RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Legifrance.gouv.fr
Le service public de la diffusion du droit

CAA de TOULOUSE, 4ème chambre, 19/11/2026, 26TL00174

TEXTE INTÉGRAL

CAA de TOULOUSE - 4ème chambre

N° 26TL00174

Non publié au bulletin

Lecture du jeudi 19 novembre 2026

Président

M. Philippe Grimaud

Rapporteur

M. Philippe Grimaud

Rapporteur public

M. Frédéric Diard

Avocat(s)

SCP D'AVOCATS EMERIC VIGO

RÉPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 19 janvier 2026, M. J... Y..., représenté par Me Vigo, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Montpellier rendu le 17 novembre 2025 sous le n° 2500552 ;

2°) d'annuler la décision du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du

logement de la région Occitanie du 22 novembre 2024 rejetant son recours administratif préalable obligatoire et soumettant son projet à étude d'impact ;

3°) d'enjoindre au préfet de la région Occitanie de lui délivrer une décision de dispense d'étude d'impact ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :
- le jugement est irrégulier dès lors qu'il se fonde sur un moyen que le tribunal a relevé d'office et qui n'est pas d'ordre public, tiré du dépassement du seuil de 40 000 mètres carrés prévu par la rubrique 39 a) de l'annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, reposant sur un calcul de l'emprise au sol des panneaux photovoltaïques qui n'a pas été invoqué par l'Etat dans ses écritures ;
- l'auteur de la décision prise sur recours administratif est incompétent, la délégation de signature dont il est titulaire ne l'autorisant qu'à signer la décision prévue à l'article R. 122-3 du code de l'environnement et non la décision statuant sur le recours administratif préalable obligatoire intervenant sur le fondement du IV de l'article R. 122-18 du code de l'environnement ;
- le principe d'impartialité a été méconnu dès lors que le même agent a signé la décision initiale et la décision statuant sur le recours administratif préalable obligatoire ;
- la décision rejetant le recours administratif préalable obligatoire est insuffisamment motivée au regard des exigences du 8° de l'article L. 211-2 et de l'article L. 421-8 du code des relations entre le public et l'administration et de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement et, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal, elle ne peut être regardée comme s'appropriant la motivation de la décision initiale ;
- la décision du 24 juillet 2024 est intervenue au-delà du délai de trente-cinq jours prescrit par les dispositions de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement et n'a été notifiée que le 30 juillet 2024, de telle sorte que l'administration était dessaisie de sa compétence et a commis un vice de procédure en statuant tardivement ;
- le projet, qui consiste à installer des ombrières photovoltaïques, ne relevait pas de la procédure d'évaluation environnementale systématique dans le cadre de la rubrique 30 a) de l'annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement ;
- le projet ne relève pas davantage de la rubrique 39 a) de l'annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement car les panneaux ne constituent pas des constructions susceptibles de créer une emprise au sol au sens de l'article R. 420-1 du code de l'urbanisme ;
- le seuil de 40 000 mètres carrés prévu par la rubrique 39 a) de l'annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement n'est pas dépassé dès lors que les panneaux ne sont que rarement à l'horizontale, leur emprise au sol étant inférieure la plupart du temps en raison de leur angle d'inclinaison avec le sol, de telle sorte que le projet n'est pas soumis à la procédure d'examen au cas par cas sur ce fondement ;
- la décision attaquée est entachée d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation au regard des critères prévus par les dispositions de l'annexe au III de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement dès lors, d'une part, que le projet ne portera aucune atteinte au patrimoine et aux paysages et, d'autre part, qu'aucun habitat ou espèce protégé par un arrêté de biotope ne concerne le site, qui n'est concerné que par le plan national d'action relatif au lézard ocellé, enfin

que le projet, ne constituant pas un ensemble fractionné d'un projet unique, ne relève pas d'une analyse de ses effets cumulés avec d'autres projets.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 septembre 2026, la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par M. Y... ne sont pas fondés.

Un mémoire présenté pour M. Y... et enregistré le 8 octobre 2026 n'a pas été communiqué.

