

Tribunal administratif de Toulouse, 3ème Chambre, 6 février 2025, 2300174

Synthèse

Juridiction : Tribunal administratif de Toulouse

Numéro d'affaire : 2300174

Type de recours : Excès de pouvoir

Dispositif : Satisfaction totale

Rapporteur : Mme Lucas

Nature : Décision

Texte intégral

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 11 janvier 2023, le 20 juin 2023 et le 7 septembre 2023, la société par actions simplifiée Photosol Développement, représentée par Me Lepage, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 25 juillet 2022 par lequel le préfet du Lot a refusé de lui délivrer les trois permis de construire sollicités pour la réalisation d'un parc photovoltaïque au sol réparti sur trois sites situés sur le territoire de la commune de Montcuq-en-Quercy-Blanc, ensemble, la décision de rejet de son recours gracieux ;

2°) d'enjoindre à la préfète du Lot, à titre principal, de lui délivrer les permis de construire sollicités et à titre subsidiaire, de réexaminer ses demandes de permis de construire, dans un délai de six mois à compter de la notification du jugement à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

L'arrêté en litige est entaché d'une erreur de droit dès lors que le refus de permis de

- l'arrêté en litige est entaché d'une erreur de droit dès lors que le refus de permis de construire opposé par le préfet du Lot est fondé sur le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Occitanie, sur le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Cahors et du sud du Lot et sur la Charte départementale de développement des énergies renouvelables, lesquels ne sont pas directement opposables aux autorisations d'urbanisme ;
- en tout état de cause, il est entaché d'une erreur d'appréciation dès lors que le projet en litige n'est pas incompatible avec ces documents ;
- il méconnaît les dispositions de l'article R. 122-5 du code de l'environnement ;
- il est entaché d'une erreur d'appréciation dans l'application des dispositions de l'article L. 161-4 du code de l'urbanisme dès lors que le projet en litige ne porte pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels ou des paysages ;
- il est entaché d'une erreur d'appréciation dans l'application des dispositions de l'article L. 161-4 du code de l'urbanisme dès lors que le projet en litige n'est pas incompatible avec le maintien d'une activité agricole significative sur les parcelles en cause ;
- il est entaché d'une erreur de droit dès lors que le préfet du Lot, en imposant le maintien sur les parcelles objets du projet en litige d'une activité agricole ayant un rendement économique identique à celui engendré par l'activité existante, a fondé les refus de permis de construire sur une condition non prévue par les textes.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 21 avril 2023, la chambre d'agriculture du Lot demande que le tribunal fasse droit aux conclusions présentées par la société requérante tendant à l'annulation de l'arrêté du 25 juillet 2022 du préfet du Lot.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 juillet 2023, la préfète du Lot conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par la SAS Photosol Développement ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 11 septembre 2023, la clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu au 25 septembre 2023.

Un mémoire présenté par la préfète du Lot a été enregistré le 25 septembre 2023 et n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Lucas, rapporteure,
- les conclusions de Mme Rousseau, rapporteure publique,
- les observations de Me Sageloli, substituant Me Lepage, représentant la SAS Photosol Développement,
- les observations de M. A, directeur général de la chambre d'agriculture du Lot,
- et les observations de M. B, représentant la préfète du Lot.

Considérant ce qui suit :

1. Le 19 mai 2020, la société par actions simplifiée (SAS) Photosol Développement a sollicité l'octroi de trois permis de construire en vue de la réalisation d'un parc photovoltaïque au sol d'une puissance installée de 44,9 mégawatts-crête, réparti sur trois sites distincts situés sur le territoire de la commune de Montcuq-en-Quercy-Blanc (Lot). Par un arrêté du 25 juillet 2022, le préfet du Lot a refusé de lui délivrer les permis de construire sollicités. La SAS Photosol Développement a exercé un recours gracieux contre cette décision, lequel a été rejeté par un courrier du préfet du Lot du 16 novembre 2022.

Sur l'intervention de la chambre d'agriculture du Lot :

2. Aux termes de l'article L. 511-1 du code rural et de la pêche maritime : " La chambre départementale d'agriculture constitue, dans chaque département, auprès de l'Etat ainsi que des collectivités territoriales et des établissements publics qui leur sont rattachés, l'organe consultatif, représentatif et professionnel des intérêts agricoles ".

