

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES

N° 2106709

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

[REDACTED]

Rapporteure

Le tribunal administratif de Nantes

(1^{ère} Chambre)

Rapporteur public

Audience du 4 avril 2023
Décision du 2 mai 2023

68-04
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 16 juin 2021 [REDACTED]

1°) d'annuler, d'une part, l'arrêté du 17 décembre 2020 par laquelle le préfet de Maine-et-Loire a délivré à la société [REDACTED] un permis de construire une unité de méthanisation agricole, au [REDACTED], modifié par un arrêté du 27 septembre 2022 portant permis de construire modificatif et, d'autre part la décision implicite de rejet de leur recours gracieux contre ce permis de construire ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- l'arrêté attaqué a été signé par une autorité incompétente ;

- il est insuffisamment motivé au regard des dispositions de l'article R. 424-5 du code de l'urbanisme, faute de faire mention des recommandations émises dans son avis par la direction des routes départementales ;
- il a été pris en méconnaissance de l'article R. 423-50 du code de l'urbanisme, compte tenu de l'irrégularité des avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, de la direction des routes départementales et du service public d'assainissement, rendus par des autorités incompétentes, en raison de l'incomplétude de l'avis du maire de [REDACTED] en l'absence d'avis du service départemental d'incendie et de secours ;
- le dossier de demande de permis de construire était incomplet, en l'absence d'éléments quant à la propriété du terrain et au calcul des bases d'impositions, en méconnaissance de l'article R. 431-5 du code de l'urbanisme ;
- il méconnaît les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, compte tenu notamment du risque de pollution des eaux par infiltration et débordement et du risque incendie ;
- il méconnaît les dispositions des articles A1 et A2 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune [REDACTED] applicables à la zone agricole ;
- il méconnaît l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 avril 2022, le préfet de Maine-et-Loire conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par des mémoires, enregistrés le 25 août 2021 et le 14 mars 2023, la société [REDACTED] représentée par Me Gandet, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge des requérants le versement de la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable en l'absence d'intérêt à agir des requérants ;
- les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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 [REDACTED]
- les conclusions de [REDACTED] rapporteur public,
- les observations de [REDACTED] avocat des requérants,
- les observations de Me Kerdiles, substituant Me Gandet, avocate de la [REDACTED] en présence de [REDACTED], représentant la société [REDACTED].

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 17 décembre 2020, le préfet de Maine-et-Loire a délivré à la société [REDACTED] un permis de construire une unité de méthanisation agricole, au [REDACTED]. Cet arrêté a été modifié par un arrêté du 27 septembre 2022 portant permis de construire modificatif. Les requérants demandent au tribunal l'annulation de cet arrêté du 17 décembre 2020 modifié par l'arrêté du 27 septembre 2022, ainsi que du rejet de leur recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la compétence de la signataire de l'arrêté attaqué :

2. Aux termes de l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme : « *Par exception aux dispositions du a de l'article L. 422-1, l'autorité administrative de l'Etat est compétente pour se prononcer sur un projet portant sur : / (...) b) Les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie, ainsi que ceux utilisant des matières radioactives ; un décret en Conseil d'Etat détermine la nature et l'importance de ces ouvrages (...)* ». Aux termes de l'article R. 422-2 de ce code : « *Le préfet est compétent pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable dans les communes visées au b de l'article L. 422-1 et dans les cas prévus par l'article L. 422-2 dans les hypothèses suivantes : / (...) b) Pour les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie lorsque cette énergie n'est pas destinée, principalement, à une utilisation directe par le demandeur (...)* ». Aux termes de l'article R. 422-2-1 du même code : « *Les installations de production d'électricité à partir d'énergie renouvelable accessoires à une construction ne sont pas des ouvrages de production d'électricité au sens du b de l'article L. 422-2.* ».

3. Il ressort des pièces du dossier que, par un arrêté du préfet de Maine-et-Loire du 3 juillet 2020, régulièrement publié et dont les mentions sont suffisamment précises, [REDACTED] adjoint du chef de service urbanisme, aménagement et risques, a reçu délégation de signature à l'effet notamment de signer les autorisations en matière d'urbanisme. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence du signataire de l'arrêté attaqué manque en fait.

En ce qui concerne la motivation de l'arrêté attaqué :

4. Alors que l'arrêté du 17 décembre 2020 accorde le permis de construire sollicité en l'assortissant à son article 2 de prescriptions tenant au respect des recommandations formulées par la direction des routes départementales dans son avis, qui est également visé, le moyen tiré de l'insuffisante motivation de cet arrêté doit être écarté.

