

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE BORDEAUX**

N° 21BX04716

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE CPENR DE FOUQUEURE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Elisabeth Jayat
Présidente-rapporteure

La cour administrative d'appel de Bordeaux

M. Stéphane Gueguen
Rapporteur public

5^{ème} chambre

Audience du 25 avril 2023

Décision du 9 mai 2023

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 23 décembre 2021 et un mémoire enregistré le 3 février 2023, la société CPENR de Fouqueure, société par actions simplifiée représentée par Me Carpentier, demande à la cour :

1°) d'annuler l'arrêté du 25 octobre 2021 par lequel la préfète de la Charente lui a refusé la délivrance d'une autorisation environnementale pour la création et l'exploitation d'un parc éolien sur le territoire de la commune de Fouqueure ;

2°) de lui délivrer l'autorisation sollicitée ou, subsidiairement, d'enjoindre à la préfète de lui délivrer cette autorisation et de fixer les prescriptions nécessaires dans un délai d'un mois ;

3°) d'ordonner que l'autorisation fasse l'objet des mesures de publicité prévues à l'article R. 181-50 du code de l'environnement ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté préfectoral de refus se borne à faire état d'avis défavorables sans exposer aucun motif de nature à faire obstacle à la délivrance de l'autorisation sollicitée ; des avis défavorables ne suffisent pas à justifier un refus d'autorisation ; au demeurant, durant l'enquête publique, de nombreux avis favorables ont été recueillis et l'avis défavorable de la communauté de communes Cœur de Charente se fonde sur le non-respect d'un guide éolien réalisé au niveau du PETR du Ruffécois qui n'a aucun caractère contraignant ;

- dès lors que le refus ne repose sur aucun motif susceptible de le justifier et que l'instruction ne fait apparaître aucun obstacle à la délivrance de l'autorisation, la cour délivrera cette autorisation ; les éléments qu'elle verse aux débats démontrent que le projet ne porte pas atteinte aux intérêts relatifs aux paysages, au patrimoine, à l'avifaune, aux chiroptères et à la commodité du voisinage ;

- les motifs de substitution invoqués en défense ne pourront pas être retenus ; le ministre ne remet pas utilement en cause les mesures prévues par la société pour prévenir les atteintes au milieu naturel ; de telles mesures ont été prévues notamment pour prévenir les impacts sur l'œdicnème criard en période de chantier ; en ce qui concerne l'outarde canepetière, la distance de près de 2 km entre la zone d'implantation du projet et les taxons connus des ZPS ne permet pas de constater un risque ; la présence de l'espèce sur le site est peu probable ; à supposer que les mesures de bridage prévues par la pétitionnaire seraient insuffisantes comme le soutient le ministre, cela ne justifierait pas un refus dès lors qu'en admettant que ce soit le cas, il appartiendrait à l'administration d'imposer des prescriptions plus strictes ; le ministre ne fournit aucun élément permettant de corroborer les pertes d'habitats qu'il invoque ; s'agissant de la commodité du voisinage, la réglementation n'impose aucune valeur limite d'émergence lorsque le bruit ambiant est inférieur à 35 dB ; il n'est pas contesté que les valeurs limites d'émergence imposées par l'arrêté du 26 août 2011 sont respectées ; à supposer que ce ne serait pas le cas, il reviendrait au préfet d'accorder l'autorisation assortie de prescriptions ; le nombre les monuments protégés présents dans l'aire d'étude ne justifie pas par lui-même un refus ; les critiques du commissaire enquêteur envers la méthodologie de l'étude d'impact sur ce point ne caractérisent pas une atteinte au paysage ou au patrimoine justifiant un refus ; l'impact sur l'église Saint-Etienne de Fouqueure, qui n'est ni inscrite ni classée, sur la croix hosannière et sur l'église Saint-Nicolas de Villognon, située à presque 4 km et protégée par un masque végétal, est mineur ; il n'existe aucun risque d'atteinte au village de Villognon.

Par un mémoire enregistré le 22 décembre 2022, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête et, dans le cas d'annulation de tout ou partie de l'arrêté, il soit seulement enjoint à la préfète de réexaminer la demande d'autorisation, dans un délai raisonnable.

Il soutient que :

- l'arrêté est suffisamment motivé ;
- le projet est de nature à porter atteinte à l'avifaune et aux chiroptères et les mesures d'évitement et de réduction envisagées par le pétitionnaire ne suffisent pas à prévenir ces atteintes ;
- il en va de même de l'atteinte à la commodité du voisinage au regard du bruit engendré par le fonctionnement de l'installation ;
- le projet portera également atteinte aux paysages.

Par ordonnance du 3 février 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 31 mars 2023 à 12h00.

