

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 24LY01432

SOCIÉTÉ PHOTOSOL DÉVELOPPEMENT

Mme Anne-Sylvie Soubié
Rapporteure

Mme Mathilde Le Frapper
Rapporteure publique

Audience du 13 février 2025
Décision du 13 mars 2025

68-03-025-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Lyon

5^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

La société Photosol Développement a demandé au tribunal administratif de Clermont-Ferrand d'annuler l'arrêté du 15 mars 2023 par lequel le préfet du Puy-de-Dôme a refusé de lui délivrer un permis de construire en vue de l'édification d'un parc photovoltaïque au sol sur des parcelles situées lieudit Grand Gondérat à Bulhon et lieudit l'Étang Vica à Culhat.

Par un jugement n° 2301039 du 18 mars 2024, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour

Par une requête enregistrée le 17 mai 2024 et un mémoire enregistré le 4 février 2025 qui n'a pas été communiqué, la société Photosol Développement, représentée par Me Lepage, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement et cet arrêté ;

2°) d'enjoindre au préfet du Puy-de-Dôme de lui délivrer le permis de construire sollicité ou, à titre subsidiaire, de se prononcer à nouveau sur ses demandes dans un délai à fixer et au besoin sous astreinte ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que le motif de refus tiré de la méconnaissance des plans locaux d'urbanisme en raison de l'atteinte à la sauvegarde des paysages est fondé sur des faits matériellement inexacts et entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, la paysagiste conseil ayant rendu son avis au vu d'un dossier incomplet, le terrain d'assiette du projet étant éloigné du site inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO et l'atteinte ne pouvant être appréciée par une vue proche du projet.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 janvier 2025, la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que le moyen soulevé par la société Photosol Développement n'est pas fondé.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'énergie ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative ;

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Soubié, première conseillère,
- les conclusions de Mme Le Frapper, rapporteure publique,
- et les observations de Me Sagéoli, représentant la société Photosol Développement.

Considérant ce qui suit :

1. Les 4 et 10 novembre 2021, la société Photosol Développement a déposé deux demandes de permis de construire en vue de l'édification d'un parc photovoltaïque au sol sur une emprise à cheval sur les territoires des communes de Bulhon et de Culhat, d'une puissance de 103 mega watt-crêtes. Par un arrêté du 15 mars 2023, le préfet du Puy-de-Dôme a refusé de lui accorder le permis de construire sollicité. Par un jugement dont elle relève appel, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cet arrêté.

Sur la légalité du refus de permis de construire :

2. Pour refuser de délivrer le permis de construire sollicité, le préfet du Puy-de-Dôme a estimé que le projet porté par la société Photosol Développement, qui doit être implanté en zones N et AP du plan local d'urbanisme de la commune de Bulhon et en zone N du plan local d'urbanisme de la commune de Culhat, ne respecte pas les dispositions des règlements de ces plans locaux d'urbanisme compte tenu de son impact sur l'agriculture et sur les paysages, qu'il est incompatible avec le schéma de cohérence territoriale Livradois-Forez et que le contenu de l'étude d'impact est insuffisant. Après avoir censuré les motifs tenant à l'incompatibilité du projet avec le schéma de cohérence territoriale, à l'insuffisance de l'étude d'impact et à l'atteinte à l'activité agricole, le tribunal a néanmoins estimé que le motif tiré de l'atteinte aux paysages permettait à lui seul de justifier le refus de permis de construire en litige.

3. D'une part, le règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Culhat prévoit que la zone N « *est une zone à protéger en raison, soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt – notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique – soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espace naturel* ». Aux termes de l'article N2 de ce règlement : « *Sont autorisés sous conditions : - Les constructions et installations à usage d'équipement collectif correspondant aux superstructures techniques d'intérêt général (...) – Les constructions et installations techniques à la condition d'être nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif.* ». D'autre part, le règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Bulhon prévoit qu'en zone AP, « *seules sont autorisées : les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.* ». Ce même règlement prévoit qu'en zone N « *seules sont autorisées : les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages (...).* ».

4. Pour rechercher l'existence d'une atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains de nature à fonder la décision de refus de permis de construire, il appartient à l'autorité compétente d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site naturel ou urbain 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. La société Photosol Développement entend implanter son installation, qui porte sur 95 hectares, au sein d'une vaste plaine agricole comprenant des boisements localisés et un relief vallonné, en bordure de deux cours d'eau. Le site, qui est distant d'une trentaine de kilomètres de la chaîne des Puys, offre une vue dégagée sur ce paysage, depuis le chemin d'exploitation entre le lieudit Les Echelettes et le village d'Ornon et depuis le carrefour « de la croix ». Si ce paysage varié est représentatif des territoires des communes de Bulhon et de Culhat et est traversé par quelques chemins de grande randonnée, il ne fait toutefois pas l'objet d'une protection. Ainsi, le paysage naturel environnant, sans être dénué d'intérêt, ne présente pas, au lieu du site, une qualité d'une importance remarquable.