3. Eu égard aux attributions des chambres d'agriculture et à l'objet du projet en litige, qui

consiste en la réalisation d'un parc photovoltaïque sur des parcelles agricoles, la chambre d'agriculture du Lot justifie d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien des conclusions présentées par la SAS Photosol Développement. Par suite, son intervention doit être admise.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. Il ressort des termes de l'arrêté attaqué que pour refuser de délivrer à la société requérante les permis de construire qu'elle sollicitait, le préfet du Lot s'est fondé sur les motifs tirés de la méconnaissance de la prescription n° 67 du document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale de Cahors et du sud du Lot, qui interdit les dispositifs de production d'énergie au sol au sein des espaces constitutifs de la trame écologique ainsi que dans les secteurs identifiés comme " espaces agricoles à enjeux agroéconomiques ", de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 161-4 du code de l'urbanisme en raison, d'une part, de l'incompatibilité du projet avec le maintien d'une activité agricole significative du fait notamment de la perte de rendement économique des terres agricoles qu'il engendre, et d'autre part, de l'atteinte portée par le projet à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages et de ce que le projet, en ne permettant pas le maintien d'une activité agricole significative, méconnaît l'impératif de préservation des espaces naturels et des espaces réservés aux activités agricoles, tel que consacré par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne le motif de refus tiré de la méconnaissance du schéma de cohérence territoriale de Cahors et du sud du Lot :

5. Aux termes de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme : " Sont compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale : / 1° Les programmes locaux de l'habitat prévus par le chapitre II du titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation ; / 2° Les plans de mobilité prévus par le chapitre IV du titre premier du livre II de la première partie du code des transports ; / 3° La délimitation des périmètres d'intervention prévus à l'article L. 113-16 ; / 4° Les opérations foncières et les opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'Etat ; / 5° Les autorisations prévues par l'article L. 752-1 du code de commerce ; / 6° Les autorisations prévues par l'article L. 212-7 du code du cinéma et de l'image animée ; / 7° Les permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale prévus à l'article L. 425-4 ". Aux termes de l'article R. 142-1 du même code : " Les opérations foncières et les opérations d'aménagement mentionnées au 4° de l'article L. 142-1 sont : 1° Les zones d'aménagement différé et les périmètres provisoires de zones d'aménagement différé ; 2° Les zones d'aménagement concerté ; 3° Les lotissements, les remembrements réalisés par des associations foncières urbaines et les constructions soumises à autorisations, lorsque ces opérations ou constructions portent sur une surface de plancher de plus de 5 000 mètres carrés ; 4° La constitution, par des collectivités et établissements publics, de réserves foncières de plus de cinq hectares d'un seul tenant ".

6. Il résulte de ces dispositions que les prescriptions contenues dans le document d'orientation

et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale de Cahors et du sud du Lot ne sont pas directement opposables aux autorisations d'urbanisme. La société requérante est dès lors fondée à soutenir que le motif de refus des demandes de permis de construire en litige tiré de la méconnaissance des prescriptions de ce document est entaché d'une erreur de droit. Par suite, ce moyen doit être accueilli.

En ce qui concerne le motif tiré de l'atteinte par le projet à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages :

7. Aux termes de l'article L. 161-4 du code de l'urbanisme : " I.- La carte communale délimite les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises, à l'exception : / () / 2° Des constructions et installations nécessaires : a) A des équipements collectifs ; / () / Les constructions et installations mentionnées au 2° ne peuvent être autorisées que lorsqu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels ou des paysages. / () ". En l'espèce, les cartes communales des anciennes communes de Lebreil et Valprionde classent les parcelles concernées par le projet en litige en zone non-constructible.

8. Il ressort des pièces du dossier, et notamment du mémoire de la société pétitionnaire en réponse à l'avis émis par le préfet du Lot le 22 octobre 2020 sur l'étude préalable agricole, que la requérante a mené des recherches approfondies quant au choix du secteur d'implantation du projet, en procédant notamment à de nombreuses visites de terrains et en écartant les sites présentant les enjeux les plus importants en matière de biodiversité, d'intégration paysagère et de consommation d'espaces agricoles. Il ressort en outre de ce document que les sites du projet en litige ont été retenus par la société Photosol Développement en raison, notamment, de leur co-visibilité limitée avec les habitations environnantes du fait du caractère vallonné du paysage et de l'absence d'enjeux naturels majeurs, les panneaux photovoltaïques étant implantés sur des parcelles exploitées pour des cultures céréalières peu propices au développement de la biodiversité. Enfin, le projet prévoit notamment le remplacement de ces cultures céréalières par des prairies, qui favoriseront le développement d'une flore plus diversifiée, l'aménagement de haies bocagères, le prolongement des lisières boisées dans les différents sites et la réalisation d'un réseau de mares écologiques, qui seront de nature à permettre la préservation des espaces naturels. Dans ces conditions, la requérante établit, en s'appuyant sur ces éléments, qu'elle a choisi les sites d'implantation du projet et leurs modalités d'intégration dans l'environnement de manière à minimiser leur impact sur la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. Dès lors que la préfète du Lot ne démontre pas, en l'absence de défense sur ce point, qu'en égard aux caractéristiques de ces sites, ces choix seraient insuffisants pour préserver les espaces naturels ou les paysages, la société requérante est fondée à soutenir que la décision en litige est entachée d'une erreur dans l'application des dispositions précitées de l'article L. 161-4 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne le motif tiré de l'absence de maintien d'une activité agricole significative sur les parcelles concernées par le projet en litige :

