

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 22LY01069

SOCIÉTÉ Q ÉNERGY FRANCE

M. Philippe Seillet
Rapporteur

M. Christophe Rivière
Rapporteur public

Audience du 23 février 2023
Décision du 9 mars 2023

29-035
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Lyon
7^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

L'association Robin des Mâts et autres ont demandé au tribunal administratif de Dijon d'annuler l'arrêté du 29 novembre 2017 par lequel le préfet de la Nièvre a délivré à la société RES, devenue société Q Énergy France, l'autorisation d'exploiter un parc éolien composé de huit aérogénérateurs et trois postes de livraison sur le territoire des communes de Saint-Quentin-sur-Nohain et de Saint-Laurent l'Abbaye.

Par un jugement n° 1800858 du 7 février 2022, le tribunal, après avoir sursis à statuer à deux reprises afin que le préfet de la Nièvre régularise l'autorisation, a annulé l'arrêté du 29 novembre 2017 ainsi que les arrêtés modificatifs du 16 mars et du 23 novembre 2021.

Procédure devant la cour

Par requête enregistrée le 7 avril 2022 et un mémoire enregistré le 21 octobre 2022, présentés pour la société Q Énergy France, il est demandé à la cour :

1°) d'annuler les jugements n° 1800858 des 11 mai 2020, 11 mai 2021 et 7 février 2022 du tribunal administratif de Dijon ;

2°) de rejeter la demande de l'association Robin des Mâts et autres devant le tribunal administratif de Dijon ;

3°) à titre subsidiaire, de surseoir à statuer afin de permettre, en application de l'article L. 181-18, I- 2° du code de l'environnement, la régularisation de l'insuffisance retenue par le jugement du 7 février 2022, par la tenue d'une enquête publique complémentaire et la délivrance d'un arrêté complémentaire, dans un délai de quatre mois ;

4°) de mettre à la charge de chacun des demandeurs de première instance la somme de 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

– elle est fondée, au soutien de son appel dirigé contre le jugement du 7 février 2022 ayant statué sur l'unique moyen tiré des conséquences qu'appelait le nouvel avis de l'autorité environnementale, exigé avant dire-droit par le jugement du 11 mai 2020, à contester ce jugement avant dire-droit en ce qu'il a retenu, à tort, l'absence d'indépendance de l'avis de l'autorité environnementale alors que cet avis répondait sur ce point aux conditions posées par la jurisprudence ;

– elle est également fondée à contester le jugement avant dire-droit du 11 mai 2021 en ce qu'il a considéré que l'avis rendu par la mission régionale de l'autorité environnementale le 11 août 2020, dans le cadre de la régularisation superfétatoire imposée par le jugement du 11 mai 2020, différait substantiellement de l'avis initial du 27 mars 2017 et devait, par conséquent, faire l'objet, non d'une mise à disposition du public par voie électronique, mais d'une enquête publique complémentaire sur les modifications consécutives à la prise en compte du nouvel avis émis par la MRAE, alors que, sur les trois questions du raccordement électrique, du bilan carbone et du risque géotechnique, l'étude d'impact originelle n'appelait que des précisions marginales ;

– elle est également fondée à contester le jugement attaqué en ce qu'il repose sur les jugements avant-dire droit non fondés et sur une analyse erronée de l'insuffisance de l'étude d'impact au regard de l'article L. 181-18 du code de l'environnement et a refusé de procéder, comme cela lui était instamment demandé à titre subsidiaire, à une ultime régularisation en application des dispositions de l'article L. 181-18, I- 2° du code de l'environnement ;

– le moyen tiré ce que l'autorisation litigieuse serait illégale, en application de l'article L 643-4 du code rural et de la pêche maritime, faute pour le préfet d'avoir motivé sa décision de ne pas tenir compte de l'avis du ministre de l'agriculture, doit être écarté comme inopérant.

Par des mémoires enregistrés les 30 septembre 2022, 18 octobre 2022 et 4 novembre 2022 (non communiqué), présentés pour l'association Robin des Mâts, l'association Comité sancerrois patrimoine mondial, l'association Patrimoine environnement, le Bureau interprofessionnel des vins du Centre, le syndicat viticole de Pouilly, la commune de Pouilly sur Loire, la commune de Saint-Andelain, la commune de Sancerre, la commune de Sully la Tour, M. Franck et Mme Laurence Champeau, M. Benoît et Mme Nathalie Liebard, M. Rémy et Mme Christiane Boucher, M. Baptiste et Mme Viridiana Nault, Mme Aude Clenet, M. Brice Cherrier et Mme Edwige Tremeau, M. Alain et Mme Sophie Nault, M. Frédéric Michot, M. Hubert et Mme Annie Goury, M. Jérôme et Mme Eugénie Maitrepierre, Mme Marie-Line Gauthier, M. Bertrand Jeannot, M. Jacques et Mme Danielle Rolland, M. Bernard et Mme Nicole Robineau, M. Alain et Mme Evelyne Pontier, le groupement foncier agricole du Domaine de Favray, la Scea Château Favray, M. Quentin et Mme Catherine David, M. Petrus et Mme Marie-Noëlle Hazelzet, la Scea Patrick Coulbois, M. Patrick Coulbois, l'Earl Mauroy Gauliez et la Sarl Château de Tracy - Comtesse Alain d'Assay, ils concluent :