6. Il ressort des pièces du dossier que le projet consiste à édifier, dans cette zone agricole, un parc photovoltaïque comprenant environ 190 000 panneaux, pour une surface projetée au sol de 44 hectares sur les 95 hectares de l'emprise foncière et une surface de plancher de 102 m² pour les équipements utiles à l'exploitation du parc. Le site d'implantation, entouré de boisements, n'est pas visible depuis les routes départementales D 4 et D 332, ni depuis le lieudit les Echelettes. En outre, la conception des abords du projet permet une intégration dans le paysage, qui limite son impact visuel. Dans ces conditions, la société Photosol Développement est fondée à soutenir que c'est à tort que les premiers juges ont estimé que le projet porterait atteinte aux paysages et jugé en conséquence que ce seul motif suffisait à fonder le refus de délivrer le permis de construire.

7. Il appartient à la cour, saisie par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres motifs du refus opposé à la demande de permis de construire.

8. Aux termes de l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme : « *I.-Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, le règlement peut : / 1° Autoriser les constructions et*

installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages (...). ».

9. Les dispositions de l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme ont pour objet de conditionner l'implantation de constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dans des zones naturelles, agricoles ou forestières à la possibilité d'exercer des activités agricoles, pastorales ou forestières sur le terrain où elles doivent être implantées et à l'absence d'atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. Pour vérifier si la première de ces exigences est satisfaite, 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, 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. Il ressort de l'étude préalable agricole réalisée à la demande de la pétitionnaire que le site d'implantation du projet était cultivé en blé puis en tournesol, que sa culture a été abandonnée en 2019 en raison d'une baisse des rendements et que la qualité du sol est médiocre. Il ressort également des pièces du dossier que l'espace agricole, au sein duquel le site se situe, est majoritairement utilisé pour la production des grandes cultures ainsi que pour une activité de polyculture-élevage avec de nombreuses prairies. Le projet, qui entraînera la réduction de 95 hectares de surface agricole pouvant être utilisés pour la production de céréales, prévoit l'installation d'une activité d'élevage d'ovins dans l'emprise foncière pour assurer l'entretien du parc. Deux des trois éleveurs d'ovins qui exploiteront les parcelles envisagent dans ce cadre d'accroître significativement leur cheptel. L'étude agricole réalisée pour le compte de la société Photosol Développement fait état, sans que cela soit contesté sérieusement, de ce que la valeur ajoutée agricole générée par l'activité d'élevage s'élèvera à 33 000 euros par an, ce qui conduira à un gain de revenus significatif pour les trois éleveurs, indépendamment des revenus tirés de la rémunération pour l'entretien des espaces situés sous les panneaux. Enfin, les modèles de contrats de prêt à usage produits par la société pétitionnaire comportent des garanties suffisantes de pérennité de l'activité d'élevage d'ovins. Dans ces conditions, alors même que l'élevage ovin est minoritaire parmi les activités agricoles locales, le préfet du Puy-de-Dôme a commis une erreur d'appréciation en estimant que le projet ne pourra pas permettre le maintien d'une activité agricole significative sur le terrain d'implantation de l'équipement envisagé.

11. En deuxième lieu, le projet porté par la société Photosol Développement n'est pas au nombre des documents, opérations ou actes mentionnés aux articles L. 142-1 et R. 142-1 du code de l'urbanisme qui doivent être compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale. Par suite, le préfet du Puy-de-Dôme n'a pu légalement opposer à la demande de permis de construire le motif tiré de l'incompatibilité du projet avec le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale du Livradois-Forez.

12. En dernier lieu, aux termes de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors applicable : « I. – *Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages, ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. / (...) / II. – En application du 2° du II de l'article L. 122-3, l'étude d'impact comporte les éléments suivants, en fonction des caractéristiques spécifiques du projet et du type d'incidences sur l'environnement*

qu'il est susceptible de produire : / (...) / 5° Une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant, entre autres : / a) De la construction et de l'existence du projet, y compris, le cas échéant, des travaux de démolition ; / b) De l'utilisation des ressources naturelles, en particulier les terres, le sol, l'eau et la biodiversité, en tenant compte, dans la mesure du possible, de la disponibilité durable de ces ressources ; / c) De l'émission de polluants, du bruit, de la vibration, de la lumière, la chaleur et la radiation, de la création de nuisances et de l'élimination et la valorisation des déchets ; / d) Des risques pour la santé humaine, pour le patrimoine culturel ou pour l'environnement ; / (...) / ; 7° Une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en fonction du projet proposé et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, notamment une comparaison des incidences sur l'environnement et la santé humaine ; / 8° Les mesures prévues par le maître de l'ouvrage pour : / – éviter les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine et réduire les effets n'ayant pu être évités ; / – compenser, lorsque cela est possible, les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits. S'il n'est pas possible de compenser ces effets, le maître d'ouvrage justifie cette impossibilité. / La description de ces mesures doit être accompagnée de l'estimation des dépenses correspondantes, de l'exposé des effets attendus de ces mesures à l'égard des impacts du projet sur les éléments mentionnés au 5° ; / (...). ».

