

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MARSEILLE**

N° 1307875

CHAMBRE D'AGRICULTURE DES
BOUCHES DU RHONE

Mme Sylvie Bader-Koza
Rapporteur

Mme Frédérique Simon
Rapporteur public

Audience du 18 juin 2015
Lecture du 2 juillet 2015

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Marseille

(2ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée au greffe du Tribunal administratif de Marseille le 9 décembre 2013 et par un mémoire complémentaire du 16 mars 2015, la Chambre d'agriculture des Bouches du Rhône, représentée par Me Dumolié, demande au Tribunal :

1°) d'annuler la délibération en date du 13 juin 2013 par laquelle le conseil municipal de Lançon Provence a déclaré d'intérêt général le projet de centrale photovoltaïque sur le site de Font de Leu et approuvé la mise en compatibilité de son plan d'occupation des sols, ensemble la décision de rejet de son recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Lançon Provence la somme de 2 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La Chambre d'agriculture des Bouches du Rhône soutient que :

- la délibération méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-23 du code général des collectivités territoriales ;
- les dispositions de l'article L. 123-14 du code de l'urbanisme ont été méconnues ; que les conditions de la déclaration de projet telles que définies par l'article L. 126-1 du code de l'environnement ne sont pas remplies ;
- la déclaration de projet et la mise en compatibilité du plan d'occupation des sols sont illégales en ce qu'elles sont radicalement incompatibles avec les dispositions du SCOT Agglopoles Provence applicables ;

- les dispositions de l'article L. 414-4 du code de l'environnement ont été méconnues ;
- les dispositions de l'article R. 122-5 du code de l'environnement ont été méconnues ;
que l'étude d'impact est insuffisante.

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 février 2015, la commune de Lançon Provence conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de la requérante d'une somme de 2500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune soutient que :

- la requête est irrecevable ;
- les moyens ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- 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 Bader-Koza ;
- les conclusions de Mme Simon, rapporteur public ;
- les observations de Me Besson, substituant Me Debeaurain, pour la Chambre d'agriculture des Bouches du Rhône et de Me Hequet, substituant Me Guin, pour la commune de Lançon Provence.

1. Considérant que par une délibération en date du 13 juin 2013, le conseil municipal de la commune de Lançon Provence a déclaré d'intérêt général le projet de centrale photovoltaïque sur le site de Font de Leu et a approuvé la mise en compatibilité de son plan d'occupation des sols ; que par la présente requête, la Chambre d'agriculture des Bouches du Rhône demande au tribunal d'annuler cette délibération, ensemble la décision de rejet de son recours gracieux ;

Sur la recevabilité de l'action engagée par la chambre d'agriculture des Bouches du Rhône :

2. Considérant que par une délibération en date du 18 mars 2014, l'organe délibérant de la Chambre d'agriculture des Bouches du Rhône a régularisé l'action engagée par son président devant le tribunal de céans le 9 décembre 2013 ; que ce recours contentieux, devant être regardé

comme formé par le président de la chambre d'agriculture régulièrement habilité à ester en justice par l'organe délibérant, a lui-même régularisé le recours gracieux formé le 9 août 2013 par le président précité ; que ce recours gracieux a ainsi prorogé le délai de recours contentieux qui n'était pas expiré à la date d'enregistrement de la présente requête ; que par suite, la fin de non recevoir opposée en défense par la commune de Lançon Provence doit être écartée ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

Sur le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 123-14 du code de l'urbanisme :

3. Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article L. 123-19 du code de l'urbanisme dans sa rédaction en vigueur : « *Les plans d'occupation des sols approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 précitée ont les mêmes effets que les plans locaux d'urbanisme. (...) Ils peuvent faire l'objet : (...) b) D'une mise en compatibilité selon les modalités définies par les articles L. 123-14 et L. 123-14-2.* » ; qu'aux termes de l'article L. 123-14 précité : « *Lorsque la réalisation d'un projet public ou privé de travaux, de construction ou d'opération d'aménagement, présentant un caractère d'utilité publique ou d'intérêt général, nécessite une mise en compatibilité d'un plan local d'urbanisme, ce projet peut faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique ou, si une déclaration d'utilité publique n'est pas requise, d'une déclaration de projet. Dans ce cas, l'enquête publique porte à la fois sur l'utilité publique ou l'intérêt général du projet et sur la mise en compatibilité du plan qui en est la conséquence. La déclaration d'utilité publique ou la déclaration de projet d'une opération qui n'est pas compatible avec les dispositions d'un plan local d'urbanisme ne peut intervenir qu'au terme de la procédure prévue par l'article L. 123-14-2.* ».

