

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 1403956

ASSOCIATION VENT DU HAUT FOREZ

M. Vincent-Marie Picard
Président, rapporteur

Mme Christine Djebiri
Rapporteur public

Audience du 11 avril 2017
Lecture du 9 mai 2017

C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

(4^{ème} chambre)

Par une requête et un mémoire enregistrés les 28 mai 2014 et 28 janvier 2016, l'association Vent du Haut Forez, représentée par la Selarl Deves et associés, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 4 décembre 2013 par laquelle la communauté de communes des montagnes du Haut Forez a approuvé le principe d'un projet de parc éolien de cinq éoliennes et autorisé le président à signer la promesse de bail à construction contenant la convention de mise à disposition au bénéfice de la société Monts du Forez Energie ainsi que tout document nécessaire et l'acte authentique la réitérant ;

2°) d'enjoindre à la communauté de communes des montagnes du Haut Forez de saisir le juge compétent afin de constater la nullité du contrat ;

3°) de mettre à la charge de la communauté de communes des montagnes du Haut Forez une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les articles L. 2121-13 et L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales ont été méconnus ; les éléments essentiels du contrat n'ont pas été portés à la connaissance du conseil de communauté ; les seules informations fournies par un employé de la société EDP Renewables étaient insuffisantes ;

- le président de la communauté de communes des montagnes du Haut Forez est incompétent pour signer le bail ; la délibération a été transmise au contrôle de légalité plus de 15 jours après sa signature ; rien ne permet de dire que la promesse de bail a été conclue après cette transmission ;

- les statuts ne prévoient pas la création de parc éoliens ni la signature de conventions pour la mise en œuvre de ce parc ; des éoliennes ne peuvent être édifiées dans la zone ;
- des parcelles déjà louées –B 590 et 562- ne pouvaient être de nouveau louées ;
- les terrains d’assiette font partie du domaine public de la collectivité et non de son domaine privé ; aucun bail à construction ne pouvait donc être conclu ; la délibération est illégale également dans cette mesure ;
- la conclusion d’un bail doit être précédée de mesures de publicité et de mise en concurrence ;
- les chemins ruraux sont utilisés sans autorisation des maires concernés ;
- le schéma régional éolien pour la région Auvergne proscrit le projet en question ; ce dernier méconnaît le projet Pôle Pleine nature ; il viole les attributions de la communauté ; les terrains d’assiette ont été vendus sous réserve de respecter la vocation touristique du site ;
- il y a erreur manifeste d'appréciation à avoir autorisé le maire à signer la promesse de bail ; le site concerné n’a qu’une vocation touristique ; les terrains d’assiette, situés en zone N, sont non constructibles.

Par des mémoires enregistrés les 30 avril 2015 et 6 octobre 2016, ce dernier n’ayant pas été communiqué, la communauté de communes des montagnes du Haut Forez (CCMHF), à laquelle s’est substituée, à compter du 1^{er} janvier 2017, la communauté d’agglomération Loire Forez, représentée par la Selarl Petit et associés, conclut au rejet de la requête et à ce qu’une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l’association Vent du Haut Forez au titre de l’article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle expose que :

- les membres du conseil de communauté ont été informés, notamment par une note datée du 5 décembre 2013 ; ils se sont notamment prononcés sur les éléments essentiels du contrat, dont ils ont en particulier été informés dans la délibération elle-même ; aucun intérêt personnel des élus ne saurait ici être retenu ;
- aucun délai pour la transmission au contrôle de légalité ne saurait être opposé ; les conditions de transmission et de signature éventuelle de la convention sont sans incidence sur la légalité de la délibération ;
- le projet s’insère dans plusieurs des compétences de la communauté ; la délibération n’autorise pas un projet de parc éolien ; aucune incompétence n’a été commise ; elle gère librement son domaine privé ; un contrat de bail relatif à la gestion du domaine privé de la collectivité n’a pas vocation à être communiqué ;
- le fait qu’une même parcelle serait concernée par plusieurs contrats de bail est inopérant à ce stade ;
- l’illégalité du contrat de bail n’est pas démontrée ni l’appartenance du terrain concerné au domaine public ; les pistes de ski de fond ne sont pas nécessairement des dépendances du domaine public ; la délibération n’est pas une autorisation d’urbanisme ; elle ne dispose pas de chemins ruraux ; le contrat ne saurait être requalifié en contrat de concession de travaux ; il s’agit d’un bail à construction ;
- le schéma éolien n’est pas ici opposable ;
- aucune erreur manifeste d'appréciation n’a ici été commise ;
- aucun des autres moyens ou arguments n’est fondé.