9. Eu égard à son importance et à sa destination, une centrale photovoltaïque, qui contribue à la satisfaction d'un intérêt collectif, constitue une construction ou une installation nécessaire à des équipements collectifs ou à des services publics autorisée dans les secteurs des cartes communales où les constructions ne sont pas admises, dans la mesure où sa présence n'est pas incompatible avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elle est implantée. Pour statuer sur la compatibilité ou l'incompatibilité du projet d'équipement d'intérêt collectif avec une activité agricole au sens de l'article L. 161-4 du code de l'urbanisme, il appartient à l'administration, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, d'apprécier si le projet permet l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière significative sur le terrain d'implantation du projet, au regard des activités qui sont effectivement exercées dans la zone concernée du plan local d'urbanisme 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.

10. Le projet en litige a pour objet l'installation d'une centrale photovoltaïque au sol comprenant cent dix mille panneaux sur trois lots distincts d'une superficie totale de 61,26 hectares, classés en zone non-constructible par les cartes communales des anciennes communes de Lebreil et Valprionde. Il ressort des pièces du dossier qu'à la date de la décision attaquée, les parcelles en cause étaient majoritairement utilisées pour des cultures céréalières, notamment de colza, de tournesol et de triticales, ainsi que, dans une proportion moins importante, pour des prairies permanentes et des jachères. Le projet en litige prévoit de remplacer ces cultures céréalières par un élevage comprenant deux cent cinquante brebis, par des cultures fourragères destinées à l'alimentation de ces animaux ainsi que par trois cents ruches et des haies mellifères.

11. Il ressort des pièces du dossier que les parcelles en cause sont situées dans un secteur identifié par le schéma de cohérence territoriale de Cahors et du sud du Lot comme comprenant des terres présentant un fort potentiel agricole et agronomique. Toutefois, il ressort notamment de l'étude préalable agricole réalisée à la demande de la société requérante que ces parcelles, qui sont situées sur des coteaux, ne sont pas irriguées, contrairement aux terres situées dans les plaines, et qu'elles présentent une pierrosité moyenne à forte, une faible profondeur et une pente comprise entre 1 et 7 %, de telle sorte qu'en dépit de leur exploitation pour la culture céréalière, leur potentiel agronomique intrinsèque est limité.

12. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que les activités d'élevage d'ovins et d'apiculture projetées, si elles ne sont pas majoritaires dans la région du Quercy Blanc, située au sud du département du Lot et plutôt spécialisée dans les grandes cultures céréalières et d'oléo-

protéagineux ainsi que dans la viticulture, demeurent représentatives des types et modes de

protégées ainsi que dans la viticulture, demeurent représentatives des types et modes de cultures pratiqués dans ce département. Il ressort en effet de l'étude préalable agricole que l'Occitanie est la région française dans laquelle la production ovine allaitante est la plus importante et que le département du Lot représente environ le quart de cette production. En outre, il ressort des pièces du dossier que le projet en litige prévoit que les agneaux élevés pourront bénéficier de l'indication géographique protégée " Agneau du Quercy ", dont le périmètre couvre l'ensemble du département du Lot. Enfin, il ressort des termes mêmes de l'arrêté contesté que plusieurs apiculteurs exercent déjà leur activité dans le secteur du projet en litige. Dans ces conditions, les activités d'élevage d'ovins et d'apiculture prévues par le projet en litige sont conformes aux usages locaux.