4. Considérant qu'il appartient à l'autorité compétente d'établir, de manière précise et circonstanciée, sous l'entier contrôle du juge, l'intérêt général qui s'attache à la réalisation du projet de travaux, de construction ou de l'opération d'aménagement au regard notamment des objectifs économiques, sociaux et urbanistiques poursuivis ;

5. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la déclaration de projet porte sur la création d'une ferme photovoltaïque de 12 MW sur les terres du Domaine de Calissanne, appartenant à la SCA La Durançole, situé au Sud du territoire communal ; que le changement de zonage nécessaire pour permettre la réalisation de ce projet a pour effet de placer en zone NDe 37,38 hectares précédemment classés en zone NC du plan d'occupation des sols ; que selon le porteur du projet, la société EDF Energies Nouvelles pour le compte de la SAS Centrale PV de Font de Leu, les avantages du projet reposent sur un soutien fort de la commune, un ensoleillement maximal, une morphologie du terrain plane adaptée au projet offrant une importante superficie, des voies d'accès et une absence de conflit d'usage avec l'activité agricole ; qu'il est également fait état de la pérennisation de 30 emplois au sein du Domaine de Calissanne, soit 22 permanents et 8 saisonniers, qui seraient appelés à disparaître compte tenu des cours des productions viticoles en l'absence d'un tel projet ;

6. Considérant toutefois que si le projet de centrale photovoltaïque s'inscrit incontestablement dans une démarche politique, au niveau national comme local, prônant les énergies renouvelables et non fossiles, il est constant que le porteur du projet, tout comme la commune de Lançon Provence, n'ont procédé à l'étude d'aucun autre site permettant d'accueillir le projet, davantage conforme aux objectifs nationaux visant à favoriser l'implantation de tels centrales photovoltaïques dans des sites déjà anthropisés, tels que d'anciennes carrières ou des sites industriels afin d'éviter la consommation d'espaces présentant un intérêt agricole tel que le site du Domaine de Calissanne, situé au sein d'une vaste plaine agricole, considérée

précédemment comme « un espace agricole de production spécialisée » à préserver par la DTA des Bouches du Rhône et désormais cartographiée en « zone agricole » du SCOT Aggloprovenche approuvé le 15 avril 2013 ; qu'il ressort également des pièces du dossier que le site retenu est situé au sein de la Zone de Protection Spéciale « Garrigues de Lançon et chaînes alentour » dont les principaux objectifs de conservation concernent l'Aigle de Bonelli, dont un couple niche à proximité du terrain d'assiette qu'il utilise comme réservoir de chasse, et l'Outarde Canepetière, espèce également présente sur le site ; que d'ailleurs, outre l'avis défavorable émis par la Chambre d'agriculture le 5 octobre 2012, l'Autorité environnementale a émis, dans son avis du 24 janvier 2013, de très nombreuses réserves à ce projet en relevant principalement une absence de justification du choix du site au regard d'autres sites potentiellement éligibles, une incompatibilité avec la DTA des Bouches du Rhône et une évaluation environnementale insuffisante au regard notamment des effets du projet sur l'Aigle de Bonelli et l'Outarde Canepetière ; qu'enfin, si le commissaire enquêteur a émis un avis favorable au projet, celui-ci était assorti de réserves fermes qui n'ont pas été levées s'agissant du choix du site, de la compatibilité avec la DTA, de la pérennisation des emplois du Domaine de Calissanne et des mesures prises pour assurer la sauvegarde de l'Outarde Canepetière ; que dans ces conditions, un tel projet ne présente pas un intérêt général suffisant justifiant l'emploi de la procédure prévue à l'article L. 123-14 du code de l'urbanisme ;