Par une ordonnance du 21 septembre 2016, la date de clôture de l’instruction a été fixée au 7 octobre 2016.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

Par une lettre du 8 mars 2017, les parties ont été informées, conformément aux dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de ce que, en tant qu'elle approuve le principe d'un projet de parc éolien, la délibération du 4 décembre 2013 est dénuée de caractère décisive et, dans cette mesure, les conclusions dirigées à son encontre sont donc irrecevables.

Par un mémoire, enregistré le 20 mars 2017, l'association Vent du Haut Forez a répondu à ce moyen d'ordre public, soutenant que la délibération en cause modifiait l'ordonnement juridique et que ses conclusions étaient recevables.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Picard,
- les conclusions de Mme Djebiri, rapporteur public,
- et les observations de Me Juilles représentant l'association Vent du Haut Forez, et celles de Me Frigier, avocat de la communauté d'agglomération Loire Forez.

L'association du Vent du Haut Forez a présenté une note en délibéré, enregistrée le 18 avril 2017.

1. Considérant que, en partenariat avec la société EDP Renewable et d'autres collectivités publiques, la communauté de communes des montagnes du Haut Forez à laquelle, conformément à un arrêté du préfet de la Loire du 29 septembre 2016, s'est substituée, à compter du 1^{er} janvier 2017, la communauté d'agglomération Loire Forez, a défini des zones d'implantation d'un parc éolien envisagé dès 2007, constitué de plusieurs groupes d'éoliennes, comprenant initialement 14 machines au total, mais dont le nombre a finalement été réduit à 5, en attendant d'être éventuellement augmenté ; que, dans cette perspective, par une délibération du 4 décembre 2013, la communauté de communes des montagnes du Haut Forez a approuvé le principe d'un projet de parc éolien sur son territoire, qui sera « déposé par la SEM Soleil et EDP Renewable dans le cadre de la société de projet Monts du Forez Energie dans les mois qui viennent, en vue de l'obtention d'un permis de construire et d'une autorisation d'exploiter » et autorisé le président à signer une convention de mise à disposition des parcelles B 562 et B 590 dont est propriétaire la communauté de communes des montagnes du Haut Forez, et qui ont été transférées à partir du 1^{er} janvier 2017 à la communauté d'agglomération du Loire Forez, situées sur la commune de La Chamba, au bénéfice de la société Monts du Forez Energie pour la réalisation des études et travaux préliminaires, nécessaires à l'implantation des éoliennes et une promesse de bail à construction sur les emprises concernées par l'implantation des éoliennes, qui correspondent aux parties des parcelles évoquées ci-dessus, ainsi que l'acte authentique la réitérant, cet acte précisant que « conformément au modèle, la promesse est consentie pour une durée de bail de 27 ans renouvelable avec un loyer annuel de 10 000 euros à compter de la mise en service du parc éolien » ; que l'association Vent du Haut Forez a formé un recours gracieux contre cette délibération, rejeté le 1^{er} avril 2014 ; qu'elle en demande l'annulation et d'enjoindre

à la communauté de communes des montagnes du Haut Forez de saisir le juge compétent afin de constater la nullité du contrat ;

Sur la délibération contestée, en tant qu'elle approuve le principe d'un projet de parc éolien :

2. Considérant que, en ce qu'elle a approuvé le principe d'un projet de parc éolien sur son territoire, la communauté de communes des montagnes du Haut Forez s'est bornée à donner un avis sur ce projet qui, selon les termes mêmes de la délibération en litige, « ne préjuge pas des conclusions qui seront portées in fine aux conclusions de l'instruction des demandes de permis de construire ou d'autorisation d'exploiter (ICPE), suite aux études d'impact et enquêtes publiques qui devront être diligentées avec la même rigueur » ; que, dans cette mesure, cette délibération est dénuée de toute portée décisive et les conclusions tendant à son annulation, qui sont irrecevables, ne peuvent qu'être rejetées ;

