

RÉSUMÉ :

L'article 6 de la Charte de l'environnement opposé à l'implantation d'éoliennes

Le préfet de la Meuse a refusé la création d'une zone de développement éolien sur le territoire de plusieurs communes du département. L'une d'entre elles, Cousances-les-Triconville, a contesté ce refus devant le juge administratif. En vain, puisque, après le tribunal administratif de Nancy, c'est la cour administrative d'appel qui rejette la requête au nom de la Charte de l'environnement.

La cour rappelle en effet que l'article 6 de cette Charte dispose que les politiques publiques doivent concilier « la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ».

Elle cite également les dispositions des articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de l'environnement avant de considérer « qu'il ressort des pièces du dossier que la zone de développement de l'éolien proposée se trouve dans le principal couloir de migration des grues centrées en Lorraine ; que, bien que l'altitude du vol migratoire des grues cendrées soit relativement élevée, la présence d'aérogénérateurs dans la zone considérée, jusqu'alors vierge d'éoliennes, est de nature, eu égard à ce qui a été dit ci-dessus au sujet de l'existence d'une implantation continue d'éoliennes orientée selon un axe sud-est / nord-ouest, donc quasiment perpendiculaire à l'axe de migration des grues centrées, à perturber le bon déroulement de la migration ; que, par suite, le préfet de la Meuse a pu, eu égard à la mission qui lui incombe, en tant qu'autorité administrative, de veiller à la sauvegarde et à la protection de l'environnement dans le respect des principes ci-dessus énoncés, sans commettre d'erreur de droit, prendre en compte la protection d'une espèce animale ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le préfet de la Meuse

aurait commis une erreur d'appréciation en estimant que le développement éolien sur la zone envisagée viendrait obstruer totalement la dernière grande trouée vierge d'éoliennes de ce secteur ».

TEXTE INTÉGRAL

Nature : Texte

Vu la requête, enregistrée le 2 août 2010, présentée pour la COMMUNE DE COUSANCES-LES-TRICONVILLE, représentée par son maire en exercice, dont le siège est à l'Hôtel de ville, 7 rue Epiche Triconville à Cousances-lès-Triconville (55500), par la SCP Colbus - Born-Colbus - Fittante, avocats ; la COMMUNE DE COUSANCES-LES-TRICONVILLE demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement no 0900140, 0900142, 0900143, 0900144, 0900145, 0900146, 0900147 en date du 22 juin 2010 par lequel le tribunal administratif de Nancy a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision, en date du 15 juillet 2008, par laquelle le préfet de la Meuse a rejeté la demande de création d'une zone de développement éolien sur les territoires des communes d'Erneville-aux-Bois, de Cousances-lès-Triconville, de Dagonville, de Grimaucourt-près-Sampigny, de Nançois-le-Grand, de Nançois-sur-Ornain, de Salmagne, de Saint-Aubin-sur-Aire et de Willeroncourt, ensemble la décision implicite rejetant son recours gracieux, à ce qu'il soit enjoint au préfet de la Meuse d'autoriser la création de la zone de développement éolien et à ce que la somme de 3 000 € soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

2°) de faire droit à sa demande de première instance et d'annuler la décision, en date du 15 juillet 2008, par laquelle le préfet de la Meuse a rejeté la demande de création d'une zone de développement éolien sur les territoires des communes d'Erneville-aux-Bois, de Cousances-lès-Triconville, de Dagonville, de

Grimaucourt-près-Sampigny, de Nançois-le-Grand, de Nançois-sur-Ornain, de Salmagne, de Saint-Aubin-sur-Aire et de Willeroncourt, ensemble la décision implicite rejetant son recours gracieux ;

3°) d'enjoindre au préfet de la Meuse d'autoriser la création de la zone de développement éolien sur les territoires des communes d'Erneville-aux-Bois, de Cousances-lès-Triconville, de Dagonville, de Grimaucourt-près-Sampigny, de Nançois-le-Grand, de Nançois-sur-Ornain, de Salmagne, de Saint-Aubin-sur-Aire et de Willeroncourt ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat le paiement d'une somme de 3 000 € en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- les premiers juges ont omis de répondre aux moyens tirés de ce que l'insertion paysagère d'éoliennes dans le paysage, la création d'un couloir de migration et l'implantation en forêt ne pouvaient être appréciés dans le cadre de l'examen d'une demande de zone de développement de l'éolien, qui ne se constitue pas d'un document d'urbanisme, et ont ainsi entaché le jugement attaqué d'irrégularité ;

