font suite au constat que certains dossiers, notamment l'analyse des études préalables au titre de la compensation collective agricole, ne lui paraissent pas avoir été traités de la même manière. Il précise également avoir l'impression que la position défendue en CDPENAF n'est pas nécessairement celle suivie dans l'avis de l'Etat.

### **I - Approbation du compte-rendu de la CDPENAF de mai 2021**

Bien que le compte-rendu n'avait pas fait l'objet de remarques particulières pendant la période des cinq jours suivant sa publication, l'un des membres souhaite souligner un point concernant le projet photovoltaïque des Clérimois. Il indique qu'il faut renforcer le secteur boisé à l'Ouest dans un souci écologique. Après cette remarque, le PV du mois de mai est approuvé à l'unanimité.

### **II – Application du Droit des Sols**

**II-1) Délibération motivée du conseil municipal pour la construction d'une maison d'habitation sur la commune de MOUTIERS-EN-PUISAYE.**

**Certificat d'urbanisme opérationnel** : n° 089 273 21 T0002

**Demandeur** : Monsieur THEIL Régis

Dossier faisant l'objet d'un avis conforme de la CDPENAF au titre du 4° de l'article L111-4 du code de l'urbanisme : « *Construction sur délibération motivée du conseil municipal* ».

**Présentation du projet :** Le projet consiste en la création d'une maison d'habitation sur la référence cadastrale D270, terrain à vocation agricole. La consommation agricole du projet sera d'environ 5 740 m<sup>2</sup>.

#### **Délibération du conseil municipal :**

Le conseil municipal a délibéré en faveur de ce dossier pour les motifs suivants :

- \* le projet se situe dans une zone urbanisée,
- \* la construction ne porte pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages,
- \* la construction ne porte pas atteinte à la salubrité et à la sécurité publique sous réserve qu'un système d'assainissement soit installé conforme aux principes généraux et techniques imposés par l'arrêté modifié du 7 septembre 2009,
- \* aucune contribution financière ne sera due par la commune,
- \* tous les réseaux (extensions/renforcements) sont à la charge du demandeur,
- \* le projet n'est pas contraire aux objectifs visés à l'article L.101-2 et aux dispositions des chapitres I et II du titre II du livre Ier ou aux directives territoriales d'aménagement précisant leurs modalités d'application,
- \* le projet relève du risque courant faible avec un risque de propagation quasi nul en termes de Défense Extérieure contre l'Incendie.

#### **Échanges entre les membres de la CDPENAF :**

Il est soulevé que malgré les termes de la délibération qui estiment que le projet se situe en zone urbanisée, la zone proposée est assez nettement en dehors de la partie urbaine. La densité urbaine du projet n'est pas satisfaisante.

L'un des membres de la commission indique que cette commune faisait partie de la Communauté de Communes de Portes de Puisaye où un PLUi a été initié en 2015, repris depuis deux ans, et qui avance aujourd'hui. Au vu des négociations qui se font avec les communes pour limiter au maximum les extensions dans le cadre de cette élaboration, autoriser une telle construction dans une commune au RNU enverrait un mauvais signal aux maires.

#### **Résultat du vote sur la délibération motivée :**

avis défavorables : 17

abstentions : 0

avis favorables : 0

**L'avis rendu est défavorable.**

## **II-2) Permis de construire pour la construction de cinq cellules agricoles sur la commune de SAINT-CYR-LES-COLONS**

**Information :** La commune de SAINT-CYR-LES-COLONS dispose d'une carte communale. Dans les secteurs d'une carte communale où les constructions ne sont pas admises mais qui sont liées à une exploitation agricole, celles-ci doivent faire l'objet d'un avis des membres de la CDPENAF. Le projet, étant situé dans la zone non constructible de la carte communale de SAINT-CYR-LES-COLONS mais étant lié à une exploitation agricole, il fait l'objet d'un avis de la CDPENAF.

**Permis de construire :** n° 089 341 21 C0001

**Demandeur :** EARL CHARMELEU représenté par M. Philippe THIBAUT

Dossier faisant l'objet d'un avis simple de la CDPENAF au titre du 2° de l'article L111-4 du code de l'urbanisme : « *Constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole* ».

**Projet :** Un premier projet de construction de cinq cellules a eu lieu en 2015. Le but de ce projet est d'augmenter le stockage et ainsi de doubler la capacité de stockage.

#### **Surfaces**

- \* Cellules: 395 m<sup>2</sup>
- \* Surface « voirie » : Existante
- \* Terrain cadastré : ZT 8
- \* Surface du terrain : 8 616 m<sup>2</sup>

#### **Échanges entre les membres de la CDPENAF :**

Le projet ne fait l'objet d'aucune remarque particulière.

