

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Tribunal Administratif de Nantes
N° 2415205
Inédit au recueil Lebon
1ère Chambre

Lecture du mardi 18 mars 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 1er octobre 2024 et le 6 février 2025, la société Vendée Biogaz 2, représentée par Me Guiheux, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 31 juillet 2024, rectifié par un arrêté du 9 août 2024, par lequel le préfet de la Vendée a refusé de lui délivrer un permis de construire pour la construction d'une unité de méthanisation sur les parcelles ZX n°6, 7 et 9 situées au lieu-dit Le Nac à Saint-Martin-de-Fraigneau ;

2°) d'enjoindre au préfet de la Vendée de lui délivrer le permis sollicité, dans un délai d'un mois à compter du jugement à intervenir, ou à titre subsidiaire, de se prononcer à nouveau sur la demande de permis de construire, dans un délai d'un mois à compter du jugement à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté attaqué n'est pas suffisamment motivé ;
- le motif tiré de ce que le projet ne serait pas constitutif d'une construction liée et nécessaire à une activité agricole est entaché d'une erreur de droit dans l'application des dispositions issues de l'article 78 de la loi n°2023-175 du 10 mars 2023, d'une erreur de droit, d'une erreur de fait, et d'une erreur d'appréciation dans l'application des dispositions du code rural et de la pêche maritime, auxquelles le projet est conforme ;
- le motif tiré de ce que le projet serait incompatible avec l'exercice d'une activité agricole est entaché d'une erreur de droit et d'une erreur d'appréciation ;
- le motif tiré de la méconnaissance par le projet de l'article 10A du règlement du plan local d'urbanisme est entaché d'une erreur de droit et d'une erreur d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 novembre 2024, le préfet de la Vendée conclut au rejet de la requête.

Vu les pièces du dossier.

Vu :

- la loi n°2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- 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 Thomas, première conseillère,
- les conclusions de M. Marowski, rapporteur public,

- les observations de Me Guiheux, avocat de la société Vendée Biogaz 2.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 29 juillet 2024, rectifié par un arrêté du 9 août 2024, le préfet de la Vendée a refusé d'autoriser la société Vendée Biogaz 2 à construire une unité de méthanisation sur les parcelles ZX n°6, 7 et 9 situées au lieu-dit Le Nac à Saint-Martin-de-Fraigneau. La société Vendée Biogaz 2 demande au tribunal l'annulation de cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. L'arrêté attaqué qui vise notamment le règlement de la zone A du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Martin-de-Fraigneau, mentionne avec suffisamment de précisions les considérations de fait sur lesquelles s'est fondé le préfet pour refuser de délivrer le permis de construire sollicité. Par suite, le moyen tiré de son défaut de motivation manque en fait.

3. Une décision rejetant une demande d'autorisation d'urbanisme pour plusieurs motifs ne peut être annulée par le juge de l'excès de pouvoir à raison de son illégalité interne, réserve faite du détournement de pouvoir, que si chacun des motifs qui pourraient suffire à la justifier sont entachés d'illégalité. En outre, en application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, le tribunal administratif saisi doit, lorsqu'il annule une telle décision de refus, se prononcer sur l'ensemble des moyens de la demande qu'il estime susceptibles de fonder cette annulation, qu'ils portent d'ailleurs sur la légalité externe ou sur la légalité interne de la décision. En revanche, lorsqu'il juge que l'un ou certains seulement des motifs de la décision de refus en litige sont de nature à la justifier légalement, le tribunal administratif peut rejeter la demande tendant à son annulation sans être tenu de se prononcer sur les moyens de cette demande qui ne se rapportent pas à la légalité de ces motifs de refus.

4. Pour refuser la délivrance du permis de construire sollicité, le préfet s'est fondé sur les motifs tirés, d'une part, de ce que le projet est contraire aux dispositions de l'article 1A du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Martin-de-Fraigneau, dès lors qu'il n'est pas lié et nécessaire à une ou des exploitations agricoles, et qu'à supposer qu'il constitue un service d'intérêt collectif, il n'est pas compatible avec l'exercice d'une activité agricole sur le terrain de son implantation, et d'autre part, qu'il méconnaît les dispositions de l'article 10A de ce règlement, relatif aux hauteurs des constructions non agricoles.