Sur le moyen tiré de l'incompatibilité du plan d'occupation des sols résultant de la mise en compatibilité avec le SCOT Aggloprovenche :

7. Considérant qu'en application des dispositions de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, les plans d'occupation des sols doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale approuvés ; qu'un projet ne peut légalement être déclaré d'utilité publique si la modification du document d'urbanisme nécessaire pour sa réalisation a pour effet de rendre ce document incompatible avec le SCOT ;

8. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la commune de Lançon Provence est couverte par le schéma de cohérence territoriale Aggloprovenche, approuvé le 15 avril 2013 ; qu'il résulte du document d'orientations générales de ce schéma que la préservation des zones agricoles est au nombre desdites orientations ; que ce document prescrit également qu'en dehors des sites de développement identifiés au SCOT, l'ensemble des zones agricoles de plaine identifiées par la cartographie du SCOT sera intégré à la zone agricole réglementée (zone A des PLU) ; qu'il ressort de la cartographie précitée que la zone de plaine située au Sud de la commune de Lançon de Provence est identifiée comme zone agricole au titre des espaces Agro Naturels d'indice 1 du SCOT ; qu'il est constant que le secteur du Domaine de Calissanne est situé au sein de cet espace ; que, dès lors, le classement de 42 hectares de ce secteur en zone NDe du plan d'occupation des sols, dont le règlement autorise la construction d'une centrale photovoltaïque, apparaît comme incompatible avec les orientations du SCOT Aggloprovenche ; que si la commune de Lançon de Provence fait valoir que le SCOT admet les équipements d'intérêt général en zone agricole, il ressort dudit schéma que de tels équipements doivent être limités et justifiés par des nécessités techniques quant à leur localisation ; que tel ne peut être le cas d'une centrale photovoltaïque couvrant plus de 37 hectares ; qu'en outre, si la commune fait également valoir que le règlement de la zone NDe prescrit que les ouvrages, aménagements et constructions nécessaires ou liés à la réalisation, l'exploitation et la maintenance des centrales photovoltaïques sont autorisés sous condition que le démantèlement des installations, réseaux enterrés compris, permette un retour à l'état initial du site ou une valorisation permettant un usage agricole, une telle circonstance demeure sans influence sur l'absence de compatibilité du zonage NDe du plan d'occupation des sols avec le SCOT Aggloprovenche ; que par suite, la Chambre d'agriculture des Bouches du Rhône est fondée

à soutenir que la modification du document d'urbanisme rendue nécessaire pour la réalisation du projet de centrale photovoltaïque a pour effet de rendre ce document incompatible avec le SCOT ;

Sur le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 414-4 du code de l'environnement :

9. Considérant qu'aux termes de l'article L.414-4 du code de l'environnement : « I. - *Lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés, doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site, dénommée ci-après " Evaluation des incidences Natura 2000 " : (...) 2° Les programmes ou projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations ; (...)VI.-L'autorité chargée d'autoriser, d'approuver ou de recevoir la déclaration s'oppose à tout document de planification, programme, projet, manifestation ou intervention si l'évaluation des incidences requise en application des III, IV et IV bis n'a pas été réalisée, si elle se révèle insuffisante ou s'il en résulte que leur réalisation porterait atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000. (...)VII.-Lorsqu'une évaluation conclut à une atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000 et en l'absence de solutions alternatives, l'autorité compétente peut donner son accord pour des raisons impératives d'intérêt public majeur. Dans ce cas, elle s'assure que des mesures compensatoires sont prises pour maintenir la cohérence globale du réseau Natura 2000. Ces mesures compensatoires sont à la charge de l'autorité qui a approuvé le document de planification ou du bénéficiaire du programme ou projet d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations, de la manifestation ou de l'intervention. La Commission européenne en est tenue informée. » ;*