### **Résultat du vote sur le permis de construire**

avis défavorables : 0

abstentions : 1

avis favorables : 16

**L'avis rendu est favorable.**

### **II-3) Permis de construire pour le changement de destination de deux granges agricoles en ERP sur la commune de CHARNY-OREE-DE-PUISAYE.**

**Permis de construire** : n° 089 086 21 10019

**Demandeur** : M. AGEZ Alexy

Dossier faisant l'objet d'un avis conforme de la CDPENAF au titre de l'article L.151-11 du code de l'urbanisme : « Le changement de destination est soumis, en zone agricole, à l'avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers. »

**Projet** : M. AGEZ Alexy souhaite transformer deux bâtiments agricoles en bâtiments d'exploitation commerciale (ERP de 5<sup>e</sup> catégorie), l'appentis à l'arrière du bâtiment n°2 sera démoli.

#### **Surfaces**

\* Surface des granges : 676 m<sup>2</sup>

\* Terrain cadastré : ZI 22

\* Surface du terrain : 8 119 m<sup>2</sup>

#### **Rappel réglementaire du code de l'urbanisme**

Les plans locaux d'urbanisme peuvent identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection.

#### **Règlement du zonage du PLUi**

Les bâtiments sont implantés en zone Aa du PLUi de la commune de CHARNY-ORÉE-DE-PUISAYE (Marchais Béton) pour laquelle le règlement prévoit :

Les changements de destination, l'aménagement et l'extension mesurée des constructions existantes repérées au plan de zonage ainsi que l'édification d'annexes non contiguës à celles-ci est permise sous réserve de respecter leur aspect général préexistant et de ne pas porter préjudice à l'activité agricole.

#### **Échanges entre les membres de la CDPENAF :**

L'un des membres de la commission souhaite connaître l'utilité des granges. Il lui est répondu qu'elles ne sont pas utilisées actuellement. Il est précisé que la partie orange correspond à l'ancienne maison d'habitation du propriétaire. Par ailleurs, un membre s'interroge sur ce qui la justifie ce changement de destination. Il lui est répondu que les futures activités ne sont certes pas dans le prolongement des activités agricoles, mais l'usage n'est, de toute façon, déjà plus agricole. Le projet ne consommant pas d'espaces, il n'y a pas de raison de s'y opposer.

Des discussions ont lieu sur le statut exact des bâtiments concernés dans le PLUi étant donné qu'ils ne sont pas spécifiquement identifiés dans le plan de zonage comme pouvant changer de destination. Ces éléments seront étudiés par le contrôle de légalité et ne relèvent pas des prérogatives de la CDPENAF.

### **Résultat du vote sur le permis de construire**

avis défavorables : 0

abstentions : 0

avis favorables : 17

**L'avis rendu est favorable.**

#### **Pour information :**

Un 4<sup>e</sup> dossier relatif à l'Application du Droit des Sols avait été mis à l'ordre du jour initial. Il s'agissait d'un permis de construire à CUY pour lequel la Communauté de Communes Yonne-Nord avait

sollicité l'avis de la CDPENAF. A l'analyse, ce dernier a été retiré de l'ordre du jour, car il se situait à l'intérieur de la zone urbaine et ne nécessitait donc pas de passer en CDPENAF.

### **III) Compensation collective agricole**

#### **III-1) Projet de parc photovoltaïque au sol sur la commune de CHENY**

Le porteur de projet, accompagné de M. RATIE de la chambre d'Agriculture de Saône-et-Loire, présente le projet et l'étude préalable aux membres de la commission. La demande d'autorisation du projet porte sur un terrain d'une superficie de 11,2 ha, situé à Chény, au sud de Migennes.

Ce projet de parc photovoltaïque au sol est porté par la société Générale du Solaire. Il sera implanté sur d'anciennes carrières, conformément aux sites plébiscités par le MTE, dans un souci d'évitement des zones à enjeux écologiques. La surface du projet sera de 11,2 ha pour une capacité de 10,5 MWc.

Le site est considéré comme dégradé avec une partie agricole (1,7 ha de terres en jachère, impactant un îlot de 2,15 ha déclaré jusqu'en 2018 à la PAC) et une partie en friches pour 9,5 ha, le tout sur d'anciennes carrières, rebouchées par des déchets inertes, avant d'être recouvertes d'un peu de terre (15 à 30 cm) et laissées en herbe. Une étude agro-pédologique a été réalisée en 2021 par la Chambre d'Agriculture de l'Yonne consistant en cinq sondages et diverses observations de terrain réalisées sur site : l'intégralité des terres est classée à « faible potentiel agronomique ».

Actuellement, une seule entreprise est concernée par ce projet, à savoir l'EARL des BEUCES qui détient 254 hectares, répartis sur quatre communes. Toute l'emprise du projet est sur la commune de Chény. Le projet impacterait 0,6 % de la SAU (Surface Agricole Utile) de l'EARL des BEUCES, avec des terrains de mauvaise qualité, laissés en friche aujourd'hui. Il s'agit d'un secteur en grandes cultures (dont la catégorie jachères fait partie).