5. Aux termes de l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme : " I. - Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, le règlement peut : / 1° Autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ; () / II. - Dans les zones agricoles ou forestières, le règlement peut autoriser les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. L'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. / III. - Lorsque le règlement n'interdit pas les constructions ou les installations mentionnées au II du présent article, les installations de méthanisation mentionnées à l'article L. 111-4 sont considérées comme de telles constructions ou de telles installations ". Aux termes de l'article L. 111-4 du même code : " Peuvent toutefois être autorisés en dehors des parties urbanisées de la commune : / () / 2° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, à des équipements collectifs dès lors

qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées, à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national ; / 2° bis Les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production et dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées. Ces constructions et installations ne peuvent pas être autorisées dans les zones naturelles, ni porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. L'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ; / () / Pour l'application du présent article, les installations de production et, le cas échéant, de commercialisation, par un ou plusieurs exploitants agricoles, de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation qui respectent les conditions fixées à l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime sont considérées comme des constructions ou des installations nécessaires à l'exploitation agricole mentionnées au 2° du présent article ". Enfin, aux termes de l'article R. 151-3 du même code : " Peuvent être autorisées, en zone A : / 1° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L. 525-A du code rural et de la pêche maritime ".

6. Aux termes de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime : " Sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation. (). Il en est de même de la production et, le cas échéant, de la commercialisation, par un ou plusieurs exploitants agricoles, de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation, lorsque cette production est issue pour au moins 50 % de matières provenant d'exploitations agricoles. () Les modalités d'application du présent article sont déterminées par décret ". L'article D. 311-18 du même code dispose que " Pour que la production et, le cas échéant, la commercialisation de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation soient regardées comme activité agricole en application de l'article L. 311-1, l'unité de méthanisation doit être exploitée et l'énergie commercialisée par un exploitant agricole ou une structure détenue majoritairement par des exploitants agricoles. Ces exploitants agricoles sont, soit des personnes physiques inscrites au registre national des entreprises avec la qualité d'actif agricole mentionnée à l'article L. 311-2, soit des personnes morales dont le ou les associés détenant conjointement au moins 50 % des parts de la société, sont des exploitants agricoles inscrits à ce registre avec la qualité d'actif agricole mentionnée à l'article L. 311-2. / Le respect de la condition de provenance des matières premières à partir desquelles l'énergie est produite est apprécié, par exercice, au niveau de la structure gestionnaire de l'unité de méthanisation, et en masse de matières brutes présentées sous leur forme habituelle, sans transformation ni hydratation supplémentaires () ".

7. En vertu de l'article 1A du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Martin-de-Fraigneau, issu de la modification approuvée le 29 juillet 2010, applicable en l'espèce : " Sont interdites les occupations et utilisations du sol autres que celles liées et nécessaires : - à l'exploitation agricole, / aux services publics ou d'intérêt collectif dans la mesure où ils ne compromettent pas le caractère de la zone ".

8. Le règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Martin-de-Fraigneau n'autorise pas en zone agricole les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la

commercialisation des produits agricoles mentionnées au II de l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme. Par suite, la société requérante n'est pas fondée à se prévaloir des dispositions du III de l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme issues de l'article 78 de la loi du 10 mars 2023 susvisée. La circonstance que ce plan a été approuvé antérieurement à la modification de l'article L. 151-11 par la loi n°2023-175 du 10 mars 2023 est sans incidence.

9. En vertu de l'article L. 111-1 du code de l'urbanisme, la société requérante n'est pas non plus fondée à se prévaloir de l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de cette loi, l'article 1A du règlement du plan local d'urbanisme s'appliquant sur le territoire de la commune.

