

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 0803321

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION AVENIR NATURE et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Samson-Dye
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Lyon

Mme Vigier-Carrière
Rapporteur public

(2^{ème} chambre)

Audience du 1^{er} septembre 2011

Lecture du 15 septembre 2011

29-035

C- AB

Vu la requête, enregistrée le 14 mai 2008, sous le n° 0803321, présentée pour l'ASSOCIATION AVENIR NATURE, dont le siège est Le Sapt par le Plagnal à Saint Etienne de Lugdarès (07590), représentée par son président en exercice, Mme Joëlle BESSEDE, demeurant 264, rue des Mas à Condognan (30900), M. et Mme Claude BLANC, demeurant Les Combelles à Cellier du Luc (07590), M. André BRUN, demeurant Le Sapt Le Plagnal à Saint Etienne de Lugdarès (07590), M. Robert CAYRON, demeurant 59-61, avenue Jules Guesde à Vénissieux (69200), Mme Anne-Marie CESARI, demeurant 19, rue Terral à Montpellier (34000), M. Mauro DAL CERRO, demeurant 11, Chemin de Brissac à Rousson (30340), M. et Mme DUMOLLARD, demeurant Le Mas du Taillet à Lanarce (07660), M. EDE et Mme FAVREAU, demeurant Le Brouzet à Le Plagnal (07590), M. Marc GARCIA, demeurant 264, rue des Mas à Condognan (30900), Mme Anne MARIAGE, demeurant Mas du Pommier à Cellier Du Luc (07590), M. et Mme Philippe RENARD, demeurant La Vilatelle à Cellier Du Luc (07590), par Me Maillot, avocat ;

L'ASSOCIATION AVENIR NATURE et autres demandent au tribunal :

- d'annuler l'arrêté n° ARR-2007-338-20 en date du 4 décembre 2007 par lequel le préfet de l'Ardèche a créé la zone de développement de l'éolien de la montagne ardéchoise sur les communes de Lespéron, Lavillatte, Issanlas, Lanarce, Le Plagnal, Cellier le Luc et Saint Etienne de Lugdarès ;

- de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Les requérants font valoir qu'ils disposent d'un intérêt à agir suffisant ; ils soutiennent que la procédure de création est irrégulière, dès lors qu'il n'est pas établi que les communes intéressées auraient donné l'accord requis par l'article 10-1 de la loi du 10 février 2000 ; que le dossier de demande est insuffisant ; que le périmètre retenu est entaché d'erreur manifeste d'appréciation, d'une part à raison de la sensibilité du milieu, dès lors qu'il comprend des tourbières, des sites Natura 2000 et des ZNIEFF, et d'autre part, car il va favoriser le mitage, puisqu'il comporte trois zones distinctes non adjacentes ; que l'arrêté est insuffisamment motivé.

Vu le mémoire en défense, enregistré le 13 août 2008, présenté par le préfet de l'Ardèche, qui conclut au rejet de la requête ;

Le préfet fait valoir que la requête est irrecevable, à défaut d'intérêt à agir suffisant, certains des requérants n'ayant pas leur résidence principale en Ardèche ; que l'accord des conseils des communautés de communes valait accord des communes membres et qu'aucune des communes consultées n'a exprimé son désaccord ; que le dossier de demande de création est suffisant ; que le périmètre n'est entaché d'aucune erreur manifeste d'appréciation ; que l'arrêté est suffisamment motivé.

Vu le mémoire, enregistré le 22 septembre 2009, par lequel l'ASSOCIATION AVENIR NATURE et autres concluent aux mêmes fins que la requête, par les mêmes moyens ;

Ils font valoir que la commune de Luc ne peut être regardée comme ayant donné un avis favorable ; que le dossier de demande est insuffisant car il ne mentionne pas certains monuments, une ZNIEFF et omet de mentionner les projets et les parcs éoliens à proximité ; au titre de l'erreur manifeste d'appréciation, que les services consultés ont souligné les risques d'impact en terme de covisibilité, que des demandes ont été formulées en vue de réduire les périmètres proposés, que les conditions de raccordement électrique ne sont pas satisfaisantes, qu'il y a contradiction entre le choix d'une implantation en zone de montagne et l'affirmation dans le dossier qu'une zone de plateau est plus favorable à l'implantation.

Vu le mémoire, enregistré le 3 mai 2010, par lequel l'ASSOCIATION AVENIR NATURE et autres concluent aux mêmes fins que précédemment, par les mêmes moyens.

Les requérants font valoir en outre qu'à la date de demande de création de la ZDE, les communautés de communes n'avaient pas compétence pour présenter cette demande.

