

TEXTE INTÉGRAL

Avant dire-droit

Recours : excès de pouvoir

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

L'association Vent du Haut Forez Énergie, la commune de Chalmazel-Jeansagnière, la commune de La Chamba, la commune de La Côte-en-Couzan, la commune de Leigneux, la commune de Saint-Didier-sur-Rochefort et le syndicat des eaux de Leigneux-Saint-Sixte auquel a succédé la communauté d'agglomération Loire Forez, ont demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler l'arrêté du 6 novembre 2017 par lequel le préfet de la Loire a délivré à la société Monts du Forez Énergie une autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent sur les communes de Saint-Jean-la-Vêtre, La-Côte-en-Couzan et La Chamba.

Par un jugement n° 1801566 lu le 12 septembre 2019, le tribunal a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour

Par une requête et des mémoires enregistrés les 12 novembre 2019, 10 août, 29 octobre, 18 décembre 2020, et 15 janvier 2021 (non communiqué) l'association Vent du Haut Forez Énergie, la commune de Chalmazel-Jeansagnière, la commune de La Chamba, la commune de La Côte-en-Couzan, la commune

de Leigneux, la commune de Saint-Didier-sur-Rochefort et la communauté d'agglomération Loire Forez, représentées par Me Juilles demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement et l'arrêté du 6 novembre 2017, le cas échéant après avoir ordonné une expertise hydrogéologique ;

2°) de mettre à la charge de l'État et de la société Monts du Haut Forez Énergie le versement à chacun de la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'arrêté méconnaît les dispositions de l'article R. 512-3 du code de l'environnement ;
- le dossier de demande d'autorisation est entaché d'irrégularité ;
- l'étude d'impact est insuffisante en ce qui concerne le résumé non technique, l'avifaune, les chiroptères, les photomontages, la ressource en eau, la desserte du projet ;
- l'arrêté en litige méconnaît l'affectation de la zone dans laquelle le projet de parc éolien doit être créé au regard de la vocation touristique du col de la Loge ;
- il méconnaît les articles L. 511-1 et L. 512-1 du code de l'environnement et est entaché d'erreur d'appréciation ;
- le projet comporte des dangers pour l'avifaune, les chiroptères, pour la santé publique.

Par mémoires enregistrés les 5 mars, 15 octobre 2020, et 14 janvier 2021 (non communiqué), la société des Monts du Forez Énergie, représentée par Me Guinot, demande à la cour de rejeter la requête, subsidiairement, de surseoir à statuer jusqu'à la régularisation de l'autorisation d'exploiter du 6 novembre 2017, et de mettre à la charge de l'association Vent du Haut Forez Énergie, la commune de Chalmazel-Jeansagnière, la commune de La Chamba, la commune de La Côte-en-Couzan, la commune de Leigneux, la commune de Saint-Didier-sur-Rochefort et le syndicat des eaux de Leigneux-Saint-Sixte une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par la société ne sont pas fondés.

Par mémoire enregistré le 30 octobre 2020, la ministre de la transition écologique et solidaire conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens invoqués ne sont pas fondés et s'en rapporte à ses écritures de première instance.

Par ordonnance du 21 décembre 2020, la clôture de l'instruction a été fixée au 22 janvier 2021.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'environnement ;

- le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Djebiri, première conseillère ;

- les conclusions de M. Chassagne, rapporteur public ;

- et les observations de Me Juilles pour l'association Vent du Haut Forez Énergie et autres, ainsi que celles de Me Repeta, pour la société Monts du Forez Énergie ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 14 octobre 2021, présentée par Me Juilles ;

Considérant ce qui suit :

1. Le 6 mars 2015, la société Monts du Forez Énergie a présenté une demande d'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité constituée de cinq éoliennes échelonnées le long d'une crête, sur les communes de Saint-Jean-la-Vêtre, La-Côte-en-Couzan et La Chamba. L'association Vent du Haut Forez Énergie, la commune de Chalmazel-Jeansagnière, la commune de La Chamba, la commune de La Côte-en-Couzan, la commune de Leigneux, la commune de Saint-Didier-sur-Rochefort et la communauté d'agglomération Loire Forez ont demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler

l'arrêté du 6 novembre 2017 par lequel le préfet de la Loire a délivré à la société Monts du Forez Énergie cette autorisation. Par jugement n° 1801566 lu le 12 septembre 2019, le tribunal a rejeté leur demande, ils relèvent appel de ce jugement.

