

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N^os 2302616, 2411375

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**ASSOCIATION SORTIR DU
NUCLÉAIRE BUGEY et autres**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Océane Viotti
Rapporteure

Le tribunal administratif de Lyon

(1^{ère} chambre)

Mme Anne-Lise Eymaron
Rapporteure publique

Audience du 18 novembre 2025
Décision du 9 décembre 2025

68-01-006-01-01-02
68-01-01-01
C

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et des mémoires enregistrés les 3 avril 2023, 21 décembre 2023 et 19 février 2024 sous le n^o 2302616, l'Association sortir du nucléaire Bugey, Mme Hélène G, M. Florent D et Mme Sylvette L, représentés par Me Lacroix, demandent au tribunal :

1^o) d'annuler la délibération du 6 février 2023 par laquelle l'assemblée délibérante du syndicat mixte Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain a approuvé la modification n^o 1 de son schéma de cohérence territoriale ;

2^o) de mettre à la charge du syndicat mixte Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain le versement de la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour agir et de la capacité de son représentant pour ester en justice ;

- le schéma de cohérence territoriale est devenu caduc le 26 janvier 2023 en application de l'article L. 143-28 du code de l'urbanisme et ne pouvait, dès lors, pas faire l'objet d'une modification ;

- les changements apportés au document d'orientation et d'objectifs, relatifs aux objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace, à la protection des zones humides, aux besoins d'adaptation face aux évolutions du débit du Rhône, à la désimperméabilisation

des berges, à la mise en place d'un coefficient de biotope et au périmètre des espaces agricoles à protéger, entrent dans le champ d'application de l'article L. 143-29 du code de l'urbanisme, ce qui aurait dû conduire à l'engagement d'une procédure de révision ;

- cette modification aurait dû faire l'objet d'un débat public national préalablement à son approbation et à supposer que le débat public national organisé du 27 octobre 2022 au 27 février 2023 sur la mise en œuvre d'un programme de 6 réacteurs nucléaires de type « EPR 2 » puisse en tenir lieu, ce dernier n'était pas clôturé au sens de l'article L. 121-12 du code de l'environnement ;

- les modalités de la concertation préalable n'ont pas été respectées ;

- l'avis d'ouverture d'enquête publique n'a pas été publié dans deux journaux régionaux ou locaux au moins quinze jours avant le début de l'enquête, n'a pas été entièrement publié sur le site internet du syndicat mixte, et il n'est pas justifié qu'il ait été affiché dans toutes les communes dans ce même délai, ni qu'il y soit resté durant toute la durée de l'enquête ;

- le dossier d'enquête publique était incomplet dans la mesure où les avis de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, de la communauté de communes de la Côte à Montluel, de la communauté de communes des Rives de l'Ain-Pays de Cerdon, des communes de Loyettes et Saint-Vulbas, du gestionnaire d'infrastructure ferroviaires, des syndicats mixtes de transport, des établissements en charge des schémas de cohérence territoriale du Bugey et de Bourg-en-Bresse-Revermont et de l'Institut national de l'origine et de la qualité n'ont pas été joints au dossier d'enquête publique, de même que la contribution de l'Agence régionale de santé ;

- la modification litigieuse aurait dû faire l'objet d'une consultation transfrontalière des autorités italiennes et suisses en application des articles 3 et suivants des stipulations de la convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier, signée le 25 février 1991 à Espoo, et des articles L. 122-8 du code de l'environnement et L. 104-7 du code de l'urbanisme ;

- le droit à l'information du public, garanti par la charte de l'environnement, la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 et les articles L. 120-1, L. 123-1 et L. 125-12 du code de l'environnement a été méconnu, dès lors que le dossier ne comportait aucune précision sur les caractéristiques des futurs réacteurs nucléaires dits « EPR 2 » et que la société EDF a refusé de communiquer les documents qu'elle avait présentés aux élus ;

- le rapport de présentation est entaché d'insuffisances, puisque l'analyse de la consommation foncière et la justification des objectifs chiffrés de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers n'ont pas été mises à jour ;

- l'évaluation environnementale est entachée d'insuffisances touchant à sa présentation globale, à la description de l'articulation du schéma avec les plans et programmes supérieurs, à la gestion économe de l'espace et à la lutte contre l'étalement urbain, à l'analyse de l'état initial de l'environnement, des incidences sur la ressource en eau et les zones Natura 2000, à la prise en compte du risque nucléaire, à l'explication des choix retenus au regard des solutions de substitutions raisonnables, ainsi qu'aux mesures « éviter, réduire, compenser » ;

- la modification litigieuse est incompatible avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée 2022-2027 ;

- l'extension d'urbanisation de 150 hectares dédié au projet d'« EPR 2 » est entachée d'erreur manifeste d'appréciation et porte atteinte au principe d'équilibre prévu à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

Par des mémoires en défense enregistrés les 20 octobre 2023 et 29 janvier 2024, le syndicat mixte Bugey-Côte à l'Ain, représentée par Me Soleilhac, conclut au rejet de la requête, à titre subsidiaire à ce que le tribunal fasse application de l'article L. 191-1 du

code de l'environnement et L. 600-9 du code de l'urbanisme afin de permettre la régularisation des vices retenus et, en tout état de cause, à ce que soit mise à la charge des requérants la somme de 4 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dès lors que les requérants ne justifient pas d'un intérêt leur donnant qualité pour agir, ni de la capacité du représentant de l'Association sortir du nucléaire Bugey à agir en justice ;
- à titre subsidiaire, aucun des moyens invoqués n'est fondé.

Par une ordonnance du 20 février 2024, la clôture de l'instruction a été fixée au 12 mars 2024.

Un mémoire a été enregistré le 8 mars 2024 pour le syndicat mixte Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain et n'a pas été communiqué.

II. Par une requête et un mémoire enregistrés le 12 novembre 2024 et 19 juillet 2025 sous le n° 2411375, l'Association sortir du nucléaire Bugey, Mme Hélène G et M. Alain C, représentés par Me Ollier, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 19 septembre 2024 par laquelle l'assemblée délibérante de la commune de Loyettes a approuvé la révision n° 2 de son plan local d'urbanisme ;

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

Ils soutiennent que :

- ils justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour agir et de la capacité du représentant de l'association pour agir en justice ;
- cette révision aurait dû faire l'objet d'un débat public national préalablement à son approbation ;
- les modalités de la concertation préalable n'ont pas été respectées ;
- la révision litigieuse aurait dû faire l'objet d'une consultation transfrontalière des autorités italiennes et suisses en application des articles 3 et suivants des stipulations de la convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier, signée le 25 février 1991 à Espoo, de l'article L. 122-8 du code de l'environnement et des articles L. 104-7 et R. 104-26 du code de l'urbanisme ;
- l'avis émis le 27 février 2024 par la mission régionale d'autorité environnementale, de même que la contribution de l'Agence régionale de santé du 11 janvier 2024 n'a pas été joint au dossier d'enquête publique ;
- le droit à l'information du public, garanti par la charte de l'environnement, la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 et les articles L. 120-1, L. 123-1 et L. 125-12 du code de l'environnement a été méconnu, dès lors que le dossier ne comportait aucune précision sur les caractéristiques des futurs réacteurs nucléaires dits « EPR 2 » ;
- l'évaluation environnementale est entachée d'irrégularités, dès lors que la description de l'état initial de l'environnement sur la zone 1AUen est lacunaire, que l'analyse des incidences du projet d'extension de la centrale nucléaire de Bugey sur l'environnement et plus précisément sur les sites Natura 2000 « Basse vallée de l'Ain » et « L'Isle Crémieu »

n'est pas suffisamment précise en ce qui concerne en particulier les milieux naturels, la ressource en eau, le risque nucléaire et le risque de rupture de barrage, qu'aucune solution de substitution raisonnable n'a été présentée, et que les mesures « éviter, réduire, compenser » sont insuffisantes ;

- le rapport de présentation est entaché d'insuffisances, dès lors que le diagnostic ne comporte aucune information sur le projet d'implantation d'une paire de réacteurs nucléaires de type « EPR 2 » sur le site du Bugey, que les besoins en logement sont disproportionnés, qu'il ne contient aucune justification de la délimitation de la zone 1AUen, des prescriptions contenues dans le règlement et des orientations de l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) dite « Bugey Energie » et que l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers exclut les espaces mobilisés pour le développement des activités économiques et la réalisation d'équipements ;

- le projet d'aménagement et de développement durables ne satisfait pas aux exigences des articles L. 151-4 et L. 151-5 du code de l'urbanisme, dès lors que les objectifs de production de logement sont disproportionnés, que les objectifs de modération de la consommation d'espaces fixés ne prennent pas en compte la consommation de 150 hectares dédiés au projet d'implantation d'une paire de réacteurs nucléaires, qu'il n'est fixé aucun objectif pour la consommation des espaces dédiés au développement des activités économiques et à la réalisation d'équipement, que l'objectif chiffré de consommation d'espaces relatif à l'habitat est irrégulier en ce qu'il « ne se réfère pas à une modération par rapport à la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur la décennie précédant l'arrêt du plan local d'urbanisme », et, plus généralement, que le plan révisé ne met pas en œuvre une démarche de modération de la consommation de l'espace ;

- le zonage, qui permet une consommation d'espaces de 9 hectares dédiés à l'habitat, est incohérent par rapport à l'objectif chiffré de 6 hectares fixé par le projet d'aménagement et de développement durables ;

- les potentialités de construction résultant du classement en zones urbaines et à urbaniser sont disproportionnées par rapport aux besoins réels de logement de la commune de Loyettes ;

- la révision en litige est incompatible avec le schéma de cohérence territoriale Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain remis en vigueur par l'effet de l'illégalité de sa modification n° 1 approuvée par délibération du 6 février 2023, dès lors que :

- le schéma de cohérence territoriale est devenu caduc le 26 janvier 2023 en application de l'article L. 143-28 du code de l'urbanisme et ne pouvait, dès lors, pas faire l'objet d'une modification ;

- les changements apportés au document d'orientation et d'objectifs, relatifs aux objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace, à la protection des zones humides, aux besoins d'adaptation face aux évolutions du débit du Rhône, à la désimperméabilisation des berges, à la mise en place d'un coefficient de biotope et au périmètre des espaces agricoles à protéger, entrent dans le champ d'application de l'article L. 143-29 du code de l'urbanisme, ce qui aurait dû conduire à l'engagement d'une procédure de révision ;

