

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE BORDEAUX**

REPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 20BX00433

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

SAS FERME EOLIENNE DE RUFFEC

La cour administrative d'appel de Bordeaux

M. Frédéric Faïck
Président

2^{ème} chambre bis

Mme Florence Rey-Gabriac
Rapporteure

M. Axel Basset
Rapporteur public

Audience du 19 septembre 2022
Décision du 12 octobre 2022

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 5 février 2020, un mémoire en réplique enregistré le 17 mars 2021, et un autre mémoire enregistré le 11 juin 2021, la société par actions simplifiées (SAS) Ferme Eolienne de Ruffec, représentée par Me Guiheux, demande à la cour :

1°) d'annuler l'arrêté du 13 décembre 2019 par lequel la préfète de la Charente a refusé de lui délivrer l'autorisation environnementale qu'elle avait sollicitée en vue de l'implantation et de l'exploitation d'une installation de production d'électricité regroupant cinq aérogénérateurs sur le territoire de la commune de Ruffec ;

2°) de lui délivrer l'autorisation sollicitée ;

3°) à titre subsidiaire, d'enjoindre à la préfète de la Charente de lui délivrer l'autorisation en cause dans le délai d'un mois à compter de l'arrêt à intervenir ;

N° 20BX00433

4°) à titre infiniment subsidiaire, d'enjoindre sous astreinte à la préfète de la Charente de statuer à nouveau sur sa demande, dans le délai d'un mois à compter de l'arrêt à intervenir ;

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

6°) de rejeter l'intervention volontaire présentée par M. Leleu et autres, et de condamner solidairement les intervenants à lui verser la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté est insuffisamment motivé au regard de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration ; la préfète n'a en effet pas exprimé de manière suffisamment précise les motifs de son refus ;

- en fondant son refus sur le motif d'une « opposition très majoritaire des riverains et des élus », la préfète a commis une erreur de droit, ce motif étant infondé en droit dès lors que la demande doit être instruite au regard des seuls intérêts protégés par le code de l'environnement, notamment ses articles L. 181-3 et L. 511-1 ;

- la préfète a commis une erreur d'appréciation en estimant que le projet aurait des impacts paysagers et patrimoniaux négatifs ; en effet, le site est très largement agricole, est traversé par un maillage routier important, par la ligne à grande vitesse (LGV) et n'est inclus dans aucun périmètre de protection environnemental ; les impacts attendus du projet sont modérés, alors que le principe de densification des parcs éoliens existants est désormais admis ;

- c'est donc également au terme d'une erreur d'appréciation que la préfète a considéré que les effets cumulés, tant visuels qu'en termes de risque d'écrasement ou de rupture d'échelle, seraient trop importants, dès lors qu'est prévue une intégration paysagère du projet et des mesures visant à éviter ou réduire les impacts paysagers et patrimoniaux entraînés par celui-ci ;

- enfin, en refusant l'autorisation sollicitée, la préfète a commis une erreur de droit au regard des articles L. 181-12 et R. 181-43 du code de l'environnement, dès lors que les dangers et inconvénients de l'installation pouvaient être prévenus par des mesures appropriées et qu'il appartient à l'autorité préfectorale d'imposer des prescriptions en ce sens, notamment, en l'espèce, des mesures de suivi des corridors de migration de l'avifaune et des chiroptères.

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 avril 2021, la ministre de la transition écologique conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

-les moyens soulevés par la société Ferme Eolienne de Ruffec ne sont pas fondés.

Par des mémoires en intervention, enregistrés les 21 octobre 2020 et 14 juin 2021, M. Leleu, M. Desmazières, M. et Mme Delfau, M. et Mme Merle, M. et Mme Bevin, M. et Mme Artaud et M. Ryan Artaud, Mme Longuet, M. et Mme Starcevic, Mme Georges et M. Pérolle, représentés par Me Lafforgue, s'associent aux conclusions de l'Etat tendant au rejet de la requête et demandent qu'il soit mis à la charge de la société Ferme Eolienne de Ruffec, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, la somme de 1 000 euros chacun.

N° 20BX00433

Ils soutiennent que :

- ils ont tous intérêt à intervenir ;
- ils s'associent aux conclusions du ministre de la transition écologique et font leurs moyens qu'il présente.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne du paysage signée à Florence le 20 octobre 2000, ratifiée par la loi n° 2005-1272 du 13 octobre 2005 ;
- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 ;
- le décret n° 2014-450 du 2 mai 2014 ;
- 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 Florence Rey-Gabriac,
- les conclusions de M. Axel Basset, rapporteur public,
- et les observations de Me Bonnin, substituant Me Guiheux, représentant la société Ferme Eolienne de Ruffec, et de Me Lafforgue, représentant M. Leleu et autres.

