

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MONTPELLIER**

**N°2104555**

---

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT  
LANGUEDOC-ROUSSILLON

---

Mme Michelle Couégnat  
Rapporteure

---

Mme Daphné Lorriaux  
Rapporteure publique

---

Audience du 21 mars 2023  
Décision du 4 avril 2023

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Montpellier

(5<sup>ème</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 2 septembre 2021, 19 décembre 2021, 23 mai 2022 et 2 juin 2022, l'association France Nature Environnement Languedoc-Roussillon (FNE LR) demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté préfectoral n°DREAL-2021-062 du 3 mars 2021 concernant le projet de centrale photovoltaïque SAS O'MEGA 2 sur la commune de Raissac d'Aude (11) et la décision implicite par laquelle le préfet de l'Aude a rejeté sa demande tendant au retrait de cet arrêté ;

2°) de condamner l'État et la société O'MEGA 2 à payer chacun la somme de 1 500 euros à FNE LR au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le tribunal administratif de Montpellier est compétent pour connaître de sa requête ;
- elle dispose d'un intérêt pour agir au regard de ses statuts et de son agrément au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement et l'action a été décidée conformément aux statuts et son représentant a qualité pour agir ;
- sa requête a été présentée dans le délai du recours contentieux contre le refus implicite de donner suite à son recours gracieux ;

- l'arrêté, qui ne comporte aucune motivation concernant deux des trois conditions posées par le 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement et une motivation stéréotypée s'agissant de la dernière condition, est entaché d'un défaut de motivation en violation de l'article L. 211-3 du code des relations entre le public et l'administration ;

- l'arrêté est entaché d'un vice de procédure pour défaut de participation du public sur le dossier, dans sa version postérieure à l'avis du Conseil national de la protection de la nature, en violation de l'article L. 123-19-2 du code de l'environnement ;

- si le projet de centrale photovoltaïque présente un intérêt général, il ne répond pas à une raison impérative d'intérêt public majeur au sens du c) du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement dès lors, d'une part qu'il ne s'inscrit pas sur un territoire confronté à un déséquilibre particulier en matière de diversification des sources de production d'énergie, et d'autre part, qu'il ne participe que faiblement aux objectifs régionaux alors même qu'il permettra d'alimenter 5 000 foyers en électricité (soit 10 900 personnes) dans un contexte où le territoire du Narbonnais compte déjà de nombreuses centrales photovoltaïques au sol ;

- la condition d'absence d'autre solution satisfaisante n'a pas été examinée sérieusement par la société O'MEGA 2 et le préfet de l'Aude, alors qu'il est incontestable que de nombreuses solutions alternatives pour la réalisation de centrales au sol existent à l'échelle du Grand Narbonne ;

- l'arrêté contrevient à la condition de « maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle » compte tenu de l'état de conservation défavorable de plusieurs des espèces concernées, de l'importance et de la rapidité de la chute constatée de leur population pour certaines d'entre elles et de l'impact du projet litigieux sur les individus et leurs habitats.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 5 novembre 2021, 11 avril 2022 et 24 juin 2022, la société O'MEGA 2 représentée par Me X, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de l'association FNE LR de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 novembre 2021, le préfet de l'Aude conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- les moyens invoqués ne sont pas fondés ;

- à titre subsidiaire, il est demandé de rejeter la requête après la prise en compte des motifs supplémentaires qu'il invoque.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;

- le code des relations entre le public et l'administration ;

- 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 Couégnat, rapporteure,
- les conclusions de Mme Lorriaux, rapporteure publique,
- les observations de M. Y, représentant l'association FNE LR,
- et les observations de Me Z, représentant la société O'MEGA 2.

Une note en délibéré, enregistrée le 23 mars 2023, a été présentée pour la société O'MEGA 2.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 3 mars 2021 le préfet de l'Aude a accordé à la SAS O'MEGA 2 une dérogation aux interdictions édictées pour la conservation d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats en application du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement en vue de la réalisation d'un parc photovoltaïque sur la commune de Raissac-d'Aude. Par un courrier du 30 avril 2021 réceptionné le 4 mai suivant et resté sans réponse, la Fédération nationale de l'environnement Languedoc-Roussillon (FNE LR) a demandé au préfet de l'Aude de procéder au retrait de cet arrêté. Par la présente requête, la FNE LR demande au tribunal d'annuler l'arrêté du préfet de l'Aude du 3 mars 2021 ainsi que la décision implicite de rejet opposée à son recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. D'une part, le I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement comporte un ensemble d'interdictions visant à assurer la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leurs habitats. Sont ainsi interdits en vertu du 1° du I de cet article : « *La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat* ». Sont interdits en vertu du 2° du I du même article : « *La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel* ». Sont interdits en vertu du 3 du I du même article : « *La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces* ». Toutefois, le 4° du I de l'article L. 411-2 du même code permet à l'autorité administrative de délivrer des dérogations à ces interdictions dès lors que sont remplies trois conditions distinctes et cumulatives tenant à l'absence de solution alternative satisfaisante, à la condition de ne pas nuire « *au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle* » et, enfin, à la justification de la dérogation par l'un des cinq motifs qu'il énumère limitativement, dont celui énoncé au c) qui mentionne « *l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques* », « *d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique* » et « *les motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement* ».