10. Considérant, d'une part, qu'il ressort de ces dispositions que l'évaluation des incidences d'un projet doit être réalisée au regard des différents objectifs de conservation du site d'intérêt communautaire concerné ; qu'une telle évaluation ne saurait se fonder sur le seul rapport entre la superficie d'habitats naturels affectée et la superficie du site lui-même ; que d'autre part, s'il doit être tenu compte, pour évaluer les incidences d'un projet sur l'état de conservation d'un site d'importance communautaire, des mesures, prévues par le projet, de nature à supprimer ou réduire les effets dommageables de celui-ci sur le site, il n'y a pas lieu de tenir compte, à ce stade, des mesures compensatoires envisagées, le cas échéant, dans l'étude d'incidences, si le projet répond aux conditions posées par le III de l'article L. 414-4 ;

11. Considérant qu'il est constant que le projet de centrale photovoltaïque sur le site de Font de Leu est intégralement situé à l'intérieur de la zone de protection spéciale (ZPS) n° FR9310069 dénommée « *Garrigues de Lançon et chaînes alentour* », appartenant au réseau européen « Natura 2000 » et créée en raison de la présence de plusieurs espèces protégées ; qu'une étude des incidences sur cette ZPS a été réalisée en novembre 2011 par le service environnement d'EDF Energies Nouvelles pour le compte de la SAS Centrale PV de Font de Leu sur la base des relevés d'ECOMED et BIOTOPE ; que cette étude propose une présentation des différentes espèces ayant justifiées la désignation du site Natura 2000 et en particulier des espèces à enjeu local de conservation très fort, l'Aigle de Bonelli et l'Outarde Canepetière, d'une espèce à enjeu de conservation fort, le Circaète Jean le Blanc et des espèces à enjeu de conservation modéré, le Busard Saint-Martin et le Pipit Rousseline ;

12. Considérant que s'agissant de l'Aigle de Bonelli, l'étude relève qu'un couple d'aigles niche à proximité de la zone, à moins de 2 km, qu'il a été observé pendant trois jours sur une période d'inventaire de 11 jours, observations se concentrant sur la phase d'installation du

couple et la période de ponte ; que par ailleurs, le couple a été observé en action de chasse à hauteur du site de Font de Leu, l'étude précisant que la zone présente une bonne disponibilité alimentaire pour l'Aigle et qu'elle semble être utilisée principalement lors des phases d'installation du couple et de la ponte de la femelle ; que toutefois, l'étude conclut à un impact faible ; que néanmoins, pour parvenir à une telle conclusion, l'étude se borne à prendre en compte la seule surface d'emprise du projet par rapport au domaine vital de l'Aigle et ne s'appuie sur aucune étude scientifique quant au comportement de chasse de l'espèce lors précisément, des phases cruciales d'installation et de nidification ;

13. Considérant que s'agissant de l'Outarde Canepetière, l'étude relève que l'espèce fréquente le secteur de Font de Leu en période de reproduction, de dispersion postnuptiale et d'hivernage ; qu'un mâle chanteur est présent au centre du site attestant de l'utilisation de la zone en période de reproduction ; que si aucun nid n'a été détecté sur le site, l'étude précise que la prospection a été effectuée quelques jours après un gyrobroyage de la quasi-totalité des parcelles du secteur détruisant de facto toute reproduction éventuelle et souligne que l'habitat est néanmoins très favorable pour la couvaison et l'élevage de poussins d'Outarde canepetière ; que le site est bien fréquenté en période d'hivernage et de dispersion postnuptiale et qu'il semblerait que des individus hivernants sur l'aérodrome de Berre/La Fare s'alimenteraient dans la zone ; que toutefois, alors que l'étude indique également que la population inventoriée sur la zone d'étude serait de 6 mâles chanteurs cantonnés, elle conclut également à un impact faible du projet sur l'espèce en ne retenant que l'impact direct sur un mâle chanteur et donc sans retenir les impacts en termes d'habitat, de reproduction et de lieu d'hivernage sur le reste de la population pourtant observée sur le site ;

