

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA GUYANE**

AC / MYM

N°2001348

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT et
GUYANE NATURE ENVIRONNEMENT

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Chatal
Rapporteuse

Le Tribunal administratif de la Guyane,

M. Hégésippe
Rapporteur public

Audience du 20 juin 2022
Décision du 18 juillet 2022

68-03-03-01

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires complémentaires enregistrés le 22 décembre 2020, le 8 mai 2021, le 22 septembre 2021, le 8 novembre 2021, le 15 novembre 2021, le 3 mai 2022, le 17 mai 2022 et le 15 juin 2022, les associations France nature environnement (FNE) et Guyane Nature Environnement (GNE), représentées par Me Victoria, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 22 octobre 2020 par lequel le préfet de la Guyane a délivré à EDF-PEI un permis de construire une centrale électrique composée de bâtiments industriels, de bâtiments tertiaires, d'ouvrages et installations industrielles, d'auvents, abris et conteneurs ainsi que d'ouvrages d'infrastructure sur un terrain situé RD 191 lieu-dit Le Larivot à Matoury, et l'a assorti d'une série de prescriptions ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat et d'EDF-PEI une somme de 2 000 euros à verser à chacune des deux associations requérantes au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les associations requérantes soutiennent que :

En ce qui concerne la légalité externe de l'arrêté :

- le dossier de demande de permis de construire est incomplet et irrégulier dès lors que l'attestation prévue par l'article R. 431-23-1 du code de l'urbanisme n'y figure pas ;
- le dossier de demande de permis de construire est incomplet et irrégulier dès lors qu'aucune étude d'impact n'est jointe à ce dossier, en méconnaissance de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme, et que l'étude d'impact produite dans le cadre de la demande d'autorisation environnementale est entachée d'insuffisances s'agissant des impacts du projet sur le climat, sur le sol et le sous-sol, sur les eaux superficielles, sur les risques naturels, sur la faune, la flore et les milieux naturels, sur l'air, et s'agissant de l'analyse des solutions de substitution raisonnables et de l'exposé et la justification du choix du projet ;
- la demande de permis de construire n'a pas été soumise à l'enquête publique qui s'est tenue du 15 mai au 15 juin 2020 et n'a fait l'objet d'aucune autre procédure préalable de participation du public ;

En ce qui concerne la légalité interne de l'arrêté :

- le permis de construire méconnaît les dispositions de l'article L. 121-40 du code de l'urbanisme ;
- le permis de construire méconnaît les dispositions de l'article L. 121-42 du code de l'urbanisme ;
- le permis de construire méconnaît les dispositions de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme ;
- le permis a été délivré sur la base d'un plan local d'urbanisme entaché d'illégalité en tant qu'il classe l'emprise du projet en zone AUX en méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme et des orientations du schéma de mise en valeur de la mer ;
- le permis de construire méconnaît l'article R. 111-26 du code de l'urbanisme dès lors qu'il ne fixe aucune prescription permettant d'éviter, de réduire ou de compenser davantage l'atteinte portée à l'environnement ; le permis méconnaît également, par conséquent les articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de l'environnement ;
- le préfet de la Guyane aurait dû faire application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme dès lors que l'emprise du projet se trouve dans un secteur fortement soumis aux risques naturels de débordement de cours d'eau et de submersion marine ;
- les arrêtés du 4 avril 2022 fixant les nouvelles limites transversales de la mer sur le fleuve Mahury et sur la rivière de Cayenne sont entachés de détournement de pouvoir ou de procédure et d'erreur d'appréciation dès lors qu'ils ont eu pour objet ou effet recherché d'exclure la commune de Matoury des dispositions de la loi Littoral faisant obstacle à la réalisation du projet de centrale électrique au Larivot.

Par des mémoires enregistrés le 5 mars 2021, le 7 octobre 2021, le 1^{er} décembre 2021, le 5 mai 2022, le 3 juin 2022, la société EDF-Production électrique insulaire (EDF-PEI), représentée par Me Hercé, conclut, dans le dernier état de ses écritures :

- 1°) au rejet de la requête, à titre principal pour irrecevabilité, à titre subsidiaire pour absence de fondement ;
- 2°) à titre subsidiaire à ce que le tribunal sursoie à statuer sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme afin de permettre la régularisation d'un éventuel vice qui serait constaté par le tribunal ;

3°) à ce qu'une somme de 8 000 euros soit mise à la charge des associations requérantes au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société EDF-PEI fait valoir que :

- la requête est irrecevable :
 - au regard de l'obligation de notification du recours prévue à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme ;
 - au regard des dispositions de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme dès lors que le récépissé relatif à l'association France Nature Environnement ne concerne pas sa déclaration en préfecture ;
 - car les associations requérantes sont dépourvues d'intérêt à agir en raison, d'une part, du caractère trop général de leur objet social, qui ne vise pas la contestation contentieuse de projets de constructions ou d'installations et, d'autre part, du fait qu'il n'est pas établi que le permis de construire produit des effets dommageables pour l'environnement ;
- les moyens de la requête sont dépourvus de fondement.