Un mémoire en production de pièces enregistré le 24 avril 2023 a été produit pour la société CPENR de Fouqueure postérieurement à la clôture de l'instruction.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;

- l'arrêté du 26 août 2011 relatif aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent au sein d'une installation soumise à autorisation au titre de la rubrique 2980 de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Elisabeth Jayat,
- les conclusions de M. Stéphane Gueguein, rapporteur public,
- et les observations de Me Carpentier, représentant la société CPENR de Fouqueure.

Une note en délibéré a été enregistrée le 27 avril 2023, présentée pour la société CPENR de Fouqueure par Me Carpentier.

Considérant ce qui suit :

1. Le 22 août 2019, la société CPENR de Fouqueure a déposé une demande d'autorisation environnementale en vue de la réalisation et de l'exploitation d'un parc éolien composé de cinq éoliennes d'une hauteur totale de 206 mètres pour les éoliennes E3 et E4 et 230 mètres pour les éoliennes E1, E2 et E5, et de deux postes de livraison, sur le territoire de la commune de Fouqueure. Après une enquête publique qui s'est déroulée du 21 septembre au 23 août 2021, la préfète de la Charente, par arrêté du 25 octobre 2021, a rejeté la demande. La société CPENR de Fouqueure demande l'annulation de cet arrêté.

Sur la légalité de l'arrêté préfectoral du 25 octobre 2021 :

En ce qui concerne les motifs exposés dans l'arrêté :

2. Pour refuser l'autorisation environnementale sollicitée par la société CPENR de Fouqueure, la préfète de la Charente s'est bornée à rappeler les textes applicables et la procédure suivie et à faire état des avis émis durant l'instruction de la demande, et notamment les avis défavorables émis durant l'enquête publique, l'avis défavorable de la commissaire enquêtrice et l'avis défavorable de la sous-préfète de Confolens. En faisant état de ces avis sans exposer, à l'exception d'un de ces avis, les raisons motivant la position défavorable de leurs auteurs, la préfète ne peut être regardée comme s'étant approprié tout ou partie des éléments retenus dans ces avis. Aucun de ces avis ne liait la compétence de l'autorité préfectorale pour se prononcer sur la demande, de sorte que ces avis, par eux-mêmes, ne justifient pas légalement le refus opposé à la société pétitionnaire. Seule la mention de l'avis de la communauté de communes Cœur de Charente est assortie du motif de cet avis, tenant au non-respect du « guide éolien réalisé au niveau du PETR du Ruffécois ». A supposer qu'en indiquant cette mention, la préfète ait entendu s'approprier ce motif, le guide réalisé par le pôle d'équilibre territorial et rural du Ruffécois, dépourvu d'effet juridique, ne saurait par lui-même justifier légalement le rejet de la demande. Ainsi, la société CPENR de Fouqueure est fondée à soutenir que les motifs exposés dans l'arrêté attaqué sont entachés d'erreur de droit.

En ce qui concerne les motifs de substitution invoqués par le ministre en défense :

3. Le ministre soutient en défense que le projet est de nature à porter atteinte à l'avifaune et aux chiroptères, à la commodité du voisinage et à la protection du paysage et du

patrimoine. Il doit ainsi être regardé comme invoquant l'atteinte aux intérêts visés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

4. Aux termes de l'article L. 181-3 du code de l'environnement : « 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 (...)* ». L'article L. 511-1 du même code dispose que : « *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 économe des sols naturels, agricoles ou forestiers, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique (...)* ».

5. Dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement, il appartient à l'autorité administrative d'assortir l'autorisation environnementale des prescriptions de nature à assurer la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du même code, en tenant compte des conditions d'installation et d'exploitation précisées par le pétitionnaire dans le dossier de demande, celles-ci comprenant notamment les engagements qu'il prend afin d'éviter, réduire et compenser les dangers ou inconvénients de son exploitation pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1. Ce n'est que dans le cas où il estime, au vu d'une appréciation concrète de l'ensemble des caractéristiques de la situation qui lui est soumise et du projet pour lequel l'autorisation est sollicitée, que même l'édiction de telles prescriptions ne permet pas d'assurer la conformité de l'exploitation à l'article L. 511-1 du code de l'environnement, qu'il ne peut légalement délivrer cette autorisation.

6. S'agissant de l'atteinte à la biodiversité, l'aire d'étude du projet comporte trois sites Natura 2000 et douze zones naturelles d'intérêt écologique, faunistiques et floristiques (ZNIEFF) dans un rayon de 10 km autour de la zone d'implantation du projet, en particulier la zone Natura 2000 Plaine de Villefagnan abritant des sites de reproduction d'oiseaux de plaine tels que l'outarde canepetière, le busard cendré, le busard Saint-Martin et l'œdicnème criard, à 1,2 km au nord du site et la zone Natura 2000 Plaines de Barbezières à Gourville présentant également des enjeux pour les oiseaux de plaine, à 6 km à l'ouest du site. La proximité de boisements, et notamment de la forêt de Tusson, ZNIEFF de type 1, où se situe une partie de la zone d'implantation du projet, traduit par ailleurs la présence de gîtes de chiroptères, douze espèces ayant été recensées sur l'aire d'étude rapprochée, dont certaines sensibles à l'éolien compte tenu de leur hauteur de vol.

