

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 22LY02828

SOCIÉTÉ FERME EOLIENNE DE SEIGNY

Mme Sophie Corvellec
Rapporteure

M. Samuel Deliancourt
Rapporteur public

Audience du 28 mars 2023
Décision du 19 avril 2023

29-035

44-02

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Lyon

3^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

La société Ferme éolienne de Seigny a demandé au tribunal administratif de Dijon d'annuler l'arrêté du 28 octobre 2016 par lequel le préfet de la Côte-d'Or a refusé de lui délivrer l'autorisation d'exploiter un parc de cinq aérogénérateurs sur le territoire de la commune de Seigny et d'enjoindre à cette autorité de reprendre l'instruction.

Par le jugement n° 1603509 du 28 août 2018, le tribunal a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour

Par une requête et un mémoire enregistrés le 29 octobre 2018 et le 27 septembre 2019, la société Ferme éolienne de Seigny, représentée par M^e Gelas, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement, ainsi que l'arrêté du 28 octobre 2016 portant refus d'autorisation d'exploiter un parc éolien à Seigny ;

2°) d'enjoindre au préfet de la Côte-d'Or de reprendre l'instruction de sa demande d'autorisation d'exploiter, dans le délai de trente jours suivant la notification de l'arrêt et sous astreinte journalière de 2 000 euros ;

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

Elle soutient que :

- le jugement attaqué est irrégulier dès lors que le tribunal a méconnu l'étendue de son office ;
- le jugement attaqué est irrégulier dès lors qu'il est insuffisamment motivé sur l'atteinte portée à tous les sites ;
- l'arrêté litigieux a été pris sans la garantie du débat contradictoire prévu par les articles R. 512-25 et R. 512-26 du code de l'environnement et dont l'administration ne saurait s'exonérer en statuant au stade de la phase d'examen préalable ;
- ses motifs révèlent que le préfet a méconnu l'étendue de sa compétence ;
- le projet n'était pas contraire aux articles R. 111-27 du code de l'urbanisme et L. 511-1 du code de l'environnement, dès lors que le site d'implantation du projet ne présente pas d'intérêt particulier et est marqué par l'activité humaine, tandis que les sites ou monuments protégés sont épargnés de toute atteinte incompatible avec leur protection, en raison de leur éloignement ou des caractéristiques du projet.

Par mémoire enregistré le 29 août 2019, la ministre de la transition écologique et solidaire conclut au rejet de la requête.

Par un arrêt n° 18LY03943 du 17 juin 2021, la cour administrative d'appel de Lyon a annulé le jugement du tribunal administratif de Dijon du 28 août 2018 ainsi que l'arrêté du préfet de la Côte-d'Or du 28 octobre 2016, a enjoint au préfet de la Côte-d'Or de reprendre l'instruction de la demande d'autorisation environnementale présentée par la société Ferme éolienne de Seigny, dans un délai de trente jours et a mis à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par une décision n° 455658 du 22 septembre 2022, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a annulé cet arrêt et a renvoyé à la cour le jugement de l'affaire, désormais enregistrée sous le n° 22LY02828.

II°) Par courriers du 26 septembre 2022, les parties ont été informées du renvoi de l'affaire, dans la mesure de la cassation, à la cour administrative d'appel de Lyon.

Par un mémoire en intervention enregistré le 25 octobre 2022, l'association « Sauvegarde des territoires de la Brenne et du Dandarge », représentée par M^e Monamy, avocat, conclut au rejet de la requête.

Elle soutient qu'elle présente un intérêt justifiant son intervention et s'associe aux conclusions et moyens de l'Etat.

Par un mémoire en intervention enregistré le 30 novembre 2022, l'association « Sauvegarde des territoires de la Brenne et du Dandarge », désignée représentante unique, M. A., Mmes C., M. B., M. D. et Mme F., représentés par M^e Monamy, avocat, concluent au rejet de la requête.

Ils soutiennent que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par trois mémoires enregistrés le 8 novembre 2022, le 15 décembre 2022 et le 3 janvier 2023, la société Ferme éolienne de Seigny, représentée par M^e Gelas, avocate, conclut aux mêmes fins que précédemment, en limitant le montant de l'astreinte demandée à 200 euros par jour de retard, par les mêmes moyens.

Elle soutient en outre que les personnes physiques ne justifient pas d'un intérêt à intervenir.

Par un mémoire enregistré le 16 décembre 2022, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut aux mêmes fins que précédemment par les mêmes moyens.

Par ordonnance du 5 janvier 2023, la clôture de l'instruction a été fixée, en dernier lieu, au 20 janvier 2023.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 ;
- l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 ;
- le décret n° 2014-450 du 2 mai 2014 ;
- le décret n° 2017-81 du 26 janvier 2017 ;
- 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 Sophie Corvellec, première conseillère ;
- les conclusions de M. Samuel Deliancourt, rapporteur public ;
- et les observations de M^e Braille, avocat, représentant la société Ferme éolienne de Seigny ;

Une note en délibéré a été produite le 30 mars 2023 pour la société Ferme éolienne de Seigny et n'a pas été communiquée.

Considérant ce qui suit :

1. Le 30 juin 2016, la société Ferme éolienne de Seigny a sollicité, sur le fondement de l'article 3 de l'ordonnance du 20 mars 2014, la délivrance d'une autorisation unique en vue

d'exploiter un parc composé de cinq aérogénérateurs et d'un poste de livraison sur le territoire de la commune de Seigny. Sa demande a toutefois été rejetée, dès la phase de l'examen préalable, par arrêté du préfet de la Côte-d'Or du 28 octobre 2016, au motif de l'atteinte portée aux sites avoisinants en méconnaissance de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme. La société Ferme éolienne de Seigny a sollicité l'annulation de cet arrêté auprès du tribunal administratif de Dijon, qui a rejeté sa demande par un jugement du 28 août 2018. Ce jugement, de même que l'arrêté litigieux, ont toutefois été annulés par un arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 17 juin 2021 lequel a lui-même été annulé par une décision du Conseil d'Etat du 22 septembre 2022, renvoyant le jugement de l'affaire à la cour.

Sur l'intervention collective de l'association « Sauvegarde des territoires de la Brenne et du Dandarge », de M. A., de Mme C., de M. B., de M. D. et de Mme F. :

2. L'association « Sauvegarde des territoires de la Brenne et du Dandarge » justifie d'un intérêt suffisant au maintien de l'arrêté litigieux. Dès lors, l'intervention collective est recevable, indépendamment même de la réalité de l'intérêt dont se prévalent les autres intervenants.

Sur la régularité du jugement attaqué :

3. En premier lieu, aux termes de l'article L. 9 du code de justice administrative : « *Les jugements sont motivés* ».

4. Il ressort des paragraphes 6 à 8 du jugement attaqué que, pour écarter le moyen tiré de l'inexacte application des articles R. 111-27 du code de l'urbanisme et L. 511-1 du code de l'environnement, les premiers juges ont retenu que l'impact du projet sur le site classé d'Alésia suffisait à justifier le refus litigieux sur le fondement de ces articles. Le jugement attaqué est ainsi suffisamment motivé, alors même qu'il ne se prononce pas sur l'atteinte portée par le projet à d'autres sites avoisinants.

5. En second lieu, la circonstance que les premiers juges se seraient mépris sur la nature de leur office, plus précisément du contrôle qu'il leur appartenait d'opérer, au demeurant non établie par la simple référence faite à l'appréciation portée par le juge des référés du Conseil d'Etat sur ce même arrêté, n'est susceptible d'affecter que le bien-fondé de ce jugement et demeure sans incidence sur sa régularité.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne le cadre juridique du litige :

