

Refus de créer une centrale agrivoltaïque au sein du Parc national de forêts en raison de l'impact du projet sur les paysages et sur une espèce protégée

Lire les conclusions de :

Nelly Ach

Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

TA Dijon – N° 2500864 – CAS de Montigny-sur-Aube – 07 janvier 2026 – C ↗

Affaires en lien n°2500868, n° 2500873 et n° 2500874

INDEX

Mots-clés

Permis de construire, Autorisation environnementale, Agrivoltaïme, Espèces protégées, Protection du paysage, Parc national des forêts, Compétence liée, Avis conforme défavorable, L. 331-4 du code de l'environnement, Loi sur l'eau, L.181-1 du code de l'environnement, Cigognes noires

Rubriques

Urbanisme et environnement

Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

¹ Par plusieurs jugements rendus publics le 7 janvier 2026, le tribunal administratif de Dijon juge que la création d'un parc agrivoltaïque sur le territoire de la commune de Montigny-sur-Aube (21) serait de nature à affecter de façon notable le cœur du Parc national de forêts. Il confirme, en conséquence, le rejet par le préfet de la Côte-d'Or des demandes de permis de construire et d'autorisation environnementale déposées par la société à l'initiative du projet.

² La société CAS de Montigny-sur-Aube a déposé une demande de permis de construire et une demande d'autorisation environnementale au titre de la loi sur l'eau dans le but de créer une centrale agrivoltaïque au sol comprenant plus de 50 000 modules implantés sur 14 hectares.

³ Le terrain d'assiette du projet, d'une surface clôturée de 60 hectares, appartenait à la commune de Montigny-sur-Aube, adhérente du Parc national de forêts.

⁴ Se fondant sur l'avis conforme défavorable émis en application de l'article L. 331-4 du code de l'environnement par le directeur du Parc national de forêts, le préfet de la Côte-d'Or a, par deux arrêtés du 10 janvier 2025, refusé les autorisations sollicitées au motif que la création de la centrale agrivoltaïque serait de nature à affecter de façon notable le cœur du parc.

⁵ Saisi par la société CAS de Montigny-sur-Aube et la commune de Montigny-sur-Aube, le tribunal, après avoir rappelé que le Parc national de forêts a notamment été créé en vue de préserver le milieu naturel, et en particulier la faune des territoires qu'il couvre, a constaté, d'une part, que le projet serait en co-visibilité avec le cœur du parc situé à environ trois kilomètres et, d'autre part, qu'il existait un risque d'effarouchement et de fragmentation de l'habitat des cigognes noires, espèce classée en danger sur la liste rouge des oiseaux nicheurs de Bourgogne, et dont seulement dix à quinze individus sont présents sur tout le territoire du parc.

⁶ Dans ces conditions, compte tenu de l'impact du projet sur les paysages et sur une espèce protégée, le tribunal a considéré que le Parc national de Forêts avait pu, sans commettre d'erreur d'appréciation, estimer que la création d'une centrale agrivoltaïque à Montigny-sur-Aube serait de nature à affecter de façon notable le cœur du parc et que le préfet, lié par cet avis conforme défavorable, était tenu de rejeter les demandes de permis de construire et d'autorisation environnementale déposées par le porteur du projet.