Par des mémoires en défense enregistrés le 7 octobre 2021, le 2 décembre 2021, le 6 mai 2022 et le 3 juin 2022, le préfet de la Guyane conclut au rejet de la requête.

Le préfet de la Guyane fait valoir que :

- la requête est irrecevable du fait de la méconnaissance de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme ;
- les moyens de la requête sont dépourvus de fondement.

Par des mémoires enregistrés le 7 octobre 2021 et le 14 juin 2022, la collectivité territoriale de Guyane, représentée par son président, conclut au rejet de la requête.

Elle déclare s'en remettre aux écritures du préfet de la Guyane et d'EDF-PEI et fait valoir qu'il n'existe pas de terrain alternatif à celui du Larivot pour accueillir la centrale électrique.

Par une ordonnance du 19 mai 2022, la cristallisation des moyens a été reportée au 3 juin 2022.

Par une lettre du 19 mai 2022, les parties ont été informées de ce que le tribunal était susceptible de mettre en œuvre la procédure prévue par l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer en vue de la régularisation du vice tiré des insuffisances de l'étude d'impact s'agissant de la description des volumes d'émissions de gaz à effet de serre générés par le projet et de l'analyse des solutions de substitution raisonnables, et du vice tiré de la méconnaissance de l'article R. 111-26 du code de l'urbanisme en raison de l'insuffisance des mesures d'évitement, de réduction et de compensation.

Par un mémoire du 3 juin 2022, la société EDF-PEI a présenté ses observations sur la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire du 3 juin 2022, le préfet de la Guyane a présenté ses observations sur la mise en œuvre de cette même procédure.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'énergie ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le décret n° 2017-457 du 30 mars 2017 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été informées, en application des 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 d'ordre public relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des moyens nouveaux présentés par les associations requérantes postérieurement à la date de cristallisation des moyens.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Chatal,
- les conclusions de M. Hégésippe, rapporteur public,
- les observations de Mme Lecocq, représentant l'association Guyane nature environnement,
- les observations de M. Gatineau, secrétaire général des services de l'Etat en Guyane, représentant le préfet de la Guyane,
- les observations de Me Hercé, représentant la société EDF-PEI,
- et les observations de M. De Ryck, représentant la collectivité territoriale de Guyane.

L'association France nature environnement n'était pas représentée.

Une note en délibéré présentée par EDF-PEI a été enregistrée le 27 juin 2022.

Une note en délibéré présentée par France nature environnement et Guyane nature environnement a été enregistrée le 11 juillet 2022.

Considérant ce qui suit :

1. La programmation pluriannuelle pour l'énergie de la Guyane adoptée par décret interministériel du 30 mars 2017 a posé le principe, en raison de l'arrêt définitif, au plus tard le 31 décembre 2023, de la centrale thermique de Dégrad-des-Cannes, de la mise en service d'une nouvelle centrale thermique d'une puissance totale de 120 mégawatts associée à une centrale photovoltaïque d'une puissance de 10 mégawatts. Par un arrêté du 13 juin 2017 du ministre de la transition écologique et solidaire, la société EDF Production Electrique Insulaire (EDF-PEI) a été autorisée à exploiter une centrale thermique située sur neuf parcelles cadastrales au lieu-dit du Larivot sur le territoire de la commune de Matoury. Après la tenue d'une concertation préalable organisée par la Commission nationale du débat public du 21 mai au 6 juillet 2018, EDF-PEI a présenté une demande d'autorisation

environnementale pour l'exploitation d'une centrale électrique. A la suite, une enquête publique dématérialisée s'est tenue du 15 mai au 15 juin 2020. Le 22 octobre 2020, le préfet de la Guyane a délivré à EDF-PEI une autorisation environnementale et, par un arrêté distinct du même jour, a accordé à l'entreprise un permis de construire concernant la centrale électrique. Par la présente requête, les associations France nature environnement et Guyane nature environnement demandent au tribunal d'annuler le permis de construire du 22 octobre 2020.

