

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE MARSEILLE**

N° 15MA03556

COMMUNE DE LANÇON-PROVENCE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Portail
Rapporteur

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Revert
Rapporteur public

La cour administrative d'appel de Marseille

9^{ème} chambre

Audience du 3 février 2017
Lecture du 21 février 2017

68-03-02-02
68-03-025-02-02-01-03
44-006-03-02
C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône a demandé au tribunal administratif de Marseille d'annuler la délibération du 13 juin 2013 par laquelle 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 du plan d'occupation des sols, ensemble la décision de rejet de son recours gracieux.

Par un jugement n° 1307875 du 2 juillet 2015, le tribunal administratif de Marseille a annulé cette délibération du 13 juin 2013, ensemble la décision rejetant le recours gracieux formé par la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône.

Procédure devant la Cour :

Par une requête, enregistrée le 7 août 2015, la commune de Lançon-Provence, représentée par M^c Guin, demande à la Cour :

- 1°) d'annuler ce jugement du 2 juillet 2015 du tribunal administratif de Marseille ;
- 2°) de rejeter la demande présentée par la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône devant le tribunal administratif ;
- 3°) de mettre à la charge de la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône la somme de 2 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et les dépens.

Elle soutient que :

- la demande de première instance était irrecevable dès lors que, si en vertu de l'article R. 511-64 du code rural et de la pêche maritime, le président de la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône la représente en justice, il n'est recevable à le faire que dans l'hypothèse où cette action en justice entre dans le champ d'une délibération de l'assemblée plénière de la chambre l'autorisant à ester ou à défendre en justice et si une délibération de l'assemblée plénière du 18 mars 2014 a habilité le président à ester en justice, elle n'a pas régularisé le recours gracieux formé par le président, qui n'a pu ainsi proroger le délai de recours contentieux ;

- le projet de centrale photovoltaïque de Font de Leu présente un intérêt général au sens de l'article L. 123-14 du code de l'urbanisme ;

- le plan local d'urbanisme n'est pas incompatible avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Agglopoles Provence ;

- l'article L. 414-4 du code de l'environnement n'a pas été méconnu.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 février 2016, la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône, représentée par le cabinet d'avocats Debeaurain & Associés, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de la commune de Lançon-Provence de la somme de 2 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête, qui n'est pas dirigée contre un jugement est irrecevable ;

- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par lettre du 20 juillet 2016, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, de la période à laquelle il est envisagé d'appeler l'affaire à l'audience et indiquant la date à partir de laquelle l'instruction pourra être close dans les conditions prévues par le dernier alinéa de l'article R. 613-1 et le dernier alinéa de l'article R. 613-2 du code de justice administrative.

Une ordonnance du 3 octobre 2016 a prononcé la clôture de l'instruction à la date de son émission, en application des articles R. 611-11-1 et R. 613-1 du code de justice administrative.

Des mémoires complémentaires présentés pour la commune de Lançon-Provence ont été enregistrés les 27 et 30 octobre 2016, postérieurement à la clôture d'instruction.

Un mémoire en intervention, présenté la SAS Centrale PV Font de Leu, représentée par la SCP d'avocats Bouyssou et Associés, a été enregistré le 28 octobre 2016, postérieurement à la clôture d'instruction.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages ;

- la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ;

- la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ;

- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de l'environnement ;
- 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 M. Portail,
- les conclusions de M. Revert, rapporteur public,
- et les observations de M^e Guin, représentant la commune de Lançon-Provence, de M^e Izembard, représentant la SAS Centrale PV Font de Leu et M^e Tagnon, représentant la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône.

Une note en délibéré, présentée pour la SAS Centrale PV Font de Leu, a été enregistrée le 8 février 2017.