Sur la régularité du jugement :

2. Il ressort des termes mêmes du jugement que les premiers juges ont répondu, au point 18 du jugement, au moyen tiré de la méconnaissance de l'affectation du col de la Loge où le projet doit être créé. Il suit de là que le moyen tiré de l'omission à statuer dont serait entaché le jugement attaqué, manque en fait.

Sur le fond du litige :

3. Il appartient au juge du plein contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement d'apprécier le respect des règles de procédure régissant la demande d'autorisation au regard des circonstances de fait et de droit en cours à la date de délivrance de l'autorisation et celui des règles de fond régissant l'installation au regard des circonstances de fait et de droit en cours à la date à laquelle il se prononce. Les obligations relatives à la composition du dossier de demande d'autorisation d'une installation classée relèvent des règles de procédure. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances affectant ce dossier ne sont susceptibles de vicier la procédure et ainsi d'entacher d'irrégularité l'autorisation que si elles ont eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative. En outre, eu égard à son office, le juge du plein contentieux des installations classées peut prendre en compte la circonstance, appréciée à la date à laquelle il statue, que de telles irrégularités ont été régularisées, sous réserve qu'elles n'ont pas eu pour effet de nuire à l'information complète de la population.

En ce qui concerne le caractère insuffisant de l'étude d'impact :

S'agissant du résumé non technique :

4. L'étude d'impact comprend le résumé non technique exigé par les dispositions de l'article R. 122-5 du code de l'environnement qui analyse, de façon suffisante, l'objet du projet, sa présentation et les raisons

du choix d'implantation, l'état initial du site et son environnement. Il mentionne, s'agissant du paysage, une sensibilité globalement modérée, toutefois forte pour certaines zones telles que les monts du Forez et les contreforts est. La seule circonstance que ce résumé ne fasse pas mention des Hautes Chaumes ne saurait suffire à établir une insuffisance de ce résumé, et que cette insuffisance supposée aurait nui à la bonne information du public, alors par ailleurs que l'étude d'impact comporte, dans son volet paysager, de multiples références et développements relatifs à ce paysage particulier.

S'agissant de l'avifaune :

5. Si l'étude n'évoque pas l'impact du projet sur la chouette Chevêchette d'Europe, elle comporte un volet avifaune élaboré après visites du site et un volet défrichement qui a été précédé d'une recherche des micro-habitats présents dans la zone d'emprise du projet, dont l'insuffisance n'est nullement démontrée et qui n'a pas permis de repérer ce rapace. Les pièces produites par les appelantes ne font état, d'ailleurs, en 2014 et 2015, que de conjectures quant à la présence de cette espèce. Par suite, le moyen tiré des lacunes de l'étude d'impact doit être écarté. Enfin, la note complémentaire réalisée en décembre 2015, qui confirme le diagnostic de l'étude d'impact et ne contient donc aucune information nouvelle, ne nécessitait pas de mise à disposition du public.

S'agissant des chiroptères :

6. Aucune méthode de recensement des chiroptères n'est imposée au pétitionnaire pourvu qu'elle restitue un état fidèle du site. A cet égard, les requérants n'établissent pas par les pièces qu'ils produisent que cette étude aurait été insuffisante et que le public aurait été privé d'information susceptible d'avoir une influence sur la décision en litige, alors qu'il n'est pas établi qu'un nouveau chemin d'accès aux éoliennes serait nécessaire dont l'impact sur les chiroptères aurait dû être étudié.

S'agissant des photomontages de l'étude paysagère :

7. Il ressort de pièces du dossier que les prises de vue ont été réparties de façon équilibrée depuis les principaux sites entourant le parc, sans que les requérants ne démontrent que d'importants lieux de vie auraient été omis. Aucun élément de l'instruction ne permet de douter de la fiabilité de la méthode

appliquée. Par ailleurs, cette quarantaine de photomontages présente, pour l'essentiel, des conditions climatiques et de luminosité correctes. La présence, sur certaines vues, d'éléments de premier plan occultant la perception des éoliennes n'est pas de nature à rendre les montages insincères dès lors qu'ils reflètent l'état des sites concernés.

