

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE BORDEAUX**

N° 19BX04905

DEPARTEMENT DE LA CHARENTE-
MARITIME

Mme Elisabeth Jayat
Présidente-rapporteure

M. Stéphane Gueguen
Rapporteur public

Audience du 5 avril 2022
Décision du 31 mai 2022

54-01-04-01

44-02

C+

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Bordeaux

5^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 17 décembre 2019 et des mémoires enregistrés les 7 janvier 2020, 17 septembre 2020, 29 décembre 2020 et 19 février 2021, le département de la Charente-Maritime, représenté par Me Izembard, demande à la cour d'annuler l'arrêté du 6 septembre 2019 par lequel le préfet de la Charente-Maritime a autorisé la société Centrale éolienne La plaine des Fiefs à installer et exploiter un parc éolien sur le territoire de la commune de Forges.

Il soutient que :

- sa requête est recevable dès lors qu'elle est présentée dans le délai de 4 mois prévu par l'article R. 514-3-1 du code de l'environnement ; elle est également recevable au regard de l'intérêt à agir ; en effet, l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales donne compétence au département pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale, que remet en cause l'implantation de parcs éoliens, dans des conditions qui sacrifient le nord du département à l'énergie éolienne ; dans la zone du projet, 20 éoliennes sont déjà autorisées ; le département entend également défendre la commodité du voisinage et l'utilisation rationnelle de l'énergie, auxquelles le projet porte atteinte ; la saturation d'éoliennes porte également atteinte aux paysages et à la préservation des espaces naturels et, ainsi, au patrimoine et à l'image du département, responsable des espaces naturels sensibles, conformément à l'article L. 113-8 du code de l'urbanisme ; le département a voté en octobre 2018 la création d'un observatoire de l'éolien et le 22 mars 2019 un moratoire de deux ans quant à l'implantation de parcs éoliens sur

son territoire dans l'attente d'un schéma départemental de développement durable et d'un nouveau schéma régional éolien ; le département participe également à l'aménagement du territoire, en application de l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales ;

- la demande, qui n'a été complétée que postérieurement au 1^{er} mars 2017, devait être instruite au regard des règles relatives à l'autorisation environnementale et non des règles relatives à l'autorisation unique ; en délivrant une autorisation unique, le préfet a méconnu le champ d'application de la loi ;

- de plus, eu égard à la date à laquelle la demande a été complétée, le dossier aurait dû tenir compte des effets cumulés avec ceux de tous les projets ayant fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale, tel le parc de Chambon Puyravault, ce qui n'est pas le cas ;

- la demande devait nécessairement être rejetée en application de l'article 12 du décret du 2 mai 2014, dès lors que le ministre chargé de l'aviation civile avait émis un avis négatif ;

- durant l'enquête publique, la responsable du projet, employée de la société Vol-V est intervenue auprès des riverains, et le commissaire enquêteur n'a pas fait état de ces démarches ; cette personne a semblé être informée du contenu des observations du public préalablement aux contacts qu'elle a pris avec les auteurs de ces observations ; le commissaire enquêteur n'a pas non plus fait état d'un tract réalisé par la société préalablement à l'enquête ; lors d'une permanence au moins, le commissaire enquêteur a reçu le public en présence d'une représentante de la société Vol-V ; cette personne a été priée de quitter la permanence uniquement sur demande d'une tierce personne et le commissaire enquêteur ne fait pas état de cet incident dans son rapport ; ces difficultés traduisent un manque d'impartialité de la part du commissaire enquêteur ;

- celui-ci ne motive pas son avis sur le projet autrement que par des généralités sur les énergies renouvelables et par la reprise des analyses et réponses du pétitionnaire, en méconnaissance de l'article L. 123-15 du code de l'environnement ; son avis n'est ni personnel ni motivé ; il fait référence au schéma régional éolien alors que celui-ci a été annulé le 4 avril 2017 ;

- l'autorisation unique, en tant qu'elle vaut permis de construire, devait être précédée d'un permis d'aménager en application des articles L. 442-1 et R. 442-18 du code de l'urbanisme ;

- l'autorisation méconnaît l'article R. 425-9 du code de l'urbanisme et l'article 8 du décret du 2 mars 2014 ; en effet, les avis des ministres chargés de l'aviation civile et de la défense ont été signés par des personnes qui n'avaient pas compétence ;

- alors que l'éolienne n° 2 impose la création d'un accès sur la route départementale 205, l'avis du département n'a pas été sollicité, en méconnaissance de l'article R. 423-53 du code de l'urbanisme ; il en va de même s'agissant de l'absence de consultation de la commune de Forges alors que l'éolienne n° 6 et le poste de livraison n° 3 imposent la création d'un accès sur une route communale ;

- l'étude d'impact, soi-disant révisée au mois de mai 2018, est irrégulière dès lors qu'elle fait référence au schéma régional éolien qui a été annulé le 4 avril 2017 ; une fausse information déterminante a été donnée sur ce point à la population ;

