

# **CAA de NANTES, 2ème chambre, 02/04/2020, 19NT02640, Inédit au recueil Lebon**

## **CAA de NANTES - 2ème chambre**

- N° 19NT02640
- Inédit au recueil Lebon

Lecture du jeudi 02 avril 2020

Président

M. PEREZ

Rapporteur

Mme Karima BOUGRINE

Rapporteur public

M. DERLANGÉ

Avocat(s)

LPA CGR

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la procédure suivante :

Procédure devant la cour :

Par une requête, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés le 5 juillet 2019, le 30 juillet 2019 et le 22 octobre 2019, la société en nom collectif (SNC) Ferme éolienne de Denezé-sous-Doué, représentée par Me A..., demande à la cour, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler les arrêtés du 15 mars 2019 et du 16 mai 2019 par lesquels le préfet de Maine-et-Loire a refusé de lui délivrer, au titre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement, l'autorisation d'exploiter un parc éolien sur le territoire de la commune de Denezé-sous-Doué ainsi que la décision née le 13 juillet 2019 par laquelle il a implicitement rejeté son recours gracieux ;

2°) de lui accorder l'autorisation sollicitée assortie, le cas échéant, des prescriptions nécessaires à la préservation des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement ;

3°) à défaut, d'enjoindre au préfet de Maine-et-Loire de lui délivrer l'autorisation d'exploiter, dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'intervention de l'association Mouvement pour les droits et le respect de l'environnement de la région n'est pas recevable ;

- en se bornant à reprendre les avis défavorables émis sur le projet, lesquels ne constituent que des avis simples, sans porter une appréciation propre du projet et des enjeux environnementaux, le préfet a méconnu sa compétence et insuffisamment motivé son arrêté ;

- en confondant les enjeux environnementaux du site et l'impact résiduel du projet, le préfet a commis une erreur de droit ;

- la délivrance d'une autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement n'est pas subordonnée à l'absence totale d'impact au regard des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement ni à l'absence de toute doute raisonnable ;

- la décision contestée procède d'une inexacte application des dispositions de l'article L. 511-1 du code de l'environnement ;

- elle est également entachée d'erreur d'appréciation au regard de l'article L. 411-1 du code de l'environnement ;

- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 411-4 du code de l'environnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 septembre 2019, le ministre de la transition écologique et solidaire conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- le moyen fondé sur l'article L. 414-4 du code de l'environnement est inopérant ;

- les autres moyens soulevés par la société requérante ne sont pas fondés.

Par des mémoires en intervention, enregistrés le 20 septembre 2019 et le 4 novembre 2019, l'association Mouvement pour les droits et le respect de l'environnement de la région (MDR Environnement), représentée par Me B..., conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par la société requérante ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'environnement ;

- le code des relations entre le public et les administrations ;

- l'arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection ;

- 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 C...,

- les conclusions de M. Derlange, rapporteur public,

- les observations de Me D..., substituant Me A... et représentant la société Ferme éolienne de Dénezé-sous-Doué et les observations de Me B..., représentant l'association MDR Environnement.

Une note en délibéré présentée par la Ferme éolienne de Dénezé-sous-Doué a été enregistrée le 16 mars 2020.

Considérant ce qui suit :

1. La société en nom collectif (SNC) Ferme éolienne de Dénezé-sous-Doué a sollicité auprès du préfet de Maine-et-Loire l'autorisation d'exploiter un parc éolien de six aérogénérateurs au lieu-dit " La Bate " à Dénezé-sous-Doué. Par un arrêté du 15 mars 2019, le préfet de Maine-et-Loire a rejeté cette demande en se fondant sur les incidences du projet sur l'état de conservation du Circaète-Jean-le-Blanc et du Balbuzard Pêcheur, deux espèces de rapaces protégées. Le recours gracieux formé par la pétitionnaire le 6 mai 2019 doit être regardé comme ayant été rejeté par l'arrêté du 16 mai 2019 par lequel le préfet de Maine-et-Loire a, par ailleurs, modifié l'article 2, portant sur les voies et délais de recours, de son arrêté du 6 mai 2019. La SNC Ferme éolienne de Dénezé-sous-Doué demande l'annulation de ces deux arrêtés préfectoraux.