6. Aux termes de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement : « *I. – A titre expérimental (...) sont soumis aux dispositions du présent titre les projets d'installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent (...) soumises à l'autorisation prévue à l'article L. 512-1 du code de l'environnement (...)* ». Aux termes de l'article 2 de cette ordonnance : « *Les projets mentionnés à l'article 1^{er} sont autorisés par un arrêté préfectoral unique, dénommé « autorisation unique » dans le présent titre. / Cette*

autorisation unique vaut autorisation au titre de l'article L. 512-1 du code de l'environnement (...) permis de construire au titre de l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme, autorisation de défrichement (...). / L'autorisation unique tient lieu des permis, autorisation (...) mentionnés à l'alinéa précédent pour l'application des autres législations lorsqu'ils sont requis à ce titre (...) ».

7. L'ordonnance du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement a prévu que, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, plusieurs types de projets, notamment les projets d'installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent soumises à autorisation au titre de l'article L. 512-1 du code de l'environnement sont autorisés par un arrêté préfectoral unique, dénommé « autorisation unique ». Elle vaut autorisation au titre de l'article L. 512-1 du code de l'environnement et, le cas échéant, permis de construire au titre de l'article L. 42-1 du code de l'urbanisme, autorisation de défrichement au titre des articles L. 214-13 et L. 341-3 du code forestier, autorisation d'exploiter au titre de l'article L. 311-1 du code de l'énergie, approbation au titre de l'article L. 323-11 du même code et dérogation au titre du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement. En application de ces dispositions, le décret du 2 mai 2014 relatif à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement a fixé le contenu du dossier de demande d'autorisation unique et les modalités de son instruction ainsi que de sa délivrance par le préfet.

8. En vertu des articles 15 et 16 de l'ordonnance du 26 janvier 2017, codifiée aux articles L. 181-1 et suivants du code de l'environnement et qui abroge les dispositions de l'ordonnance du 20 mars 2014 relatives à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement, les demandes d'autorisation régulièrement déposées au titre de cette dernière ordonnance avant le 1^{er} mars 2017 demeurent instruites et délivrées selon les dispositions législatives et réglementaires dans leur rédaction antérieure.

9. Par ailleurs, en vertu de l'article L. 181-17 du code de l'environnement, issu de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 26 janvier 2017 et applicable depuis le 1^{er} mars 2017, l'autorisation environnementale est soumise, comme l'autorisation unique l'était avant elle, à un contentieux de pleine juridiction. Il appartient, dès lors, au juge du plein contentieux de l'autorisation unique, comme de l'autorisation environnementale, d'apprécier le respect des règles de fond régissant l'installation au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date à laquelle il se prononce, sous réserve du respect des règles d'urbanisme qui s'apprécie au regard des circonstances de fait et de droit applicables à la date de l'autorisation.

En ce qui concerne l'arrêté du préfet de la Côte-d'Or du 28 octobre 2016 :

10. En premier lieu, aux termes de l'article 1^{er} du décret du 2 mai 2014 relatif à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement : « *L'autorisation unique (...) est instruite et délivrée dans les conditions prévues aux sous-sections 1, 2 et 4 de la section 1 du chapitre II du titre Ier du livre V (partie réglementaire) du code de l'environnement (...), sous réserve des dispositions du présent titre* ». Le II de l'article 12 de ce même décret, inséré dans une sous-section relative à l'« examen préalable » de la demande, prévoyait que : « *Le représentant de l'Etat dans le département peut rejeter la demande pour l'un des motifs suivants : (...) 2° Le projet ne permet pas d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance du 20 mars 2014 susvisée (...). Ce rejet est motivé* ». Par ailleurs, l'article R. 512-26 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors applicable et alors inséré dans un paragraphe relatif à « la fin de l'instruction », prévoyait que :

« *Le projet d'arrêté statuant sur la demande est porté par le préfet à la connaissance du demandeur, auquel un délai de quinze jours est accordé pour présenter éventuellement ses observations par écrit au préfet, directement ou par mandataire* ».

