

N° 2602210

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. et Mme [REDACTED] et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. David Bouju
Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 28 mai 2026

D

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 23 mars, 2 et 8 avril 2026, [REDACTED]

[REDACTED] représentés par Me Dermenghem (AARPI Géo Avocats), demandent au juge des référés :

1°) de suspendre, en application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative et de l'article L. 122-2 du code de l'environnement, l'exécution de l'arrêté [REDACTED] par lequel le préfet [REDACTED] a accordé à [REDACTED] un permis de construire une serre agrivoltaïque d'une puissance de 499.5 kWc sur un terrain situé [REDACTED] ;

2°) de mettre à la charge de l'État et de l'[REDACTED] la somme globale de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le recours en annulation a été introduit dans le délai de recours contentieux ;
- ils ont intérêt à agir : ils auront une visibilité directe sur l'ouvrage de 129 mètres de long, 76.80 mètres de large et 7.65 mètres de hauteur ; en particulier, les propriétés des consorts [REDACTED] sont situées à seulement 200 mètres, sans obstacle visuel jusqu'au site du projet ; les habitations de [REDACTED] sont situées à environ 400 mètres ; en outre, en augmentant encore les surfaces imperméabilisées dans un périmètre limité où sont déjà prévues trois autres serres agricoles, le projet va accroître significativement le débit de ruissellement des eaux pluviales et ainsi aggraver le risque d'inondations déjà particulièrement marqué dans le secteur où se multiplient les serres agricoles ;
- la condition tenant à l'urgence est présumée satisfaite ; en outre, les travaux ont débuté et sont irréversibles ; le projet aggrave le risque d'inondation et porte atteinte à la sécurité publique et à la préservation de l'environnement ; les serres agrivoltaïques sont autorisées pour

40 ans, durée pouvant être prolongée 10 ans ; elles reposent sur des fondations ; le risque d'inondation est aggravé ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué :

- l'arrêté litigieux a été signé par une autorité incompétente, faute de justification d'une délégation exécutoire ;
- il est entaché d'un vice de procédure au regard de l'irrégularité de la composition de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) qui a été consultée : trois membres n'étaient ni présents ni représentés ; la profession agricole était surreprésentée ;
- le dossier de demande de permis de construire est incomplet et insuffisant en ce que :

o au regard des articles R. 431-27 du code de l'urbanisme et L. 314-36 du code de l'énergie, le dossier ne précise pas et ne justifie pas des services que l'installation doit apporter directement à la parcelle agricole ; il se borne à indiquer que le projet permet « d'optimiser la production végétale » ; en outre, les potentielles difficultés rencontrées et l'impact du projet sur l'artificialisation des sols et l'aggravation du ruissellement des eaux ne sont pas évoquées ;

o la note technique prévue par le 4° de l'article R. 431-27 du code de l'urbanisme n'a pas été produite ; cette omission n'est pas compensée par les autres pièces du dossier ; ni le préfet, ni la CDPENAF n'ont été en mesure de s'assurer que la production agricole sera « significative » et assurera des revenus durables à l'exploitant agricole, conformément aux articles R. 314-114 à R. 314-117 du code de l'énergie ;

o l'étude préalable comprenant l'analyse de l'état initial de l'économie agricole du territoire concerné, telle prévue par l'article L. 112-1-3 du code rural et de la pêche maritime, n'a pas été produite ; la présence des trois autres serres voisines n'est pas même mentionnée au titre de l'état existant ;

o en méconnaissance des articles R. 431-8 et R. 431-9 du code de l'urbanisme, la notice et le plan de masse ne fournissent aucune indication sur les modalités d'accès au terrain, sur les créations de voies internes à la parcelle afin d'accéder à la serre et sur l'existence éventuelle d'aires de stationnement ;

o s'agissant de l'insertion du projet dans son environnement, le dossier (en particulier la notice, le plan de masse et les documents graphiques) ne mentionne pas la présence de trois serres multichapelles déjà autorisées aux alentours ;

o l'étude d'impact ou la décision de l'autorité chargée de l'examen au cas par cas dispensant le projet d'évaluation environnementale n'a pas été produite, contrairement à ce qu'exige l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme

- la procédure est irrégulière en ce qu'il n'a pas été procédé, en application du point 30 et du point 39 du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, à un examen au cas par cas pour déterminer la nécessité d'une évaluation environnementale ; le projet ne peut bénéficier de l'exonération prévue pour les installations de production d'électricité sur toiture ; il générera une emprise au sol supérieure à 10 000 m² ; en tout état de cause, un examen au cas par cas s'imposait en application du I. de l'article R. 122-2-1 du code de l'environnement, compte-tenu des effets cumulés sur l'environnement, en particulier concernant l'écoulement des eaux pluviales, qu'induit le projet en raison de son ampleur, de la proximité de trois autres serres multichapelles, de