10. Contrairement à ce que soutient la société requérante, les dispositions de l'article 1A du règlement du plan local d'urbanisme communal sont plus restrictives que celles de l'ancien article R. 151-23 du code de l'urbanisme, dès lors qu'elles prévoient que les constructions et installations autorisées en zone A doivent être non seulement nécessaires mais également liées à l'exploitation agricole. Le règlement du plan local d'urbanisme de Saint-Martin-de-Fraigneau ne définit pas dans un lexique l'exploitation agricole. Il appartient ainsi au juge de l'excès de pouvoir, afin de déterminer si le projet litigieux pouvait bénéficier de l'exception à l'interdiction des occupations et utilisations du sol prévue au deuxième alinéa de l'article 1A du règlement du plan local d'urbanisme, de rechercher si le projet d'unité de méthanisation en cause pouvait être regardé comme une activité nécessaire mais également liée à l'exploitation agricole, éclairée par les dispositions du code rural et de la pêche maritime précédemment citées. Pour vérifier que la construction ou l'installation projetée est nécessaire à cette exploitation, l'autorité administrative compétente doit s'assurer au préalable, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la réalité de l'exploitation agricole ou forestière, au sens de ces dispositions, laquelle est caractérisée par l'exercice effectif d'une activité agricole ou forestière d'une consistance suffisante.

11. D'une part, il appartient à la société requérante qui entend se prévaloir des articles L. 311-1 et D. 311-18 du code rural et de la pêche maritime de ses dispositions, de justifier que son exploitation sera effectivement exploitée par une structure détenue majoritairement par des exploitants agricoles, ce qui implique de justifier au soutien de sa demande de la consistance de la participation, lors de l'exploitation, des exploitants agricoles associés. Il ressort toutefois des pièces du dossier, notamment du registre des mouvements de titres du 13 décembre 2021 que la société exploitante a été créée en 2021 pour l'exploitation de l'unité de méthanisation projetée à Saint-Martin-de-Fraigneau, avec un capital de 20 euros divisé en 20 actions de 1 euros, dont 11, soit 55 % du capital, ont été cédées pour 11 euros le 13 décembre 2021 à trois exploitants agricoles, l'ERAL Le Mailletais, l'EARL des Grands Marais et M. A, 35 % du capital restants étant détenus par le groupe JLT, qui est une société de holding et 10 % par la société Energie Invest, qui est une société dédiée à l'investissement faisant partie du groupe JLT. Le courrier du 4 août 2022 précise le montant prévisionnel total d'investissements de 7,2 millions d'euros, dont 10% doivent être financés au moyen d'un apport de fonds propres, 11% par des subventions publiques et 79% par le recours d'un emprunt bancaire. Toutefois, s'agissant de la part de financement par fonds propres, à hauteur de 734 000 euros, la société requérante, qui ne précise pas les modalités de constitution et de mobilisation par une société au capital de 20 euros, d'un tel montant minimum de capitaux propres, n'apporte aucune indication sur l'engagement et la participation à cet apport de fonds propres des exploitants agricoles associés, auxquels il a été décidé, le 27 octobre 2021, de céder 11 des 20 parts sociales de capital pour un montant total de 11 euros, participation que le courrier du 4 août 2022 se borne à mentionner comme n'étant pas " marginale ".

12. Si la requérante fait valoir que l'engagement des exploitants agricoles associés reposerait sur l'apport

d'intrants, et produit dans la présente instance des contrats d'échanges d'intrants et de digestats avec ces trois exploitants, ces contrats ne sont pas similaires à ceux qui avaient été produits au soutien de la demande de permis de construire, et au vu desquels un seul des trois exploitants associés, à savoir l'EARL Les Grands Marais, apportait 19% des intrants. Enfin, si la société requérante fait valoir que l'unité de méthanisation serait " le prolongement direct de l'activité agricole de l'EARL des Grands Marais ", dont le siège d'exploitation est situé à environ 800 mètres, une telle affirmation non étayée ne ressort pas des pièces du dossier.

13. Dans ces conditions particulières, il ne ressort pas des pièces du dossier que lors de la phase d'exploitation, l'unité de méthanisation serait effectivement exploitée par une structure détenue majoritairement par des exploitants agricoles.