– à titre principal, au rejet de la requête ;

– à titre subsidiaire, à l’annulation du jugement du tribunal administratif de Dijon du 11 mai 2020 en tant qu’il a sursis à statuer sur leur demande dans l’attente d’une régularisation par le préfet de la Nièvre et de l’arrêté du 29 novembre 2017 du préfet de la Nièvre ;

– à la mise à la charge de la société Q Énergie France d’une somme de 3 000 euros au titre de l’article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent, en s’en rapportant aux écritures de première instance, que :

– les moyens de la requête ne sont pas fondés ;

– l’arrêté du 29 novembre 2017 et les deux arrêtés modificatifs encourent l’annulation en ce qu’ils n’ont pas été précédés d’une demande de dérogation de destruction d’espèces protégées.

Par un mémoire enregistré le 21 octobre 2022, le ministre de la transition écologique et de la cohésion du territoire, s’associant aux conclusions de la requête, conclut à l’annulation des jugements n° 1800858 des 11 mai 2020, 11 mai 2021 et 7 février 2022 du tribunal administratif de Dijon et au rejet de la demande de l’association Robin des Mâts et autres devant le tribunal administratif de Dijon.

Il soutient que :

– c’est à tort que, par son jugement avant dire-droit du 11 mai 2020, le tribunal a retenu l’absence d’indépendance de l’avis de l’autorité environnementale alors que cet avis répondait sur ce point aux conditions posées par la jurisprudence ;

– c’est également à tort que, par son jugement avant dire droit du 11 mai 2021, le tribunal administratif de Dijon a considéré que l’avis rendu par la mission régionale de l’autorité environnementale (MRAe) du 11 août 2020 différait substantiellement de l’avis initial du 27 mars 2017 et devait, par conséquent, faire l’objet d’une enquête publique complémentaire ;

– c’est, en dernier lieu, à tort, que, dans son jugement définitif du 7 février 2022, le tribunal administratif de Dijon a annulé les arrêtés du préfet de la Nièvre du 29 novembre 2017, du 16 mars 2021 et du 23 novembre 2021 au motif que le dossier soumis à l’enquête publique était insuffisant dans la mesure où les compléments apportés par le pétitionnaire dans sa réponse à l’avis de la MRAe au sujet des retraits-gonflements d’argiles étaient insuffisants.

Par une ordonnance du 24 octobre 2022 la clôture de l’instruction a été fixée en dernier lieu au 4 novembre 2022.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu l’ordonnance n° 22LY01095 du 7 juin 2022 du président de la 7^{ème} chambre de la cour.

Vu :

– la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 ;

– le code de l’environnement ;

– le code général des collectivités territoriales ;

– le code rural et de la pêche maritime ;

- le code de l’urbanisme ;
- la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 ;
- l’ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 ;
- l’ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 ;
- le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Seillet, président assesseur ;
- les conclusions de M. Rivière, rapporteur public ;
- et les observations de Me Cambus, pour la société Q Énergy France, ainsi que celles de Me Echezar, pour l’association Robin des Mâts et autres ;

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 29 novembre 2017 le préfet de la Nièvre a délivré à la société RES, devenue la société Q Énergy France, l’autorisation unique d’exploiter un parc éolien composé de huit aérogénérateurs et trois postes de livraison sur le territoire des communes de Saint-Quentin-sur-Nohain et de Saint-Laurent l’Abbaye. Par un jugement du 11 mai 2020, le tribunal administratif de Dijon, saisi d’un recours contre cet arrêté par l’association Robin des Mâts et autres, après avoir écarté tous les autres moyens, a retenu le moyen tiré de l’absence de garantie d’indépendance de l’avis de l’autorité environnementale émis le 23 mars 2017, en méconnaissance des exigences découlant du paragraphe 1 de l’article 6 de la directive du 13 décembre 2011 et a sursis à statuer afin que ce vice puisse être régularisé. A la suite du nouvel avis environnemental émis par la mission régionale de l’autorité environnementale le 11 août 2020, mis à disposition du public par voie électronique du 5 janvier au 5 février 2021, le préfet de la Nièvre a pris un arrêté modificatif d’autorisation le 16 mars 2021. Par un deuxième jugement du 11 mai 2021, le tribunal administratif de Dijon, après avoir considéré que des observations que comportaient l’avis environnemental du 11 août 2020 devaient être soumises à la consultation du public dans le cadre d’une enquête publique complémentaire, a, de nouveau, sursis à statuer afin que ce vice puisse être régularisé. Par un arrêté complémentaire du 23 novembre 2021, le préfet de la Nièvre a accordé l’autorisation sollicitée. Enfin, par un jugement du 7 février 2022, le tribunal administratif de Dijon a considéré que le dossier soumis à enquête publique complémentaire était insuffisant s’agissant des risques liés à la nature des sols et a annulé les arrêtés du préfet de la Nièvre du 29 novembre 2017, du 16 mars 2021 et du 23 novembre 2021.

