

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 19LY01287

SOCIETE CPENR DE DOIZIEUX

M. Pierre Thierry
Rapporteur

M. Samuel Deliancourt
Rapporteur public

Audience du 4 mai 2021
Décision du 3 juin 2021

44-02-02-005-02-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Lyon
3^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 5 avril 2019 et un mémoire enregistré le 28 août 2020 non communiqué, la société CPENR de Doizieux, représentée par M^e Gelas, demande à la cour :

1°) d'annuler l'arrêté du 4 février 2019 n° 65/DDPP/19 par lequel le préfet de la Loire a rejeté sa demande d'autorisation environnementale d'exploiter une installation de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent pour la réalisation d'un parc éolien sur le territoire de la commune de Doizieux ;

2°) d'enjoindre au préfet de la Loire de reprendre l'instruction de sa demande d'autorisation environnementale ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'intervention de l'association « Vent du Pilat » est irrecevable ;
- l'arrêté litigieux est insuffisamment motivé en méconnaissance de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration ;
- le préfet de la Loire a méconnu sa propre compétence, son arrêté reposant seulement sur l'appréciation du conseil syndical du parc naturel régional du Pilat ;

- le préfet de la Loire a entaché sa décision d'un vice de procédure en s'abstenant de demander des compléments en méconnaissance des dispositions de l'article R. 181-16 du code de l'environnement ;
- ne pas avoir procédé à l'enquête publique est susceptible d'avoir exercé une influence sur le sens de sa décision ;
- le préfet de la Loire ne pouvait fonder sa décision sur l'article L. 181-9 du code de l'environnement qui n'était pas applicable en l'espèce ;
- l'avis du syndicat mixte du parc naturel régional du Pilat et la charte du parc naturel régional étaient inopposables, la consultation du syndicat n'étant prévue qu'à titre facultatif ; la charte du parc, qui ne contient pas de règles de fond, n'est pas opposable aux tiers et n'a pas pour objet de déterminer les prévisions et règles touchant à l'affectation et à l'occupation des sols ; en se fondant sur l'avis et la charte, le préfet de la Loire a entaché sa décision d'une erreur de droit ;
- la décision est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'application de l'article L. 511-1 du code de l'environnement tant au regard de l'acceptation sociale du projet que de son impact sur le paysage et la nature.

Par un mémoire en défense enregistré le 25 mai 2020, la ministre de la transition écologique et solidaire conclut au rejet de la requête.

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

Par un mémoire en intervention, enregistré le 4 mai 2020, l'association « Vent du Pilat », représentée par M^e Monamy, a présenté des observations au soutien des conclusions de l'Etat.

Elle soutient que :

- elle a intérêt à agir ;
- le préfet étant en situation de compétence liée et étant tenu de rejeter la demande d'autorisation environnementale, en application de l'article R.181-34 du code de l'environnement, tous les moyens sont inopérants ;
- à supposer que le préfet de la Loire ait entaché sa décision d'un vice de procédure, celui-ci devrait être neutralisé ;
- subsidiairement les moyens soulevés par la société CPENR de Doizieux ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 3 juin 2020, la clôture d'instruction a été fixée au 1^{er} septembre 2020.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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 M. Pierre Thierry, premier conseiller,
- les conclusions de M. Samuel Deliancourt, rapporteur public,
- et les observations de M^e Gelas, représentant société CPENR de Doizieux, et de M^e Monamy représentant l'association « Vent du Pilat » ;

Une note en délibéré présentée pour la société CPENR de Doizieux a été enregistrée le 10 mai 2021.

Considérant ce qui suit :

1. La société CPENR de Doizieux a déposé une demande d'autorisation environnementale pour la construction et l'exploitation de cinq aérogénérateurs d'une hauteur de 178 mètres sur le territoire de la commune de Doizieux (Loire), au cœur du parc naturel régional (PNR) du Pilat. La société CPENR de Doizieux demande l'annulation de l'arrêté du 4 février 2019 par lequel le préfet de la Loire a rejeté la demande.