- l'absence de bassin de rétention, et de la sensibilité environnementale du secteur particulièrement vulnérable aux risques d'inondations par remontée de nappe, soumis au risque de prolifération des algues vertes et situé à proximité d'une zone humide dans laquelle se déverseront les eaux pluviales collectées par la serre et chargées de micropolluants ; la suspension de l'arrêté litigieux doit être prononcée en application de l'article L. 122-2 du code de l'environnement ;
- le permis de construire a été obtenu par fraude, le pétitionnaire ayant sciemment dissimulé, dans le dossier de demande, l'existence de trois serres multichapelles situées dans les environs, et ce afin, d'une part, d'échapper à la règle d'examen au cas par cas, d'autre part, de tromper l'appréciation au regard des articles R. 111-2 et R. 111-27 du code de l'urbanisme ;
 - l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme est méconnu, le dossier ne fournissant aucune indication sur les modalités du raccordement au réseau électrique de la serre ;
 - l'article L. 111-28 du code de l'urbanisme est méconnu, la nécessité de l'installation pour une activité agricole significative n'étant pas établie ;
 - le permis de construire est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 111-5 du code de l'urbanisme, le dossier ne fournissant pas les indications relatives à l'aménagement d'un accès au terrain depuis la voie publique, aux voies internes permettant de relier l'entrée de la parcelle et la serre et l'existence éventuelle d'aire de stationnement des véhicules ; il ne permet pas de savoir comment les véhicules de lutte contre l'incendie peuvent utiliser la citerne d'eau située en bordure de la voie publique ;
 - l'article R. 111-8 et l'article 90 du règlement sanitaire départemental du Finistère sont méconnus en ce que les eaux pluviales s'écouleront directement dans les sols, sans traitement préalable et sans rétention dans un bassin approprié ; ces eaux, chargées en micropolluants, ont vocation à se déverser dans la zone humide présente à proximité ;
 - le permis de construire est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : le projet s'insère dans un secteur particulièrement impacté par les inondations, à proximité immédiate de trois vastes serres dont la présence est dissimulée par le dossier ; l'installation aura pour effet d'aggraver le phénomène d'artificialisation des terres agricoles et le ruissellement des eaux pluviales dans un périmètre restreint de 0.225 km², aucun bassin de rétention des eaux n'étant envisagé ;
 - le permis de construire est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 111-26 du code de l'urbanisme, en ce qu'il n'est assorti d'aucune prescription propre à préserver les préoccupations d'environnement définies aux articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de l'environnement, alors que l'installation envisagée génèrera un déversement d'eaux chargées en polluants dans le milieu naturel, en particulier vers un cours d'eau et une zone humide situés en contrebas, et qu'elle est manifestement contraire aux dispositions 3D-1, 3D-2 et 3D-3 du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).
 - le projet méconnaît l'article R. 111-17 du code de l'urbanisme en ce que la construction projetée ne jouxte que partiellement la limite parcellaire nord, avant de s'en éloigner sans respecter la distance minimale prévue par ces dispositions.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 3 et 8 avril 2026, le préfet [REDACTED] conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- les requérants n'ont pas intérêt à agir : ils n'ont pas la qualité de voisins immédiats, les plus proches étant situés à environ 200 mètres du projet ; ils n'établissent pas une atteinte aux conditions de jouissance de leur bien, notamment en termes de visibilité compte-tenu notamment des distances entre les habitations et le projet, de la visibilité limitée du projet depuis celles-ci ; à supposer même que la serre soit visible depuis les domiciles des requérants, le préjudice visuel est particulièrement limité compte-tenu de la hauteur limitée du projet et du caractère agricole des lieux où sont déjà présentes des installations de même nature ; en outre, l'allégation relative à l'aggravation du risque d'inondation n'est pas suffisamment établie ; si la commune est exposée à un risque d'inondation, celui-ci est inhérent au projet et résulte de la présence du fleuve [REDACTED], de phénomènes de remontée de nappes et de la survenance d'épisodes pluvieux de forte intensité ; il n'est pas démontré que la construction de serres agricoles aggraverait le risque ;

- l'urgence n'est pas caractérisée : la serre envisagée est, par nature, entièrement réversible et démontable ; il n'est pas établi que l'implantation de cette serre porterait atteinte à la sécurité publique et à la préservation de l'environnement ; les phénomènes d'inondations sont étrangers aux serres agricoles ; le projet litigieux, d'une superficie inférieure à un hectare, n'entraîne qu'une faible artificialisation des sols et est dispensé de déclaration au titre de la loi sur l'eau et de la mise en place d'un bassin de régulation ; des tranches drainantes permettront l'évacuation des eaux pluviales ; le risque allégué de pollution par des particules n'est qu'indirect et purement hypothétique ; enfin, ce projet agrivoltaïque répond aux enjeux actuels liés à la transition énergétique, à l'adaptation au changement climatique, au développement durable et à la sécurité alimentaire ;

