

N° 495603

REPUBLIQUE FRANÇAISE

**ASSOCIATION BERZOC'H VENT
DEBOUT et autres**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Gabrielle Hazan
Rapporteuse

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies)

Mme Amélie Fort-Besnard
Rapporteuse publique

Sur le rapport de la 6^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 21 janvier 2026
Décision du 8 avril 2026

Vu la procédure suivante :

L'association Berzoc'h vent debout, la société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France, M. Daniel Flohic, M. Michel Flohic et M. Roger Le Besco ont demandé à la cour administrative d'appel de Nantes d'annuler l'arrêté du préfet des Côtes-d'Armor du 13 décembre 2021 portant autorisation environnementale pour l'installation de six éoliennes et un poste de livraison sur la commune de Sainte-Tréphine et, en cas d'annulation partielle de l'arrêté et/ou de sursis à statuer, de suspendre l'exécution des parties non viciées de l'arrêté avec toutes conséquences de droit.

Par un arrêt n° 22NT01149 du 2 mai 2024, la cour administrative d'appel de Nantes a fixé la garantie financière de démantèlement prévue à l'article R. 515-101 du code de l'environnement à 574 500 euros et rejeté le surplus des conclusions de la requête.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 1^{er} juillet et 30 septembre 2024 et le 3 juillet 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Berzoc'h vent debout et autres demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêté attaqué ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à leur requête ;

3°) de mettre à la charge solidaire de la société S.E. Kernebet et de la société Parc éolien de Sainte Tréphine la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que la cour administrative d'appel de Nantes a entaché son arrêt :

- d'insuffisance de motivation, de dénaturation des pièces du dossier et d'erreur de droit en écartant le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 6 de la Convention d'Aarhus dès lors, d'une part, qu'elle a statué par une motivation abstraite, d'autre part, qu'il ne ressortait d'aucune pièce du dossier que le public avait été mis à même de présenter ses observations lors des permanences organisées en 2011 et 2013 et, enfin, que pour apprécier le bien-fondé du moyen, la cour a pris en compte la réalisation de mesures de participation du public mises en œuvre au stade de l'enquête publique ;

- d'insuffisance de motivation et d'erreur de droit s'agissant des effets qu'elle a tirés du « porter à connaissance » par le pétitionnaire des modifications que celui-ci envisageait de porter aux installations autorisées dès lors, d'une part, que pour écarter le moyen tiré de l'incomplétude du dossier de demande d'autorisation, la cour a pris en compte la modification des emplacements de certaines éoliennes résultant du « porter à connaissance », sans répondre à l'argumentation tirée de ce qu'il ne pouvait en être tenu compte en raison de l'absence d'arrêté complémentaire du préfet, d'autre part, que le silence gardé par le préfet ne pouvait valoir acceptation des modifications issues du « porter à connaissance » et ce quand bien même ces modifications ne seraient pas substantielles et, enfin, qu'à supposer même que la cour ait pu à bon droit prendre en compte les modifications issues du « porter à connaissance », elle aurait dû, à tout le moins, préciser dans les motifs de son arrêt lesquelles de ces modifications devaient être regardées comme applicables et lesquelles devaient au contraire être regardées comme implicitement refusées par le préfet ;

- d'erreur de droit et d'erreur de qualification juridique des faits en écartant le moyen tiré de ce que l'autorisation méconnaîtrait les articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement faute de comporter une demande de dérogation à l'interdiction de détruire ou de perturber des espèces protégées dès lors, d'une part, que pour apprécier la nécessité de solliciter une dérogation pour les espèces d'avifaune présentes sur le site, la cour a pris en compte les mesures de suivi de la mortalité et de la population des oiseaux, d'autre part, qu'en prenant en compte le maintien dans un état de conservation favorable des populations de faucon crécerelle et de buse variable dans leur aire de répartition naturelle, la cour a confondu les conditions d'applicabilité du régime de la dérogation « espèces protégées » et les conditions d'octroi de ladite dérogation et, enfin, qu'elle a estimé que le risque d'atteinte à ces deux espèces était insuffisamment caractérisé.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 4 juin et 15 juillet 2025, la société S.E. Kernebet et la société Parc éolien de Sainte-Tréphine concluent au rejet du pourvoi et à ce qu'une somme globale de 6 000 euros soit mise à la charge solidaire des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 juillet 2025, la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche conclut au rejet du pourvoi. Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le décret n° 2014-1273 du 30 octobre 2014 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Gabrielle Hazan, maîtresse des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de Mme Amélie Fort-Besnard, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, au cabinet Munier-Apaire, avocat de l'association Berzoc'h vent debout et autres et à la SCP Piwnica et Molinié, avocat de la société S.E. Kernebet et autre ;