Sur l'intervention de la collectivité territoriale de Guyane :

2. Conformément aux dispositions de l'article L. 141-5 du code de l'énergie, la programmation pluriannuelle de l'énergie de la Guyane, approuvée par décret interministériel du 30 mars 2017, a été conjointement élaborée par le président de la collectivité territoriale de Guyane et par le préfet de la Guyane. La programmation pluriannuelle de l'énergie de Guyane posant le principe de la mise en service d'une nouvelle centrale électrique en Guyane, la collectivité territoriale de Guyane doit être regardée comme justifiant d'un intérêt suffisant au maintien de l'arrêté litigieux. Son intervention est donc recevable.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

En ce qui concerne l'intérêt à agir et la qualité pour agir des associations requérantes :

3. Aux termes de l'article L. 142-1 du code de l'environnement : « (...) *Toute association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L. 141-1 (...) justifient d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément.* ».

4. Il ressort des pièces du dossier que l'agrément de protection de l'environnement de l'association France nature environnement a été renouvelé par décision ministérielle du 15 novembre 2017 pour une période de cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2018. Aux termes de l'article 1^{er} des statuts de l'association, celle-ci s'est donné pour objet, outre « *la protection de la nature et de l'environnement* », le fait de « *promouvoir une utilisation de l'énergie sobre et efficace* », de « *conserver et restaurer les espaces, ressources, milieux et habitats naturels* » et « *d'agir (...) pour la défense en justice de l'ensemble de ses membres, y compris la défense de tous leurs intérêts, notamment l'objet de chaque association fédérée, ou définis par l'agrément délivré au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement (...)* ». La construction d'une centrale électrique au lieu-dit du Larivot, autorisée par l'arrêté litigieux, doit, dès lors, être regardée comme ayant un rapport direct avec cet objet, lui-même suffisamment précis.

5. Il ressort d'une décision du 19 juin 2019 du préfet de la Guyane que celui-ci a accordé à l'association Guyane nature environnement un agrément au titre de la protection de l'environnement pour une durée de cinq ans renouvelable. Aux termes de l'article 2 des statuts de l'association, celle-ci a notamment pour objet de « *conserver, restaurer les espaces, ressources, milieux et habitats naturels* » et d'« *encourager la mise en place de politiques opérationnelles durables et respectueuses de l'environnement en matière (...) d'énergie, d'infrastructures (...)* ». La construction de la centrale électrique en cause, autorisée par

l'arrêté litigieux, doit être regardée comme étant en rapport direct avec cet objet, lui-même suffisamment précis. Par ailleurs, l'introduction d'un recours contentieux étant un moyen d'action et non un but, la circonstance que l'objet statutaire de l'association n'inclut pas les actions contentieuses est sans incidence sur l'intérêt à agir de l'association.

6. Par ailleurs, si EDF-PEI conteste l'intérêt à agir des deux associations en soutenant que le permis de construire attaqué ne produira pas d'effets dommageables pour l'environnement, il est constant que celui-ci autorise la construction d'une centrale électrique sur un terrain boisé d'environ seize hectares dont le défrichage et le remblaiement est un préalable aux travaux de construction, et qu'il affectera donc nécessairement l'environnement.

En ce qui concerne les formalités prévues à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme :

7. Aux termes de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme : « *En cas de (...) recours contentieux à l'encontre (...) d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code, (...) l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation. (...) / La notification prévue au précédent alinéa doit intervenir par lettre recommandée avec accusé de réception, dans un délai de quinze jours francs à compter du dépôt (...) du recours. / La notification du recours à l'auteur de la décision et, s'il y a lieu, au titulaire de l'autorisation est réputée accomplie à la date d'envoi de la lettre recommandée avec accusé de réception. Cette date est établie par le certificat de dépôt de la lettre recommandée auprès des services postaux. / Les dispositions du présent article ne sont pas applicables en cas de contestation d'un permis modificatif, d'une décision modificative ou d'une mesure de régularisation dans les conditions prévues par l'article L. 600-5-2. ».*

8. Ces dispositions font obligation à l'auteur d'un recours gracieux ou contentieux formé contre un permis de construire de notifier à l'auteur de la décision et au titulaire de ce permis une copie du texte intégral du recours et non une simple lettre en mentionnant l'existence. Lorsque l'auteur de la décision ou le titulaire de l'autorisation soutient que l'une des notifications qui a été adressée ne comportait pas la copie du recours concerné, il lui incombe d'établir cette allégation par tout moyen.