2. Il résulte des dispositions de l’article 6 de la directive du 13 décembre 2011, telles qu’interprétées par la Cour de justice de l’Union européenne dans son arrêt rendu le 20 octobre 2011 dans l’affaire Seaport, C-474/10, que, si elles ne font pas obstacle à ce que l’autorité publique compétente pour autoriser un projet ou en assurer la maîtrise d’ouvrage soit en même temps chargée de la consultation en matière environnementale, elles imposent cependant que, dans une telle situation, une séparation fonctionnelle soit organisée au sein de cette autorité, de manière à ce qu’une entité administrative, interne à celle-ci, dispose d’une autonomie réelle, impliquant notamment qu’elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, et soit ainsi en mesure de remplir la mission de consultation qui lui est confiée et de donner un avis objectif sur le projet concerné.

3. En conséquence, lorsque le projet est autorisé par un préfet de département autre que le préfet de région, l'avis rendu sur le projet par le préfet de région en tant qu'autorité environnementale doit, en principe, être regardé comme ayant été émis par une autorité disposant d'une autonomie réelle répondant aux exigences de l'article 6 de la directive, sauf dans le cas où c'est le même service qui a, à la fois, instruit la demande d'autorisation et préparé l'avis de l'autorité environnementale. En particulier, les exigences de la directive, tenant à ce que l'entité administrative appelée à rendre l'avis environnemental sur le projet dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui soient propres, ne peuvent être regardées comme satisfaites lorsque le projet a été instruit pour le compte du préfet de département par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et que l'avis environnemental émis par le préfet de région a été préparé par la même direction, à moins que l'avis n'ait été préparé, au sein de cette direction, par le service mentionné à l'article R. 122-21 du code de l'environnement qui a spécialement pour rôle de préparer les avis des autorités environnementales.

4. Il résulte de l'instruction que l'avis de l'autorité environnementale du 23 mars 2017, rendu sur le fondement de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, a été signé pour le préfet de la région Bourgogne et élaboré, comme il l'indique, par les services de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne et notamment le service « développement durable aménagement » et, plus particulièrement, par le « département évaluation environnementale » alors que l'arrêté du 23 novembre 2017 a été signé par une autorité distincte, le préfet de la Nièvre, après instruction par les services de l'inspection des installations classées, rattachée au département « prévention des risques » au sein de la DREAL et notamment de l'UD Nièvre/Yonne. Les organigrammes de ces deux services produits au dossier démontrent que le service développement durable aménagement de la DREAL dispose de moyens humains et administratifs dédiés et autonomes, spécifiquement chargés des évaluations environnementales. Si la direction départementale des territoires de la Nièvre a émis également un avis, visé dans l'arrêté préfectoral du 23 novembre 2017 au même titre que l'avis environnemental du 23 mars 2017, il ne résulte pas de l'instruction que cette direction départementale aurait contribué à la préparation de cet avis environnemental, nonobstant la circonstance que cet avis comporte une mention de la « contribution » de la direction départementale des territoires comme d'ailleurs des autres services et directions dont l'avis est visé dans l'arrêté d'autorisation du 23 novembre 2017.

5. Il en résulte que, par leur jugement du 11 mai 2020, les premiers juges ont à tort retenu que l'avis de l'autorité environnementale ne présentait pas de garantie d'indépendance et sursis à statuer sur ce vice dans l'attente de son éventuelle régularisation. C'est en conséquence à tort que, par le jugement attaqué du 7 février 2022, dont l'intervention n'a été rendue possible que par la mesure mal fondée prescrite avant dire-droit par le jugement du 11 mai 2020, les premiers juges, se fondant sur l'absence de régularisation adéquate du vice relevé par le tribunal dans ses jugements des 11 mai 2020 et 11 mai 2021, ont annulé l'arrêté du préfet de la Nièvre du 29 novembre 2017 ainsi que, par voie de conséquence, les deux arrêtés modificatifs des 16 mars et 23 novembre 2021.

6. Il appartient toutefois à la cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par les intimés, qui ne peuvent toutefois utilement soulever des moyens dirigés contre les deux arrêtés modificatifs du 16 mars 2021 et 23 novembre 2021, qui n'ont été pris que pour l'exécution du jugement initial et

du second jugement avant-dire doit, à la seule fin de régulariser le vice relevé à tort par le tribunal dans son jugement avant-dire droit du 11 mai 2020, tiré de l'absence de garantie d'indépendance de l'avis de l'autorité environnementale et non, contrairement à ce que soutiennent les intimés, d'une insuffisance initiale de l'étude d'impact.

