

# Cour administrative d'appel, Lyon, 1re chambre, 3 Mai 2018 – n° 16LY02520

Cour administrative d'appel

Lyon  
1re chambre

3 Mai 2018

Numéro de requête : 16LY02520

Inédit

---

Contentieux Administratif

M. BOUCHER, Président  
M. Thierry BESSE, Rapporteur  
Mme VACCARO-PLANCHET, Rapporteur public  
MONAMY, Avocat

## REPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

L'association Eoliennes s'en naît trop a demandé au tribunal administratif de Clermont-Ferrand d'annuler trois arrêtés du 2 septembre 2013 par lesquels le préfet de l'Allier a délivré à la société MSE La Tombelle des permis de construire pour l'implantation de trois éoliennes sur le territoire des communes de Mesples et Viplaix, ainsi que la décision implicite par laquelle le préfet de l'Allier a rejeté son recours gracieux contre ces permis de construire.

Par un jugement n° 1400440 du 17 mai 2016, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté cette demande.

Procédure devant la cour

Par une requête enregistrée le 21 juillet 2016 et un mémoire complémentaire enregistré le 16 octobre 2017, l'association Eoliennes s'en naît trop, représentée par Me B... A..., demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Clermont-Ferrand du 17 mai 2016 ;

2°) d'annuler les trois permis de construire du 2 septembre 2013 ;

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

Elle soutient que :

- le jugement est insuffisamment motivé en ce qu'il a omis de répondre à son argument sur l'illégalité des dispositions de l'article R. 423-56-1 du code de l'urbanisme ;

- les arrêtés sont intervenus sans nouvel accord préalable des services chargés de la navigation aérienne, alors que la délivrance, le 27 mai 2013, de permis pour la construction d'autres éoliennes à proximité, aurait dû conduire à une nouvelle consultation ;

- le dossier de permis de construire, qui ne faisait pas apparaître les éoliennes du parc voisin de Préveranges / Saint-Saturnin, était insuffisant en ce qu'il ne comportait pas, de ce fait, un projet architectural répondant aux exigences de l'article R. 431-8 du code de l'urbanisme ;

- l'étude d'impact comporte des insuffisances au regard de l'article R. 122-3 du code de l'environnement en ce qui concerne l'analyse de la co-visibilité avec des parcs éoliens voisins et les effets sur les chiroptères ;

- le XI de l'article 90 de la loi du 12 juillet 2010 imposant la consultation des collectivités limitrophes a été méconnu, les dispositions de l'article R. 423-56-1 du code de l'urbanisme, qui restreignent le champ de la consultation prévue par ces dispositions étant illégales ;

- le maire de la commune de Viplaix a émis un avis sur le projet en méconnaissance du principe d'impartialité, son frère ayant vocation à tirer un avantage financier du projet ;

- le dossier d'enquête publique était incomplet au regard de l'article R. 123-6 du code de l'environnement en ce que l'accord en date du 30 août 2010 du ministre de la défense n'a pas été joint ;

- le projet porte atteinte à l'environnement et notamment aux chiroptères et aux grues cendrées, sans être assorti de prescriptions propres à assurer la préservation de ces espèces et n'a pu être autorisé qu'à la faveur d'une erreur manifeste d'appréciation dans la mise en oeuvre de l'article R. 111-15 du code de l'urbanisme.

Par des mémoires enregistrés les 2 janvier 2017, 27 septembre 2017 et 11 décembre 2017, la société MSE la Tombelle, représentée par la SELARL Enckell avocats, conclut au rejet de la requête et demande qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'association Eoliennes s'en nait trop au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête d'appel est tardive et par suite irrecevable ;
- aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par un mémoire enregistré le 23 octobre 2017, le ministre de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête.

