

N°23DA00075, 23DA00763

PARC EOLIEN DU FRESTOY

**M. Denis Perrin
Rapporteur**

**M. Aurélien Gloux-Saliou
Rapporteur public**

**Audience du 1^{er} février 2024
Décision du 15 février 2024**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Douai

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête enregistrée sous le n° 23DA00075 le 12 janvier 2023 et des mémoires enregistrés le 27 février 2023, le 8 juin 2023, le 21 août 2023 et le 13 septembre 2023, la société Parc éolien du Frestoy, représentée par Me Hélène Gélas, demande à la cour, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler le refus implicite de la préfète de l'Oise et du préfet de la Somme refusant la délivrance d'une autorisation environnementale en vue de construire et d'exploiter trois aérogénérateurs sur le territoire des communes de Le Frestoy-Vaux et Assainvillers ;

2°) de délivrer l'autorisation sollicitée ;

3°) d'enjoindre aux préfets de l'Oise et de la Somme de délivrer cette autorisation et de prendre les prescriptions nécessaires à l'exploitation du projet dans le délai de quatre mois à compter de la notification de l'arrêt sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

4°) ou subsidiairement, d'enjoindre aux préfets de l'Oise et de la Somme de prendre une décision sur la demande d'autorisation dans les mêmes conditions de délai et d'astreinte ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat le versement à son bénéfice de la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le refus n'a pas été motivé en dépit de la demande de communication des motifs adressée au préfet ;

- le projet ne méconnaît pas les intérêts protégés visés par les articles L. 211-1 et L. 5111 du code de l'environnement.

Par un mémoire en défense enregistré le 6 juin 2023, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'une décision explicite en date du 6 mars 2023 s'est substituée à la décision implicite contestée.

Par une ordonnance du 13 septembre 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 27 octobre 2023 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

II. Par une requête enregistrée sous le n° 23DA00763 le 26 avril 2023 et des mémoires enregistrés le 13 septembre 2023, le 10 novembre 2023 et le 5 janvier 2024, la société Parc éolien du Frestoy, représentée par Me Hélène Gélas, demande à la cour :

1°) d'annuler l'arrêté du 6 mars 2023 par lequel les préfets de la Somme et de l'Oise ont refusé d'autoriser l'exploitation d'un parc éolien de trois aérogénérateurs et d'un poste de livraison sur le territoire des communes du Frestoy-Vaux et d'Assainvillers ;

2°) de délivrer l'autorisation environnementale sollicitée ;

3°) ou subsidiairement d'enjoindre aux préfets de la Somme et de l'Oise de délivrer cette autorisation, dans un délai de quatre mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir, sous astreinte de 200 euros par jour de retard ; à défaut de leur enjoindre de prendre une décision sur la demande d'autorisation environnementale, dans les mêmes conditions de délai et d'astreinte ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros, à lui verser au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté est insuffisamment motivé ;
- il est entaché d'erreur de fait ;
- il est entaché d'erreur d'appréciation quant à l'atteinte aux monuments.

Par un mémoire en défense enregistré le 25 octobre 2023, le préfet de la Somme conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- les moyens de la requête ne sont pas fondés ;
- subsidiairement, le motif de l'atteinte à la commodité du voisinage au Frestoy-Vaux et à Assainvillers justifiait également le refus de la demande d'autorisation.

Par un mémoire en défense enregistré le 11 décembre 2023, la préfète de l'Oise conclut au rejet de la requête.

Elle reprend les moyens développés par le préfet de la Somme.

Des pièces produites par la préfète de l'Oise le 8 décembre 2023 ainsi que par le préfet de la Somme le 12 décembre 2023 ont été communiquées.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Denis Perrin, premier conseiller,
- les conclusions de M. Aurélien Gloux-Saliou, rapporteur public,
- et les observations de Me Eléonore Kerjean-Gauducheau, représentant la société Parc éolien du Frestoy et de M. Christophe Vallet, représentant la préfète de l'Oise.

Une note en délibéré présentée par Me Hélène Gélas a été enregistrée le 6 février 2024.

