

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 19NT02839

ASSOCIATION TRENTEMOUT VILLAGES
et autres

M. François-Xavier Bréchet
Rapporteur

M. Thomas Giraud
Rapporteur public

Audience du 8 février 2022
Décision du 25 février 2022

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nantes

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un arrêt n° 19NT02839 du 11 décembre 2020, la cour administrative d'appel de Nantes a sursis à statuer sur la requête présentée par l'association Trentemoult Villages et autres tendant à l'annulation du jugement n° 1609036 du 10 mai 2019 par lequel le tribunal administratif de Nantes a rejeté leur demande d'annulation de l'arrêté du 3 août 2016 du préfet de la Loire-Atlantique autorisant la société Erena à exploiter, sur le territoire des communes de Bouguenais et Rezé, différentes installations classées constitutives d'une chaufferie urbaine, jusqu'à l'expiration d'un délai de neuf mois à compter de la notification de l'arrêt, afin de permettre la production devant la cour d'une autorisation d'exploiter modificative destinée à régulariser les vices tenant, d'une part, au caractère incomplet du dossier soumis à enquête publique concernant les capacités financières de l'exploitant et, d'autre part, à l'avis émis par l'autorité environnementale.

Par un mémoire, enregistré le 26 octobre 2021, le préfet la Loire-Atlantique a communiqué à la cour son arrêté du 20 octobre 2021 portant régularisation de l'autorisation accordée à la société Erena par arrêté du 3 août 2016.

Par un mémoire, enregistré le 18 novembre 2021, l'association Trentemoult Villages et autres concluent aux mêmes fins que leurs précédentes écritures et demandent, en outre, à la cour :

1°) d'annuler l'arrêté du 20 octobre 2021 par lequel le préfet de la Loire-Atlantique a régularisé l'autorisation accordée à la société Erena ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler l'arrêté du 3 août 2016 du préfet la Loire-Atlantique en tant qu'elle permet la mise en service et le fonctionnement d'une chaufferie biomasse ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- les arrêtés contestés sont entachés d'un vice de procédure dès lors qu'ils ont été pris au regard d'une étude d'impact insuffisante en ce qui concerne le périmètre du projet, l'absence de présentation des variantes au projet retenu, l'absence d'intégration des émissions liées à l'approvisionnement en bois et l'absence d'analyse des effets du projet sur le site Natura 2000 ;
- les arrêtés contestés méconnaissent les dispositions de l'article R. 512-6 du code de l'environnement ;
- les prescriptions issues de l'arrêté du 20 octobre 2021 sont illégales.

Par des mémoires, enregistrés les 13 et 15 décembre 2021, la SAS Erena, représentée par Me Nahmias, conclut aux mêmes fins que ses précédentes écritures.

Elle soutient qu'aucun des moyens des requérants n'est fondé.

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. Bréchet,
- les conclusions de M. Giraud, rapporteur public,
- les observations de Me Le Borgne, substituant Me Dubreuil, représentant M. A... et autres, et les observations de Me Charzat, substituant Me Nahmias, représentant la société Erena.

Considérant ce qui suit :

1. Dans son arrêt du 11 décembre 2020, la cour administrative d'appel de Nantes a sursis à statuer sur la requête présentée par l'association Trentemoult Villages et autres tendant à l'annulation du jugement n° 1609036 du 10 mai 2019 par lequel le tribunal administratif de Nantes a rejeté leur demande d'annulation de l'arrêté du 3 août 2016 du préfet de la Loire-

Atlantique autorisant la société Erena à exploiter, sur le territoire des communes de Bouguenais et Rezé, différentes installations classées constitutives d'une chaufferie urbaine, jusqu'à l'expiration d'un délai de neuf mois à compter de la notification de l'arrêt, afin de permettre la production devant la cour d'une autorisation d'exploiter modificative destinée à régulariser les vices tenant, d'une part, au caractère incomplet du dossier soumis à enquête publique concernant les capacités financières de l'exploitant et, d'autre part, à l'avis émis par l'autorité environnementale. À la suite de cet arrêt, le préfet de la Loire-Atlantique a sollicité pour avis la mission régionale de l'autorité environnementale et a soumis à enquête publique cet avis ainsi que des éléments complémentaires sur les capacités financières. Il a communiqué à la cour son arrêté du 20 octobre 2021 portant régularisation de l'autorisation accordée à la société Erena par arrêté du 3 août 2016. L'association Trentemoult Villages et autres demandent l'annulation de cet arrêté du 20 octobre 2021 et soutiennent qu'il n'a pas régularisé l'arrêt du 3 août 2016.