Sur le cadre juridique :

7. Aux termes de l'article 15 de l'ordonnance du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale : *« Les dispositions de la présente ordonnance entrent en vigueur le 1^{er} mars 2017, sous réserve des dispositions suivantes : 1° Les autorisations délivrées au titre du chapitre IV du titre I^{er} du livre II ou du chapitre II du titre I^{er} du livre V du code de l'environnement dans leur rédaction antérieure à la présente ordonnance, ou au titre de l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 ou de l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014, avant le 1^{er} mars 2017 (...) sont considérées comme des autorisations environnementales relevant du chapitre unique du titre VIII du livre I^{er} de ce code, avec les autorisations, enregistrements, déclarations, absences d'opposition, approbations et agréments énumérés par le I de l'article L. 181-2 du même code que les projets ainsi autorisés ont le cas échéant nécessités ; les dispositions de ce chapitre leur sont dès lors applicables, notamment lorsque ces autorisations sont contrôlées, modifiées, (...) contestées (...) 2° Les demandes d'autorisation au titre du chapitre IV du titre I^{er} du livre II ou du chapitre II du titre I^{er} du livre V du code de l'environnement, ou de l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 ou de l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 régulièrement déposées avant le 1^{er} mars 2017 sont instruites et délivrées selon les dispositions législatives et réglementaires dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la présente ordonnance ; après leur délivrance, le régime prévu par le 1° leur est applicable (...) ».*

8. Il appartient au juge du plein contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement d'apprécier le respect des règles relatives à la forme et la procédure régissant la demande d'autorisation au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation et celui des règles de fond régissant le projet en cause au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date à laquelle il se prononce. Cependant, en vertu des dispositions précitées de l'article 15 de l'ordonnance du 26 janvier 2017, les demandes d'autorisation régulièrement déposées avant le 1^{er} mars 2017 sont instruites et délivrées selon les dispositions législatives et réglementaires dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 26 janvier 2017.

9. Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.

Sur la compétence du signataire de l'acte :

10. L'arrêté préfectoral contesté a été signé par le secrétaire général de la préfecture de la Nièvre, qui a reçu délégation pour signer ce type d'acte par arrêté du 13 juillet 2017, publié au recueil des actes administratifs du même jour. Dès lors, le moyen tiré de l'incompétence du signataire de la décision ne peut qu'être écarté.

Sur la composition du dossier de demande d'autorisation et l'enquête publique :

11. En premier lieu, d'une part, aux termes de l'article L. 643-4 du code rural et de la pêche maritime : « *Tout organisme de défense et de gestion d'une appellation d'origine peut saisir l'autorité administrative compétente s'il estime que le contenu d'un document d'aménagement ou d'urbanisme en cours d'élaboration, un projet d'équipement, de construction, d'exploitation du sol ou du sous-sol, d'implantation d'activités économiques est de nature à porter atteinte à l'aire ou aux conditions de production, à la qualité ou à l'image du produit d'appellation. / Préalablement à toute décision, cette autorité administrative doit recueillir l'avis du ministre chargé de l'agriculture, pris après consultation de l'Institut national de l'origine et de la qualité. / Le ministre chargé de l'agriculture dispose, pour donner son avis, d'un délai de trois mois à compter de la date à laquelle il est saisi par l'autorité administrative. / Lorsqu'elle décide de ne pas suivre l'avis du ministre, l'autorité administrative en précise les motifs dans sa décision (...)* ».

12. D'autre part, aux termes de l'article 17 du décret n° 2014-450 du 2 mai 2014 susvisé relatif à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement : « *Nonobstant toute disposition réglementaire contraire, notamment les dispositions des I et II de l'article R. 512-21 du code de l'environnement, le représentant de l'État dans le département, s'il le juge nécessaire, peut consulter les organismes mentionnés au I de cet article (...)* ». Aux termes de l'article R. 512-21 du code de l'environnement, dans sa version alors en vigueur : « *I.- Le préfet communique, pour avis, un exemplaire de la demande d'autorisation à l'Institut national de l'origine et de la qualité dans les conditions prévues par l'article L. 512-6 (...), qui se prononce dans le délai de trente jours, faute de quoi l'avis est réputé émis. Ces avis sont adressés au préfet et à l'autorité environnementale. II.- Le préfet informe, s'il y a lieu, de la demande d'autorisation les services de l'Etat chargés de l'urbanisme, de l'agriculture (...)* ».

13. Dès lors que les dispositions dérogatoires précitées, relatives à la police spéciale des installations classées, des articles 17 du décret n° 2014-450 du 2 mai 2014 et R. 512-21 du code de l'environnement, ne comportent aucune obligation pour l'autorité administrative, lorsqu'elle a consulté le ministre de l'agriculture, sur la demande d'un organisme de défense et de gestion d'une appellation d'origine, de motiver sa décision de ne pas suivre l'avis émis par ce ministre, les intimés ne peuvent utilement invoquer une méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 643-4 du code rural et de la pêche maritime prévoyant une telle motivation, alors même qu'en l'espèce le préfet de la Nièvre a délivré l'autorisation sollicitée alors que, sur demande du syndicat viticole de l'aire AOC de Pouilly, ledit préfet avait sollicité l'avis du ministre chargé de l'agriculture sur le projet de parc éolien « Vents de Loire » et que ce ministre, après avoir consulté l'INAO, avait émis, le 6 juin 2017, un avis favorable sous la réserve d'un recul plus important du projet par rapport à l'aire délimitée de l'AOC Pouilly Fumé et Pouilly sur Loire.