9. Il ressort des pièces du dossier que les associations requérantes ont adressé le 26 décembre 2020 au préfet de la Guyane et à la société EDF-PEI un courrier de notification de leur recours contentieux indiquant comporter en pièce jointe la copie du recours enregistré au greffe du tribunal administratif de la Guyane le 22 décembre 2020. Faute pour la société EDF-PEI de justifier que le pli qui lui était adressé ne comportait pas la copie du recours, celle-ci doit être regardée comme ayant été jointe au courrier des associations requérantes. Si ces deux courriers datés du 26 décembre 2020 ne font pas apparaître le numéro des lettres recommandées figurant sur les deux avis de dépôts postaux également produits par les requérantes, ceux-ci doivent être regardés comme faisant foi de l'envoi postal des deux courriers à la date qu'ils indiquent, à savoir le 26 décembre 2020. Le dépôt des deux lettres recommandées auprès des services postaux étant établi à cette date, soit quatre jours après l'enregistrement de la présente requête, la fin de non-recevoir opposée par le préfet de la Guyane et par EDF-PEI, tirée de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, doit être écartée.

En ce qui concerne le respect des dispositions de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme :

10. Aux termes de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme : « *Les requêtes dirigées contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées du titre de propriété, de la promesse de vente, du bail, du contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation, du contrat de bail, ou de tout autre acte de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien par le requérant. / Lorsqu'elles sont introduites par une association, ces mêmes requêtes doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées des statuts de celle-ci, ainsi que du récépissé attestant de sa déclaration en préfecture.* ».

11. Les associations requérantes produisent à l'instance le récépissé de déclaration de modification de la composition du bureau et du conseil d'administration de l'association France nature environnement, délivré le 15 octobre 2020 par le préfet de la région d'Ile-de-France. La délivrance de ce récépissé impliquant nécessairement que l'association a été déclarée en préfecture, la fin de non-recevoir opposée par EDF-PEI et tirée de la méconnaissance de la formalité prévue au second alinéa de l'article R. 600-4 précité doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le caractère suffisant de l'étude d'impact :

12. Aux termes de l'article L. 122-3 du code de l'environnement : « *I. - Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application de la présente section. / II. - Il fixe notamment : (...) 2° Le contenu de l'étude d'impact qui comprend au minimum : (...) b) Une description des incidences notables probables du projet sur l'environnement ; (...)* ». L'article R. 122-5 du même code dispose : « *I. - Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages, ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. / II. - En application du 2° du II de l'article L. 122-3, l'étude d'impact comporte les éléments suivants, en fonction des caractéristiques spécifiques du projet et du type d'incidences sur l'environnement qu'il est susceptible de produire : (...) 7° Une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en fonction du projet proposé et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, notamment une comparaison des incidences sur l'environnement et la santé humaine ; (...)* ».

13. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances affectant le dossier soumis à enquête publique ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette enquête, que si elles ont eu 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.

14. Il résulte des dispositions du 7° de l'article R. 122-5 du code de l'environnement que l'étude d'impact que doit réaliser le maître d'ouvrage peut légalement s'abstenir de présenter des solutions qui ont été écartées en amont et qui n'ont, par

conséquent, pas été envisagées par le maître d'ouvrage. Par suite, et dès lors que la programmation pluriannuelle de l'énergie adoptée par décret ministériel du 30 mars 2017 actait le principe de la mise en service d'une centrale thermique et d'une centrale photovoltaïque, EDF-PEI n'était pas tenue de décrire dans son étude d'impact commune aux dossiers de demande d'autorisation environnementale et de demande de permis de construire les hypothèses alternatives de production d'électricité en Guyane invoquées par les associations requérantes, et non envisagées par le maître d'ouvrage.

15. Si EDF-PEI soutient dans son mémoire du 5 mars 2021 que le choix du site du Larivot est détaillé dans l'étude d'impact du projet, il est constant que la pièce citée par le pétitionnaire à l'appui de son affirmation correspond à l'étude d'impact environnemental déposée dans le cadre de la demande d'autorisation de construction et d'exploitation d'une canalisation de transport de combustible, et non à l'étude d'impact concernant le permis de construire litigieux.