L'occupation du sol de la parcelle concernée par le projet de parc photovoltaïque et les productions de l'agriculteur concerné (jachères ou cultures) correspondent complètement au type d'agriculture de ce secteur : le périmètre du projet peut donc servir de périmètre d'étude. La surface agricole en jachère, définitivement soustraite à l'activité agricole locale sera de 2,15 ha dont 1,7 ha sur les 11,20 ha de l'emprise du projet.

Les différents calculs réalisés au titre de la compensation collective agricole démontrent un impact direct annuel de 430 €, calculé sur la base des aides PAC seulement. Quant à l'impact indirect annuel retenu pour la filière, il serait de 533 € par an, soit une perte de potentiel agricole annuel de 963 € par an. En prenant en compte le délai nécessaire pour la reconstitution du potentiel économique agricole, soit 10 ans, la perte de ce potentiel économique serait de 9 631 euros. Or, en Bourgogne-Franche-Comté, 1 euro investi génère 5,50 € : le montant de la compensation collective agricole serait donc de 1 751 euros.

#### **Échanges entre les membres de la CDPENAF :**

L'un des membres interpelle M. Ratié pour lui demander la nature du sol. Il confirme que l'étude pédologique montre qu'il s'agit d'un sol de catégorie 4. Il indique aussi qu'il adapte sa méthode de calcul en fonction de chaque cas et en l'occurrence, pour des sols qui n'ont pas fait l'objet d'une activité agricole.

L'un des membres, qui siège également dans la commission des carrières, indique qu'il n'y a pas de bail agricole sur les terres. Il trouve anormal que l'on puisse détruire tout ce qui est naturel sans rien compenser. Ce projet met en lumière le fait que le retour à la vocation agricole des carrières est inexistant. Normalement, la remise en état du site revient au propriétaire de la carrière. Il est précisé que les sols appartiennent à l'entreprise Colombet, exploitant de la carrière. Un membre constate que les porteurs de projet s'orientent de plus en plus vers des carrières. Si cela a l'avantage de mobiliser des terres dont l'usage agricole est relatif ou inexistant, cela dénote d'un constat d'échec vis-à-vis des remises en état agricole auxquelles se sont engagés les carriers.

Pour l'un des membres, la partie de l'emprise, qui est actuellement en friches et n'a pas été déclarée à la PAC, pourrait aussi avoir un potentiel agricole. M. Lancien indique que l'étude préalable ne porte que sur les sols qui sont affectés à une activité agricole. Or, ces friches n'ont pas été utilisées par l'agriculture depuis la fin de l'exploitation de la carrière, à l'exception de la partie qui, sans avoir été

exploitée, a été déclarée à la PAC jusqu'en 2019. La compensation ne peut s'estimer que sur ces 2,15 ha de surfaces anciennement déclarés à la PAC.

Des débats ont lieu sur le mode de calcul de la valeur productive des 2,15 ha. Un membre estime que l'on ne peut pas les sortir du contexte d'une exploitation en totalité. Une jachère a toujours une utilité au sein d'un système productif, elle n'est pas abandonnée et, à ce titre, a une valeur productive. Dans ce sens, il est suggéré d'utiliser la valeur moyenne régionale de l'OTEX du système auquel appartient la jachère, comme c'est le cas pour une culture classique.

La DDT répond qu'effectivement, fonder le calcul sur les aides PAC n'est pas satisfaisant, ni en termes de méthode puisque la PAC n'est pas une valeur produite par l'agriculture, ni en termes de montant final qui dans ce cas est dérisoire même pour une terre de faible qualité. Pour autant, si on y applique la valeur moyenne de l'OTEX, la compensation sera équivalente sur une terre de très mauvaise qualité comme celle-ci et sur des terres de bonne qualité. Cela n'est pas non plus en accord avec l'esprit de la compensation collective agricole qui doit être proportionnée à l'impact, donc à la valeur productive. Il faudrait que l'étude préalable fasse une estimation du potentiel productif des terres et en déduise un montant.

Le consensus est que le montant de compensation doit être recalculé, ce qui, au vu des surfaces, ne devrait pas remettre en cause le projet. Pour conclure, les membres s'accordent pour dire que l'étude préalable, avec un montant recalculé, sera de nouveau inscrit à l'ordre du jour mais qu'il n'est pas nécessaire que le porteur de projet et le rédacteur de l'étude aient besoin de revenir le présenter.

#### **Résultat du vote l'étude préalable sur la compensation collective agricole :**

avis défavorables : 15

abstentions : 2

avis favorables : 0

**L'avis rendu est défavorable.**

## **IV) Sujets d'organisation de la CDPENAF**

### **IV-1) Position de l'État en matière de photovoltaïsme sur sols agricoles**

#### **1. Contexte : le photovoltaïque sur sols agricoles**

Du point de vue de la stratégie menée en matière de développement des énergies renouvelables, à toutes les échelles, les plans et schémas prévoient des objectifs ambitieux pour le développement du photovoltaïque :

- national : la programmation pluriannuelle de l'énergie vise 40 GW de production en 2028 (soit une multiplication par 4 des puissances installées par rapport à 2018) ;
- régional : le schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires décline cet objectif à hauteur de 3,8 GW en 2030 pour la région Bourgogne-Franche-Comté.