En ce qui concerne les consultations :

5. En premier lieu, aux termes de l'article R. 423-50 du code de l'urbanisme : « *L'autorité compétente recueille auprès des personnes publiques, services ou commissions intéressés par le projet, les accords, avis ou décisions prévus par les lois ou règlements en vigueur* ». Aux termes de l'article R. 423-72 du code de l'urbanisme : « *Lorsque la décision est de la compétence de l'Etat, le maire adresse au chef du service de l'Etat dans le département chargé de l'instruction son avis sur chaque demande de permis de construire* ».

6. La communauté d'agglomération n'invoque aucune disposition législative ou réglementaire qui aurait été méconnue et qui aurait imposé au préfet de Maine-et-Loire, dans le cadre de l'instruction de la demande de permis de construire de la société [REDACTED] de recueillir, en

application des dispositions de l'article R. 423-50 du code de l'urbanisme, l'avis du service départemental de sécurité et d'incendie, lequel reste dès lors facultatif. En outre, il ressort des pièces du dossier que les avis de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers du 23 juin 2020, de la direction des routes départementales du 12 novembre 2020 et du service public d'assainissement non collectif du 16 avril 2020 ont été rendus par des personnes ayant compétence à cet effet. Enfin, l'avis favorable du maire de [REDACTED], rendu en application de l'article R. 423-72 du code de l'urbanisme, n'est pas soumis à une obligation de motivation. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité des avis rendus doit être écarté.

En ce qui concerne la complétude du dossier de demande de permis de construire :

7. Aux termes de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme : « *Les demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et les déclarations préalables sont adressées par pli recommandé avec demande d'avis de réception ou déposées à la mairie de la commune dans laquelle les travaux sont envisagés : / a) Soit par le ou les propriétaires du ou des terrains, leur mandataire ou par une ou plusieurs personnes attestant être autorisées par eux à exécuter les travaux ; / b) Soit, en cas d'indivision, par un ou plusieurs co-indivisaires ou leur mandataire ; / c) Soit par une personne ayant qualité pour bénéficier de l'expropriation pour cause d'utilité publique* ». Aux termes de l'article R. 431-5 du même code : « *La demande de permis de construire précise : (...) h) Les éléments, fixés par arrêté, nécessaires au calcul des impositions (...). La demande comporte également l'attestation du ou des demandeurs qu'ils remplissent les conditions définies à l'article R. 423-1 pour déposer une demande de permis.* »

8. Les autorisations d'utilisation du sol, qui ont pour seul objet de s'assurer de la conformité des travaux qu'elles autorisent avec la législation et la réglementation d'urbanisme, étant accordées sous réserve du droit des tiers, il n'appartient pas à l'autorité compétente de vérifier, dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis, la validité de l'attestation établie par le demandeur.

9. Toutefois, lorsque l'autorité saisie de la demande vient à disposer au moment où elle statue, sans avoir à procéder à une instruction lui permettant de les recueillir, d'informations de nature à établir le caractère frauduleux de cette attestation ou faisant apparaître, sans que cela puisse donner lieu à une contestation sérieuse, que le pétitionnaire ne dispose, contrairement à ce qu'implique l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme, d'aucun droit à la déposer, il lui revient de refuser pour ce motif le permis sollicité.

10. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la société [REDACTED] a justifié, par la production d'un acte notarié, être propriétaire de la parcelle cadastrée section XR n°55 dans le dossier de demande d'enregistrement d'une installation classée pour l'environnement déposé le 27 février 2020, visé dans l'arrêté du 17 décembre 2020, et dont le préfet de Maine et Loire a donc eu connaissance. Ainsi, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le préfet de Maine-et-Loire n'aurait pas été valablement informé de la propriété du terrain d'assiette du projet.

11. Il ressort des pièces du dossier que la société [REDACTED] a attesté dans sa demande de permis de construire de l'accord des propriétaires du terrain d'assiette à la réalisation de l'opération en cause. De surcroît, par courriers de décembre 2019, les propriétaires du terrain d'assiette du projet ont autorisé la [REDACTED] à réaliser les travaux sur ce site. En outre, l'absence d'indication des éléments d'imposition dans la demande d'un permis de construire est sans incidence sur la légalité de ce permis. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'incomplétude du dossier de demande de permis de construire doit être écarté.

