

N^{os} 14BX02615, 14BX02679

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

- MINISTRE DU LOGEMENT, DE L'EGALITE
DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITE
- SOCIETE LES EOLIENNES DE SAINT-FELIX-
DE-SORGUES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Catherine Girault
Président-rapporteur

La cour administrative d'appel de Bordeaux

(1^{ère} Chambre)

M. Nicolas Normand
Rapporteur public

Audience du 1^{er} septembre 2016
Lecture du 29 septembre 2016

68-03-02-02
135-02-02-03-03
44-006-03-01-02-02
44-006-05-04
68-03-025-03
C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Par une première requête enregistrée sous le n° 1000090, la société Les éoliennes de Saint-Félix-de-Sorgues a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler la décision par laquelle le préfet de l'Aveyron a implicitement refusé de lui délivrer le permis de construire qu'elle avait sollicité pour l'implantation de quinze éoliennes et deux postes de livraison sur le territoire de la commune de Saint-Félix-de-Sorgues.

Par une deuxième requête enregistrée sous le n° 1004980, la commune de Saint-Jean et Saint-Paul a demandé au même tribunal l'annulation de l'arrêté du 4 octobre 2010 par lequel le préfet de l'Aveyron a délivré à la société Les éoliennes de Saint-Félix-de-Sorgues un permis de construire en vue de l'implantation de douze éoliennes et de deux locaux techniques au lieu-dit Mascourbes, sur le territoire de la commune de Saint-Félix-de-Sorgues.

Par une troisième requête enregistrée sous le n° 1101273, Mme Rosamund Héraud, M. Gérard Héraud, M. Alexandre Vialettes, M. Francis Caramel, M. André Urbain Baldy, M. Bernard Baldy, Mme Patricia Criado, Mme Evelyne Barascud, Mme Martine Calvet, Mme Marlène Legal, Mme Sylvie Keller, M. Michel Toulouse, Mme Jeanine Barascud, M. Maurice Delpon, M. Christian Durand, M. Pierre Pons, Mme Géraldine François, M. Bruno Gonzalez, M. Christophe Pezier, Mme Solange Moulis, M. Christophe Miglierina, M. Pascal Pons, Mme Marie-Thérèse Foulquier, M. Aimé Desplas, Mme Christine Lamarque, Mme Sabine Cadenet, M. Lionel Baldy, M. Dominique Moutarlier, Mme Raymonde Barascud, M. Yves Grégoire, Mme Anne-Claude Foulquier, M. David Portes, M. Jérôme Thibault-Laurent, Mme Joëlle Thibault-Laurent, Mme Nicole Thibault-Laurent, Mme Nicole Antoine, M. Bruno Chartier, M. Jean-Baptiste Ruelle, Mme Christine Huon, Mme Marie-Christine Jacob, M. Nicolas Blanquet, Mme Marie de la Grandière, M. Henri Vallat, et Mme Nicole Chaudesaygues ont demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler l'arrêté du 4 octobre 2010 par lequel le préfet de l'Aveyron a accordé à la société Les éoliennes de Saint-Félix-de-Sorgues un permis de construire un parc éolien de douze aérogénérateurs et deux locaux techniques sur le territoire de la commune de Saint-Félix-de-Sorgues.

Le tribunal a joint les trois requêtes, et par un jugement du 4 juillet 2014, il a donné acte du désistement de Mme Keller, rejeté comme irrecevables pour défaut d'intérêt à agir les demandes présentées d'une part par la commune de Saint-Jean et Saint-Paul, et d'autre part par Mme Solange Moulis, M. Jérôme Thibault-Laurent, Mme Joëlle Thibault-Laurent, Mme Nicole Thibault-Laurent, Mme Marie-Christine Jacob, M. Nicolas Blanquet, Mme Marie de la Grandière, Mme Nicole Chaudesaygues et M. Henri Viallat, annulé le permis de construire, sur la demande des autres requérants, pour irrégularité de la procédure, et enfin rejeté les conclusions de la société Les éoliennes de Saint-Félix-de-Sorgues à fin d'annulation de la décision implicite de refus du permis de construire qui l'avait précédé, ainsi que de la décision implicite de refus de lui en faire connaître les motifs.

Procédure devant la cour :

1°) Par un recours et un mémoire, enregistrés le 5 septembre et 4 novembre 2014 sous le n° 14BX02679 le ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Toulouse en date du 4 juillet 2014;

2°) de rejeter les demandes d'annulation de l'arrêté du préfet de l'Aveyron du 4 octobre 2010 ;

Il soutient que :

- le tribunal a commis une erreur de droit en omettant de mentionner l'article L.600-4-1 du code de l'urbanisme, ce qui ne permet pas d'assurer qu'il a examiné les autres moyens de la requête qu'il a reconnue recevable ;

- il a insuffisamment motivé son jugement en omettant de préciser en quoi l'absence au dossier d'enquête des avis favorables avec prescriptions des services chargés de l'aviation civile et de l'armée de l'air aurait exercé une influence sur la participation du public et le sens de la décision du préfet ;

- c'est à tort qu'il a estimé que ces omissions et celle de l'avis du maire avaient revêtu un caractère substantiel, alors que le commissaire enquêteur avait estimé que le dossier permettait à chacun de fonder son opinion ;

- sur les moyens de première instance, il s'en remet aux observations du préfet de l'Aveyron devant le tribunal.

