

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE TOULOUSE**

N°24TL01764

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**ASSOCIATION LIGUE POUR LA
PROTECTION DES OISEAUX**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Frédéric Faïck
Président-Rapporteur

La cour administrative d'appel de Toulouse

3^{ème} chambre

Mme Françoise Perrin
Rapporteuse publique

Audience du 13 mai 2025
Décision du 27 mai 2025

14-02
C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Ligue pour la protection des oiseaux a demandé à la cour administrative d'appel de Bordeaux d'annuler l'arrêté du préfet de l'Aveyron du 16 janvier 2020 portant prescriptions complémentaires de l'autorisation d'exploiter le parc éolien dit « la Baume » situé sur le territoire de la commune de Lapanouse-de-Cernon (Aveyron).

Par une ordonnance n° 462739 du 11 avril 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a transmis sa demande, en application de l'article R. 351-8 du code de justice administrative, à la cour administrative d'appel de Toulouse.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 16 juillet 2020 et 25 janvier 2022 au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux sous le n° 20BX02215, puis au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse sous le n° 20TL22215, et des mémoires complémentaires enregistrés les 28 avril et 28 juin 2022, l'association Ligue pour la protection des oiseaux, représentée par Me Victoria, demande à la cour :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet de l'Aveyron du 16 janvier 2020 portant prescriptions complémentaires de l'autorisation d'exploiter le parc éolien dit « la Baume » situé sur le territoire de la commune de Lapanouse-de-Cernon ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat et de la société centrale éolienne de production d'énergie de la Baume une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté attaqué a été signé par une personne n'ayant pas compétence à cet effet ;

- l'arrêté attaqué, qui lève l'interdiction de fonctionnement diurne du parc éolien, n'est pas assorti de prescriptions suffisantes permettant de protéger les intérêts visés par les dispositions des articles L. 181-3 et L. 511-1 du code de l'environnement ;

- l'inefficacité du dispositif d'effarouchement sonore proposé par l'exploitant et prescrit dans l'arrêté est avérée ;

- l'arrêté attaqué méconnaît les interdictions prévues par l'article L. 411-1 du code de l'environnement en ce qui concerne les espèces protégées et la décision ne justifie pas de ce que les conditions de délivrance d'une dérogation, en application du 4° de l'article L. 411-2 du même code, seraient réunies.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 30 avril 2021, 29 mars et 3 juin 2022, la société centrale éolienne de production d'énergie de la Baume, représentée par Me Delsaux, demande à la cour :

1°) à titre principal, de rejeter la requête ;

2°) à titre subsidiaire, de surseoir à statuer jusqu'à la notification d'une autorisation environnementale modificative comprenant la dérogation prévue à l'article L. 411-2 du code de l'environnement en application de l'article L. 181-18 du même code, ou de demander à l'autorité administrative compétente de reprendre l'instruction sur la partie relative à la dérogation prévue à l'article L. 411-2 ;

3°) de mettre à la charge de l'association Ligue pour la protection des oiseaux une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

Elle soutient que les moyens soulevés par l'association Ligue pour la protection des oiseaux ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 décembre 2021, la ministre de la transition écologique conclut, à titre principal, au rejet de la requête ou, à titre subsidiaire, à ce qu'il soit sursis à statuer jusqu'à la notification d'une autorisation environnementale modificative comprenant la dérogation prévue à l'article L. 411-2 du code de l'environnement en application de l'article L. 181-18 du même code.

Elle soutient que les moyens soulevés par l'association Ligue pour la protection des oiseaux ne sont pas fondés.

Par un arrêt n° 20TL22215 du 8 décembre 2022, la cour administrative d'appel de Toulouse a rejeté les demandes de l'association Ligue pour la protection des oiseaux.

Par une décision n° 471174 du 8 juillet 2024, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, saisi d'un pourvoi présenté par l'association Ligue pour la protection des oiseaux, a annulé l'arrêt du 8 décembre 2022 et a renvoyé l'affaire devant la cour administrative d'appel de Toulouse.

Par un mémoire, enregistré le 17 janvier 2025, la société centrale éolienne de production d'énergie de la Baume, représentée par Me Delsaux, demande à la cour :

1°) de rejeter la demande présentée par l'association contre l'arrêté en litige ;

2°) d'enjoindre au préfet de l'Aveyron de faire déplacer les placettes contribuant à la fréquentation du site du parc éolien de la Baume ;

3°) à titre subsidiaire, de surseoir à statuer en application de l'article L. 181-18 du code de l'environnement si la cour retenait que l'arrêté en litige devait comprendre la dérogation prévue à l'article L. 411-2 du même code et de demander à l'administration de reprendre l'instruction dans cette mesure ;

4°) de mettre à la charge de l'association Ligue pour la protection des oiseaux une somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soulève les mêmes moyens que dans ses précédentes écritures.