Vu le mémoire en intervention, enregistré le 28 mai 2010, présenté pour M. Thierry Thuilliers, M. Henri Giroud, Mme Laurence Pigeon, M. Jean-Pierre Fracchia, Mlle Claudine Cywie par Me De Bodinat, avocat, et concluant à l'annulation de l'arrêté susmentionné du préfet de l'Ardèche en date du 4 décembre 2007 et à ce que soit mise à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Les intervenants font valoir qu'ils disposent d'un intérêt à agir, que les communautés de communes n'avaient pas compétence pour proposer la création de la zone de développement éolien ; que l'arrêté attaqué ne vise pas les délibérations des communes concernées qui devaient donner leur accord ; que les critères de l'article 10-1 de la loi du 10 février 2000 ne sont pas respectés, eu égard à la sensibilité paysagère et patrimoniale des lieux et de l'absence de prise en compte des covisibilités et des projets situés dans des départements limitrophes.

Vu l'ordonnance en date du 17 janvier 2011 fixant la clôture d'instruction au 18 mars 2011, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 14 mars 2011, par lequel le préfet de l'Ardèche conclut aux mêmes fins que précédemment et demande en outre le rejet de l'intervention ;

Le préfet fait valoir en outre qu'à la date de création de la zone, la communauté de communes entre Loire et Allier avait régularisé sa compétence et qu'il ne peut être excipé de l'illégalité de la délibération du 21 janvier 2006 ; que les délibérations des communes concernées n'ont pas à être visées ; que le sens de l'avis de la commune de Luc, commune limitrophe, qui a été regardé comme défavorable, est sans influence sur la régularité de la procédure ; que les avis exprimés ont été pris en compte, que les conditions de raccordement électrique sont conformes ; que l'arrêté portant création de ZDE n'a pas à être motivé.

Vu l'ordonnance en date du 18 mars 2011 rouvrant l'instruction jusqu'au 18 avril 2011, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire en intervention, enregistré le 17 mars 2011, présenté pour la société EDF en France, représentée par son représentant légal, par Me Elfassi, avocat, qui conclut au rejet de la requête et à ce que chacun des requérants soit condamné à lui verser une somme de 1 000 euros au titre des frais non compris dans les dépens ;

La société intervenante fait valoir que la requête est irrecevable pour défaut d'intérêt à agir ; que le défaut de visa de l'accord des communes et des statuts des communautés de communes est sans incidence sur la légalité de l'arrêté litigieux ; que l'ensemble des communes a donné un avis favorable, explicitement ou implicitement ; que la commune de Luc a donné un avis favorable sous réserve et qu'en toute hypothèse le préfet n'est pas lié par l'avis des communes limitrophes ; que les deux EPCI étaient compétents pour déposer leur demande, dès leur création en 2005, et qu'à supposer qu'un vice existât, il a été régularisé avant l'édition de l'arrêté litigieux ; que cette décision n'avait pas à être motivée ; que le dossier de création est suffisant ; que le projet n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation, les avis émis et la spécificité des milieux naturels ayant été pris en compte, les conditions de raccordement étant satisfaisantes et le projet étant implanté sur un plateau.

Vu le mémoire, enregistré le 4 avril 2011, par lequel l'ASSOCIATION AVENIR NATURE et autres concluent aux mêmes fins que précédemment, par les mêmes moyens ;

Les requérants soutiennent en outre qu'il n'est pas établi que les convocations pour la réunion du conseil de la communauté de communes Entre Loire et Allier du 21 janvier 2006 ont été adressées au domicile des élus dans le délai légal ; que la demande présentée par EDF au titre des frais non compris dans les dépens est irrecevable, s'agissant d'une intervention volontaire.

Vu le mémoire, enregistré le 13 avril 2011, par lequel M. Thuilliers et autres concluent aux mêmes fins que précédemment ;

Les intervenants font valoir que la circulaire du 19 juin 2006 impose que l'arrêté vise l'avis des communes concernées et que l'avis devait être recueilli conformément à l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales.

Vu le mémoire, enregistré le 15 avril 2011, par lequel la société EDF en France conclut au rejet de la requête ;

La société intervenante conclut que le moyen tiré de l'irrégularité de la convocation du conseil communautaire n'est assorti d'aucun commencement de preuve et manque en fait.

Vu le mémoire en intervention, enregistré le 18 avril 2011, présenté par la communauté de communes Cévennes et Montagnes Ardéchoises, représentée par son président, qui conclut au rejet de la requête ;

La communauté de communes Cévennes et Montagnes Ardéchoises fait valoir que les zones de développement éolien figuraient dans ses statuts en vigueur au jour du dépôt de la demande.