Considérant ce qui suit :

Sur l'objet du litige :

1. La société Parc éolien du Frestoy a développé un projet de construction et d'exploitation d'éoliennes sur le territoire des communes du Frestoy-Vaux et d'Assainvillers. Elle a déposé une demande d'autorisation environnementale pour cinq éoliennes le 18 février 2020, auprès des préfets de l'Oise et de la Somme. La société les a informés par courrier du 20 juin 2022 qu'elle retirait deux éoliennes de sa demande pour ne conserver que les éoliennes E1 et E2 sur le territoire de la commune d'Assainvillers et l'éolienne E3 sur le territoire de la commune du Frestoy-Vaux. Les préfets de l'Oise et de la Somme n'ont pris aucune décision au terme du délai d'instruction de cette demande, faisant naître une décision implicite de refus. La société a demandé, par deux courriers du 24 janvier 2023, la communication des motifs du rejet de sa demande. Ce courrier n'a pas non plus reçu de réponse. La société Parc éolien du Frestoy a alors demandé, par sa première requête enregistrée sous le n° 23DA00075, l'annulation tant de la décision implicite lui refusant l'autorisation sollicitée que de celle refusant de lui communiquer les motifs de cette décision. Toutefois, par un arrêté du 6 mars 2023, les préfets de la Somme et de l'Oise ont explicitement rejeté la demande de la société Parc éolien du Frestoy. Cette dernière par une seconde requête enregistrée sous le n° 23DA00763, demande l'annulation de cet arrêté.

2. Les requêtes n° 23DA00075 et n° 23DA00763 sont dirigées contre des décisions de rejet portant sur le même projet et présentent à juger des questions communes. Il y a lieu de les joindre pour qu'il y soit statué par un seul arrêt.

3. Si le silence gardé par l'administration sur un recours gracieux ou hiérarchique fait naître une décision implicite de rejet qui peut être déférée au juge de l'excès de pouvoir, une décision explicite de rejet intervenue postérieurement, qu'elle fasse suite ou non à une demande de communication des motifs de la décision implicite présentée en application des dispositions du code des relations entre le public et l'administration, se substitue à la première décision. Il en résulte que des conclusions à fin d'annulation de cette première décision doivent être regardées comme dirigées contre la seconde et que, dès lors, celle-ci ne peut être utilement contestée au motif que l'administration aurait méconnu ces dispositions en ne communiquant pas au requérant les motifs de sa décision implicite dans le délai d'un mois qu'elles lui impartissent.

Sur la légalité de l'arrêté du 6 mars 2023 :

En ce qui concerne l'insuffisance de motivation :

4. L'arrêté contesté vise les textes dont il fait application et comporte les considérations de fait, détaillés en 26 points, qui en constituent le fondement. S'il ne mentionne pas depuis quels points de vue l'atteinte aux sites et monuments qui justifie le refus est significative, il permet néanmoins au pétitionnaire de comprendre les motifs de refus. Le moyen tiré de l'insuffisance de motivation doit donc être écarté.

En ce qui concerne l'erreur de fait :

5. Si l'arrêté ne fait pas état de ce que la société pétitionnaire a modifié le projet par courrier du 20 juin 2022 en supprimant les éoliennes E4 et E5, cette omission est sans incidence sur sa légalité dès lors que l'arrêté refuse la totalité des éoliennes envisagées.

En ce qui concerne l'erreur d'appréciation :

6. Aux termes du I de l'article L. 181-3 du code de l'environnement : « *L'autorisation environnementale ne peut être accordée que si les mesures qu'elle comporte assurent la prévention des dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1 du code de l'environnement (...)* ». Aux termes de l'article L. 511-1 du même code : « *Sont soumis aux dispositions du présent titre (...) les installations (...) qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, (...) soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, (...) soit pour la conservation des sites et des monuments (...)* ». Lorsqu'elle est saisie d'une demande d'autorisation environnementale, l'autorité préfectorale est tenue, sous le contrôle du juge, de délivrer l'autorisation sollicitée si les dangers ou inconvénients que présente cette installation peuvent être prévenus par les prescriptions particulières spécifiées par un arrêté d'autorisation.

7. Pour rejeter la demande d'autorisation environnementale présentée par la société Parc éolien du Frestoy, les préfets de la Somme et de l'Oise se sont uniquement fondés sur l'atteinte que porterait le projet à l'abbaye de Saint-Martin-aux-Bois ainsi qu'aux sites de la bataille de Matz, notamment à la nécropole de Méry-la-Bataille.

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

S'agissant de la qualité du site d'implantation :

9. Le projet vient s'implanter sur un grand plateau agricole dépourvu de relief, déjà marqué par la prégnance du motif éolien, trois parcs éoliens se trouvant dans l'aire d'étude rapprochée du projet dont celui du Moulin à cheval qui jouxte le projet. Le site du projet ne bénéficie d'aucune protection et ne justifie pas d'une qualité particulière.