44-04-01, Nature et environnement, Parcs naturels, Parcs nationaux

29-036, Energie, Energie solaire

Conclusions du rapporteur public

Nelly Ach

rapporteure publique au tribunal administratif de Dijon

Autres ressources du même auteur



¹ Les 25 et 30 avril 2024, la société CAS de Montigny-sur-Aube, société de projet qui appartient au groupe Valeco, déposait une demande de permis de construire une centrale agrivoltaïque au sol sur des parcelles ZZ nos 1, 5 et 6 appartenant à la commune du même nom, au lieu-dit Les Pointes, ainsi qu'une demande d'autorisation environnementale en application de l'article L. 181-1 du code de l'environnement, c'est-à-dire au titre de la loi sur l'eau (rubrique 2.1.5.0 de la nomenclature relative aux rejets d'eaux pluviales). Le projet vise à installer 1 871 tables comprenant 52 388 modules représentant une surface d'environ 14 hectares, à même de produire 29,6 MWc, le tout au sein d'une surface clôturée de 59,6 hectares. L'objectif consiste à maintenir l'activité de grande culture déjà présente sur le tènement. Sauf que ce projet a vocation à s'implanter au sein du Parc national de Forêts, précisément sur le territoire de l'aire optimale d'adhésion. Estimant qu'il était de nature à affecter de façon notable le cœur du Parc, que ce soit en raison de ses impacts sur les paysages ou sur les habitats d'espèces protégées, le directeur de l'établissement public du Parc national de Forêts a émis, en application de l'article L. 331-4 du code de l'environnement et après consultation du conseil scientifique de l'établissement, un avis défavorable au projet. Or, il s'agit, à supposer qu'existe bien une atteinte notable au cœur du Parc, d'un avis conforme. Par arrêté du 10 janvier 2025, après avoir rappelé qu'à défaut d'enquête publique alors qu'elle était obligatoire (v. art. R. 423-20 du code de l'urbanisme), aucun permis de construire tacite n'avait pu naître en dépit de l'expiration du délai d'instruction, le préfet de la Côte-d'Or a refusé de faire droit à la demande de permis de construire présentée par la société CAS de Montigny-sur-Aube en raison de l'altération de l'esthétique paysagère générée par le projet et de ses conséquences sur la faune, en particulier sur la cigogne noire. Par un second arrêté du même jour, le préfet a également rejeté la demande d'autorisation environnementale présentée par cette même société au titre de l'article L. 181-1 du code de l'environnement en s'appuyant encore plus directement sur l'avis conforme du Parc national de Forêts. Par ses requêtes nos 25864 et 25868, la société pétitionnaire vous demande d'annuler le refus de permis de construire et le refus de lui accorder une autorisation environnementale et d'enjoindre au préfet de reprendre l'instruction de ses demandes. Par ses requêtes nos 25873 et 25874, c'est la commune de Montigny sur Aube, favorable au projet, qui vous demande d'annuler ces mêmes décisions.

2

Quelques mots d'abord sur le concept de Parc national et les effets susceptibles de rejaillir sur le présent contentieux. La législation sur les parcs nationaux date, en France, des années 1960 et vise à protéger les espaces naturels les plus emblématiques (loi n° 60 708 du 22 juillet 1960 profondément modifiée par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006, relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux). Suite à cette réforme de 2006, mue par une volonté de décentraliser la gestion de ces parcs, la zone centrale, vouée à être davantage protégée, devient le « cœur de parc », les zones périphériques deviennent des zones d'adhésion et les collectivités territoriales prennent davantage de place dans la gouvernance de ces établissements publics. Les aires d'adhésion ou « territoires des communes ayant vocation à adhérer à la charte » ne produisent un effet, dans une certaine mesure, que dans l'hypothèse où les communes concernées adhèrent effectivement, sur la base du volontariat, à la charte du parc. À l'autre extrémité, certains parcs sont dotés d'une réserve intégrale au sein de laquelle la protection est renforcée. Chaque parc national – ils sont aujourd'hui au nombre de onze – est créé par décret et soumis à une charte qui lui est propre. Les parcs nationaux sont régis par les articles L. 331-1 et suivants et R. 331-1 et suivants du code de l'environnement. En outre, un arrêté du 23 février 2007 est venu arrêter les principes fondamentaux applicables à l'ensemble des parcs nationaux. Il en ressort que si le cœur du parc est la vocation principale du dispositif en raison du caractère exceptionnel de son patrimoine naturel, culturel et paysager, les zones d'adhésion qui l'entourent ont un rôle crucial à jouer comme en témoignent les notions de « protection intégrée exemplaire », de « projet de territoire », de « politique concertée de protection et de développement durable exemplaire » ; la volonté d'éviter la fragmentation des milieux naturels et de maintenir une identité territoriale conforte l'importance de la mission qu'entendent se donner les communes qui décident d'adhérer à la charte du parc (v. notamment les articles 5 et 6 de l'arrêté du 23 février 2007).