- cette modification aurait dû faire l'objet d'un débat public national préalablement à son approbation et à supposer que le débat public national organisé du 27 octobre 2022 au 27 février 2023 sur la mise en œuvre d'un programme de 6 réacteurs nucléaires de type « EPR 2 » puisse en tenir lieu, ce dernier n'était pas clôturé au sens de l'article L. 121-12 du code de l'environnement ;

- les modalités de la concertation préalable n'ont pas été respectées ;

- l'avis d'ouverture d'enquête publique n'a pas été publié dans deux journaux régionaux ou locaux au moins quinze jours avant le début de l'enquête, n'a pas été entièrement publié sur le site internet du syndicat mixte, et il n'est pas justifié qu'il ait été

affiché dans toutes les communes dans ce même délai et qu'il y soit resté durant toute la durée de l'enquête ;

- le dossier d'enquête publique était incomplet dans la mesure où les avis de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, de la communauté de communes de la Côte à Montluel, de la communauté de communes des Rives de l'Ain-Pays de Cerdon, des communes de Loyettes et Saint-Vulbas, du gestionnaire d'infrastructure ferroviaires, des syndicats mixtes de transport, des établissements en charge des schémas de cohérence territoriale du Bugey et de Bourg-en-Bresse-Revermont et de l'Institut national de l'origine et de la qualité n'ont pas été joints au dossier d'enquête publique, de même que la contribution de l'Agence régionale de santé ;

- la modification litigieuse aurait dû faire l'objet d'une consultation transfrontalière des autorités italiennes et suisses en application des articles 3 et suivants des stipulations de la convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier, signée le 25 février 1991 à Espoo, et des articles L. 122-8 du code de l'environnement et L. 104-7 du code de l'urbanisme ;

- le droit à l'information du public, garanti par la charte de l'environnement, la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 et les articles L. 120-1, L. 123-1 et L. 125-12 du code de l'environnement a été méconnu, dès lors que le dossier ne comportait aucune précision sur les caractéristiques des futurs réacteurs nucléaires dits « EPR 2 » et que la société EDF a refusé de communiquer les documents qu'elle avait présentés aux élus ;

- le rapport de présentation est entaché d'insuffisances, puisque l'analyse de la consommation foncière et la justification des objectifs chiffrés de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers n'ont pas été mises à jour ;

- l'évaluation environnementale est entachée d'insuffisances touchant à sa présentation globale, à la description de l'articulation du schéma avec les plans et programmes supérieurs, à la gestion économe de l'espace et à la lutte contre l'étalement urbain, à l'analyse de l'état initial de l'environnement, des incidences sur la ressource en eau et les zones Natura 2000, à la prise en compte du risque nucléaire, à l'explication des choix retenus au regard des solutions de substitutions raisonnables, ainsi qu'aux mesures « éviter, réduire, compenser » ;

- la modification litigieuse est incompatible avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée 2022-2027 ;

- l'extension d'urbanisation de 150 hectares dédié au projet d'« EPR 2 » est entachée d'erreur manifeste d'appréciation et porte atteinte au principe d'équilibre prévu à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ;

- l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur agricole de 150 hectares telle que prévue dans la révision du plan local d'urbanisme en litige est incompatible avec le schéma de cohérence territoriale remis en vigueur ;

- le classement en zone 1AUen de 150 hectares dédiés au projet d'« EPR 2 » est entaché d'erreur manifeste d'appréciation et porte atteinte au principe d'équilibre prévu à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ;

- le règlement n'encadre pas suffisamment les possibilités de constructions au sein de la zone 1AUen, ce qui l'entache d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- les vices affectant la révision en litige ne peuvent faire l'objet d'une régularisation sur le fondement de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme.

Par des mémoires en défense enregistrés les 31 mars et 19 septembre 2025, la commune de Loyettes, représentée par Me Belluc, conclut au rejet de la requête, à titre subsidiaire à ce que le tribunal fasse application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme afin de permettre la régularisation des vices éventuellement retenus, à titre infiniment subsidiaire à ce qu'une annulation seulement partielle soit prononcée et, en tout état de cause,

à ce que soit mise à la charge des requérants la somme de 4 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dès lors que l'Association sortir du nucléaire Bugey ne justifie pas d'un intérêt lui conférant qualité pour agir ;
- à titre subsidiaire, aucun des moyens invoqués n'est fondé.

Par courrier du 11 septembre 2025, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, de la période à laquelle il était envisagé d'appeler l'affaire à l'audience et de la date à partir de laquelle l'instruction était susceptible d'être close dans les conditions prévues par le dernier alinéa de l'article R. 613-1 et le dernier alinéa de l'article R. 613-2 du code de justice administrative.

La clôture immédiate de l'instruction est intervenue le 9 octobre 2025 par une ordonnance du même jour.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- la Constitution, et notamment la Charte de l'environnement ;
- la convention d'Espoo du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 ;
- l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 ;
- l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 ;
- l'arrêté du 31 mai 2024 relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur ;
- 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 Mme Viotti, première conseillère,
- les conclusions de Mme Eymaron, rapporteure publique,
- les observations de Me Ollier, représentant l'Association sortir du nucléaire Bugey et autres, celles de Me Soleilhac, représentant le Syndicat mixte Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain et celles de Me Millanvois, représentant la commune de Loyettes.