7. Toutefois, l'étude d'impact indique sans qu'aucun élément de l'instruction ne remette en cause cette affirmation, que le défrichement nécessaire à l'opération, limité à 160 m², ne détruira aucun gîte de chiroptères. S'agissant de l'œdicnème criard, dont fait état le ministre, il résulte des éléments de l'étude d'impact non sérieusement contredits que l'espèce est peu sensible à l'éolien en termes de mortalité et qu'en ce qui concerne le risque en période de nidification, il est limité par l'engagement du pétitionnaire à réaliser les travaux en dehors de la période de nidification qui se situe entre mi-mars et mi-août. Pour ce qui est de l'outarde canepetière, aucun élément de l'instruction ne permet d'identifier un risque significatif, aucune mortalité liée à l'éolien n'ayant été observée sur cette espèce et la fréquentation du site par l'espèce n'étant qu'occasionnelle. De plus, le pétitionnaire s'est également engagé dans l'étude d'impact à ne pas entretenir, à proximité immédiate des éoliennes, des plantations susceptibles

d'attirer les espèces, à écarter les systèmes d'allumage automatisés de façon à ne pas favoriser la fréquentation du site par les chiroptères, à arrêter les éoliennes ou les mettre en drapeau lors de travaux agricoles et à mettre en œuvre un plan de bridage concernant toutes les éoliennes. La société pétitionnaire propose également dans l'étude d'impact de compenser la perte de 160 m² d'habitat potentiel par la replantation de 270 m de haies. Il ne résulte pas de l'instruction que ces mesures ou d'autres plus restrictives ne permettraient pas d'assurer la préservation des intérêts avifaunistiques et chiroptérologiques. Dans ces circonstances, aucun élément de l'instruction ne permet de retenir que le projet serait de nature à porter une atteinte telle qu'elle ne pourrait être prévenue ou compensée par des prescriptions. De plus, un suivi écologique, prévu par l'arrêté du 26 août 2011 relatif aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent au sein d'une installation soumise à autorisation au titre de la rubrique 2980 de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement, s'impose aux exploitants et permet si nécessaire de renforcer les prescriptions initiales. Ainsi, le motif tiré de l'atteinte à l'avifaune et aux chiroptères ne peut être substitué à ceux exposés dans l'arrêté attaqué.

8. S'agissant de l'atteinte à la commodité du voisinage, l'administration ne fournit aucun élément permettant d'estimer que l'installation ne respecterait pas les valeurs limites d'émergence fixées par l'arrêté du 26 août 2011 relatif aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent au sein d'une installation soumise à autorisation au titre de la rubrique 2980 de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement, le pétitionnaire ayant prévu de mettre en place un plan de bridage pour limiter les émissions sonores en période nocturne ainsi que l'indique l'étude d'impact en page 647. Au demeurant, tant l'agence régionale de santé que la mission régionale d'autorité environnementale ont reconnu l'absence de dépassement de ces seuils. Au surplus, l'arrêté du 26 août 2011 impose aux exploitants de faire vérifier la conformité acoustique de l'installation aux émergences admissibles après la mise en service de l'installation. Ainsi, en l'absence de tout élément permettant d'estimer que le projet de parc représente un risque d'atteinte à la commodité du voisinage qu'aucune prescription ne pourrait prévenir, ce motif ne peut justifier le refus opposé à la société CPENR de Fouqueure.

9. S'agissant de l'atteinte à la protection du paysage et du patrimoine, la zone d'implantation du projet se situe en Ruffécois, dans l'entité paysagère du Val d'Angoumois, marquée par des cours d'eau et leur ripisylve, sur un promontoire de la vallée de la Charente. Ce paysage peu vallonné, à dominante naturelle, ouvre des vues au sud sur la vallée de la Charente, qui présente des paysages patrimoniaux remarquables. Le secteur abrite par ailleurs de nombreux éléments patrimoniaux inscrits ou classés. Le projet est ainsi destiné à s'implanter dans un paysage présentant un intérêt certain.