13. D'une part et conformément aux exigences résultant du 7° du II de l'article R.122-5 du code de l'environnement, l'étude d'impact jointe à la demande de réalisation du parc photovoltaïque décrit les raisons pour lesquelles le site d'implantation du projet a été retenu parmi les partis envisagés. La société Photosol Développement pouvait, sans irrégularité, s'abstenir de présenter les solutions alternatives, dont il ressort des pièces du dossier qu'elle n'a jamais envisagé la réalisation.

14. D'autre part, il ressort de l'étude d'impact que la société pétitionnaire a fait procéder à une recherche et à une identification des zones humides présentes sur les parcelles d'assiette du projet, au vu de la méthode combinant des critères pédologiques et botaniques prévue par l'arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides en application des articles L. 214-7 et R. 211-108 du code de l'environnement, le site étant bordé de deux cours d'eau et d'étangs. Cette étude, qui a recensé les espèces végétales caractéristiques des milieux humides et a analysé les sondages du sol en une cinquantaine de points, a permis de délimiter deux vastes zones humides représentant 22 % de la zone d'implantation du projet. Par ailleurs, l'incidence de la pose de pieux dans le sol, dont il n'est pas soutenu qu'elle aurait pour effet d'imperméabiliser celui-ci ou qu'elle aurait une incidence significative sur le fonctionnement des zones humides, et des travaux préalables sur ces zones a été suffisamment précisée dans le mémoire en réponse à l'avis de l'autorité environnementale, s'agissant de parcelles en jachère après plusieurs années d'exploitation agricole et qui ne font pas l'objet d'une protection réglementaire. Par suite, l'étude d'impact est suffisante dans sa description des zones humides et dans celles des incidences du projet sur le milieu naturel.

15. Enfin, l'étude d'impact recense l'ensemble des espèces de faune présentes sur le site et bénéficiant d'une protection, alors que le projet est situé en partie dans la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type II « Varennes et Bas Livradois », à proximité de la ZNIEFF de type II « Lit majeur de l'Allier moyen » et de la zone de protection spéciale « Val d'Allier Saint-Yorre-Jaze ». Les recensements d'espèces protégées sur le site même du projet, à partir des campagnes d'enregistrement et d'observations notamment en période de reproduction, ont permis d'attester de la présence en plusieurs endroits du site de l'alouette lulu, espèce figurant sur les listes rouges nationale et régionale des espèces protégées. L'étude

mentionne qu'il s'agit de l'espèce patrimoniale la plus commune dans l'aire d'inventaire et la seule à se reproduire dans les parcelles agricoles. Les relevés effectués dans le cadre de cette étude font ainsi apparaître une présence de l'espèce en de nombreux points de l'emprise du projet, ce qui induit un impact « brut » fort, le projet altérant l'habitat de la moitié des couples recensés et pouvant conduire à la destruction d'individus et au dérangement de l'espèce. Cependant, l'étude relève un impact résiduel « négligeable » après la mise en œuvre de mesures d'évitement et de réduction de l'impact qui consistent à adapter aux enjeux écologiques l'emprise clôturée qui a été réduite d'une superficie de 13,52 hectares pour conserver des espaces destinés à accueillir l'espèce, à limiter les répercussions du chantier sur celle-ci par l'arrêt des travaux pendant la période de reproduction et de nidification et en une gestion des parcelles favorable à la reproduction de l'espèce après l'installation des panneaux. Dans ces conditions, l'étude d'impact n'a pas sous-estimé l'incidence résiduelle du projet sur l'alouette lulu, contrairement à ce qu'a estimé le préfet.

16. Il résulte de ce qui précède qu'aucun des motifs retenus par le préfet du Puy-de-Dôme pour s'opposer à la demande de permis de construire n'est fondé. Par suite, la société Photosol Développement est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté sa demande. Ce jugement doit, dès lors, être annulé ainsi que l'arrêté du 15 mars 2023.

Sur les conclusions à fin d'injonction, sous astreinte :

17. Compte tenu des motifs d'annulation retenus par le présent arrêt, il y a lieu d'enjoindre au préfet du Puy-de-Dôme de délivrer le permis de construire sollicité par la société Photosol Développement dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent arrêt, sans qu'il y ait lieu à ce stade d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais du litige :

18. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros à verser à la société Photosol Développement au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le jugement n° 2301039 du tribunal administratif de Clermont-Ferrand du 18 mars 2024 est annulé.

Article 2 : L'arrêté du préfet du Puy-de-Dôme du 15 mars 2023 est annulé.

Article 3 : Il est enjoint au préfet du Puy-de-Dôme de délivrer à la société Photosol Développement le permis de construire sollicité, dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent arrêt.

Article 4 : L'Etat versera à la société Photosol Développement la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié à la société 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 au préfet du Puy-de-Dôme.

Délibéré après l'audience du 13 février 2025, à laquelle siégeaient :
Mme Michel, présidente de chambre,
Mme Vinet, présidente-assesseure,
Mme Soubié, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 13 mars 2025.

La rapporteure,

La présidente,

A.-S. Soubié

C. Michel

La greffière,

F. Bossoutrot

La République mande et ordonne au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche en ce qui les 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,