14. En deuxième lieu, aux termes du XI de l'article 90 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement : « *Pour les projets éoliens dont les caractéristiques les soumettent à des autorisations d'urbanisme, les communes et établissements de coopération intercommunale limitrophes du périmètre de ces projets sont consultés pour avis dans le cadre de la procédure d'instruction de la demande d'urbanisme concernée.* » Aux termes de l'article R. 423-56-1 du code de l'urbanisme : « *Dans le cas d'un projet éolien soumis à permis de construire et situé en dehors d'une zone*

de développement de l'éolien définie par le préfet, l'autorité compétente recueille, conformément aux dispositions prévues au XI de l'article 90 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, l'avis des communes et des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme ou d'autorisations d'urbanisme limitrophes de l'unité foncière d'implantation du projet. »

15. Il résulte des termes mêmes de ces dispositions que le recueil des avis des communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme ou d'autorisations d'urbanisme limitrophes du périmètre d'un projet éolien s'effectue uniquement dans le cadre de la procédure d'instruction de la demande de permis de construire. Dès lors, ces avis ne constituent pas, au sens des dispositions de l'article R. 123-8 du code de l'environnement, des avis obligatoires devant figurer dans le dossier d'enquête publique au titre des installations classées pour la protection de l'environnement. Dès lors les intimés ne peuvent utilement se prévaloir de la circonstance que les délibérations des trois communes concernées n'ont été prises que les 20, 26 et 30 juin 2017, soit après l'ouverture de la phase d'enquête publique le 19 juin 2017.

16. En troisième lieu, en vertu du 5° de l'article R. 512-3 du code de l'environnement dans sa rédaction applicable à la date de la décision en litige, la demande d'autorisation d'exploitation d'une installation classée pour la protection de l'environnement mentionne « *les capacités techniques et financières de l'exploitant* ». Il résulte de ces dispositions que le pétitionnaire est tenu de fournir des indications précises et étayées sur ses capacités financières à l'appui de son dossier de demande d'autorisation. Il doit, à ce titre, notamment produire des éléments de nature à justifier qu'il dispose de capacités financières propres ou fournies par des tiers de manière suffisamment certaine, le mettant à même de mener à bien son projet et d'assumer l'ensemble des exigences susceptibles de découler du fonctionnement, de la cessation éventuelle de l'exploitation et de la remise en état du site au regard des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement, ainsi que les garanties de toute nature qu'il peut être appelé à constituer à cette fin en application des articles L. 516-1 et L. 516-2 du même code.

17. La demande d'autorisation de la société Res précise que cette société avait investi plus de cinquante millions de ses fonds propres dans la construction et l'exploitation de parcs éoliens et réalisé, sur les trois années précédentes, un chiffre d'affaires moyen de plus de 50 millions d'euros, qu'elle appartient à un groupe qui, au 31 octobre 2013, disposait de 387 millions d'euros de fonds propres, ainsi que d'une trésorerie disponible de 87 millions d'euros. Par ailleurs, le pétitionnaire a estimé son chiffre d'affaires prévisionnel à environ 4,8 millions d'euros par an, permettant d'assurer un retour sur investissement dans un délai de dix ans. Si la note produite sur ce point ne précise pas le mode de financement retenu et se contente d'indiquer que l'investissement requis par le projet, estimé à environ 35 millions d'euros, sera financé soit par des fonds propres, soit par un recours à l'emprunt, cette circonstance n'a pas nui à l'information du public, dès lors que les données financières fournies permettent d'établir que la société Res est à même de financer le projet sur ses fonds propres, et il n'était dès lors pas nécessaire d'exiger de sa part la production d'engagements fermes de sa société mère ou d'un établissement bancaire.

18. En dernier lieu, le moyen tiré de ce que le préfet du Cher n'a pas émis un avis sur le projet doit être écarté comme dépourvu des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé en l'absence d'indication de la disposition qui rendrait un tel avis obligatoire.

Sur l'étude d'impact :

19. En premier lieu, il ressort, en particulier, de l'avis initial de l'autorité environnementale que, d'une manière générale, l'analyse des thématiques environnementales dans l'étude d'impact est proportionnée aux enjeux identifiés et, s'agissant du volet faunistique, que cette thématique reprend, de manière synthétique, les éléments essentiels de l'expertise écologique annexée, avec des informations sous forme de tableaux et de cartes, satisfaisantes, avec des enjeux correctement évalués, l'autorité regrettant seulement l'absence d'inventaires de l'avifaune migratoire postnuptiale au mois d'octobre, période essentielle de migration du milan royal. Le volet ornithologique de l'étude d'impact repose, à travers plusieurs méthodes, sur vingt-trois journées de prospection, dont sept entre mars et mai 2015, au printemps. L'étude conclut à une forte diversité ornithologique du secteur avec le recensement des espèces en période pré-nuptiale, en période post nuptiale, et des espèces nicheuses et hivernantes. Des diagnostics propres, notamment, aux espèces des Milans Royaux et des grues cendrées ainsi qu'aux chiroptères ont été réalisées. Dans ces conditions et alors même que le préfet avait demandé au pétitionnaire, par une lettre du 13 décembre 2016, de réaliser des inventaires complémentaires au printemps, concernant la nidification d'espèces à enjeu, les impacts du projet sur l'avifaune et les chiroptères doivent être regardés comme ayant été suffisamment analysés.