- l'étude d'impact ne comporte aucun développement sur des solutions de substitution, contrairement aux exigences de l'article R. 122-5 du code de l'environnement ; l'argumentation sur ce point ne constitue pas un moyen nouveau dès lors que l'irrégularité de l'étude d'impact a précédemment été invoquée ;

- une décision de refus de la préfète est née le 28 juin 2019, conformément à l'article 20 du décret du 2 mai 2014 ; le préfet était donc dessaisi et ne pouvait plus se prononcer sur le projet ; l'arrêté de prolongation du délai dont la défense fait état n'est pas exécutoire faute de publication et de preuve de sa notification à la société pétitionnaire ;

- le projet doit s'implanter dans une zone classée agricole par le plan local d'urbanisme de la commune ; il méconnaît l'article A11 du règlement de ce plan dès lors que l'implantation

d'éoliennes de 184 mètres de hauteur n'est compatible ni avec le caractère des lieux ni avec le caractère des paysages ;

- le projet méconnaît également l'article A7 du règlement du plan local d'urbanisme relatif au retrait par rapport aux limites séparatives ;

- le projet, qui ne comporte aucune place de stationnement, ne respecte pas l'article A12 du règlement du plan local d'urbanisme ;

- le projet porte atteinte aux intérêts visés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement dès lors qu'il doit être implanté entre deux vastes zones d'intérêt paysager et faunistique : le Marais poitevin au nord et les Marais rochefortais au sud ; plusieurs ZNIEFF, deux zones Natura 2000 et trois secteurs d'arrêtés de protection de biotopes sont situées à proximité, abritant une avifaune particulièrement riche et protégée ; ces zones constituent un corridor écologique entre le Marais poitevin et les Marais rochefortais ; le site d'implantation constitue un territoire de passage, de chasse ou de nidification de nombreuses espèces, dont trois espèces de busards ; un projet éolien constitue une aberration dans ce site, comme cela résulte de l'avis de la direction départementale des territoires et de la mer du 26 décembre 2017 ; la société n'a que peu modifié son projet ; rien n'explique un tel revirement alors que les atteintes n'ont pas été réduites ; le préfet a entaché sa décision d'erreur manifeste d'appréciation d'autant que les prescriptions imposées, notamment un système d'effarouchement dont l'efficacité n'est pas démontrée et qui ne concerne que deux éoliennes, sont insuffisantes pour prévenir l'atteinte à l'avifaune ; l'importance des mesures d'accompagnement confirme que l'effet résiduel reste significatif alors que l'article L. 163-1 du code de l'environnement implique une obligation de résultat ;

- ce risque en ce qu'il concerne l'avifaune rend nécessaire une dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées ; à défaut, la décision méconnaît l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

Par des mémoires enregistrés les 23 juillet 2020, 6 novembre 2020 et 19 mars 2021, la société Centrale éolienne La plaine des Fiefs, société par actions simplifiée, représentée par Me Versini-Campinchi, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge du département de la Charente-Maritime le versement d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le département ne justifie pas d'un intérêt à agir à l'encontre de l'acte attaqué au regard de l'article R. 181-50 du code de l'environnement ;

- le moyen tiré de la méconnaissance des règles applicables aux lotissements est inopérant, les dispositions invoquées n'étant pas applicables ;

- le moyen tiré de ce que l'étude d'impact est insuffisante au regard de l'article R. 122-5 du code de l'environnement en ce qu'elle ne comporte aucun développement sur les solutions de substitution est irrecevable dès lors qu'il a été soulevé après le délai prévu à l'article R. 611-7-2 du code de justice administrative ; au surplus, ce moyen est inopérant dès lors que le texte invoqué n'est pas applicable, et il est également infondé ;

- les autres moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 14 janvier 2021, la ministre de la transition écologique conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable faute d'intérêt à agir du département ;

- le moyen tiré de la méconnaissance des règles applicables aux lotissements est inopérant, les dispositions invoquées n'étant pas applicables ;

- les autres moyens invoqués ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code du tourisme ;
- le code de l'urbanisme ;
- l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement ;
- l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale ;
- 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 Izembard, représentant le département de la Charente-Maritime, et de Me Brandao-Marques, représentant la Centrale éolienne La Plaine des Fiefs.

Une note en délibéré présentée par Me Izembard pour le département de la Charente-Maritime a été enregistré le 11 avril 2022.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 6 septembre 2019, le préfet de la Charente-Maritime a délivré à la société Centrale éolienne La plaine des Fiefs une autorisation pour l'installation et l'exploitation d'un parc éolien sur le territoire de la commune de Forges, comportant huit éoliennes d'une hauteur de 184 mètres en bout de pales et trois postes de livraison. Le département de la Charente-Maritime demande l'annulation de l'arrêté du 6 septembre 2019.

