

N° 2403396

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. D... et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Paul Gasnier
Rapporteur

Le tribunal administratif d'Orléans

Mme Armelle Best-De Gand
Rapporteuse publique

2^e chambre

Audience du 7 mai 2025
Décision du 21 mai 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés le 7 août 2024, le 2 décembre 2024 et le 17 janvier 2025 et un mémoire récapitulatif présenté en application de l'article R. 611-8-1 du code de justice administrative, le 25 mars 2025, Mme F... D..., M. C... D... et Mme G... D..., représentés par Me Tissiez-Lotz, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 6 juin 2024 par lequel le préfet de Loir-et-Cher a délivré à la société Akuo Western Europe and Overseas une autorisation de défrichement de 36,6917 ha de boisements pour la réalisation d'un parc photovoltaïque au sol d'une puissance de 28,7 MWe situé à Nouan-le-Fuzelier ;

2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils ont intérêt à agir ;
- le terrain d'assiette du projet est bien soumis à autorisation de défrichement compte tenu de son état boisé, si bien que l'autorisation délivrée n'est pas superfétatoire ;
- l'arrêté méconnaît les dispositions des articles R. 341-6 et R. 341-7 du code forestier et L. 243-3 code des relations entre le public et l'administration en ce que le préfet, qui n'a pas été destinataire d'une nouvelle demande d'autorisation, a procédé au retrait d'une décision implicite de refus à l'expiration du délai de 4 mois ;
- l'arrêté méconnaît les dispositions des articles L. 123-15 et R. 123-19 du code de l'environnement en ce que le commissaire-enquêteur n'a pas rendu de conclusions motivées s'agissant du projet soumis à autorisation de défrichement ; cette irrégularité n'est pas neutralisable en ce qu'elle constitue en tant que telle une erreur de droit ;

- l'étude d'impact est insuffisante s'agissant des solutions de substitution raisonnables envisagées au regard du 7° de l'article R. 122-5 du code de l'environnement ;
- l'étude d'impact est insuffisante s'agissant de la description des habitats d'espèces protégées ;
- l'étude d'impact est insuffisante s'agissant de l'analyse des incidences du projet sur les espèces protégées et notamment les amphibiens, les chiroptères, les oiseaux et les reptiles ;
- le projet aurait dû faire l'objet d'une dérogation au titre des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement ;
- l'arrêté méconnaît les dispositions du 9° de l'article L. 341-5 du code forestier ;
- l'arrêté méconnaît les dispositions du 8° de l'article L. 341-5 du code forestier.

Par des mémoires enregistrés le 29 octobre 2024, le 20 décembre 2024 et le 24 février 2025, et un mémoire enregistré le 7 avril 2025 et non communiqué, la société Akuo Western Europe and Overseas, représentée par Me Guiheux, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge des consorts D... de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable en ce que l'autorisation de défrichement, qui n'était pas requise au titre des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code forestier, présente un caractère superfétatoire ;
- les requérants ne justifient pas d'un intérêt à agir à l'encontre de l'autorisation de défrichement ;
- les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 2 décembre 2024, le préfet de Loir-et-Cher conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les requérants ne justifient pas de leur intérêt à agir et que les moyens qu'ils soulèvent ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code forestier ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- 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. Gasnier, rapporteur,
- les conclusions de Mme Best-De Gand, rapporteure publique,
- les observations de Me Tissier-Lotz, représentant les requérants,
- et les observations de Me Guiheux, représentant la société pétitionnaire.

Une note en délibéré présentée par la société Akuo Western Europe and Overseas a été enregistrée le 9 mai 2025.

Une note en délibéré présentée par les consorts D... a été enregistrée le 12 mai 2025.