1. Considérant que, par une délibération 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 du plan d'occupation des sols ; que la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône a demandé l'annulation de cette délibération et de la décision par laquelle a été rejetée son recours gracieux ; que par un jugement du 2 juillet 2015, dont la commune de Lançon-Provence relève appel, le tribunal administratif de Marseille a annulé cette délibération du 13 juin 2013, ensemble la décision rejetant le recours gracieux formé par la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône ;

Sur les fins de non recevoir opposées par la commune de Lançon-Provence à la demande de première instance formée par la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône :

2. Considérant qu'aux termes de l'article D. 511-54-1 du code rural et de la pêche maritime : « *La chambre d'agriculture, réunie en session, règle par ses délibérations les affaires de l'établissement. Elle délibère notamment sur : (...) 14° Les actions en justice à intenter au nom de l'établissement et les transactions(...)* » ;

3. Considérant, d'une part, qu'il ressort des pièces du dossier que, par une délibération du 18 mars 2014, dont l'authenticité n'est pas utilement remise en cause, l'organe délibérant de la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône a autorisé son président à former un recours en annulation contre la délibération du 13 juin 2013 ; que, par suite, l'action engagée, le 9 décembre 2013, devant le tribunal administratif par la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône, a été régularisée par la production de cette délibération devant les premiers juges avant la clôture de l'instruction ;

4. Considérant, d'autre part, que, par la délibération du 18 mars 2014, l'assemblée délibérante a, en tout état de cause, nécessairement entendu régulariser le recours gracieux formé le 9 août 2013 par l'avocat de la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône à l'encontre de la délibération précitée du 13 juin 2013 ; que, par suite, la commune de Lançon-Provence n'est pas fondée à soutenir que ce recours gracieux, à défaut d'habilitation donnée à son président par l'organe délibérant de la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône, n'aurait pas été de nature à interrompre le délai de recours contentieux et qu'ainsi, la demande de première instance aurait été tardive ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les fins de non recevoir opposées à la demande de première instance par la commune de Lançon-Provence doivent être écartées ;

Sur la légalité de la délibération du 13 juin 2013 :

6. Considérant que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Marseille a annulé la délibération du 13 juin 2013 aux motifs de la méconnaissance de l'article L. 123-14 du code de l'urbanisme, de l'incompatibilité du plan d'occupation des sols avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) AgglopoLe Provence et de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 414-4 du code de l'environnement eu égard à l'insuffisance de l'évaluation des incidences ;

7. Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, il appartient au juge d'appel, saisi d'un jugement par lequel un tribunal administratif a prononcé l'annulation d'un acte intervenu en matière d'urbanisme en retenant plusieurs moyens, de se prononcer sur le bien-fondé de tous les moyens d'annulation retenus au soutien de leur décision par les premiers juges et d'apprécier si l'un au moins de ces moyens justifie la solution d'annulation ; que dans ce cas, le juge d'appel n'a pas à examiner les autres moyens de première instance ; que dans le cas où il estime en revanche qu'aucun des moyens retenus par le tribunal administratif n'est fondé, le juge d'appel, saisi par l'effet dévolutif des autres moyens de première instance, examine ces moyens ; qu'il lui appartient de les écarter si aucun d'entre eux n'est fondé et, à l'inverse, en application des dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, de se prononcer, si un ou plusieurs d'entre eux lui paraissent fondés, sur l'ensemble de ceux qu'il estime, en l'état du dossier, de nature à confirmer, par d'autres motifs, l'annulation prononcée par les premiers juges ;

Sur le moyen tiré de l'insuffisance de l'évaluation des incidences :

8. Considérant qu'aux termes de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : « (...) les collectivités territoriales (...) et leurs groupements peuvent, (...) se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général d'une action ou d'une opération d'aménagement au sens du présent livre ou de la réalisation d'un programme de construction/ (...) Lorsque l'action, l'opération d'aménagement ou le programme de construction est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, les dispositions nécessaires pour mettre en compatibilité les documents d'urbanisme ou pour adapter les règlements et servitudes mentionnés au deuxième alinéa font l'objet d'une évaluation environnementale, au sens de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement » ; qu'aux termes de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, qui assure en droit interne la transposition de l'article 6 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvage : « 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. » ;

9. Considérant que lorsqu'un plan ou un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion d'un site Natura 2000 risque de compromettre les objectifs de conservation de celui-ci, il doit être considéré comme susceptible d'affecter ce site de manière significative ; que l'appréciation de cette atteinte doit être effectuée notamment à la lumière des caractéristiques et des conditions environnementales spécifiques du site concerné par un tel plan ou projet ; 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 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, en revanche, de tenir compte, à ce stade, des mesures compensatoires envisagées, le cas échéant, dans l'évaluation des incidences si le projet répond aux conditions posées par le III de l'article L. 414-4 ;