Vu les notes en délibéré, enregistrées le 23 janvier 2026, présentées, d'une part, par la société S.E. Kernebet et autre et, d'autre part, par l'association Berzoc'h vent debout et autres ;

Considérant ce qui suit :

1. La société S.E. Kernebet a déposé, le 5 décembre 2019, une demande d'autorisation environnementale pour l'installation sur la commune de Sainte-Tréphine de six éoliennes et d'un poste de livraison. Par un arrêté du 13 décembre 2021, le préfet des Côtes-d'Armor a délivré l'autorisation environnementale sollicitée. L'association Berzoc'h vent debout et autres ont demandé à la cour administrative d'appel de Nantes d'annuler cet arrêté et, en cas d'annulation partielle de celui-ci ou de sursis à statuer, de suspendre l'exécution des parties non viciées de cet arrêté. Par un arrêt du 2 mai 2024, contre lequel l'association Berzoc'h vent debout et autres se pourvoient en cassation, la cour administrative d'appel, après avoir rehaussé le montant des garanties financières de démantèlement de l'installation autorisée, a rejeté le surplus des conclusions de leur requête.

2. D'une part, aux termes de l'article L. 110-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Sont considérées comme des demandes au sens du présent code les demandes et les réclamations, y compris les recours gracieux ou hiérarchiques, adressées à l'administration.* » Aux termes de l'article L. 231-1 du même code : « *Le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation.* » Aux termes de l'article L. 231-4 du même code : « *Par dérogation à l'article L. 231-1, le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet (...)* : 4° *Dans les cas, précisés par décret en Conseil d'Etat, où une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect*

des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public (...) ». Aux termes de l'article L. 231-6 du même code : *« Lorsque l'urgence ou la complexité de la procédure le justifie, un délai différent de ceux prévus aux articles L. 231-1 et L. 231-4 peut être fixé par décret en Conseil d'Etat. »* En vertu du tableau annexé à l'article 1^{er} du décret du 30 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du 4^o du I de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites sur le fondement du II de cet article (ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie), dispositions législatives reprises au 4^o de l'article L. 231-4 et à l'article L. 231-6 du code des relations entre le public et l'administration, ne sont pas soumises à ce principe les demandes d'autorisation d'un projet soumis à étude d'impact environnemental en application des articles L. 122-1, L. 122-3 et R. 122-14 du code de l'environnement, pour lesquelles une décision implicite de rejet naît dans les délais prévus par la législation particulière au projet.

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 181-14 du code de l'environnement : *« Toute modification substantielle des activités, installations, ouvrages ou travaux qui relèvent de l'autorisation environnementale est soumise à la délivrance d'une nouvelle autorisation, qu'elle intervienne avant la réalisation du projet ou lors de sa mise en œuvre ou de son exploitation. / 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 dans les conditions définies par le décret prévu à l'article L. 181-32. / 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. »* Aux termes de l'article R. 181-45 du même code : *« Les prescriptions complémentaires prévues par le dernier alinéa de l'article L. 181-14 sont fixées par des arrêtés complémentaires du préfet, après avoir procédé, lorsqu'elles sont nécessaires, à celles des consultations prévues par les articles R. 181-18 et R. 181-22 à R. 181-32-1 / (...) Le bénéficiaire de l'autorisation peut demander une adaptation des prescriptions imposées par l'arrêté. Le silence gardé sur cette demande pendant plus de quatre mois à compter de l'accusé de réception délivré par le préfet vaut décision implicite de rejet (...) ».* Aux termes de l'article R. 181-46 du même code : *« I. - Est regardée comme substantielle, au sens de l'article L. 181-14, la modification apportée à des activités, installations, ouvrages et travaux soumis à autorisation environnementale qui : / 1° En constitue une extension devant faire l'objet d'une nouvelle évaluation environnementale en application du II de l'article R. 122-2 ; / 2° Ou atteint des seuils quantitatifs et des critères fixés par arrêté du ministre chargé de l'environnement ; / 3° Ou est de nature à entraîner des dangers et inconvénients significatifs pour les intérêts mentionnés à l'article L. 181-3. / La délivrance d'une nouvelle autorisation environnementale est soumise aux mêmes formalités que l'autorisation initiale. / II. - Toute autre modification notable apportée aux activités, installations, ouvrages et travaux autorisés, à leurs modalités d'exploitation ou de mise en œuvre ainsi qu'aux autres équipements, installations et activités mentionnés au dernier alinéa de l'article L. 181-1 inclus dans l'autorisation doit être portée à la connaissance du préfet, avant sa réalisation, par le bénéficiaire de l'autorisation avec tous les éléments d'appréciation. / S'il y a lieu, le préfet, après avoir procédé à celles des consultations prévues par les articles R. 181-18, R. 181-19, R. 181-21 à R. 181-32-1 et R. 181-33-1 que la nature et l'ampleur de la modification rendent nécessaires et, le cas échéant, à une consultation du public dans les conditions de l'article L. 123-19-2 ou, lorsqu'il est fait application du III de l'article L. 122-1-1, de l'article*