11. Il résulte de ces dispositions que le décret du 2 mai 2014 permettait à l'autorité administrative de rejeter, dès le stade de l'examen préalable, une demande ne répondant pas aux exigences de l'article 3 de l'ordonnance du 20 mars 2014, sans que ne lui soient dès lors applicables les articles R. 512-25 et suivants du code de l'environnement relatifs aux seules demandes soumises, au terme de l'examen préalable, à enquête publique et aux consultations prévues aux articles R. 512-19 et suivants. Le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure suivie, et plus particulièrement de la méconnaissance des articles R. 512-25 et R. 512-26 du code de l'environnement, est inopérant et ne peut qu'être écarté.

12. En deuxième lieu, alors même que le préfet de la Côte-d'Or a suivi les avis consultatifs précédemment rendus sur le projet et qu'il s'en serait approprié certains termes, il ne ressort nullement des termes de l'arrêté litigieux qu'il se serait, à tort, estimé tenu de les suivre, sans porter sa propre appréciation sur le projet. Par suite, le moyen tiré de « l'incompétence négative » dont serait entaché l'arrêté litigieux doit être écarté.

13. En troisième lieu, aux termes de l'article 3 de l'ordonnance du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement : « *L'autorisation unique ne peut être accordée que si les mesures que spécifie l'arrêté préfectoral permettent de prévenir les dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1 du code de l'environnement et, le cas échéant, de : 1° Garantir la conformité des travaux projetés avec les exigences fixées à l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, lorsque l'autorisation unique tient lieu de permis de construire (...)* ». Parmi les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement figurent « *la protection de la nature, de l'environnement et des paysages* » ainsi que « *la conservation des sites et des monuments [et] des éléments du patrimoine archéologique* ». Par ailleurs, l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à la date de l'arrêté litigieux, dispose que : « *Le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique (...)* ». Enfin, aux termes de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales.* ».

14. Il résulte de ces dispositions que, si les constructions projetées portent atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ou encore à la conservation des perspectives monumentales, l'autorité administrative compétente peut refuser de délivrer le permis de construire sollicité ou l'assortir de prescriptions spéciales. Pour rechercher l'existence d'une atteinte de nature à fonder le refus de permis de construire ou les prescriptions spéciales accompagnant la délivrance de ce permis, il lui appartient d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site sur lequel la construction est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait

avoir sur le site. Les dispositions de cet article excluent qu'il soit procédé, dans le second temps du raisonnement, à une balance d'intérêts divers en présence, autres que ceux mentionnés par cet article et, le cas échéant, par le plan local d'urbanisme de la commune.

15. Pour apprécier aussi bien la qualité du site que l'impact de la construction projetée sur ce site, il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de prendre en compte l'ensemble des éléments pertinents et notamment, le cas échéant, la co-visibilité du projet avec des bâtiments remarquables, quelle que soit la protection dont ils bénéficient par ailleurs au titre d'autres législations.

16. Le projet de la société Ferme éolienne de Seigny prévoit l'implantation de cinq éoliennes formant une ligne courbe de près de deux kilomètres sur la partie occidentale du plateau du Duesmois, en limite de l'unité paysagère de l'Auxois, d'une hauteur de 150 mètres en bout de pale et atteignant ainsi une altitude cumulée de 530 mètres. Si, comme le fait valoir la pétitionnaire, l'environnement immédiat du projet est constitué d'un plateau agricole dépourvu d'intérêt particulier, celui-ci fait ensuite place, à l'ouest et au sud, à un paysage de bocage vallonné, offrant une importante visibilité aux éléments verticaux bâtis sur ce plateau. Il résulte du volet paysager de l'étude d'impact que cent-dix-huit monuments historiques, onze sites classés et onze sites inscrits d'une grande diversité ont été recensés dans un rayon de dix-huit kilomètres.