10. Toutefois, la seule présence de 139 monuments historiques dans l'aire d'étude éloignée dont 28 dans l'aire d'étude rapprochée ne suffit pas à caractériser une atteinte aux paysages, non plus que la critique de la commissaire enquêtrice quant à la méthodologie de présentation de l'étude paysagère. Si le ministre invoque la proximité, à 1 km de l'éolienne la plus proche, de l'église Saint-Etienne de Fouqueure, il n'apporte aucun élément permettant d'identifier une atteinte au patrimoine, cette église n'étant ni classée ni inscrite. S'agissant de la Croix hosannière de Ligné, monument inscrit, distante de 3,74 km de la zone d'implantation du projet, il ne résulte d'aucun élément de l'instruction que le parc serait susceptible de porter une atteinte significative à ce monument. Pour ce qui est de l'église Saint-Nicolas de Villognon, monument classé, distante de 4 km, l'étude d'impact admet une co-visibilité partielle mais compte tenu du masque visuel constitué par la ripisylve de la Charente, conclut à un impact faible qu'aucun élément de l'instruction ne permet de mettre en doute. L'étude d'impact admet également des visibilités depuis le village de Villognon mais les qualifie de réduites depuis le

cœur du village, dès lors qu'elles sont masquées par le bâti et la végétation. Si les auteurs de l'étude d'impact admettent que les vues sont plus marquées à l'entrée et à la sortie du village de Villognon, il ne résulte toutefois pas de l'instruction que ces visibilitées seraient de nature à porter une atteinte significative aux paysages.

11. Il résulte de ce qui précède que les motifs de refus invoqués par le ministre ne sont pas de nature à justifier le refus opposé à la société CPENR de Fouqueure et que la société est, par suite, fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 25 octobre 2021.

Sur les conséquences de l'annulation :

12. Lorsqu'il statue en vertu de l'article L. 181-17 du code de l'environnement, le juge administratif a le pouvoir d'autoriser la création et le fonctionnement d'une installation classée pour la protection de l'environnement en l'assortissant des conditions qu'il juge indispensables à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1. Il a, en particulier, le pouvoir d'annuler la décision par laquelle l'autorité administrative a refusé l'autorisation sollicitée et, après avoir, si nécessaire, régularisé ou complété la procédure, d'accorder lui-même cette autorisation aux conditions qu'il fixe ou, le cas échéant, en renvoyant le bénéficiaire devant le préfet pour la fixation de ces conditions. Dans le cas où le juge administratif fait usage de ses pouvoirs de pleine juridiction pour autoriser le fonctionnement d'une installation classée, la décision d'autorisation ainsi rendue présente le caractère d'une décision juridictionnelle et se trouve en conséquence revêtue de l'autorité de chose jugée.

13. Compte tenu des mesures prévues en l'espèce par le pétitionnaire et rappelées au point 7 ci-dessus, il ne résulte pas de l'instruction qu'un risque suffisamment caractérisé d'atteinte à une zone Natura 2000 ou de dérangement ou de destruction d'animaux appartenant à des espèces protégées ou de détérioration ou destruction d'habitats de ces espèces serait généré par la mise en œuvre du projet. L'administration ne fait état d'aucun autre motif de nature à faire obstacle à la délivrance de l'autorisation sollicitée. Dans ces conditions, il y a lieu pour la cour, dans les circonstances de l'espèce, de faire usage de ses pouvoirs de pleine juridiction en délivrant à la société CPENR de Fouqueure l'autorisation environnementale dont relève le projet de parc éolien en vertu de l'article L. 181-3 du code de l'environnement. La société CPENR est renvoyée devant le préfet aux fins de fixation par ce dernier des conditions qui, le cas échéant, doivent assortir l'autorisation environnementale. Il y a lieu, enfin, d'enjoindre au préfet de mettre en œuvre les mesures de publicité prévues à l'article R. 181-44 du code de l'environnement s'agissant de l'autorisation environnementale délivrée.

Sur les frais liés à l'instance :

14. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 1 500 euros à la société CPENR de Fouqueure au titre des frais d'instance exposés et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté de la préfète de la Charente du 25 octobre 2021 est annulé.

Article 2 : Il est délivré à la société CPENR l'autorisation environnementale sollicitée pour son projet. La société CPENR est renvoyée devant la préfète de la Charente pour la fixation des conditions qui devront, le cas échéant, assortir cette autorisation.

Article 3 : Il est prescrit à la préfète de mettre en œuvre les mesures de publicité prévues à l'article R. 181-44 du code de l'environnement s'agissant de l'autorisation environnementale délivrée au présent arrêt.

Article 4 : L'Etat versera à la société CPENR de Fouqueure la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la société CPENR de Fouqueure, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à la préfète de la Charente.

Délibéré après l'audience du 25 avril 2023 à laquelle siégeaient :

Mme Elisabeth Jayat, présidente,
Mme Claire Chauvet, présidente assesseure,
Mme Nathalie Gay, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 mai 2023.

La présidente assesseure,



Claire Chauvet

La présidente-rapporteuse,



Elisabeth Jayat

La greffière



Virginie Santana

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui le 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 du présent arrêt.