3

Le Parc national de Forêts, dernier-né à ce jour, est issu du décret n° 2019-1132 du 6 novembre 2019. Il couvre un ensemble forestier situé sur le plateau de Langres, à cheval sur les départements de Haute-Marne et de Côte-d'Or. Sa superficie totale est de 241 800 hectares – dont 125 500 hectares de forêts – et son cœur, concerne près de 56 000 hectares (la zone optimale d'adhésion revêt ainsi une superficie de 184 500 hectares). Il bénéficie d'une réserve intégrale qui protège environ 3 000 hectares de la forêt domaniale d'Arc-Châteauvillain. L'objectif du dispositif consiste à protéger des forêts anciennes, la flore et la faune qui s'y trouvent, notamment la cigogne noire et le chat sauvage ainsi qu'un patrimoine culturel notable. Par plusieurs arrêts du 30 décembre 2021, le Conseil d'Etat a jugé légal le décret du 6 novembre 2019 portant création de ce Parc (CE, n° 437387 qui

admet que le cœur du Parc puisse comprendre une zone urbanisée, en l'occurrence un hameau présentant un caractère remarquable ; *Commune de Nod sur Seine, n° 442954 ; SCI Chartreuse de Lugny et autres, n° 437413*). La commune de Montigny-sur-Aube, qui fait partie de l'aire optimale d'adhésion du Parc, a adhéré à la charte dès le 24 janvier 2020 ; elle n'est donc pas incluse dans le cœur du Parc.

⁴ Revenons au régime général applicable aux parcs nationaux. L'article L. 331-4 du code de l'environnement fixe le régime des travaux, constructions et installations dans le cœur d'un parc national en établissant une distinction selon que les espaces dans lesquels ils sont projetés sont urbanisés ou non. Les règles fixées, plus ou moins protectrices selon la nature de la zone et le type de travaux, valent servitudes d'utilité publique et sont annexées aux documents d'urbanisme en vigueur. Selon le II de l'article L. 331-4 du même code, « *les travaux ou aménagements projetés en dehors du cœur du parc, sur le territoire des communes ayant vocation à adhérer au parc national (...), qui doivent être précédés d'une évaluation environnementale en application de l'article L. 122-1 ou qui sont soumis à une autorisation en application de l'article L. 214 1 ou de l'article L. 512-1 [loi sur l'eau ou sur les installations classées] et qui sont de nature à affecter de façon notable le cœur (...) du parc national, ne peuvent être autorisés (...) que sur avis conforme de l'établissement public du parc émis après consultation de son conseil scientifique* ». L'article R. 181-34 du code de l'environnement précise, de façon quasi superfétatoire, que « *le préfet est tenu de rejeter la demande d'autorisation environnementale (...) lorsque l'avis de l'une des autorités ou de l'un des organismes consultés auquel il est fait obligation au préfet de se conformer est défavorable (...)* ». Par ailleurs, l'article R. 425-19 du code de l'urbanisme renvoie à l'article L. 331-4 du code de l'environnement et rappelle que le permis de construire ne peut être accordé, dans une telle hypothèse, qu'après accord de l'établissement public du parc. Avant d'aller plus loin, permettez-nous d'insister sur le champ d'application de ces dispositions : on parle bien ici de travaux ou aménagements qui ont vocation à s'implanter en dehors du cœur du parc mais qui produiraient des effets sur ce dernier sans y être intégrés.

⁵ En l'espèce, que ce soit pour le refus de permis de construire ou le refus d'autorisation environnementale et bien que l'ampleur de la motivation factuelle diffère, le préfet a pris acte de l'avis défavorable du Parc national de Forêts auquel il s'est conformé.

⁶ Par conséquent, la question principale consiste à s'interroger, dans l'ensemble des dossiers, sur le point de savoir si le projet est de nature à affecter de façon notable le cœur du Parc national de Forêts. Rappelons à cet égard que pour l'administré, l'avis conforme constitue une mesure préparatoire non détachable de la décision qui en découle ; les moyens tirés de sa régularité et de son bien-fondé

sont invocables au soutien d'un recours dirigé contre les refus d'autorisation. Mais si le requérant échoue à démontrer l'ilégalité de l'avis conforme, il ne peut utilement développer d'autres moyens contre les décisions de refus contestées, moyens qui seront inopérants en raison de la compétence liée du préfet (CE, Assemblée, 26 octobre 2001, n° 216471, A).