Par un mémoire, enregistré le 29 décembre 2014, la société Les éoliennes de Saint-Félix-de-Sorgues s'associe aux moyens du ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité et demande la jonction avec sa propre requête enregistrée sous le n° 14BX02615.

Par un mémoire, enregistré le 10 avril 2015, Mme Rosamund Héraud, M. Gérard Héraud, M. Alexandre Vialettes, M. Francis Caramel, M. André Urbain Baldy, M. Bernard Baldy, Mme Patricia Criado, Mme Evelyne Barascud, Mme Martine Calvet, Mme Marlène Legal, M. Michel Toulouse, Mme Jeanine Barascud, M. Maurice Delpon, M. Christian Durand, M. Pierre Pons, M. Christophe Pezier, M. Christophe Miglierina, M. Pascal Pons, Mme Marie-Thérèse Foulquier, M. Aimé Desplas, Mme Christine Lamarque, Mme Sabine Cadenet, M. Lionel Baldy, M. Dominique Moutarlier, Mme Raymonde Barascud, M. Yves Grégoire, Mme Anne-Claude Foulquier, M. David Portes, M. Jérôme Thibault-Laurent, Mme Joëlle Thibault-Laurent, Mme Nicole Thibault-Laurent, Mme Nicole Antoine, M. Bruno Chartier, M. Jean-Baptiste Ruelle, Mme Christine Huon, Mme Marie-Catherine Jacob, M. Nicolas Blanquet, Mme Marie de la Grandière et Mme Nicole Chaudesaygues représentés par Me Maillot, concluent :

- au rejet de la requête et la confirmation de l'annulation du permis de construire ;
- à ce que soit mise à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir que :

- les dispositions de l'article L.600-4-1 du code de l'urbanisme n'imposent pas au juge de préciser expressément, lorsqu'il annule un permis de construire, qu'aucun des autres moyens n'est susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte ;

- le jugement attaqué est suffisamment motivé ;

- les avis des services de la défense et de l'aviation civile comportaient des prescriptions et cette information substantielle n'a pas été communiquée, comme l'a relevé à juste titre le tribunal ; en outre, tous les avis figurant au dossier d'enquête, sauf celui de Bouygues télécom, sont antérieurs au dépôt de la demande et portaient donc sur un avant-projet, ce qui a pu induire en erreur le public ; l'avis défavorable de la DIREN du 17 septembre 2008 n'a pas été joint au dossier de l'enquête, seul y figurant celui du 23 août 2005, antérieur au projet déposé le 27 juin 2007 ; les 2° et 3° de l'article 6 de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 ont été méconnus ;

- le permis de construire ne vise pas l'avis du maire, obligatoire lorsque la délivrance est de la compétence du préfet, les trois délibérations visées ne pouvant s'y substituer, alors qu'elles portent respectivement sur l'autorisation de construire sur les biens sectionnaux de Mascourbes, l'utilisation des chemins communaux et ruraux, et la compatibilité du projet avec la loi Montagne ;

- le conseil municipal était incompétent le 7 juin 2007 pour autoriser la société pétitionnaire à déposer une demande sur les biens sectionnaux, occupés par trois agriculteurs, dès lors que la demande de transfert de ces biens à la commune présentée au préfet par une délibération du 18 septembre 2006 n'avait abouti à aucun arrêté de transfert en application de l'article L.2411-12-1 du code général des collectivités territoriales, le préfet n'ayant pas convoqué les électeurs de la section conformément à l'article L.2411-16 ; le préfet ne pouvait

l'ignorer, et n'avait pas besoin d'un examen approfondi pour constater l'insuffisance du titre habilitant à construire ;

- le préfet ne pouvait modifier le projet présenté pour 15 éoliennes en deux alignements cohérents, en procédant par prescription à la suppression des éoliennes numéros 5, 6 et 7, ce qui déséquilibre au demeurant la deuxième ligne, avec un effet de mitage, et remet en cause l'équilibre économique du projet ;

- la demande était de nature à porter atteinte au caractère des lieux avoisinants, le parc naturel des Grands Causses situé à 1 kilomètre étant classé au patrimoine naturel de l'UNESCO, ainsi qu'à la préservation de l'environnement, notamment de nombreuses espèces faunistiques, ce qui imposait un refus sur le fondement de la méconnaissance de l'article R. 111-21 et de l'article R. 111-15 du code de l'urbanisme, et non pas seulement une prescription de suppression de trois éoliennes ; la méconnaissance de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme avait été retenue par le préfet lui-même pour justifier sa décision implicite primitive, et l'avis du commissaire enquêteur favorable pour 15 éoliennes, qui ne le lie pas, ne justifiait pas un revirement partiel ; le site est en zone rouge d'enjeux forts à exceptionnels sur la carte des contraintes avifaune et chiroptères du document de référence « réflexion cadre pour un développement de l'énergie éolienne en Aveyron » ; l'avis du SDAP est très défavorable au regard de l'impact sur le paysage et les nombreux monuments historiques aux alentours ;