Sur la recevabilité de l'intervention de l'association « Vent du Pilat » :

2. Aux termes de l'article 2 de ses statuts, l'association « Vent du Pilat » a pour objet de : « *1. protéger les espaces naturels, les éléments et ressources naturels, les sites, les paysages, le patrimoine bâti et non-bâti, la faune, la flore, les habitants des Monts du Pilat. (...) 3. s'opposer aux projets d'installations dédaigneuses des intérêts explicites et/ou implicites, notamment à l'implantation d'aérogénérateurs dits éoliennes industrielles* ». Cet objet, suffisamment précis et en lien avec la décision litigieuse, lui donne un intérêt à agir. Par suite, son intervention au soutien des conclusions du ministre de la transition écologique, contrairement à ce que soutient la société CPENR de Doizieux, doit être admise.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. 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 : (...) 7° Refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions du a au f du 2° de l'article L. 311-5* ». En application de ces dispositions, le refus d'autorisation en cause devait être motivé. Il ressort de l'arrêté attaqué que celui-ci comporte la mention des textes et principes sur lesquels il se fonde. Il expose en outre, après avoir rappelé le sens des avis dont le projet a, préalablement à la décision, fait l'objet, les motifs de fait ayant conduit, au regard, notamment, des dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1 du code de l'environnement, au rejet de l'autorisation sollicitée. Le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de la décision attaquée doit dès lors être écarté.

4. Contrairement aux affirmations de la société CPENR de Doizieux, il ne ressort ni de la décision attaquée, ni des autres pièces du dossier, que le préfet de la Loire s'est estimé en situation de compétence liée vis-à-vis de l'avis rendu par le conseil syndical du PNR du Pilat, ni d'aucun des autres avis dont le sens a été repris dans l'arrêté litigieux. Le préfet de la Loire a en outre fait état de deux motifs résultant de sa propre analyse lui ayant permis d'estimer qu'en l'état, le projet ne pouvait être autorisé.

5. L'article L. 181-9 du code de l'environnement dispose que : « *L'instruction de la demande d'autorisation environnementale se déroule en trois phases : 1° Une phase d'examen ; / 2° Une phase d'enquête publique ; / 3° Une phase de décision. / Toutefois, l'autorité administrative compétente peut rejeter la demande à l'issue de la phase d'examen lorsque celle-ci fait apparaître que l'autorisation ne peut être accordée en l'état du dossier ou du projet. / Il en va notamment ainsi lorsque l'autorisation environnementale ou, le cas échéant, l'autorisation d'urbanisme nécessaire à la réalisation du projet, apparaît manifestement insusceptible d'être délivrée eu égard à l'affectation des sols définie par le plan local d'urbanisme ou le document en tenant lieu ou la carte communale en vigueur au moment de l'instruction, à moins qu'une procédure de révision, de modification ou de mise en compatibilité du document d'urbanisme ayant pour effet de permettre cette délivrance soit engagée.* ». Ces dispositions ne limitent pas les hypothèses de rejet des demandes d'autorisation environnementale dès l'issue de la phase d'examen, aux seuls cas de demandes s'appuyant sur des dossiers incomplets ou concernant des projets incompatibles avec des documents d'urbanismes applicables à la zone d'implantation prévue des machines. Par suite, le préfet a pu, sans entacher sa décision d'une inexacte application de ces dispositions, décider de rejeter la demande au motif qu'en l'état du projet celui-ci « *ne permet pas d'assurer la prévention des dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1, ainsi que la conservation ou la préservation du ou des intérêts qui s'attachent au classement d'un site ou d'un monument naturel* ».