16. Par ailleurs, il résulte de l'instruction qu'EDF-PEI a intégré à son dossier de demande d'autorisation environnementale élaboré au mois de février 2020 un document nommé « pièce n° 4 Choix du projet et scénario de référence ». Il n'est pas sérieusement contesté que, si cette pièce se distingue matériellement de l'étude d'impact qui n'aborde pas elle-même ces enjeux, le document figurait bien au dossier d'enquête publique accessible au public et à l'autorité administrative. Cette pièce comporte un point 3.2.2 consacré à la justification du choix du terrain dont il ressort qu'EDF-PEI a décrit les contraintes liées à la nécessité d'implanter la centrale sur la presqu'île de Cayenne, principale zone de consommation d'électricité en Guyane, de respecter les différents plans de prévention de risques et les documents d'urbanisme. Le document indique que trois possibilités ont finalement été identifiées : le terrain de l'actuelle centrale de Dégrad-des-Cannes, le terrain situé dans la zone d'activité du Grand port maritime de Guyane dit terrain « parc avenir » et le terrain du Larivot. EDF-PEI explique avoir écarté la première option en raison de risques technologiques liés à la proximité du dépôt pétrolier, et la deuxième option en raison de la situation du terrain « parc avenir » en zone d'aléa inondation, de la complexité des travaux d'arasement d'une partie du site et de l'absence de garantie obtenue pour l'acquisition du terrain, propriété de la chambre régionale de commerce et d'industrie de Guyane. Le document détaille ensuite les avantages du terrain du Larivot retenu par le maître d'ouvrage. S'il résulte de ces développements qu'EDF-PEI a avancé des explications au choix du terrain du Larivot, il ne ressort pas de cette pièce ni d'aucune autre pièce du dossier d'enquête publique qu'EDF-PEI aurait exposé une comparaison des incidences sur l'environnement du choix du site du Larivot et de celles des deux autres sites étudiés. Or, il est constant que le site du Larivot nécessite la construction d'une canalisation de transport de combustible d'environ 14 kilomètres le reliant au port maritime de Dégrad-des-Cannes à proximité immédiate duquel se situent les deux autres sites potentiels et que ces derniers abritent des environnements différents du site du Larivot, constitués notamment, pour le site dit du « parc avenir », d'espaces boisés accueillant quelques espèces protégées mais non inclus en zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique, et pour le site de l'actuelle centrale thermique, de terrains déjà artificialisés et équipés d'installations opérationnelles pour accueillir une centrale électrique.

17. Il résulte de ce qui précède que les associations requérantes sont bien fondées à soutenir que l'étude d'impact est entachée d'insuffisances substantielles en ce qui concerne la comparaison des incidences sur l'environnement des solutions de substitution envisagées par le maître d'ouvrage.

En ce qui concerne la méconnaissance alléguée de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme :

S'agissant de l'opérance du moyen :

18. Aux termes de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, compris dans un chapitre Ier intitulé « Aménagement et protection du littoral » comprenant les articles L. 121-1 à L. 121-51 du code de l'urbanisme : « *Les dispositions du présent chapitre déterminent les conditions d'utilisation des espaces terrestres, maritimes et lacustres : / 1° Dans les communes littorales définies à l'article L. 321-2 du code de l'environnement ; (...)* ». L'article L. 121-38 du même code dispose : « *Les dispositions des sections 1 et 2 du présent chapitre sont applicables, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion, aux communes littorales définies à l'article L. 321-2 du code de l'environnement, et à Mayotte, à l'ensemble des communes, à l'exception des articles L. 121-12, L. 121-13, L. 121-16, L. 121-17 et L. 121-19, et sous réserve des dispositions ci-après.* ».

19. Aux termes de l'article L. 321-2 du code de l'environnement : « *Sont considérées comme communes littorales, au sens du présent chapitre, les communes de métropole et des départements d'outre-mer : / 1° Riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ; / 2° Riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'Etat, après consultation des conseils municipaux intéressés. (...)* ».

20. Il appartient au juge administratif de vérifier, le cas échéant d'office, que les dispositions invoquées devant lui sont applicables au litige qui lui est soumis et en particulier, s'agissant des articles L. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme, de s'assurer que la commune dans laquelle a été délivré un permis de construire contesté sur le fondement de ces dispositions peut être regardée comme littorale, au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement. S'il résulte du 2° de cet article que les communes riveraines des estuaires ne peuvent être classées comme communes littorales par décret en Conseil d'Etat que si elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux, ni ces dispositions ni aucun autre texte ne définissent la limite en aval de laquelle les communes doivent être considérées comme « *littorales* » en application du 1° du même article, c'est-à-dire comme riveraines de la mer. Cette dernière limite doit être regardée comme correspondant à la limite transversale de la mer, déterminée, en application de l'article L. 2111-5 du code général de la propriété des personnes publiques, conformément aux dispositions des articles R. 2111-5 à R. 2111-14 du même code.