- le public n'a pas disposé d'une information suffisante sur les incidences de la suppression de trois éoliennes, décidée sans étude paysagère ni nouvelle enquête publique ;

- le permis ne comporte aucune prescription de nature à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard, ce qui méconnaît l'article L.145-3 II du code de l'urbanisme ; la prescription imposée aboutit à l'effet inverse de l'objectif en provoquant un mitage ;

- le préfet n'a pas pris en compte l'incompatibilité du projet avec l'exercice d'une activité agricole, en violation des dispositions de l'article L.124-2 du code de l'urbanisme, alors que la perte de terres labourées et d'espaces de pacage des brebis en AOC Roquefort impacte les agriculteurs bénéficiant des terres des sectionnaux ; il a commis une erreur de droit et une erreur manifeste d'appréciation ;

- l'étude d'impact est insuffisante en ce qui concerne l'avifaune et les chiroptères, ce qui avait été relevé par la DIREN, et ce que les prescriptions d'association d'un écologue ne sauraient pallier ; au regard de l'impact du parc sur la faune, le permis est également entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

Par ordonnance du 29 juin 2016, la clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu au 29 juillet 2016 à midi.

II°) Par une requête et des mémoires, enregistrés les 5 et 29 septembre 2014, 10 novembre 2014 et 4 septembre 2015, sous le n° 14BX02615, la société Les éoliennes de Saint-Félix-de-Sorgues, représentée par Me Blondel, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du 4 juillet 2014 ;

2°) de faire droit à sa requête n°1000090 demandant l'annulation du refus implicite de permis de construire opposé par le préfet de l'Aveyron ;

3°) de rejeter la requête n°1101273 de Mme Héraud et autres ;

4°) de mettre à la charge de Mme Héraud et autres requérants de première instance une somme de 6 000 euros au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient, dans le dernier état de ses écritures, que :

- le délai de cinq mois d'instruction de sa demande, déposée le 27 juin 2007, était largement dépassé lors de la mise à l'enquête publique du projet par arrêté du 30 octobre 2008, mais les courriers échangés avec le préfet ne faisaient pas état d'une décision implicite de rejet, et moins encore de délais pour la contester. Aussi, la lettre du 17 juillet 2009 l'informant d'une décision implicite de rejet intervenue le 27 novembre 2007 était irrégulière ;

- c'est à la suite d'une erreur de fait que le tribunal a mis en doute que le rapport du commissaire-enquêteur concernait le dossier en litige ;

- l'avis favorable de l'armée de l'air en date des 9 novembre 2005 et 12 mars 2007 figurait dans l'étude d'impact, laquelle était bien au dossier de l'enquête publique ; le SDAP avait indiqué le 5 octobre 2005 que le projet se trouvait en dehors de tout périmètre protégé ; l'aviation civile avait donné un avis favorable le 21 août 2007 ; enfin l'avis favorable du maire résultait de la transmission de la délibération du 7 juin 2007, et il est mentionné par le commissaire enquêteur ; quant aux avis du ministère de la défense du 21 août 2010 et de la direction de l'aviation civile du 21 août 2010, leur caractère favorable ne permet de déplorer aucune absence de nouvelle consultation ;

- à supposer que des avis aient été manquants dans le dossier de l'enquête, il appartenait au tribunal de rechercher si ce fait était susceptible d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision ou avait privé les citoyens d'une garantie, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ;

- en indiquant que le courrier du préfet informant le pétitionnaire que l'instruction n'était pas terminée faute d'avoir reçu tous les avis nécessaires ne pouvait proroger le délai d'instruction, le tribunal a commis une erreur de droit ; il était impossible de respecter le délai de cinq mois et l'administration devait recueillir l'avis de la DIREN avant d'ouvrir l'enquête ; la décision implicite de rejet ne pourra qu'être annulée ;

- les moyens présentés devant le tribunal par Mme Héraud et autres n'étaient pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 13 avril 2015, Mme Héraud et autres, représentés par Me Maillot, concluent :

- au rejet de la requête et la confirmation de l'annulation du permis de construire ;
- à ce que soit mise à la charge de la société Les Eoliennes de Saint-Félix-de-Sorgues la somme de 5 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le moyen tiré de l'irrégularité du jugement pour défaut de visa des autres pièces du dossier et d'analyse des pièces auxquelles le tribunal s'est référé n'est pas fondé ;

- s'agissant de la décision implicite de rejet, la jurisprudence avait admis qu'en l'absence de décision expresse dans le délai d'instruction, une décision implicite de rejet pouvait naître selon le droit commun, sans que l'administration soit pour autant dessaisie de la demande ;

- s'agissant du permis de construire du 4 octobre 2010, ils reprennent au fond les mêmes observations que dans leur mémoire enregistré dans la requête précédente.