Si tous ces documents rappellent la priorité de mobiliser les surfaces déjà urbanisées ou dégradées pour y installer des panneaux, ils intègrent aussi dans leur calcul une part de ce développement qui pourrait devoir se faire sur sols agricoles.

Du côté des porteurs de projets photovoltaïques et producteurs/distributeurs d'électricité, les espaces agricoles représentent de vastes surfaces dégagées. La construction et l'exploitation de parcs de grande surface peut s'y faire en évitant les contraintes opérationnelles qui existent dans les parties urbanisées, donc à moindre coût.

A cela s'ajoute le fait que les coûts de production du matériel photovoltaïque ont considérablement baissé ces dernières années. Ainsi les appels d'offre de la Commission de Régulation de l'Énergie ne sont plus nécessaires pour valider la rentabilité d'un parc photovoltaïque. En effet, les critères d'éligibilité qui imposaient à un parc d'être installé sur terrain dégradé ou identifié par un document d'urbanisme pour pouvoir bénéficier de tarifs de rachat de l'électricité intéressants, permettaient d'empêcher de facto le développement sur sols agricoles.

Enfin, pour les propriétaires agricoles, le développement photovoltaïque sur sols agricoles s'accompagne de contrats passés avec le développeur pour lui permettre l'exploitation énergétique de la parcelle. Les formes de ce contrat varient, mais il représente toujours une source de revenus importante. A surface égale, la rentabilité est plusieurs fois supérieure à celle de n'importe quelle exploitation agricole.

Dans le cas de terres à faible potentiel agronomique, assez fréquentes dans le sud-est du département de l'Yonne, ces revenus peuvent donc servir à soutenir des exploitations à la limite de la rentabilité avec leur seule activité agricole. Pour avoir cet effet bénéfique vis-à-vis des exploitations qui en ont besoin, sans impacter les terres de bon rendement, il y a nécessité de planifier et cadrer le développement photovoltaïque, qui sans cela, sera mené sans cohérence.

## **2. Cadre réglementaire du photovoltaïque au sol**

### *Instruction du permis de construire (PC) au titre du code de l'urbanisme :*

Pour les projets photovoltaïques de puissance installée supérieure à 250 kW, les PC sont instruits par l'État. Ils sont instruits selon les règles d'urbanisme en vigueur : au regard du document d'urbanisme s'il existe, au regard du règlement national d'urbanisme (RNU) sinon. Pour les projets implantés dans des communes au RNU, un avis de la CDPENAF est nécessaire.

Dans tous les cas, le principe de l'urbanisation limitée signifie que les zones non urbanisées (agricoles ou naturelles) sont a priori inconstructibles. Il existe des types de construction qui peuvent déroger à ce principe, parmi lesquelles les installations d'intérêt collectif, dont font partie les installations de production d'énergie.

Toutefois, pour être autorisé à déroger à l'urbanisation limitée dans une zone à vocation agricole, l'installation d'intérêt collectif ne doit pas, dans son fonctionnement, être incompatible avec une activité agricole sur le terrain d'implantation. Ces éléments du code de l'urbanisme ont été précisés par une jurisprudence du Conseil d'État qui stipule que l'activité agricole maintenue doit être significative au regard des activités qui sont exercées dans la zone. Cela se juge en prenant notamment en compte la superficie de la parcelle, l'emprise du projet, la nature des sols et les usages locaux.

### *Instruction de l'étude préalable agricole au titre du code rural et de la pêche maritime :*

Tous les projets de travaux ou ouvrages soumis à étude d'impact environnemental systématique et prélevant plus de 1 ha (seuil dans l'Yonne) de surfaces affectées à une activité agricole doivent réaliser une étude préalable sur l'impact du projet sur l'économie agricole locale. Au vu des surfaces nécessaires à l'installation d'un parc photovoltaïque au sol, ceux-ci seront systématiquement concernés par l'étude préalable.

L'étude doit détailler les mesures d'évitement et de réduction mises en place par le maître d'ouvrage pour limiter cet impact et, le cas échéant, proposer des mesures de compensation collective agricole. Cette étude donne lieu à un avis de l'État, après sollicitation de l'avis de la CDPENAF.