L. 123-19, fixe des prescriptions complémentaires ou adapte l'autorisation environnementale dans les formes prévues à l'article R. 181-45. (...) ».

4. Il résulte de ces dispositions que le bénéficiaire d'une autorisation environnementale qui envisage d'apporter aux activités, installations, ouvrages ou travaux autorisés ou à leurs modalités d'exploitation des modifications notables doit, avant leur mise en œuvre, les porter à la connaissance du préfet avec tous les éléments d'appréciation. S'il considère qu'elles ne nécessitent ni le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation environnementale ni la fixation de prescriptions complémentaires ou l'adaptation de l'autorisation initialement délivrée, le préfet lui en donne acte. La procédure prévue au II de l'article R. 181-46 du code de l'environnement doit être regardée comme constituant une demande de modification de l'autorisation d'exploitation d'une installation classée pour la protection de l'environnement, au sens de l'article L. 110-1 du code des relations entre le public et l'administration.

5. Au regard des dispositions combinées du tableau annexé à l'article 1^{er} du décret du 30 octobre 2014, citées au point 2, et des articles L. 181-14 et R. 181-45 du code de l'environnement, citées au point 3, dès lors que la demande ainsi formée par le bénéficiaire de l'autorisation est susceptible d'entraîner une adaptation de l'autorisation délivrée ou des prescriptions dont elle est assortie, le silence gardé par le préfet pendant plus de quatre mois à compter de la date à laquelle le projet de modifications a été porté à sa connaissance vaut décision implicite de rejet.

6. Il en résulte qu'en se fondant, pour écarter le moyen tiré de ce que le dossier de demande d'autorisation était incomplet faute de comporter des éléments attestant de la maîtrise foncière des parcelles concernées par l'implantation ou le survol de certaines des éoliennes, sur ce que le pétitionnaire avait porté à la connaissance du préfet, le 12 avril 2022, un projet de modification de l'implantation des éoliennes autorisées, alors que le silence gardé par le préfet pendant plus de quatre mois sur cette demande de modification de l'autorisation avait fait naître une décision implicite de rejet, la cour a commis une erreur de droit.

7. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, que l'association Berzoc'h vent debout et autres sont fondés à demander l'annulation de l'arrêt qu'ils attaquent.

8. Il y a lieu dans les circonstances de l'espèce de mettre à la charge solidaire de la société S.E. Kernebet et de la société Parc éolien de Sainte Tréphine la somme globale de 3 000 euros à verser à l'association Berzoc'h vent debout et autres au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'association Berzoc'h vent debout et autres qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 2 mai 2024 est annulé.

Article 2 : L'affaire est renvoyée à la cour administrative de Nantes.

Article 3 : La société S.E. Kernebet et la société Parc éolien de Sainte Tréphine verseront solidairement à l'association Berzoc'h vent debout et autres la somme globale de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par la S.E. Kernebet et la société Parc éolien de Sainte-Tréphine au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à l'association Berzoc'h vent debout, première dénommée pour l'ensemble des requérants, à la société S.E. Kernebet, à la société Parc éolien de Sainte-Tréphine et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, et des négociations internationales sur le climat et la nature.

Délibéré à l'issue de la séance du 21 janvier 2026 où siégeaient : M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, président ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; Mme Laurence Helmlinger, M. Jérôme Marchand-Arvier, M. Stéphane Hoynck, M. Christophe Pourreau, Mme Cécile Isidoro, conseillers d'Etat et Mme Gabrielle Hazan, maîtresse des requêtes en service extraordinaire-rapporteuse.

Rendu le 8 avril 2026.

Le président :
Signé : M. Pierre Collin

La rapporteure :
Signé : Mme Gabrielle Hazan

La secrétaire :
Signé : Mme Marie-Adeline Allain

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, et des négociations internationales sur le climat et la nature, 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 de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :