

N°22DA00727, 22DA01971

SOCIETE PARC EOLIEN DES SAULES

Mme Isabelle Legrand
Présidente-rapporteure

M. Aurélien Gloux-Saliou
Rapporteur public

Audience du 18 janvier 2024
Décision du 1^{er} février 2024

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Douai

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

I - Par une requête, enregistrée le 30 mars 2022 sous le n° 22DA00727, un mémoire complémentaire enregistré le 25 juillet 2023 et un mémoire de production de pièces enregistré le 6 décembre 2023, la société Parc éolien des Saules, représentée par Me Hélène Gelas, demande à la cour, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision du 16 mars 2022 et l'arrêté du 1^{er} août 2022 par lesquels le préfet de l'Aisne a refusé de lui délivrer l'autorisation environnementale afin d'exploiter un parc de huit éoliennes et deux postes de livraison sur le territoire des communes de Croix-Fonsomme et Fontaine-Uterte ;

2°) de lui délivrer cette autorisation et, le cas échéant, d'enjoindre au préfet de l'Aisne de prendre les prescriptions nécessaires à l'exploitation du projet ;

3°) à titre subsidiaire, d'enjoindre, sous astreinte, au préfet de l'Aisne de lui délivrer l'autorisation environnementale ou, à tout le moins, de reprendre l'instruction de cette autorisation ;

4°) 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 :

- les décisions sont entachées d'un défaut de motivation en méconnaissance des dispositions de l'article L.211-2, 7°, du code des relations entre le public et l'administration ;
- en réponse aux préconisations de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe), des photomontages complémentaires ont été effectués, de sorte qu'il ne peut lui être reproché une insuffisance de l'étude paysagère ;
- les décisions sont entachées d'une erreur manifeste d'appréciation dans la mesure où le projet ne porte pas atteinte aux intérêts protégés au titre de l'article L. 511-1 du code de l'environnement ; en particulier, son impact est faible vis-à-vis du mémorial américain de Bellicourt, de la tour de Beaurevoir, des sources de la Somme et de la basilique de Saint-Quentin.

Par un mémoire en défense, enregistré le 31 mars 2023, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête et, à titre subsidiaire, à ce que l'autorisation environnementale ne soit pas délivrée directement par la cour mais que la cour lui enjoigne de procéder au réexamen de la demande.

Il fait valoir que :

- l'arrêté du 1^{er} août 2022 porte sur la même demande que celle qui a fait l'objet de la décision implicite de rejet du 16 mars 2022 et doit lui être substitué ; le moyen tiré de l'absence de motivation de la décision implicite du 16 mars 2022 doit, par suite, être écarté comme inopérant ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 28 septembre 2023, la clôture de l'instruction a été prononcée avec effet immédiat, en application des articles R. 611-11-1 et R. 613-1 du code de justice administrative.

II - Par une requête, enregistrée le 21 septembre 2022 sous le n° 22DA01971, un mémoire complémentaire enregistré le 25 juillet 2023 et des mémoires de production de pièces, enregistrés les 6 et 18 décembre 2023, la société Parc éolien des Saules, représentée par Me Hélène Gelas, demande à la cour, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision du 16 mars 2022 et l'arrêté du 1^{er} août 2022 par lesquels le préfet de l'Aisne a refusé de lui délivrer l'autorisation environnementale afin d'exploiter un parc de huit éoliennes et deux postes de livraison sur le territoire des communes de Croix-Fonsomme et Fontaine-Uterte ;

2°) de lui délivrer cette autorisation et, le cas échéant, d'enjoindre au préfet de l'Aisne de prendre les prescriptions nécessaires à l'exploitation du projet ;

3°) à titre subsidiaire, d'enjoindre, sous astreinte, au préfet de l'Aisne de lui délivrer l'autorisation environnementale ou, à tout le moins, de reprendre l'instruction de cette autorisation ;

4°) 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'arrêté du 1^{er} août 2022 est entaché d'insuffisance de motivation, en méconnaissance de l'article L.211-5 du code des relations entre le public et l'administration ;
- le carnet de photomontage de l'étude d'impact était suffisant pour permettre à l'administration d'apprécier les impacts paysagers du projet ;
- l'arrêté est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation dans la mesure où le projet ne porte aucune atteinte excessive aux intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement du point de vue des paysages et des monuments environnants, qui ne présentent pas d'intérêt particulier.