⁷ En l'espèce, l'avis défavorable émis par le directeur du Parc, expressément qualifié par ce dernier d'avis conforme, est fondé prioritairement, d'une part, sur le risque que ferait peser le projet sur la population de cigognes noires et, dans une moindre mesure, sur d'autres espèces protégées de rapaces et de chiroptères et, d'autre part, sur les impacts paysagers d'une installation artificielle, notamment en raison de l'existence de multiples co visibilités. En se fondant sur une jurisprudence de la cour de Lyon qui avait largement exposé les raisons pour lesquelles un projet de parc éolien était de nature à affecter de façon notable le cœur du Parc national de Forêts, la société requérante dont les arguments peuvent être regardés, dans leur ensemble, comme dirigés contre cet avis défavorable, soutient que les atteintes qui le motivent ne sont pas démontrées (CAA Lyon, 1er février 2024, *Société PE du Moulin à vent*, n° 22LY03417, C+ notamment sur la prise en compte de la fréquentation de la zone d'implantation du projet par les cigognes noires qui nichent au cœur du Parc et que ce dernier a vocation à protéger ; v. aussi CAA Lyon, 3 octobre 2024, *Société SPV Cité*, n° 23LY02360 et CAA Lyon, 20 novembre 2025, *Société CPENR des cinq Combes*, n° 24LY01783).

⁸ Avant d'aller plus loin, si la société pétitionnaire et la commune de Montigny-sur-Aube regrettent l'insuffisance de motivation des arrêtés du préfet, il s'agit pour le moment de s'interroger exclusivement sur la légalité de l'avis du directeur du Parc. Comme cela a été dit, si vous deviez juger que cet avis revêt effectivement un caractère conforme, qu'il est fondé légalement et émis dans des conditions régulières, tous les autres moyens se révèleraient inopérants.

⁹ Sur l'impact paysager, pour savoir si le projet de parc photovoltaïque est de nature à affecter notamment le cœur du Parc national de Forêts, il convient de tenir compte de la distance entre ce cœur de Parc et la centrale photovoltaïque au sol ainsi que de la visibilité de cette dernière. Selon les requérantes, le projet serait implanté à 3 kilomètres au nord-ouest du bord extérieur du Parc situé à Veuxhaulles-sur-Aube et, dans sa dernière variante, aurait été conçu pour minimiser son impact visuel, comme en témoignent les photomontages intégrés à l'étude d'impact. Les conséquences sur le cœur du Parc seraient d'autant plus douteuses, selon les requérantes, que l'argumentation du directeur du Parc national se focalisera sur le non-respect d'une délibération du conseil d'administration de 2021 plus que sur une analyse objective de l'impact paysager réel du projet. Quand on analyse les pièces du dossier, on constate que le

parc photovoltaïque a vocation à s'implanter sur les coteaux de la cuesta châtillonnaise, précisément sur les hauteurs et la pente d'un terrain qui accueille actuellement de grandes cultures. Il est prévu de planter des haies au sud-est et à l'est de la zone. Les photomontages issus de l'étude d'impact ne nous paraissent pas rendre suffisamment compte de la visibilité de la partie sud-est du parc photovoltaïque depuis le cœur du Parc national. Compte tenu de la hauteur des tables destinées à accueillir les panneaux - 5,6 mètres - et comme en témoigne le modèle numérique versé au dossier par les services de l'État, il nous paraît établi que les modules seront visibles depuis un, voire plusieurs endroits du cœur du Parc national, notamment depuis les points de vue qu'offre le sentier de randonnée des Coteaux de Bougeon, situé sur le ban de Veuxhaulles-sur-Aube et qui démarre au sud de la RD n° 965 ou encore depuis la RD n° 112 qui relie le bourg de Veuxhaulles sur Aube à la gare. À supposer que la modélisation réalisée par les services de l'Etat soit erronée dans la mesure où elle tiendrait compte de l'emprise parcellaire globale du projet et non uniquement de celle des panneaux, comme le fait remarquer le préfet, il convient également de tenir compte des co-visibilités et non uniquement de la vue depuis le cœur du Parc national. Or, il paraît assez clair que les panneaux photovoltaïques pourront être en co-visibilité avec le cœur du Parc, ne serait-ce que depuis certaines portions de la RD n° 965, ce que ne nie pas la société pétitionnaire. En outre, comme le mentionne l'étude d'impact elle-même et comme le confirme le dernier photomontage produit par la société requérante, la vue sur le Parc depuis le chemin rural n° 5 dit d'Epailly, situé au nord du projet, qui constitue un chemin de randonnée répertorié parmi les sentiers du Pays Châtillonnais inscrits au plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, sera totalement obstruée, sur plusieurs centaines de mètres, par les modules photovoltaïques. Or, toujours selon l'étude d'impact, la randonnée représente un enjeu fort concernant l'usage du site. Et les haies arbustives et arborées ne suffiront pas à masquer les co-visibilités. Par ailleurs, si la cuesta châtillonnaise ne se situe pas en cœur de Parc national mais en fixe la limite nord, la charte du Parc compte, parmi les vocations qu'elle entend mettre en œuvre, celle de préserver et faire connaître les patrimoines naturels et paysagers dont les milieux remarquables de cuesta. Toujours selon la charte, les critères qui ont contribué à définir l'aire optimale d'adhésion ont conduit à y intégrer « la cuesta oxfordienne qui interagit visuellement avec le cœur et comporte un réseau important de pelouses sèches, une cible patrimoniale du Parc national ». La cuesta châtillonnaise, y compris lorsqu'elle abrite de grandes cultures, participe ainsi à la volonté de préserver « une mosaïque de milieux diversifiés » ; comme le rappelle le Parc national dans ses écritures, le principe de solidarité entre le cœur et l'aire d'adhésion est particulièrement prégnant. D'ailleurs les auteurs de la charte notent « une co-visibilité