20. En deuxième lieu, les avis des autorités environnementales avaient relevé la qualité de l'étude d'impact concernant le volet paysager, eu égard à un état initial « *complet et de bonne qualité* » et compte tenu de ce que « *les différents points de perception visuelle sont bien identifiés et les enjeux du secteur sont clairement mis en évidence, notamment la sensibilité des villages belvédères* ». L'étude paysagère s'est attachée à analyser et représenter l'influence visuelle du projet sur les lieux de vie et les sites et monuments protégés les plus proches, ainsi que sur les éléments remarquables du patrimoine se situant à une distance comprise entre 5 et 20 kilomètres, dont les sites de Donzy, Sancerre et la Charité sur Loire. Elle a été illustrée par de nombreux photomontages depuis les lieux de vie, les sites les plus proches et les sites plus éloignés avec lesquels une visibilité ou une covisibilité sur le parc est possible. Les éléments produits ne permettent pas d'établir que ces photomontages présenteraient une vision minorée de la présence des éoliennes. Dans ces conditions, les impacts du projet sur l'environnement paysager et patrimonial doivent être regardés comme ayant été suffisamment analysés.

21. En troisième lieu, le raccordement de l'électricité produite par les éoliennes aux postes sources ne correspond pas au « *transport des produits fabriqués* » visé à l'article R. 512-8 du code de l'environnement. L'étude d'impact n'avait donc pas à comprendre la description précise des mesures réductrices et compensatoires relatives à cet aspect du projet. En tout état de cause, l'étude d'impact précise que le raccordement au réseau électrique existant sera réalisé « *en souterrain, généralement en bord de route ou de chemin, selon les normes en vigueur* ». Dans ces conditions, le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact concernant les mesures compensatoires envisagées pour le raccordement du parc éolien, qui n'est assorti d'aucune autre précision, doit être écarté.

22. En quatrième lieu, dès lors que la présentation de la mesure compensatoire consistant à proposer aux habitants les plus proches du parc éolien de bénéficier d'une « *bourse aux arbres* », afin de créer une ceinture végétale en bordure des zones bâties mentionne que « *environ 400 plants seront proposés* » et les propositions de localisation ainsi qu'une liste des espèces végétales adaptées sont présentées en annexe, il ne peut

être soutenu que les mesures compensatoires sont insuffisantes en ce que le nombre, les espèces, les tailles et les emplacements de ces plantations ne seraient pas connus avec précision.

Sur le rapport d'enquête publique :

23. Le rapport d'enquête publique présente de manière détaillée, conformément à l'article R. 123-19 du code de l'environnement, le dossier soumis à enquête et le déroulement de l'enquête publique, analyse les observations recueillies, regroupées par thème, et présente, pour chaque thème, ses conclusions, qui sont suffisamment motivées. Il ne résulte de ce rapport, ni que les membres de la commission d'enquête auraient fait preuve de partialité, ni qu'ils auraient négligé d'examiner certains volets du projet.

Sur le bien-fondé :

En ce qui concerne les atteintes aux intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement :

24. 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. 511-1 (...)* ». Aux termes de l'article L. 511-1 : « *Sont soumis aux dispositions du présent titre (...) les installations (...) 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 la protection de la nature, de l'environnement et des paysages (...), soit pour la conservation des sites et des monuments (...)* ».

S'agissant des risques pour la sécurité et la santé publique :

25. Si le nombre de personnes exposées à un risque de projection de pale est qualifié par l'étude d'impact d'important pour l'éolienne T7, en raison de la proximité d'une déchetterie, le risque qu'un accident se produise reste en lui-même très peu probable. Il en est de même du risque pour les usagers de la voie publique, ou du risque de projection de glace, les éoliennes étant en outre équipées de dispositif d'arrêt en cas de détection de la présence de glace. Quant aux effets stroboscopiques générés par les éoliennes, il n'est pas démontré une insuffisance des prescriptions figurant dans l'arrêté contesté à corriger les effets en cas de surexposition des habitants aux ombres portées. Il n'apparaît pas, dès lors que le projet comporterait des dangers pour la sécurité ou la santé publiques.

S'agissant du paysage et du patrimoine bâti :

26. Pour rechercher l'existence d'une atteinte contraire aux dispositions citées au point 18, il appartient à l'autorité administrative d'identifier les éléments remarquables du site concerné par le projet, puis, si cette analyse la conduit à considérer qu'ils méritent une protection particulière, d'évaluer l'impact que ce projet, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur ce site naturel ou bâti.