Vu l'ordonnance en date du 19 avril 2011 rouvrant l'instruction jusqu'au 19 mai 2011, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 20 mai 2011, par lequel le préfet de l'Ardèche conclut aux mêmes fins que précédemment, par les mêmes moyens ;

Vu l'ordonnance en date du 14 juin 2011 rouvrant l'instruction jusqu'au 15 juillet 2011, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 22 août 2011, présenté par Mme Anne MARIAGE, non communiqué ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 7 septembre 2011, présentée pour la société EDF en France, non communiquée ;

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité ;

Vu le code de justice administrative ;

Vu l'arrêté du 18 mars 2009 du vice-président du Conseil d'Etat fixant la liste des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel autorisés à appliquer, à titre expérimental, les dispositions de l'article 2 du décret n° 2009-14 du 7 janvier 2009 ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 1^{er} septembre 2011 :

- le rapport de Mme Samson-Dye, premier conseiller ;
- les conclusions de Mme Vigier-Carrière, rapporteur public ;
- et les observations de Me Ruiz, substituant Me Maillot, avocat des requérants, de M. Richard, représentant le préfet de l'Ardèche, et de Me Elfassi, avocat de la société EDF en France ;

Sur les interventions :

Considérant, d'une part, qu'il n'est pas contesté que M. Thuilliers, M. Giroud, Mme Pigeon, M. Fracchia, Mlle Cywie résident dans des communes dont une partie du territoire est incluse dans la zone de développement de l'éolien créée par l'arrêté attaqué ; qu'ils ont, par suite, intérêt à l'annulation de la décision litigieuse ; qu'ainsi leur intervention en requête est recevable ;

Considérant, d'autre part, que la société EDF en France et la communauté de communes Cévennes et Montagnes ardéchoises ont intérêt au maintien de l'arrêté contesté ; que, dès lors, leurs interventions en défense respectives sont recevables ;

Sur les fins de non-recevoir opposées par le préfet de l'Ardèche et la société EDF en France :

Considérant qu'aux termes de l'article 10 de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité : *"Sous réserve de la nécessité de préserver le bon fonctionnement des réseaux, Electricité de France et, dans le cadre de leur objet légal et dès lors que les installations de production sont raccordées aux réseaux publics de distribution qu'ils exploitent, les distributeurs non nationalisés mentionnés à l'article 23 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 précitée sont tenus de conclure, si les producteurs intéressés en font la demande, un contrat pour l'achat de l'électricité produite sur le territoire national par : (...) 3° Les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent qui sont implantées dans le périmètre d'une zone de développement de l'éolien, définie selon les modalités fixées à l'article 10-1 ; (...)"* ; qu'aux termes de l'article 10-1 de la même loi, dans sa rédaction alors en vigueur : *"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."* ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'un arrêté portant création d'une zone de développement de l'éolien a pour objet la définition d'un périmètre privilégié par les autorités publiques pour l'implantation des éoliennes ; qu'il repose sur une appréciation comparative et globale, à l'échelle d'un vaste territoire, des regroupements qu'il convient de favoriser dans le

but notamment de respecter les paysages et les sites remarquables et protégés ; que M. et Mme BLANC, M. BRUN, M. CAYRON, Mme CESARI, M. DAL CERRO, M. et Mme DUMOLLARD, M. EDE et Mme FAVREAU, Mme MARIAGE et M. et Mme RENARD, établissent résider ou être propriétaires d'un bien immobilier à Le Plagnal, Cellier du Luc, et Lanarce ; que le périmètre de la zone de développement de l'éolien créée par l'arrêté qu'ils contestent comprend une partie du territoire desdites communes ; que, dès lors, ils justifient d'un intérêt suffisant pour agir contre l'arrêté litigieux ; que, par ailleurs, il ressort des statuts de l'ASSOCIATION AVENIR NATURE qu'elle a pour objet de préserver l'environnement de la zone géographique située sur le canton de Saint Etienne de Lugdarès et la montagne ardéchoise ; que, dans ces conditions, les fins de non-recevoir tirées du défaut d'intérêt à agir des requérants susmentionnés doivent être écartées ;

Considérant qu'en revanche, il n'est pas justifié de l'intérêt à agir de Mme BESSEDE et de M. GARCIA ; que, par suite, la requête est irrecevable en tant qu'elle est présentée par ces requérants ;

Sur la légalité de l'arrêté attaqué :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ;

Considérant qu'il résulte des termes mêmes des dispositions précitées de l'article 10-1 de la loi du 10 février 2000 que lorsqu'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre proposent la création d'une zone de développement de l'éolien, les communes membres de ces établissements doivent donner leur accord à l'inclusion de tout ou partie de leur territoire dans le périmètre de la zone proposée avant que le préfet décide, le cas échéant, d'autoriser la création d'une telle zone ; que, par suite, le préfet de l'Ardèche et la société EDF en France ne peuvent utilement faire valoir que les demandes de création de la zone de développement de l'éolien présentées par les communautés de communes Entre Loire et Allier et Cévennes et Montagnes ardéchoises vaudraient accord des communes membres ;

