

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 19LY01211

ASSOCIATION VENT MAUVAIS

Mme Eloïse Perche
Rapporteure

Mme Pauline Lasset
Rapporteure public

Audience du 26 avril 2019
Lecture du 26 avril 2019

44-02-02-01-01

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 et un mémoire, enregistrés le 21 mars 2019 et le 16 avril 2019, l'association « Vent mauvais », représentée par M^c Les Zabeilles demande à la cour :

1°) d'annuler l'arrêté du 19 janvier 2019 du préfet de Saône-et-Loire portant autorisation unique d'exploiter une installation de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent par la société Ferme éolienne de Jalogny sur la commune de Jalogny ;

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

Ils soutiennent que :

- le préfet de région ne pouvait donner un avis d'autorité environnementale ;
- l'étude d'impact est insuffisante ; les incidences sur les chiroptères et l'aigle de Bonelli n'ont pas été étudiées ; les incidences sur l'eau du fait que l'implantation est en zone de sécheresse ; il convenait d'étudier l'impact sur le paysage du projet du fait que la commune de Cluny est classée au patrimoine mondial de l'UNESCO ;
- l'étude d'impact sur l'environnement du cycle de vie d'une éolienne est absente ;
- la consultation du public était irrégulière du fait de l'insuffisance de l'étude d'impact et de l'absence d'avis indépendant de l'autorité environnementale ;
- la décision viole les dispositions de la législation Natura 2000 en portant atteinte aux espèces protégées dans le site ;

- le préfet a commis une erreur manifeste d'appréciation en ne prescrivant pas de période d'arrêt des éoliennes pendant les périodes sensibles ;
- le préfet a commis une erreur manifeste d'appréciation en ne prescrivant des mesures pour protéger la nappe phréatique du fait des socles de béton ;
- le préfet a commis une erreur manifeste d'appréciation en autorisant la construction d'un parc éolien sur un site classé au patrimoine mondial de l'UNESCO ;
- la prospection et l'utilisation des ressources utiles à la création d'une éolienne nuisent aux populations ;
- l'exploitation d'une éolienne porte atteinte à l'environnement; à la santé humaine, à la qualité du paysage; du patrimoine naturel et du patrimoine culturel de l'emplacement ;
- l'arrêté viole les obligations internationales de la France et notamment les principes directeurs du Traité sur l'Union européenne, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Convention Européenne des Droits de l'Homme et la convention de l'UNESCO, la convention 82 de l'OIT.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 avril 2019, le préfet de Saône-et-Loire et la SASU Ferme Éolienne de Jalogny, représentés par M^e Eole, concluent au rejet de la requête et demande que soit mise à la charge de la requérante une somme de 2 000 euros au titre des frais irrépétibles.

Il fait valoir qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le traité sur l'Union européenne ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel du 16 novembre 1972 ;
- la convention n°82 de l'organisation internationale du travail concernant la politique sociale dans les territoires non métropolitains ;
- la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ;
- la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ;
- la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ;
- la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'énergie ;
- le code du patrimoine ;
- le code de justice administrative.

Les parties ayant régulièrement averties du jour de l'audience.

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Eloïse Perche, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Pauline Lasset, rapporteur public,
- et les observations de M^e Les Zabeilles, pour les requérants, et celles de M^e Eole pour la société Ferme Éolienne de Jalogy et le préfet de Saône-et-Loire;

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 19 janvier 2019 le préfet de Saône-et-Loire a autorisé la société Ferme éolienne de Jalogy, à exploiter des installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent composées de cinq éoliennes et un poste de livraison répartis sur la commune de Jalogy (Saône-et-Loire). L'association « Vent Mauvais» a demandé à la cour administrative d'appel de Lyon l'annulation de cet arrêté.

Sur la procédure :

2. 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 vigueur 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 vigueur à la date à laquelle il se prononce. Les obligations relatives à la composition du dossier de demande d'autorisation d'une installation classée ou du dossier d'enquête publique relèvent des règles de procédure. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances affectant ces dossiers 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'aient pas eu pour effet de nuire à l'information complète de la population.