S'agissant de la ressource en eau :

8. D'une part, l'étude d'impact comprend une analyse de l'incidence du projet sur les eaux de surfaces, sur les zones humides, sur les eaux souterraines, sur les captages d'eau potable, sur la disponibilité de la ressource en eau, sur la faune terrestre et aquatique, sur les sites Natura 2000 et, en annexe, une expertise géologique et hydrogéologique englobant le sommet du bassin versant des crêtes Nord du Haut Forez dont la pertinence n'est pas sérieusement remise en cause par l'évocation de la structure des sols et de la prétendue insuffisante connaissance des phénomènes d'infiltration de l'eau dans le secteur.

9. D'autre part, aucune disposition ni principe général du droit ne fait obligation au service instructeur de rendre public les documents sur lesquels s'appuient les services consultés pour rendre leur avis sur la demande d'autorisation. Il suit de là que le moyen tiré de ce que l'étude relative à un projet dit des " Monts de la Madeleine " sur laquelle se serait fondée l'agence régionale de santé, pour émettre son avis est dépourvu de toute portée utile et que les appelantes ne sont pas fondées à soutenir que l'étude d'impact serait entachée de lacunes sur la ressource en eau.

S'agissant de la desserte du projet :

10. Il est constant que les parcelles sur lesquelles le projet doit être implanté sont desservies par le chemin rural dit de la pierre du Grand Caire. La circonstance qu'une collectivité serait susceptible de régler l'usage d'un tel chemin ne remet pas en cause l'existence de cette desserte, prise en considération par l'étude d'impact.

11. Il résulte des points 4 à 10 que, sans qu'il soit besoin d'ordonner avant-dire droit une expertise hydrogéologique, les moyens tirés de ce que l'étude d'impact serait entachée d'inexactitudes, d'omissions ou d'insuffisances ayant eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ou ayant été de

nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative doivent être écartés, réserve faite des motifs exposés aux points 21 à 25.

En ce qui concerne la méconnaissance de l'affectation de la zone au regard de la vocation touristique du col de la loge :

12. Les appelants ne se prévalent de la méconnaissance d'aucune disposition du code du tourisme susceptible d'être sanctionnée par les dispositions du code de l'urbanisme ou de l'environnement applicable aux autorisations d'exploiter. Il suit de là que le moyen tiré de ce que l'autorisation en litige compromettrait la vocation touristique du col de la loge ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne la méconnaissance des articles L. 511-1 et L. 512-1 du code de l'environnement :

S'agissant de l'atteinte aux paysages :

13. Il résulte de l'instruction, notamment du volet paysager de l'étude d'impact dont l'insuffisance n'est pas établie, que l'implantation des cinq éoliennes respectera la ligne de crête du Grand Caire, selon un espacement régulier, créant un effet d'enfilade propre à limiter l'impact visuel de l'installation sur les panoramas offerts depuis les Hautes Chaumes, tandis que l'effet masquant du relief boisé du Grand Caire évitera des ruptures d'échelles. L'impact du projet litigieux n'est donc pas manifestement incompatible avec la préservation des sites et paysages naturels du secteur.

S'agissant des dangers et inconvénients portés à l'avifaune et chiroptères et à leur protection :

14. Il résulte de l'étude d'impact, dont l'insuffisance s'agissant de l'avifaune n'est pas établie, que le projet épargne les secteurs à forte sensibilité, tels que les couloirs migratoires, et ne présentera qu'un faible risque de collision. Les pièces produites par les requérants ne révèlent pas la présence effective aux abords immédiats du projet de la chouette Chevêchette d'Europe, alors que cette espèce est peu exposée aux risques de collision et que le projet ne devrait pas remettre en cause l'éventuelle colonisation du secteur par cette espèce. Les appelants ne démontrent pas davantage la réalité des risques que le projet ferait courir à la chouette de Tengalm, avec un habitat demeurant favorable.