Considérant que, si le préfet de l'Ardèche produit les délibérations des conseils municipaux des communes de Lanarce et Lesperon, il n'établit pas que les autres communes dont le territoire se situe dans la zone de développement de l'éolien litigieuse ont été saisies ou ont exprimé leur accord ; que, si la société intervenante produit un courrier de demande d'avis préparé par la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, elle n'établit pas que ce courrier aurait effectivement été adressé aux destinataires mentionnés, dont la liste est par ailleurs incomplète, en tant qu'elle omet les communes de Saint Etienne de Lugdarès et d'Issanlas ; que, par ailleurs, il ne ressort pas davantage des pièces du dossier que l'ensemble des communes limitrophes auraient été consultées ; que, par suite, les requérants sont fondés à soutenir que l'arrêté créant la zone de développement éolien est entaché de vice de procédure ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les requérants sont fondés à demander l'annulation de l'arrêté du préfet de l'Ardèche en date du 4 décembre 2007 portant création de la zone de développement de l'éolien de la montagne ardéchoise ; qu'au regard des vices de procédure susmentionnés, il y a lieu d'en prononcer l'annulation totale ; qu'en absence de démonstration argumentée et étayée sur les conséquences concrètes de l'annulation de l'arrêté litigieux, il n'y a pas lieu de différer dans le temps les effets de cette annulation ;

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

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des requérants, qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la société EDF en France demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'Etat une somme globale de 1 000 euros au titre des frais exposés par l'ASSOCIATION AVENIR NATURE, M. et Mme BLANC, M. BRUN, M. CAYRON, Mme CESARI, à M. DAL CERRO, M. et Mme DUMOLLARD, M. EDE et Mme FAVREAU, Mme MARIAGE, M. et Mme RENARD et non compris dans les dépens ; que, par ailleurs, M. THUILLIERS et autres, intervenants en requête, ne sont pas partie à la présente instance, les dispositions susmentionnées font obstacle à la condamnation de l'Etat à leur verser la somme qu'ils demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Les interventions respectives de M. THUILLIERS et autres, de la société EDF en France et de la communauté de communes Cévennes et Montagnes ardéchoises sont admises.

Article 2 : La requête est rejetée en tant qu'elle est présentée par Mme Joëlle BESSEDE et M. Marc GARCIA.

Article 3 : L'arrêté n° ARR-2007-338-20 en date du 4 décembre 2007 par lequel le préfet de l'Ardèche a créé la zone de développement de l'éolien de la montagne ardéchoise est annulé.

Article 4 : L'Etat versera globalement une somme de **1 000 euros (mille euros)** au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative à l'ASSOCIATION AVENIR NATURE, à M. et Mme Claude BLANC, à M. André BRUN, à M. Robert CAYRON, à Mme Anne-Marie CESARI, à M. Mauro DAL CERRO, à M. et Mme DUMOLLARD, à M. EDE et Mme FAVREAU, à Mme Anne MARIAGE, à M. et Mme Philippe RENARD.

Article 5 : Les conclusions de la société EDF en France et de M. Thierry Thuilliers, M. Henri Giroud, Mme Laurence Pigeon, M. Jean-Pierre Fracchia, Mlle Claudine Cywie présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à l'ASSOCIATION AVENIR NATURE, à Mme Joëlle BESSEDE, à M. et Mme Claude BLANC, à M. André BRUN, à M. Robert CAYRON, à Mme Anne-Marie CESARI, à M. Mauro DAL CERRO, à M. et Mme DUMOLLARD, à M. EDE, à M. Marc GARCIA, à Mme Anne MARIAGE, à M. et Mme Philippe RENARD, à Mme FAVREAU, à M. Thierry Thuilliers, à M. Henri Giroud, à Mme Laurence Pigeon, à M. Jean-Pierre Fracchia, à Mlle Claudine Cywie, au préfet de l'Ardèche, à la communauté de communes Cévennes et montagnes ardéchoises, à la communauté de communes entre Loire et Allier et à la société EDF en France.

Délibéré après l'audience du 1^{er} septembre 2011, à laquelle siégeaient :

M. Tallec, président,
Mme Samson-Dye, premier conseiller,
M. Thulard, conseiller,

Lu en audience publique le quinze septembre deux mille onze.

Le rapporteur,

Le président,

A. Samson-Dye

J-Y. Tallec

La greffière,

M. Abreu

La République mande et ordonne au ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, en ce qui le 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 de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Un greffier,