Une note en délibéré, enregistrée le 22 septembre 2022, a été présentée pour M. Leleu, M. Desmazières, M. et Mme Delfau, M. et Mme Merle, M. et Mme Bevin, M. et Mme Artaud et M. Ryan Artaud, Mme Longuet, M. et Mme Starcevic, Mme Georges et M. Pérolle,

Considérant ce qui suit :

1. Par une demande déposée en préfecture de la Charente le 25 juillet 2018, la société Ferme Eolienne de Ruffec a sollicité la délivrance d'une autorisation environnementale en vue de l'implantation et de l'exploitation d'un parc éolien composé de cinq aérogénérateurs d'une puissance totale maximale de 21 MW et de deux postes de livraison sur le territoire de la commune de Ruffec (Charente). Par un arrêté du 13 décembre 2019, la préfète de la Charente a rejeté cette demande. La société Ferme Eolienne de Ruffec demande à la cour, sur le fondement des dispositions du 2° de l'article R. 311-5 du code de justice administrative d'annuler, cet arrêté et de lui délivrer l'autorisation sollicitée.

Sur l'intervention :

2. Est recevable à former une intervention devant le juge du fond toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige.

N° 20BX00433

3. Il ressort des pièces du dossier que M. et Mme Bevin résident sur le territoire de la commune de Bernac à une distance de 720 mètres seulement de l'éolienne la plus proche, d'une hauteur de 180 mètre en bout de pale, sur laquelle ils auront une visibilité directe. Il suit de là qu'ils justifient d'un intérêt suffisant pour intervenir, comme ils le précisent dans leur mémoire du 14 juin 2021, au soutien des conclusions de la ministre de la transition écologique tendant au rejet de la demande de la société.

4. Dès lors qu'au moins l'un des intervenants est recevable, une intervention collective est recevable. Par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner l'intérêt à intervenir des autres intervenants, l'intervention doit être admise.

Sur la légalité de l'arrêté du 13 décembre 2019 :

5. 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. (...)* ». Aux termes de l'article L. 512-1 dudit code : « *Sont soumises à autorisation préfectorale les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article L. 511-1. L'autorisation ne peut être accordée que si ces dangers ou inconvénients peuvent être prévenus par des mesures que spécifie l'arrêté préfectoral.* ».

6. Il résulte de ces dispositions que pour statuer sur une demande d'autorisation environnementale, il appartient à l'autorité administrative de s'assurer que le projet ne méconnaît pas, notamment, l'exigence de protection des paysages et de conservation des sites et ne porte pas atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants. Pour rechercher si l'existence d'une atteinte à un paysage, à la conservation des sites et des monuments ou au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants est de nature à fonder un refus d'autorisation ou à fonder les prescriptions spéciales accompagnant la délivrance de cette autorisation, il appartient à l'autorité administrative d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site naturel ou du paysage sur lequel l'installation est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette installation, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site, sur le monument ou sur le paysage.

7. Il résulte de l'instruction, et notamment de l'étude d'impact, que le projet en litige, constitué d'un parc de cinq éoliennes et de deux postes de livraison, est localisé au nord-est de la zone industrielle de Ruffec, sur un plateau au relief peu marqué, situé à l'intersection de deux vallées, composé de plaines agricoles de grandes cultures et de prairies à fourrage, de plus traversé par deux axes de circulation majeurs, à savoir la ligne à grande vitesse (LGV) Paris-Bordeaux et la route nationale n°10. Les éoliennes en litige doivent être implantées de part et d'autre de cette dernière voie dans une configuration « 2 + 3 », à proximité de l'échangeur donnant accès à l'entrée de ville de Ruffec.

8. Il résulte des motifs de l'arrêté du 13 décembre 2019 que, pour refuser l'autorisation sollicitée par la requérante, la préfète de la Vienne, après avoir notamment visé les avis défavorables du commissaire-enquêteur du 2 avril 2019 ainsi que celui de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites du 17 octobre 2019, a

N° 20BX00433

relevé « l'opposition très majoritaire des riverains et des élus », puis s'est fondée sur l'atteinte causée aux paysages et sur l'effet de saturation visuelle dû à la multiplicité des parcs éoliens déjà existants dans la zone, sur l'effet cumulé de ces parcs risquant de produire « une rupture d'échelle et d'écrasement préjudiciable à la qualité fragile des marqueurs ruraux préservés », sur le fait que l'implantation proposée était « en contradiction avec le principe de suivi du grand axe de l'infrastructure marquant le territoire, la N 10, ancienne voie romaine historique », dès lors que cette implantation était « non seulement perpendiculaire à cette direction, mais en outre, la traversait, manifestant un effet démesuré de porte et de passage forcé dans le parc, préjudiciable à la cohérence spatiale et historique dans un parcours majeur du territoire ». La préfète mentionne en outre, dans les motifs de sa décision, que la Mission régionale de l'autorité environnementale (MRAE) a recommandé de « compléter le suivi environnemental par un suivi des corridors de déplacements et des voies migratoires de l'avifaune et des chiroptères, eu égard aux effets cumulés avec les autres projets ».