15. S'agissant de l'atteinte aux chiroptères par le projet, l'étude d'impact non sérieusement contestée conclut à un impact faible à modéré pour les noctules et négligeables pour les autres, alors que la régulation des éoliennes et de leur fonctionnement conduit à réduire drastiquement leur mortalité. Les requérants n'apportent aucune pièce propre à remettre en cause cette analyse.

16. Enfin les dangers portés à l'avifaune et aux chiroptères en raison d'un élargissement du chemin de desserte ne sont qu'hypothétiques, la nécessité du doublement de ce chemin de desserte n'étant pas établie ainsi que cela a été vu au point 7. Ce moyen doit être écarté comme inopérant.

S'agissant des dangers et inconvénients pour la santé publique :

17. Le projet se situe dans un périmètre de protection éloigné de captages d'eau et à proximité de secteurs de zones humides. L'étude d'impact a, à cet égard, relevé que l'aquifère, profond et étendu, est peu vulnérable aux activités de surface, quand bien même la sensibilité du site du point de vue de l'hydrogéologie est jugée forte. Les appelants n'apportent aucune pièce propre à caractériser un impact de l'exploitation des éoliennes sur la qualité des eaux, alors, ainsi qu'il a été dit, que ce risque ne peut être caractérisé par un élargissement d'un chemin d'accès aux éoliennes dont la nécessité n'est pas établie.

S'agissant de l'atteinte à la zone de loisirs :

18. Les risques allégués d'atteinte à la sécurité des usagers d'une piste de luge implantée sur le tracé de la desserte du projet ne sont pas établis, les appelants ne contestant pas sérieusement l'analyse jointe au dossier concluant à un impact négligeable.

En ce qui concerne l'information du public sur les capacités techniques et financières :

19. Aux termes des dispositions de l'article R. 512-3 du code de l'environnement, alors applicables : " La demande prévue à l'article R. 512-2, remise en sept exemplaires, mentionne : () 5° Les capacités techniques et financières de l'exploitant () ". Aux termes de l'article R. 512-5 du même code : " Lorsque la demande d'autorisation porte sur une installation mentionnée à l'article R. 516-1 ou R. 553-1, elle précise, en outre, les modalités des garanties financières exigées à l'article L. 516-1, notamment leur

nature, leur montant et les délais de leur constitution ". Il résulte de ces dispositions que le pétitionnaire est tenu de fournir, à l'appui de sa demande, des indications précises et étayées sur ses capacités techniques et financières. Si cette règle a été ultérieurement modifiée par le décret du 26 janvier 2017 relatif à l'autorisation environnementale, qui a créé l'article D. 181-15-2 du code de l'environnement, en vertu duquel le dossier comprend une description des capacités techniques et financières dont le pétitionnaire dispose, ou, lorsque ces capacités ne sont pas constituées au dépôt de la demande d'autorisation, les modalités prévues pour en justifier, l'exploitant devant, dans ce dernier cas, adresser au préfet les éléments justifiant de ses capacités techniques et financières au plus tard à la mise en service de l'installation, cette évolution de la règle de droit ne dispense pas le pétitionnaire de l'obligation de régulariser une irrégularité dans la composition du dossier au vu des règles applicables à la date de délivrance de l'autorisation dès lors que l'irrégularité en cause a eu pour effet de nuire à l'information complète du public.

20. Il résulte de l'instruction que, dans sa demande, la société Monts du Forez Énergie a décrit les partenaires auxquelles elle fera appel en phase de construction et de maintenance du parc éolien projeté. Elle a notamment précisé qu'elle s'appuierait sur les compétences de son actionnaire unique EDPR France Holding et de son partenaire SIEL. Enfin, elle a communiqué la capacité de production du parc éolien exploité par la société EDP Renovaveis, société mère de la société EDPR France, exprimée en mégawatts. Dans ces conditions et sans qu'il soit besoin d'y joindre les engagements des partenaires auxquels le pétitionnaire fera appel, le dossier de demande a suffisamment précisé les capacités techniques.