- le signataire de l'acte, le secrétaire général de la préfecture de la Meuse, n'avait pas reçu régulièrement délégation de signature dès lors qu'il n'est pas justifié de la publication de l'arrêté portant délégation de signature dans un délai raisonnable et suffisamment antérieurement à la décision attaquée ;

- contrairement aux recommandations de la circulaire du 19 juin 2006, l'instruction du projet n'a pas été menée en concertation avec les communes pétitionnaires ; indépendamment de la circulaire du 19 juin 2006, elles auraient dû être consultées en application du principe de participation, consacré par le Conseil d'Etat et le code de l'environnement ; en effet, l'article L. 110-1 du code de l'environnement dispose que le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ; la décision attaquée devait ainsi être précédée d'une concertation avec le public, c'est-à-dire non seulement les citoyens, mais aussi les élus représentant les collectivités territoriales ;

- la décision portant création ou refus d'une zone de développement de l'éolien doit intervenir dans un délai maximal de six mois à compter de la réception de la proposition ; en l'espèce, la proposition a été reçue par les services préfectoraux le 21 décembre 2007, alors que la décision litigieuse date du 15 juillet 2008, soit hors le délai prescrit par la loi ;

- la motivation de la décision litigieuse est insuffisante et ne repose pas sur un examen particulier des circonstances de l'espèce, en méconnaissance de l'article L. 126-1 du code de l'environnement, de la circulaire du 19 juin 2006 et de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- le projet de création d'une zone de développement de l'éolien ne porte pas atteinte à la protection des paysages ; il est notamment conforme au schéma directeur du développement de l'éolien en Meuse arrêté en octobre 2005 ; la cohérence départementale et le regroupement des installations ont été établies ;

- le préfet de la Meuse ne pouvait se fonder, comme il l'a fait pour rejeter la demande, sur l'insertion paysagère dans le site, la perturbation des couloirs de migration et l'implantation en forêt, la création d'une zone de développement de l'éolien n'étant pas un document d'urbanisme et cette appréciation ne pouvant être faite qu'au stade l'instruction des permis de construire ;

Vu la mise en demeure, en date du 11 janvier 2011, adressée à la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, prise en application des dispositions de l'article R. 612-3 du code de justice administrative ;

Vu le jugement et la décision attaqués ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu la Charte de l'environnement ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu la loi no 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, et notamment son article 10-1 ;

Vu 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 du 9 juin 2011 :

- le rapport de M. Luben, président,

- les conclusions de Mme Steinmetz-Schies, rapporteur public,

-et les observations de Me Roguet, avocat de la COMMUNE DE COUSANCES-LES-TRICONVILLE ;

Vu, enregistrée le 15 juin 2011, la note en délibéré, présentée pour la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement ;

Sur la régularité du jugement attaqué :

Considérant que les premiers juges, après avoir rappelé que le préfet de la Meuse, chargé de veiller à la cohérence départementale des zones de développement éolien et au regroupement des installations afin de protéger les paysages, pouvait refuser la création d'une telle zone qui aurait pour effet de concentrer un nombre important d'éoliennes sur une partie du territoire du département, ont jugé que, pour refuser de créer la zone de développement éolien proposée par les communes pétitionnaires, d'une capacité maximale de 54 aérogénérateurs, le préfet avait tenu compte, notamment, de l'existence de parcs éoliens importants au sud-est et au nord-ouest du territoire de ces communes ; qu'ils ont pu juger que le préfet de la Meuse aurait pris la même décision s'il ne s'était fondé que sur ce motif, qui n'était pas entaché d'illégalité, et qui suffisait à fonder la décision litigieuse, en neutralisant implicitement les autres motifs qui constituaient le fondement de la décision contestée, sans entacher le jugement attaqué de défaut de réponse à un moyen ; que, par suite, la COMMUNE DE COUSANCES-LES-TRICONVILLE n'est pas fondée à soutenir que le jugement attaqué serait entaché d'irrégularité ;

Sur la légalité :