14. D'autre part, il ne ressort pas des pièces du dossier que les apports d'intrants représenteraient une part significative des déchets liés à l'activité principale des exploitants agricoles ayant conclu des contrats d'échanges d'intrants et de digestats. Ainsi, il ne ressort pas des pièces du dossier que la nature de l'activité et la destination de l'unité de méthanisation, indépendante de l'activité de production des exploitations agricoles associées, présenterait un lien suffisant, au sens et pour l'application des dispositions de l'article 1A du règlement du plan local d'urbanisme précité, avec l'exploitation agricole. Quand bien même les éléments produits font état de ce que la matière organique fournie par les exploitants agricoles est utile au fonctionnement de l'unité de méthanisation pour lesquels elle n'est pas dénuée de tout intérêt, il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet agricole tant des exploitants agricoles associés de la société pétitionnaire, en particulier de l'EARL des Grands Marais, que des autres exploitants ayant conclu des contrats de fourniture d'intrants, requerraient l'existence de cette unité de méthanisation, dont l'activité principale n'est pas la valorisation du digestat mais la production de biogaz.

15. Il résulte de ce qui précède que le projet en litige ne peut être qualifié d'installation liée et nécessaire à l'exploitation agricole, au sens et pour l'application de l'article 1A du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Martin-de-Fraigneau. Il s'ensuit que les moyens relatifs aux erreurs de droit, à l'erreur de fait et à l'erreur d'appréciation dont serait entaché le motif de refus tiré de ce que le projet en litige ne constitue pas une construction ou installation liée et nécessaire à l'exploitation agricole doit ainsi être écarté.

16. Les dispositions du 1° l'article L. 151-11 précitées ont pour objet de conditionner l'implantation de constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dans des zones agricoles à la possibilité d'exercer des activités agricoles, pastorales ou forestières sur le terrain où elles doivent être implantées et à l'absence d'atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. Pour vérifier si la première de ces exigences est satisfaite, il appartient à l'administration, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, d'apprécier si le projet permet l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière significative sur le terrain d'implantation du projet, au regard des activités qui sont effectivement exercées dans la zone concernée du plan local d'urbanisme ou, le cas échéant, auraient vocation à s'y développer, en tenant compte notamment de la superficie de la parcelle, de l'emprise du projet, de la nature des sols et des usages locaux.

17. Il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet présente une superficie de 39 388 m² et est exploité en culture de plein champ. Si comme le fait valoir la société requérante la surface totale des bâtiments dont l'arrêté attaqué autorise la construction ne représente qu'environ 9 000 m², il ressort des plans joints au dossier de demande que l'ensemble des installations de l'unité de méthanisation qui ne se limite pas à ces bâtiments, occupe près des deux tiers de la superficie du terrain d'assiette sur lesquels les cultures existantes ne seront plus possibles. En admettant même que la zone de retrait permettrait l'exercice d'une

activité agricole, ce qui ne ressort pas des pièces du dossier, sa surface limitée ne permet pas de considérer que l'unité de méthanisation serait compatible avec l'exercice d'une activité agricole. Par suite en estimant que le projet de la société pétitionnaire n'entraîne pas dans le champ des occupations et utilisations du sol autorisées en zone agricole au troisième alinéa de l'article 1A du plan local d'urbanisme, au motif que le projet en litige n'est pas compatible avec l'exercice d'une activité agricole, le préfet n'a entaché sa décision ni d'une erreur de droit ni d'une erreur d'appréciation.

18. Il résulte de l'instruction que le préfet aurait pris la même décision de refus en se fondant sur la non-conformité du projet à l'article 1A du règlement du plan local d'urbanisme. Par suite, la société requérante ne peut utilement se prévaloir de l'illégalité du motif de refus tiré de ce que le projet méconnaîtrait l'article 10A du règlement du plan local d'urbanisme.

Sur les frais liés au litige :

19. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées pour la société Vendée Biogaz 2 sur ce fondement.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la société Vendée Biogaz 2 est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la société Vendée Biogaz 2 et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.

Copie du présent jugement sera transmise au préfet de la Vendée ainsi qu'à la commune de Saint-Martin-de-Fraigneau.

Délibéré après l'audience du 11 février 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Douet, présidente,

Mme Thomas, première conseillère,

M. Brémond, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 mars 2025.

La rapporteure,

S. THOMAS

La présidente,

H. DOUET

Le greffier,

F. LAINÉ

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, en ce qui la 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,