quasi-permanente entre le cœur et la cuesta ». Pour toutes ces raisons, compte tenu de l'aspect industriel des panneaux photovoltaïques et de la taille du projet - on rappelle qu'on parle de 14 hectares de modules - l'effet notable y compris sur le cœur du Parc national de Forêts nous paraît établi nonobstant l'éloignement entre les deux.

10

Si, en dépit ne serait-ce que des co-visibilités que ne contestent pas les requérantes, vous deviez hésiter sur ce premier point, il conviendrait de s'interroger sur le sort réservé à la cigogne noire. Les requérantes ne démentent pas le fait que plusieurs couples nichent au sein du cœur du Parc. Elles axent leur argumentation sur le fait qu'elles sont avant tout piscivores, capturent leurs proies dans les eaux peu profondes dont est parsemé le Parc national de Forêts et construisent leurs nids le plus souvent à une douzaine de mètres du sol, dans de vieux arbres, soit tout l'inverse des caractéristiques propres au terrain d'assiette du projet. En outre, les prospections de terrain n'auraient pas permis de l'observer sur le site, peu propice à sa présence. La circonstance que des projets éoliens ont été refusés jusqu'à présent devrait être prise en compte avec précaution dans la mesure où les risques - en particulier celui de collision - ne seraient pas transposables au projet litigieux. Sauf que comme les y invitait la société pétitionnaire, les services de la préfecture produisent de nombreux documents tendant à démontrer que le site d'implantation de la centrale photovoltaïque se trouve au sein des domaines vitaux de couples nicheurs de cigognes noires que le Parc national a particulièrement vocation à protéger. Plusieurs cigognes noires nichent bien au cœur du Parc national, à moins de 20 kilomètres du projet, ou utilisent le cœur du Parc pour répondre à leurs besoins vitaux. Un des objectifs du Parc national étant de protéger l'espèce, le fait qu'une cigogne noire, en l'occurrence Fangorn, a été retrouvée morte en août 2024, qu'une autre, Divona, a été happée par un aigle royal avant d'être engloutie par un renard, ne signifie pas que ses congénères, notamment Express, Elfik et Toutatis seraient passés de vie à trépas depuis 2020 ou 2022. Et quand bien même, on ose espérer que d'autres spécimens sont nés, ont grandi et continuent de se reproduire ! Surtout, le Parc national produit des éléments tendant à établir que les couples qui nichent en son cœur étaient encore bien vivants il y a quelques mois, l'un des membres ayant même été récemment bagué. Or, comme cela ressort des écritures et ainsi que l'a également rappelé la cour de Lyon, les adultes reproducteurs peuvent s'éloigner de plus de 20 kilomètres de leur nid pour se nourrir et capturer leurs proies (v. CAA Lyon, *Société CPENR des cinq Combès*, préc.). Une analyse cartographiée des trajectoires de vols de cigognes noires équipées d'une balise - ce qui ne concerneait que deux spécimens sur les quinze estimées - fait apparaître des survols de la zone d'implantation du projet. Certes, cette dernière n'est pas la plus fréquentée, mais elle l'est. Et les documents produits