21. La délimitation de la mer à l'embouchure des cours d'eaux repose sur l'observation combinée de plusieurs indices, tels que la configuration des côtes et notamment l'écartement des rives, la proportion respective d'eaux fluviales et d'eaux de mer, l'origine des atterrissements, le caractère fluvial ou maritime de la faune et de la végétation. La part relative de chacun de ces indices, dont se dégage l'influence prépondérante ou non de la mer, doit être appréciée en fonction des circonstances propres à chaque espèce. Eu égard au caractère reconnaissant d'un tel acte, la délimitation à laquelle celui-ci procède peut être contestée à toute époque.

22. En premier lieu, par deux arrêtés du 4 avril 2022 publiés le lendemain au recueil des actes administratifs spécial de la préfecture de Guyane, le préfet de la Guyane a abrogé les arrêtés préfectoraux du 25 février 1983 et du 16 juillet 1978 fixant les limites transversales de la mer sur le fleuve Mahury et sur la rivière de Cayenne et a fixé les nouvelles limites transversales de la mer sur ces deux fleuves. Il résulte de ces deux arrêtés que les deux limites transversales de la mer, précédemment situées en amont des limites administratives de la commune de Matoury bordée au nord par la rivière de Cayenne et au sud par le fleuve Mahury, ont été déplacées plus en aval des deux fleuves et en tout état de cause en aval des limites administratives séparant la commune de Matoury de la commune de Cayenne du côté de la rivière de Cayenne, et la séparant de la commune de Rémire-Montjoly du côté du fleuve Mahury.

23. En second lieu, par un arrêté du 4 mai 2022 le préfet de la Guyane a accordé à la société EDF-PEI un permis de construire modificatif actant cette modification des limites transversales de la mer sur le fleuve du Mahury et sur la rivière de Cayenne, a considéré « *qu'en conséquence la commune de Matoury n'est plus soumise aux dispositions de la loi Littoral* » et que « *le permis modificatif peut acter la prise en compte de cette nouvelle règle* ».

24. Lorsqu'un permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance des permis de construire, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif dès lors que celui-ci assure le respect des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédé de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises. Il peut, de même, être régularisé par un permis modificatif si la règle relative à l'utilisation du sol qui était méconnue par le permis initial a été entretemps modifiée. Les irrégularités ainsi régularisées ne peuvent plus être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis initial.

25. Il ressort de l'arrêté précité du préfet de la Guyane en date du 4 mai 2022 que la nouvelle limite transversale de la mer sur la rivière de Cayenne relie l'extrémité d'une cale de béton située sur la rive nord-ouest du fleuve du côté de la commune de Macouria, à l'embouchure du canal de la crique Fouillée située sur la rive sud-est du fleuve, au niveau de la limite administrative séparant Matoury et Cayenne. Ce faisant, la nouvelle limite se trouve à l'aval de la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) maritime de type I « rivière de Cayenne ». D'après la fiche descriptive de cette ZNIEFF maritime établie par le groupe d'étude et de protection des oiseaux en Guyane, cette ZNIEFF de type I « *correspond aux masses d'eaux les plus salées du fleuve (zone polyhaline) dont l'étendue a été définie à partir des mesures physico-chimiques effectuées dans le cadre de la directive cadre eau (...) la faune associée à cette ZNIEFF vit sous l'influence des marées et d'un apport en eau douce qui modifient son niveau de salinité. (...) Des pêches scientifiques ont été réalisées dans cette ZNIEFF et ont permis d'obtenir des listes de poissons marins présents dans la zone.* ».