17. D'une part, figure parmi eux, dans l'aire d'étude rapprochée et à deux kilomètres de la zone d'implantation du projet en son point le plus proche, le site classé, particulièrement emblématique, d'Alésia, dont la qualité paysagère participe notablement à sa valeur historique et patrimoniale, notamment en offrant, depuis une terrasse panoramique et depuis l'esplanade accueillant la statue de Vercingétorix, des vues étendues, largement préservées de toute urbanisation, sur le site du siège d'Alésia et les lieux de combats décisifs et permettant d'appréhender le déroulement spatial de ces faits historiques. Il résulte des photomontages produits à l'appui du volet paysager de l'étude d'impact, notamment de ceux numérotés 24, 25, 31 et D, que la totalité du parc éolien sera visible depuis ces promontoires ainsi que depuis le site dit du « camp de César » à Flavigny-sur-Ozerain. Le volet paysager de l'étude d'impact a ainsi relevé, depuis ces sites, une « co-visibilité directe » de la zone d'implantation et un « panorama dégagé et de qualité » sur celle-ci, estimant que le parc, du fait de « sa verticalité, de sa couleur et de son caractère industriel », crée un « point d'appel visuel ». Contrairement à ce qu'ajoute cette étude, l'effet de rupture engendré dans ces panoramas par le parc projeté n'apparaît pas notablement amenuisé par l'implantation, prétendument lisible et harmonieuse, des éoliennes, au demeurant contestable compte tenu en particulier de l'espacement irrégulier les séparant et du décrochage de l'une d'elles du reste du parc, ni par la végétation environnante, seulement « buissonnante » ou « en pointillé » et variable selon les saisons.

18. D'autre part, à moins de dix kilomètres au nord-ouest de l'emprise du projet, se situe, sur les hauteurs de la ville de Montbard, l'ensemble, classé ou inscrit aux monuments historiques, constitué par l'église Saint-Urse, le château, l'hôtel et le parc Buffon et la grande Forge, identifié par le volet paysager de l'étude d'impact comme l'un des sites présentant les plus forts enjeux du territoire, en raison de sa valeur patrimoniale et historique et de sa reconnaissance locale. Ce site offre, par des esplanades ouvertes, des panoramas sur la vallée de la Brenne, formant un environnement naturel préservé autour de la ville de Montbard. Ce même volet relève que, directement et totalement visible depuis ce site, le parc éolien « attire les regards » et crée un « important appel visuel », en raison de sa position sur le plateau et de chevauchements complexifiant sa lisibilité et renforçant sa silhouette, le qualifiant ainsi de « moyennement

harmonieux ». Il ressort des photomontages produits à l'appui, au demeurant peu nombreux, que l'urbanisation présente en contrebas, clairement séparée de la zone d'implantation du parc située pour sa part au sein d'un espace totalement naturel, ne permet pas de pallier l'appel visuel ainsi généré.

19. Dans ces circonstances, eu égard à l'impact du projet sur ces deux sites, qui a d'ailleurs justifié des avis défavorables au projet tant de la direction départementale des territoires de la préfecture de la Côte-d'Or et de la direction régionale des affaires culturelles de Bourgogne-Franche-Comté que de l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement, le préfet de la Côte-d'Or a pu, sans erreur d'appréciation et indépendamment même des impacts susceptibles d'être constatés sur d'autres sites, considérer que le projet de la société Ferme éolienne de Seigny présente des inconvénients pour les intérêts mentionnés aux articles L. 511-1 du code de l'environnement et L. 111-27 du code de l'urbanisme tels qu'ils justifient le refus de l'autorisation unique sollicitée.

20. Il résulte de tout ce qui précède que la société Ferme éolienne de Seigny n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Dijon a rejeté sa demande.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

21. La présente décision rejetant les conclusions à fin d'annulation de la société Ferme éolienne de Seigny et n'appelant, dès lors, aucune mesure d'exécution, ses conclusions à fin d'injonction sous astreinte doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

22. 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 dans la présente instance, une somme au titre des frais exposés par la société Ferme éolienne de Seigny.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de l'association Sauvegarde des territoires de la Brenne et du Dandarge et autres est admise.

Article 2 : La requête de la société Ferme éolienne de Seigny est rejetée.