

N° 18NC01276

SOCIETE BAALON ENERGIES

M. Meslay
Président

M. Laubriat
Rapporteur

M. Favret
Rapporteur public

Audience du 25 octobre 2018
Lecture du 22 novembre 2018

44-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nancy

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société Baâlon Energies a demandé au tribunal administratif de Nancy d'annuler l'arrêté du 17 juin 2016 par lequel le préfet de la Meuse a refusé de l'autoriser à exploiter un parc de sept éoliennes sur le territoire de la commune de Baâlon.

Par un jugement n° 1603083 du 20 février 2018, le tribunal administratif de Nancy a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 20 avril 2018, complétée par un mémoire enregistré le 7 septembre 2018, la société Baâlon Energies, représentée par Me Bonneau, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Nancy du 20 février 2018 ;

2°) d'annuler l'arrêté du préfet de la Meuse du 17 juin 2016 ;

3°) de lui délivrer un arrêté l'autorisant à exploiter les éoliennes E5, E6 et E7 ainsi que le poste de livraison ;

4°) subsidiairement, d'enjoindre au préfet de la Meuse de lui délivrer l'autorisation sollicitée dans un délai de deux mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir et sous astreinte de 2 000 euros par jour de retard ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société Baâlon Energies soutient que :

- le jugement est entaché d'une insuffisance de motivation ;
- le tribunal a commis une erreur de droit en considérant que le vice de procédure tenant à l'insuffisance de justification de ses capacités financières était de nature à justifier le refus d'autorisation d'exploiter qui lui a été opposée par le préfet ;
- les nouvelles règles relatives aux capacités techniques et financières issues de l'ordonnance du 26 janvier 2017 sont applicables aux contentieux en cours par application de l'article 15 de cette ordonnance ;
- le dossier de demande d'autorisation, qui comportait des indications précises sur les modalités prévues pour constituer les capacités techniques et financières requises, était complet ;
- en tout état de cause, le caractère incomplet du dossier n'a pu avoir pour effet de nuire à l'information complète du public ;
- le préfet a commis une erreur d'appréciation en refusant de délivrer l'autorisation d'exploiter au motif que le projet, d'une part, porterait atteinte aux enjeux paysagers et patrimoniaux, d'autre part, constituerait un risque pour la santé publique.

La requête a été communiquée au ministre de la transition écologique et solidaire, qui n'a pas présenté de mémoire en défense.

Par ordonnance du 26 juillet 2018, la clôture d'instruction a été fixée au 10 septembre 2018.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- 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 M. Laubriat, premier conseiller,
- les conclusions de M. Favret, rapporteur public,
- et les observations de Me Descubes, pour la société Baâlon Energies.

Une note en délibéré présentée par la société Baâlon Energies a été enregistrée le 25 octobre 2018.

Considérant ce qui suit :

1. En décembre 2013, la société Baâlon Energies a déposé des dossiers de demande de permis de construire et d'autorisation au titre de la législation relative aux installations classées pour l'implantation de sept éoliennes sur le territoire de la commune de Baâlon dans le département de la Meuse. Par un arrêté du 17 juin 2016, le préfet de la Meuse a opposé un refus à la demande d'autorisation d'exploiter présentée par la société Baâlon Energies. La société Baâlon Energies fait appel du jugement du 20 février 2018 par lequel le tribunal administratif de Nancy a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cet arrêté.

Sur le bien fondé de l'arrêté du 17 juin 2016 :

2. Pour refuser à la société Baâlon Energies l'autorisation d'exploiter qu'elle avait sollicitée, le préfet de la Meuse s'est fondé sur deux motifs tirés de l'atteinte aux paysages et monuments et du risque de pollution du captage d'eau dit du « Bon Malade ». Le tribunal administratif, dans son jugement du 20 février 2018, a censuré ces deux motifs de refus. En revanche, il a fait droit à la demande de substitution de motifs présentée par le préfet tirée de ce que le dossier de demande était incomplet en l'absence de justification par la société Baâlon Energies de ses capacités financières, ce qui a, selon le tribunal, nui à la complète information du public.

En ce qui concerne le motif de refus tiré de l'absence de justification des capacités financières :

3. Les dispositions de l'ordonnance du 26 janvier 2017, codifiées aux articles L. 181-1 et suivants du code de l'environnement, instituent une autorisation environnementale dont l'objet est de permettre qu'une décision unique tienne lieu de plusieurs décisions auparavant distinctes dans les conditions qu'elles précisent.

4. L'article 15 de l'ordonnance du 26 janvier 2017 prévoit les conditions d'entrée en vigueur de ces dispositions : « *Les dispositions de la présente ordonnance entrent en vigueur le 1^{er} mars 2017, sous réserve des dispositions suivantes : / 1° Les autorisations délivrées au titre du chapitre IV du titre Ier du livre II ou du chapitre II du titre Ier du livre V du code de l'environnement dans leur rédaction antérieure à la présente ordonnance, ou au titre de l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 ou de l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014, avant le 1er mars 2017, sont considérées comme des autorisations environnementales relevant du chapitre unique du titre VIII du livre Ier de ce code, avec les autorisations, enregistrements, déclarations, absences d'opposition, approbations et agréments énumérés par le I de l'article L. 181-2 du même code que les projets ainsi autorisés ont le cas échéant nécessités ; les dispositions de ce chapitre leur sont dès lors applicables, notamment lorsque ces autorisations sont contrôlées, modifiées, abrogées, retirées, renouvelées, transférées, contestées ou lorsque le projet autorisé est définitivement arrêté et nécessite une remise en état ; / 2° Les demandes d'autorisation au titre du chapitre IV du titre Ier du livre II ou du chapitre II du titre Ier du livre V du code de l'environnement, ou de l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 ou de l'ordonnance*

n° 2014-619 du 12 juin 2014 régulièrement déposées avant le 1^{er} mars 2017 sont instruites et délivrées selon les dispositions législatives et réglementaires dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la présente ordonnance ; après leur délivrance, le régime prévu par le 1^o leur est applicable (...) ».

5. Il résulte de ces dispositions que, contrairement à ce que soutient la société Baïlon Energies, l'ordonnance du 26 janvier 2017 n'a ni pour objet, ni pour effet de modifier rétroactivement les dispositions régissant la procédure de délivrance des autorisations d'exploiter une autorisation classée délivrées au titre du chapitre IV du titre Ier du livre II ou du chapitre II du titre Ier du livre V du code de l'environnement dans leur rédaction antérieure à cette ordonnance.

6. En vertu de l'article L. 181-17 du code de l'environnement, issu de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 26 janvier 2017 et applicable depuis le 1^{er} mars 2017, l'autorisation environnementale est soumise, comme les autres autorisations mentionnées au 1^o de l'article 15 de cette même ordonnance, à un contentieux de pleine juridiction. Il appartient, dès lors, au juge du plein contentieux d'apprécier le respect des règles de procédure régissant la demande d'autorisation au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation et celui des règles de fond régissant l'installation au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date à laquelle il se prononce.

7. Si, en application du 1^o de l'article 15 de l'ordonnance du 26 janvier 2017, les autorisations d'exploiter délivrées au titre du chapitre IV du titre Ier du livre II ou du chapitre II du titre Ier du livre V du code de l'environnement dans leur rédaction antérieure à l'ordonnance du 26 janvier 2017 sont considérées, depuis le 1^{er} mars 2017, comme des autorisations environnementales, il résulte de ce qui a été dit aux points 5 et 6 qu'il revient au juge administratif, lorsqu'il est saisi d'une contestation contre une autorisation d'exploiter, d'en apprécier la légalité au regard des règles de procédure relatives aux autorisations uniques applicables à la date de sa délivrance.

8. Par ailleurs, lorsqu'il estime qu'une autorisation d'exploiter a été délivrée en méconnaissance des règles de procédure applicables à la date de sa délivrance, le juge peut, eu égard à son office de juge du plein contentieux, prendre en compte la circonstance, appréciée à la date à laquelle il statue, que de telles irrégularités ont été régularisées, sous réserve qu'elles n'aient pas eu pour effet de nuire à l'information complète de la population. En outre, si une telle régularisation n'est pas intervenue à la date à laquelle il statue, le juge peut, en application de l'article L. 181-18 du code de l'environnement, créé par l'article 1^{er} de l'ordonnance du 26 janvier 2017, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration d'un délai qu'il fixe afin de permettre à l'administration de régulariser l'illégalité par une autorisation modificative.

9. Aux termes de l'article L. 181-27 du code de l'environnement, issu de l'ordonnance du 26 janvier 2017 : « L'autorisation prend en compte les capacités techniques et financières que le pétitionnaire entend mettre en œuvre, à même de lui permettre de conduire son projet dans le respect des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 et d'être en mesure de satisfaire aux obligations de l'article L. 512-6-1 lors de la cessation d'activité ». L'article D. 181-15-2 du même code, issu du décret du 26 janvier 2017, dispose que : « Lorsque l'autorisation environnementale concerne un projet relevant du 2^o de l'article L. 181-1, le dossier de demande est complété dans les conditions suivantes. / I. – Le dossier est complété des pièces et éléments suivants : / (...) / 3^o Une description des capacités techniques et financières mentionnées à l'article L. 181-27 dont le pétitionnaire

dispose, ou, lorsque ces capacités ne sont pas constituées au dépôt de la demande d'autorisation, les modalités prévues pour les établir. Dans ce dernier cas, l'exploitant adresse au préfet les éléments justifiant la constitution effective des capacités techniques et financières au plus tard à la mise en service de l'installation (...) ». Ces dispositions modifient les règles de fond relatives aux capacités techniques et financières de l'exploitant d'une installation classée pour la protection de l'environnement antérieurement définies à l'article L. 512-1 du code de l'environnement.