Une note en délibéré a été enregistrée le 21 novembre 2025 pour les requérants dans l'instance n° 2411375.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes n°s 2302616 et 2411375 présentent à juger des questions similaires et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a donc lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

2. Afin de permettre l'implantation d'une paire de réacteurs nucléaires de type « EPR 2 » (réacteur pressurisé européen de nouvelle génération) sur le territoire de la commune de Loyettes, dans le prolongement du site du Centre nucléaire de production d'électricité (CNPE) du Bugey, et d'inscrire le territoire couvert par le schéma de cohérence territoriale dans les objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) à l'horizon 2035 et de la stratégie nationale bas carbone à 2050, le syndicat mixte Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain a entrepris une modification de son schéma de cohérence territoriale. Après une enquête publique qui s'est déroulée du 20 septembre au 22 octobre 2022, l'assemblée délibérante du syndicat mixte a, par délibération du 6 février 2023, approuvé la modification n° 1 de ce document d'urbanisme. Puis, la commune de Loyettes a révisé son plan local d'urbanisme pour se mettre en compatibilité avec le schéma de cohérence territoriale modifié, révision qu'elle a approuvée par délibération du 19 septembre 2024. Par les requêtes n°s 2302616 et 2411375, l'Association sortir du nucléaire Bugey et autres demandent l'annulation de ces délibérations.

Sur la recevabilité des conclusions :

3. La circonstance que l'un des auteurs d'une requête collective ne justifie pas d'un intérêt lui conférant qualité pour agir ne fait pas obstacle à ce que les conclusions de cette requête soient jugées recevables, dès lors que l'un au moins des autres requérants justifie pour sa part d'une telle qualité.

4. Mme G, M. D et Mme L résident dans les communes de Loyettes, Leyment et Bressolles, couvertes par le schéma de cohérence territoriale en litige, de sorte qu'ils justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour agir à l'encontre de la modification n° 1 de ce document.

5. En outre, en tant qu'habitants de la commune de Loyettes, Mme G et M. C disposent d'un intérêt leur donnant qualité à contester la révision du plan local d'urbanisme applicable sur le territoire de cette commune, dans l'ensemble de ses dispositions.

6. Par suite, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'intérêt à agir de l'Association sortir du nucléaire Bugey et de la capacité de sa représentante pour ester en justice, les fins de non-recevoir opposées en défense dans les instances n°s 2302616 et 2411375 ne peuvent être accueillies.

Sur la légalité de la délibération du 6 février 2023 approuvant la modification n° 1 du schéma de cohérence territoriale Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain :

7. Aux termes de l'article 7 de l'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale : « (...) *Les procédures de modification prescrites en application de l'article L. 143-33 du code de l'urbanisme et portant sur des schémas de cohérence territoriale élaborés selon les dispositions du même code, dans leur rédaction antérieure au 1^{er} avril 2021, restent régies par ces dispositions (...)* ». Selon l'article L. 143-32 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable : « *Sous réserve des*

cas où une révision s'impose en application de l'article L. 143-29, le schéma de cohérence territoriale fait l'objet d'une procédure de modification lorsque l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 décide de modifier le document d'orientation et d'objectifs ». L'article L. 143-29 du même code dispose : « Le schéma de cohérence territoriale fait l'objet d'une révision lorsque l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 envisage des changements portant sur : (...) 2° Les dispositions du document d'orientation et d'objectifs prises en application des articles L. 141-6 et L. 141-10 ; (...) ». Aux termes de l'article L. 141-6 dudit code : « Le document d'orientation et d'objectifs arrête, par secteur géographique, des objectifs chiffrés de consommation économique de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain et décrit, pour chacun d'eux, les enjeux qui lui sont propres ». Enfin, l'article L. 141-10 prévoit : « Le document d'orientation et d'objectifs détermine : / 1° Les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation. Il transpose les dispositions pertinentes des chartes de parcs naturels régionaux et leurs délimitations cartographiques à une échelle appropriée, afin de permettre leur mise en œuvre dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu et les cartes communales ; / 2° Les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ».