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

La clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu au 29 décembre 2017 par une ordonnance du 14 décembre 2017.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'aviation civile ;
- la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2000 ;
- 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. Thierry Besse, premier conseiller,

- les conclusions de Mme Véronique Vaccaro-Planchet, rapporteur public,

- et les observations de Me A... pour l'association Eoliennes s'en naît trop, ainsi que celles de Me C... pour la SNC MSE La Tombelle ;

1. Considérant que la société MSE La Tombelle a déposé en juin 2010 onze demandes de permis de construire pour la réalisation de neuf éoliennes et de deux postes de livraison ; que, le 12 janvier 2012, le préfet de la région Auvergne a délivré huit permis de construire mais a refusé la délivrance du permis pour trois éoliennes situées sur les communes de Mespsles et Viplaix ; que, par jugement du 28 juin 2013, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a annulé ces trois refus et a enjoint à l'autorité compétente de procéder au réexamen des trois demandes concernées ; que, par trois décisions du 2 septembre 2013, le préfet de l'Allier a délivré les permis de construire ; que l'association Eoliennes s'en naît trop relève appel du jugement du 17 mai 2016 par lequel le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté sa demande tendant à l'annulation de ces trois permis de construire ;

Sur la régularité du jugement :

2. Considérant que les premiers juges ont écarté le moyen tiré de ce que les maires des communes limitrophes des communes de Mespsles et Viplaix n'auraient pas été consultés, en méconnaissance des dispositions de la loi du 12 juillet 2010, en estimant que ces dispositions et celles de l'article R. 423-56-1 du code de l'urbanisme prises pour son application imposent la consultation des seules communes et établissements de coopération intercommunale limitrophes du périmètre de l'unité foncière d'implantation du projet ; que, ce faisant, les premiers juges, qui n'étaient pas tenus de répondre à tous les arguments de la requérante, ont nécessairement écarté le moyen tiré de l'illégalité du décret pris pour application de la loi du 12 juillet 2010, en ce qu'il restreindrait illégalement le champ des consultations obligatoires prévues par la loi du 12 juillet 2010 ; que, par suite, l'association Eoliennes s'en naît trop n'est pas fondée à soutenir que le jugement serait à cet égard entaché d'une irrégularité ;

Sur la légalité des permis de construire du 2 septembre 2013 :

En ce qui concerne la composition du dossier de demande de permis de construire :

3. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R. 431-8 du code de l'urbanisme : " Le projet architectural comprend une notice précisant : / 1° L'état initial du terrain et de ses abords indiquant, s'il y a lieu, les constructions, la végétation et les éléments paysagers existants ; / 2° Les partis retenus pour assurer l'insertion du projet dans son environnement et la prise en compte des paysages, faisant apparaître, en fonction des caractéristiques du projet : / a) L'aménagement du terrain (...) ; / b) L'implantation, l'organisation, la composition et le volume des constructions nouvelles, notamment par rapport aux constructions ou paysages avoisinants ; / c) Le traitement des constructions, clôtures, végétations ou aménagements situés en limite de terrain ; / d) Les matériaux et les couleurs des constructions ; / e) Le traitement des espaces libres, notamment les plantations à conserver ou à créer ; / f) L'organisation et l'aménagement des accès au terrain, aux constructions et aux aires de stationnement. " ; qu'aux termes de l'article R. 431-10 du même code : " Le projet architectural comprend également : / a) Le plan des façades et des toitures ; lorsque le projet a pour effet de modifier les façades ou les toitures d'un bâtiment existant, ce plan fait apparaître l'état initial et l'état futur ; / b) Un plan en coupe précisant l'implantation de la construction par rapport au profil du terrain ; lorsque les travaux ont pour effet de modifier le profil du terrain, ce

plan fait apparaître l'état initial et l'état futur ; / c) Un document graphique permettant d'apprécier l'insertion du projet de construction par rapport aux constructions avoisinantes et aux paysages, son impact visuel ainsi que le traitement des accès et du terrain ; / d) Deux documents photographiques permettant de situer le terrain respectivement dans l'environnement proche et, sauf si le demandeur justifie qu'aucune photographie de loin n'est possible, dans le paysage lointain. Les points et les angles des prises de vue sont reportés sur le plan de situation et le plan de masse. " ;

4. Considérant que, suite à l'annulation des refus de permis de construire prononcée par le jugement du 28 juin 2013, le préfet de l'Allier s'est trouvé ressaisi, en l'absence de changement dans les circonstances de droit ou de fait, des demandes initiales déposées en juin 2010 par la société MSE La Tombelle ; que, dans ces conditions, l'association Eoliennes s'en naît trop ne peut utilement soutenir que le dossier de demande de permis de construire était incomplet, faute de faire état de projets d'éoliennes postérieurs à la date du dépôt des demandes de permis de construire ; qu'au demeurant, les dispositions précitées n'imposent pas que le projet architectural comprenne une étude de co-visibilité ;

5. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors applicable : " Le dossier joint à la demande de permis de construire comprend en outre, selon les cas : / a) L'étude d'impact, lorsqu'elle est prévue en application du code de l'environnement, (...) " ; qu'aux termes de l'article L. 553-2 du code de l'environnement, en vigueur à l'époque de l'instruction des demandes de permis de construire déposées par la MSE La Tombelle : " L'implantation d'une ou plusieurs installations produisant de l'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent dont la hauteur du mât dépasse 50 mètres est subordonnée à la réalisation préalable : / a) De l'étude d'impact définie à la section 1 du chapitre II du titre II du livre Ier du présent code ; / b) D'une enquête publique soumise aux prescriptions du chapitre III du titre II du livre Ier du présent code. (...) " ; qu'aux termes de l'article R. 122-3 du même code, dans sa rédaction applicable au projet en litige en vertu du 20° de l'article R. 122-5 du même code : " I. - Le contenu de l'étude d'impact doit être en relation avec l'importance des travaux et aménagements projetés et avec leurs incidences prévisibles sur l'environnement. / II. - L'étude d'impact présente successivement : / 1° Une analyse de l'état initial du site et de son environnement, portant notamment sur les richesses naturelles et les espaces naturels agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs, affectés par les aménagements ou ouvrages ; / 2° Une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement, et en particulier sur la faune et la flore, les sites et paysages, le sol, l'eau, l'air, le climat, les milieux naturels et les équilibres biologiques, sur la protection des biens et du patrimoine culturel et, le cas échéant, sur la commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses) ou sur l'hygiène, la santé, la sécurité et la salubrité publique ; / (...) 4° Les mesures envisagées par le maître de l'ouvrage ou le pétitionnaire pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement et la santé, (...) ; / 5° Une analyse des méthodes utilisées pour évaluer les effets du projet sur l'environnement (...) " ;

6. Considérant, d'une part, qu'il ressort des pièces du dossier que l'étude paysagère jointe au dossier permettait d'apprécier l'état initial de l'environnement et l'insertion du projet avec une analyse de visibilité depuis les sites paysagers remarquables, les éléments du patrimoine bâti ainsi que la co-visibilité avec les autres sites d'éoliennes situés à proximité, appréciée à partir de neuf photomontages ; que, pour les motifs exposés au point 4, l'association Eoliennes s'en naît trop ne peut utilement faire valoir que l'étude ne comporte pas d'analyse de co-visibilité avec le site d'éoliennes de Préveranges / Saint-Saturnin, situé à une dizaine de kilomètres, dès lors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que ce projet, qui a été autorisé par des arrêtés du préfet du Cher en date du 27 mai 2013, était connu à la date du dépôt des demandes de permis de construire ;

7. Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier que l'étude chiroptérologique a été réalisée à partir de données existantes sur la région et de résultats recueillis suite à six sorties effectuées dans la zone d'implantation du projet, entre les mois de juin et d'août 2008 ; que l'association requérante soutient que l'étude aurait dû être menée sur une période plus longue, pour observer les espèces présentes lors des périodes de

reproduction et de migration ; que, toutefois, pour contester les résultats de l'étude, qui a conclu que la fréquentation de la zone apparaît globalement restreinte en comparaison avec d'autres secteurs proches, compte tenu notamment de l'aspect fragmentaire des zones favorables aux chiroptères, l'association Eoliennes s'en naît trop se borne à faire état de l'existence de quelques colonies de noctules de Leisler et de noctules communes recensées dans un périmètre de dix kilomètres autour du site et non décrites dans l'étude ; que, dans ces conditions, ni le contenu de l'étude chiroptérologique, ni la période choisie pour effectuer les observations sur le terrain, notamment sa durée, ne peuvent être regardés comme ayant pu affecter les conclusions de cette étude ou comme ayant été de nature à nuire à la complète information de la population ou à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ;

En ce qui concerne la consultation des collectivités limitrophes :

8. Considérant que le XI de l'article 90 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dispose : " Hors des zones de développement de l'éolien définies par le préfet, pour les projets éoliens dont les caractéristiques les soumettent à des autorisations d'urbanisme, les communes et établissements de coopération intercommunale limitrophes du périmètre de ces projets sont consultés pour avis dans le cadre de la procédure d'instruction de la demande d'urbanisme concernée. " ; qu'aux termes de l'article R. 423-56-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue du décret n° 2012-41 du 15 janvier 2012 : " Dans le cas d'un projet éolien soumis à permis de construire et situé en dehors d'une zone de développement de l'éolien définie par le préfet, l'autorité compétente recueille, conformément aux dispositions prévues au XI de l'article 90 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, l'avis des communes et des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme ou d'autorisations d'urbanisme limitrophes de l'unité foncière d'implantation du projet. " ;

9. Considérant que le Premier ministre n'a pas excédé son pouvoir d'exécution des lois ou commis une erreur dans la qualification juridique de la notion de périmètre prévu par l'article 90 de la loi du 12 juillet 2010 en définissant celle-ci comme correspondant à l'unité foncière d'assiette de ce même projet ;

10. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les trois éoliennes en litige doivent être implantées sur les communes de Viplaix et Mesple, à la limite des deux communes ; que, compte tenu de l'unité foncière d'assiette de ce projet, les dispositions précitées n'imposaient que la consultation des maires des communes de Viplaix et Mesple ; que, s'il ne ressort pas des pièces du dossier que ceux-ci auraient émis un avis sur les projets implantés sur la commune voisine, le projet éolien a fait l'objet d'une étude d'impact et d'une enquête publique communes, lors de laquelle les deux maires ont rendu des avis sur les projets devant être implantés sur leur commune ; que, dans ces conditions, l'absence d'avis du maire de la commune voisine n'a pas eu d'incidence sur le sens de la décision et n'a pas privé les intéressés d'une garantie ;

En ce qui concerne l'avis du maire de Viplaix :

11. Considérant qu'aux termes de l'article R.\* 423-72 du code de l'urbanisme : " Lorsque la décision est de la compétence de l'Etat, le maire adresse au chef du service de l'Etat dans le département chargé de l'instruction son avis sur chaque demande de permis et sur chaque déclaration. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans le délai d'un mois à compter du dépôt à la mairie de la demande de permis ou dans le délai de quinze jours à compter du dépôt à la mairie de la déclaration. " ;

12. Considérant que la circonstance que le frère du maire de Viplaix bénéficierait d'une indemnité en sa qualité de locataire exploitant les parcelles sur lesquelles doit être implantée l'éolienne E3 n'est pas, à elle-seule, de nature à établir que le maire de la commune a eu un intérêt personnel à l'implantation des éoliennes sur le territoire de sa commune et qu'il aurait, de ce fait, méconnu le principe d'impartialité en émettant un avis favorable au projet ;

En ce qui concerne l'accord du ministre de la défense :

13. Considérant qu'aux termes de l'article R. 425-9 du code de l'urbanisme : " Lorsque le projet porte sur une construction susceptible, en raison de son emplacement et de sa hauteur, de constituer un obstacle à la navigation aérienne, le permis de construire ou le permis d'aménager tient lieu de l'autorisation prévue par l'article R. 244-1 du code de l'aviation civile dès lors que la décision a fait l'objet d'un accord du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre de la défense. " ;

14. Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'implantation d'un site d'éoliennes sur les communes de Préveranges et de Saint-Saturnin, à une dizaine de kilomètres du projet, postérieurement aux avis rendus en 2010 au titre de la navigation aérienne ait pu avoir une influence sur le sens de ceux-ci ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le préfet de l'Allier ne pouvait délivrer les permis de construire litigieux sans solliciter un nouvel accord doit être écarté ;

En ce qui concerne le dossier soumis à enquête :

15. Considérant qu'aux termes de l'article R. 123-6 du code de l'environnement alors en vigueur : " Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces suivantes, qui peuvent être regroupées en tant que de besoin : / I. - Lorsque l'opération n'est pas soumise à décision d'autorisation ou d'approbation : / (...) 8° Lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire, les avis émis par une autorité administrative sur le projet d'opération. / II. - Lorsque l'opération est soumise à décision d'autorisation ou d'approbation : / (...) 2° Les pièces visées aux 2°, 7° et 8° du I ci-dessus. " ;