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 211-3 du code des relations entre le public et l'administration : « *Doivent également être motivées les décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement.* ». Aux termes de l'article L. 211-5 du même code : « *La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.* ».

4. En premier lieu, dès lors que le 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement permet l'octroi de dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1 du même code, l'arrêté par lequel le préfet accorde une telle dérogation constitue une décision administrative individuelle qui déroge aux règles générales fixées par la loi ou le règlement au sens de l'article L. 211-3 du code des relations entre le public et l'administration et est ainsi soumis à l'obligation de motivation prévue par cet article.

5. En l'espèce, l'arrêté du 3 mars 2021, qui vise notamment les dispositions applicables du code de l'environnement et les avis recueillis du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) d'Occitanie et du Conseil national de la protection de la nature (CNPN), est seulement motivé par des considérations tenant à l'existence de mesures supplémentaires proposées par le demandeur pour réduire les impacts sur les espèces protégées suite à l'avis défavorable du CNPN et à son engagement de mettre en œuvre l'ensemble des mesures pour éviter, réduire et compenser les impacts sur les espèces protégées, qu'il détaille dans les articles et annexes de l'arrêté, et par le constat que « dans ces conditions la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces protégées concernées ». Il n'est pas contesté que l'arrêté ne mentionne pas en quoi le projet justifiant les dérogations accordées répondrait à une raison impérative d'intérêt public majeur, ni dans quelle mesure aucune autre solution satisfaisante ne serait susceptible d'être mise en œuvre.

6. Si l'arrêté vise l'avis du DREAL qui indique les motifs pour lesquels, selon lui, le projet répond à une raison impérative d'intérêt public majeur et évoque des considérations liées au choix du site d'implantation, cet avis n'est pas annexé à l'arrêté et le préfet ne s'en approprie pas les motifs dans l'arrêté. Les défendeurs ne sont donc pas fondés à faire valoir l'existence d'une motivation par référence.

7. Eu égard à l'objectif poursuivi par les dispositions législatives citées au point 3, le non-respect de l'obligation de motivation formelle de l'acte administratif qu'elles édictent implique l'annulation de l'acte litigieux. La légalité d'un acte administratif dont l'annulation pour excès de pouvoir est sollicitée doit être appréciée à la date de son édicton. Par suite, ce vice de forme ne peut faire l'objet d'une « régularisation » par un acte postérieur. La société O'MEGA 2 ne peut donc utilement se prévaloir de l'arrêté pris par le préfet de l'Aude le 16 février 2022, qui, contrairement aux exemples jurisprudentiels auxquels elle se réfère, ne fait suite à aucune modification du dossier de demande de dérogation ni à la prise en compte par le préfet de motifs nouveaux, mais se borne à compléter la motivation en fait de l'arrêté du 3 mars 2021. Si l'administration peut, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision, cette possibilité n'est envisageable que lorsque la cause d'illégalité d'une décision porte sur un motif de fond et ne permet pas de régulariser le vice de forme dont est entachée la décision initiale pour absence de motivation en fait.

8. Il résulte de tout ce qui précède que le vice de forme tiré de l'insuffisante motivation de l'arrêté du préfet de l'Aude du 3 mars 2021 doit être accueilli.

9. En second lieu, il résulte des dispositions citées au point 2 qu'un projet de travaux, d'aménagement ou de construction d'une personne publique ou privée susceptible d'affecter la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leur habitat ne peut être autorisé, à titre dérogatoire, que s'il répond, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, à une raison impérative d'intérêt public majeur. En présence d'un tel intérêt, le projet ne peut cependant être autorisé, eu égard aux atteintes portées aux espèces protégées appréciées en tenant compte des mesures de réduction et de compensation prévues, que si, d'une part, il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et, d'autre part, cette dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

10. Si l'arrêté contesté ne précise pas, ainsi qu'il l'a été dit aux points précédents, les motifs ayant conduit le préfet à estimer que le projet répondait à une raison impérative d'intérêt public majeur, il ressort des termes de son arrêté du 16 février 2022 et de son mémoire en défense, que le préfet s'est fondé sur la production annuelle attendue d'environ 25 068 GWh, soit la consommation de 5 000 foyers, les objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET) dont celui de faire de la région Occitanie la première région à énergie positive en 2050 et les objectifs du département de l'Aude de multiplier par 2,5 la production d'énergies renouvelables à l'horizon 2050, outre le soutien de la commune de Raissac-d'Aude et les retombées économiques que le projet aura au niveau local, pour estimer que le projet de centrale photovoltaïque présentait un intérêt public majeur de nature énergétique, environnementale et économique au regard de sa contribution à la production locale d'énergie d'origine renouvelable.