6. Aux termes de l'article R. 181-16 du code de l'environnement : « (...) *Lorsque l'instruction fait apparaître que le dossier n'est pas complet ou régulier, ou ne comporte pas les éléments suffisants pour en poursuivre l'examen, le préfet invite le demandeur à compléter ou régulariser le dossier dans un délai qu'il fixe. (...)* ». Il résulte de l'instruction que, outre le motif reproduit au point précédent, le préfet de la Loire a également rejeté la demande en considération de ce qu'« *en l'état du dossier le contenu de la demande présente de graves insuffisances et nécessite de très nombreux compléments* ». La société CPENR de Doizieux est fondée à soutenir qu'en application des dispositions précitées de l'article R. 181-16, le préfet ne pouvait fonder sa décision sur ce motif sans lui avoir préalablement indiqué les compléments nécessaires et demandé leur production. Il ne résulte toutefois pas de l'instruction, notamment des écritures du ministre de la transition écologique, qu'eu égard aux atteintes qu'il a estimé portées aux intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1 du code de l'environnement, le préfet aurait pris une autre décision s'il n'avait pas retenu le motif, surabondant, tiré du caractère incomplet et insuffisant du dossier. Par suite, la méconnaissance des dispositions de l'article R. 181-16 du code de l'environnement n'est pas de nature à emporter l'annulation de la décision litigieuse.

7. Le préfet de la Loire s'est borné à recueillir l'avis du conseil du syndicat du PNR du Pilat et à faire mention dans l'exposé des motifs de sa décision du contenu de cet avis, aux termes duquel le conseil a estimé que le projet ne respectait pas les recommandations de la charte du PNR du Pilat. Ainsi qu'il a été dit, il ne résulte d'aucun

élément de l'instruction que le préfet se soit estimé en situation de compétence liée par cet avis. Il ressort de cette même instruction que ni cet avis ni la charte du PNR ne constituent le fondement de la décision litigieuse, celle-ci reposant, aux termes de l'arrêté attaqué, sur la circonstance que le projet ne permet pas d'assurer la prévention des dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1, ainsi que la conservation ou la préservation du ou des intérêts qui s'attachent au classement d'un site ou d'un monument naturel. La société CPENR de Doizieux ne peut dès lors utilement soutenir que le préfet de la Loire a, selon le moyen, entaché sa décision d'une erreur de droit en se fondant sur l'avis du conseil et sur la charte du PNR. En tout état de cause, aux termes de l'article L. 331-1 du code de l'environnement : « *V. – L'Etat et les collectivités territoriales (...) ayant approuvé la charte appliquent les orientations et les mesures de la charte dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du parc.* ». Ainsi, à supposer même que le préfet de la Loire ait entendu fonder son appréciation sur le projet en référence aux recommandations de la Charte du PNR, la société CPENR de Doizieux ne serait pas fondée à se prévaloir d'une erreur de droit.

8. Le code de l'environnement dispose à son article L. 181-3 que : « *I. - L'autorisation environnementale ne peut être accordée que si les mesures qu'elle comporte assurent la prévention des dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1 (...)* » et à son article L. 511-1 que : « *Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique.* ». En application de ces dispositions, l'autorité chargée de délivrer une autorisation environnementale doit préalablement vérifier que les mesures qu'il est possible de prescrire et qui relèvent de sa compétence seront de nature à prévenir les dangers ou les inconvénients susceptibles de résulter de la construction et de l'exploitation de l'installation en cause. Dans le cas où il apparaît qu'aucune mesure envisageable, en l'état du projet, n'est de nature à prévenir suffisamment ces dangers ou inconvénients, cette autorité, dont il appartient au juge de contrôler l'appréciation, doit rejeter la demande d'autorisation.

9. En l'espèce, le projet de parc éolien porté par la société CPENR de Doizieux, composé de cinq aérogénérateurs d'une hauteur de près de 180 mètres, serait implanté au cœur du PNR du Pilat, sur une ligne d'environ 1,7 kilomètres. La zone d'implantation prévue, (ZIP) située à une altitude comprise entre 950 et 1050 mètres, sur un front de crêtes orienté est-ouest, est constituée d'espaces boisés, essentiellement de conifères, et parcourue par des pistes forestières. Cette zone d'implantation est située à une faible distance (environ 1200 mètres) de la limite nord du périmètre du site des Crêts du Pilat, classé en application de l'article L. 341-1 du code de l'environnement, issu de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque. Ce site des crêts du Pilat est constitué autour d'une ligne de crêtes orientée dans un axe nord-ouest passant par le Crêt de l'œillon, à 4,2 km de l'éolienne la plus proche, les trois dents à 4,7 km, le Crêt de Botte à 4,8 km, et le Crêt de la perdrix à 6,4 km dont les altitudes sont comprises entre 1350 et 1430 mètres. Ils forment une succession de belvédères emblématiques du Parc dans le prolongement de laquelle se trouve la ZIP dans un axe quasi-perpendiculaire. L'ensemble prend place dans un cadre plus large de sommets et de