## **3. Position de l'État**

Quelques considérations générales sur le contour et l'application de cette position sont nécessaires :

- Le cadre proposé est provisoire. Les conséquences de cette prise de position, notamment dans la manière dont s'en saisissent les développeurs, le nombre de dossiers déposés et leur qualité seront évaluées ;
- Le cadre proposé n'a pas de valeur réglementaire. Les lignes énoncées sont des seuils minimaux d'exigence et les dossiers continueront à être instruits au regard des codes ;
- Le cadre proposé s'inscrit dans la lignée des critères énoncés par le Conseil d'État pour considérer qu'un projet ne remette pas en cause la destination agricole d'une zone : **superficie de la parcelle, emprise du projet, nature des sols, usages locaux.**

Cette position, même si elle est tenue sur des critères d'instruction du permis de construire, sera prise en considération dans l'avis sur l'étude préalable agricole. En effet, si, du point de vue du code de l'urbanisme, la destination agricole de la parcelle est remise en question, alors, du point de vue du code rural, il est estimé que l'impact sur l'économie agricole n'a pas été évité.

Les lignes directrices de la position de l'État sont les suivantes :

- Superficie de la parcelle : prélèvement d'une surface inférieure ou égale à 10 ha par propriétaire ou exploitant et à 50 ha en continuité de surfaces ;
- Nature des sols : les sols doivent être majoritairement classés dans la catégorie 4 du référentiel de la Chambre d'Agriculture ;
- Usages locaux : il est considéré qu'aucune activité agricole ne peut être maintenue si, sur le parcellaire du parc photovoltaïque, l'implantation des panneaux est incompatible avec l'utilisation de matériels agricoles conventionnels telle qu'observée sur les exploitations agricoles alentour.

### **Échanges entre les membres de la CDPENAF**

L'un des membres indique qu'il y a eu un essor des projets photovoltaïques ces deux dernières années. La Chambre d'Agriculture indique avoir rencontré 27 entreprises qui se disent satisfaites de disposer d'un cadre pour les projets photovoltaïques. Les services de l'État font un retour analogue, à savoir que les développeurs portent un intérêt particulier au département, du fait qu'un cadre ait fait consensus au sein de la profession agricole.

Sur la question de la planification, un membre indique qu'il ne faudrait pas pré-identifier les zones par avance dans le PLU. La présidente de la commission indique que si un règlement n'interdit pas le photovoltaïque dans un PLU, cela signifie que c'est autorisé. L'un des membres indique qu'un PLU(i) a, entre autres, pour objectif de préserver les terres agricoles.

Arrivent ensuite les échanges entre les membres sur la position de l'État sur le photovoltaïque. Dans cette optique, une note de service rédigée par la DDT est distribuée à chaque membre de la commission.

L'un des membres s'interroge sur le seuil des 1 ha. Il lui est indiqué que si le projet photovoltaïque concerne une surface agricole supérieure ou égale à 1 ha, alors il sera examiné en CDPENAF au titre de la compensation collective agricole, telle que cela est prévu par le code rural. L'instruction se fera au regard des critères du code rural avec l'exigence minimale de respecter les points détaillés précédemment. De même, le permis de construire sera examiné au regard du code de l'urbanisme avec les mêmes critères minimaux, avant de vérifier si la parcelle a toujours une destination agricole. Sur ce point, il est rappelé que vis-à-vis de la politique agricole commune européenne, les terres au droit des panneaux photovoltaïques ne sont plus éligibles aux régimes d'aides, et ne doivent plus être déclarées.

L'un des membres souhaite plus de précision sur le terme « usages locaux » indiqué dans la présentation. Il lui est répondu qu'il s'agit du rapport entre les usages précédant l'installation du parc et l'usage prévu durant l'exploitation. Pour Mme la présidente, il était nécessaire d'éclaircir les notions du code et de la jurisprudence, trop vagues pour être applicables. Mme la présidente indique donc que le souhait de M. le Préfet est que la nature des sols soit de catégorie 4 là où la charte proposée par le monde agricole autorisait aussi la catégorie 3.

Pour l'un des membres, si la surface de la parcelle est inférieure à 50 ha en continuité de surfaces, se posent les questions de l'impact paysager et de projets distincts, pour valider le critère, mais proches les uns des autres, permettant d'optimiser le coût de raccordement. Il est estimé que le cadre ne pourra jamais couvrir tous les cas de figure : il faut laisser à la commission et aux services instructeurs une capacité d'interprétation au cas par cas de la compatibilité du projet, avec les principes ci-dessus exposés. Mme la présidente indique que l'idée de M. le préfet est justement de laisser place au débat.

L'un des membres interroge Mme la Présidente pour savoir si M. le Préfet suit ou non les avis de la CDPENAF. L'avis de l'État prend en compte celui de la CDPENAF mais a parfois un champ de considérations réglementaires plus large et ne le suit donc pas nécessairement. Un point plus détaillé sur ce sujet est prévu à l'ordre du jour.

Un membre souhaiterait avoir une vision plus large sur la localisation des projets photovoltaïques dans le département pour lui donner une idée de l'avancement du développement. M. Lancien répond en indiquant qu'une carte des projets photovoltaïques avec leur localisation est en cours de réalisation à la DDT.