Par un mémoire en défense et un mémoire de production de pièces, enregistrés les 31 mars et 12 décembre 2023, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête et à ce que l'autorisation environnementale ne soit pas délivrée directement par la cour, mais que la cour lui enjoigne de procéder au réexamen de la demande.

Il fait valoir que :

- l'arrêté du 1^{er} août 2022 porte sur la même demande que celle qui a fait l'objet de la décision implicite de rejet du 16 mars 2022 et doit lui être substitué ; le moyen tiré de l'absence de motivation de la décision implicite du 16 mars 2022 doit, par suite, être écarté comme inopérant ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 28 septembre 2023, la clôture de l'instruction a été prononcée avec effet immédiat, en application des articles R. 611-11-1 et R. 613-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces des dossiers.

- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Isabelle Legrand, présidente-assesseur,
- les conclusions de M. Aurélien Gloux-Saliou, rapporteur public,
- et les observations de Me Kerjean-Gauducheau, représentant la société Parc éolien des Saules.

Considérant ce qui suit :

1. La société Parc éolien des Saules a déposé, le 20 juillet 2017, une demande d'autorisation, complétée les 4 mars et 20 décembre 2019, en vue de la construction et l'exploitation d'un parc éolien de huit éoliennes et deux postes de livraison sur le territoire des communes de Croix-Fonsomme et Fontaine-Uterte. Après deux prolongations du délai d'instruction, le préfet de l'Aisne a rejeté cette demande, d'abord par une décision implicite

intervenue le 16 mars 2022, puis par un arrêté exprès du 1^{er} août 2022. Par les deux requêtes visées ci-dessus, qui concernent un même projet et peuvent être jointes pour statuer par un seul arrêt, la société Parc Eolien des Saules demande l'annulation de la décision du 16 mars 2022 et de l'arrêté du 1^{er} août 2022.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Si le silence gardé par l'administration sur une demande fait naître une décision implicite de rejet qui peut être déférée au juge de l'excès de pouvoir, une décision explicite de rejet intervenue postérieurement, qu'elle fasse suite ou non à une demande de communication des motifs de la décision implicite présentée en application de l'article L. 232-4 du code des relations entre le public et l'administration, se substitue à la première décision. Il en résulte que des conclusions à fin d'annulation de cette première décision doivent être regardées comme dirigées contre la seconde.

3. Il résulte de ce qui précède que les conclusions de la société Parc éolien des Saules tendant à l'annulation de la décision implicite de refus du préfet de l'Aisne intervenue le 16 mars 2022 doivent être regardées comme dirigées contre l'arrêté exprès pris par ce dernier le 1^{er} août 2022. Les moyens dirigés contre la décision implicite du 16 mars 2022 ne peuvent, par suite, qu'être écartés.

En ce qui concerne la motivation de l'arrêté :

4. Aux termes de l'article L.211 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 (...)* ». Aux termes de l'article L. 211-5 du même code : « *La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.* ».

5. L'arrêté contesté vise les textes applicables, notamment l'article L. 511-1 du code de l'environnement, la procédure suivie et comporte les considérations de fait qui en constituent le fondement. Il précise notamment que le projet apparaît disséminé, sans ligne directrice ni composition lisible, en dehors de toute densification de parcs existants, qu'il entre en conflit avec un autre parc éolien, que le carnet de photomontages ne comprend pas de simulation à partir des accès routiers situés côté sud de la basilique de Saint-Quentin et que le projet aggravera les perspectives sur ce monument. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de la motivation doit être écarté comme manquant en fait.

En ce qui concerne l'étude d'impact :

6. Aux termes de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable au litige : « *I. – Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages, ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. / Ce contenu tient compte, le cas échéant, de l'avis rendu en application de l'article R. 122-4 et inclut les informations qui peuvent raisonnablement être requises, compte tenu des connaissances et des*

méthodes d'évaluation existantes. / II. - En application du 2° du II de l'article L. 122-3, l'étude d'impact comporte les éléments suivants, en fonction des caractéristiques spécifiques du projet et du type d'incidences sur l'environnement qu'il est susceptible de produire : / 1° Un résumé non technique des informations prévues ci-dessous (...); / 2° Une description du projet (...); / 3° Une description des aspects pertinents de l'état initial de l'environnement, et de leur évolution en cas de mise en œuvre du projet ainsi qu'un aperçu de l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet (...); / 4° Une description des facteurs mentionnés au III de l'article L. 122-1 susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet : la population, la santé humaine, la biodiversité, les terres, le sol, l'eau, l'air, le climat, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris les aspects architecturaux et archéologiques, et le paysage ; / 5° Une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant, entre autres : / a) De la construction et de l'existence du projet, y compris, le cas échéant, des travaux de démolition ; / d) Des risques pour la santé humaine, pour le patrimoine culturel ou pour l'environnement ; / e) Du cumul des incidences avec d'autres projets existants ou approuvés, en tenant compte le cas échéant des problèmes environnementaux relatifs à l'utilisation des ressources naturelles et des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement susceptibles d'être touchées (...). / 10° Une description des méthodes de prévision ou des éléments probants utilisés pour identifier et évaluer les incidences notables sur l'environnement (...). VIII. – Afin de veiller à l'exhaustivité et à la qualité de l'étude d'impact : / a) Le maître d'ouvrage s'assure que celle-ci est préparée par des experts compétents ; / b) Le maître d'ouvrage tient compte, le cas échéant, des résultats disponibles d'autres évaluations pertinentes des incidences sur l'environnement requises au titre d'autres législations applicables ; / c) L'autorité compétente veille à disposer d'une expertise suffisante pour examiner l'étude d'impact ou recourt si besoin à une telle expertise ; / d) Si nécessaire, l'autorité compétente demande au maître d'ouvrage des informations supplémentaires à celles fournies dans l'étude d'impact, mentionnées au II et directement utiles à l'élaboration et à la motivation de sa décision sur les incidences notables du projet sur l'environnement prévue au I de l'article L. 122-1-1. ».

7. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir 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.

8. Il résulte de l'instruction que l'étude d'impact comporte une description détaillée du contexte paysager et architectural de la zone d'implantation du parc éolien, ainsi que des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement. Il est, par ailleurs, constant que l'étude d'impact initiale comportait des photomontages permettant d'apprécier l'impact du projet au regard des autres parcs éoliens existants ou autorisés et par rapport à plusieurs sites inscrits, classés ou dignes d'intérêt. En outre, en réponse à l'avis de la mission régionale de l'autorité environnementale (MRAe) du 6 mars 2020 qui soulignait certains points de vue manquants et avant que le projet ne soit soumis à l'enquête publique, la société a produit en mai 2020 un mémoire explicatif complémentaire comprenant de nouveaux éléments et photomontages destinés à remédier à ces lacunes. Y est notamment étudié l'impact visuel du projet concernant les perspectives sur la basilique de Saint-Quentin depuis les routes départementales 930, 1 et 1044 au sud de la ville, le champ de bataille de la ligne Hindenburg depuis le mémorial américain de Bellicourt, la tour de Beaufort et les sources de la Somme. Dans ces conditions, l'étude d'impact ainsi complétée était suffisante pour permettre à l'administration de mesurer l'impact du projet sur les perspectives des éléments du paysage

environnant. Dans ces conditions, la société Parc éolien des Saules est fondée à soutenir que le préfet ne pouvait légalement se fonder sur l'insuffisance de l'étude paysagère et que l'arrêté attaqué a été pris en méconnaissance des dispositions de l'article R.122-5 code de l'environnement.