- aucun des moyens invoqués n'est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité des décisions attaquées :

- le signataire de l'arrêté litigieux a bénéficié d'une délégation régulièrement publiée ;
- la CDPENAF, qui s'est réunie le 19 juin 2025, était composée conformément aux arrêtés préfectoraux des 7 juin 2021 et 8 février 2024 ; les règles de quorum ont été respectées ;
- le dossier de demande de permis de construire était suffisant :

- o le dossier agricole, intégré au dossier de demande de permis de construire, mentionne trois des quatre services prévus par l'article L. 314-36 du code de l'énergie, à savoir l'amélioration du potentiel et de l'impact agronomiques, l'adaptation au changement climatique, la protection contre les aléas ; ils ont été explicités dans le document technique de présentation soumis à la CDPENAF ; cette commission a estimé que l'installation envisagée répondait aux critères d'une installation agrivoltaïque ; le projet n'induit aucun transfert d'impact ou atteinte à d'autres services mentionnés à l'article L. 314-36 du code de l'énergie ;
- o l'absence de la note technique prévue par le 4° de l'article R. 431-27 du code de l'urbanisme n'a pas été de nature à fausser l'appréciation du service instructeur : le pétitionnaire a apporté des précisions devant la CDPENAF qui a tenu compte des caractéristiques techniques de l'installation photovoltaïque et a préconisé un contrôle préalable à la mise en service puis des contrôles tous les trois ans ; ces contrôles permettront d'apprécier l'évolution de la production agricole et de s'assurer du rendement et de l'amélioration de la production agricole ;
- o l'étude préalable agricole prévue par les articles L. 112-13 et D. 112-1-19 du code rural et de la pêche maritime ne figure pas au nombre des pièces exigibles dans le dossier de demande de permis de construire ; en tout état de cause, l'absence de cette étude n'a pas faussé l'appréciation du service instructeur compte-tenu de l'avis de la CDPENAF ;

- o le dossier permet d'appréhender les modalités d'accès au projet ; il n'implique la création d'aucune voie interne et d'aucune place de stationnement ;
- o l'absence d'indication relative à la présence d'autres serres multichapelles dans les environs n'a pas faussé les appréciations de la CDPENAF et de l'autorité administrative : les précédents projets de serres, auxquels a participé M. [REDACTED] ont été soumis à la CDPENAF ; l'intégration paysagère du projet est moins problématique dans un contexte déjà marqué par la présence de trois serres de dimensions supérieures ;
- le projet n'avait pas à faire l'objet d'un examen au cas par cas pour déterminer la nécessité d'une étude d'impact : le projet doit être regardé comme prévoyant une installation photovoltaïque sur la toiture que constitue le film plastique recouvrant les serres, de sorte qu'il échappe aux prescriptions de la rubrique 30 du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement ; l'article R. 122-2-1 du même code ne trouve à s'appliquer qu'aux projets situés en deçà des seuils fixés à l'annexe de l'article R. 122-2 de code, ce qui n'est pas le cas en l'espèce puisque le projet prévoit une installation d'une puissance supérieure au seuil de 300 kWc prévu par la rubrique 30 de cet annexe ; en outre, l'examen au cas par cas n'était pas davantage exigé au titre de la rubrique 39 du même tableau ; en effet, il n'y a pas lieu de tenir compte, pour déterminer l'emprise au sol du projet, de la citerne d'eau de 120 m³ qui ne constitue pas une construction au sens de l'article R. 420-1 du code de l'urbanisme, qui n'est pas soumise à autorisation au titre du code de l'urbanisme et dont la superficie n'a pas été indiquée dans le dossier de demande de permis de construire ; au regard des superficies de la serre (9 907 m²) et de l'armoire technique (2 m²), le seuil de 10 000 m² d'emprise au sol n'est pas atteint ; en toute hypothèse, les trois précédents projets de serres ont été dispensés d'étude d'impact après examen au cas par cas ;
- aucune intention frauduleuse n'est caractérisée : l'absence de mention des trois autres projets de serres résulte de la constitution du dossier à partir de photographies issues d'outils de visualisation en ligne qui n'étaient pas actualisés ; en outre, le pétitionnaire n'avait aucun intérêt à dissimuler des projets qui avaient été autorisés quelques mois ou quelques années plus tôt dans le même secteur ; au surplus, aucune étude d'impact n'était nécessaire et aucun lien n'est établi entre le risque d'inondation et la présence de serres agricoles ;
- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme est inopérant, ces dispositions n'étant pas applicables aux ouvrages de production d'électricité ;
- l'article L. 111-28 du code de l'environnement n'est pas méconnu, en ce que le projet répond à une nécessité liée à l'exercice d'une activité agricole significative : l'activité maraîchère préexistante est maintenue sur plus de 90 % de la surface de la parcelle concernée ; l'installation doit favoriser la production agricole ;
- l'article R. 111-5 du code de l'urbanisme n'est pas méconnu ;
- l'article R. 111-8 du code de l'urbanisme n'est pas méconnu : le dispositif d'évacuation des eaux pluviales par la création de tranchées drainantes permettant leur infiltration est conforme aux orientations du SDAGE Loire Bretagne et à l'article R. 214-1 du code de l'environnement ; en outre, le risque allégué de contamination par des micropolluants n'est pas établi ; l'évacuation des eaux pluviales par infiltration permet d'éviter leur ruissellement et leur rejet dans les cours d'eau environnants ;