8. En premier lieu, le document d'orientation et d'objectifs approuvé en 2017 organisait, à l'échelle du territoire couvert par le schéma de cohérence territoriale, la planification du développement économique autour de la notion de « secteur de projet », à chacun desquels était associé un objectif chiffré de consommation économique de l'espace, ces secteurs étant eux-mêmes regroupés autour de trois grands « axes d'action » : les « pôles spécialisés » (action n° 2), la « réorganisation et développement des espaces économiques grand flux » (action n° 3) et l'« irrigation économique » (action n° 4). Au titre de l'action n° 2, quatre secteurs de projet étaient identifiés, tous situés sur le territoire de la communauté de communes de la Plaine de l'Ain, à savoir le parc industriel de la plaine de l'Ain, le projet Transpolis, le pôle ferroviaire « ESCAT » et le pôle éco-aménagement d'Ambérieu-en-Bugey. Pris ensemble, ces projets représentaient une consommation de 210 hectares à l'horizon 2030, correspondant à l'échéance d'application du schéma. L'action n° 3 concernait quant à elle cinq secteurs de projet : Miribel, Cotière, Meximieux, Ambérieu-en-Bugey et Pont-d'Ain, représentant une consommation de 184 hectares à la même échéance. Enfin, l'action n° 4 portait sur les secteurs de projet des communes de Torcieu, Lagnieu et Briod, représentant un total de 21 hectares, auxquels s'ajoutait une enveloppe de 27 hectares mutualisée sur l'ensemble du territoire, destinée au développement des parcs artisanaux complémentaires, à l'artisanat au sein des enveloppes urbaines, ainsi qu'au confortement des entreprises isolées. Il était ainsi assigné un objectif de modération de la consommation d'espaces de 442 hectares entre 2016 et 2030 pour le développement des parcs d'activités économiques du territoire. Si la modification n° 1 en litige réduit les objectifs de consommation foncière totale en extension, destinée au développement résidentiel comme au développement économique, d'un hectare seulement (passant de 768 à 767 hectares), elle procède toutefois à un réajustement des objectifs chiffrés et de la répartition spatiale des enveloppes consacrées aux zones d'activités économiques, dont la surface globale est désormais évaluée à 451 hectares sur la période 2016-2030. Ainsi, l'action n° 2 modifiée, qui représente, après modification, une consommation totale de 323 hectares, inclut désormais une enveloppe de 150 hectares allouée au projet « Bugey Energie » et dédiée à l'extension de la centrale nucléaire de Bugey, implantée sur le territoire de la communauté de communes de la Plaine de l'Ain. Les actions n°s 3 et 4 ont, pour leur part, été fusionnées, tandis que les objectifs chiffrés de consommation d'espaces sont rendus plus restrictifs, parfois de manière significative pour certaines intercommunalités, et sont

désormais fixés à l'échelle des communautés de communes, et non plus à l'échelle des secteurs de projet. Enfin, l'enveloppe mutualisée de 27 hectares, initialement prévue à l'échelle du schéma pour les parcs artisanaux complémentaires, l'artisanat au sein des enveloppes urbaines et le confortement des entreprises isolées, a été supprimée. Les actions n°s 3 et 4 fusionnées représentent désormais 128 hectares, contre 232 initialement. Quant à l'enveloppe dédiée au développement résidentiel et les équipements pour la période 2016-2030, celle-ci a également diminué, passant de 326 à 316 hectares. Il résulte de l'ensemble de ces éléments que, contrairement à ce que soutient le syndicat mixte du Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain, la modification n° 1 a entraîné une évolution des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace qui avaient été arrêtés par secteur géographique dans le document d'orientation et d'objectifs approuvé en 2017/ Une telle évolution aurait dû faire l'objet d'une révision en application de l'article L. 143-32.

9. En deuxième lieu, le document d'orientation et d'objectifs approuvé en 2017 prescrit aux plans locaux d'urbanisme d'identifier les zones humides inventoriées, de prévenir leur destruction et de veiller au maintien de leur caractère hydromorphe en mettant en place des principes de gestion, parmi lesquels une interdiction du développement de l'urbanisation au sein des zones humides et de leurs zones d'alimentation en eau. Ces orientations n'ont pas été modifiées par la modification n° 1 en litige. Si cette dernière identifie un secteur de 150 hectares pouvant être ouvert à l'urbanisation en vue de la réalisation d'un équipement nucléaire, cette circonstance ne dispense pas les auteurs des plans locaux d'urbanisme d'assurer la compatibilité de leur document avec les orientations générales et les objectifs définis par le schéma de cohérence territoriale, dont les principes de gestion et de préservation des zones humides. Par suite, la modification n° 1 en litige n'a pas modifié les dispositions du document d'orientation et d'objectifs prises en application de l'article L. 141-10 en ce qui concerne la protection des zones humides.

10. En troisième lieu, le document d'orientation et d'objectifs s'organise autour d'« orientations » thématiques, déclinées en « objectifs généraux » dont procèdent des « actions » plus détaillées. Pour chaque action ou objectif, le schéma de cohérence territoriale fixe des « prescriptions », lesquelles doivent être mises en œuvre dans un rapport de compatibilité par les collectivités, et des « recommandations » permettant d'illustrer les moyens de mise en œuvre ou d'exposer un objectif non prescriptif soumis à « une plus libre appréciation de la collectivité ». La modification n° 1 du schéma de cohérence territoriale comporte, notamment, trois nouvelles « prescriptions » dites M2, M10 et M12. La modification M2, intitulée « Anticiper les besoins d'adaptation face aux évolutions du débit du Rhône », consacre le principe d'un débit compatible avec le bon fonctionnement écologique du fleuve. Elle encadre ainsi la gestion des barrages et retenues, ainsi que la régulation, qu'elle veut prospective, des prélèvements d'eau destinés aux usages humains, agricoles ou industriels. Cette « prescription » prévoit que les installations procédant à des prélèvements réguliers et de long terme doivent adapter les volumes prélevés en cohérence avec l'étiage moyen bas observé sur les dix dernières années, et prévoir des solutions alternatives en cas de baisse supplémentaire du niveau d'étiage afin d'en neutraliser l'impact additionnel. Elle prescrit en outre, pour les projets nucléaires, le recours aux meilleures techniques disponibles, notamment à des systèmes de refroidissement en circuit fermé. La modification M10, quant à elle, généralise le recours au coefficient de biodiversité ou de surfaces éco-aménageables dans les documents d'urbanisme afin de favoriser la biodiversité en milieu urbain, de lutter contre les îlots de chaleur et d'améliorer la gestion des eaux de ruissellements. Elle prévoit notamment que les surfaces de pleine terre, dont elle précise la définition, sont prises en compte à hauteur de 100 % tandis que les espaces verts sur dalle présentant une épaisseur de terre végétale d'au moins 80 centimètres ainsi que les surfaces