En ce qui concerne les dispositions du plan local d'urbanisme de la commune de [REDACTED]

12. Il ressort des pièces du dossier que le plan local d'urbanisme de [REDACTED] autorise l'implantation en zone agricole des « constructions et installations liées aux activités agricoles et leurs annexes » et des « équipements d'intérêt collectif et services publics ». En l'espèce, le processus de méthanisation est basé sur la dégradation par des micro-organismes de matières organiques en vue d'obtenir un digestat, produit humide riche en matières organiques destiné à retourner au sol et du biogaz produisant de l'électricité ou du carburant. Eu égard à ses caractéristiques et à la finalité qu'elle poursuit, l'usine de méthanisation qui fait l'objet du permis en litige, destinée notamment à injecter du biogaz dans le réseau public de distribution, constitue un équipement d'intérêt collectif au sens des dispositions du règlement du plan local d'urbanisme, dont par suite les requérants ne sont pas fondés à se prévaloir de la méconnaissance.

En ce qui concerne l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme :

13. Aux termes de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales* ».

14. En l'espèce, quand bien même le règlement du plan local d'urbanisme de la commune de [REDACTED] applicable à la zone agricole, comporte à son article 11 des exigences, s'agissant de l'aspect extérieur des constructions, qui ne sont pas moindres que celles des dispositions précitées de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme, il mentionne expressément que ses dispositions « ne se substituent pas » à celles de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme, relatif au « respect du patrimoine urbain, naturel et historique », repris à la date de l'arrêté attaqué à l'article R. 111-27 de ce code et dont il y a lieu par suite de faire application.

15. Il résulte de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme que, si les constructions projetées portent atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ou encore à la conservation des perspectives monumentales, l'autorité administrative compétente peut refuser de délivrer le permis de construire sollicité ou l'assortir de prescriptions spéciales. Pour rechercher l'existence d'une atteinte de nature à fonder le refus de permis de construire ou les prescriptions spéciales accompagnant la délivrance de ce permis, il lui appartient d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site sur lequel la construction est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site. Pour apprécier aussi bien la qualité du site que l'impact de la construction projetée sur ce site, il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de prendre en compte l'ensemble des éléments pertinents et notamment, le cas échéant, la covisibilité du projet avec des bâtiments remarquables, quelle que soit la protection dont ils bénéficient par ailleurs au titre d'autres législations.

16. Il ressort des pièces du dossier que l'environnement proche du projet autorisé par les décisions attaquées ne présente pas de caractéristiques particulières. Il ne fait, notamment, l'objet d'aucune protection en tant que zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique de type II ou zone Natura 2000. Le terrain d'assiette du projet, situé à distance du bourg de [REDACTED] est à proximité de la zone d'aménagement concerté [REDACTED] d'un bâtiment de stockage agricole et de lignes électriques aériennes. En outre, contrairement à ce que relèvent les requérants,

le site du projet ne présente pas de covisibilité avec un bâtiment ou édifice qui présenterai un intérêt patrimonial.

17. Le projet, dans son dernier état autorisé par le permis de construire modificatif du 27 septembre 2022, consiste à implanter, en zone agricole, sur une parcelle cultivée, une unité de méthanisation composée d'un container technique, d'un hangar de stockage des digestats solides, couvert d'une centrale photovoltaïque, d'un hangar de stockage des intrants, filtré par un bio-filtre, d'une poche souple de stockage des digestats liquides de 70 m de longueur, de trois cuves, semi-enterrées, de digestion et de post digestion, ainsi que d'un bassin en géomembrane pour les eaux pluviales propres et les eaux d'extinction, un bassin de décantation et confinement des eaux pluviales susceptibles d'être souillées, un séparateur d'hydrocarbures et un bassin tampon. Il ressort également de la notice que les haies existantes seront étoffées par la plantation d'arbres de haute tige et d'autres végétations pour assurer une meilleure insertion paysagère du projet dans son environnement.

18. Si l'unité de méthanisation sera visible depuis les alentours, du fait de son volume et de la configuration des lieux, son impact visuel sera néanmoins atténué par l'implantation de haies et d'arbres de haute tige. Par ailleurs, les requérants ne peuvent utilement contester le choix du site d'implantation dès lors qu'il incombe à l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme de se prononcer au seul vu des règles d'urbanisme. Il en résulte que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la décision contestée serait entachée d'une erreur qui serait manifeste dans l'appréciation de l'atteinte susceptible d'être portée par le projet litigieux à l'intérêt des lieux avoisinants. Il suit de là que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme doit être écarté.

En ce qui concerne l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme :

19. Aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : « *Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique.* ».

20. En application de ces dispositions, lorsqu'un projet de construction est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, le permis de construire ne peut être refusé que si l'autorité compétente estime, sous le contrôle du juge, qu'il n'est pas légalement possible, au vu du dossier et de l'instruction de la demande de permis, d'accorder le permis en l'assortissant de prescriptions spéciales qui, sans apporter au projet de modification substantielle nécessitant la présentation d'une nouvelle demande, permettraient d'assurer la conformité de la construction aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect.