- l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme n'est pas méconnu : si le territoire environnant est soumis à risque d'inondation, sans pour autant être concerné par un plan de prévention des risques naturels ni répertorié dans l'atlas des zones inondables, aucun lien n'est établi entre ce risque d'inondation et la présence de serres agricoles ;
- l'article R. 111-26 du code de l'urbanisme n'est pas méconnu : le risque allégué de contamination par des micropolluants n'est pas établi ; le projet entraîne une artificialisation limitée des sols et prévoit l'évacuation des eaux pluviales par infiltration au moyen de tranchées drainantes ; l'insuffisance du dispositif n'est pas établie ;
- l'article R. 111-17 du code de l'urbanisme n'est pas méconnu : l'exigence de « contiguïté » qu'il pose peut n'être que partielle ; or, la serre envisagée jouxte en un côté la limite parcellaire au nord.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 avril 2026, [REDACTED] conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 500 euros soit mise à la charge des requérants sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête n'est pas recevable en raison du défaut d'intérêt à agir des requérants : ils ne sont pas voisins immédiats, les plus proches étant situés à plus de 160 mètres du projet ; le projet ne porte pas atteinte aux conditions dans lesquelles Mme [REDACTED] occupent leur bien situé à plus de 400 mètres ; [REDACTED], situés à environ 200 mètres, ne disposent pas de vue directe sur le projet ; celui-ci n'aura pas d'impact visuel significatif compte-tenu de sa hauteur limitée à 7.65 mètres et de l'environnement agricole dans lequel il s'insère où d'autres serres sont déjà présentes ; en outre, rien ne permet d'établir un lien entre la présence de serre et les inondations survenues ces dernières années, le phénomène, dû à des remontées de nappes, étant préexistant ; de plus, le projet a été étudié pour que les ruissellements d'eau pluviale soit récoltée par un bassin de rétention de grande dimension, commun à une autre serre, qui a fait l'objet d'une déclaration au titre de la loi sur l'eau ; l'écoulement des eaux se fait dans une direction opposée à celles des domiciles des requérants ;

- l'urgence n'est pas caractérisée : l'installation agrivoltaïque est par nature réversible et la serre est entièrement démontable ; il n'est pas établi que le projet risque d'aggraver le risque d'inondation dans le secteur ;

- aucun des moyens invoqués par les requérants n'est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité des décisions attaquées :

- la compétence du signataire de l'arrêté est justifiée ;
- la CDPENAF était régulièrement composée ;
- le dossier de demande de permis de construire était suffisant :

o la notice descriptive et la notice complémentaire sur le volet agricole font état des éléments techniques justifiant que l'installation fournit au moins l'un des services mentionnés aux 1° à 4° du II de l'article L. 314-36 du code de l'énergie, en l'occurrence l'amélioration du potentiel et de l'impact agronomiques, l'adaptation au changement climatique, et la protection contre les aléas ; un document complémentaire a servi de support à l'audition devant la CDPENAF ; le dossier mentionne également le caractère réversible du projet et la mise en œuvre de tranchées drainantes ;