26. Par ailleurs, il ressort du « résumé non technique de l'étude d'impact » réalisé par la direction générale des territoires et de la mer de Guyane dans le cadre du projet, porté par l'Etat, de construction d'un nouveau pont routier situé en aval du pont routier actuel, lequel servait de point d'ancrage sur la rive sud de la rivière de Cayenne pour la limite transversale de la mer avant sa modification, et situé en amont de la nouvelle limite

transversale de la mer, que, s'agissant de l'hydrologie « *au niveau du secteur du nouveau pont du Larivot, le régime d'écoulement est sous-influence maritime. Ainsi le débit qui transite dans la rivière de Cayenne provient essentiellement du volume de la marée et non des débits d'apport fluviaux* ». Par ailleurs, si EDF-PEI justifie le déplacement en aval de la limite transversale de la mer en faisant valoir que l'embouchure du canal de la crique Fouillée, correspondant à la limite administrative entre les communes de Matoury et Cayenne, est le premier point fixe sur la rive sud de la rivière de Cayenne, cet élément ne peut à lui-seul justifier le déplacement de cette limite dès lors que le projet de construction d'un nouveau pont routier ne prévoit pas la destruction de l'actuel pont du Larivot, point fixe avec lequel se confondait l'ancienne limite transversale de la mer.

27. Si le moyen tiré du détournement de pouvoir dont serait entaché l'arrêté du 4 avril 2022 redéfinissant la limite transversale de la mer sur la rivière de Cayenne, excipé par les associations requérantes, est inopérant s'agissant d'un acte à caractère reconnaissant, il résulte de ce qui précède que, eu égard à l'influence prépondérante de la mer en amont de la nouvelle limite transversale de la mer, les requérantes sont bien fondées à soutenir que cet arrêté, base légale du permis de construire modifié, est entaché d'une erreur de qualification juridique des faits. Il y a donc lieu de statuer sur la légalité de l'acte attaqué en écartant l'application de l'arrêté du 4 avril 2022 du préfet de la Guyane fixant la nouvelle limite transversale de la mer sur la rivière de Cayenne.

28. Il ressort des pièces du dossier que la limite transversale de la mer sur la rivière de Cayenne adoptée par arrêté préfectoral du 16 octobre 1978 se confond avec le pont routier du Larivot reliant les communes de Matoury et de Macouria. La commune de Matoury doit donc être regardée comme littorale au sens des dispositions précitées de l'article L. 321-2 du code de l'environnement. Il s'ensuit que le moyen de la requête tirée de la méconnaissance par le permis de construire litigieux des dispositions de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme est bien opérant.

S'agissant du bien-fondé du moyen :

29. Aux termes de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme, compris dans la section 1 du chapitre Ier précité : « *Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. (...)* ». Aux termes de l'article R. 121-4 de ce code : « *En application de l'article L. 121-23, sont préservés, dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral et sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique : (...) 2° Les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer (...) 4° Les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps ; / 5° Les marais, les vasières, les tourbières, les plans d'eau, les zones humides et milieux temporairement immergés ; (...) 7° Les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement, des parcs nationaux créés en application de l'article L. 331-1 du code de l'environnement et des réserves naturelles instituées en application de l'article L. 332-1 du code de l'environnement ; (...)* ». Aux termes de l'article R. 121-35 du code de l'urbanisme : « *Pour l'application en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte, l'article R. 121-4 est complété par les mots : " 9° Les récifs coralliens, les lagons et les mangroves. "* ».

30. L'article L. 121-24 du même code précise que : « *Des aménagements légers, dont la liste limitative et les caractéristiques sont définies par décret en Conseil d'Etat, peuvent être implantés dans ces espaces et milieux lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public, et qu'ils ne portent pas atteinte au caractère remarquable du site.* »

31. S'il est constant que l'emprise de la parcelle prévue pour accueillir la centrale électrique d'EDF-PEI ne fait pas partie des « espaces naturels remarquables du littoral » identifiés par le schéma d'aménagement régional de la Guyane, l'absence de classement d'une zone comme espace naturel remarquable du littoral au sens de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme n'empêche pas le juge de l'identifier comme telle.

32. L'institut national du patrimoine naturel (INPN) définit les ZNIEFF de type II comme des « *espaces qui intègrent des ensembles naturels fonctionnels et paysagers, possédant une cohésion élevée et plus riches que les milieux alentours* » et les ZNIEFF de type I comme « *des espaces homogènes écologiquement, définis par la présence d'espèces, d'associations d'espèces ou d'habitats rares, remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel régional (...) les zones les plus remarquables du territoire* ». Outils de connaissance scientifique dépourvus de portée juridique, les ZNIEFF constituent toutefois un indice permettant de mesurer la qualité d'une zone en termes de biodiversité et d'apprécier, par conséquent, la nécessité de la classer comme espace naturel remarquable au sens des dispositions précitées de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme.

33. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que le terrain se situe au sein de la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) terrestre de type II « zones humides de la crique Fouillée », bordée au nord par la ZNIEFF terrestre de type I « mangrove Leblond » et au sud par des « espaces naturels de conservation durable » classés comme tels par le schéma d'aménagement régional de la Guyane.

34. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier qu'à la suite de l'enquête publique et de l'avis défavorable rendu par la commission d'enquête le 23 juillet 2020, EDF-PEI a réduit l'emprise totale de la centrale de 22 à 16,5 hectares, permettant d'éviter la destruction des mangroves présentes sur le site et de réduire de façon substantielle les impacts portés sur les groupements d'arrière mangrove. Il est toutefois constant que le périmètre du projet inclut environ pour moitié des forêts marécageuses, des pinotières claires sur pégasse et des marécages ouverts accueillant des espèces animales et végétales présentant une faible valence écologique, soit une capacité limitée à s'adapter, et constituant l'habitat de dix-sept espèces d'oiseaux protégées et deux espèces floristiques dites déterminantes de ZNIEFF. L'étude faune flore annexée à l'étude d'impact du maître d'ouvrage précise à ce titre que « *l'ensemble des habitats naturels et spontanés présents au sein de la zone d'étude élargie de la centrale constitue un continuum typique de la région littorale (...) ce système écologique joue certainement un rôle dans la régulation des précipitations et des marées. Les conséquences de l'altération et/ou de la destruction de l'un des maillons de cette chaîne sont imprévisibles* ».

35. Il résulte de ce qui précède que le terrain prévu pour la construction de la centrale électrique d'EDF-PEI au lieu-dit du Larivot doit être regardé comme constituant un site caractéristique du patrimoine naturel du littoral de la Guyane et abritant un milieu nécessaire au maintien des équilibres biologiques. Par suite, la centrale électrique d'EDF-PEI ne constituant pas un aménagement léger au sens de l'article L. 121-4 précité du code de

l'urbanisme, les associations requérantes sont bien fondées à soutenir que le permis de construire litigieux a été délivré en méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme.

36. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, les autres moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas susceptibles de fonder l'annulation du permis attaqué.

Sur la mise en œuvre de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme :

37. Aux termes de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme : « *Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration préalable estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, sursoit à statuer, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation, même après l'achèvement des travaux. Si une mesure de régularisation est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Le refus par le juge de faire droit à une demande de sursis à statuer est motivé* ».

38. En l'espèce, si le vice tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact est, à lui-seul, susceptible d'être régularisé, le second vice retenu par le présent jugement, tiré de la méconnaissance par le permis attaqué, eu égard à l'emplacement de la centrale électrique, des dispositions de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme, entache l'ensemble de l'arrêté et ne peut être régularisé en application des dispositions précitées de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme. Il y a donc lieu de rejeter les conclusions présentées par EDF-PEI, tendant à l'application de ces dispositions.

39. Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêté du 22 octobre 2020, modifié le 4 mai 2022, par lequel le préfet de la Guyane a accordé un permis de construire à la société EDF-PEI pour la construction d'une centrale électrique au lieu-dit Le Larivot, doit être annulé.

Sur les frais du litige :

40. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des associations requérantes, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, la somme demandée par la société EDF-PEI au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

41. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge du préfet de la Guyane et d'EDF-PEI, solidairement, la somme globale de 3 000 euros à verser aux associations France nature environnement et Guyane nature environnement au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de la collectivité territoriale de Guyane est admise.

Article 2 : L'arrêté du 22 octobre 2020 du préfet de la Guyane accordant un permis de construire à la société EDF-PEI pour la construction d'une centrale électrique au lieu-dit Le Larivot, modifié le 4 mai 2022, est annulé.

Article 3 : L'Etat et la société EDF-PEI verseront solidairement aux associations France nature environnement et Guyane nature environnement la somme globale de 3 000 euros.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Les conclusions de la société EDF-PEI tendant à l'application des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme sont rejetées.

Article 6 : Les conclusions de la société EDF-PEI présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 7 : Le présent jugement sera notifié aux associations France nature environnement et Guyane nature environnement, à la ministre de la transition énergétique, au préfet de la Guyane, à la société EDF-PEI et à la collectivité territoriale de Guyane.

Délibéré après l'audience du 20 juin 2022, à laquelle siégeaient :

M. Martin, président,
Mme Chatal, conseillère,
M. Bernabeu, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 juillet 2022.