27. Le projet en cause est situé au sein des plateaux du « *Donziais* », dans une zone d'arrière-pays au-delà des grands sites patrimoniaux et touristiques de la vallée de la Loire, et à l'écart des grands axes de circulation. Si ce projet est très présent en perception proche à partir des plateaux qui l'entourent, ceux-ci sont peu fréquentés et occupés principalement par des grandes cultures.

28. Si un grand nombre de sites et de monuments protégés se trouvent à moins de 20 kilomètres du projet en cause, la configuration des lieux protège la plupart d'entre eux des risques de visibilité ou covisibilité, en raison, soit de la situation de ces monuments au sein d'un cadre bâti ou en fond de vallon, soit de la présence de zones de boisements, qui, bien que constitués pour l'essentiel d'espèces végétales caduques, sont suffisamment denses pour constituer des masques visuels alors que si, dans le périmètre rapproché, seule l'église Saint-Symphorien de Sully-la-Tour, à 700 mètres de l'éolienne la plus proche, et l'ancienne église Saint-Laurent et son prieuré à Saint-Laurent-l'Abbaye, à 1,4 kilomètre du projet, sont concernés par des risques de covisibilité, ceux-ci sont néanmoins limités à certains points de vue et que si, dans un périmètre plus lointain, l'église prieurale de La Charité-sur-Loire, au sein du site classé au patrimoine de l'UNESCO, est concernée par une covisibilité depuis le pont sur la Loire, la distance, de 15 kilomètres, rend la perception des machines peu significative. L'implantation des machines du projet « Vents de Loire », en « bosquet » regroupé permet de limiter son influence visuelle alors que, contrairement à ce que soutiennent les intimés, le pétitionnaire, suite à des remarques des différentes autorités consultées, a réévalué l'implantation proposée afin d'améliorer la lisibilité du projet et son intégration paysagère, l'étude d'impact, dans sa version définitive, comportant ainsi un long volet dédié à cette réévaluation, et il a proposé une modification de la variante initialement retenue, consistant en un déplacement de l'éolienne T6 de 125 mètres. Eu égard au site d'implantation des éoliennes, sur un vaste plateau agricole sans intérêt paysager particulier et à 11 kilomètres de la commune de Sancerre, cette implantation n'est pas de nature à amoindrir l'attrait touristique de la zone à proximité de cette commune, candidate à un classement Unesco.

S'agissant de la faune :

29. En premier lieu, s'il résulte des avis de l'autorité environnementale, mentionnant l'observation de plusieurs spécimens (neuf individus) de l'espèce du Milan Royal, espèce particulièrement sensible à l'éolien, en migration pré-nuptiale sur le secteur du projet, et estimant qu'en raison de la hauteur de vol variable de cette espèce et du risque de collision avec les éoliennes, il y avait lieu de qualifier, pour la seule période de migration toutefois, les enjeux de moyens, au lieu de faibles, alors que l'étude écologique avait retenu l'absence d'enjeu notable, le pétitionnaire a proposé de mettre en place un suivi comportemental de cette espèce, outre les mesures d'évitement prévues en phase de chantier et un arrêt des machines dans certaines conditions météorologiques, et cette proposition, contrairement à ce que soutiennent les intimés, a été intégrée dans l'arrêté en litige. Si, dans leurs écritures en appel, les intimés font état de comptages de quatre-vingts Milans Royaux le 8 octobre 2022 et de dix individus de cette espèce le 16 octobre suivant « à proximité du village » de Saint-Andelain, ces comptages ne sont pas de nature à modifier l'évaluation de l'impact sur cette espèce des éoliennes, qui ne se trouvent pas implantées sur le territoire de cette commune.

30. En deuxième lieu, l'arrêté préfectoral d'autorisation en litige du 29 novembre 2017 fait état, dans ses visas, de la nécessité, eu égard aux dommages susceptibles d'être causés par les aérogénérateurs à la grue cendrée, espèce protégée, d'adapter les travaux au sol, de brider les éoliennes en période de migration et par temps de brouillard, et d'assurer un suivi de la mortalité et un suivi comportemental de cette espèce. Ledit arrêté prévoit, compte tenu des enjeux de l'installation vis-à-vis de cette espèce, que les installations doivent être équipées d'un dispositif autonome de mesure de la visibilité ambiante jusqu'à 20 000 mètres et relié aux commandes des éoliennes, activé du 1^{er} octobre au 30 novembre pour la migration postnuptiale et du 1^{er} février au 30 mars pour la migration pré-nuptiale et que, durant ces périodes, les éoliennes E1 et E2 sont mises à l'arrêt en-dessous d'une visibilité inférieure à 1 000 m et les autres en-dessous d'une visibilité inférieure à 500 m. Si l'avis environnemental émis par la mission régionale de l'autorité environnementale (MRAE) le 11 août 2020 a fait état de ce que le projet se situe au sein du couloir principal de migration de la grue cendrée traversant la région, la zone d'implantation du projet pouvant être survolée, à une altitude plus faible que lors de la migration qui s'effectue généralement à haut vol, pour rejoindre depuis l'axe ligérien situé à l'ouest du projet une zone de gagnage et de repos localisée au nord-est du projet et si cet avis évoque une capacité de la grue cendrée à voir les obstacles, bonne en haut vol, ayant tendance à diminuer quand elle se rapproche du sol, notamment lorsqu'elle rejoint les zones de gagnage ou de repos quelles que soient les conditions météorologiques, de sorte que l'impact brut pour le risque de collision pour cette espèce lors des trajets vers les zones de gagnages et de haltes migratoires pouvait être qualifié de modéré à fort, le dispositif de mise à l'arrêt des éoliennes sera de nature à amoindrir le risque résiduel, prenant en compte les mesures d'évitement.