Considérant ce qui suit :

1. La société Akuo Western Europe and Overseas (société Akuo) a déposé le 18 avril 2023 une demande d'autorisation de défrichement en vue de la réalisation d'un parc photovoltaïque sur les parcelles AE 121, 120, 119, 118, 102, 101 et 100 situées au lieu-dit « Les Pommerieux » à Nouan-le-Fuzelier (Loir-et-Cher). À l'issue de l'enquête publique unique qui s'est déroulée du 19 février 2024 au 20 mars 2024, le préfet de Loir-et-Cher a délivré à la société Akuo une autorisation de défrichement portant sur une surface de 36,6917 ha de boisements par arrêté du 6 juin 2024, d'une part, et un permis de construire par arrêté du 14 juin 2016, d'autre part, pour la réalisation de la centrale photovoltaïque d'une puissance de 28,7 MWc et d'une emprise au sol de 12,9 hectares au sein d'une superficie clôturée de 39 hectares. M. E... D..., Mme F... D... et M. C... D..., nus propriétaires, et Mme G... D..., usufruitière, de la forêt « Les Sandilles » jouxtant le terrain d'implantation du projet, demandent l'annulation de l'arrêté du 6 juin 2024 portant autorisation de défrichement.

Sur les fins de non-recevoir :

En ce qui concerne le caractère superfétatoire de l'arrêté attaqué :

2. Aux termes de l'article L. 341-1 du code forestier : « *Est un défrichement toute opération volontaire ayant pour effet de détruire l'état boisé d'un terrain et de mettre fin à sa destination forestière. / Est également un défrichement toute opération volontaire entraînant indirectement et à terme les mêmes conséquences, sauf si elle est entreprise en application d'une servitude d'utilité publique. / La destruction accidentelle ou volontaire du boisement ne fait pas disparaître la destination forestière du terrain, qui reste soumis aux dispositions du présent titre* ». Selon le 1° du I de l'article L. 341-2 du même code, ne constituent pas un défrichement : « *Les opérations ayant pour but de remettre en valeur d'anciens terrains de culture, de pacage ou d'alpage envahis par une végétation spontanée, ou les terres occupées par les formations telles que garrigues, landes et maquis (...)* ». L'article L. 341-3 du même code soumet les défrichements à autorisation.

3. La société Akuo soutient que le projet en litige n'implique aucun défrichement, en ce que les terrains ont déjà fait l'objet d'un déboisement pour leur mise en valeur dans le cadre de l'activité d'élevage ovins exercée par un agriculteur bénéficiaire d'une autorisation d'exploiter tacitement délivrée au cours de l'année 2019, de sorte que l'opération entrerait dans le champ de du 1° du I de l'article L. 341-2 du code forestier. Elle fait valoir à cet égard qu'il ne reste que quelques boisements épars sur le site du projet et que les parcelles concernées par le défrichement présentent un caractère agricole. Elle en déduit que l'opération n'était pas soumise à autorisation de défrichement de sorte que la requête serait dirigée contre un acte superfétatoire.

4. Il ressort toutefois des pièces du dossier que le défrichement autorisé porte sur des boisements situés dans un massif forestier de plusieurs centaines d'hectares qui ne se limite ni à la surface concernée par le défrichement, ni à l'aire d'étude immédiate du projet d'environ 60 hectares, mais s'inscrit en continuité avec la forêt des Sandilles qui la jouxte à l'Est. Il ressort des pièces du dossier que le projet de remise en valeur de ces terrains par un agriculteur a entraîné, au cours de l'année 2022, la destruction d'une partie importante de l'état boisé antérieur du site, conservant néanmoins, selon le dossier agricole du 5 novembre 2018, une couverture arborée comprise entre 30% et 50%, avec un maximum de 200 arbres par hectare. Il ressort à cet égard du procès-verbal de reconnaissance des boisements du 20 octobre 2023, établi par un technicien

forestier du ministère en charge de la forêt, que les 36,6917 ha de parcelles concernées par le défrichement sont composées de taillis d'essences forestières, dont des taillis simples à dominante de chênes, bouleaux et châtaigniers (13,5 ha) issus de coupe rase de moins de 5 ans, de mélange futaie-taillis à dominante de chênes (7,3 ha) et de futaies adultes à dominante de pins sylvestres (15,5 ha) qui ont fait l'objet de coupes en 2022. Le caractère densément boisé des lieux, avant 2022, est par ailleurs corroboré par les photographies figurant dans les pièces du dossier prises avant 2022 ainsi que par les photographies satellites issues du site internet, librement accessible, « Remonter le temps » tenu par l'Institut national géographique. Il s'ensuit que les terrains devant faire l'objet du défrichement litigieux ne constituent ni des terres occupées par des formations telles que des « garrigues, landes et maquis » ni une végétation spontanée au sens du 1° du I de l'article L. 341-2 du code forestier mais bien un site forestier ayant fait l'objet d'un défrichement important récent et comportant encore une couverture arborée en quantité suffisante. Ces parcelles ont conservé leur destination forestière, sans qu'y fasse obstacle ni leur affectation concomitante à une activité de pâturage d'ovins, ni la circonstance qu'elles ont fait l'objet d'un précédent défrichement, ainsi que le rappelle expressément le dernier alinéa de l'article L. 341-1 du code forestier. Dès lors, les travaux projetés seront de nature à détruire l'état boisé du site et à mettre fin à sa destination forestière. Il en résulte que le projet en litige était bien soumis à autorisation de défrichement.