Plusieurs éléments, déjà appliqués par la commission en matière de compensation collective agricole, sont rappelés :

- La méthode développée par la chambre d'agriculture de Saône-et-Loire, fondée sur des moyennes régionales validées par la DRAAF Bourgogne/Franche-Comté, est validée ;
- Les élevages ovins en dessous des panneaux photovoltaïques ne sont pas considérés comme une mesure de réduction de l'impact agricole. C'est-à-dire que le chiffre d'affaires prévisible dégagé par l'activité ne pourra pas être déduit du montant estimé de l'impact sur l'économie agricole, tant que ce genre d'élevage n'a pas fait l'objet de retours d'expérience conséquents capables d'estimer leur valeur productive réelle ;
- Toute justification d'une mauvaise qualité des terres sur la parcelle (nécessaire dans le cas du photovoltaïque) doit s'accompagner d'une étude pédologique sur le terrain dont les analyses devront démontrer la qualité effective des terres.

Sur le sujet de la qualité des terres, l'un des membres souhaite savoir si le référentiel de la Chambre d'Agriculture est national ou local. Il lui est répondu que les éléments qui permettent de caractériser la qualité des sols sont utilisés nationalement, puis que la catégorisation a été faite dans l'Yonne. La catégorie 4 est constituée de terres caillouteuses, peu profondes avec une faible réserve utile en eau. De ce fait, elles ont un rendement maximum théorique qui est bas.

L'un des membres souhaiterait connaître la position de l'État concernant les projets photovoltaïques sur les espaces naturels et forestiers. Mme la Présidente lui répond en indiquant que l'État n'est pas favorable aux projets dans ces zones.

L'un des membres s'interroge de savoir si la question du maintien d'une activité agricole significative signifie que le projet doit être autonome et viable même en l'absence de panneaux photovoltaïques. Il lui est répondu que ce cas de figure entre plutôt dans la définition de l'agrivoltaïsme, où les panneaux sont installés au bénéfice de l'exploitation et non pas en complément de celle-ci. On commence à voir des exemples de panneaux verticaux, par exemple entre les vignes, qui autorisent un partage du soleil suffisant pour maintenir une activité agricole normale. Dans l'Yonne, ce genre de projets n'a pas encore été présenté. La position de l'État ne peut pas se fonder sur la rentabilité d'une activité économique, d'où la définition d'un critère lié à la pratique agricole, celui de la possibilité d'utilisation de matériel agricole conventionnel.

L'un des membres estime que la note de service qui a été distribué lors de cette commission est une belle avancée permettant d'aider les porteurs de projet.

## **IV-2) Autosaisine de la commission au titre du permis de construire pour les projets photovoltaïques examinés par ailleurs au titre de la compensation collective.**

### **1.Cadre réglementaire de l'autosaisine**

L'autosaisine de la CDPENAF est régie par l'article L112-1-1 du code du rural et de la pêche maritime :

« Cette commission peut être consultée sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation des espaces naturels, forestiers et à vocation ou à usage agricole. Elle émet, dans les conditions définies par le code de l'urbanisme, un avis sur l'opportunité, au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières, de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme. **Elle peut demander à être consultée sur tout autre projet ou document d'aménagement ou d'urbanisme, à l'exception des projets de plans locaux d'urbanisme concernant des communes comprises dans le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale approuvé.** »

### **2.Avantages pour la commission**

La CDPENAF est systématiquement consultée sur les projets de centrale photovoltaïque au titre de l'étude préalable à la compensation collective agricole (projets dont la superficie est supérieure ou égale au seuil de 1 ha retenu par l'arrêté préfectoral de mars 2020). Mais elle n'est consultée au titre du permis de construire que si le projet est situé dans une commune régie par le RNU. Donc, si le projet est situé dans une commune régie par un document d'urbanisme (PLU, PLUi, carte communale), la CDPENAF n'a pas réglementairement à donner son avis sur le PC.

Or, la consommation d'espaces agricoles, qui est un des points d'appréciation principaux de la raison d'être d'un projet photovoltaïque, n'est expressément étudiée que pour le PC. Pour l'étude préalable, la commission ne s'exprime que sur l'existence d'effets négatifs notables du projet sur l'économie agricole, la nécessité de mesures de compensation collective et la pertinence et la proportionnalité de celles-ci. La consommation d'espaces *stricto sensu* n'est pas réglementairement étudiée.

L'intérêt de l'autosaisine sur les PC implantés dans des communes couvertes par un document d'urbanisme est donc de pouvoir donner un avis sur la consommation d'espaces pour tous les projets photovoltaïques.

### **3.Limites de l'autosaisine**

Un avis en autosaisine aura peu de poids réglementaire pour justifier, à lui seul, le refus ou l'acceptation d'un permis de construire. Si l'avis permet d'affirmer la position de la commission sur la consommation, d'un pur point de vue de l'instruction, seuls les critères réglementaires pourront être pris en compte.

L'étude préalable agricole (qui est systématique), même si elle n'aborde pas directement la question de la consommation, permet de facto de se prononcer dessus. En effet, dans le sens où l'étude doit justifier l'application de la doctrine éviter, réduire, compenser, un projet trop consommateur en espaces agricoles peut être considéré comme n'ayant cherché ni suffisamment à éviter ni à réduire, avant de compenser. La commission est donc légitime à se prononcer défavorablement à l'étude préalable.