- o il est manifeste que la pose de panneaux voltaïques a vocation à servir l'activité agricole qui restera l'activité principale, ce qui a été confirmé devant la CDPENAF ;
- o l'étude préalable agricole ne figure pas au nombre des pièces devant être jointes au dossier de demande de permis de construire au titre de l'article R. 431-27 du code de l'urbanisme ;
- o la notice descriptive précise les modalités d'accès au terrain ;
- o l'omission quant à la présence d'autres serres aux alentours n'a pas faussé l'appréciation des services instructeurs ;
- le projet n'avait pas à faire l'objet d'un examen au cas par cas au titre de la rubrique n° 30 du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, laquelle exclut expressément les installations photovoltaïques sur toiture ; il ne relève pas davantage de la rubrique n° 39 du même tableau dès lors que le projet génère une emprise au sol inférieure à 10 000 m² ; en effet, le projet de serre génère une emprise de 9 907.20 m², le transformateur électrique n'est pas situé sur le terrain d'assiette, l'armoire électrique présente une emprise au sol de 2 m² et le citerne incendie n'excèdera pas 90 m² d'emprise au sol ; en outre, la « clause filet » prévue par l'article R. 122-2-1 du même code ne trouve pas à s'appliquer aux cas de dérogations prévues par l'article R. 122-2 de ce code et son annexe ;
- la circonstance que le dossier de demande de permis de construire ne mentionne pas les serres déjà autorisées aux alentours ne constitue pas une manœuvre frauduleuse mais résulte de l'absence de mise à jour des sites Internet fournissant les vues aériennes et images satellites ; la société pétitionnaire n'avait nullement l'intention de tromper l'autorité préfectorale, le maire et la CDPENAF qui avaient connaissance des projets antérieurs déjà autorisés ; elle n'a cherché à contourner aucune règle ;
- aucune intervention portant sur les réseaux publics n'est nécessaire au projet ;
- l'installation de la serre correspond à l'exercice effectif d'une activité agricole, conformément à ce qu'exige l'article L. 111-28 du code de l'urbanisme ;
- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 111-5 du code de l'urbanisme manque en fait ;
- l'article R. 111-8 du code de l'urbanisme n'est pas méconnu : il est prévu des tranchées drainantes pour garantir l'infiltration des eaux pluviales ; de plus, une déclaration au titre de la loi sur l'eau a été déposée concernant un bassin de collecte des eaux pluviales de 5 885 m³ situé entre les deux serres ; le risque de pollution allégué n'est pas établi ;
- aucune erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme n'a été commise, le risque allégué d'aggraver le phénomène d'inondation n'étant pas établi ;
- le projet ne génère pas de pollution ; l'article R. 111-26 du code de l'urbanisme n'a pas été méconnu ;
- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 111-17 du code de l'urbanisme est inopérant en ce que la serre n'est pas un bâtiment au sens de ces dispositions ; en outre, le moyen manque en fait en ce que les parcelles en cause font partie de la même unité foncière, la parcelle cadastrée B 21 appartenant à [REDACTED] gérant de la société pétitionnaire.

Vu :

- la requête au fond enregistrée sous le n° 2506585 ;
- les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de l'environnement ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'énergie ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. Bouju, premier conseiller, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Bouju ;
- les observations de Me Dermenghem, représentant les requérants, qui conclut aux mêmes fins que précédemment en abandonnant le moyen tiré de l'incompétence du signataire de l'arrêté litigieux et en reprenant les autres moyens qu'il développe, en insistant notamment sur les points suivants :
 - les requérants les plus proches auront une vue dégagée sur la serre litigieuse ; les phénomènes d'inondations sont récurrents dans le secteur et les réseaux et fossés sont saturés en cas de pluies abondantes ;
 - la réversibilité des installations photovoltaïques ne saurait renverser la présomption d'urgence ; le projet nécessite des fondations ;
 - lors de la CDPENAF, 3 membres étaient absents et la profession agricole était surreprésentée ;
 - le dossier de demande de permis de construire était manifestement incomplet au regard des règles propres à l'agrivoltaïsme destinés à éviter les projets alibis ;
 - les autres serres déjà autorisées ont été sciemment dissimulées, ce qui constitue une fraude destinée à se soustraire à l'évaluation environnementale nécessaire au regard des incidences cumulées des projets, à tromper le service instructeur quant à l'insertion paysagère du projet et aux risques qu'il génère ;
 - l'examen au cas par cas s'imposait au regard des rubriques 30 et 39 ou de la clause filet ;
 - les insuffisances du dossier de demande ne permettent pas de justifier de la nécessité du projet au regard de l'activité agricole, comme l'exige l'article L. 111-28 du code de l'urbanisme ;
 - la serre constitue un bâtiment qui ne respecte pas les règles d'implantation prévues par l'article R. 111-17 du code de l'urbanisme ; les parcelles concernées appartiennent à deux propriétaires distincts ;
- les observations de Me [REDACTED], qui conclut aux mêmes fins que précédemment par les mêmes arguments qu'elle reprend, en précisant notamment que :
 - la serre ne sera visible que par les consorts [REDACTED] qui sont éloignés de plus de 200 mètres ; elle est située dans un secteur agricole ;
 - les phénomènes d'inondations sont anciens et indépendants des serres agricoles ; chaque installation prévoit un dispositif de gestion des eaux pluviales ; en l'occurrence, un dossier de déclaration au titre de la loi sur l'eau a été enregistré en février 2025 qui prévoit un bassin de rétention commun à la serre litigieuse et à la serre déjà autorisée en 2023 ; ce bassin existe déjà et est dimensionné pour

les deux serres ; en outre, l'ampleur du projet est modeste et des tranchées sont prévues ;