S'agissant de l'atteinte à l'abbaye de Saint-Martin-aux-Bois :

10. L'abbaye de Saint-Martin-aux-Bois est classée monument historique depuis 1840 et constitue le centre d'un site patrimonial remarquable au sens de l'article L. 631-1 du code du patrimoine. Toutefois, le projet est situé à plus de 9 kilomètres de l'abbaye. Il n'est pas sérieusement contesté que le projet n'est pas visible depuis le monument en raison des murs qui entourent celui-ci. Par ailleurs, le photomontage produit dans le cadre de l'étude paysagère démontre que les éoliennes, si elles sont covisibles avec le monument en regardant le chœur de l'église, le sont très faiblement. Elles se situent depuis ce point de vue à l'extrémité est de la ligne d'horizon, l'œil était attiré par le chœur puis par le rideau d'arbres à proximité de celui-ci. L'étude paysagère conclut à un impact faible à modéré du projet. Si le préfet de la Somme soutient que le projet se trouve dans le périmètre de protection de 10 kilomètres autour de l'abbaye fixé par le schéma régional éolien de Picardie, il n'est pas contesté que ce schéma a été annulé et il résulte de ce qui précède que l'atteinte concrète portée par le projet n'est pas significative. Dans ces conditions, les préfets de l'Oise et de la Somme ne sont pas fondés à refuser la demande au motif que le parc éolien, constituant selon l'arrêté en cause une « armée de cotons tiges géants à tête lumineuse clignotante », porte atteinte au monument et au site de Saint-Martin-aux-Bois.

S'agissant de l'atteinte aux lieux de mémoire de la première guerre mondiale et en particulier à la nécropole de Méry-la-Bataille :

11. La nécropole nationale de Méry-la-Bataille se trouve à plus de 6 kilomètres du projet. Le motif éolien est déjà très présent sur le côté nord derrière l'église du cimetière communal contigu à la nécropole. Le projet n'apparaît pas au premier plan dans ce paysage. Par ailleurs, cette perspective ne constitue pas l'axe central de la nécropole et les visiteurs s'y recueillant ne feront pas face aux éoliennes. L'étude paysagère conclut à un impact modéré du projet sur ce site mémoriel qui ne fait l'objet d'aucune protection particulière.

12. L'arrêté mentionne également le cimetière allemand de Dompierre et la nécropole nationale de Dompierre. Toutefois, il résulte de l'instruction et de la requête, qui n'est pas contredite sur ce point, que le projet ne sera pas visible depuis ces sites, qui ne font pas l'objet de protection particulière, compte tenu du masque végétal qui les entoure.

13. Si l'arrêté mentionne encore l'existence de circuits historiques sur la bataille du Matz, il ne précise nullement l'atteinte portée par le projet à ces itinéraires pédestres qui ne font l'objet d'aucune protection particulière. Au contraire l'étude paysagère indique que les microreliefs et les quelques motifs boisés permettent de filtrer la vue depuis les itinéraires pédestres même si le projet est visible sur une majeure partie de ces circuits. Elle en déduit un impact modéré sur les chemins situés au sud-ouest, comme c'est le cas du circuit des chars de la bataille du Matz, compte tenu de l'ouverture importante du paysage.

14. Il résulte de ce qui précède que les préfets de l'Oise et de la Somme ne sont pas non plus fondés à rejeter la demande de la société Parc éolien du Frestoy au motif que ce projet porterait atteinte aux lieux de mémoire de la première guerre mondiale.

En ce qui concerne les autres motifs invoqués en défense :

15. L'administration peut, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision. La seule communication du mémoire faisant valoir un autre motif que celui ayant initialement fondé la décision en litige met à même la partie adverse de présenter ses observations sur la substitution de cet autre motif au motif initial. Il appartient alors au juge, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué.

16. Dans leurs mémoires en défense, les préfets de la Somme et de l'Oise demandent que le motif de l'atteinte à la commodité du voisinage soit substitué au motif de l'atteinte aux monuments et aux sites dont il résulte de ce qui précède qu'il doit être censuré.

17. S'agissant du Frestoy-Vaux, il résulte de l'instruction que le projet augmente l'indice d'occupation des horizons de 63° depuis le centre de cette commune même si l'angle de respiration de 169° n'est pas modifié par le projet. Il résulte également du photomontage 27 que le projet, situé entre 1 600 mètres et 2 100 mètres, est visible depuis ce point de vue situé sur une route, dans une large dent creuse entre deux parties habitées de la commune. En particulier, l'éolienne E3 vient concurrencer l'église, apparaissant aussi haute que le clocher dans un paysage plan et dégagé. L'éolienne E1, elle, est très largement masquée par un boisement. Si la tête de l'éolienne E2 sort de ce boisement, elle reste largement masquée par celui-ci. Il n'est pas établi que le parc serait visible depuis l'église. La seule visibilité marquante de l'éolienne E3 depuis un point de vue au bord d'une route, hors des parties habitées, avec l'église du village, qui n'est pas protégée, ne constitue pas une atteinte significative du voisinage à Frestoy-Vaux.

