



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Légifrance

Le service public de la diffusion du droit

**CAA de BORDEAUX, 1ère chambre (formation à trois), 29/06/2017,
15BX02459, Inédit au recueil Lebon**

**CAA de BORDEAUX - 1ère chambre
(formation à trois)**

Lecture du jeudi 29 juin 2017

N° 15BX02459
Inédit au recueil Lebon

Président
Mme GIRAULT
Rapporteur public
M. NORMAND

Rapporteur
M. Jean-Claude PAUZIÈS
Avocat(s)
SOCIETE D'AVOCATS LEXCAP

Texte intégral

**RÉPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société par actions simplifiée unipersonnelle G1 a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler l'arrêté du 18 septembre 2012 par lequel le préfet de l'Aveyron a refusé de lui délivrer un permis de construire en vue de l'implantation d'une centrale photovoltaïque sur un terrain situé sur le territoire de la commune de Sauclières.

Par un jugement n° 1205101 du 13 mai 2015, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 10 juillet 2015 et le 18 novembre 2015, la société par actions simplifiée unipersonnelle G1, représentée par MeA..., demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Toulouse du 13 mai 2015 ;

2°) d'annuler l'arrêté du 18 septembre 2012 par lequel le préfet de l'Aveyron a refusé de lui délivrer un permis de construire en vue de l'implantation d'une centrale photovoltaïque sur un terrain situé sur le territoire de la commune de Sauclières ;

3°) à titre subsidiaire, d'ordonner, avant dire droit, une visite des lieux ou de désigner un médiateur ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le refus de permis de construire a été pris à l'issue d'une procédure irrégulière dès lors que l'avis du maire de Sauclières du 9 juin 2011 et de l'autorité environnementale du 17 janvier 2012 ont été recueillis à une date où le plan local d'urbanisme de la commune ne permettait pas la réalisation de ce projet, alors que le plan local d'urbanisme intercommunal entré en vigueur le 19 avril 2012 rendait possible une telle installation en zone Npa ; il aurait été opportun de solliciter l'avis du président de l'établissement public de coopération intercommunale et la circonstance que le préfet ait connaissance des modifications apportées aux documents d'urbanisme applicables sur le site ne le dispensait pas de recueillir cet avis ;
- le refus de permis de construire méconnaît les dispositions de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme ; l'inscription du site des Causses et des Cévennes au patrimoine de l'UNESCO, alors que la convention de l'UNESCO pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel ne crée d'obligations qu'entre les Etats signataires, ne suffit pas à caractériser un site naturel à préserver ; le plan local d'urbanisme intercommunal autorise la création en zone Npa d'installations de production d'énergie renouvelable ; la commune de Sauclières, propriétaire de parcelles incluses dans la globalité du parc photovoltaïque, a également délivré des autorisations de défrichement sur celles la concernant, ce qui démontre l'intérêt porté par les élus locaux pour un parc photovoltaïque qui contribue au développement de leur territoire et qui portera de nouveaux intérêts économiques, tant en ce qui concerne l'emploi que la fiscalité ;
- la commission d'enquête a émis un avis favorable à la réalisation d'un parc d'énergie renouvelable ;
- la préservation des terres agricoles ne constitue pas un motif légitime pour appliquer les dispositions de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme ; l'Etat a exigé et surtout accordé des autorisations de défrichement pour plusieurs sites, preuve que les terrains n'avaient aucune vocation agropastorale et peuvent être réservés à d'autres exploitations ; le préfet de l'Aveyron devrait reconnaître que les ressources générées par le projet refusé sont de nature à permettre aux agriculteurs d'équilibrer l'économie de leurs exploitations et donc de pérenniser leurs activités traditionnelles en perte de vitesse ;
- la circulaire du 18 décembre 2009 à laquelle le préfet s'est référé n'a aucune valeur juridique ;
- l'implantation du projet a été finement établie au regard de la réalité locale (dans des dolines, derrière des mouvements de terrain, derrière des boisements, dans des plis du terrain) pour que le projet ne soit perçu depuis aucun point extérieur, notamment depuis aucune route, sentier de randonnée, lieu public ou privé fréquenté par des usagers ; le projet de la SASU G1 s'inscrit dans un objectif de nécessaire évolution d'un paysage traditionnel voulant rester vivant, tout en promouvant le développement d'une énergie renouvelable par ailleurs souhaité sur le territoire concerné ; des mesures d'accompagnement ont été définies avec le Parc Naturel Régional Grandes Causses ; la seule circonstance que des panneaux photovoltaïques seraient visibles à partir de quelques points du territoire pris en élévation ne suffit pas à caractériser un défaut d'insertion dans le paysage naturel ;
- la demande d'autorisation ne doit pas être appréciée en l'associant à " un projet plus vaste d'implantation de cinq centrales photovoltaïques au sol ", dès lors que chacun de ces projets était dissocié, autonome, distinct et suffisamment éloigné des autres pour qu'il n'en résulte pas une atteinte trop grande en termes de visibilité ;
- l'intérêt touristique des lieux ne sera pas compromis par la réalisation envisagée, le projet a pris en compte les zones protégées ZNIEFF type 1 et NATURA 2000, tant dans le choix de l'emplacement du parc en vue de la préservation du paysage, que dans la limitation de l'impact des eaux pluviales ; l'installation d'un parc photovoltaïque, qui comporte des installations légères sans fondation, n'emporte aucune nuisance pour la faune, la flore, l'eau et le climat, n'aura aucun impact majeur et irréversible sur le paysage, et est limitée dans le temps à une vingtaine d'années ;
- une visite sur les lieux peut être ordonnée ;
- les intérêts en cause dans cette affaire permettent d'envisager une procédure de médiation en application des dispositions de l'article L. 211-4 du code de justice administrative.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 avril 2017, la ministre du logement et de l'habitat durable conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- la circonstance que le maire et l'autorité environnementale n'auraient pas indiqué, à l'occasion de leur avis, que le projet serait localisé dans un nouveau secteur Npa du plan local d'urbanisme intercommunal susceptible d'accueillir une centrale photovoltaïque, est sans influence sur la légalité du refus préfectoral contesté du 18 septembre 2012 dès lors que ce refus vise ce plan local d'urbanisme et est fondé sur l'article R. 111- 21 du code de l'urbanisme ; le

préfet connaissait la situation créée par le plan local d'urbanisme intercommunal dès lors que l'État est présent tout au long de la procédure d'élaboration de ce plan, notamment par le biais du porter à connaissance, de l'avis émis sur le projet arrêté, du contrôle de légalité aux étapes de l'arrêt et de l'approbation dudit document ; en l'absence de délégation de compétence en matière d'autorisation d'urbanisme de la commune de Sauclières à l'établissement public de coopération intercommunale, il appartenait au préfet de recueillir uniquement l'avis du maire de Sauclières sur la demande de permis de construire en litige en application du b) de l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme ;

- les paysages environnants du projet en litige constituent un territoire clairement identifiable par la qualité de son relief, de ses pelouses particulières, de ses boisements (forêt, landes, maquis) ; l'implantation du projet est donc susceptible de bouleverser la nature des lieux et l'essence même de ce paysage rural d'autant qu'il n'existe pas d'infrastructure marquante ; le projet litigieux est de nature à transformer l'espace paysager du site d'implantation et de ses alentours en rupture avec les perspectives du paysage agropastoral qui en serait altéré durablement ;
- l'avis du 11 juillet 2011 de la Chambre d'agriculture de l'Aveyron a souligné notamment la nécessité de préserver l'activité pastorale et forestière dans cette commune de basse montagne et de lutter contre la consommation de l'espace agricole ;

Par ordonnance du 10 avril 2017, la clôture d'instruction a été fixée au 15 mai 2017 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Jean-Claude Pauziès ;
- les conclusions de M. Nicolas Normand, rapporteur public ;
- et les observations de MeA..., représentant la société par actions simplifiée unipersonnelle G1

Considérant ce qui suit :

1. La société par actions simplifiée unipersonnelle G1, qui a pour activité la production d'électricité au moyen de sources d'énergies renouvelables, a déposé le 9 juin 2011 une demande de permis de construire pour l'implantation d'une centrale photovoltaïque sur une emprise foncière de 9,6 hectares dite " zone 1 " située aux lieux-dits Le Perval, Plo de la Marène, Serre de la Mine, comprenant 23 716 modules photovoltaïques, six bâtiments, une ligne électrique souterraine et une clôture périphérique sur un terrain situé à Sauclières. Par arrêté en date du 18 septembre 2012, le préfet de l'Aveyron a refusé de délivrer le permis de construire sollicité. La société par actions simplifiée unipersonnelle G1 relève appel du jugement n° 1205101 du 13 mai 2015 par lequel le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cet arrêté.