Par une ordonnance du 23 septembre 2026, la clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu au 9 octobre 2026.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :
- le code de l'énergie ;
- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :
- le rapport de M. Grimaud, président, rapporteur,
- les conclusions de M. Diard, rapporteur public,
- les observations de Me Vigo, représentant M. Y..., appelant.

Considérant ce qui suit :

1. Le 20 mars 2024, M. Y..., qui entend créer une installation agrivoltaïque de 39 963 mètres carrés sur des vignes totalisant une superficie de 19 hectares à Banyuls-dels-Aspres (Pyrénées-Orientales) a déposé une demande d'examen au cas par cas sur le fondement du IV de l'article L. 122-1 du code de l'environnement auprès de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement d'Occitanie. Par une décision du 24 juillet 2024 notifiée le 30 juillet 2024, le préfet de la région Occitanie a décidé de soumettre ce projet à étude d'impact. Le 27 septembre 2024, M. Y... a présenté le recours administratif préalable obligatoire exigé par l'article R. 122-18 du code de l'environnement, lequel a été rejeté explicitement le 22 novembre 2024. M. Y... a, le 23 janvier 2025, saisi le tribunal administratif de Montpellier en vue d'obtenir l'annulation de ces deux décisions. Par un jugement du 4 novembre 2025 dont M. Y... relève appel, le tribunal a rejeté cette demande.

Sur la régularité du jugement :

2. Les premiers juges ont jugé, au point 11 du jugement attaqué, que la surface totale des panneaux photovoltaïques mobiles que le pétitionnaire entend implanter sur le terrain excède 40 000 mètres carrés après s'être livrés à un calcul prenant en compte la surface de chacun de ces panneaux, leur nombre, et l'emprise des installations accessoires du projet. Ils en ont déduit que le projet était soumis au a) de la rubrique 39 de l'annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement. Ce faisant, le tribunal s'est borné à appliquer ces dispositions, lesquelles étaient mentionnées dans la décision attaquée et invoquées en défense, aux éléments d'information qui ressortaient des pièces du dossier, et notamment du dossier de soumission à examen au cas par cas déposé par M. Y... lui-même, et n'ont pas relevé d'office un moyen. Le moyen d'irrégularité soulevé sur ce point doit donc être écarté.

Sur le bien-fondé du jugement :

En ce qui concerne la légalité externe :

3. En premier lieu, d'une part, aux termes de l'article R. 122-3 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors en vigueur : « I.-L'autorité chargée de l'examen au cas par cas mentionnée au premier alinéa du IV de l'article L. 122-1 est : / 1° Le ministre chargé de l'environnement, pour les projets, autres que ceux mentionnés au 2°, qui donnent lieu à un décret, à une décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution d'un ministre ou qui sont élaborés par les services placés sous l'autorité d'un ministre. / Le ministre chargé de l'environnement peut déléguer à l'autorité désignée au 2° l'examen au cas par cas d'un projet. / Il peut également déléguer, à cette même autorité, l'examen au cas par cas d'une catégorie de projets ; / (...) 3° Le préfet de région sur le territoire duquel le projet doit être réalisé pour les projets ne relevant ni du 1° ni du 2°. Lorsque le projet est situé sur plusieurs régions, la décision mentionnée au IV de l'article R. 122-3-1 est rendue conjointement par les préfets de région concernés. (...) ». Aux termes du VII de l'article R. 122-3-1 dans sa rédaction alors en vigueur : « Doit, à peine d'irrecevabilité, être précédé d'un recours administratif préalable devant l'autorité chargée de l'examen au cas par cas tout recours contentieux contre la décision imposant la réalisation d'une évaluation environnementale ».

4. D'autre part, aux termes de son arrêté du 30 janvier 2023 publié au recueil des actes administratifs de la préfecture de la région Occitanie du même jour, le préfet de la région Occitanie a donné délégation au directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement d'Occitanie pour : « les actes de procédure et les formalités administratives nécessaires à la réception des formulaires de demande d'examen au cas par cas, à la préparation, ainsi que la signataire et la transmission de la décision prévue à l'article R. 122-3 du code de l'environnement, lorsque le préfet de région est l'autorité chargée de l'examen au cas par cas ».