2. En vertu du 2° de l'article 15 de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017, les autorisations délivrées au titre de l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 obéissent, après leur délivrance, au régime de l'autorisation environnementale, notamment en ce qui concerne les conditions dans lesquelles elles sont contestées. En application de l'article R. 181-50 du code de l'environnement, les autorisations environnementales peuvent être déférées à la juridiction administrative « *par les tiers intéressés en raison des inconvénients ou des dangers pour les intérêts mentionnés à l'article L. 181-3* ». L'article L. 511-1 du même code, auquel renvoie l'article L. 181-3, vise les dangers et 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* ». Pour pouvoir contester une autorisation environnementale, les collectivités territoriales doivent

justifier d'un intérêt suffisamment direct et certain leur donnant qualité pour en demander l'annulation, compte tenu des inconvénients et dangers que présente pour elles l'installation en cause, appréciés notamment en fonction de leur situation, de la configuration des lieux et des compétences que la loi leur attribue.

3. Aux termes de l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. / Il est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge. / Il a compétence pour promouvoir les solidarités, la cohésion territoriale et l'accès aux soins de proximité sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes* ». En admettant même que, comme le soutient le département de la Charente-Maritime, le territoire du département accueillerait un nombre de parcs éoliens relativement plus important que la plupart des autres départements et que le nord du département en accueillerait beaucoup plus que le sud, la compétence du département en matière de promotion des solidarités et de la cohésion territoriale, sur laquelle il n'est pas allégué que le projet de la société Centrale éolienne La plaine des Fiefs serait de nature à avoir des conséquences directes, ne lui confère pas par elle-même un intérêt direct à l'annulation de l'arrêté attaqué. La promotion des solidarités et de la cohésion territoriale ne sont, au surplus, pas au nombre des intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

4. Le département requérant ne peut davantage se prévaloir de l'atteinte que le projet porterait à la commodité de ses habitants.

5. Aux termes de l'article L. 113-8 du code de l'urbanisme : « *Le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non, destinée à préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L. 101-2* ». Le département, qui invoque ces dispositions, ne fait cependant état d'aucun espace naturel sensible au sens desdites dispositions auquel le projet serait susceptible de porter atteinte.

6. Aux termes de l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales : « *Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. / Ils concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, à la promotion de la santé, à la lutte contre les discriminations, à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie. Ils peuvent associer le public à la conception ou à l'élaboration de ces politiques, selon les modalités prévues à l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration (...)* ».

7. Si le département se prévaut de son rôle en matière d'aménagement du territoire, d'utilisation rationnelle de l'énergie et de protection de l'environnement, les dispositions précitées se bornent à donner vocation aux départements à agir dans le sens de la promotion des

intérêts qu'elles visent, sans leur conférer aucune compétence dans ces domaines. Par suite, et alors au surplus que, s'agissant de l'aménagement du territoire, cet intérêt ne figure pas parmi ceux visés à l'article L. 511-1 précité du code de l'environnement et que, s'agissant de l'utilisation rationnelle de l'énergie, le département ne fait état d'aucune caractéristique du projet susceptible de porter atteinte à cet intérêt, l'article L. 1111-2 précité du code général des collectivités territoriales ne lui confère pas un intérêt direct à l'annulation de l'arrêté contesté.

8. L'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales, qui désigne le département comme chef de file quant à l'exercice des compétences relatives à l'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique, l'autonomie des personnes et la solidarité des territoires, ne donne aux départements aucune compétence dans des domaines d'action relatifs aux intérêts visés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

9. Si le code du tourisme donne compétence aux départements pour élaborer et mettre en œuvre une politique touristique sur leurs territoires, le département requérant n'invoque en l'espèce aucune atteinte particulière que le projet, de par son implantation ou ses caractéristiques, serait susceptible de porter à sa politique touristique ou à un élément de son patrimoine. Il ne résulte par ailleurs d'aucun élément de l'instruction que le parc éolien en litige, de par son implantation ou ses caractéristiques, serait susceptible de porter atteinte à l'image du département de la Charente-Maritime.

10. Enfin, si le conseil départemental de la Charente-Maritime a voté, au mois d'octobre 2018, la création d'un observatoire de l'éolien et, le 22 mars 2019, une demande de moratoire de deux ans quant à l'implantation de parcs éoliens sur le territoire du département, ces délibérations ne confèrent pas davantage, par elles-mêmes, un intérêt direct au département pour contester l'arrêté préfectoral du 6 septembre 2019.

11. Il résulte de tout ce qui précède que le département n'est pas recevable à demander l'annulation de l'arrêté du 6 septembre 2019.

12. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge du département de la Charente-Maritime le versement à la société Centrale éolienne La plaine des Fiefs d'une somme de 1 500 euros au titre des frais d'instance exposés.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête du département de la Charente-Maritime est rejetée.

Article 2 : Le département de la Charente-Maritime versera à la société Centrale éolienne La plaine des Fiefs la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié au département de la Charente-Maritime, à la ministre de la transition écologique et à la société Centrale éolienne La plaine des Fiefs.
Une copie en sera adressée pour information au préfet de la Charente-Maritime.

Délibéré après l'audience du 5 avril 2022 à laquelle siégeaient :

Mme Elisabeth Jayat, présidente,
Mme Fabienne Zuccarello, présidente assesseur,
Mme Nathalie Gay, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 31 mai 2022.

La présidente assesseur,



Fabienne Zuccarello

La présidente-rapporteuse,



Elisabeth Jayat

La greffière,



Virginie Santana

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique 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 du présent arrêt.