En ce qui concerne l'atteinte aux paysages et monuments environnants :

9. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de l'environnement : « *Sont soumis aux dispositions du présent titre (...) les installations exploitées (...) par toute personne (...) qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients (...) pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages (...)* ».

10. Pour rechercher l'existence d'une atteinte à un paysage de nature à fonder un refus d'autorisation ou les prescriptions spéciales accompagnant la délivrance de cette autorisation, il appartient au préfet d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site ou du paysage sur lequel l'installation est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette installation, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site, sur le monument ou sur le paysage.

11. Il ressort tant de l'étude d'impact que de l'avis de la MRAe que le projet s'implante dans un secteur de grandes cultures, marqué par des plaines et des collines de faible amplitude, où coexistent plusieurs autres parcs éoliens. Si l'étude d'impact souligne la présence à proximité de monuments ou sites classés et inscrits, le site d'implantation, qui ne fait l'objet d'aucune protection, ne présente pas en lui-même d'intérêt particulier.

12. Pour justifier l'atteinte excessive portée par le projet litigieux aux paysages environnants, le préfet de l'Aisne a souligné son caractère disséminé, sans ligne directrice ni composition lisible, en dehors de toute densification de parcs existants, sa situation à proximité du parc éolien de Lehaucourt et l'aggravation du conflit visuel en résultant sur la basilique de Saint-Quentin, classée monument historique.

13. En premier lieu, la société pétitionnaire a exposé de manière claire et précise dans son étude d'impact trois configurations d'implantation de ses éoliennes. La variante 3, retenue par la MRAe, de quatre lignes parallèles de deux éoliennes, permet un effet harmonieux d'alignement et une lisibilité nette des machines, qui s'inscriront en continuité avec le parc éolien de Fresnoy pour former un ensemble cohérent, tout en conservant des espaces de respiration avec les autres parcs existants. Il ressort également de l'étude paysagère que le projet se trouve dans un pôle de densification éolien identifié par le schéma régional éolien de Picardie.

14. En deuxième lieu, une distance de plus de 10 kilomètres sépare la basilique de Saint-Quentin du projet de parc éolien des Saules, atténuant fortement le risque de covisibilité entre le parc et le monument. De plus, les photomontages produits par la société montrent que le projet ne sera que très faiblement visible, dans le lointain, depuis la basilique et ses abords et se fondra dans le paysage avec les parcs éoliens déjà autorisés.

15. Il suit de là que la société Parc éolien des Saules est fondée à soutenir que le préfet ne pouvait légalement se fonder sur l'atteinte du projet à la protection des paysages et monuments environnants et que l'arrêté attaqué a été pris en méconnaissance de l'article L.511-1 du code de l'environnement.

16. Il résulte de tout ce qui précède que la société Parc éolien des Saules est fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 1^{er} août 2022 par lequel le préfet de l'Aisne a refusé de lui délivrer l'autorisation environnementale sollicitée.

Sur les conclusions à fin de délivrance de l'autorisation et d'injonction sous astreinte :

17. Dans le cadre d'un litige relevant d'un contentieux de pleine juridiction, comme en l'espèce, le juge administratif a le pouvoir d'autoriser la création et le fonctionnement d'une installation soumise à autorisation environnementale en l'assortissant des conditions qu'il juge indispensables à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement. Il a, en particulier, le pouvoir d'annuler la décision par laquelle l'autorité administrative a refusé l'autorisation sollicitée puis, après avoir, si nécessaire, régularisé ou complété la procédure, d'accorder lui-même cette autorisation aux conditions qu'il fixe ou, le cas échéant, en renvoyant le bénéficiaire devant le préfet pour la fixation de ces conditions.