Sur l'intervention de l'association Mouvement pour les droits et le respect de l'environnement de la région :

2. Aux termes de ses statuts, l'association Mouvement pour les droits et le respect de l'environnement de la région (MDR Environnement), dont le champ d'action géographique couvre les communes de Denezé-sous-Doué, Louresse-Rochemenier et les communes limitrophes, a pour objet " la protection de l'environnement, notamment de la flore et de la faune [...] contre toutes les atteintes qui pourraient lui être portées, notamment par l'implantation d'éoliennes ". Conformément aux moyens d'action définis à l'article 11 de ses statuts, elle a réalisé diverses interventions d'information relatives au projet porté par la SNC Ferme éolienne de Denezé-sous-Doué et formulé des observations dans le cadre de l'enquête publique. Eu égard, d'une part à son objet statutaire, son champ d'intervention géographique et les missions qu'elle s'est assignée et, d'autre part, à la nature et la localisation du projet, l'association MDR Environnement justifie d'un intérêt à intervenir au soutien des conclusions du ministre de la transition écologique et solidaire tendant au rejet de la requête dirigée contre les arrêtés préfectoraux des 6 et 16 mai 2019. Son intervention est, dès lors, recevable.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le moyen tiré du défaut de motivation :

3. La motivation de l'arrêté du 6 mai 2019 fait apparaître les considérations de fait sur lesquelles le préfet de Maine-et-Loire s'est fondé pour estimer qu'il n'était pas possible de prévenir les atteintes portées par le projet de la SNC Ferme éolienne de Denezé-sous-Doué aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement. En particulier, cet arrêté permet de connaître, parmi les inconvénients et dangers du projet mis en exergue par les avis des différentes autorités consultées, ceux qui lui ont paru devoir justifier le rejet de la demande de la SNC Ferme éolienne de Denezé-sous-Doué. Cette dernière a ainsi été en mesure de connaître les motifs de ce rejet et d'en contester utilement le bien-fondé. Par suite, et alors qu'est sans incidence la circonstance que certains des termes de l'arrêté attaqué soient précisément les mêmes que ceux utilisés par l'autorité environnementale, le moyen tiré du défaut de motivation doit être écarté.

En ce qui concerne les moyens tirés d'erreurs de droit :

4. En premier lieu, il ne résulte d'aucun élément de l'instruction que le préfet, alors même qu'il s'y est référé et en a repris la teneur voire les termes, se serait cru lié par les avis défavorables du directeur départemental des territoires, l'avis de l'autorité environnementale ou les observations de la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO) Anjou. Il ne résulte pas davantage de l'instruction qu'il se serait abstenu de porter une appréciation propre sur les caractéristiques du projet et ses impacts sur les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

5. En deuxième lieu, contrairement à ce que soutient la société requérante, le préfet de Maine-et-Loire ne s'est pas borné, pour opposer un refus à sa demande, à constater que le projet était situé au sein du Parc naturel régional Loire-Anjou-Touraine, lequel constitue une zone à très fort enjeu en termes de biodiversité. Il s'est également fondé sur le très faible effectif de Circaète-Jean-le-Blanc et de Balbuzard Pêcheur, notamment dans le département, leur sensibilité particulière à l'éolien et la circonstance que le système envisagé par la pétitionnaire pour prévenir les collisions ne présentait pas de garantie suffisante eu égard à la vulnérabilité de ces espèces. Ce faisant, il a concrètement analysé l'impact résiduel réel du projet en termes d'atteintes aux intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement. Dès lors, doit être écarté le moyen tiré de ce qu'en confondant les enjeux du secteur et les impacts du projet, le préfet aurait entaché sa décision d'erreur de droit.