21. La demande d'autorisation de la société Monts du Forez Énergie comporte un plan de financement élaboré selon un coût estimatif de 17 125 000 euros et décrit la répartition des sources de financement, soit 20 % d'apport en capital et 80 % d'emprunt bancaire. Le capital social et les rapports de solvabilité de la société EDPR France Holding et de la société EDP Renovaveis (devenue EDP Renewable Europe) ont été également communiqués. En revanche, le dossier soumis à l'enquête publique ne comportait pas d'éléments précis et étayés sur les capacités financières de la société Monts du Forez

Énergie, sur l'engagement financier de la société EDPR France Holding ou de la société EDP Renovaveis, non plus que sur l'engagement de l'établissement bancaire prêteur et de l'actionnaire pour le financement sur fonds propres. Par suite, le dossier de demande d'autorisation ne peut être regardé comme suffisamment précis et étayé quant aux capacités financières dont la société pétitionnaire serait effectivement en mesure de disposer. Cette insuffisance a eu pour effet de nuire à l'information complète du public.

22. Toutefois, aux termes du I de l'article L. 181-18 du code de l'environnement : " I. - Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre une autorisation environnementale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés : 1° Qu'un vice n'affecte qu'une phase de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale () peut limiter à cette phase () la portée de l'annulation qu'il prononce et demander à l'autorité administrative compétente de reprendre l'instruction à la phase () qui a été entachée d'irrégularité ; 2° Qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé par une autorisation modificative peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si une telle autorisation modificative est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations ".

23. Les dispositions précitées permettent au juge, après qu'il a constaté que les autres moyens dont il est saisi ne sont pas fondés, de surseoir afin que soit régularisée devant lui le vice dont est entachée une phase de l'instruction de l'autorisation d'exploiter. Cette régularisation implique l'intervention d'une décision complémentaire qui corrige le vice dont est entachée la décision attaquée. S'il constate que la régularisation a été effectuée, le juge rejette le recours dont il est saisi.

24. L'irrégularité analysée au point 21 peut être régularisée par l'intervention d'une autorisation modificative prise au regard d'indications précises et étayées que la société apportera au service instructeur sur les données financières absentes du dossier soumis à l'enquête publique et qui devront

portées à la connaissance du public lors d'une enquête publique complémentaire organisée selon les modalités prévues par les articles L. 123-14 et R. 123-23 du code de l'environnement.

25. Dans ces circonstances, il y a lieu, pour la cour, de surseoir à statuer sur la requête de l'association Vent du Haut Forez et autres dans l'attente de l'autorisation modificative qui devra être prise en application des principes mentionnés des points 22 à 24 du présent arrêt, dans le délai de dix mois à compter de la notification du présent arrêt. Pendant cette période, il appartiendra au ministre de la transition écologique de justifier auprès de la cour de l'accomplissement des mesures de régularisation effectuées par le préfet de la Loire.

DÉCIDE

Article 1^{er} : Il est sursis à statuer sur la requête présentée par l'association Vent du Haut Forez et autres jusqu'à ce que la ministre de la transition écologique ait transmis l'arrêté de régularisation édicté par le préfet de la Loire dans le respect des modalités définies aux points 22 à 25 du présent arrêt, dans le délai de dix mois à compter de la notification du présent arrêt.

Article 2 : La ministre de la transition écologique fournira à la cour, au fur et à mesure de leur accomplissement, les actes entrepris par le préfet de la Loire en vue de la régularisation prévue à l'article précédent.

Article 3 : Tous droits et conclusions des parties, sur lesquels il n'a pas été statué par le présent arrêt, sont réservés jusqu'à la fin de l'instance. L'instruction n'est rouverte que sur les suites qu'appelle la mesure de régularisation prescrite à l'article 1^{er}.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Vent du Haut Forez, à la commune de Chalmazel-Jeansagnière, à la commune de La Chamba, à la commune de La Côte-en-Couzan, à la commune de Leigneux, à la commune de Saint-Didier-sur-Rochefort, à la communauté d'agglomération Loire Forez, à la ministre de la transition écologique et à la société Monts du Forez Énergie.

Copie en sera adressée à la préfète de la Loire.

Délibéré après l'audience du 7 octobre 2021 à laquelle siégeaient :

M. Arbarétaz, président de chambre ;

M. Seillet, président assesseur ;

Mme Djebiri, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 octobre 2021.

19LY040793

**Composition de la juridiction : M. ARBARETAZ, M. CHASSAGNE, Mme
Christine DJEBIRI, DMMJB AVOCATS**