2. Aux termes de l'article L. 181-18 du code de l'environnement : « *I. – Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre une autorisation environnementale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés : / 1° Qu'un vice n'affecte qu'une phase de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale, ou une partie de cette autorisation, peut limiter à cette phase ou à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et demander à l'autorité administrative compétente de reprendre l'instruction à la phase ou sur la partie qui a été entachée d'irrégularité ; / 2° Qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé par une autorisation modificative peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si une telle autorisation modificative est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. / (...)* ».

Sur la légalité de l'arrêt du 3 août 2016 et de l'arrêt du 20 octobre 2021 :

En ce qui concerne l'étude d'impact :

3. En premier lieu, la cour administrative d'appel, dans son arrêt du 11 décembre 2020, a écarté le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact en ses deux branches relatives aux effets de l'installation sur la qualité de l'air et à l'analyse des solutions de substitution du projet, notamment s'agissant du choix du terrain d'assiette du projet, tout en jugeant que l'avis de l'autorité environnementale était susceptible de révéler de nouveaux vices, notamment une insuffisance de l'étude d'impact. L'autorité de la chose jugée par cet arrêt du 11 décembre 2020 s'oppose à ce que la cour se prononce de nouveau sur la branche du moyen, tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact, relative à l'analyse des solutions de substitution du projet, dès lors que l'avis de la mission régionale d'autorité environnementale des Pays de la Loire du 12 avril 2021, bien que recommandant « d'exposer les éventuelles localisations alternatives étudiées pour l'implantation d'une chaufferie au sud du territoire Centre Loire et les raisons du choix du terrain retenu en regard de ces alternatives », n'a pas révélé un vice nouveau affectant l'étude d'impact.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 512-6 du code de l'environnement, alors en vigueur : « *I. – À chaque exemplaire de la demande d'autorisation doivent être jointes les pièces suivantes : / (...)* / 4° *L'étude d'impact prévue à l'article L. 122-1 dont le contenu est défini à l'article R. 122-5 et complété par l'article R. 512-8 ; / (...)* / *II. – Les études et documents prévus au présent article portent sur l'ensemble des installations ou équipements exploités ou*

projetés par le demandeur qui, par leur proximité ou leur connexité avec l'installation soumise à autorisation, sont de nature à en modifier les dangers ou inconvénients. »

5. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude 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 la décision de l'autorité administrative.