- il s'agit d'une structure légère et démontable en cas d'annulation du permis de construire ; seuls des plots de béton seront ancrés dans le sol ;
- il s'agit d'une serre à vocation agricole qui répond à la réglementation relative à l'agrivoltaïsme, ce qui ressort du dossier de demande de permis de construire et des précisions apportées devant la CDPENAF qui a émis un avis favorable ;
- la présence d'autres serres aux alentours est sans incidence sur l'appréciation du service instructeur ; la CDPENAF en connaissait l'existence ;
- les autres serres ont été dispensées d'étude d'impact après examen au cas par cas ; il en sera de même pour la serre litigieuse ; s'agissant de la réserve incendie mentionnée dans le dossier, il est peu probable qu'elle soit mise en œuvre compte-tenu de la présence d'un bassin à proximité ;
- les parcelles constituent une unité foncière unique pour l'application de l'article R. 111-17 du code de l'urbanisme ; la serre n'est pas un bâtiment au sens de ces dispositions.

Le [REDACTED] n'était ni présent ni représenté.

La clôture d'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* ». L'article L. 122-2 du code de l'environnement dispose, quant à lui, que : « *Si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet visé au I de l'article L. 122-1 est fondée sur l'absence d'étude d'impact, le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence est constatée* ».

2. [REDACTED] a déposé, le 23 mai 2025, une demande de permis de construire pour l'implantation d'« une serre multichapelle photovoltaïque innovante » sur un terrain [REDACTED]. Le projet prévoit un ensemble de 129 mètres de longueur pour 76.80 mètres de largeur et 7.65 mètres de hauteur, comportant 8 travées en ossature métallique, surmontées d'une toiture en voûte gothique supportant un film plastique diffusant simple peau. Deux rangées de panneaux photovoltaïques doivent être installées sur le versant ouest des cinq travées les plus à l'ouest de la parcelle, pour une production d'électricité estimée à 499,5 kWc. Par un arrêté du 29 juillet 2025, le préfet [REDACTED] a accordé le permis de construire sollicité. [REDACTED] ont saisi le tribunal pour demander l'annulation de cet arrêté portant permis de construire. Dans l'attente du jugement au fond, ils demandent au juge des référés d'en suspendre l'exécution.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

1. Aux termes de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme : « Une personne autre que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le présent code que si la construction, l'aménagement ou le projet autorisé sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation (...) ». Il résulte de ces dispositions qu'il appartient, en particulier, à tout requérant qui saisit le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'une autorisation d'urbanisme de préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, en faisant état de tous éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien. Il appartient au défendeur, s'il entend contester l'intérêt à agir du requérant, d'apporter tous éléments de nature à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de réalité. Le juge de l'excès de pouvoir apprécie la recevabilité de la requête au vu des éléments ainsi versés au dossier par les parties, en écartant le cas échéant les allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées mais sans pour autant exiger de l'auteur du recours qu'il apporte la preuve du caractère certain des atteintes qu'il invoque au soutien de la recevabilité de celui-ci. Eu égard à sa situation particulière, le voisin immédiat justifie, en principe, d'un intérêt à agir lorsqu'il fait état devant le juge, qui statue au vu de l'ensemble des pièces du dossier, d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction.

2. Il résulte de l'instruction que la commune de [REDACTED] est particulièrement exposée au risque d'inondation en cas d'épisodes pluvieux importants, compte-tenu de sa localisation en bordure [REDACTED] et de la sensibilité particulière du territoire aux remontées de nappes et qu'elle a fait l'objet, à six reprises depuis 1993, de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle en raison d'inondations, en dernier lieu pour des épisodes qui se sont produits en septembre 2025 et janvier 2026. Le secteur situé aux alentours du projet, et notamment les propriétés de certains requérants, a en particulier été touché par des inondations en 2024 et 2025. Préalablement à l'arrêté litigieux, trois autres projets de serres agricoles ont été autorisés depuis 2020 dans le même secteur qui s'étend sur un périmètre d'environ 0.225 km². La mise en place de serres agricoles multichapelles, comme celle prévue par le projet litigieux, s'accompagne d'une imperméabilisation des sols qui est susceptible d'entraîner une augmentation significative du volume de ruissellement des eaux pluviales. Si le risque d'inondation est inhérent à la présence de serres agricoles, elles apparaissent néanmoins susceptibles de majorer ce risque ou d'en aggraver les conséquences. Compte-tenu de la dimension significative de la serre litigieuse qui, en outre, d'après le dossier de demande de permis de construire, n'apparaît reliée à aucun dispositif de rétention des eaux pluviales mais doit seulement faire l'objet de tranchées drainantes destinées à l'évacuation des eaux par infiltration, la majoration du risque d'inondation qu'elle apparaît susceptible d'entraîner est de nature à affecter les conditions d'occupation et de jouissance des biens qu'occupent les requérants qui sont domiciliés aux alentours, à quelques centaines de mètres du projet. En outre, le projet litigieux sera particulièrement visible depuis les habitations de [REDACTED] et de [REDACTED], situées à environ 200 mètres, aucun obstacle ne s'élevant entre leurs habitations et le projet. Par suite, les requérants justifient d'un intérêt suffisant pour contester le permis de construire attaqué et la fin de non-recevoir soulevée en défense tirée du défaut d'intérêt à agir des requérants doit être écartée.