En ce qui concerne l'avis de l'autorité environnementale :

3. La directive du 27 juin 2001 comme celle du 13 décembre 2011 ont pour finalité commune de garantir qu'une autorité compétente et objective en matière d'environnement soit en mesure de rendre un avis sur l'évaluation environnementale des plans et programmes ou sur l'étude d'impact des projets, publics ou privés, susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, avant leur approbation ou leur autorisation, afin de permettre la prise en compte de ces incidences. Eu égard à l'interprétation des dispositions de l'article 6 de la directive du 27 juin 2001 donnée par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt rendu le 20 octobre 2011 dans l'affaire C-474/10, et à la finalité identique des dispositions des deux directives relatives au rôle « des autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement », il résulte clairement des dispositions de l'article 6 de la directive du 13 décembre 2011 que, si elles ne font pas obstacle à ce que l'autorité publique compétente pour autoriser un projet ou en assurer la maîtrise d'ouvrage soit en même temps chargée de la consultation en matière environnementale, elles imposent cependant que, dans une telle situation, une séparation fonctionnelle soit organisée au sein de cette autorité, de manière à ce qu'une entité administrative, interne à celle-ci, dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, et soit ainsi en

mesure de remplir la mission de consultation qui lui est confiée et de donner un avis objectif sur le projet concerné.

4. Il est constant que l'autorisation litigieuse a été délivrée par le préfet du département de Saône-et-Loire tandis que l'avis de l'autorité environnementale a été émis par une autorité fonctionnellement distincte, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région Bourgogne-Franche-Comté, dépendant du préfet de région. La circonstance que le préfet de Région ait autorité sur les préfets de département est sans incidence sur la séparation fonctionnelle existant nécessairement entre la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région Bourgogne-Franche-Comté et le préfet du département de Saône-et-Loire. Ainsi le moyen tiré de ce que l'avis de l'autorité environnementale aurait été émis au terme d'une procédure irrégulière au regard des exigences de l'article 6 de la directive du 13 décembre 2011 ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne la qualité de l'étude d'impact :

5. L'article R. 512-6 du code de l'environnement dispose : « I. - A chaque exemplaire de la demande d'autorisation doivent être jointes les pièces suivantes : (...) 4° L'étude d'impact prévue à l'article L. 122-1 dont le contenu est défini à l'article R. 122-5 et complété par l'article R. 512-8. ». L'article R. 512-8 du même code prévoit que : « I.- Le contenu de l'étude d'impact mentionnée à l'article R. 512-6 doit être en relation avec l'importance de l'installation projetée et avec ses incidences prévisibles sur l'environnement, au regard des intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1. ».

6. En premier lieu, si la requérante soutient que le projet affecte potentiellement l'aigle de Bonelli et qu'ainsi l'étude d'impact devait prendre en compte cette espèce, elle ne produit pas à l'appui de son affirmation le document de la Ligue pour la Protection des Oiseaux qui selon elle attesterait de la présence de cette espèce sur le site du projet. En l'absence de document, le moyen ne peut qu'être écarté.

8. En deuxième lieu, il est constant que le site d'implantation des éoliennes est susceptible d'être fréquenté par les chiroptères ce que mentionne l'étude d'impact. L'exploitation des éoliennes est aménagée de façon à limiter l'impact sur les chiroptères par une mise en marche pour une vitesse de vent supérieure à 5,5 m/s et par la mise en place d'un système de répulsion. Compte-tenu de ces conditions d'exploitation, l'impact limité sur les chiroptères a été correctement étudié dans l'étude d'impact.

8. En troisième lieu, la requérante affirme que la commune de Jalogny est dans une zone de sécheresse « où intervient chaque année un arrêté préfectoral de restriction des usages en eau ». L'association n'a cependant pas transmis d'exemplaires desdits arrêtés préfectoraux. Concernant la présence de nappes phréatiques, celle-ci n'est attestée par aucun document. En l'absence de documents à l'appui de son affirmation, le moyen n'est pas fondé.