10. Il résulte de ces dispositions qu'une autorisation d'exploiter une installation classée ne peut légalement être délivrée, sous le contrôle du juge du plein contentieux des installations classées, si les conditions qu'elles posent ne sont pas remplies. Lorsque le juge se prononce sur la légalité de l'autorisation avant la mise en service de l'installation, il lui appartient, si la méconnaissance de ces règles de fond est soulevée, de vérifier la pertinence des modalités selon lesquelles le pétitionnaire prévoit de disposer de capacités financières et techniques suffisantes pour assumer l'ensemble des exigences susceptibles de découler du fonctionnement, de la cessation éventuelle de l'exploitation et de la remise en état du site, au regard des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement, ainsi que les garanties de toute nature qu'il peut être appelé à constituer à cette fin en application des articles L. 516-1 et L. 516-2 du même code. Lorsque le juge se prononce après la mise en service de l'installation, il lui appartient de vérifier la réalité et le caractère suffisant des capacités financières et techniques du pétitionnaire ou, le cas échéant, de l'exploitant auquel il a transféré l'autorisation.

11. Il résulte de l'instruction que le dossier de demande d'autorisation d'exploiter présentée par la société Baâlon Energies mentionnait les modalités selon lesquelles cette société entendait se constituer les capacités financières nécessaires pour assumer l'ensemble des exigences susceptibles de découler du fonctionnement, de la cessation éventuelle de l'exploitation et de la remise en état du parc éolien. Par ailleurs, la société Baâlon Energies a produit avec son mémoire de première instance une lettre de la société Valorem, sa société mère, par laquelle cette dernière s'engageait à mettre à sa disposition les capacités techniques et financières nécessaires pour mener à bien le projet et, surtout, une lettre d'intention d'un établissement bancaire donnant son accord de principe pour un prêt de 15 700 000 euros sous réserve de l'obtention de l'ensemble des autorisations. Le dossier de demande d'autorisation mentionnant ainsi les modalités selon lesquelles la société Baâlon entendait se constituer les capacités financières et ces modalités étant pertinentes au regard de la nature et de l'importance du projet, la société Baâlon est fondée à soutenir que les règles de fond régissant le fonctionnement de l'installation sont, à la date à laquelle cette cour est appelée à statuer, respectées.

12. Il résulte également de l'instruction que la société Baâlon a organisé une nouvelle phase d'information du public qui s'est tenue du 25 septembre au 26 octobre 2018 à la mairie de Baâlon et qu'elle a déposé à cet effet sur un site internet dédié un dossier détaillant les modalités selon lesquelles elle entendait se constituer les capacités financières nécessaires à la réalisation du projet. Le vice de procédure résultant du caractère insuffisant de l'information du public a donc été régularisé.

13. Par suite, la société Baâlon Energies est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a confirmé le refus d'autorisation qui lui avait été opposé par le préfet au motif du défaut d'information complète du public.

En ce qui concerne les motifs de refus avancés initialement par le préfet :

S'agissant de l'atteinte aux paysages et monuments :

14. Pour refuser d'accorder à la société Baâlon Energies l'autorisation d'exploiter qu'elle sollicitait, le préfet s'était fondé sur l'enjeu patrimonial lié à la citadelle de Montmédy et à la basilique de Mont-devant-Sassey et à la perturbation de la vue depuis ces deux monuments.

15. Il résulte de l'instruction, notamment des extraits de l'étude d'impact produits par la requérante, que le parc éolien est situé dans la plaine de la Woëvre, dans un secteur constitué de parcelles agricoles ouvertes, de petits chemins de traverse et dépourvu de boisement remarquable. Le lieu même d'implantation des éoliennes ne présente ainsi aucun caractère particulier. Par ailleurs, s'il ressort des photomontages figurant au dossier que le projet sera visible à partir des remparts de la citadelle de Montmédy, située à 7 km du projet, cette circonstance, compte tenu de la largeur de l'horizon et du positionnement régulier des aérogénérateurs, n'est pas de nature à porter une atteinte excessive au paysage. De même, si la citadelle et le parc éolien, situé en contrebas de ce monument, seront simultanément visibles, l'impact du projet demeure mineur en raison notamment de la présence d'un massif boisé dont les arbres masquent la majeure partie des mâts. Enfin si le préfet souligne que le parc éolien sera visible notamment à partir du parvis et du cimetière ancien de l'abbatiale de Mont-devant-Sassey, son impact sur le paysage demeure toutefois modéré, compte tenu des perspectives panoramiques étendues. En outre, un autre parc éolien, avec lequel le parc litigieux forme un ensemble cohérent, est déjà visible dans le paysage.