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 122-2 du code de l'environnement :

3. Aux termes du 1° du I de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, constitue un projet « *la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol* ». Aux termes du II de ce même article : « *Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas. (...)* ». Le III de cet article L. 122-1 précise que : « *L'évaluation environnementale est un processus constitué de l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, dénommé ci-après " étude d'impact ", de la réalisation des consultations prévues à la présente section, ainsi que de l'examen, par l'autorité compétente pour autoriser le projet, de l'ensemble des informations présentées dans l'étude d'impact et reçues dans le cadre des consultations effectuées et du maître d'ouvrage. / (...) Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité. »*. Aux termes de l'article R. 122-2 du même code : « *I. – Les projets relevant d'une ou plusieurs rubriques énumérées dans le tableau annexé au présent article font l'objet d'une évaluation environnementale, de façon systématique ou après un examen au cas par cas, en application du II de l'article L. 122-1, en fonction des critères et des seuils précisés dans ce tableau (...)* » Aux termes de l'article R. 122-2-1 de ce code : « *I.- L'autorité compétente soumet à l'examen au cas par cas prévu au IV de l'article L. 122-1 tout projet, y compris de modification ou d'extension, situé en deçà des seuils fixés à l'annexe de l'article R. 122-2 et dont elle est la première saisie, que ce soit dans le cadre d'une procédure d'autorisation ou d'une déclaration, lorsque ce projet lui apparaît susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine au regard des critères énumérés à l'annexe de l'article R. 122-3-1 (...)* ».

4. D'une part, la rubrique 30 du tableau annexé à cet article R. 122-2 du code de l'environnement prévoit qu'« *hormis celles sur toitures, ainsi que celles sur ombrières situées sur des aires de stationnement* », les projets d'installations photovoltaïques de production d'électricité sont soumis à évaluation environnementale lorsque leur puissance est égale ou supérieure à 1 MWc, et à examen au cas par cas lorsque leur puissance est supérieure à 300 kWc.

5. Si le projet prévoit une production d'électricité estimée à 499,5 kWc, les panneaux photovoltaïques prévus par le projet litigieux doivent être installés sur la toiture des travées de la serre, constituée de voûtes gothiques supportant un film plastique diffusant. Une telle installation est ainsi exclue de la rubrique 30 du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, et ne relève pas davantage de l'application du I. de l'article R. 122-2-1 du code de l'environnement qui concerne les projets situés en-deçà des seuils fixés par les rubriques de ce tableau.

6. D'autre part, la rubrique 39 a) du même tableau prévoit que sont soumises à examen au cas par cas les « *travaux et constructions qui créent (...) une emprise au sol au sens de l'article R. 420-1 du même code supérieure ou égale à 10 000 m²* ».

7. Il résulte de l'instruction que le projet prévoit l'installation d'une serre agricole d'une superficie de 9 907,20 m², ainsi que l'installation d'une armoire technique de 2 m² et d'un dispositif de lutte contre l'incendie constitué d'une citerne souple d'un volume 120 m³. Les requérants font valoir, au regard des dimensions des citernes souples habituellement commercialisées, que la superficie d'une telle citerne souple excédera nécessairement 100 m², ce

qui n'est pas sérieusement remis en cause en défense. Alors que les travaux et constructions autorisés par le permis de construire litigieux créent ainsi une emprise au sol supérieure à 10 000 m², il est constant que le projet n'a pas fait l'objet de l'examen au cas par cas prévu par les dispositions précitées. Par suite, et sans que le préfet et la pétitionnaire puissent utilement se prévaloir de la circonstance selon laquelle d'autres projets de serres agricoles antérieurement autorisés ont bénéficié d'une dispense d'évaluation environnementale après examen au cas par cas, le moyen tiré de l'absence d'examen au cas par cas est propre, en l'état de l'instruction, à créer un doute sérieux quant à la légalité du permis de construire litigieux. Il y a donc lieu de faire droit à la demande de suspension de l'exécution de permis de construire en application de l'article L. 122-2 du code de l'environnement.