16. Considérant que l'association Eoliennes s'en naît trop soutient que le dossier d'enquête publique ne comprenait pas l'accord donné le 30 août 2010 par le ministre de la défense ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, malgré la mention du rapport du commissaire enquêteur visant les avis obligatoires annexés au dossier d'enquête, que celui-ci figurait dans le dossier ; qu'il ne ressort toutefois pas des pièces du dossier que cette absence a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête, l'avis étant au demeurant favorable, ni, dans les circonstances de l'espèce et compte tenu de l'objet de l'avis, à priver les habitants des communes concernées d'une information suffisante ; que, par suite, le moyen tiré de ce que l'incomplétude du dossier d'enquête publique aurait vicié la procédure doit être écarté ;

En ce qui concerne l'atteinte à l'environnement :

17. Considérant qu'aux termes de l'article R. 111-15 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors en vigueur : " Le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable doit respecter les préoccupations d'environnement définies aux articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de l'environnement. Le projet peut n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si, par son importance, sa situation ou sa destination, il est de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement. " ; qu'en application de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors applicable : " I. - Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. / II. - Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. (...) " ;

18. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que si de nombreuses espèces de chauve-souris et d'oiseaux sont présentes à proximité du site des éoliennes autorisées, celles-ci ont été implantées de manière à éviter les zones de forte sensibilité que constituent les zones de bocage ainsi que des boisements, aucune zone boisée n'étant située à proximité immédiate du projet ; que, par ailleurs, leur implantation en parallèle avec l'axe de migration principal des oiseaux, doit permettre de limiter les risques de collision : que le pétitionnaire a également

prévu dans l'étude d'impact qu'il a jointe au dossier, et que visent les arrêtés en litige, des mesures compensatoires ou réductrices qu'il s'est engagé à respecter, ainsi qu'il ressort de son courrier du 28 juillet 2011 en réponse à l'avis de l'autorité environnementale ; que la société MSE La Tombelle a notamment prévu, conformément aux préconisations des études menées sur le secteur, le renforcement des haies, la conservation des territoires de chasse des chiroptères, l'acquisition d'un site d'hibernation et la mise en place d'un suivi ; que si l'association requérante soutient que la société MSE La Tombelle n'a pas engagé des démarches en vue de respecter ces prescriptions et que celles-ci, notamment en ce qu'elles prévoient le renforcement des haies existantes ou la plantation de nouvelles haies sont illégales dès lors qu'elles sont subordonnées à l'accord de tiers, ces circonstances sont en tout état de cause sans incidence sur la légalité des arrêtés en litige, qui sont délivrés sous réserve des droits des tiers ; que, par suite, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en délivrant les permis en litige sans les assortir de prescriptions supplémentaires, le préfet de l'Allier aurait entaché ses arrêtés d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions citées au point 17 ;

19. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée par la SNC MSE La Tombelle, que l'association Eoliennes s'en naît trop n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté sa demande ;

Sur les frais liés au litige :

20. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce la somme que l'association Eoliennes s'en naît trop demande au titre des frais qu'elle a exposés soit mise à la charge de l'Etat ou de la SNC MSE La Tombelle qui ne sont pas parties perdantes ; qu'en application de ces mêmes dispositions, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'association Eoliennes s'en naît trop une somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par la SNC MSE La Tombelle ;

DÉCIDE :

Article 1er : La requête de l'association Eoliennes s'en naît trop est rejetée.

Article 2 : L'association Eoliennes s'en naît trop versera à la SNC MSE La Tombelle une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Eoliennes s'en naît trop, au ministre de la cohésion des territoires et à la SNC MSE La Tombelle.

Copie en sera adressée au préfet de l'Allier.

Délibéré après l'audience du 27 mars 2018 à laquelle siégeaient :

M. Yves Boucher, président de chambre,

M. Antoine Gille, président-assesseur,

M. Thierry Besse, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 3 mai 2018.

2

N° 16LY02520

md

## Titrage

∴ 68-03, Urbanisme et aménagement du territoire, Permis de construire..

© LexisNexis SA