Par un mémoire enregistré le 28 mars 2025, n'ayant pas été communiqué, la Ligue pour la protection des oiseaux, représentée par Me Victoria-Bronzani, conclut :

1°) à titre principal, à l'annulation de l'arrêté en litige du 16 janvier 2020 ;

2°) à titre subsidiaire, à l'annulation de cet arrêté en tant qu'il n'a pas été précédé d'une demande de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées, et à la suspension de l'exploitation du parc éolien dans l'attente de la délivrance d'une telle dérogation ;

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

Elle soulève les mêmes moyens que ceux déjà exposés.

Par une ordonnance du 7 mars 2025, la clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu au 28 mars 2025 à 12h00.

La préfète de l'Aveyron a présenté un mémoire le 17 avril 2025.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 ;
- le code de l'environnement ;
- l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 ;
- l'arrêté du 9 juillet 1999 fixant la liste des espèces de vertébrés protégées menacées d'extinction en France et dont l'aire de répartition excède le territoire d'un département ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Faïck, président-rapporteur.
- les conclusions de Mme Perrin, rapporteure publique.
- et les observations de Me Victoria représentant l'association Ligue pour la protection des oiseaux et de Me Delsaux représentant la société centrale éolienne de production d'énergie de la Baume.

Une note en délibéré a été présentée pour la société centrale éolienne de production d'énergie de la Baume le 16 mai 2025.

Une note en délibéré a été présentée pour la Ligue pour la protection des oiseaux le 23 mai 2025.

Considérant ce qui suit :

1. Le 5 décembre 2012, le préfet de l'Aveyron a délivré à la société Eoles Res un permis de construire un parc éolien au lieu-dit La Baume, sur le territoire de la commune de Lapanouse-de-Cernon. Cette installation a fait l'objet, le 7 août 2012, d'un récépissé octroyant le bénéfice des droits acquis au profit de la société exploitante, et actant son classement au titre de la rubrique n° 2980-1 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement. Par arrêté préfectoral du 27 octobre 2016, ces droits acquis ont été transférés à la société centrale éolienne de production d'énergie de la Baume. Par un arrêté complémentaire du 30 janvier 2018, le préfet de l'Aveyron a indiqué que les actes précités délivrés au bénéfice de l'exploitant étaient devenus, au 1^{er} mars 2017, un arrêté d'autorisation environnementale et a prescrit à l'exploitant des mesures visant à préserver l'avifaune et les chiroptères, dont celle tenant à l'interdiction de fonctionnement diurne du parc éolien. Par un nouvel arrêté du 16 janvier 2020, le préfet de l'Aveyron a levé cette interdiction en l'assortissant de prescriptions complémentaires. L'association Ligue pour la protection des oiseaux a demandé à la cour administrative d'appel de Bordeaux d'annuler l'arrêté du 16 janvier 2020. Par une ordonnance n° 462739 du 11 avril 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a transmis sa demande, en application de l'article R. 351-8 du code de justice administrative, à la cour administrative d'appel de Toulouse qui, par un arrêt n° 20TL22215 du 8 décembre 2022, a rejeté la demande d'annulation présentée par l'association Ligue pour la protection des oiseaux. Par une décision n° 471174 du 8 juillet 2024, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, saisi d'un pourvoi présenté par l'association Ligue pour la protection des

oiseaux, a annulé l'arrêt du 8 décembre 2022 et a renvoyé l'affaire devant la cour administrative d'appel de Toulouse.

Sur les conclusions en annulation :

2. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de l'environnement : « *Sont soumis aux dispositions du présent titre (...) 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* ».

3. 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* ». En vertu de l'article L. 181-12 du même code : « *L'autorisation environnementale fixe les prescriptions nécessaires au respect des dispositions des articles L. 181-3 et L. 181-4. / Ces prescriptions portent (...) sur les mesures et moyens à mettre en œuvre lors de la réalisation du projet, au cours de son exploitation, (...), notamment les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets négatifs notables sur l'environnement et la santé (...)* ». Aux termes de l'article L. 181-14 de ce code : « *Toute modification substantielle des activités, installations, ouvrages ou travaux qui relèvent de l'autorisation environnementale est soumise à la délivrance d'une nouvelle autorisation (...) / En dehors des modifications substantielles, toute modification notable intervenant dans les mêmes circonstances est portée à la connaissance de l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation environnementale (...). / L'autorité administrative compétente peut imposer toute prescription complémentaire nécessaire au respect des dispositions des articles L. 181-3 et L. 181-4 à l'occasion de ces modifications, mais aussi à tout moment s'il apparaît que le respect de ces dispositions n'est pas assuré par l'exécution des prescriptions préalablement édictées* ». L'article R. 181-45 du code de l'environnement précise que : « *Les prescriptions complémentaires prévues par le dernier alinéa de l'article L. 181-14 sont fixées par des arrêtés complémentaires du préfet (...). / (...) Ces arrêtés peuvent imposer les mesures additionnelles que le respect des dispositions des articles L. 181-3 et L. 181-4 rend nécessaire ou atténuer les prescriptions initiales dont le maintien en l'état n'est plus justifié. (...)* ».