Sur la délibération contestée, en tant qu'elle autorise la signature par le président de la communauté de communes des montagnes du Haut Forez d'une convention de mise à disposition et d'une promesse de bail à construction ainsi que de sa réitération :

3. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales, rendu applicable aux établissements publics de coopération intercommunale par l'article L. 5211-1 du même code : « *Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération.* » ;

4. Considérant que si les membres de l'assemblée délibérante appelés à délibérer sur les affaires de la collectivité tiennent de cette qualité le droit d'être informés de tout ce qui touche à ces affaires dans des conditions leur permettant de remplir normalement leur mandat et s'ils doivent disposer des projets de délibérations et des documents préparatoires qui les accompagnent au début des séances au cours desquelles ces projets doivent être soumis au vote de l'assemblée, ni les dispositions de l'article L. 2121-13 précitées, ni aucun principe n'impose toutefois à l'autorité exécutive, en l'absence d'une demande de leur part en ce sens, de leur communiquer tout ou partie d'un projet de contrat préalablement à la séance de cette assemblée dont l'ordre du jour porte notamment sur ce contrat ;

5. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le 26 novembre 2013, une semaine avant la séance du conseil communautaire, ses membres ont été rendus destinataires, en même temps que la convocation, d'une note d'information détaillée sur le projet d'implantation d'éoliennes et sa chronologie ainsi que des indications sur la location des emprises, et notamment sur la mise à disposition par la communauté de communes des montagnes du Haut Forez de terrains lui appartenant pour l'aménagement d'une piste d'accès et la mise en place d'un poste électrique et d'un mât permanent, précisant que le loyer s'élèverait à 10 000 euros par an ; qu'il apparaît ainsi que, contrairement à ce que soutient la requérante, les conseillers communautaires étaient suffisamment informés pour demander communication, le cas échéant, des projets de convention se rapportant à ces terrains, et de toutes autres informations qu'ils auraient jugé utiles, en particulier les numéros cadastraux des parcelles concernées et, éventuellement, les contrats en cours sur ces parcelles ; que, par ailleurs, eu égard à l'objet de la délibération contestée, la requérante ne saurait utilement se plaindre de l'absence de précisions, avant la séance du conseil communautaire, sur l'impact du projet d'éoliennes sur l'environnement ; que, de toutes les façons, les informations fournies à ce stade aux conseillers communautaires leur ont permis, le cas échéant, de recueillir toutes les précisions qu'ils auraient

jugées nécessaires au bon déroulement des débats avant le vote de la délibération ; que le moyen tiré de la violation de l'article L. 2121-13 ci-dessus du code général des collectivités territoriales ne peut donc qu'être écarté ;

6. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction alors en vigueur, rendu applicable aux établissements publics de coopération intercommunale par l'article L. 5211-2 du même code : « *Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier : (...) 7° De passer dans les mêmes formes les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément aux dispositions du présent code ; (...)* » ;

7. Considérant que lorsqu'elle entend autoriser l'autorité exécutive à souscrire une convention, l'assemblée délibérante doit, sauf à méconnaître l'étendue de sa compétence, se prononcer sur tous les éléments essentiels du contrat à intervenir, au nombre desquels figurent notamment l'objet précis de celui-ci ainsi que les éléments financiers exacts et l'identité de son attributaire ;

8. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et, en particulier, de la délibération contestée, que chacun des éléments mentionnés au point précédent a été porté à la connaissance des membres de l'assemblée délibérante, qu'il s'agisse de l'objet exact de la convention de mise à disposition et de la promesse de bail, de l'identité de leur attributaire ou de la durée et des conditions financières de chacun de ces actes ; que, par suite, aucune méconnaissance de l'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales ne saurait être retenue ;

9. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales, rendu applicable aux établissements publics de coopération intercommunale par l'article L. 5211-3 du même code : « *Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires.* » ; que si la requérante se plaint de ce que, lors du scrutin à l'issue duquel a été approuvée la délibération en cause, la présence dans la salle du conseil des représentants de la SAS Monts du Forez Energie et de la SEM Soleil aurait influencé les membres élus du conseil communautaire, cette seule circonstance ne suffit pas à caractériser l'existence de l'intérêt personnel d'élus ou à justifier de l'influence que des conseillers supposés intéressés auraient pu exercer sur le résultat du vote et notamment de ce que les représentants de chacune des sociétés précédemment mentionnées, via l'un ou l'autre de ces élus, auraient pu orienter le sens du vote ; qu'ainsi, aucune violation de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales n'est avérée ;

10. Considérant, en quatrième lieu, que l'association requérante soutient que la délibération en litige a été transmise au contrôle de légalité le 27 décembre 2013, soit plus de quinze jours après son adoption et sa signature ; qu'un tel moyen, qui est dénué de toute influence sur la régularité de la délibération, ne peut qu'être écarté comme inopérant ; que, au surplus, le délai de transmission de 15 jours prévu à l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales ne joue pas s'agissant d'actes qui, comme en l'espèce, ne présentent pas un caractère individuel ;

11. Considérant, en cinquième lieu, que même à supposer que la promesse de bail aurait été conclue postérieurement à la transmission, au service du contrôle de légalité, de la

délibération contestée, une telle circonstance est sans le moindre effet sur la légalité de ce dernier acte ;

12. Considérant, en sixième lieu, qu'aux termes de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.* » ; qu'aux termes de l'article 1 de ce même code : « *Le présent code s'applique aux biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics.* » ;

13. Considérant que la requérante soutient que les parcelles B 562 et B 590 font partie de l'ensemble immobilier constitué des terrains, bâtiments et installations que la communauté de communes des montagnes du Haut Forez a acquis en 2002 au col de la Loge et que cet ensemble immobilier, qui est dédié au ski de fond, forme une unité physique et fonctionnelle appartenant à son domaine public ; que si ces parcelles sont parcourues par des itinéraires de ski de fond, il ne ressort cependant pas des pièces du dossier qu'elles auraient fait l'objet, en tout ou partie, d'aménagements fonciers indispensables à leur affectation au service public de l'exploitation des pistes de ski de fond et que, en particulier, le balisage et le damage de ces pistes, qui affectent uniquement la couche de neige, à l'exclusion du terrain d'assiette, constitueraient de tels aménagements et que, de ce fait, elles appartiendraient au domaine public de la communauté de communes des montagnes du Haut Forez ; que la présence, sur l'une de ces parcelles, d'un chalet d'accueil, avec bar restaurant et hébergement d'une capacité de 50 lits touristiques ainsi que d'un bâtiment à usage de magasin et de salle hors sac, dont rien ne permet de dire qu'ils seraient des aménagements indispensables à la pratique du ski de fond, ne saurait conférer à l'ensemble de cette parcelle le caractère d'une dépendance du domaine public de la communauté de communes ; qu'il n'apparaît pas davantage que les parcelles B 562 et B 590 seraient indissociables des autres éléments immobiliers formant le domaine skiable nordique du col de la Loge, et notamment de la base d'école de ski de fond, située sur un terrain voisin ; que, dans ces conditions, ces parcelles ne peuvent qu'être regardées comme faisant partie du domaine privé de la communauté de communes des montagnes du Haut Forez ; que, dès lors, et même si cette dernière s'est engagée à affecter les terrains acquis en 2002 au développement touristique, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que les deux parcelles ici concernées ne pouvaient faire l'objet, comme l'a prévu la délibération contestée, des conventions ici en cause ;

14. Considérant, en septième lieu, qu'aux termes de l'article L. 2221-1 du 1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Ainsi que le prévoient les dispositions du second alinéa de l'article 537 du code civil, les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 gèrent librement leur domaine privé selon les règles qui leur sont applicables.* » ; que, comme il vient d'être vu, les parcelles B 562 et B 590 font partie du domaine privé de la communauté de communes des montagnes du Haut Forez ; qu'il s'en suit que la délibération litigieuse n'est pas illégale du seul fait que son conseil a autorisé le président à signer la convention de mise à disposition et le bail à construction déjà mentionnés ;

15. Considérant, en huitième lieu, que le moyen tiré de ce que la délibération du 4 décembre 2013 porte sur des parcelles que la communauté de communes des montagnes du Haut Forez, conformément à un avenant du 22 janvier 2013, a donné en location à la SARL « Les gens de montagne du Col de la Loge », est, en tant que tel, inopérant ;