6. En troisième lieu, il résulte de l'instruction que le département de Maine-et-Loire recense seulement cinq couples de Circaète-Jean-le-Blanc et entre un et deux couples de Balbuzard Pêcheur, dont le taux de reproduction est faible et la nidification subordonnée à la réunion de nombreux paramètres. A l'échelle de la région Pays de la Loire, les effectifs représentent, pour le Circaète-Jean-le-Blanc, entre dix et quinze couples et, pour le Balbuzard Pêcheur, seulement trois. Ainsi, compte-tenu de la faiblesse de leurs effectifs, le moindre cas de mortalité est de nature à préjudicier à l'état de conservation de ces espèces. Dans ces conditions, en se fondant sur la circonstance que le système de détection et d'arrêt des éoliennes prévu par la pétitionnaire ne permettait pas de prévenir tout risque de collision, le préfet de Maine-et-Loire n'a pas, dans le cadre de ses pouvoirs de police des installations classées pour la protection de l'environnement, commis d'erreur de droit.

En ce qui concerne les moyens tirés des erreurs commises dans l'appréciation des atteintes portées par le projet aux intérêts visés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement :

7. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de l'environnement : " Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. / (...) ". Aux termes de l'article L. 512-1 du même code : " Sont soumises à autorisation les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1. / L'autorisation, dénommée autorisation environnementale, est délivrée dans les conditions prévues au chapitre unique du titre VIII du livre Ier. ". Aux termes du I de l'article L. 181-3 de ce code : " I. - L'autorisation environnementale ne peut être accordée que si les mesures qu'elle comporte assurent la prévention des dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1, selon les cas. "

8. Premièrement, s'agissant du Circaète-Jean-le-Blanc, il résulte des cartes d'alerte avifaune réalisées par la LPO Anjou en 2018 que cette espèce, par ailleurs inscrite à l'annexe I de la directive communautaire dite " oiseaux " ainsi qu'à l'annexe II de la Convention de Berne sur la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe et figurant dans la liste des espèces protégées sur l'ensemble du territoire national, présente en période de reproduction un intérêt patrimonial élevé. Ainsi qu'il a été dit précédemment, seuls cinq couples nichent dans le département de Maine-et-Loire. Alors que deux d'entre eux nichent à une distance comprise entre deux et quatre kilomètres de la zone d'implantation du projet, le volet faune et flore joint à l'étude d'impact précise que le domaine vital du Circaète-Jean-le-Blanc s'étend sur plusieurs dizaines de kilomètres carrés. Il résulte de l'instruction, en particulier des observations formulées par la LPO Anjou au cours de l'enquête publique puis dans un courrier du 17 octobre 2019 adressé au ministre de la transition écologique et solidaire, que le Circaète-Jean-le-Blanc est régulièrement contacté sur le site du projet. A cet égard, la société requérante se prévaut de ce que, au cours des prospections réalisées par le bureau d'études Calidris en 2011 et 2012, un seul individu a été observé en transit, à proximité mais en dehors de la zone d'implantation du projet. Toutefois, il résulte de l'instruction que ces prospections se sont limitées à quatre et ont été réalisées au moyen de simples observations visuelles, procédé susceptible de conduire à une sous-détection.

9. S'agissant du Balbuzard Pêcheur, espèce inscrite à l'annexe I de la directive communautaire dite " oiseaux " ainsi qu'à l'annexe II de la Convention de Berne et figurant dans la liste des espèces protégées sur l'ensemble du territoire national, il ressort de l'état des connaissances du programme national d'action 2008-2012, que les populations sont, au niveau européen, soit stables soit en augmentation. Un plan de restauration de l'espèce, mis en oeuvre entre 1999 et 2003, a permis une augmentation sensible en France métropolitaine. Néanmoins, en dépit de la progression de ses effectifs, l'espèce demeure vulnérable et est d'ailleurs qualifiée de " très rare en France " par le Parc naturel régional Anjou-Loire-Touraine. D'ailleurs, si le plan de restauration entrepris en 1999 s'est traduit par une " reconquête ", le plan a, au regard de l'état de conservation de l'espèce, été reconduit entre 2008 et 2012 tandis qu'un troisième est en cours d'élaboration dans le but d'assurer une stabilité de l'espèce en France, non acquise à ce jour, avec seulement environ cinquante à soixante couples en France dont une quarantaine de reproducteurs, effectifs très inférieurs à la population passée et à celle susceptible d'exister eu égard aux ressources halieutiques et forestières présentes en France continentale. Selon les cartes d'alerte avifaune de 2018, le Balbuzard Pêcheur présente, à l'échelle de la région des Pays-de-la-Loire, en période de reproduction, un intérêt patrimonial très élevé et en période d'hivernage et de migration, un intérêt élevé. L'espèce, mal répartie sur le territoire, est présente dans le département de Maine-et-Loire qui compte trois des quatre à cinq couples de la région. A cet égard, tant l'unité territoriale de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du Logement (DREAL), dans son avis du 24 septembre 2018, que l'autorité environnementale, dans son avis du 10 novembre 2017, ont souligné la " contribution essentielle " du département à l'échelle régionale. Deux des nids du département sont localisés à deux kilomètres de la zone d'implantation du projet. La société requérante soutient que le Balbuzard Pêcheur n'a aucun intérêt à survoler cette zone dès lors qu'il s'agit d'un rapace piscivore qui se nourrit dans la Loire et dans ses écoulements principaux, soit dans une

direction opposée à celle du site du projet et non dans les quelques cours d'eau temporaires situés à proximité de sa zone d'implantation. Toutefois, alors que l'état des connaissances du plan national d'actions indique que " La présence d'un large éventail de milieux aquatiques (étangs, lacs, rivières, etc.) est un facteur favorisant l'installation du Balbuzard Pêcheur. (...) il installe son nid au centre de sa zone d'alimentation (...) peut exploiter bon nombre de sites moins attractifs : canaux, mares, petits étangs " et précise, en outre, que, au printemps, la turbidité de la Loire " semble être un facteur limitant et le balbuzard chasse préférentiellement sur les étangs forestiers ", il résulte de l'instruction, en particulier des avis défavorables du directeur départemental des territoires du 25 octobre 2016 et du 20 avril 2017 et du courrier de la LPO Anjou mentionné précédemment que le secteur du projet comporte des massifs forestiers et de nombreuses pièces d'eau susceptibles de constituer un territoire d'alimentation, notamment l'étang de Launay à Louresse-Rochemenier situé au sud-ouest de la zone d'implantation du projet.

10. Il résulte de ce qui précède que, alors même que le projet est implanté dans un secteur identifié, dans le guide éolien élaboré par le Parc naturel régional Anjou-Loire-Touraine, comme une zone potentielle d'implantation d'éoliennes, le préfet de Maine-et-Loire n'a pas fait une inexacte appréciation de l'intérêt patrimonial des deux espèces considérées et de la situation du projet dans leur aire d'activité.

11. Deuxièmement, s'agissant du Circaète-Jean-le-Blanc, espèce dont la hauteur de vol s'élève à une centaine de mètres, les cartes d'alerte avifaune 2018 soulignent une forte sensibilité à l'éolien tant en période de reproduction que d'hivernage ou de migration. De même, l'unité territoriale de la DREAL a relevé, en se fondant sur le protocole de suivi environnemental des parcs éoliens terrestres de novembre 2015, que la sensibilité était évaluée à un niveau 3 sur une échelle de 1 à 4.

12. S'agissant du Balbuzard Pêcheur, l'autorité environnementale a exposé dans son avis du 18 juillet 2017 que ce rapace " est connu pour sa sensibilité à l'éolien [...] que ce soit du fait de la mortalité par collision ou des risques de fuite du nid par effarouchement en raison de l'effet épouvantail des éoliennes ". Les nombreuses études référencées dans le volet faune - flore joint à l'étude d'impact font état de mortalités très variables selon les configurations et ne permettent pas de conclure à l'absence de risque de mortalité par collision. L'étude de Dürr de 2017 en a d'ailleurs recensé 35.

13. Il résulte de ce qui précède que le préfet de Maine-et-Loire n'a pas, dans l'appréciation de la sensibilité du Circaète-Jean-le-Blanc et du Balbuzard Pêcheur à l'éolien, fait une inexacte application des dispositions précitées.