perméables avec végétation peuvent être comptabilisées pour une part moindre, dont il appartiendra aux documents d'urbanisme locaux de déterminer le taux. Enfin, la modification M12 affirme l'objectif de désimperméabilisation et de restauration écologique des berges. Si cette « prescription » figurait déjà dans le document d'orientation et d'objectifs antérieur, la modification n° 1 précise en revanche que cette action de compensation devra être recherchée « en priorité » dans le cadre de la mise en œuvre des projets au travers de la séquence « Eviter, réduire, compenser ». Ainsi, l'ensemble de ces modifications portent sur des dispositions du document d'orientation et d'objectifs relatives aux modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques, et auraient dû faire l'objet d'une procédure de révision.

11. En dernier lieu, le document d'orientation et d'objectifs comporte un objectif dédié à la protection de la trame agricole, visant à « affirmer une économie primaire dynamique et diversifiée ». Cet objectif s'articule autour de cinq « actions ou objectifs ciblés », parmi lesquels figurent la définition de fronts urbains intangibles dans la plaine de l'Ain. Cette action s'accompagne d'une carte des fronts urbains intangibles, identifiant les espaces agricoles, le tissu urbain existant et les limites des fronts d'urbanisation à très long terme. Le schéma de cohérence territoriale précise que cette carte « détermine en creux l'ensemble des espaces pouvant être urbanisés à long terme ». Si le document souligne que les objectifs chiffrés de consommation d'espace fixés par le schéma s'imposent et que ces fronts urbains n'emportent aucun droit à urbaniser, il invite néanmoins les communes à anticiper les capacités d'évolution du tissu urbain à long terme et à intégrer ces fronts à leur propre échelle, soit à titre indicatif, soit à titre réglementaire dans leur zonage, lorsqu'elles souhaitent organiser cette limite dans la temporalité de leur document d'urbanisme. La modification n° 1 en litige comporte une modification M5 qui fait évoluer la délimitation du front urbain intangible identifié au sud du territoire de la plaine de l'Ain, afin d'y intégrer la possibilité d'ouvrir à l'urbanisation un secteur d'environ 150 hectares dédiés à l'implantation du projet d'*« EPR 2 »*. Bien que ce secteur demeure identifié comme espace agricole sur la carte des fronts urbains intangibles, la modification de cette carte permet désormais d'envisager son urbanisation à très long terme, tandis qu'il bénéficiait jusqu'alors d'une protection visant à en préserver le caractère agricole. Il s'ensuit que, contrairement à ce que soutient le syndicat mixte Bugey Côte-Pleine de l'Ain, la modification n° 1 en litige a apporté des changements aux dispositions du document d'orientation et d'objectifs prises en application du 1° de l'article L. 141-10 du code de l'urbanisme, visant à protéger les espaces agricoles qu'il a délimité. L'Association sortir du nucléaire et autres sont dès lors fondés à soutenir que ces changements auraient dû faire l'objet d'une révision.

12. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun des autres moyens de la requête n'est, en l'état du dossier, susceptible d'entraîner l'annulation de la délibération attaquée.

13. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que l'Association sortir du nucléaire Bugey et autres sont fondés à soutenir que la modification n° 1 du schéma de cohérence territoriale Bugey Côte-Pleine de l'Ain est entachée d'illégalité.

Sur la légalité de la délibération du 19 septembre 2024 approuvant la révision du plan local d'urbanisme de Loyettes :

14. Aux termes de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme : « *Au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation : (...) 2° Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les*

caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ; (...) 3° Analyse les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement, notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la population, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages et les interactions entre ces facteurs, et expose les problèmes posés par l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ; / 4° Explique les choix retenus mentionnés au premier alinéa de l'article L. 151-4 au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ; / 5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ; / 6° Définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan mentionnée à l'article L. 153-27 et, le cas échéant, pour le bilan de l'application des dispositions relatives à l'habitat prévu à l'article L. 153-29. Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ; / 7° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée. / Le rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale est proportionné à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée. (...) ».