par l'administration doivent tenir compte du fait que très peu de cigognes sont équipées de balises GPS, les passages étant sûrement plus nombreux que ceux formellement recensés. Eu égard à la vulnérabilité de la cigogne noire, espèce classée en danger sur la liste rouge des oiseaux nicheurs de Bourgogne, parmi les plus emblématiques du Parc national de Forêts, aux risques de fragmentation de l'habitat et de perte de zones de gagnage, l'effet notable sur le cœur du Parc national de Forêts nous paraît, là encore établi, surtout eu égard à la proximité, de part et d'autre du site, de petits cours d'eau qui lui permettent de se nourrir avant de rejoindre le cœur du Parc (cpr. sur la proximité de cours d'eau, cpr. CAA Lyon, 2 octobre 2025, *Société Boralex Les Brandes, n° 24LY02867* ; sur les risques de dérangement et de fragmentation de son territoire, CAA Bordeaux, 11 juillet 2025, *Association pour la sauvegarde et la préservation de l'environnement rural et autres, n° 23BX02458*).

¹¹ Compte tenu de ce qui vient d'être dit et indépendamment des atteintes susceptibles de naître sur d'autres espèces protégées de rapaces et de chiroptères, l'avis défavorable émis par le directeur du Parc national de Forêts nous paraît bien revêtir un caractère conforme au sens de l'article L. 331-4 du code de l'environnement. Par conséquent, et pour reprendre les diverses terminologies employées par les requérantes, les arrêtés en litiges ne sont entachés ni d'incompétence, ni d'erreur de forme.

¹² Toujours selon les requérantes, à supposer que l'avis ait un caractère conforme, il serait illégal, notamment parce que fondé sur une délibération du conseil d'administration du Parc national de Forêts du 20 décembre 2021, elle-même illégale, aucune disposition régissant le Parc autorisant le conseil d'administration à édicter des conditions supplémentaires à celles fixées dans la charte. Cette délibération à laquelle il est effectivement fait référence dans l'avis défavorable émis par le directeur du Parc national rappelle les principes d'action préventive et de correction, de solidarité écologique ainsi qu'une des orientations de la charte du Parc qui valide un positionnement long sur la place de l'éolien et du photovoltaïque au sol, lequel devra tenir compte à la fois du caractère du Parc et des enjeux environnementaux et paysagers. A une large majorité, le conseil d'administration a ainsi adopté une position « destinée à guider le travail du Parc national de Forêts » sans pour autant se « substituer à une instruction dossier par dossier qui devra tenir compte des particularités propres à chaque projet et à l'évaluation de ses impacts potentiels ». Il est d'ailleurs précisé qu'après un examen au cas par cas, l'avis émis sera simple ou conforme en fonction de l'atteinte notable ou non au cœur du Parc. Et c'est uniquement après avoir posé ce cadre que le conseil d'administration « déconseille fortement » le développement de projets de centrales photovoltaïques au sol dans l'aire optimale d'adhésion du Parc tout en précisant que

« le développement de centrales photovoltaïques au sol de petite taille (moins de 20 hectares) ne pourra s'envisager que dans certains contextes » et sous certaines conditions. Bien qu'il s'agisse de conseils appuyés, le conseil d'administration se contente ici de déterminer des critères permettant d'harmoniser, d'orienter les avis futurs tout en tenant compte des particularités de chaque situation. Il s'agit de lignes directrices qui, comme l'indique expressément le conseil d'administration, n'ont pas vocation à annihiler son pouvoir discrétionnaire (v. CE, 19 septembre 2014, n° 364385, A). La délibération du 20 décembre 2021 est ainsi dénuée de valeur réglementaire et la circonstance qu'à l'instar des actes réglementaires du conseil d'administration, elle a fait l'objet d'une publication au recueil des actes des départements concernés est sans incidence sur cette absence de force contraignante.

13

En outre, dans le cas précis, l'avis défavorable dont la version intégrale a été récemment versée au dossier par le Parc national, se fonde avant tout sur de nombreux éléments tangibles qui tendent, selon lui, à entraîner une atteinte notable au cœur du Parc, que ce soit d'un point de vue faunistique ou paysager, sur l'avis du conseil scientifique et sur l'application par la cour de Lyon des dispositions du code de l'environnement au Parc national de Forêts. La circonstance que l'avis s'abstienne de reprendre l'ensemble des caractéristiques du dossier ne saurait signifier qu'elles n'auraient pas été prises en considération lors de l'instruction de la demande d'avis. Simplement, le directeur du Parc regrette que la société pétitionnaire n'ait pas tenu compte des recommandations formulées par la délibération du 20 décembre 2021 et des nombreux échanges organisés avant le dépôt des demandes. Dans ces conditions, l'erreur de droit consistant à appliquer mécaniquement une délibération dotée d'un caractère réglementaire ne pourra selon nous qu'être écartée, de même que l'autre branche tirée de l'incompétence négative entachant l'avis défavorable.