9. En quatrième lieu, si les requérants soutiennent que du fait du classement de la commune de Cluny au patrimoine mondial de l'UNESCO, il convenait d'étudier spécifiquement l'impact du projet sur le site. En tout état de cause, les éoliennes sont distantes de plusieurs kilomètres du site. De ce fait les éléments dans l'étude d'impact relatif au site de Cluny sont suffisants. De plus, le site de Cluny originellement fondé au 10ème siècle comportait d'abord une majorité de bâtiments construits au 13ème siècle, rasés et reconstruits pour la plupart au 18ème siècle puis finalement restaurés au 19ème siècle par Viollet-le-Duc.

L'implantation d'éoliennes du fait de cette dynamique d'adaptations séculaires du site de Cluny s'inscrit dans cette logique. Dès lors le moyen doit être écarté.

10. En cinquième lieu, concernant l'étude d'impact sur l'environnement du cycle de vie d'une éolienne, il est indéniable que certains composants liés à la fabrication et au démantèlement des éoliennes tels que la fibre de verre ou la résine de polyester qui ne peuvent être recyclés, sont nuisibles pour l'environnement. Il n'en demeure pas moins que les éoliennes selon l'ADEME se situent en troisième place des énergies les moins polluantes (12,7g CO2 eq/kWh). Elles s'imposent en tant qu'énergie renouvelable probante. Dès lors qu'aucune disposition n'exige que le promoteur d'un projet fasse une telle étude, le moyen doit être écarté.

11. Par suite, en absence d'insuffisances de l'étude d'impact et d'irrégularités dans l'avis de l'autorité environnementale, l'association n'est pas fondée à soutenir que l'enquête publique aurait été irrégulière pour ces raisons.

Sur les atteintes aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement :

12. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de l'environnement : « *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. (...)* ». Aux termes de l'article L. 512-1 du même code : « *Sont soumises à autorisation préfectorale les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article L. 511-1. / L'autorisation, dénommée autorisation environnementale, est délivrée dans les conditions prévues au chapitre unique du titre VIII du livre Ier.* ». Enfin, aux termes de l'article L. 181-3 du code de l'environnement : « *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, selon les cas. (...)* ».

13. En premier lieu, la présence de chiroptères induit le nécessaire aménagement du fonctionnement des éoliennes pour réduire au maximum leurs effets sur ces espèces. Il convient de prévoir une période d'arrêt des éoliennes lors de périodes sensibles (reproduction et naissance) pour les chiroptères. Ces périodes sensibles devront être définies par un expert afin de réguler l'activité des éoliennes et ainsi prendre en compte le développement de l'espèce. De plus il est nécessaire d'ajouter un aménagement supplémentaire quant à la vitesse de rotation de l'éolienne afin de protéger l'intégrité des espèces. La présence de chiroptères nécessite un déclenchement de la rotation de l'éolienne pour une vitesse de vent supérieure à 6 m/s.

14. En deuxième lieu, l'association affirme que les socles de béton nécessaires à la construction des éoliennes polluent les nappes phréatiques. Cependant elle n'établit par aucun document la présence de ces nappes.

15. En troisième lieu, si l'association affirme que le préfet ne pouvait autoriser la construction d'un parc éolien à proximité d'un site classé au patrimoine mondial de l'UNESCO, les impacts sur le paysage et le patrimoine sont ainsi qu'il a été dit précédemment minimes.

16. En quatrième lieu, l'impact sur la santé des populations environnantes semble incontestable comme le démontre différentes études notamment celles de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) en 2008 et celles de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) en 2018. En vertu des dispositions de l'article L. 553-1 du code de l'environnement reprises par l'arrêté en litige, la distance minimale des éoliennes aux habitations est d'au moins 500 mètres. Dès lors en absence d'éléments établissant qu'une telle distance ne suffit pas à supprimer les risques pour les populations, l'autorisation n'est pas entachée d'illégalité.