Par ordonnance du 7 juillet 2016, la clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu au 29 juillet 2016 à midi.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- 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 Catherine Girault, président,
- les conclusions de M. Nicolas Normand, rapporteur public ;
- et les observations de Me Coelo, avocat de Mme Héraud et autres ;

Considérant ce qui suit :

1. La société Les Eoliennes de Saint-Félix-de-Sorgues a déposé le 27 juin 2007 une demande de permis de construire un parc éolien de quinze aérogénérateurs et deux locaux techniques sur le plateau de Mascourbes, sur le territoire de la commune de Saint-Félix-de-Sorgues. Après l'enquête publique qui s'est déroulée du 17 novembre au 17 décembre 2008, le commissaire-enquêteur a donné un avis favorable, que le préfet a transmis en février 2009 au pétitionnaire en lui indiquant qu'une décision serait prise sur la base de ce rapport. Cependant, par une lettre du 17 juillet 2009 invoquant notamment le fort impact du projet sur le paysage et l'absence de consensus des habitants et des élus, le préfet de l'Aveyron a informé la société Les Eoliennes de Saint-Félix-de-Sorgues qu'une décision implicite de rejet était née le 27 novembre 2007 à l'expiration du délai d'instruction de cinq mois imparti pour les projets devant être soumis à une enquête publique. La société en a alors sollicité les motifs par une lettre reçue en préfecture le 5 août 2009, et laissée sans réponse. Elle a saisi le tribunal administratif de Toulouse d'une demande d'annulation de la décision implicite de rejet de sa demande de permis de construire, ainsi que d'une demande de suspension de cette décision. Cependant, par une décision du 4 octobre 2010, le préfet de l'Aveyron a accordé le permis de construire demandé.

2. L'arrêté du 4 octobre 2010 accordant à la société Les Eoliennes de Saint-Félix-de-Sorgues un permis de construire pour seulement 12 éoliennes a été contesté, après un recours gracieux laissé sans réponse par le préfet de l'Aveyron, par Mme Héraud et 44 autres personnes, dont l'intérêt pour agir a été majoritairement retenu par le tribunal administratif. Par le jugement

attaqué du 4 juillet 2014, le tribunal administratif de Toulouse a joint les requêtes dont il était saisi, rejeté comme irrecevable une troisième requête présentée par la commune de Saint-Jean et Saint-Paul contre le permis accordé, annulé le permis de construire du 4 octobre 2010 à la demande de Mme Héraud et de certaines des autres personnes privées reconnues suffisamment proches du projet, et enfin rejeté la demande de la société Les Eoliennes de Saint-Félix-de-Sorgues d'annulation de la décision implicite de rejet initiale de sa demande de permis de construire et de la décision implicite refusant d'en communiquer les motifs. Le ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité relève appel de ce jugement en tant qu'il a annulé l'arrêté du préfet de l'Aveyron du 4 octobre 2010 et la société Les Eoliennes de Saint-Félix-de-Sorgues en relève appel dans la même mesure et également en tant qu'il a refusé d'annuler les décisions implicites de rejet opposées à ses demandes. Ces requêtes présentant à juger en partie les mêmes questions, il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul arrêt.

Sur la régularité du jugement :

3. Aux termes de l'article L.600-4-1 du code de l'urbanisme : *«Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier»*. En ne se retenant, pour annuler la décision du 4 octobre 2010, que le moyen tiré de l'incomplétude du dossier de l'enquête publique, les premiers juges ont implicitement mais nécessairement écarté l'ensemble des autres moyens qui étaient soulevés devant eux. Ainsi, le ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité n'est pas fondé à soutenir que faute d'avoir mentionné expressément les dispositions de l'article L.600-4-1, le tribunal aurait entaché son jugement d'irrégularité.

4. Si le ministre soutient en outre que le tribunal aurait insuffisamment motivé son jugement, l'appréciation portée par les premiers juges sur le caractère substantiel des omissions relevées dans le dossier d'enquête n'appelait pas de développements supplémentaires et permettait aux intéressés d'en comprendre les motifs et d'en contester le bien-fondé. Par suite, le jugement n'est pas davantage irrégulier sur ce point.

Sur la légalité du permis de construire du 4 octobre 2010 :

En ce qui concerne la régularité de la procédure :

5. Pour annuler l'arrêté en litige, le tribunal administratif a retenu « que l'arrêté attaqué vise les avis favorables avec prescriptions du ministère de la défense, armée de l'air en date du 24 août 2010 et de la direction de l'aviation civile en date du 21 août 2007 ; qu'il ne ressort d'aucune pièce du dossier que ces deux avis, qui ne sont pas cités dans l'extrait de rapport d'enquête publique, ont été joints au dossier d'enquête publique réalisée sur le projet en litige ; qu'en outre, aucune pièce du dossier ne permet d'établir que l'avis du maire de Saint-Félix-de-Sorgues aurait été sollicité et que son avis aurait été joint au dossier soumis à l'enquête publique ; que ces omissions, qui revêtent un caractère substantiel dès lors qu'elles sont de nature à avoir pu exercer une influence sur la participation du public et le sens de la décision prise à l'issue de la consultation du public, entachent d'irrégularité la procédure à l'issue de laquelle a été pris l'arrêté en litige. »

6. Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure

administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie. L'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

7. Aux termes de l'article R. 421-15 du code de l'urbanisme en vigueur à la date du dépôt de la demande de permis de construire : « *Le service chargé de l'instruction de la demande procède, au nom de l'autorité compétente pour statuer, à cette instruction et recueille auprès des personnes publiques, services ou commissions intéressés par le projet, les accords, avis ou décisions prévus par les lois ou règlements en vigueur. [...]* ». Aux termes de l'article L. 553-2 du code de l'environnement, en vigueur à la date du dépôt de la demande de permis de construire : « *I- 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. [...]* » L'article R. 123-6 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable au litige, dispose : « *Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces suivantes [...]* 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 : / 1° Le dossier prévu par la réglementation relative à l'opération projetée ; / 2° Les pièces visées aux 2°, 7° et 8° du I ci-dessus* ». Aux termes de l'article R. 421-26 du code de l'urbanisme : « *Le maire fait connaître son avis au responsable du service de l'Etat dans le département, chargé de l'urbanisme [...]* Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans le mois de la réception de la demande. Il doit être dûment motivé s'il est défavorable, ou si, favorable, il est assorti d'une demande de prescriptions particulières. » L'article R. 421-38-13 du même code prévoit que : « *Lorsque la construction est susceptible, en raison de son emplacement et de sa hauteur, de constituer un obstacle à la navigation aérienne et qu'elle est soumise pour ce motif à l'autorisation du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre de la défense en vertu de l'article R. 244-1 du code de l'aviation civile, le permis de construire ne peut être délivré qu'avec l'accord des ministres intéressés ou de leurs délégués. Cet accord est réputé donné faute de réponse dans un délai d'un mois suivant la transmission de la demande de permis de construire par l'autorité chargée de son instruction.* » Enfin, l'article R.333-14 du même code impose la saisine du syndicat mixte de gestion d'un parc naturel régional sur l'étude d'impact lorsque des travaux soumis à cette procédure sont envisagés sur le territoire du parc.

8. Il ressort de la chronologie de l'instruction rappelée au point 1 que l'enquête publique s'étant déroulée à la fin de l'année 2008, le dossier ne pouvait comprendre l'avis rendu le 24 août 2010 par les services de l'armée de l'air, et visé par le permis du 4 octobre 2010. Le moyen tiré de l'absence de cet avis au dossier devait alors être regardé comme soulevant la nécessité d'une nouvelle enquête. Toutefois, au regard de la teneur de cet avis, joint au permis de construire, qui confirmait l'avis favorable précédemment donné le 12 mars 2007 déjà sous réserve de respecter strictement la hauteur de 90 mètres prévue pour les aérogénérateurs, lequel a été visé par le commissaire-enquêteur, et indiquait seulement que le balisage des éoliennes devrait être effectué selon les spécifications d'un nouvel arrêté du 13 novembre 2009, le public n'a été privé d'aucune information utile pour apprécier les conséquences du projet.

9. S'agissant de l'avis de la direction de l'aviation civile, il est exact que l'avis favorable avec prescriptions en date du 21 août 2007 visé et annexé à l'arrêté en litige n'était pas

mentionné dans le rapport du commissaire-enquêteur, qui s'est borné à évoquer un avis de la DGAC Sud de 2005 comportant les mêmes prescriptions de respect de la cote sommitale des machines et de balisage diurne et nocturne que l'avis de l'armée de l'air. Cet avis du 21 août 2007 est favorable au projet, avec des prescriptions portant sur les modalités du balisage. Dans ces conditions, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'omission de cet avis au dossier de l'enquête, pour regrettable qu'elle soit, ait pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou ait été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative, ou qu'elle ait privé les intéressés d'une garantie.

10. Enfin, il est constant que le maire a transmis au préfet les trois délibérations du 7 juin 2007 par lesquelles le conseil municipal de Saint-Félix-de-Sorgues a accordé à la société Les Eoliennes de Saint-Félix-de-Sorgues l'autorisation de construire sur les biens sectionnaux de Mascourbes, l'autorisation d'utiliser les chemins communaux et ruraux pour des convois exceptionnels et l'enfouissement des lignes, et s'est prononcé sur la compatibilité du projet avec la loi Montagne et la zone inconstructible de la carte communale. Il devait ainsi être regardé comme favorable au projet, ce que confirment les conclusions du commissaire-enquêteur soulignant l'implication des édiles, et ce qui n'est d'ailleurs pas contesté par les requérants de première instance. Dans ces conditions, l'absence de formalisation d'un avis du maire, pour regrettable qu'elle soit, n'était pas davantage de nature à exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou à priver les intéressés d'une garantie.

11. Il résulte de ce qui précède que c'est à tort que le tribunal administratif de Toulouse a retenu, pour annuler le permis de construire, les insuffisances précitées dans la composition du dossier d'enquête comme de nature à entacher d'irrégularité la procédure. Il appartient à la cour, saisie par l'effet dévolutif de l'appel, de se prononcer sur les autres moyens présentés par Mme Héraud et les autres requérants reconnus recevables par le tribunal, dont l'intérêt à agir n'est plus contesté en appel, ceux des requérants que le tribunal a considéré comme dépourvus d'intérêt à agir n'ayant par ailleurs pas contesté l'irrecevabilité opposée à leur demande.

En ce qui concerne les autres irrégularités de l'enquête :

12. L'avis du parc naturel régional des grands Causses en date du 13 juillet 2007 n'a pas été joint au dossier de l'enquête, le commissaire enquêteur se bornant à se référer à un précédent avis de 2005 qui n'aurait pas fait état d'opposition particulière. Cependant, il ressort de la lettre du 31 août 2005, produite au dossier de première instance, du parc naturel régional des grands Causses au bureau d'études ENERPOLE chargé de préparer l'étude d'impact, que le Parc avait réservé sa position dans l'attente des résultats d'une étude globale sur l'impact cumulé de divers projets. Or l'avis donné ultérieurement le 13 juillet 2007, s'il est modéré sur l'atteinte au paysage, s'interroge toutefois sur les impacts cumulés des projets éoliens dans le secteur et s'il indique que le projet en lui-même ne pose pas de problème particulier, il soulève le risque d'une pollution de la ressource en eau et conclut sur le souhait d'étudier l'impact du projet sur les eaux souterraines et d'attendre la réflexion engagée par les communautés de communes « Larzac templier Causses et Vallées » et Saint-Affricain pour le positionnement de zones de développement éolien sur leur territoire, « ce qui permettrait de donner un avis plus cohérent, en matière de paysage et d'avifaune, sur ce permis de construire ». L'absence d'un tel document est alors de nature à avoir pu exercer une influence sur la sincérité de l'enquête et par suite sur le sens de la décision. Elle entache donc la procédure d'irrégularité.

En ce qui concerne la maîtrise foncière des terrains :

13. Lorsque l'autorité saisie d'une demande de permis de construire vient à disposer au moment où elle statue, sans avoir à procéder à une instruction lui permettant de les recueillir, d'informations de nature à établir son caractère frauduleux ou faisant apparaître, sans que cela puisse donner lieu à une contestation sérieuse, que le pétitionnaire ne dispose, contrairement à ce qu'implique l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme, d'aucun droit à la déposer, il lui revient de s'opposer à la déclaration ou de refuser la demande de permis pour ce motif.

14. Le projet comportait deux lignes de respectivement huit et sept éoliennes, la seconde ayant réservé en son milieu un espace pour insérer le cas échéant un autre projet éolien, et sa partie Nord ayant été supprimée par la prescription du préfet visant les éoliennes 5, 6 et 7. Une partie des machines de la première ligne (éoliennes 2 à 9) est située sur des biens d'une section de commune dont sont notamment ayants droits M. Gérard Héraud, M. Francis Caramel, M. Christophe Miglierina, M. Pierre Pons et M. Christophe Pezier, requérants devant le tribunal. Ces biens sont loués à trois exploitants agricoles, dont M. Caramel.

15. Aux termes de l'article L. 2411-16 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction applicable : « *Dans le cas où, en application du deuxième alinéa de l'article L. 2411-3 et de l'article L. 2411-5, la commission syndicale n'est pas constituée, le changement d'usage ou la vente de tout ou partie des biens de la section est décidé par le conseil municipal statuant à la majorité absolue des suffrages exprimés, après accord de la majorité des électeurs de la section convoqués par le représentant de l'Etat dans le département.* »

16. Il est constant qu'aucune commission syndicale n'a été constituée en l'espèce et que si le conseil municipal avait demandé le 18 septembre 2006 au préfet de prononcer, en application de l'article L.2411-12-1 du code général des collectivités territoriales, le transfert des biens de la section de commune des habitants du village de Saint-Félix à la commune de Saint-Félix-de-Sorgues, un tel transfert n'a pas fait l'objet d'un arrêté préfectoral, le préfet étant en outre informé au moins par une lettre du 28 janvier 2008 de MM. Francis Caramel, Alain Vialettes et Gérard Héraud de l'opposition de certains habitants, qui lui demandaient de ne pas prendre cet arrêté. Il est également constant que le préfet n'a pas convoqué les électeurs de la section pour se prononcer sur le changement d'usage des biens en cause. Le préfet, qui était ainsi incontestablement informé de cette difficulté, ne pouvait sérieusement se borner à faire valoir devant le tribunal que le commissaire-enquêteur a estimé que « la maîtrise foncière était assurée ». Dans ces conditions, Mme Héraud et autres sont fondés à soutenir que le conseil municipal n'était pas compétent pour autoriser le 7 juin 2007, en se bornant à indiquer que le transfert de ces biens à la commune était « en cours », la société Les Eoliennes de Saint-Félix-de-Sorgues à construire sur les biens sectionnaux.

En ce qui concerne l'étude d'impact :

17. Les demandeurs soutiennent que les développements de l'étude d'impact sur l'avifaune et les chiroptères sont insuffisants.