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

En ce qui concerne l'urgence :

8. Aux termes de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme : « *Un recours dirigé contre une décision de non-opposition à déclaration préalable ou contre un permis de construire, d'aménager ou de démolir ne peut être assorti d'une requête en référé suspension que jusqu'à l'expiration du délai fixé pour la cristallisation des moyens soulevés devant le juge saisi en premier ressort. / La condition d'urgence prévue à l'article L. 521-1 du code de justice administrative est présumée satisfaite* ».

9. L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. La construction d'un bâtiment autorisée par un permis de construire présente un caractère difficilement réversible et, par suite, lorsque la suspension d'un permis de construire est demandée sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la condition d'urgence est en principe satisfaite ainsi que le prévoit l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme. Il ne peut en aller autrement que dans le cas où le pétitionnaire ou l'autorité qui a délivré le permis justifie de circonstances particulières. Il appartient alors au juge des référés de procéder à une appréciation globale de l'ensemble des circonstances de l'espèce qui lui est soumise.

10. Le recours dirigé contre l'arrêté en litige ayant été assorti d'une requête en référé suspension déposée avant l'expiration du délai fixé pour la cristallisation des moyens soulevés devant le tribunal, la condition d'urgence est présumée satisfaite. En outre, il résulte de l'instruction que les travaux ont commencé. Compte-tenu de l'ampleur du projet et des aménagements qu'il nécessite, il ne saurait être regardé, contrairement à ce qui est soutenu en défense, comme aisément démontable. La circonstance selon laquelle l'article L. 314-16 du code de l'énergie dispose qu'une installation ne peut être considérée comme agrivoltaïque si elle n'est pas réversible, n'est pas susceptible de renverser cette présomption, l'article R. 111-62 du code de l'urbanisme prévoyant qu'une telle installation peut être autorisée pour une durée maximale de quarante ans, susceptible d'être prorogée pour dix ans. Enfin, les circonstances selon lesquelles les inondations qu'a connu le territoire de la commune sont étrangers aux serres agricoles et le projet répond aux enjeux actuels de transition énergétique, d'adaptation au changement climatique, de développement durable et de sécurité alimentaire ne sont pas davantage suffisantes pour renverser la présomption d'urgence. Par suite, la condition d'urgence doit être regardée comme satisfaite.

En ce qui concerne le doute sérieux quant à la légalité :

11. En premier lieu, le moyen tiré du caractère insuffisant du dossier de demande de permis de construire, en particulier en l'absence des notes techniques exigées par les 2° et 4° du III de l'article R. 431-27 du code de l'urbanisme et en l'absence de l'étude d'impact ou de la décision de l'autorité chargée de l'examen au cas par cas dispensant le projet d'étude d'impact exigée par le a) de l'article R. 431-16 du même code, est propre, en l'état de l'instruction à créer un doute sérieux quant à la légalité du permis de construire contesté.

12. En deuxième lieu, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 111-17 du code de l'urbanisme est propre, en l'état de l'instruction, à créer un doute sérieux quant à la légalité du permis de construire contesté.

13. En troisième lieu, compte-tenu de ce qui a été dit au point 2 de la présente ordonnance, en particulier de la sensibilité du secteur à des phénomènes récurrents d'inondation et de l'augmentation du volume de ruissellement des eaux pluviales qu'entraînera le projet qui, selon le dossier de demande de permis de construire, ne prévoit l'aménagement que de tranchées drainantes, sans être relié à aucun dispositif de rétention adapté, le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme est propre, en l'état de l'instruction, à créer un doute sérieux quant à la légalité du permis de construire contesté.

14. En dernier lieu, pour l'application des dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, les autres moyens de la requête ne sont pas, en l'état de l'instruction, de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué.

15. Il résulte de tout ce qui précède que les conditions posées par les articles L. 122-2 du code de l'environnement et L. 521-1 du code de justice administrative sont réunies. Par suite, il y a lieu de suspendre l'exécution du permis de construire contesté.

Sur les frais liés au litige :

16. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de laisser à la charge de chaque partie les frais d'instance exposés et non compris dans les dépens.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté du 29 juillet 2025 par lequel le préfet [REDACTED] a accordé à [REDACTED] un permis de construire portant sur une serre agrivoltaïque est suspendue.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Les conclusions présentées par [REDACTED] sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à [REDACTED]

Fait à Rennes, le 28 mai 2026.

Le juge des référés,

La greffière,

Signé

Signé

D. Bouju

E. Douillard

La République mande et ordonne au préfet du Finistère en ce qui le 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.