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 1er de l'arrêté préfectoral no 2008-1669 du 8 juillet 2008, régulièrement publié dans le recueil des actes administratifs de la préfecture de la Meuse no 15 spécial du 9 juillet 2008 : « Délégation de signature est donnée à M. Thomas Campeaux, secrétaire général de la préfecture de la Meuse, en toutes matières, à l'exception : des réquisitions prononcées en vertu de la loi modifiée du 11 juillet 1938, relative à l'organisation générale de la nation en temps de guerre, des déclinatoires de compétence et des arrêtés de conflit, des décisions de déférer au juge administratif les actes des autorités déconcentrées, des décisions de saisine de la chambre régionale des comptes dans le cadre du contrôle budgétaire [...] » ; que, par suite, M. Campeaux a reçu délégation pour signer, notamment, toute décision refusant la création d'une zone de développement de l'éolien, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que quelques jours seulement séparent la publication dudit arrêté portant délégation de signature dans le recueil des actes administratifs de la préfecture de la Meuse et l'édiction, le 15 juillet 2008, de la décision litigieuse ; qu'il s'en suit que le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'arrêté attaqué manque en fait ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 10-1 de la loi susvisée du 10 février 2000 : « Les zones de développement de l'éolien sont définies par le préfet du département en fonction de leur potentiel éolien, des possibilités de raccordement aux réseaux électriques et de la protection des paysages, des monuments historiques et des sites remarquables et protégés. Elles sont proposées par la ou les communes dont tout ou partie du territoire est compris dans le périmètre proposé ou par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, sous réserve de l'accord de la ou des communes membres dont tout ou partie du territoire est compris dans le périmètre proposé. / La proposition de zones de développement de l'éolien en précise le périmètre et définit la puissance installée minimale et maximale des installations produisant de l'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent pouvant bénéficier, dans ce périmètre, des dispositions de l'article 10. Elle est accompagnée d'éléments facilitant l'appréciation de l'intérêt du projet au regard du potentiel éolien, des possibilités de raccordement aux réseaux électriques et de la protection des paysages, des monuments

historiques et des sites remarquables et protégés. / La décision du préfet du département intervient sur la base de la proposition dans un délai maximal de six mois à compter de la réception de celle-ci, après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites et des communes limitrophes à celles dont tout ou partie du territoire est compris dans la zone de développement de l'éolien. Ces avis sont réputés favorables faute de réponse dans un délai de trois mois suivant la transmission de la demande par le préfet. Le préfet veille à la cohérence départementale des zones de développement de l'éolien et au regroupement des installations afin de protéger les paysages. / Les zones de développement de l'éolien s'imposent au schéma régional éolien défini au I de l'article L. 553-4 du code de l'environnement. » ;

Considérant, d'une part, qu'il ne résulte pas des dispositions susrappelées de l'article 10-1 de la loi susvisée du 10 février 2000 que l'instruction du projet doit être menée en concertation avec les communes qui ont proposé la création d'une zone de développement de l'éolien ; que, d'autre part, la commune requérante ne saurait utilement se prévaloir des instructions détaillées relatives aux zones de développement de l'éolien terrestre, jointes à la circulaire interministérielle des ministres de l'écologie et du développement durable et du ministre délégué à l'industrie du 19 juin 2006, qui au surplus se bornent à préciser que le service instructeur recueille l'avis des communes limitrophes à celles dont tout ou partie du territoire est compris dans la proposition de zone de développement de l'éolien, mais non celles qui sont à l'origine du projet ; qu'enfin, la commune requérante, qui a proposé la zone de développement de l'éolien dont s'agit et a présenté un dossier de demande d'autorisation, a été par définition associée au processus d'élaboration du projet qu'elle a initié et ne peut ainsi utilement se prévaloir des dispositions de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, dans leur rédaction applicable à la date de la décision attaquée, qui disposent que « le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ; qu'il s'en suit que la commune requérante n'est pas fondée à soutenir que la décision litigieuse serait entachée d'un vice de procédure faute d'avoir mené l'instruction du projet en concertation avec les communes l'ayant proposé ;