21. S'agissant des risques de nuisances olfactives, il résulte de l'instruction que le projet vise à retraiter des effluents d'élevage pour 84 % des entrants, des déchets végétaux et d'autres matières végétales, telles que les cultures intermédiaires à vocation énergétiques en vue de la commercialisation de gaz, et que les digestats seront stockés à couvert, après un dispositif d'hygiénisation seront vendus ou cédés en tant que matières fertilisantes. Il ressort également de l'instruction que les déchets pompables seront livrés en citernes et stockés en cuves fermées, que le stockage des matières à méthaniser hors matières végétales sera couvert et fermé, que les opérations de déchargement et de dépotage auront lieu en milieu fermé, que le local de réception des matières premières et de stockage des matières premières entrantes seront équipés d'un extracteur d'air avec biofiltre et système d'humidification, auquel sera également raccordé l'évent de la cuve à lisier, et que les digesteurs seront fermés et étanches, le temps de séjour dans les

digesteurs étant relativement poussé. En outre, s'agissant des risques d'incendies et d'explosion, le projet, implanté au-delà de la distance réglementaire d'habitations tierces, prévoit les conditions de stockage et de transport du biogaz produit dans des conditions conformes à la réglementation, ainsi qu'un bassin d'une capacité suffisante pour la lutte contre l'incendie. Il ressort également de l'avis de la direction des routes départementales du 12 novembre 2020 qu'« au regard de cet article R. 111-2 du code de l'urbanisme, l'accès existant, qui bénéficie de bonnes distances de visibilité, est de nature à assurer des conditions de sécurité satisfaisantes, tant pour les usagers de la RD 68 que pour les riverains ». S'agissant des risques de nuisances sonores, l'exploitation est soumise au respect des prescriptions de l'article 50 de l'arrêté du 12 août 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées de méthanisation relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2781 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement. S'agissant de la protection de la qualité des eaux, il ne résulte pas de l'instruction que le projet, compte tenu de sa conception, présenterait un risque d'infiltration de substances vers les eaux souterraines. Il prévoit également la mise en place d'une rétention étanche autour des cuves de méthanisation par un décaissement et un dispositif de rétention, la création d'un merlon autour de la parcelle, ainsi que le drainage avec regard autour de chaque cuve semi enterrée, de même la séparation de la collecte et du traitement des eaux pluviales propres, des eaux pluviales susceptibles d'être souillées et des jus sales résiduels orientés vers la méthanisation. Si les requérants font valoir que les dispositifs de collecte, de rétention et de traitement des eaux sales seraient insuffisants pour prévenir les risques de débordement vers le milieu naturel, il ne résulte pas de l'instruction que les caractéristiques des dispositifs prévus, en particulier du bassin d'orage équipé d'une vanne d'isolement, et complétées par les prescriptions de l'article 2.8 de l'arrêté portant enregistrement de l'unité de méthanisation au titre des installations classées, seraient insuffisantes pour prévenir le risque de pollution accidentelle des eaux par débordement, en dépit de la perméabilité du terrain d'assiette du projet. S'agissant des risques pour la santé et la salubrité publique, si les requérants font état de risques sanitaires en raison du développement de bactéries pathogènes dans les digestats et les entrants issus d'animaux, le projet d'exploitation est soumis par ailleurs à une autorisation sanitaire. En outre, le projet prévoit un dispositif d'hygiénisation des digestats dont les requérants ne démontrent pas en l'espèce le caractère insuffisant. Enfin, les digestats destinés à la commercialisation doivent répondre aux exigences techniques et environnementales de l'arrêté du 22 octobre 2020 approuvant le cahier des charges pour la mise sur le marché et l'utilisation de ces digestats. Enfin, au regard des pièces du dossier, l'augmentation du trafic résultant de l'exploitation, estimée à 11 camions par jour ouvré sur la RD 859, demeurera limitée. Il en résulte que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme doit être écarté.

22. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée en défense, les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation des décisions attaquées.

Sur les frais liés au litige :

23. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante, au titre des frais liés au litige. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des requérants la somme que la société [REDACTED] demande au titre de ces mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la société [REDACTED] au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à [REDACTED] désignés représentants uniques en application de l'article R. 751-3 du code de justice administrative, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à la société [REDACTED].

Copie en sera adressée au préfet de Maine-et-Loire.

Délibéré après l'audience du 4 avril 2023, à laquelle siégeaient :

[REDACTED], président,
[REDACTED] première conseillère,
[REDACTED] première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 2 mai 2023.

La rapporteure,

Le président,

[REDACTED]

[REDACTED]

La greffière,

[REDACTED]

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,
Le greffier,