14

Selon une logique plus ou moins comparable, la société requérante pointe l'absence d'examen réel et sérieux de ses demandes et le défaut d'impartialité du Parc national en s'appuyant sur une fiche de pré-instruction du 2 mai 2024 et des termes de la saisine du conseil scientifique du Parc en amont de l'émission de l'avis défavorable. Cependant, la fiche de pré-instruction se contente de dresser le tableau des principales caractéristiques du projet de centrale photovoltaïque et d'en préciser les enjeux au regard des objectifs et ambitions poursuivis par la charte du Parc. Quant au courriel du 2 mai 2024 adressé par M. D., responsable du pôle Connaissance et Patrimoines du Parc, aux membres du conseil scientifique, après avoir rappelé qu'ils ne disposaient que d'un mois pour émettre un avis, il vise à transmettre l'ensemble des pièces du dossier et indique : « nous nous orientons vers un avis conforme défavorable » en en

expliquant sommairement les raisons. Certes, le procédé peut paraître un tantinet maladroit. Cependant, rien n'empêchait le conseil scientifique de contrer les premiers arguments et de s'exprimer en faveur du projet de parc photovoltaïque. Et en toute hypothèse, l'avis du conseil scientifique ne lie pas celui du conseil d'administration et/ou du directeur du Parc national. La circonstance que les éléments mis en exergue dès le début de l'instruction ont été repris de façon argumentée dans l'avis défavorable finalement émis ne démontrent ni l'existence d'un parti pris à l'origine, ni l'absence de fondement objectif à cet avis comme le dénonce la société pétitionnaire.

Simplement, les membres du Parc national, qui avaient déjà longuement échangé avec les porteurs du projet de centrale photovoltaïque, en connaissaient les principales caractéristiques et n'ont pas attendu la saisine officielle par le préfet pour commencer à réfléchir à ses effets sur objectifs poursuivis par un parc national en général et le Parc national de Forêts en particulier. Les moyens pourront ainsi être écartés.

15

Pour toutes les raisons évoquées précédemment, l'avis du Parc national ne nous paraît pas entaché d'erreur d'appréciation. En effet, si on se réfère à la jurisprudence de la cour de Lyon, un fort risque de co-visibilité avec le cœur du Parc national suffit à caractériser une atteinte à la qualité paysagère de celui-ci (v. CAA Lyon, 20 novembre 2025, *Société CPENR des cinq Combes, n° 24LY01783*). Alors certes, un parc photovoltaïque n'est pas une éolienne ; pour autant, son étendue et son fort aspect industriel dénotent au regard des objectifs visés par la création et la charte qui régit le Parc national de Forêts. Quant aux conséquences sur les cigognes noires qui nichent dans le cœur du Parc national, en dépit de la rareté des recherches sur le sujet, on trouve néanmoins des études permettant d'établir que l'engrillagement de grandes surfaces contribue à la fragmentation des habitats des oiseaux en général et entraîne des contraintes supplémentaires, notamment sur les déplacements, sans compter les risques d'empêtrement ou de piégeage fortuit, voire de collision pour les jeunes de l'année. Et compte tenu des très faibles effectifs de l'espèce considérée comme en danger, dont 15 % de la population française nichent dans le territoire du Parc national de Forêts, le risque de perte d'un seul individu contrevient en soi aux objectifs poursuivis (cpr. CAA Lyon, 13 mars 2025, *Commune de Balot et autres, nos 24LY00838 et 24LY00855*).

16

La commune de Montigny-sur-Aube avance des arguments supplémentaires tirés de l'atteinte disproportionnée portée par le Parc national au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre. Toutefois, l'avis défavorable n'a pas pour effet de priver la commune de la propriété de ses parcelles et n'empêche pas les exploitants agricoles qui les louent d'y maintenir leurs activités. Eu égard aux objectifs d'intérêt général poursuivis et dans la mesure où les normes

environnementales et urbanistiques sont respectées, l'atteinte ne paraît pas disproportionnée (v. par exemple pour une application d'une jurisprudence classique en la matière CAA Bordeaux, 22 juin 2015, n° 13BX01623). Vous écarterez ainsi le moyen tiré de la méconnaissance des articles 4, 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