Considérant, en troisième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que la proposition de création d'une zone de développement de l'éolien sur le territoire des communes d'Erneville-aux-Bois, de Cousances-lès-Triconville, de Dagonville, de Grimaucourt-près-Sampigny, de Nançois-le-Grand, de Nançois-sur-Ornain, de Salmagne, de Saint-Aubin-sur-Aire et de Willeroncourt a été déposée le 21 décembre 2007 auprès des services du préfet de la Meuse ; que ledit dossier de proposition était complet ; qu'ainsi, et nonobstant la circonstance que, par un courrier en date du 31 janvier 2008, soit plus d'un mois après son dépôt, l'administration préfectorale l'a estimé complet et a notifié sa recevabilité aux communes pétitionnaires, le délai de six mois susmentionné courait à partir de la date de dépôt, le 21 décembre 2007, et était ainsi expiré lorsque, le 15 juillet 2008, le préfet de la Meuse a refusé, par l'arrêté litigieux, la création d'une zone de développement de l'éolien ; que, toutefois, ce délai de six mois n'est pas prescrit à peine de nullité et le préfet n'est pas dessaisi à l'expiration dudit délai ; que, dès lors, la méconnaissance dudit délai ne peut être utilement invoquée pour contester la légalité de l'arrêté attaqué ;

Considérant, en quatrième lieu, que, d'une part, l'arrêté contesté refusant la création d'une zone de développement de l'éolien n'est pas au nombre des décisions qui doivent être motivées en vertu de la loi susvisée du 11 juillet 1979 ; que, par suite, la commune requérante ne peut utilement soutenir que la décision litigieuse du 15 juillet 2008 serait identique à une décision du préfet de la Meuse du même jour concernant une autre demande de création de zone de développement de l'éolien et qu'elle méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 126-1 du code de l'environnement et les instructions détaillées relatives aux zones de développement de l'éolien terrestre, jointes à la circulaire interministérielle des ministres de l'écologie et du développement durable et du ministre délégué à l'industrie du 19 juin 2006 ; que, d'autre part, la décision attaquée n'émane ni d'une juridiction ni d'un tribunal au sens des stipulations de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ne statue pas sur une contestation portant sur un droit ou une obligation de caractère civil et ne décide pas du bien-fondé d'une accusation en matière pénale au sens de ces stipulations ; que, par suite, la commune requérante ne peut utilement soutenir que lesdites

stipulations auraient été méconnues du fait de l'insuffisante motivation de l'arrêté litigieux ; qu'enfin, il ne ressort pas des pièces du dossier que la décision attaquée aurait été prise sans qu'un examen particulier des circonstances du dossier n'ait été effectué ;

Considérant, en cinquième lieu, d'une part qu'il ressort des pièces du dossier que la zone de développement de l'éolien proposée, divisée en trois secteurs respectivement de 770 hectares, 1 000 hectares et 130 hectares, a une puissance éolienne minimale envisagée de 12 MW (soit 6 aérogénérateurs de 2 MW) et une puissance maximale de 108 MW, soit 54 aérogénérateurs ; qu'il ressort du dossier de demande de création de la zone de développement de l'éolien proposée que des permis de construire des éoliennes ont été délivrés, au nord-ouest du périmètre de la zone d'étude, sur le territoire des communes des Souhesmes-Rampont, de Nixéville-Blercourt, de Beausite, Courcelles-sur-Aire, Erizé-la-Petite, Raival, Rumont, Erizé-Saint-Didier, Géry, Naives-Rosières, Vavincourt et, au sud-est de la zone d'étude, sur le territoire des communes de Nançois-le-Grand, Saint-Aubin-sur-Aire, Chanteraine, Ménaucourt, Saulvaux, Méligny-le-Grand, Méligny-le-Petit, Ménil-la-Horgne, Laneuville-au-Rupt, Reffroy, Marson-sur-Barboure, Baudignécourt, Houdelaincourt, Bonnet, Delouze-Rosières et Vaudeville-le-Haut ; que la zone projetée joindrait ainsi un important secteur d'implantation d'éoliennes aux alentours de la Voie sacrée à un autre situé au sud de la RN 4 pour constituer ainsi une implantation continue d'éoliennes orientée selon un axe sud-est / nord-ouest ; que le dossier de demande précise en outre qu'une autre demande de création de zone de développement de l'éolien, pour une puissance éolienne comprise entre 10 et 35 MW, a été déposée sur le territoire des communes de Dagonville, qui est au nombre des communes pétitionnaires, et de Ménil-aux-Bois, qui est une commune limitrophe ; qu'il ressort par ailleurs de l'avis émis par la direction départementale de l'équipement de la Meuse le 9 juin 2008 que le territoire de la zone de développement de l'éolien comprend déjà un parc de huit éoliennes en service, sur le territoire de la commune de Saint-Aubin-sur-Aire, pour une puissance de 18,4 MW, et que plusieurs parcs comprenant un total de 55 éoliennes sont implantés dans un rayon de 15 à 20 kilomètres de la zone envisagée ; que, par suite, le préfet de la Meuse a pu estimer, sans commettre d'erreur d'appréciation, qu'eu égard au fait qu'il s'agit d'un espace

géographique qui connaît déjà une forte emprise éolienne, la demande ne garantissait pas la cohérence du projet avec les parcs éoliens, notamment au regard de la sensibilité paysagère et de la protection du patrimoine local ;

Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 6 de la Charte de l'environnement : « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. » ; qu'aux termes de l'article L. 110-1 du code de l'environnement : « 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. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants : / [...] 2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ; [...] » ; qu'aux termes de l'article L. 110-2 du même code : « Les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain et contribuent à assurer un équilibre harmonieux entre les zones urbaines et les zones rurales. / Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement. / Les personnes publiques et privées doivent, dans toutes leurs activités, se conformer aux mêmes exigences. » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la zone de développement de l'éolien proposée se trouve dans le principal couloir de migration des grues centrées en Lorraine ; que, bien que l'altitude du vol migratoire des grues cendrées soit relativement élevée, la présence d'aérogénérateurs dans la zone considérée, jusqu'alors vierge d'éoliennes, est de nature, eu égard à ce qui a été dit ci-dessus au sujet de l'existence d'une implantation continue d'éoliennes orientée selon un axe sud-est / nord-ouest, donc quasiment perpendiculaire à l'axe de migration des grues centrées, à perturber le bon déroulement de la

migration ; que, par suite, le préfet de la Meuse a pu, eu égard à la mission qui lui incombe, en tant qu'autorité administrative, de veiller à la sauvegarde et à la protection de l'environnement dans le respect des principes ci-dessus énoncés, sans commettre d'erreur de droit, prendre en compte la protection d'une espèce animale ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le préfet de la Meuse aurait commis une erreur d'appréciation en estimant que le développement éolien sur la zone envisagée viendrait obstruer totalement la dernière grande trouée vierge d'éoliennes de ce secteur ;

Considérant que, pour ces seuls motifs, le préfet de la Meuse a pu légalement refuser la création de la zone de développement de l'éolien proposée ;

Considérant, en sixième lieu, que si la création d'une zone de développement de l'éolien ne préjuge en rien de l'octroi ultérieur de permis de construire des éoliennes, dont l'instruction seule permettra d'apprécier la compatibilité du projet avec les lieux avoisinants et la protection des paysages, les dispositions précitées de l'article 10-1 de la loi modifiée susvisée du 10 février 2000, dont l'objet est distinct des autorisations de construire, imposent à l'autorité préfectorale de prendre en considération, dans la délivrance des autorisations de zones de développement de l'éolien, la protection des paysages, des monuments historiques et des sites remarquables et protégés ; que, par suite, le préfet de la Meuse a pu légalement refuser la création de la zone de développement de l'éolien proposée en se fondant tant sur l'absence de cohérence du projet avec les parcs éoliens existant, notamment au regard de la sensibilité paysagère et de la protection du patrimoine local, que sur la gêne causée par le projet à la migration des grues centrées ;

Considérant qu'il résulte de ce qui vient d'être dit que la COMMUNE DE COUSANCES-LES-TRICONVILLE n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par son jugement du 22 juin 2010, le tribunal administratif de Nancy a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision, en date du 15 juillet 2008, par laquelle le préfet de la Meuse a rejeté la demande de création d'une zone de développement éolien sur les territoires des communes d'Erneville-aux-Bois, de Cousances-lès-Triconville, de Dagonville, de Grimaucourt-près-Sampigny, de Nançois-le-Grand, de Nançois-sur-

Ornain, de Salmagne, de Saint-Aubin-sur-Aire et de Willeroncourt, ensemble la décision implicite rejetant son recours gracieux, à ce qu'il soit enjoint au préfet de la Meuse d'autoriser la création de la zone de développement éolien et à ce que la somme de 3 000 € soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; que doivent être rejetées, par voie de conséquence, ses conclusions tendant au bénéfice des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et ses conclusions à fin d'injonction ;

Décide :

Article 1er : La requête de la COMMUNE DE COUSANCES-LES-TRICONVILLE est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à la COMMUNE DE COUSANCES-LES-TRICONVILLE et à la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

Copyright 2022 - Editions Legislatives - Tous droits réservés.