9. En premier lieu, si l'arrêté attaqué mentionne « l'opposition très majoritaire des riverains et des élus » contre le projet, un motif tiré d'une opposition locale ne se rattache à aucun des intérêts mentionnés par les dispositions des articles L. 181-3 et L. 511-1 du code de l'environnement. Il est, par suite, insusceptible de fonder un refus d'autorisation d'implanter et d'exploiter un parc éolien. Si, pour justifier la référence à cette opposition, le ministre invoque, dans ses écritures, la définition du paysage comme « partie de territoire telle que perçue par les populations dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations », donnée par l'article 1^{er} de la convention européenne du paysage signée à Florence le 20 octobre 2000, introduite dans l'ordre interne par le décret du 2 mai 2014, cette convention est, en tout état de cause, dépourvue d'effet direct. Par suite, la requérante est fondée à soutenir qu'en se fondant, pour refuser l'autorisation sollicitée, sur cette opposition locale, la préfète a commis une erreur de droit.

10. En deuxième lieu, l'administration se prévaut de la présence, dans un rayon de 20 km autour de la zone d'implantation du projet de 18 parcs éoliens dont 7 sont déjà en fonctionnement, 9 d'entre eux étant situés à moins de 10 km du projet. Elle invoque ainsi l'existence de risques de saturation visuelle du paysage depuis Ruffec et les bourgs alentours, compte-tenu des effets cumulés du projet avec ceux des parcs environnants, majorés par la platitude du relief et l'absence de grands boisements. Elle se prévaut également d'un effet d'écrasement de la perception du relief des vallées de la Charente et de la Péruse, ainsi que d'un effet « de seuil » ou « de porte » créé par l'implantation du projet de part et d'autre de la RN 10 quasiment en entrée de ville du bourg de Ruffec.

11. Cependant, comme le soutient la requérante, le territoire concerné ne comporte aucun périmètre de protection paysager, patrimonial ou naturel ni aucun monument remarquable, à l'exception des vestiges de l'église Saint-Blaise à Ruffec présentant une sensibilité qualifiée de « modérée » selon l'étude d'impact, compte tenu de son éloignement de 2,9 km du projet, et d'une zone de protection spéciale cependant distante de plus de 7 km de celui-ci. Aucun espace identifié comme des « espaces culturels et paysagers emblématiques » ni de zones de sensibilité à l'éolien ne recouvrent le site d'implantation retenu. Comme cela a été dit, le paysage concerné, qui revêt un caractère rural marqué par un plateau dédié aux grandes cultures, est traversé par un maillage dense de voies de circulation, parmi lesquelles la LGV et la RN 10 le long de laquelle se déploient une zone commerciale et industrielle ainsi qu'une ferme photovoltaïque. Il s'agit en conséquence d'un territoire largement anthropisé, de plus déjà émaillé d'un certain nombre de parcs éoliens et dépourvu d'intérêt particulier. Par ailleurs, la circonstance que le projet soit implanté

N° 20BX00433

perpendiculairement à la RN 10 n'est pas, en elle-même, de nature à porter atteinte au paysage, cet axe routier important, bordé de zones industrielles, constitue au contraire le point d'appui du projet et témoigne de la faible sensibilité paysagère du lieu d'implantation. Enfin, de nombreux filtres visuels, bâtiments ou petits boisements épars, sont susceptibles de masquer ou atténuer autant que possible les incidences visuelles du projet, le bocage étant beaucoup moins dégradé près des habitations, dont les occupants sont les plus susceptibles de subir des nuisances visuelles, que dans les zones purement agricoles.

12. D'autre part, l'effet d'écrasement visuel invoqué par la préfète n'est pas établi dans les paysages concernés dès lors qu'il ne résulte pas de l'instruction que le champ visuel ajouté par le projet contesté et le champ visuel sans éoliennes seraient, respectivement, augmenté et réduit de manière significative. A cet égard, les nombreux photomontages fournis à l'appui de l'étude d'impact ne mettent pas en évidence de véritable distorsion de la « lecture du rapport d'échelle du paysage » ni de modification sensible de la perception du dénivelé des vallées. Ainsi, alors même que la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Nouvelle-Aquitaine a estimé que les éoliennes occuperont, depuis certains points de vue, des angles d'horizon non négligeables, il ne résulte pas de l'instruction que les nouvelles installations prévues par le projet provoqueront un effet de saturation visuelle.