5. La fin de non-recevoir tirée du caractère superfétatoire de l'arrêté du 6 juin 2024 ne peut donc qu'être écartée.

En ce qui concerne l'intérêt à agir des consorts D... :

6. M. E... D..., Mme F... D... et M. C... D... sont nus propriétaires et Mme G... D..., usufruitière, d'une forêt de plus de 200 ha, dénommée « les Sandilles » qu'ils exploitent dans le cadre d'un plan simple de gestion prévu aux articles L. 312-1 et suivants du code forestier. Il ressort des pièces du dossier que les terrains devant faire l'objet du défrichement en litige jouxtent la forêt qu'ils exploitent qui est composée de résineux. Il ressort également des pièces du dossier que le massif forestier, constitué tout à la fois des terrains du projet et de la forêt des requérants, est classé à « risque incendie » au sens des articles L. 132-1 à L. 132-3 du code forestier par arrêté interministériel du 6 février 2024. Les travaux de défrichement autorisés présentent un risque de déclenchement de feux, notamment par l'utilisation du matériel de chantier et au travers des activités de vie des ouvriers, comme le rappelle l'étude d'impact (page 159). Par suite, eu égard à la proximité du défrichement envisagé avec la forêt exploitée par les requérants, composée notamment d'arbres particulièrement inflammables et de la sensibilité des lieux au risque d'incendie, les requérants justifient d'un intérêt suffisamment direct pour demander l'annulation de l'arrêté portant autorisation de défrichement, sans que les mesures de prévention prévues ne puissent, à elles-seules, leur dénier un tel intérêt.

7. Les fins de non-recevoir tirées du défaut d'intérêt à agir, soulevées par la société Akuo et le préfet de Loir-et-Cher doivent donc être écartées.

Sur les conclusions à fins d'annulation :

8. Selon l'article L. 123-2 du code de l'environnement, les projets soumis à étude d'impact en application de l'article L. 122-1-1 du même code, c'est-à-dire, ceux qui sont susceptibles de présenter des incidences notables sur l'environnement, font l'objet d'une enquête publique avant leur autorisation. En vertu des rubriques 30 et 47 du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, sont respectivement soumis à étude d'impact à titre obligatoire « les installations photovoltaïques de production d'électricité d'une puissance égale ou

supérieure à 1 MWh, à l'exception des installations sur ombrières » et les « défrichements portant sur une superficie totale, même fragmentée, égale ou supérieure à 25 hectares ».

9. Aux termes de l'article L. 123-15 du code de l'environnement : « *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête rend son rapport et ses conclusions motivées dans un délai de trente jours à compter de la fin de l'enquête. Si ce délai ne peut être respecté, un délai supplémentaire peut être accordé à la demande du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête par l'autorité compétente pour organiser l'enquête, après avis du responsable du projet. (...) Le rapport doit faire état des observations et propositions qui ont été produites pendant la durée de l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage. / Le rapport et les conclusions motivées sont rendus publics par voie dématérialisée sur le site internet de l'enquête publique et sur le lieu où ils peuvent être consultés sur support papier. (...)* ». Aux termes de l'article R. 123-19 du même code : « *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans une présentation séparée, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet (...)* ».