16. Il résulte de ce qui précède qu'en refusant l'autorisation d'exploiter au motif de l'atteinte aux paysages et monuments, le préfet de la Meuse a commis une erreur d'appréciation.

S'agissant du risque de pollution du captage d'eau dit du « Bon Malade » :

17. Il est constant que le parc éolien se situe à l'intérieur des futurs périmètres de protection du captage d'eau de la source du « Bon malade », qui alimente la commune de Baâlon.

18. En appel, la société Baâlon Energies indique avoir accepté de réduire son projet de parc éolien en supprimant les quatre éoliennes E1 à E4 qui devaient être implantées au sein du périmètre de protection rapproché de la source du « Bon Malade ». Elle doit ainsi être regardée comme se désistant de sa demande tendant à l'annulation du refus qui lui a été opposé par le préfet s'agissant des éoliennes E1 à E4.

19. S'agissant des éoliennes E5 à E7, il ressort des pièces produites en appel par la société requérante que l'hydrogéologue agréé mandaté par l'agence régionale de santé a émis le 28 novembre 2017 un avis favorable à l'implantation de ces éoliennes au sein du périmètre de protection éloigné de la source du « Bon Malade », sous réserve du respect de certaines prescriptions dont la réalisation d'une coloration préalable au droit de l'éolienne E5. L'agence régionale de santé a elle-même émis le 30 novembre 2017 un avis favorable au projet sous réserve du respect des prescriptions précisées dans le rapport de l'hydrogéologue. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le motif de l'atteinte à la ressource en eau ne pouvait fonder le refus opposé par le préfet de la Meuse à la société Baâlon Energies sur sa demande d'autorisation d'exploiter les trois éoliennes E5 à E7.

20. S'agissant enfin du poste de livraison, alors même qu'il se situe dans le périmètre de protection rapprochée, le risque de pollution de la source du « Bon Malade » n'est pas établi par les pièces du dossier dès lors que celui-ci sera installé sur une plate forme aménagée sans qu'il soit fait état de fondations profondes. Le risque de pollution n'est pas davantage établi concernant les travaux qui seront nécessaires pour assurer la liaison électrique entre les éoliennes et le poste de livraison alors que des prescriptions peuvent être édictées pour prévenir une éventuelle pollution.

21. Il résulte de ce qui précède qu'en refusant d'accorder une autorisation d'exploiter pour les éoliennes E5 à E7 et le poste de livraison, le préfet de la Meuse a entaché son arrêté du 17 juin 2016 d'une erreur d'appréciation.

22. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que la société Baalon Energies est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nancy a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté du préfet de la Meuse du 17 juin 2016 en tant qu'il oppose un refus à sa demande d'autorisation d'exploiter les éoliennes E5, E6 et E7.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

23. L'exécution du présent arrêt implique, eu égard à ses motifs, qu'il soit délivré à la société Baalon Energies une autorisation d'exploiter. Il y a lieu, par suite, d'enjoindre au préfet de la Meuse de délivrer à la société Baalon Energies dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent arrêt une autorisation d'exploiter les éoliennes E5, E6 et E7. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

24. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la société Baalon Energies et non compris dans les dépens.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Il est donné acte à la société Baalon Energies du désistement de ses conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté du préfet de la Meuse du 17 juin 2016 portant refus d'autorisation d'exploiter les éoliennes E1, E2, E3 et E4.

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Nancy du 20 février 2018 et l'arrêté du préfet de la Meuse en tant qu'il porte refus d'autorisation d'exploiter les éoliennes E5, E6 et E7 sont annulés.

Article 3 : Il est enjoint au préfet de la Meuse de délivrer à la société Baâlon Energies, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent arrêt, une autorisation d'exploiter les éoliennes E5, E6 et E7 assortie des prescriptions précisées dans le rapport établi par l'hydrogéologue le 28 novembre 2017.

Article 4 : L'Etat versera à la société Baâlon Energies une somme de 1 500 (mille cinq cents) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la société Baâlon Energies, au ministre de la transition écologique et solidaire et au préfet de la Meuse.

Délibéré après l'audience du 25 octobre 2018, à laquelle siégeaient :

M. Meslay, président de chambre,
Mme Stefanski, président,
M. Laubriat, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 22 novembre 2018.

Le rapporteur,


A. LAUBRIAT

Le président,


P. MESLAY

La greffière,


S. ROBINET

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et solidaire en ce qui le concerne ou 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,
La greffière,

S. ROBINET