13. Dans ces conditions, les impacts attendus du projet sur les paysages ne peuvent être regardés comme significatifs. Par suite, en refusant la délivrance de l'autorisation d'exploiter sollicitée au motif des atteintes que porterait le projet aux paysages, la préfète de la Charente a fait une inexacte application de l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

14. En troisième et dernier lieu, si la préfète retient, dans les motifs de son refus, une insuffisance dans le suivi environnemental du projet, en se fondant sur une recommandation de la MRAE selon laquelle le projet devrait être complété par un suivi des corridors de déplacement des voies migratoires de l'avifaune et des chiroptères, il lui appartenait non pas de se fonder sur cette seule circonstance pour s'opposer à la demande mais d'imposer à la société Ferme Eolienne de Ruffec une prescription en ce sens, sauf à démontrer que cette insuffisance est de nature à porter atteinte aux intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement, ce qui ne résulte pas de l'instruction et n'est même pas allégué en défense.

15. Il résulte de tout ce qui précède que la société Ferme Eolienne de Ruffec est fondée à soutenir que l'arrêté du 13 décembre 2019 doit être annulé.

Sur les conclusions tendant à la délivrance de l'autorisation environnementale :

16. Lorsqu'il statue en vertu de l'article L. 514-6 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 du même code. 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

N° 20BX00433

caractère d'une décision juridictionnelle et se trouve en conséquence revêtue de l'autorité de chose jugée.

17. La ministre de la transition écologique n'ayant invoqué aucun autre motif qui ferait obstacle à la délivrance de l'autorisation dans le respect des intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement, il y a lieu pour la cour de faire usage de ses pouvoirs de pleine juridiction, d'une part, en délivrant à la société Ferme Eolienne de Ruffec l'autorisation environnementale d'exploiter le parc éolien composé de cinq aérogénérateurs d'une puissance totale maximale de 21 MW et de deux postes de livraison sur le territoire de la commune de Ruffec (Charente) selon les caractéristiques décrites dans les documents annexés au dossier de demande, d'autre part, en renvoyant cette société devant la préfète de la Charente pour la fixation des prescriptions indispensables à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement, lesquelles devront être émises par arrêté pris dans le délai de quatre mois à compter de la notification du présent arrêt.

18. Il y a également lieu d'enjoindre 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.

Sur les frais liés au litige :

19. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat le versement à la société Ferme Eolienne de Ruffec d'une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Par ailleurs, les intervenant n'ayant pas la qualité de partie à l'instance au sens de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, leurs conclusions au titre de ces mêmes dispositions ne peuvent qu'être rejetées et il ne peut enfin être mis à leur charge, sur le même fondement, les sommes que réclame la société requérante.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de M. et Mme Bevin est admise.

Article 2 : L'arrêté de la préfète de la Charente du 13 décembre 2019 est annulé.

Article 3 : L'autorisation environnementale pour la construction et l'exploitation du parc éolien composé de cinq aérogénérateurs et de deux postes de livraison sur le territoire de la commune de Ruffec (Charente), est délivrée à la société Ferme Eolienne de Ruffec, selon les caractéristiques décrites dans les documents annexés au dossier de demande.

Article 4 : La société Ferme Eolienne de Ruffec est renvoyée devant la préfète de la Charente qui fixera, par arrêté à prendre dans le délai de quatre mois suivant la notification du présent arrêt, les prescriptions indispensables à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

Article 5 : Il est prescrit à la préfète de la Charente 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.

N° 20BX00433

Article 6 : L'Etat versera à la société Ferme Eolienne de Ruffec une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 7 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 8 : Les conclusions présentées par M. et Mme Bevin et autres intervenants au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 9 : Le présent arrêt sera notifié à la société Ferme Eolienne de Ruffec et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Copie pour information en sera adressée à la préfète de la Charente et à M. Laurent Leleu, en qualité de représentant unique de l'ensemble des intervenants.

Délibéré après l'audience du 19 septembre 2022 à laquelle siégeaient :

M. Frédéric Faïck, président,
Mme Florence Rey-Gabriac, première conseillère,
Mme Pauline Reynaud, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 12 octobre 2022.

La rapporteure,



Florence Rey-Gabriac

Le président,



Frédéric Faïck

La greffière,



Angélique Bonkoungou

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 de la présente décision.