16. Considérant, en neuvième lieu, que l'association requérante fait valoir que l'autorisation donnée au président de la communauté de communes des montagnes du Haut Forez de conclure avec la société Monts du Forez un contrat de bail pour la construction et l'exploitation des éoliennes, ne pouvait intervenir sans qu'aient été, au préalable, mises en œuvre des mesures de publicité et de concurrence ; que, toutefois, ce contrat, qui comporte le versement d'un loyer par la société Monts du Forez à la communauté de communes, n'est ni un contrat de concession de travaux publics au sens de l'article 1415-1 du code général des collectivités territoriales ni même, d'ailleurs, un marché ou une délégation de travaux publics, mais un bail à construction régi par les articles L. 251-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation ; que, dès lors, aucune mesure de transparence, de publicité et de concurrence ne trouvait ici à s'appliquer ;

17. Considérant, en dernier lieu, que l'association requérante soutient que l'édification d'éoliennes dans la zone serait impossible et que la délibération contestée procéderait d'une erreur manifeste d'appréciation, exposant que le projet de zone de développement de l'éolien a été abandonné, que les éoliennes seraient réalisées dans une zone classée naturelle par les documents d'urbanisme, qui présente des panoramas exceptionnels sur la chaîne des Alpes et le massif des volcans d'Auvergne, que les chemins ruraux seraient utilisés de manière abusive, que le secteur d'implantation des éoliennes n'est pas favorable au développement de l'énergie éolienne, eu égard notamment au schéma régional éolien d'Auvergne et au projet de création du pôle Pleine Nature du Massif Central pour le domaine nordique et à la présence d'une zone protégée Natura 2000 « parties sommitales du Forez et Hautes-Chaumes », que l'installation d'éoliennes au col de la Loge va à l'encontre des attributions mêmes de la communauté de communes et que la vocation touristique de ce dernier site, notamment les activités du centre d'accueil découverte nature et du domaine nordique, seraient remises en cause ; que, cependant, cette délibération, qui ne porte pas, en tant que telle, sur l'affectation et l'utilisation des sols, autorise seulement le président de la communauté de communes des montagnes du Haut Forez à conclure avec la société Monts du Forez des conventions permettant à cette dernière, sous réserve de l'obtention à cet effet des autorisations exigées notamment au titre des polices de l'urbanisme et des installations classées, d'implanter des éoliennes sur des dépendances du domaine privé de la communauté de communes et d'y réaliser les aménagements annexes ; que, par suite, eu égard à l'objet de la délibération en litige, le moyen ne peut qu'être écarté ;

18. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions de l'association Vent du Haut Forez tendant à l'annulation de la délibération du 4 décembre 2013 en tant qu'elle autorise la signature par le président la communauté de communes des montagnes du Haut Forez d'une convention de mise à disposition et d'une promesse de bail à construction ainsi que de sa réitération doivent, y compris les conclusions à fin d'injonction visées plus haut, être rejetées ;

Sur les frais exposés et non compris dans les dépens :

19. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les conclusions présentées par l'association Vent du Haut Forez sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées ; qu'il y a lieu, en l'espèce, de mettre à la charge de l'association Vent du Haut Forez le paiement à la communauté d'agglomération Loire Forez le paiement d'une somme de 1 200 euros sur ce même fondement ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'association Vent du Haut Forez est rejetée.

Article 2 : L'association Vent du Haut Forez versera à la communauté d'agglomération Loire Forez une somme de 1 200 euros au titre de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association Vent du Haut Forez et à la communauté d'agglomération Loire Forez.

Copie en sera adressée au préfet de la Loire.

Délibéré après l'audience du 11 avril 2017, à laquelle siégeaient :

M. Picard, président de chambre,

M. Moya, premier conseiller,

Mme Lordonné, premier conseiller.

Lu en audience publique le 9 mai 2017.

Le président-rapporteur,

Le premier assesseur,

V.-M. Picard

P. Moya

Le greffier,

T. Zaabouri

La République mande et ordonne au préfet de la Loire 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,

Un greffier,