4. Il résulte de ces dispositions qu'il appartient à l'autorité administrative de prendre, à tout moment, à l'égard de l'exploitant, les mesures qui se révéleraient nécessaires à la prévention des dangers ou inconvénients pour les intérêts énumérés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement, notamment la protection de la nature et de l'environnement. Il lui appartient, à cette fin, de prendre les mesures de nature à préserver les espèces animales non domestiques protégées ainsi que leurs habitats.

5. Il résulte de l'instruction et notamment de l'avis de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Occitanie du 20 août 2019 et des rapports intermédiaires du bureau d'études Exen remis en novembre 2017 et mai 2019, que, lors de son exploitation entre 2018 et 2019, le parc éolien de la Baume présentait un impact significatif sur l'avifaune du fait d'un risque de collision avec des espèces telles que l'aigle royal, le vautour fauve, le vautour percnoptère, le vautour moine, le milan noir, le milan royal, le gypaète barbu et le circaète jean-le-blanc, espèces protégées au titre du code de l'environnement. C'est pourquoi, un arrêté préfectoral du 30 janvier 2018, retenant que les développements de l'étude

d'impact initiale du projet étaient « obsolètes » et « superficiels » quant à ses incidences sur les grands rapaces, a interdit le fonctionnement des éoliennes du parc en période diurne à compter de février 2018.

6. Toutefois, par l'arrêté en litige du 16 janvier 2020, le préfet de l'Aveyron a levé cette interdiction en imposant des prescriptions complémentaires à l'exploitation. Cet arrêté prévoit, à ce titre, la mise en place d'un système de détection/effarouchement des oiseaux et de régulation automatisée des éoliennes pour permettre la détection à distance des neuf espèces protégées « cibles » suivantes : le vautour moine, le percnoptère d'Egypte, le gypaète barbu, le vautour fauve, l'aigle royal, le circaète Jean-le-blanc, le milan royal, le busard cendré et le busard Saint-Martin. Cet arrêté prévoit également des dispositifs de suivi comprenant des mesures de dénombrement et une procédure d'information de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement en cas de collision, des mesures en cas de défaillance du système d'effarouchement, une mesure de visibilité, des mesures d'accompagnement par bio-monitoring, une mesure d'évaluation du système de détection/effarouchement, des mesures permettant le contrôle des prescriptions, un suivi de la mortalité, et des éléments à transmettre avant même la mise en fonctionnement diurne du parc éolien.

7. Il résulte de l'instruction, et notamment de l'avis de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Occitanie du 20 août 2019 et des rapports du bureau d'études Exen, que le secteur dans lequel se trouve le parc de La Baume, dont les éoliennes sont réparties en deux lignes, connaît une activité importante et dense de rapaces. La présence d'au moins 17 espèces de rapaces y a été relevée, dont notamment : le vautour moine (27 contacts), le vautour percnoptère (10 contacts), le vautour fauve (415 contacts soit 1 644 oiseaux), l'aigle royal (6 contacts), le circaète Jean-le-Blanc (91 contacts), le milan royal (53 contacts), le milan noir (32 contacts), le faucon crécerelle (111 contacts). Parmi ces espèces, le vautour moine, le vautour percnoptère, le vautour fauve et l'aigle royal bénéficient d'un plan national d'actions en faveur des espèces menacées et figurent à l'annexe I de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages. En outre, le vautour moine est également mentionné par l'arrêté du 9 juillet 1999 fixant la liste des espèces de vertébrés protégées menacées d'extinction en France et dont l'aire de répartition excède le territoire d'un département, ainsi que par la liste rouge des oiseaux nicheurs menacés de France métropolitaine (UICN 2016) dans laquelle est également évoqué l'aigle royal. Il résulte de l'instruction que le vautour moine ne comprend que quarante-six couples reproducteurs en France, dont vingt-neuf sur le territoire des Grands Causses où se situe le parc éolien en litige, et qu'il est en outre exposé, compte tenu de sa pratique de vol à basse altitude, à un important risque de collision. C'est pourquoi le plan national d'actions élaboré par le ministre chargé de l'environnement sur la période 2021-2030 recommande, lors de la création de parcs éoliens, l'évitement absolu des domaines vitaux de cette espèce, caractérisée également par un faible taux de reproduction. Or la mortalité d'un seul spécimen d'une espèce menacée d'extinction est susceptible d'affecter son état de conservation. Enfin, si des placettes d'alimentation situées dans le secteur du parc éolien sont de nature à attirer le vautour-moine et donc à l'exposer à un risque de collision avec les pales des aérogénérateurs, il ne résulte pas de l'instruction que le risque existant découlerait de la seule présence de ces placettes dont le déplacement suffirait alors à éliminer ce risque. En outre, il appartient à la cour de juger de la légalité de l'arrêté en litige au regard des seuls éléments composant le projet porté par le pétitionnaire au nombre desquels ne figurent pas les placettes d'alimentation, lesquelles ont été mises en place dans le cadre de la réintroduction de certaines espèces.