6. Il résulte de l'instruction, d'une part, que la chaufferie de la Californie a été construite dans le cadre d'une délégation de service public confiée à la société Erena pour l'exploitation d'un réseau de chaleur d'environ 85 km dit « Centre Loire » qui vise à fournir de l'énergie destinée au chauffage et à la production d'eau chaude sanitaire pour les bâtiments raccordés au réseau. Celui-ci est alimenté, à hauteur de 80 %, par des énergies renouvelables ou de récupération et, pour le surplus, par la production d'énergie thermique dans deux chaufferies dites de Malakoff et de la Californie ainsi que dans d'autres chaufferies (notamment celles du centre hospitalier universitaire de l'Hôtel-Dieu, de l'hôpital Saint-Jacques et du campus universitaire de Lombarderie) afin d'assurer les appels de pointe par grand froid et le secours. La chaufferie de la Californie, destinée à produire 31 % de la puissance totale du réseau de chaleur, doit répondre, en période hivernale comprise entre le 1^{er} octobre et le 30 avril, aux besoins du « réseau sud » constitué par les parties ouest et centre de l'île de Nantes et par les secteurs desservis en rive sud de la Loire à Nantes et à Rezé, tandis que la chaufferie de Malakoff assure les besoins du « réseau nord » en période hivernale et ceux de l'ensemble du réseau le reste de l'année. D'autre part, les chaufferies de la Californie et de Malakoff, exploitées par la société Erena, sont éloignées de 6,2 km, ce qui constitue, eu égard à leurs effets en matière d'émissions atmosphériques, une relative proximité. Elles présentent par ailleurs un lien de connexité dès lors qu'elles alimentent le même réseau de chaleur et que la chaufferie de Malakoff doit suppléer celle de la Californie en dehors de la période hivernale. Enfin, par sa connexité avec la chaufferie de la Californie et sa proximité, eu égard au fait que l'analyse des risques sanitaires a été réalisée sur la base d'un carré de 10 km de côté, la chaufferie de Malakoff est de nature à modifier les dangers ou inconvénients pour l'environnement présentés par la chaufferie de la Californie. À cet égard, l'avis de la mission régionale d'autorité environnementale du 12 avril 2021 relève notamment que la contribution du projet à la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'origine fossile et l'évaluation des risques sanitaires, en ce qui concerne la dispersion des polluants atmosphériques, ne tiennent pas compte de l'échelle globale du réseau de chaleur Centre Loire et des émissions de la chaufferie de Malakoff. Dès lors, l'étude d'impact réalisée par la société Erena dans le cadre de sa demande d'autorisation aurait dû porter sur l'ensemble des unités de production de chaleur exploitées par cette société, dont la chaufferie de Malakoff.

7. Cependant, il résulte de l'instruction que, dans son mémoire en réponse du 3 mai 2021 à l'avis de l'autorité environnementale, qui a été soumis à l'information du public avec cet avis, la société Erena a, d'une part, complété l'analyse des émissions de gaz à effet de serre en présentant le bilan prévisionnel des émissions de CO₂ de l'ensemble du réseau de chaleur, en y intégrant notamment les émissions de la chaufferie de Malakoff, et, d'autre part, précisé que l'étude d'impact qui a été réalisée avant la création de la chaufferie de Malakoff avait conclu à un risque sanitaire très faible et que, lors de l'étude d'impact sur le projet de la chaufferie de la Californie, celle de Malakoff était déjà en fonctionnement et a été prise en compte comme faisant partie de la pollution de fond de la zone d'étude des risques sanitaires. Dès lors, dans les circonstances de l'espèce, il ne résulte pas de l'instruction que l'insuffisance du périmètre d'étude du projet litigieux a pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou qu'elle a été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

8. En troisième lieu, si l'étude d'impact initiale n'intégrait pas, dans l'analyse des émissions de gaz à effet de serre, les effets indirects liés à l'approvisionnement en bois de la chaudière biomasse, ainsi que l'a relevé l'avis de la mission régionale d'autorité environnementale, la société Erena a comblé cette lacune en page 8 de son mémoire en réponse à l'avis de l'autorité environnementale, qui comporte des éléments sur les émissions de CO₂ liées à la préparation et à l'acheminement des combustibles jusqu'aux points de consommation, par l'application d'un coefficient dit « ACV (analyse du cycle de vie) ».

9. En quatrième lieu, une « évaluation des incidences Natura 2000 », annexée à l'étude d'impact, a été réalisée par la société Erena. Cette étude relève que le site d'implantation du projet est situé à 400 m au sud des berges de la Loire et des sites Natura 2000 correspondants (« Vallée de la Loire de Nantes aux Ponts-de-Cé et zones adjacentes » et « Estuaire de la Loire ») et conclut à l'absence d'incidences du projet sur la faune, la flore et les habitats des sites Natura 2000, du fait de l'absence de tout habitat d'intérêt communautaire ou de toute espèce d'intérêt communautaire dans le recensement fait sur le site du projet. Si l'autorité environnementale, dans son avis du 12 avril 2021, a relevé que cette conclusion devait « être confortée », « en l'absence d'analyse quant aux incidences potentielles sur les espèces animales dans le périmètre de diffusion des polluants atmosphériques », il résulte de l'instruction, notamment des indications non contestées du mémoire en réponse de la société Erena, que les études sur l'effet des polluants atmosphériques sur la faune sauvage et les habitats naturels sont peu nombreuses et qu'il s'agit « d'un sujet complexe souvent étudié sur des grands écosystèmes et en relation avec d'autres perturbations ». En outre, les pollutions atmosphériques ne sont pas citées dans les « cahiers d'habitats Natura 2000 » pour les espèces d'intérêt communautaires présentes sur les sites « Vallée de la Loire de Nantes aux Ponts-de-Cé et zones adjacentes » et « Estuaire de la Loire ». Il en résulte que l'étude d'impact, laquelle doit être proportionnée à l'importance du projet et à ses risques prévisibles pour l'environnement, n'est, sur ce point, entachée d'aucune insuffisance.