Sur la légalité de l'arrêté du 18 septembre 2012 :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L.422-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors en vigueur : " L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable est : a) Le maire, au nom de la commune, dans les communes qui se sont dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ainsi que, lorsque le conseil municipal l'a décidé, dans les communes qui se sont dotées d'une carte communale ; lorsque le transfert de compétence à la commune est intervenu, ce transfert est définitif ; b) Le préfet ou le maire au nom de l'Etat dans les autres communes ". L'article L. 422-2 du code de l'urbanisme précise : " Par exception aux dispositions du a de

l'article L. 422-1, l'autorité administrative de l'Etat est compétente pour se prononcer sur un projet portant sur : (...)
b) Les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie, ainsi que ceux utilisant des matières radioactives ; un décret en Conseil d'Etat détermine la nature et l'importance de ces ouvrages ; (...)
Lorsque la décision est prise par le préfet, celui-ci recueille l'avis du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent. " Aux termes de l'article R. 422-2 du même code : " Le préfet est compétent pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable dans les communes visées au b de l'article L. 422-1 et dans les cas prévus par l'article L. 422-2 dans les hypothèses suivantes : (...) b) Pour les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie lorsque cette énergie n'est pas destinée, principalement, à une utilisation directe par le demandeur (...). " Aux termes de l'article L. 422-3 du même code : " Lorsqu'une commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale, elle peut, en accord avec cet établissement, lui déléguer la compétence prévue au a de l'article L. 422-1 qui est alors exercée par le président de l'établissement public au nom de l'établissement. "

3. La société par actions simplifiée unipersonnelle G1 fait valoir que le préfet de l'Aveyron a pris l'arrêté du 18 septembre 2012 à l'issue d'une procédure irrégulière dès lors qu'il a recueilli l'avis émis par le maire de la commune de Saucières le 9 juin 2011 et l'avis émis par l'autorité environnementale le 17 janvier 2012 avant l'entrée en vigueur du nouveau plan local d'urbanisme intercommunal, le 19 avril 2012, qui rend possible la réalisation du projet litigieux en zone Npa (Naturelle pastorale). Toutefois, et d'une part, l'avis émis par le maire le 9 juin 2011 était favorable au projet et si l'avis émis par l'autorité environnementale " attire l'attention du préfet " sur l'incompatibilité du projet avec les dispositions du règlement national d'urbanisme, cette circonstance ne suffit pas à démontrer que le préfet, qui a bien visé le plan local d'urbanisme intercommunal dans la décision attaquée, n'aurait pas pris en compte le zonage des parcelles dans lesquelles devait être implanté le projet litigieux. D'autre part, si la société requérante soutient qu'il " aurait été opportun " que soit recueilli l'avis du président de l'établissement public de coopération intercommunale chargé de l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal, une telle formalité n'est pas requise en l'absence de délégation de compétence en matière d'autorisation d'urbanisme du maire de la commune au président de l'établissement public de coopération intercommunale. Par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté du 18 septembre 2012 aurait été pris à l'issue d'une procédure irrégulière ne peut qu'être écarté.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme : " Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales. " Pour apprécier si un projet de construction porte atteinte, en méconnaissance des dispositions précitées de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme, au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales, il appartient à l'autorité administrative d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site sur lequel la construction est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site.

5. En vertu de l'article R. 111-1 du code de l'urbanisme, les dispositions précitées de l'article R. 111-21 du même code peuvent s'appliquer dans les territoires dotés d'un plan local d'urbanisme. Par suite, les dispositions du plan local d'urbanisme intercommunal, dont le règlement de la zone Npa autorise la construction des installations de production d'énergie renouvelable, ne faisaient pas obstacle à ce que le préfet refusât l'autorisation demandée en se fondant sur la méconnaissance des dispositions du code de l'urbanisme relatives à l'insertion dans le site.