18. Aux termes de l'article R. 122-3 du code de l'environnement dans sa rédaction alors en vigueur : « *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 : (...) 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, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes ». 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.

19. La direction régionale de l'environnement a rappelé dans son avis défavorable, au demeurant non versé au dossier d'enquête, que « Le site d'implantation se situe dans un secteur à très forte sensibilité pour les chiroptères. Une vingtaine d'espèces sont connues dans la région, dont presque la moitié d'intérêt communautaire. Plusieurs sites Natura 2000 de cette région ont été classés, au moins en partie, sur leur intérêt chiroptérologique. De nombreuses colonies, dont plusieurs d'importance départementale ou régionale, sont connues dans les environs, certaines à proximité immédiate du site. La grotte du Boundoulaou, en particulier, accueille de forts effectifs de Minioptères de Schreibers et de Grand/Petit murins. En conséquence, la présence de ces différentes colonies entraîne une fréquentation importante du secteur de St-Félix-de-Sorgues pour la prospection alimentaire, le transit et probablement la migration » et a conclu que « Le volet chiroptères de l'étude d'impact est insuffisant au regard des enjeux connus sur le secteur. L'inventaire est basé sur trois nuits de prospection, dont une seule en période de migration, ce qui est trop faible pour pouvoir appréhender de manière fiable les enjeux du parc. Il aurait également été souhaitable de fournir l'étude complète en annexe. » Il n'est pas contesté que le projet se situe en zone rouge d'enjeux forts à exceptionnels sur la carte des contraintes avifaune et chiroptères du document de référence « réflexion cadre pour un développement de l'énergie éolienne en Aveyron ». Or il ressort de l'étude d'impact qu'après des développements généraux sur les risques pour les chiroptères induits par l'installation et le fonctionnement d'éoliennes, elle se borne à indiquer dans un tableau les huit espèces les plus repérées sur le site, à reconnaître que « plusieurs gîtes » sont présents sur le secteur élargi (reliefs des Causses) « ce qui entraîne la possibilité de nombreux mouvements au moment des migrations et/ou pour la chasse », sans préciser les distances de ces gîtes, et à relever que le plateau est « soumis à un régime de vent qui peut être limitant pour beaucoup de chiroptères, au contraire des pentes en contrebas qui sont plus abritées » pour conclure que l'impact potentiel est « difficile à apprécier mais devrait rester acceptable ». Dans ces conditions, Mme Héraud et autres sont fondés à soutenir que l'étude d'impact ne permettait pas d'apprécier les enjeux du projet pour les chiroptères.

20. Pour l'application de l'article L.600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun des autres moyens n'est de nature justifier l'annulation du permis de construire accordé le 4 octobre 2010 par le préfet de l'Aveyron à la société Les Eoliennes de Saint-Félix-de-Sorgues.

Sur les conclusions dirigées contre les décisions implicites du préfet de l'Aveyron :

21. Aux termes de l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors applicable : « *Tous les exemplaires de la demande et du dossier de permis de construire sont adressés, par pli recommandé avec demande d'avis de réception postal, au maire de la commune dans laquelle la construction est envisagée, ou déposés contre décharge à la mairie (...)* ». Aux termes de l'article R. 421-12 du même code : « *Si le dossier est complet, l'autorité compétente pour statuer fait connaître au demandeur, dans les quinze jours de la réception de la demande en*

mairie, par une lettre de notification adressée par pli recommandé avec demande d'avis de réception postal, le numéro d'enregistrement de ladite demande et la date avant laquelle, compte tenu des délais réglementaires d'instruction, la décision devra lui être notifiée. Le délai d'instruction part de la date de la décharge ou de l'avis de réception postal prévus à l'article R. 421-9. / [...] ». Aux termes de l'article R. 421-13 : « *Si le dossier est incomplet, l'autorité compétente pour statuer, dans les quinze jours de la réception de la demande, invite, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal, le demandeur à fournir les pièces complémentaires dans les conditions prévues à l'article R. 421-9. Lorsque ces pièces ont été produites, il est fait application de l'article R. 421-12. Le délai d'instruction part de la réception des pièces complétant le dossier. [...]* ». L'article R. 421-15 précise : « *Le service chargé de l'instruction de la demande procède, au nom de l'autorité compétente pour statuer, à cette instruction et recueille auprès des personnes publiques, services ou commissions intéressés par le projet, les accords, avis ou décisions prévus par les lois ou règlements en vigueur. [...]* Sous réserve des dispositions particulières à la consultation des autorités appelées à émettre un avis ou à donner un accord en application des articles R. 421-38-2 et suivants, tous services, autorités ou commissions qui n'ont pas fait connaître leur réponse motivée dans le délai d'un mois à dater de la réception de la demande d'avis, sont réputés avoir émis un avis favorable. [...] ».