15. L'analyse de l'état initial de l'environnement, contenue dans le rapport de présentation, mentionne que la commune de Loyettes est concernée par une zone spéciale de conservation au titre de la directive « Habitat » dite « Basse vallée de l'Ain, confluence Ain-Rhône », ainsi que par deux zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 2, dont la zone « Cours du Rhône de Briord à Loyettes ». Elle comprend également plusieurs ZNIEFF de type 1 et un site géré par le Conservatoire des espaces naturels. Le rapport souligne que, malgré les aménagements hydroélectriques et des pressions importantes, le cours du Rhône demeure un « corridor écologique remarquable », puis indique que le territoire communal abrite de nombreuses espèces protégées, parmi lesquels cent-quatre espèces d'oiseaux et quatre espèces de reptiles, dont la couleuvre verte et jaune. L'évaluation environnementale met ainsi en évidence, de façon suffisamment proportionnée par rapport à l'échelle communale du plan, la richesse écologique du territoire, sans que les auteurs du plan aient été tenus d'entrer dans un niveau de détail équivalent à celui attendu d'une étude d'impact de projet. Le rapport indique également que les milieux humides, identifiés à partir des inventaires de la direction départementale des territoires et repris par le schéma régional de cohérence écologique, constituent des réservoirs de biodiversité localisés dans la vallée, le lit du Rhône à l'Ouest et les anciennes carrières. Une carte annexée, illustrant la trame verte et bleue communale, identifie les plans d'eau et zones de végétation présents sur le site d'implantation des réacteurs « ERP 2 », classé en zone 1AUen, sans toutefois mentionner qu'un de ces plans d'eau, de dimension significative, présente les caractéristiques d'une zone humide, ce que la commune ne conteste pas, et qui avait d'ailleurs justifié son classement comme tel dans le document d'urbanisme précédent, lui-même basé sur les données du conseil général de l'Ain. Les terrains concernés, d'une superficie de 150 hectares, se situent, en outre, au bord des berges du Rhône et à moins de centre mètres de la zone Natura 2000 « L'Isle Crémieu », laquelle n'a pas été prise en compte dans l'évaluation environnementale. Selon la fiche établie par le Museum national d'histoire

naturelle, cette zone de protection spéciale (ZPS), constituée d'un réseau de petits plans d'eau et de zones humides, se distingue par une très grande richesse écologique et souffre d'une « grande vulnérabilité ». Cette vulnérabilité résulte, notamment, de la fragmentation des habitats et des populations dues aux infrastructures linéaires, de l'extension urbaine et des captages d'eaux superficielles et souterraines, identifiés comme des facteurs d'incidence « majeure » sur le site. De surcroît, il ressort des pièces du dossier, notamment des avis rendus en 2018 et 2019 par le Conseil national de la protection de la nature et par la mission régionale d'autorité environnementale dans le cadre de l'instruction d'une demande d'autorisation d'exploitation d'une carrière alluvionnaire sur le terrain concerné, que ce dernier abrite plusieurs espèces protégées, dont l'œdicnème criard, oiseau inscrit à l'annexe I de la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 relative à la conservation des oiseaux sauvages. La commune n'apporte pour sa part aucun élément permettant d'établir que le site se trouverait désormais dépourvu de toute qualité environnementale. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, les terrains concernés, actuellement occupés par une ancienne carrière, une carrière en eau en cours d'exploitation, un espace agricole, une zone humide et un boisement identifié comme un espace boisé classé dans le document d'urbanisme précédent, revêtent une importance particulière pour l'environnement au sens de l'article R. 151-3 du code de l'environnement. Or, l'évaluation environnementale se limite, pour caractériser les incidences négatives de l'ouverture à l'urbanisation de ce vaste espace en bordure du Rhône en vue de la construction d'un équipement nucléaire, à évoquer l'artificialisation des sols, susceptible d'avoir « un impact sur les ruissellements vers le fleuve », l'« impact indirect (...) sur la ressource en eau » avec « l'augmentation des besoins en eau », l'« impact potentiel sur la qualité des milieux » et « indirectement sur la ressource » en eau, la suppression d'un plan d'eau issu de l'exploitation d'une carrière, la disparition d'un espace boisé classé, ainsi que le risque nucléaire, l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre, des nuisances sonores et lumineuses et la production accrue de déchets, sans caractériser de manière concrète les incidences notables attendues de la mise en œuvre du plan révisé, en particulier sur la faune et la flore. La mission régionale d'autorité environnementale a d'ailleurs recommandé à la commune de compléter l'analyse des incidences sur les milieux naturels et plus particulièrement sur les milieux aquatiques, en soulignant que le fonctionnement d'une centrale nucléaire nécessite d'importantes quantités d'eau et que le réchauffement climatique influence le fonctionnement des centrales ainsi que les températures maximales des rejets thermiques, d'autant qu'un aménagement hydroélectrique de grande ampleur, dit « Rhônergia », est également projeté dans ce même secteur. La circonstance que la réalisation du projet d'extension de la centrale nucléaire fera l'objet d'une étude d'impact ultérieure ne dispensait pas la commune de présenter les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan local d'urbanisme révisé, lequel permet l'ouverture à l'urbanisation de 150 hectares situés le long du Rhône et ce, en vue de la réalisation d'un équipement nucléaire. Enfin, au regard des conséquences même de l'ouverture à l'urbanisation d'une telle zone et des conditions de fonctionnement « types » d'un tel équipement, notamment sur la ressource en eau, la mise en œuvre du plan local d'urbanisme révisé est susceptible d'affecter de manière significative le site Natura 2000 « L'Isle Crémieu », de sorte que l'évaluation environnementale aurait dû également comporter l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement, cela quand bien même « L'Isle Crémieu » ne se situe pas directement sur le territoire de la commune. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que l'analyse de l'état initial de l'environnement et des incidences notables de la mise en œuvre du plan local d'urbanisme révisé sur l'environnement présente des insuffisances, y compris dans son volet relatif à l'évaluation des incidences Natura 2000. Ces insuffisances ont eu pour effet de nuire à l'information complète de la population et ont été susceptibles d'exercer une influence sur le sens de la délibération approuvée.

16. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun des autres moyens de la requête n'est, en l'état du dossier, susceptible d'entraîner l'annulation de la délibération attaquée.

17. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que l'Association sortir du nucléaire Bugey et autres sont fondés à soutenir que la révision du plan local d'urbanisme de Loyettes est entachée d'illégalité.