reliefs constituant un cadre paysager de type montagnard caractéristique du Pilat, « à préserver et à valoriser » selon la charte du Parc, qui s'étend sur environ 25 kilomètres. Il résulte de l'instruction, notamment du volet paysager de l'étude d'impact jointe au dossier de demande, que cet ensemble, composé d'une alternance de couverts boisés, majoritaires, de pâtures ou terrains agricoles dans lesquels sont établies des constructions traditionnelles rurales et d'allure rustique, regroupe des paysages d'un grand intérêt esthétique et culturel lié à son caractère naturel authentique et préservé d'influences urbaines ou de bâtis industriels. Il résulte tant de la carte des influences visuelles que des photomontages produits, que l'ensemble des cinq machines, sera visible depuis de multiples points de vues dans un rayon de plus de 15 kilomètres, notamment depuis les communes de Doizieux et Pélussin, en large partie depuis le secteur classé des Crêts du Pilat, sillonné par de nombreux chemins de randonnée ou encore depuis plusieurs routes. Il ressort en particulier des photomontages contenus dans le document intitulé « carnet de photomontages du projet éolien de Doizieux » que le groupe des cinq aérogénérateurs créera une structure technique, moderne, d'allure industrielle, de grande ampleur provoquant un effet de contraste très marqué tant avec la ligne de crête qui structure le PNR qu'avec le caractère traditionnel et préservé des paysages ruraux ou naturels qui le composent et qui participent à sa renommée et à son attractivité touristique. Ainsi que l'ont relevé le conseil du syndicat du PNR du Pilat et l'architecte des bâtiments de France dans leurs avis respectifs, l'implantation et l'exploitation de ces cinq aérogénérateurs, en opposition avec l'effet belvédère du site, est de nature à porter une atteinte très significative à la sensibilité paysagère du PNR et plus particulièrement du site classé des Crêts du Pilat.

10. Par suite, en l'état du projet, les atteintes portées aux paysages du PNR du Pilat, insusceptibles d'être palliées par des restrictions ou d'autres mesures, étaient de nature à justifier, à elles seules, le refus de l'autorisation sollicitée dès l'issue de la phase d'examen du projet. Il en résulte que les erreurs de fait soulevées par la société CPENR de Doizieux, même à les supposer établies, sont insusceptibles d'entraîner l'annulation de la décision attaquée. La société requérante ne peut davantage utilement se prévaloir de l'absence d'enquête publique qui, dans ces conditions, n'était pas obligatoire.

Sur les conclusions à fin d'injonction et sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Les conclusions à fin d'annulation de la société CPENR de Doizieux devant être rejetées, il s'ensuit que doivent l'être également, d'une part, ses conclusions à fin d'injonction, puisque la présente décision n'appelle ainsi aucune mesure d'exécution, et d'autre part, celles tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ces dispositions faisant obstacle à ce que la cour fasse bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de l'association « Vent du Pilat » est admise.

Article 2 : La requête de société CPENR de Doizieux est rejetée.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la société CPENR de Doizieux, à la ministre de la transition écologique et solidaire et à l'association « Vent du Pilat ».

Copie en sera délivrée au préfet de la Loire.

Délibéré après l'audience du 4 mai 2021 à laquelle siégeaient :

M. Jean-Yves Tallec, président de chambre,
M. Gilles Fédi, président-assesseur,
M. Pierre Thierry, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 3 juin 2021.

Le rapporteur,

Le président,

Pierre Thierry

Jean-Yves Tallec

La greffière,

Sandra Bertrand

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et solidaire en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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,
La greffière,