6. Il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet litigieux est situé dans un secteur naturel, dépourvu de toutes constructions et qui appartient à un ensemble paysager " Causse et Cévennes ", inscrit par l'UNESCO au titre du patrimoine de l'Humanité, témoignage d'un paysage culturel de l'agropastoralisme méditerranéen et qui représente un territoire clairement identifiable par la qualité de son relief, de ses pelouses et de ses boisements. Les parcelles d'implantation du projet sont également situées dans le Parc naturel régional des Grands Causses dans une zone de patrimoine économique et/ou paysager et dans une ZNIEFF de type II " Causses du Larzac ". Si la société requérante fait valoir que l'implantation du projet a été établie derrière des mouvements de terrain et des boisements afin d'en limiter l'impact visuel, et qu'il ne sera visible d'aucune route, il ressort des photographies produites au dossier que le projet de la société par actions simplifiée unipersonnelle G1, situé à une altitude d'environ 800 mètres, modifiera le paysage dans lequel se situe son emprise en introduisant des

constructions sans rapport avec les paysages existants et sera visible depuis les terrains situés à une altitude supérieure, ainsi que depuis une bergerie transformée en maison d'habitation avec gîtes de tourisme. Si la société par actions simplifiée unipersonnelle G1 se prévaut de l'avis favorable au projet du maire de la commune de Sauclières et de la commission d'enquête à l'issue de l'enquête publique qui s'est déroulée du 1er juin au 2 juillet 2012, la commission départementale de la nature, des paysages et des sites de l'Aveyron a émis le 12 juillet 2012, à l'unanimité, un avis défavorable au projet d'implantation de la centrale photovoltaïque litigieuse sur le territoire de la commune de Sauclières, ainsi d'ailleurs qu'aux quatre autres projets d'implantation de centrales photovoltaïques sur le territoire de la même commune. De même, l'architecte des bâtiments de France et le président du Parc naturel régional des Grands Causses ont également émis un avis défavorable respectivement le 5 août 2011 et le 29 août 2011. Les circonstances que le projet permettrait de prendre en compte l'intérêt public lié au développement des énergies renouvelables ou que les exploitants agricoles seraient favorables au projet afin de rentabiliser leurs exploitations sont sans influence sur l'appréciation portée par l'autorité administrative sur l'atteinte portée par le projet aux lieux avoisinants. Par suite, c'est par une exacte application des dispositions de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme que le préfet de l'Aveyron a estimé, au regard de la qualité du site, et de l'impact de la réalisation de 23 716 modules, de cinq postes onduleurs et d'un poste de livraison, qu'une centrale photovoltaïque représentant une surface au sol de plus 3,55 hectares était de nature à porter atteinte au caractère et à l'intérêt des lieux avoisinants et aux paysages naturels. Ce seul motif suffisant à justifier le refus, la requérante ne peut utilement faire valoir que c'est à tort que le préfet a en outre retenu une atteinte à des parcelles ayant bénéficié des aides de la politique agricole commune dans les cinq dernières années ou en partie à vocation agricole, et l'incompatibilité du projet avec les " directives d'une circulaire " sur le contrôle des centrales photovoltaïques au sol.

7. Il résulte de ce qui précède et sans qu'il soit besoin ni de procéder à la visite des lieux demandée par la requérante, ni qu'il soit fait droit à sa demande de mise en oeuvre d'une procédure de médiation, qui n'apparaît pas susceptible d'aboutir au regard des questions posées par ce litige, que la société par actions simplifiée unipersonnelle G1 n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande.

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante, la somme que la société par actions simplifiée unipersonnelle G1 demande sur leur fondement.

DECIDE :

Article 1er : La requête de la société par actions simplifiée unipersonnelle G1 est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à la société par actions simplifiée unipersonnelle G1 et au ministre de la cohésion des territoires. Copie en sera adressée au préfet de l'Aveyron et au maire de la commune de Sauclières.

Délibéré après l'audience du 8 juin 2017 à laquelle siégeaient :

Mme Catherine Girault, président,
M. Jean-Claude Pauziès, président-assesseur,
M. Paul-André Braud, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 29 juin 2017.

Le rapporteur,
Jean-Claude PAUZIÈS Le président,
Catherine GIRAULT Le greffier,
Delphine CÉRON

La République mande et ordonne au ministre de la cohésion des territoires en ce qui le concerne, et à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent arrêt.

No 15BX02459

Analyse

∨ **Abstrats**

∨ **Résumé**