14. Troisièmement et d'une part, il résulte de l'instruction que la pétitionnaire a prévu d'équiper son parc d'un dispositif, dit " DT Bird ", de surveillance et de détection des oiseaux en vol, combinant un système d'effarouchement et, en cas d'échec, d'arrêt des machines. Elle

s'est également engagée, au cours de l'enquête publique, à choisir le modèle le plus performant. Cependant, alors que, ainsi qu'il a été dit au point 6, la perte d'un seul individu est de nature, eu égard aux très faibles effectifs, à compromettre l'état de conservation des espèces de Circaète-Jean-le-Blanc et de Balbuzard Pêcheur présentes dans le secteur, il résulte de l'instruction, notamment des avis convergents du directeur départemental des territoires, de l'autorité environnementale, de l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement, du Parc naturel régional Anjou-Loire-Touraine et des observations de la LPO Anjou que ce dispositif, malgré son intérêt, ne permet pas, à ce jour, d'exclure tout risque de collision. L'étude réalisée par un organisme suisse en 2015 à partir des observations réalisées sur le parc éolien de Calandawind ne conclut pas davantage à l'impossibilité de collision. De même, si l'étude réalisée en 2018 par la société BiodivWind, laquelle commercialise un dispositif de " DT Bird ", fondée sur les relevés effectués sur un mât de mesure en Finlande, conclut, à propos du Balbuzard Pêcheur, à une efficacité de 100 %, il ne résulte pas de l'instruction que les caractéristiques du site étudié seraient comparables à celles du site du projet.

15. D'autre part, la requérante pétitionnaire soutient que des prescriptions tenant à un suivi de mortalité et à la consultation du Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) en vue d'évaluer l'efficacité du dispositif de " DT Bird " et de choisir la " meilleure mesure possible " auraient suffi à éviter une atteinte au milieu naturel. Toutefois, alors qu'elle ne justifie d'aucune diligence en vue de la saisine du CSRPN, pourtant préconisée tant par le Parc naturel régional Anjou-Loire-Touraine que, au cours de l'enquête publique, la LPO Anjou, de telles prescriptions sont, par elle-même, insusceptibles de prévenir le risque de collision dès le début de l'exploitation.

16. Il résulte de ce qui précède que, eu égard à la valeur patrimoniale du Circaète-Jean-le-Blanc et du Balbuzard Pêcheur et à leur sensibilité à l'éolien, l'appréciation du préfet de Maine-et-Loire n'est erronée ni en ce qui concerne les enjeux qui en découlent, au regard précisément de l'implantation du projet, ni en ce qui concerne l'impossibilité de prévenir les atteintes que le projet est de nature à porter au milieu naturel. Dès lors, le préfet de Maine-et-Loire n'a pas fait une inexacte application des dispositions citées au point 7.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 411-1 du code de l'environnement :

17. Compte tenu des considérations de fait énoncées aux points 8 à 15 du présent arrêt, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 411-1 du code de l'environnement doit, en tout état de cause, être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 411-4 du code de l'environnement :



18. Le préfet de Maine-et-Loire n'a pas fondé son refus sur ces dispositions. Dès lors, le moyen tiré de leur méconnaissance est inopérant.

19. Il résulte de tout ce qui précède que la SNC Ferme éolienne de Denezé-sous-Doué n'est pas fondée à demander l'annulation des arrêtés du préfet de Maine-et-Loire du 15 mars 2019 et du 16 mai 2019.

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

20. Le présent arrêt n'appelle aucune mesure d'exécution. Les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte présentées par la société requérante ne peuvent, par suite, qu'être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

21. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, lequel n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, une somme au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention de l'association MDR Environnement est admise.

Article 2 : La requête de la SNC Ferme éolienne de Denezé-sous-Doué est rejetée.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la société en nom collectif Ferme éolienne de Denezé-sous-Doué, au ministre de la transition écologique et solidaire et à l'association Mouvement pour les droits et le respect de l'environnement de la région.

Délibéré après l'audience du 10 mars 2020, à laquelle siégeaient :

- M. Pérez, président de chambre,
- Mme Brisson, président assesseur,
- Mme C..., premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe de la juridiction le 2 avril 2020.

Le rapporteur,

K. C...

Le président,

A. PEREZ

Le greffier,

K. BOURON

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et solidaire, en ce qui la concerne, et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

5

N° 19NT02640