5. Il résulte des dispositions citées aux points 3 et 4 ci-dessus que M. N..., directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement d'Occitanie, qui disposait d'une délégation de signature à cet effet, était compétent pour signer tant la décision soumettant le projet à examen au cas par cas que la décision rejetant le recours administratif préalable obligatoire présenté par M.

Y.... Par ailleurs, eu égard aux termes mêmes des dispositions de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement, qui ne font pas du recours préalable obligatoire qu'elles prévoient un recours hiérarchique, le moyen tiré de ce que la décision de rejet du recours administratif préalable obligatoire serait irrégulière pour avoir été prise par l'autorité qui a signé la décision initiale ne peut qu'être écarté, de même que celui tiré de la méconnaissance du principe d'impartialité, dès lors, d'une part, que le signataire de la décision attaquée s'est, ainsi qu'il vient d'être dit, borné à appliquer les dispositions pertinentes du code de l'environnement et, d'autre part, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'auteur de l'acte se trouvait dans une situation pouvant remettre en cause son impartialité personnelle à l'égard du projet ou du pétitionnaire.

6. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : / (...) 8° Rejettent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire ». Aux termes de l'article L. 412-8 du même code : « Ainsi que le prévoit l'article L. 211-2, la décision qui rejette un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire doit être motivée ».

7. La décision rejetant le recours administratif préalable obligatoire présenté par M. Y... s'approprie expressément la motivation de la décision initiale de soumission du projet à étude d'impact, laquelle était suffisamment motivée en droit et en fait. Le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de la décision du 22 novembre 2024 doit dès lors être écarté.

8. Aux termes du IV de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement : « L'autorité chargée de l'examen au cas par cas apprécie, dans un délai de trente-cinq jours à compter de la date de réception du formulaire complet, sur la base des informations fournies par le maître d'ouvrage, si les incidences du projet sur l'environnement et la santé humaine sont notables au regard des critères pertinents énumérés à l'annexe du présent article. Le cas échéant, elle tient compte des résultats disponibles d'autres évaluations pertinentes des incidences sur l'environnement requises au titre d'autres législations applicables. / L'autorité chargée de l'examen au cas par cas peut solliciter un avis du directeur général de l'agence régionale de santé concerné par le projet. Lorsqu'un projet est susceptible d'avoir des incidences dans plusieurs régions, les directeurs généraux concernés désignent l'un d'entre eux pour coordonner l'élaboration d'un avis commun. / (...) L'absence de réponse dans le délai mentionné au premier alinéa du présent IV vaut obligation de réaliser une évaluation environnementale ».

9. Si la décision initiale du 24 juillet 2024 soumettant le projet à évaluation environnementale est intervenue au-delà du délai de trente-cinq jours fixé par les dispositions reproduites ci-dessus, cette circonstance est sans incidence sur la légalité de cette décision dès lors qu'en tout état de cause, l'absence de réponse de l'autorité chargée de l'examen au cas par cas emporte obligation de réaliser une telle évaluation.

En ce qui concerne la légalité interne :

10. Le a) de la rubrique 39 de l'annexe à l'article R. 122-1 du code de l'environnement soumet à évaluation environnementale préalable systématique les « travaux et constructions créant une emprise au sol au sens de l'article R. 420-1 du code de l'urbanisme supérieure ou égale à 40 000 m² dans un espace autre que : / - les zones mentionnées à l'article R. 151-18 du code de l'urbanisme lorsqu'un plan local d'urbanisme est applicable ; / - les secteurs où les constructions sont autorisées au sens de l'article L. 161-4 du même code, lorsqu'une carte communale est applicable ; / - les parties urbanisées de la commune au sens de l'article L. 111-3 du même code, en l'absence de plan local d'urbanisme et de carte communale applicable ». Aux termes du premier alinéa de l'article R. 420-1 du code de l'urbanisme : « L'emprise au sol au sens du présent livre est la projection verticale du volume de la construction, tous débords et surplombs inclus ».