¹⁷ Dans le même mouvement, la commune soutient qu'« en permettant à l'autorité administrative de statuer ainsi, l'article L. 110-1, II-6° du code de l'environnement constitue une disposition inconstitutionnelle ». Ce faisant, elle dénonce la potentielle inconstitutionnalité du « principe de solidarité écologique, qui appelle à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés ». Si vous souhaitez répondre expressément alors même que, comme le fait valoir le préfet, ce principe ne fonde ni l'avis défavorable, ni la décision contestée, vous pourriez rappeler à la commune de Montigny-sur-Aube que, hormis l'hypothèse de la QPC, il n'entre toujours pas dans votre office de vous prononcer sur la constitutionnalité d'une disposition législative. Le moyen, en plus d'être inopérant, est irrecevable et sera nécessairement écarté.

¹⁸ Vous écarterez également le moyen, toujours soulevé par la commune requérante, tiré de ce que le préfet aurait procédé à une interprétation des articles L. 110-1 et L. 331-1 du code de l'environnement contraire à la jurisprudence de la CJUE. D'abord, le moyen en tant qu'il est dirigé contre les arrêtés du préfet est inopérant en raison de sa compétence liée. Ensuite, les directives et jurisprudences citées sont de toute façon sans rapport direct avec le présent litige. Et en toute hypothèse, il paraît difficile de contester la vulnérabilité de la cigogne noire, espèce classée en danger sur la liste rouge des oiseaux nicheurs de Bourgogne, mentionnée entre autres outils de protection à l'annexe 1 de la directive n° 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages qui font l'objet de mesures de conservation spéciales concernant leur habitat, afin d'assurer leur survie et leur reproduction et parmi les plus emblématiques du Parc national de Forêts.

¹⁹ S'agissant spécifiquement du contentieux relatif au refus de permis de construire, la société requérante a très récemment ajouté un moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 423-38 du code de l'urbanisme qui impose à l'autorité compétente d'adresser une demande de compléments dans un délai d'un mois à compter du dépôt du dossier, en indiquant au pétitionnaire, de façon exhaustive, les pièces manquantes. Le même moyen est soulevé à l'encontre du refus d'autorisation environnementale, cette fois sous l'angle du II de l'article R. 181-16 du code de l'environnement.

20

Ce nouveau moyen a été suscité par la production, par le Parc national, de l'avis défavorable intégral mentionnant, en plus des arguments de fond, des développements sur les omissions, imprécisions et inexacititudes de l'étude d'impact qui minimiseraient les effets du projet sur le Parc et seraient de nature à nuire à l'information du public. Or, comme le soutient la société requérante, seul le préfet est compétent pour solliciter, le cas échéant, la communication de compléments. Elle poursuit en considérant que dans le cas présent, le préfet aurait dû l'inviter à compléter son dossier et, en s'abstenant, aurait commis une erreur de droit.

21

Sur le premier point, nous vous proposons de neutraliser l'intrusion du Parc national dans un champ qui ne lui revenait pas ; en effet, s'il pointe de nombreuses insuffisances ou sous-estimations, son argumentation au fond n'a vraisemblablement pas été guidée par de telles considérations (CE, Assemblée, 12 janvier 1968, *Ministre de l'économie et des finances c/ Mme P., n° 70951*). D'ailleurs, d'une part, rien n'indique que les pièces exigées auraient été manquantes ; le Parc national regrette simplement les insuffisances et les sous-estimations dont elles seraient affectées. D'autre part, le Parc national ne s'est pas permis de solliciter quoique ce soit de la part de la société pétitionnaire ; il n'a donc pas méconnu les articles R. 323-38 du code de l'urbanisme et R. 181-16 du code de l'environnement. Sur le second point, dès lors que le préfet se trouvait en situation de compétence liée compte tenu de l'avis défavorable conforme émis par le Parc national, tous les autres moyens se révèlent inopérants à l'encontre du refus de permis de construire lui-même, y compris le fait qu'il se serait abstenu, à tort, de solliciter des pièces complémentaires.

22

Si vous nous suivez, vous ne conviendrez qu'aucun des moyens soulevés par la société pétitionnaire et par la commune de Montigny-sur-Aube n'entache d'illégalité l'avis émis par le Parc national des Forêts, qui était bien un avis conforme liant la compétence du préfet.

23

Par ces motifs, nous concluons au rejet de ces quatre requêtes.