10. Il résulte des points 3 à 9 que le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact du projet doit être écarté.

En ce qui concerne l'information et la consultation du public sur la mesure de régularisation :

11. Comme il a été dit au point 10, le moyen tiré de ce que l'étude d'impact sur le projet de la société Erena serait entaché d'insuffisances doit être écarté.

12. Par ailleurs, il résulte de l'instruction, notamment du rapport du commissaire-enquêteur, qu'ont été soumis à enquête publique du 28 juin au 12 juillet 2021, notamment, l'entier dossier actualisé de demande d'autorisation d'exploiter, l'arrêt de la cour du 11 décembre 2020, l'avis de la mission régionale d'autorité environnementale des Pays de la Loire du 12 avril 2021, le mémoire en réponse de la société Erena du 3 mai 2021 ainsi que des compléments de février 2019 sur les capacités financières de la société Erena.

13. Enfin, il n'est pas soutenu par les requérants que les modalités d'information et de participation du public, fixées aux points 42 à 48 de l'arrêt de la cour du 11 décembre 2020, n'auraient pas été respectées.

14. Par suite, les vices entachant l'arrêté du 3 août 2016 du préfet de la Loire-Atlantique, retenus par la cour aux points 14, 18 et 19 de son arrêt du 11 décembre 2020, ont été

régularisés par l'arrêté du préfet la Loire-Atlantique du 20 octobre 2021 portant régularisation de l'autorisation accordée à la société Erena.

En ce qui concerne les illégalités alléguées des nouvelles prescriptions issues de l'arrêté du 20 octobre 2021 :

15. L'arrêté du 20 octobre 2021 du préfet de la Loire-Atlantique modifie les articles III.2.4 (valeurs limites d'émissions atmosphériques), V.1.1 et V.1.2 (prévention des nuisances sonores et des vibrations) de l'arrêté du 3 août 2016 modifié par l'arrêté du 24 juin 2020 fixant des prescriptions complémentaires. En se bornant à soutenir que ces modifications des prescriptions applicables à la chaufferie « traduisent sur certains points une tolérance plus importante des nuisances générées par la chaufferie » qui seraient « inexpliquées, injustifiées et inappropriées dans un contexte de régularisation d'une autorisation initiale viciée », les requérants n'apportent pas de précisions suffisantes pour permettre à la cour d'apprécier l'illégalité alléguée de ces nouvelles prescriptions.

16. Il résulte de tout ce qui précède que l'association Trentemoult Villages et autres ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nantes a rejeté leur demande d'annulation de l'arrêté du 3 août 2016 du préfet de la Loire-Atlantique. Ils ne sont pas davantage fondés à demander l'annulation de l'arrêté du 20 octobre 2021 du même préfet.

Sur les frais liés au litige :

17. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par l'association Trentemoult Villages et autres ainsi que par la société Erena au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'association Trentemoult Villages et autres est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la société Erena au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à M. B... A..., représentant unique désigné par Me Dubreuil, mandataire, à la ministre de la transition écologique et à la société Erena.

Une copie sera transmise au préfet de la Loire-Atlantique.

Délibéré après l'audience du 8 février 2022, à laquelle siégeaient :

- Mme Douet, présidente de la formation de jugement en application de l'article R. 222-26 du code de justice administrative,
- M. Bréchet, premier conseiller,
- Mme Bougrine, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 25 février 2022.

Le rapporteur,

La présidente,

F.-X. Bréchet

H. Douet

La greffière,

K. Bouron

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique en ce qui la 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.