18. Par ailleurs, il résulte également de l'instruction que l'indice d'occupation des horizons depuis le centre d'Assainvillers est porté par le projet à 245° contre 194° auparavant. Toutefois l'espace de respiration demeure inchangé à 69° même s'il reste limité. Or, le photomontage 36 pris depuis une partie habitée de cette commune démontre la visibilité du projet. Depuis le carrefour central à l'angle des deux rues principales de ce bourg, l'éolienne E1 est très visible en bordure de l'alignement d'une de ces deux rues. Si, elle apparaît en continuité de la haie d'arbres et du réseau d'éclairage public, l'étude paysagère conclut à un impact fort et la visibilité depuis une partie habitée de la commune constitue une atteinte significative à la commodité du voisinage. Depuis ce point de vue, l'éolienne E2 en revanche est entièrement masquée par le bâti et si l'éolienne E3 semble relativement massive, elle s'inscrit dans une fenêtre ouvrant sur un paysage déjà marqué par l'importance du motif éolien et n'est pas dans l'axe central des parties habitées mais dans un axe perpendiculaire par rapport à celui-ci.

19. Il résulte de ce qui précède que l'éolienne E1 porte une atteinte significative à la commodité du voisinage à Assainvillers. Les préfets de la Somme et de l'Oise sont donc fondés à demander la substitution de ce motif pour justifier le refus d'autorisation de cette éolienne. En revanche, une telle atteinte n'est pas établie pour les éoliennes E2 et E3. L'arrêté du 6 mars 2023 doit donc être annulé en tant qu'il refuse d'autoriser l'installation de ces deux éoliennes.

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

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

21. Les préfets de la Somme et de l'Oise n'ont invoqué aucun motif d'irrégularité de la procédure mise en œuvre, ni aucune atteinte autres que celles précédemment analysées aux intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement, dans des conditions qui rendraient l'implantation des éoliennes refusées à tort incompatibles avec les dispositions applicables au projet.

22. Dans ces conditions, eu égard au motif d'annulation retenu au présent arrêt, il y a lieu pour la cour de faire usage de ses pouvoirs de pleine juridiction, d'une part, en délivrant à la société pétitionnaire l'autorisation environnementale relative aux éoliennes E2 et E3 sur la commune d'Assainvillers, d'autre part, en la renvoyant devant le préfet de la Somme pour fixer les prescriptions indispensables à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement, enfin, en enjoignant à l'autorité administrative de fixer ces prescriptions dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent arrêt, sans qu'il soit besoin d'assortir cette injonction d'une astreinte.

23. En vue de garantir la sécurité juridique du bénéficiaire de l'autorisation ainsi délivrée par la cour et l'information des tiers, les maires d'Assainvillers et du Frestoy-Vaux et les préfets de la Somme et de l'Oise procéderont, dans le délai de dix jours à compter de la notification du présent arrêt aux mesures de publicité prescrites par l'article R.181-44 du code de l'environnement, à savoir un affichage du présent arrêt à la mairie d'Assainvillers et à celle du Frestoy-Vaux pendant une durée minimum d'un mois, une publication sur les sites internet des services de l'Etat des départements de la Somme et de l'Oise pendant une durée minimale de quatre mois et un envoi de l'arrêt par les préfets de la Somme et de l'Oise aux conseils municipaux et aux autorités locales qui ont été consultées.

Sur les frais exposés et non compris dans les dépens :

24. Il n'y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat, la somme demandée, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, par la société Parc éolien du Frestoy.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté du 6 mars 2023 des préfets de la Somme et de l'Oise est annulé en tant qu'il a refusé d'autoriser les éoliennes E2 et E3.

Article 2 : L'autorisation environnementale tendant à la construction et à l'exploitation des éoliennes E2 et E3 sur la commune d'Assainvillers est accordée à la société Parc éolien du Frestoy.

Article 3 : Il est enjoint au préfet de la Somme de définir, dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent arrêt, les prescriptions nécessaires à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

Article 4 : Le préfet de la Somme et le maire d'Assainvillers procéderont aux mesures de publicités prévues à l'article R. 181-44 du code de l'environnement.

Article 5 : Le surplus des conclusions des requêtes n° 23DA00075 et 23DA00763 est rejeté.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié à la société Parc éolien du Frestoy, aux préfets de l'Oise et de la Somme et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Copie en sera adressée aux maires d'Assainvillers et du Frestoy-Vaux.

Délibéré après l'audience du 1^{er} février 2024, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 février 2024.

Le rapporteur,

La présidente de la 1^{ère} chambre,

Signé : D. Perrin

Signé : G. Borot

La greffière,

Signé : N. Roméro

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et aux préfets de la Somme et de l'Oise chacun en ce qui les concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent arrêt.

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

Nathalie Roméro