13. En outre, il ressort de l'étude préalable agricole que l'activité d'élevage ovin projetée, qui comprend deux cent cinquante brebis, sera entièrement réalisée sur les différents sites du projet, qui abriteront les vingt hectares de prairies nécessaires au pâturage des brebis, ainsi qu'un total de 38 hectares destinés à la production de fourrage et de céréales pour l'alimentation des bêtes. Le siège de l'exploitation ainsi que la bergerie seront implantés à proximité immédiate de l'un des lots du projet. L'étude préalable agricole mentionne que cette activité sera menée par un jeune agriculteur, en association avec l'un des exploitants actuels des parcelles souhaitant partir à la retraite dans un délai de cinq ans. Elle précise en outre les modalités concrètes de cette exploitation ainsi que les investissements nécessaires à sa réalisation. Il ressort également de cette étude que le revenu total annuel engendré par l'activité d'élevage d'ovins pourrait s'élever à 29 438,01 euros, résultant de la vente de brebis et d'agneaux bénéficiant du label rouge et de l'indication géographique protégée " Agneau du Quercy ". Si la préfète du Lot fait valoir que le rendement économique escompté est moins important que celui des cultures céréalières existantes, les dispositions précitées de l'article L. 161-4 du code de l'urbanisme n'imposent pas le maintien d'une activité agricole identique à celle existant avant la mise en œuvre du projet, ni d'une activité ayant un rendement économique identique ou similaire, dès lors que l'activité agricole projetée est significative. Or, il résulte de ce qui précède, eu égard à la taille du cheptel et aux modalités d'exploitation prévues, que le projet contesté permet effectivement l'exercice d'une activité agricole d'élevage ovin significative. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que l'activité d'apiculture projetée consiste en l'implantation de trois cents ruches et permet la valorisation des fleurs dans un rayon de trois kilomètres aux abords de celles-ci, notamment des fleurs de lavandin situées à proximité des sites du projet. La circonstance que le futur exploitant de ces ruches n'était pas encore identifié à la date de la décision attaquée n'est pas de nature, eu égard à ces caractéristiques, à remettre en cause le caractère significatif de cette activité, qui au demeurant, n'a vocation qu'à constituer une activité complémentaire à l'élevage d'ovins.

14. Il résulte de tout ce qui précède qu'eu égard au potentiel agronomique restreint des parcelles concernées par le projet en litige, à la nature des activités projetées, qui correspondent aux usages locaux et aux modalités d'exploitation prévues, qui sont de nature à permettre le maintien d'une activité agricole significative, économiquement viable et pérenne,

la société requérante est fondée à soutenir que le préfet du Lot a fait une inexacte application des dispositions précitées de l'article L. 161-4 du code de l'urbanisme en refusant de lui délivrer les permis de construire sollicités. En outre, elle est également fondée à soutenir que le préfet du Lot a méconnu ces dispositions en lui opposant la circonstance que les activités projetées ne présentaient pas un rendement économique identique à celui de l'activité existant avant la mise en œuvre du projet.

En ce qui concerne la neutralisation des motifs de refus illégaux :

15. S'il résulte de ce qui a été énoncé au point 4 du présent jugement que l'arrêté en litige est également fondé sur le motif tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, ces dispositions ne sont pas directement opposables aux autorisations d'urbanisme, de telle sorte que ce motif ne peut légalement fonder un refus de permis de construire. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de procéder à la neutralisation des motifs illégaux constatés aux points 6, 8 et 14 du présent jugement.

16. Pour l'application des dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, les autres moyens invoqués dans la requête ne sont pas susceptibles de fonder l'annulation de la décision contestée.

17. Il résulte de tout ce qui précède que la société Photosol Développement est fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 25 juillet 2022 par lequel le préfet du Lot a refusé de lui délivrer les trois permis de construire qu'elle avait sollicités ainsi que, par voie de conséquence, de la décision du 16 novembre 2022 portant rejet de son recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

18. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : " Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public () prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution () ".

19. Lorsque le juge annule un refus d'autorisation après avoir censuré l'ensemble des motifs que l'autorité compétente a énoncés dans sa décision conformément aux prescriptions de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme ainsi que, le cas échéant, les motifs qu'elle a pu invoquer en cours d'instance, il doit, s'il est saisi de conclusions à fin d'injonction, ordonner à l'autorité compétente de délivrer l'autorisation. 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 du code de l'urbanisme 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 faisait obstacle.

20. Le présent jugement censure les motifs par lesquels le préfet du Lot a refusé les permis de construire sollicités. Il ne résulte pas de l'instruction que les dispositions en vigueur à la date de la décision annulée ou qu'un changement de circonstances de fait feraient obstacle à l'octroi des autorisations sollicitées. Par suite, il y a lieu d'enjoindre à la préfète du Lot de délivrer ces autorisations dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les frais liés au litige :

21. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros à verser à la SAS Photosol Développement sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention de la chambre d'agriculture du Lot est admise.

Article 2 : L'arrêté du préfet du Lot du 25 juillet 2022 et la décision du 16 novembre 2022 rejetant le recours gracieux présenté par la société requérante sont annulés.

Article 3 : Il est enjoint à la préfète du Lot de délivrer à la SAS Photosol Développement les trois permis de construire sollicités dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 4 : L'Etat versera à la SAS Photosol Développement la somme de 1 500 (mille cinq cents) euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la société par actions simplifiée Photosol Développement et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.

Copie en sera adressée :

- à la préfète du Lot

- à la chambre d'agriculture du Lot.

Délibéré après l'audience du 23 janvier 2025, à laquelle siégeaient :

M. Grimaud, président,

Mme Bouisset, première conseillère,

Mme Lucas, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 février 2025.

La rapporteure,

E. LUCAS

Le président,

P. GRIMAUD

La greffière,

M.-E. LATIF

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme :

La greffière en chef,