Sur les conséquences des illégalités retenues :

18. Aux termes de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme : « *Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il 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 et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable, sous les réserves suivantes : / 1° En cas d'illégalité autre qu'un vice de forme ou de procédure, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification prévue à la section 6 du chapitre III du titre IV du livre Ier et à la section 6 du chapitre III du titre V du livre I^{er} ; (...) »* »

En ce qui concerne le schéma de cohérence territoriale Bugey Côteière-Plaine de l'Ain :

19. Ainsi qu'il a été dit, les évolutions apportées au document d'orientation et d'objectifs par la modification n° 1 sont illégales en ce qu'elles auraient dû faire l'objet d'une procédure de révision. Elles ne peuvent, dès lors, être régularisées que par une révision du schéma de cohérence territoriale, conformément à l'article L. 143-29 du même code. Par suite, les dispositions précitées de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme ne peuvent trouver à s'appliquer.

20. Aux termes de l'article L. 191-1 du code de l'environnement : « *Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un plan ou programme mentionné au 1° de l'article L. 122-5, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration, la modification ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il 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 et pendant lequel le plan ou programme reste applicable. / Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations* ». Aux termes de l'article L. 122-5 du même code : « *Un décret en Conseil d'Etat précise notamment : / 1° La liste des plans et programmes soumis à évaluation environnementale de manière systématique ou à un examen au cas par cas, en application des II et III de l'article L. 122-4 et les conditions de son actualisation annuelle ; (...)* ». L'article L. 122-4 dudit code dispose : « *VI. – Par dérogation aux dispositions du présent code, les plans et programmes mentionnés aux articles L. 104-1 et L. 104-2 du code de l'urbanisme font l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions définies au chapitre IV du titre préliminaire du code de l'urbanisme* ». Enfin, aux termes de l'article R. 122-17 du même code : « *I. – Les plans et programmes devant faire* »

l'objet d'une évaluation environnementale sont énumérés ci-dessous : (...) 47° Schéma de cohérence territoriale ; (...) VII. – Par dérogation aux dispositions de la présente section, les règles relatives à l'évaluation environnementale des plans et programmes mentionnés aux rubriques 43° à 51° du I et 12° à 12° ter du II sont régies par les dispositions du chapitre IV du titre préliminaire du code de l'urbanisme. (...) »

21. Si le syndicat mixte Bugey Côte-Pleine de l'Ain demande au tribunal de faire application de l'article L. 191-1 du code de l'environnement, il résulte de la lecture combinée du 1° de l'article L. 122-5 du même code, qui renvoie aux II et III de l'article L. 122-4, du IV de ce même article et du VII de l'article R. 122-17 que les dispositions de l'article L. 191-1 du code de l'environnement ne sont pas applicables au schéma de cohérence territoriale, lequel fait l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions définies au chapitre IV du titre préliminaire du code de l'urbanisme.

22. Enfin, les modifications illégales évoquées aux points 8 et 11 du présent jugement, en ce qu'elles concernent les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et la modification des fronts urbains intangibles, justifient d'autres modifications et sont dès lors intrinsèquement liées les unes aux autres, de sorte qu'elles ne peuvent être regardées comme étant divisibles. Il en résulte qu'il y a lieu d'annuler en totalité la modification n° 1 du schéma de cohérence territoriale.

En ce qui concerne le plan local d'urbanisme de Loyettes :

23. L'insuffisance de l'évaluation environnementale relevée au point 15 affecte la légalité de l'ensemble de la révision du plan local d'urbanisme en litige, de sorte qu'une annulation partielle ne peut être prononcée. Enfin, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme pour permettre la régularisation du vice entachant la légalité du plan local d'urbanisme, laquelle pourra intervenir une fois l'évaluation environnementale complétée et après tenue d'une nouvelle enquête publique.

Sur les frais liés au litige :

24. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions des parties présentées au titre des frais exposés et non compris dans les dépens dans les instances n° 2302616 et 2411375.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La délibération du 6 février 2023 par laquelle l'assemblée délibérante du syndicat mixte Bugey-Côte-Pleine de l'Ain a approuvé la modification n° 1 de son schéma de cohérence territoriale est annulée.

Article 2 : La délibération du 19 septembre 2024 par laquelle l'assemblée délibérante de la commune de Loyettes a approuvé la révision n° 1 de son plan local d'urbanisme est annulée.

Article 3 : Le surplus des conclusions des requêtes n°s 2302616 et 2411375 est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées respectivement par le syndicat Bugey Côte-Pleine de l'Ain et par la commune de Loyettes dans les instances n°s 2302616 et 2411375 sont rejetées, y compris celles tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'Association sortir du nucléaire Bugey, désignée représentante unique, au syndicat mixte Bugey Côte-Pleine de l'Ain et à la commune de Loyettes.

Délibéré après l'audience du 18 novembre 2025, à laquelle siégeaient :

M. Hervé Drouet, président,
Mme Océane Viotti, première conseillère,
Mme Léa Lahmar, conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 décembre 2025.

La rapporteure,

Le président,

O. Viotti

H. Drouet

La greffière,

L. Khaled

La République mande et ordonne à la préfète de l'Ain en ce qui la concerne et 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 de la présente décision.

Pour expédition conforme,
La greffière,