14. Considérant, au surplus, que l'étude relève également que s'agissant du Circaète Jean le Blanc, espèce à enjeu local de conservation fort, le site de Font de Leu fait partie intégrante du territoire de chasse, territoire jugé très attractif pour l'espèce, d'un à deux couples représentant 20 à 33 % de la population concernée ; que toutefois, pour conclure à un impact faible sur l'espèce, l'étude se borne à faire état de la seule surface d'emprise du projet ; que s'agissant des espèces à enjeu local de conservation modéré, l'étude relève que quatre individus de l'espèce Busard Saint-Martin sont restés dans la zone tout l'hiver pour chasser et dormir et conclut que la présence d'une telle population dans ce secteur est un fait remarquable qui prouve l'attractivité de la zone pour l'espèce ; que là encore, aucune indication quant à la population présente au sein de la ZPS n'est donnée alors que l'étude conclut pourtant à un impact faible ; qu'il en est de même s'agissant d'un couple de Pipit rousseline, lequel niche au sol sur le site de Font de Leu ;

15. Considérant, enfin, que l'étude ne procède à aucune analyse des impacts cumulés sur les objectifs de conservation de l'ensemble des populations ; que les mesures de suppression ne concernent pas le compartiment avifaunistique ; que les mesures de réduction envisagées telles que l'adaptation du calendrier des travaux en fonction des cycles biologiques des espèces et l'ouverture d'espaces sans obstacles visuels, en coupant une haie de cyprès, pour l'Outarde canepetière, ne peuvent être de nature à limiter ou lever le doute sur les impacts dès lors notamment que la première ne concerne que les espèces utilisant le site comme zone de nidification et que la seconde n'apparaît pas adaptée à une espèce, telle l'outarde, qui ne chasse pas à l'affût ; que la mesure de compensation prévue consistant en la création d'une zone de gestion favorable à l'Outarde canepetière, par la conclusion d'un bail emphytéotique, ne saurait être prise en compte à ce stade ;

16. Considérant que, dans ces conditions, les conditions dans lesquelles l'évaluation des incidences a été menées, s'agissant notamment des impacts, ne permettent pas d'acquiescer la certitude que le projet est dépourvu d'effets préjudiciables sur les objectifs de conservation du

site Natura 2000 concerné ; que, par suite, elle doit être regardée comme entachée d'insuffisance au sens du VI de l'article L. 414-4 du code de l'environnement ; que, par suite, la Chambre d'agriculture des Bouches du Rhône est fondée à soutenir que ces dernières dispositions imposaient à l'autorité administrative de s'opposer au projet ;

17. Considérant que pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen invoqué par la chambre d'agriculture n'est susceptible de fonder l'annulation de la décision attaquée ;

18. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la Chambre d'agriculture des Bouches du Rhône est fondée à demander l'annulation de la délibération en date du 13 juin 2013 par laquelle le conseil municipal de Lançon Provence a déclaré d'intérêt général le projet de centrale photovoltaïque sur le site de Font de Leu et a approuvé la mise en compatibilité de son plan d'occupation des sols, ensemble la décision de rejet de son recours gracieux ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

19. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la Chambre d'agriculture des Bouches du Rhône, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, verse une quelconque somme à la commune de Lançon Provence ; qu'il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de cette commune la somme de 1000 euros à verser à la requérante au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

D É C I D E :

Article 1^{er} : La délibération en date du 13 juin 2013 est annulée, ensemble la décision de rejet du recours gracieux formé par la Chambre d'agriculture des Bouches du Rhône.

Article 2 : La commune de Lançon Provence versera la somme de 1000 euros à la Chambre d'agriculture des Bouches du Rhône en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Lançon Provence présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la Chambre d'agriculture des Bouches du Rhône et à la commune de Lançon Provence.

Copie en sera adressée au préfet des Bouches du Rhône.

Délibéré après l'audience du 18 juin 2015, où siégeaient :

- Mme Bader-Koza, présidente de chambre,
- M. Martin, conseiller,
- Mme Baizet, conseiller.

Lu en audience publique, le 2 juillet 2015.

La présidente,

L'assesseur le plus ancien dans l'ordre du tableau,

Signé

Signé

S. BADER-KOZA

S. MARTIN

Le greffier,

Signé

B. MARQUET

La République mande et ordonne au préfet des Bouches-du-Rhône en ce qui le concerne ou 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 de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Le greffier,