L'article R. 421-18 du même code prévoit que : « [...] *Le délai d'instruction est porté à cinq mois lorsque le projet est soumis à enquête publique [...]* ». Enfin, l'article R. 421-19 du même code précise : « *Le constructeur ne peut bénéficier d'un permis de construire tacite dans les cas ci-après énumérés : [...] g) Lorsque la construction fait partie des catégories d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux soumis à enquête publique en application des articles R. 123-1 à R. 123-33 du code de l'environnement. »*

22. Il est constant que le préfet de l'Aveyron n'a pris aucune décision dans le délai d'instruction de cinq mois courant de la réception le 28 juin 2007 du dossier de demande de permis de construire le parc éolien en litige, qui ne relevait pas alors de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. S'il a fait connaître à plusieurs reprises à la société pétitionnaire que son dossier restait en cours d'instruction, notamment par des lettres du 28 janvier 2008 indiquant qu'il fallait réunir tous les avis avant de lancer l'enquête et du 22 août 2008 rappelant être en attente de l'avis de la DRIRE, lequel ne pouvait pourtant être regardé comme un élément manquant du dossier du pétitionnaire, et par l'arrêté du 30 octobre 2008 prescrivant l'enquête, cette circonstance ne pouvait faire obstacle, en l'absence de dispositions alors applicables permettant de proroger le délai d'instruction jusqu'à l'issue de l'enquête, à la naissance d'une décision implicite de rejet.

23. Il résulte de ce qui a été dit précédemment, notamment au point 16, que la société Les éoliennes de Saint-Félix-de-Sorgues, qui ne pouvait légalement obtenir le permis de construire alors que le préfet avait connaissance de l'absence de maîtrise régulière des terrains nécessaires, n'est en tout état de cause pas fondée à se plaindre que par des décisions implicites, le préfet de l'Aveyron aurait d'abord rejeté sa demande de permis de construire.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

24. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des intimés la somme que la société Les Eoliennes de Saint-Félix-de-Sorgues demande au titre de leur application. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de

mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par Mme Héraud et les autres requérants reconnus recevables par le tribunal.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de la société Les Eoliennes de Saint-Félix-de-Sorgues et le recours du ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité sont rejetés.

Article 2 : L'Etat versera à Mme Rosamund Héraud, M. Gérard Héraud, M. Alexandre Vialettes, M. Francis Caramel, M. André Urbain Baldy, M. Bernard Baldy, Mme Patricia Criado, Mme Evelyne Barascud, Mme Martine Calvet, Mme Marlène Legal, M. Michel Toulouse, Mme Jeanine Barascud, M. Maurice Delpon, M. Christian Durand, M. Pierre Pons, Mme Géraldine François, M. Bruno Gonzalez, M. Christophe Pezier, M. Christophe Miglierina, M. Pascal Pons, M. Pierre Pons, Mme Marie-Thérèse Foulquier, M. Aimé Desplas, Mme Christine Lamarque, Mme Sabine Cadenet, M. Lionel Baldy, M. Dominique Moutarlier, Mme Raymonde Barascud, M. Yves Grégoire, Mme Anne-Claude Foulquier, M. David Portes, Mme Nicole Antoine, M. Bruno Chartier, M. Jean-Baptiste Ruelle, Mme Christine Huon, et Mme Marie-Catherine Jacob une somme globale de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié au ministre du logement et de l'habitat durable, à la société Les Eoliennes de Saint-Félix-de-Sorgues et à Mme Rosamund Héraud, M. Gérard Héraud, M. Alexandre Vialettes, M. Francis Caramel, M. André Urbain Baldy, M. Bernard Baldy, Mme Patricia Criado, Mme Evelyne Barascud, Mme Martine Calvet, Mme Marlène Legal, M. Michel Toulouse, Mme Jeanine Barascud, M. Maurice Delpon, M. Christian Durand, M. Pierre Pons, Christophe Pezier, M. Christophe Miglierina, M. Pascal Pons, Mme Marie-Thérèse Foulquier, M. Aimé Desplas, Mme Christine Lamarque, Mme Sabine Cadenet, M. Lionel Baldy, M. Dominique Moutarlier, Mme Raymonde Barascud, M. Yves Grégoire, Mme Anne-Claude Foulquier, M. David Portes, M. Jérôme Thibault-Laurent, Mme Joëlle Thibault-Laurent, Mme Nicole Thibault-Laurent, Mme Nicole Antoine, M. Bruno Chartier, M. Jean-Baptiste Ruelle, Mme Christine Huon, Mme Marie-Catherine Jacob, M. Nicolas Blanquet, Mme Marie de la Grandière et Mme Nicole Chaudesaygues. Copie en sera adressée au préfet de l'Aveyron et à Mme Sylvie Keller, Mme Géraldine François, M. Bruno Gonzalez, Mme Solange Moulis, M. Henri Vallat.

Délibéré après l'audience du 1^{er} septembre 2016 à laquelle siégeaient :

Mme Catherine Girault, président,
M. Jean-Claude Pauziès, président-assesseur,
Mme Cécile Cabanne, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 29 septembre 2016.

Le président-assesseur,

Le président-rapporteur,

Jean-Claude PAUZIÈS

Catherine GIRAULT

Le greffier,

Delphine CÉRON

La République mande et ordonne à la ministre du logement et de l'habitat durable en ce qui la concerne, et 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 du présent arrêt.