10. Aux termes de l'article L. 123-6 du code de l'environnement : « *I.- Lorsque la réalisation d'un projet, plan ou programme est soumise à l'organisation de plusieurs consultations du public dont l'une au moins en application de l'article L. 123-2, il peut être procédé à une enquête publique unique régie par la présente section dès lors que les autorités compétentes pour prendre la décision désignent d'un commun accord celle qui sera chargée d'ouvrir et d'organiser cette enquête. (...) Le dossier soumis à enquête publique unique comporte les pièces ou éléments exigés au titre de chacune des consultations du public initialement requises et une note de présentation non technique du ou des projets, plans ou programmes. / Cette enquête unique fait l'objet d'un rapport unique du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ainsi que de conclusions motivées au titre de chacune des consultations du public initialement requises. / II. - En cas de contestation d'une décision prise au terme d'une enquête publique organisée dans les conditions du présent article, la régularité du dossier est appréciée au regard des règles spécifiques applicables à la décision contestée* ». Il résulte de ces dispositions que, dans le cadre d'une enquête publique unique, le commissaire enquêteur est tenu de déposer un rapport unique et des conclusions motivées portant sur chaque autorisation soumise à enquête publique.

11. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une enquête publique ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de cette enquête publique 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 les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative.

12. Il ressort des pièces du dossier qu'une enquête publique unique portant sur les demandes de permis de construire et d'autorisation de défrichement déposées par la société Akuo s'est tenue entre le 19 février et le 20 mars 2024. À l'issue de cette enquête, le commissaire-enquêteur a établi un rapport unique portant sur le projet de parc photovoltaïque en tant qu'il est soumis à autorisation de défrichement et à permis de construire et a émis des conclusions motivées favorable sur le projet en tant qu'il est soumis à permis de construire. Cependant, il ressort d'un document du 15 avril 2024 intitulé « compléments d'information sur le défrichement », établi par le commissaire-enquêteur que celui-ci a décidé, à la suite de la communication de courriers du préfet de Loir-et-Cher datés du 12 avril 2019 et du 11 août 2023, de ne pas rédiger de conclusions motivées sur le projet en tant qu'il est soumis à autorisation de défrichement, au motif de l'inutilité d'une telle autorisation. Dès lors, l'absence de rédaction de conclusions motivées portant sur l'autorisation de défrichement pourtant soumise à l'enquête publique, et au demeurant requise comme il est exposé au point 4 du présent jugement, entache d'irrégularité la procédure d'enquête

publique unique au regard des articles L. 123-15, L. 123-16 et R. 123-19 du code de l'environnement.

13. L'irrégularité tirée de l'absence de conclusions motivées du commissaire-enquêteur relatives à l'autorisation de défrichement a nui à l'information de la population, laquelle a été privée de la garantie attachée à la nécessité de disposer d'un avis propre sur cette autorisation. Si certaines informations contenues dans le rapport d'enquête publique unique et les conclusions du commissaire-enquêteur relatives au permis de construire évoquent la question du défrichement, elles ne permettent pas de compenser l'absence de conclusions motivées propres à cette autorisation distincte du permis de construire. En outre, et surtout, cette irrégularité, commise au motif du caractère superfétatoire de l'autorisation de défrichement, a induit en erreur le public sur la nécessité de recueillir une telle autorisation et, partant, sur le champ d'application de la législation forestière, alors que, comme relevé précédemment, celle-ci était bien nécessaire.

14. Les consorts D... sont, par suite, fondés à soutenir que l'irrégularité tirée de l'absence de conclusions motivées du commissaire-enquêteur sur l'autorisation de défrichement entraîne l'illégalité de l'autorisation de défrichement délivrée, et ce, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens.

Sur les frais liés au litige :

15. 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 la somme demandée par la société Akuo au titre des frais non compris dans les dépens.

16. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État la somme globale de 1 500 euros à verser aux requérants sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 6 juin 2024 du préfet de Loir-et-Cher portant autorisation de défrichement est annulé.

Article 2 : L'État versera la somme globale de 1 500 euros à M. D... et autres, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la société Akuo Western Europe and Overseas, présentées en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. E... D..., premier dénommé, à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche et à la société Akuo Western Europe and Overseas.

Copie en sera adressée pour information au ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, au préfet de Loir-et-Cher et à M. A... B....

Délibéré après l'audience du 7 mai 2025, à laquelle siégeaient :

M. Guével, président,
M. Gasnier, conseiller,
Mme Ploteau, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 mai 2025.

Le rapporteur,

Le président,

Paul GASNIER

Benoist GUÉVEL

La greffière,

Marie-Josée PRÉCOPE

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche en ce qui la 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 jugement.