11. Il ressort des pièces du dossier que le projet de M. Y... consiste à implanter des ombrières photovoltaïques d'une surface de 1,701 mètre carré juchées sur des mâts d'une hauteur de 1,81 mètre, et dotées d'un système d'inclinaison variable dites « tracker », dont l'orientation suit la course du soleil afin d'optimiser leur rendement énergétique et leur fonction de protection des cultures. Si l'appelant soutient qu'un tel dispositif ne crée pas d'emprise au sol ou, à défaut, que celle-ci devrait être calculée en mesurant la surface projetée au sol résultant d'une pondération du temps passé dans les différentes positions d'inclinaison de ces dispositifs, il résulte au contraire de leurs caractéristiques que ces dispositifs, qui constituent des constructions au sens des dispositions reproduites au point 10 ci-dessus, engendrent au sol, lorsqu'ils ne sont pas en position verticale, une surface soustraite à toute autre possibilité d'occupation du sol et, dans une certaine mesure, à l'action des éléments naturels, de telle sorte qu'ils créent une emprise au sol au sens de l'article R. 420-1 du code de l'urbanisme. Celle-ci, qui traduit l'occupation du sol par le projet, doit par ailleurs être mesurée en fonction de la surface maximale projetée des panneaux photovoltaïques, soit celle résultant de leur placement en situation horizontale, M. Y... n'étant pas fondé à invoquer sur ce point les dispositions de l'article R. 314-119 du code de l'énergie ni l'instruction interministérielle du 18 février 2025 relative à l'application des dispositions réglementaires relatives aux installations agrivoltaïques et photovoltaïques au sol dans les espaces naturels, agricoles et forestiers, qui ne régissent que le calcul du taux de couverture résultant du rapport entre la surface maximale projetée au sol des modules photovoltaïques et la surface de la parcelle agricole encadré par cette disposition du code de l'énergie et procèdent donc d'une législation indépendante.

12. Il résulte de ce qui précède que le projet, qui comporte vingt-trois mille cinq cent huit modules, représente à ce titre 39 987 mètres carrés d'emprise au sol, à laquelle doit être ajoutée l'emprise au sol des trois postes de transformation et de la réserve d'incendie totalisant 78,1 mètres carrés, de telle sorte que le projet totalise 40 065,1 mètres carrés. Par ailleurs, le projet, situé sur un terrain classé en zone agricole par le plan local d'urbanisme de Banyuls-dels-Aspres, n'est pas implanté dans une zone mentionnée à l'article R. 151-18 du code de l'urbanisme. Il était donc soumis à évaluation environnementale systématique sur le fondement des exigences posées par le a) de la rubrique 39 de l'annexe à l'article R. 122-1 du code de l'environnement. M. Y... n'est dès lors pas fondé à soutenir que le préfet de la région Occitanie aurait fait une inexacte application des dispositions citées au point 10 du présent arrêt en soumettant son projet à évaluation environnementale.

13. Il résulte de ce qui précède que les autres moyens soulevés par M. Y... et tirés, d'une part, de ce que le projet ne relevait pas de la procédure d'évaluation environnementale systématique prévue par le a) de la rubrique 30 de l'annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement et, d'autre part, de ce que la décision attaquée est entachée d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation au regard des critères de soumission des projets à examen au cas par cas prévus par les dispositions de l'annexe au IV de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement en raison de son faible impact sur le patrimoine, les paysages et la biodiversité, sont sans incidence sur la légalité de la décision attaquée.

14. Il résulte de tout ce qui précède que M. Y... n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région Occitanie du 22 novembre 2024 soumettant son projet à étude d'impact. Sa requête d'appel doit donc être rejetée, y compris en ce qui concerne ses conclusions à fin d'injonction.

Sur les frais liés au litige :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante à la présente instance, une somme quelconque au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de M. Y... est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à M. J... Y... et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature.
Copie en sera adressée au préfet de la région Occitanie.

Délibéré après l'audience du 5 novembre 2026, où siégeaient :

M. Grimaud, président de chambre,
Mme Restino, présidente assesseure,
Mme Fougères, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 novembre 2026.

La greffière,

R. Brun

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature 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.