10. 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'en application des dispositions précitées, le projet de réalisation d'un ouvrage de production d'électricité à partir de l'énergie solaire installée au sol d'une puissance égale à 11,96 MWc dans le secteur de Font de Leu, sur le territoire de la commune de Lançon-Provence, a fait l'objet d'une évaluation des incidences sur un ou plusieurs sites Natura 2000 confiée aux bureaux d'études Ecomed et Biotope par le service environnement d'EDF Energies Nouvelles pour le compte de la SAS Centrale PV de Font de Leu ;

11. Considérant, d'une part, que parmi les espèces à enjeu local de conservation très fort protégées au titre de la ZPS « Garrigues de Lançon et chaînes alentour » figure l'Aigle de Bonelli ; que si l'étude d'incidences mentionne que l'Aigle de Bonelli n'a pas été observé en 2011, elle indique néanmoins qu'un couple d'Aigles de Bonelli niche à 2 km de la zone d'étude ; qu'elle mentionne qu'a été observée la présence de deux mâles et une femelle sur le secteur en novembre 2009 ; que, d'ailleurs, le document d'objectifs (DOCOB) de la ZPS, approuvé en 2014, mentionne l'existence d'un couple nicheur sur les falaises de Calissanne, soit à proximité immédiate du site prévu pour l'implantation de la centrale photovoltaïque ; qu'au regard de l'ensemble de ces éléments, la présence de l'Aigle de Bonelli à proximité du secteur concerné doit être regardée comme établie ; qu'ainsi que l'a relevé le tribunal administratif, dans le jugement attaqué, l'étude d'incidences mentionne que le secteur de Font de Leu est une zone de chasse importante pour l'Aigle de Bonelli, lequel s'éloigne relativement peu du lieu de nidification, pour protéger les petits des prédateurs, et en raison de son affaiblissement en période de reproduction ; que l'étude d'incidences, qui conclut à une atteinte faible sur l'état de conservation de cette espèce au sein de la ZPS, se fonde sur la surface d'emprise du projet par rapport au domaine vital de cette espèce sans s'attacher à l'analyse du comportement de chasse de l'Aigle de Bonelli lors des phases d'installation et de nidification ;

12. Considérant, d'autre part, que parmi les espèces à enjeu local de conservation très fort protégées au titre de la ZPS précitée figure l'Outarde Canepetière ; qu'il ressort de l'étude d'incidences que les prospections ont permis de repérer un mâle chanteur sur le site de Font de Leu ; qu'elle souligne que, même en cas de disparition du mâle de Font de Leu, il subsisterait encore de un à trois mâles sur la ZPS et que, dans ces conditions, l'impact du projet est faible sur l'état de conservation de l'espèce au sein de la ZPS ; que, toutefois, cette étude ne mentionne pas les impacts sur l'habitat, la reproduction et le lieu d'hivernage de l'ensemble de la population de cette espèce présente sur le site ;

13. Considérant, en outre, que parmi les espèces à enjeu local de conservation fort protégées au titre de ladite ZPS figure le Circaète Jean le Blanc ; que l'étude d'incidences, tout en relevant qu'un à deux couples utilisent le secteur de Font de Leu comme territoire de chasse, conclut à une faible incidence du projet sur la conservation de cette espèce mais en se bornant à relever que l'objectif de protection de l'espèce ne sera pas affecté eu égard au rapport entre la superficie du secteur d'étude et celle de la ZPS ;

14. Considérant, enfin, que, comme l'a relevé le tribunal administratif, l'étude en cause ne procède à aucune analyse des impacts cumulés sur les objectifs de conservation de l'ensemble des populations ; que, comme le mentionne le jugement attaqué, les mesures de réduction envisagées ne permettent pas de lever le doute sur les impacts du projet sur les espèces en cause, alors que, comme l'a jugé à bon droit le tribunal, les mesures de compensation ne peuvent, à ce stade, être prises en compte ;

15. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conditions dans lesquelles l'étude d'incidences a été réalisée ne permettent pas d'avoir la certitude que le projet en litige est dépourvu d'effets préjudiciables sur les objectifs de conservation du site Natura 2000 en cause ; qu'elle est, dès lors, entachée d'insuffisance au sens des dispositions précitées du VI de l'article L. 414-4 du code de l'environnement ; que ces dernières dispositions imposant à l'autorité administrative, dans une telle hypothèse, de s'opposer aux projets ayant fait l'objet d'une telle évaluation des incidences, les insuffisances entachant ce document ont, en l'espèce, exercé une influence sur le sens de la délibération en litige ; que, dès lors, c'est à bon droit que le tribunal administratif s'est fondé, sur ce premier motif, pour annuler ladite délibération ;

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

16. Considérant, d'une part, qu'en vertu des dispositions de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, les plans d'occupation des sols (POS) doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale ; qu'un projet ne peut légalement être déclaré d'intérêt général si la modification du document d'urbanisme nécessaire pour sa réalisation a pour effet de rendre ce document incompatible avec le SCoT ;

17. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la commune de Lançon-Provence est couverte par le schéma de cohérence territoriale Agglopolo Provence, approuvé le 15 avril 2013 ; que s'il résulte de l'examen du document d'orientations générales du SCoT Agglopolo Provence, qu'il encourage le développement de l'énergie solaire, ce document prévoit que les centrales photovoltaïques doivent privilégier les sites déjà anthropisés tels que délaissés industriels, délaissés d'autoroutes ou de voies SNCF, sols pollués, et que l'implantation dans les espaces agricoles et naturels est déconseillée et ne pourra être envisagée qu'en l'absence de solutions alternatives et sous réserve du faible impact du projet ;

18. Considérant qu'il résulte des points qui précèdent que le classement de ce secteur en zone NDe du POS, dont le règlement autorise la construction d'une centrale photovoltaïque, dans une vaste zone naturelle et agricole dépourvue de constructions, hormis des serres agricoles, sans que les dispositions du règlement de cette zone permettent d'assurer un faible impact de cet équipement et alors qu'il n'est pas justifié de l'absence de solutions alternatives, le plan d'occupation des sols résultant de la mise en compatibilité est incompatible avec le SCoT Agglopoile Provence ;

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

19. Considérant qu'aux termes de l'article L. 123-14 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date de la délibération attaquée : « *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.* » ;

20. 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 de la construction ou de l'opération d'aménagement, au regard notamment des objectifs économiques, sociaux et urbanistiques poursuivis par la collectivité publique intéressée ;

21. Considérant que le projet de la centrale photovoltaïque de Font de Leu s'inscrit dans la politique, tant nationale que locale, de développement des énergies renouvelables et serait susceptible de contribuer à la création d'emplois sur le territoire communal ; que, toutefois, ce projet est situé au sein de la ZPS « Garrigues de Lançon et chaînes alentour », dont les principaux objectifs de conservation concernent notamment l'Aigle de Bonelli, dont un couple niche à proximité du site, et l'Outarde Canepetière, qui est également présente sur le site ; qu'il se situe, en outre, au sein d'un vaste espace agricole, vierge de constructions ; que la commune de Lançon-Provence ne justifie pas avoir recherché d'autres sites, tels que des délaissés industriels ou d'anciennes carrières, susceptibles d'accueillir cet équipement ; que, dans ces conditions, comme l'a jugé le tribunal administratif, 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 ;

22. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non recevoir opposée à la requête d'appel par la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône, que la commune de Lançon-Provence n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Marseille a annulé la délibération contestée du 13 juin 2013 ;

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

23. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône, qui n'est dans la présente instance, ni partie perdante ni tenue aux dépens, la somme que la commune de Lançon-Provence demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'en revanche, dans les circonstances de l'espèce et sur le fondement de ces mêmes dispositions, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Lançon-Provence la somme de

2 000 euros au titre des frais exposés par la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône et non compris dans les dépens ;

D É C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la commune de Lançon-Provence est rejetée.

Article 2 : La commune de Lançon-Provence versera à la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Lançon-Provence, à la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône et à la SAS Centrale PV Font de Leu.

Délibéré après l'audience du 3 février 2017, où siégeaient :

- Mme Buccafurri, présidente,
- M. Portail, président-assesseur,
- Mme Busidan, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 21 février 2017.

Le rapporteur,

La présidente,

Signé

Signé

P. PORTAIL

I. BUCCAFURRI

Le greffier,

Signé

S. DUDZIAK

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 exécution conforme,

Le greffier,