Sur les atteintes aux sites Natura 2000 :

17. Aux termes de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, qui assure en droit interne la transposition de l'article 6 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvage : « *Lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés, doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site (...) VII. - Lorsqu'une évaluation conclut à une atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000 et en l'absence de solutions alternatives, l'autorité compétente peut donner son accord pour des raisons impératives d'intérêt public majeur. (...) VIII. - Lorsque le site abrite un type d'habitat naturel ou une espèce prioritaires qui figurent, au titre de la protection renforcée dont ils bénéficient, (...) l'accord mentionné au VII ne peut être donné que pour des motifs liés à la santé ou à la sécurité publique ou tirés des avantages importants procurés à l'environnement ou, après avis de la Commission européenne, pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur.* ».

18. Ainsi qu'il a été dit, l'exploitation des éoliennes est aménagée de façon à réduire l'impact sur les chiroptères par une mise en marche pour une vitesse de vent donnée conduisant à un très faible effet sur ces espèces. Cette situation après augmentation de cette vitesse et prise en compte des périodes sensibles, ainsi qu'il est proposé dans le présent arrêt, sera d'autant plus faible. Dès lors, en absence d'incidence significative du fonctionnement des éoliennes sur les chiroptères, la requérante n'est pas fondée à soutenir que l'autorisation attaquée viole les dispositions mentionnées ci-dessus.

Sur la violation du droit international :

19. L'arrêté préfectoral est contesté par la requérante aux motifs qu'il viole les obligations internationales de la France et notamment les principes directeurs du traité de l'Union européenne, de la charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, de la convention européenne des droits de l'homme et de sauvegarde des libertés fondamentales, de la convention de 1972 de l'UNESCO relative à la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, ainsi que de la convention 82 de l'organisation internationale du travail.

20. S'agissant de la convention de 1972 de l'UNESCO, vous écarterez le moyen comme précédemment.

21. S'agissant des autres textes mentionnés, à supposer que tous soient d'effet direct, en absence de précision sur les stipulations exactes qui seraient violées, la requérante ne place pas la Cour en situation de répondre aux moyens invoqués.

22. Il résulte de tout ce qui précède que l'association Vent Mauvais est seulement fondée à soutenir que l'arrêté en litige soit complété par l'ajout à son l'article 3.2.1.1 de la phrase suivante : « - les éoliennes ne fonctionneront que pour un vent de vitesse supérieure à 6,5 m/s, - un expert désigné par le préfet déterminera avant la mise en service des éoliennes les périodes sensibles pour les chiroptères interdisant tout fonctionnement des éoliennes ».

Sur les frais liés au litige :

23. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* ».

24. 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 et de la société Ferme Éolienne de Jalogny, qui ne sont pas principalement les parties perdantes dans la présente instance, la somme que l'association Vent Mauvais demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu de faire application de ces dispositions pour mettre à la charge de l'association une somme au titre des frais exposés par l'Etat et la société Ferme Éolienne de Jalogny et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté du 19 janvier 2019 du préfet de Saône-et-Loire portant autorisation unique d'exploiter une installation de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent par la société Ferme éolienne de Jalogny sur la commune de Jalogny est modifié en ce qu'il est ajouté à la fin de son article 3.2.1.1 la phrase suivante : « - les éoliennes ne fonctionneront que pour un vent de vitesse supérieure à 6 m/s, - un expert désigné par le préfet déterminera avant la mise en service des éoliennes les périodes sensibles pour les chiroptères interdisant tout fonctionnement des éoliennes ».

Article 2 : Le surplus de la requête de l'association « Vent Mauvais » est rejeté.

Article 3 : Les conclusions du préfet de Saône-et-Loire et de la société Ferme Éolienne de Jalogny présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à l'association « Vent Mauvais », à la société Ferme Éolienne de Jalogny et au préfet de la Saône-et-Loire.

Délibéré après l'audience du 26 avril 2019 à laquelle siégeaient :

Mme Anne-Chloé Cornillon, présidente de chambre,

Mme Eloïse Perche, présidente-assesseuse,

Mme Lorraine Racine, première conseiller.

N° 19LY01211

Lu en audience publique, le 26 avril 2019.

La rapporteure,

La présidente,

Eloïse Perche

Anne-Chloé Cornillon

La greffière,

Anne Le Colleter

La République mande et ordonne au ministre d'Etat 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.

La greffière,
Pour expédition.