11. Il est constant que le projet de parc photovoltaïque porté par la société O'MEGA2 s'inscrit dans les engagements nationaux pour le développement des énergies renouvelables, qui consistent conformément à l'article L. 100-4 du code de l'énergie à porter la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique française à 23 % en 2020 et 33 % au moins en 2030, et ont fait l'objet d'une programmation pluriannuelle par décret du 21 avril 2020. Ces objectifs de développement des énergies renouvelables sont repris et déclinés notamment dans les objectifs du SRADDET Occitanie et du plan climat air énergie territorial (PCAET) du Grand Narbonne.

12. Toutefois, la circonstance que le projet en cause soit d'intérêt public n'est pas suffisante pour le faire regarder comme relevant d'une raison impérative d'intérêt public majeur au sens du c) du 4° du I de l'article L. 411-2 précité du code de l'environnement, laquelle doit revêtir une importance telle qu'elle justifie une atteinte aux objectifs de conservation des espèces et des habitats naturels qui, eu égard à leur sensibilité, bénéficient d'une protection légale particulière.

13. Il ressort ainsi des pièces du dossier que le projet ne participe qu'à 0,25 % de l'objectif à 2030 et à 0,12 % de l'objectif à 2050 que s'est fixée la région Occitanie, dans le cadre du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire, de développer fortement la production d'énergies renouvelables pour devenir la première région à énergie positive à l'horizon 2050. Si, dans le cadre de son plan climat air

énergie territorial, la communauté d'agglomérations du Grand Narbonne s'est fixé un objectif d'autonomie électrique en 2030, il ressort des pièces du dossier, et notamment du dossier de demande, que cet objectif est presque atteint en 2021 et que le diagnostic du PCAET 2019-2024 fait état d'une production totale annuelle d'énergie d'origine renouvelable de 22 % de la consommation totale d'énergie finale du territoire, ce qui correspond en production d'électricité à 64 % de la consommation électrique du territoire. Si le PCAET dans le cadre de ses objectifs de développement des énergies renouvelables de toute filière prévoit à l'horizon 2030 une augmentation de 150 GWh par an en ce qui concerne la production photovoltaïque, il ressort tant de ce plan que de la charte de qualité pour la production d'électricité d'origine renouvelable (éolien et solaire) en Narbonnaise votée par le conseil communautaire du Grand Narbonne et le comité syndical du parc naturel régional que la priorité est donnée au développement des installations photovoltaïques sur le bâti (installations solaires en toiture et ombrières de parking) pour lesquelles le territoire est en deçà de ses objectifs, la part des centrales solaires au sol supplémentaires étant plus réduite compte tenu des 9 centrales solaires au sol déjà en service. Le SRRADDET quant à lui prévoit également que les projets photovoltaïques devront se déployer prioritairement sur les toitures, les espaces artificialisés (notamment les parkings) et les milieux dégradés (friches industrielles, anciennes décharges...). Dans ce contexte, il n'est pas établi que le projet de centrale au sol, dont l'installation est prévue dans un site dont il ressort des pièces du dossier qu'il est renaturé depuis plus de dix ans à la suite de la cessation d'exploitation de la carrière, et qui permettra d'alimenter 5 000 foyers en électricité, pourrait être regardé comme contribuant de manière déterminante à la réalisation des engagements déclinés localement sur lesquels le préfet s'est fondé. Ainsi, même si le potentiel d'énergie photovoltaïque du territoire est sous-exploité, ni ces considérations, ni les retombées économiques attendues par la commune d'implantation et l'intérêt évoqué du financement participatif prévu pour le projet ne sont de nature à caractériser une raison impérative d'intérêt public majeur.

14. Par suite, l'association requérante est également fondée à soutenir que l'arrêté du 3 mars 2021 a été délivré en méconnaissance des dispositions du c) du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

15. Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêté du préfet de l'Aude du 3 mars 2021 doit être annulé, ainsi que par voie de conséquence la décision implicite de rejet par le préfet du recours gracieux de l'association requérante.

#### Sur les frais liés au litige :

16. En vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le tribunal ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge. Les conclusions présentées à ce titre par la société O'MEGA 2, qui est la partie perdante dans la présente instance, doivent, dès lors, être rejetées. Les conclusions présentées par l'association requérante au même titre ne peuvent qu'être rejetées dès lors qu'elle ne justifie pas avoir exposé des frais spécifiques (CE 3 octobre 2012 Société Arx n°357248 A).

DECIDE :

Article 1er : L'arrêté du préfet de l'Aude du 3 mars 2021 est annulé, ensemble la décision implicite du préfet opposée au recours gracieux de l'association France nature environnement Languedoc Roussillon.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête et les conclusions présentées par la société O'MEGA 2 au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetés.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association France Nature Environnement Languedoc-Roussillon, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à la SAS O'MEGA 2.

Copie en sera adressée au préfet de l'Aude

Délibéré après l'audience du 21 mars 2023 à laquelle siégeaient :

M. Jérôme Charvin, président,  
Mme Michelle Couégnat, première conseillère,  
Mme Camille Doumergue, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 avril 2023

La rapporteure,

Le président,

M. Couégnat

J. Charvin

La greffière,

M. Ferrando

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires 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.

Pour expédition conforme,  
Montpellier le 4 avril 2023  
La greffière,

M. Ferrando