8. Dans ces conditions, en dépit des mesures d'évitement et de réduction qu'il comporte, l'arrêté en litige du 16 janvier 2020 porte une atteinte significative aux intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement, en particulier s'agissant du vautour moine.

En ce qui concerne l'application de l'article L. 181-18 du code de l'environnement :

9. Aux termes de l'article L. 181-18 du code de l'environnement : « I. - *Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre une autorisation environnementale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, même après l'achèvement des travaux : 1° Qu'un vice n'affecte qu'une phase de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale, ou une partie de cette autorisation, limite à cette phase ou à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et demande à l'autorité administrative compétente de reprendre l'instruction à la phase ou sur la partie qui a été entachée d'irrégularité ; 2° Qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, sursoit à statuer, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si une mesure de régularisation est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Le refus par le juge de faire droit à une demande d'annulation partielle ou de sursis à statuer est motivé. II. - En cas d'annulation ou de sursis à statuer affectant une partie seulement de l'autorisation environnementale, le juge détermine s'il y a lieu de suspendre l'exécution des parties de l'autorisation non viciées. »*

10. Le juge peut prononcer l'annulation d'une autorisation environnementale au motif qu'elle porte atteinte à la conservation d'espèces protégées, qui est au nombre des intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement, sans mettre en œuvre les pouvoirs qu'il tient de l'article L. 181-18 du code de l'environnement en vue de permettre, notamment, au pétitionnaire de solliciter une dérogation au titre de l'article L. 411-2 du même code, s'il résulte de l'instruction, et notamment des éléments relatifs aux atteintes portées à la conservation de ces espèces et des possibilités de les éviter, réduire ou compenser, qu'aucune prescription complémentaire n'est susceptible d'assurer la conformité de l'exploitation aux dispositions de l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

11. Il résulte des points 7 et 8 qu'aucune prescription complémentaire n'est susceptible d'assurer la protection du vautour moine, espèce protégée menacées d'extinction, dans des conditions permettant de faire regarder l'arrêté en litige du 16 janvier 2020 comme conforme à l'article L. 511-1 du code de l'environnement. Dès lors, il n'y a pas lieu pour la cour de mettre en œuvre les pouvoirs qu'elle tient de l'article L. 181-18 du code de l'environnement afin de permettre à l'exploitant de régulariser, le cas échéant, son installation.

12. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que l'association Ligue pour la protection des oiseaux est fondée à demander l'annulation de l'arrêté du préfet de l'Aveyron du 16 janvier 2020 portant prescriptions complémentaires de l'autorisation d'exploiter le parc éolien dit « la Baume » situé sur le territoire de la commune de Lapanouse-de-Cernon.

Sur les frais liés au litige :

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat et de la société centrale éolienne de production d'énergie de la Baume la somme de 750 euros chacun à verser à la Ligue pour la protection des oiseaux au titre de l'article L.761-1 du code de justice

administrative. Ces dispositions font, en revanche, obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la société centrale éolienne de production d'énergie de la Baume tendant à ce qu'une somme soit mise à la charge de la Ligue pour la protection des oiseaux qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté du préfet de l'Aveyron du 16 janvier 2020 est annulé.

Article 2 : L'État et la société centrale éolienne de production d'énergie de la Baume verseront à la Ligue pour la protection des oiseaux une somme de 750 euros chacun en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par la société centrale éolienne de production d'énergie de la Baume au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Ligue pour la protection des oiseaux, à la société centrale éolienne de production d'énergie de la Baume et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.

Copie en sera adressée à la préfète de l'Aveyron.

Délibéré après l'audience du 13 mai 2025 à laquelle siégeaient :

M. Faïck, président,
M. Bentolila, président-assesseur,
Mme El Gani-Laclautre, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 27 mai 2025.

Le président-assesseur,

Le président,

P. Bentolila

F. Faïck

La greffière,

C. Lanoux

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, en ce qui la concerne ou 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.