D'un point de vue pratique, le dépôt et l'instruction des deux dossiers ont leurs délais réglementaires respectifs. Il est donc impossible de garantir un examen conjoint en CDPENAF

### **Échanges entre les membres de la CDPENAF :**

Le système d'autosaisine sera systématique pour les projets photovoltaïques sur sols agricoles, naturels ou forestiers. Il n'y aura pas de garantie d'un examen conjoint en CDPENAF du permis de construire et de la compensation collective agricole mais cela permettra à la commission de se prononcer sur le PC qui, malgré l'étude préalable agricole, reste l'autorisation principale d'un projet

### **Résultat du vote sur l'autosaisine de la commission au titre du permis de construire pour les projets photovoltaïques examinés par ailleurs au titre de la compensation collective.**

avis défavorables : 0

abstentions : 0

avis favorables : 17

**L'avis rendu est favorable.**

## **IV-3)Traduction des avis rendus par la CDPENAF dans le cadre des avis de l'État**

### **1. Cadre réglementaires des avis CDPENAF**

La CDPENAF est saisie pour donner un avis, la plupart du temps simple et dont les motivations sont réglementairement fixées. Dans son instruction, l'État prend cet avis en considération parmi l'ensemble des critères réglementaires. L'avis de l'État peut donc différer de celui de la CDPENAF. Cette possibilité de divergence rend nécessaire que l'État rende compte du devenir des avis rendus par la CDPENAF et de la justification des avis de l'Etat lorsque ceux-ci ne suivent pas celui de la CDPENAF.

Rappel des champs d'intervention de la CDPENAF :

|                       | Dossier soumis à l'examen de la commission |   | Objet de l'examen   | Conditions d'examen         | Délai d'examen | Nature de l'avis |
|-----------------------|--|---|---|-----------------------------|----------------|------------------|
| Documents d'urbanisme | Schéma de cohérence territoriale           | Élaboration, révision ou modification                           | Réduction des surfaces des espaces naturels, agricoles et forestiers  |                             | 3 mois         | Simple           |
|                       | Plans locaux d'urbanisme : PLU(i)          | Élaboration, révision ou modification                           | Consommation d'espaces naturels agricoles ou forestiers   | Hors d'un périmètre de SCOT |                | Simple           |
|                       |  |   | Secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL)   | Pour tous les PLU(i)        |                | Simple           |
|                       |  |   | Réglementation des extensions et annexes dans les zones A et N  |                             |                | Simple           |
|                       |  |   | Réduction substantielle des surfaces en AOP ou atteinte substantielle aux conditions de production de l'appellation |                             |                | Conforme         |
| Carte communale       | Élaboration, révision ou modification      | Réduction des surfaces où les constructions ne sont pas admises |   | 2 mois                      | Simple         |                  |

|                               | Dossier soumis à l'examen de la commission |                                | Objet de l'examen   | Conditions d'examen      | Délai d'examen | Nature de l'avis          |          |
|-------------------------------|--|--------------------------------|---|--------------------------|----------------|---------------------------|----------|
| Application du droit des sols | Autorisations d'urbanisme                  | Constructions et installations | de bâtiments nouveaux à usage d'habitation à l'intérieur d'un périmètre d'une ancienne exploitation agricole  | Pour les communes au RNU | 1 mois         | Simple                    |          |
|                               |  |                                | Nécessaires à l'exploitation agricole   |                          |                | Simple                    |          |
|                               |  |                                | Nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées |                          |                | Simple                    |          |
|                               |  |                                | Nécessaires à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage   |                          |                | Simple                    |          |
|                               |  |                                | Nécessaires à la mise en valeur des ressources naturelles   |                          |                | Simple                    |          |
|                               |  |                                | Nécessaires à la réalisation d'opérations d'intérêt national  |                          |                | Simple                    |          |
|                               |  |                                | Incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes   |                          |                | Simple                    |          |
|                               |  |                                | Sur délibération motivée du conseil municipal   |                          |                | Conforme                  |          |
|                               |  |                                | Changement de destination de bâtiments ne compromettant pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site   |                          |                | Zone agricole d'un PLU(i) | Conforme |

|                 | Dossier soumis à l'examen de la commission  | Objet de l'examen   | Conditions d'examen  | Délai d'examen | Nature de l'avis |
|-----------------|---|---|--|----------------|------------------|
| Autres dossiers | Études préalables à la compensation collective agricole                                   | - Existence d'effets négatifs notables du projet sur l'économie agricole<br>- Nécessité de mesures de compensation collective<br>- Pertinence et proportionnalité des mesures proposées par le maître d'ouvrage | Travaux, ouvrages ou aménagements :<br>- soumis à étude d'impact environnemental systématique<br>- situés sur une zone affectée à une activité agricole<br>- prélevant plus de 1 ha de surfaces agricoles (seuil défini par arrêté préfectoral dans l'Yonne)   | 2 mois         | Simple           |
|                 | Dérogation à la règle d'urbanisation limitée en absence de SCOT applicable (L142-4 c.urb) | Ouverture à l'urbanisation de zones non urbanisables précédemment dans des secteurs où un SCOT n'est pas applicable   | La dérogation ne peut être accordée que si l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services. | 2 mois         | Simple           |