18. Il ne résulte pas de l'instruction qu'une atteinte autre que celles écartées précédemment justifierait le refus de l'autorisation. En outre, le préfet a précisé à la cour que si plusieurs projets de parcs éoliens avaient été déposés, ils demeureraient en cours d'instruction à la date du 12 décembre 2023. Il n'apparaît donc pas que la situation aurait évolué récemment de manière significative.

19. Dans ces conditions, eu égard aux motifs d'annulation retenus par le présent arrêt, il y a lieu pour la cour de faire usage de ses pouvoirs de pleine juridiction, d'une part, en délivrant à la société pétitionnaire l'autorisation environnementale relative à la construction et à l'exploitation de huit éoliennes et deux postes de livraison sur le territoire des communes de Croix-Fonsomme et Fontaine-Uterte, d'autre part, en la renvoyant devant le préfet de l'Aisne pour que soient fixées les prescriptions indispensables à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement, enfin, en enjoignant à l'autorité administrative de fixer ces prescriptions dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent arrêt, sans qu'il soit besoin d'assortir cette injonction d'une astreinte.

20. En vue de garantir la sécurité juridique du bénéficiaire de l'autorisation ainsi délivrée par la cour et l'information des tiers, le préfet de l'Aisne et les maires de Croix-Fonsomme et Fontaine-Uterte procéderont, dans le délai de dix jours à compter de la notification du présent arrêt, aux mesures de publicité prescrites par l'article R. 181-44 du code de l'environnement, à savoir un affichage du présent arrêt dans les mairies de Croix-Fonsomme et Fontaine-Uterte pendant une durée minimum d'un mois, une publication sur le site internet des services de l'Etat du département de l'Aisne pendant une durée minimale de quatre mois et un envoi de l'arrêt par le préfet aux conseils municipaux et aux autorités locales qui ont été consultées.

Sur les frais liés au litige :

21. Il y a lieu, dans les circonstances des espèces, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros à verser à la société Parc éolien des Saules au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté du 1^{er} août 2022 par lequel le préfet de l'Aisne a rejeté la demande d'autorisation environnementale présentée par la société Parc éolien des Saules aux fins de construire et exploiter un parc éolien composé de huit éoliennes et deux postes de livraison sur le territoire des communes de Croix-Fonsomme et Fontaine-Uterte est annulé.

Article 2 : L'autorisation environnementale pour la construction et l'exploitation de huit éoliennes et deux postes de livraison sur le territoire des communes de Croix-Fonsomme et Fontaine-Uterte est accordée à la société Parc éolien des Saules.

Article 3 : La société Parc éolien des Saules est renvoyée devant le préfet de l'Aisne pour que soient fixées les prescriptions nécessaires à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

Article 4 : Il est enjoint au préfet de l'Aisne de fixer les prescriptions mentionnées à l'article 3 dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent arrêt.

Article 5 : Le préfet de l'Aisne et les maires de Croix-Fonsomme et Fontaine-Uterte procéderont aux mesures de publicités prévues à l'article R. 181-44 du code de l'environnement selon les modalités définies par le présent arrêt.

Article 6 : L'Etat versera à la société Parc éolien des Saules une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 7 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 8 : Le présent arrêt sera notifié à la société Parc éolien des Saules, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et au préfet de l'Aisne.

Délibéré après l'audience publique du 18 janvier 2024 à laquelle siégeaient :

- Mme Ghislaine Borot, présidente de chambre,
- Mme Isabelle Legrand, présidente-assesseur,
- M. Denis Perrin, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 1^{er} février 2024.

La présidente-rapporteuse,

La présidente de la 1^{ère} chambre,

Signé : I. Legrand

Signé : G. Borot

La greffière,

Signé : N. Roméro

La République mande et ordonne au préfet de l'Aisne en ce qui le concerne, et à tous commissaires 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 ordonnance.

Pour expédition conforme,
Pour la greffière en chef,
Par délégation,
La greffière,

Nathalie Roméro