## 2. Proposition de procédure de rendu-compte des avis de l'État :

La procédure de bilan sera :

- Différenciée selon les types de dossiers : Documents d'urbanisme, Autorisations d'urbanisme, Études préalables agricoles
- Régulière : périodicité à fixer
- Transparente sur les motivations de l'avis de l'État

### Exemple avec l'étude préalable agricole

Le tableau suivant donne une idée du suivi qui peut être tenu à jour par les services de l'État.

| Projet                       | Porteur du projet                  | Société Sablières et Entreprise Colombet | ABO Wind  | Kronos Solar Projects   | Générale du Solaire     | EDF Renouvelables           | RES                     | EDF Renouvelables       |
|------------------------------|------------------------------------|--|---|-------------------------|-------------------------|-----------------------------|-------------------------|-------------------------|
|                              | Type de projet                     | Carrière                                 | Centrale photovoltaïque   | Centrale photovoltaïque | Centrale photovoltaïque | Centrale photovoltaïque     | Centrale photovoltaïque | Centrale photovoltaïque |
| Localisation                 | Commune(s)                         | Seignelay                                | Saint Privé   | Venoy                   | Gron                    | Irancy/Saint-Bris-le-Vineux | Fontaines               | Saint-Privé             |
| Procédure                    | Etat d'avancement actuel           | Instruit                                 | Instruit  | Instruit                | Instruit                | Instruit                    | Instruit                | Instruit                |
|                              | Dépôt officiel en préfecture       | 24/09/19                                 | 10/07/20  | 30/07/20                | 11/02/21                | 24/05/20                    | 03/11/20                | 21/12/20                |
|                              | Saisine CDPENAF                    | 30/09/19                                 | 20/07/20  | 30/07/20                | 11/02/21                |                             |                         |                         |
|                              | Passage CDPENAF                    | 28/11/19                                 | 27/08/20  | 24/09/20                | 25/03/21                | 27/08/20                    | 21/01/21                | 23/02/21                |
|                              | Avis du Préfet rendu               | 24/01/20                                 | 09/11/20  | 27/11/20                |                         | 07/10/20                    | 03/03/21                | 21/04/21                |
| Contenu de l'étude préalable | Mesures de compensation collective | Compensation financière                  | Pas de mesures de compensation. Impacts positifs et négatifs du projet estimés équilibrés | Compensation financière | Compensation financière | Compensation financière     | Compensation financière | Compensation financière |
|                              | Emprise des parcelles (ha)         | 11,7                                     | 93  | 15,03                   | 14                      | 20,1                        | 35                      | 25,08                   |
|                              | Surface agricole impactée (ha)     | 8  | 67,8  | 9,92                    | 9,7                     | 19,54                       | 20                      | 20,8                    |
|                              | Montant de compensation            | 39 674,00 €                              | 0,00 €  | 9 604,00 €              | 14 407,00 €             | 96 603,00 €                 | 19 592,74 €             | 114 530,00 €            |
|                              | Par hectare                        | 4 959,25 €                               | 0,00 €  | 968,15 €                | 1 485,26 €              | 4 943,86 €                  | 979,64 €                | 5 506,25 €              |
| Avis de la CDPENAF           | Nature de l'avis                   | Favorable                                | Défavorable   | Favorable               | Favorable               | Favorable                   | Défavorable             | Favorable               |
|                              | Motivations de l'avis              |  |   |                         |                         |                             |                         |                         |
| Avis de l'État               | Nature de l'avis                   | Favorable                                | Défavorable   | Favorable               | Favorable               | Favorable                   | Défavorable             | Défavorable             |
|                              | Motivations de l'avis              |  |   |                         |                         |                             |                         | Défavorable             |

### Échanges entre les membres de la CDPENAF


L'idée serait de réaliser un tableau au fil de l'eau en faisant un point permanent à l'ordre du jour quand un dossier a fait l'objet d'un avis de l'État. Le tableau doit être et inclure les motivations ayant conduit à une décision favorable ou défavorable de la part de la CDPENAF et du Préfet.

L'ordre du jour étant épuisé, la présidente lève la séance à 11h37.

**La prochaine commission se tiendra le jeudi 22 juillet 2021  
à 9h00 salle Cloutier à la DDT de l'Yonne**

En cas d'absence prévisible, merci de donner pouvoir à un membre de la commission à voix délibérative.

Pour le préfet,  
Sa représentante,  
La directrice départementale  
adjointe des territoires



Manuella INES