31. En troisième lieu, l'autorité environnementale, tout en mentionnant l'observation de 9 000 pluviers dorés en migration sur le secteur du projet avec l'utilisation d'une zone de gagnage située au sud de ce projet, et le caractère particulièrement sensible à l'éolien de cette espèce en période de nidification, avait toutefois constaté que cette espèce ne se reproduisait pas sur le territoire du projet, de sorte que l'impact du projet sur cette espèce devait être regardé comme « faible », ainsi d'ailleurs qu'il résulte de l'étude naturaliste.

32. Il résulte de ce qui vient d'être dit aux points 29 à 31 que les modifications engendrées par le dérangement occasionné par le projet sur l'avifaune migratrice devraient être globalement faibles pour l'essentiel de l'avifaune, à modéré pour quelques espèces farouches (grues cendrées, Milans). Aucun risque d'impact particulièrement significatif n'est caractérisé, compte tenu notamment des effectifs d'oiseaux migrateurs recensés sur la ZIP et ses alentours, et alors que des comportements d'évitement ont pu être constatés pour certains d'entre eux. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de la violation de l'article L. 511-1 du code de l'environnement doit être écarté en ce qui concerne les oiseaux.

En ce qui concerne la dérogation à l'interdiction de détruire des espèces protégées :

33. Aux termes de l'article L. 411-1 du code de l'environnement, rendu applicable aux autorisations environnementales, par le I-5° de l'article L. 181-2 du même code : « I. - *Lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation (...) d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, sont interdits : 1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle (...) d'animaux de ces espèces (...)* ». Le I de l'article L. 411-2 du même code renvoie à un décret en Conseil

d'État la détermination des conditions dans lesquelles sont fixées, notamment « 4° *La délivrance de dérogations aux interdictions mentionnées aux 1° (...) de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante (...) et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle : (...) c) Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature (...) économique (...)* ».

34. Il résulte de ces dispositions que la destruction ou la perturbation des espèces animales concernées, ainsi que la destruction ou la dégradation de leurs habitats, sont interdites. Toutefois, l'autorité administrative peut déroger à ces interdictions dès lors que sont remplies trois conditions distinctes et cumulatives tenant, d'une part, à l'absence de solution alternative satisfaisante, d'autre part, à la condition de ne pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle et, enfin, à la justification de la dérogation par l'un des cinq motifs limitativement énumérés et parmi lesquels figure le fait que le projet réponde, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, à une raison impérative d'intérêt public majeur.

35. Le système de protection des espèces d'oiseaux protégés et les modalités de leur protection impose d'examiner si l'obtention d'une dérogation est nécessaire dès lors que des spécimens de l'espèce concernée sont présents dans la zone du projet, sans que l'applicabilité du régime de protection dépende, à ce stade, ni du nombre de ces spécimens, ni de l'état de conservation des espèces protégées présentes.

36. Le pétitionnaire doit obtenir une dérogation « espèces protégées » si le risque que le projet comporte pour les espèces protégées est suffisamment caractérisé. A ce titre, les mesures d'évitement et de réduction des atteintes portées aux espèces protégées proposées par le pétitionnaire doivent être prises en compte. Dans l'hypothèse où les mesures d'évitement et de réduction proposées présentent, sous le contrôle de l'administration, des garanties d'effectivité telles qu'elles permettent de diminuer le risque pour les espèces au point qu'il apparaisse comme n'étant pas suffisamment caractérisé, il n'est pas nécessaire de solliciter une dérogation « espèces protégées ».

37. Eu égard à ce qui a été dit aux points 29 à 31, s'agissant du Milan Royal, espèce pour laquelle le risque de collision avec les éoliennes a été qualifié de moyen, pour la seule période de migration et de faible pour les autres périodes, alors que l'arrêté prévoit en particulier un arrêt des machines dans certaines conditions météorologiques, et du pluvier doré, espèce ne se reproduisant pas sur le territoire du projet et pour laquelle l'impact du projet sera faible, il n'apparaît pas que le risque serait tel qu'une demande de dérogation, dans les conditions prévues ci-dessus, aurait dû être présentée. Pour ce qui est en revanche de la grue cendrée, l'étude d'impact a fait apparaître un impact « brut » du projet modéré à fort pour le risque de collision lors des trajets vers les zones de gagnage et de halte migratoires et l'avis évoqué plus haut de la MRAE du 11 août 2020, qui a relevé que le projet se situait au sein du couloir principal de migration de la grue cendrée traversant la région Bourgogne-Franche-Comté, a mentionné que la zone d'implantation du projet pouvait être survolée à une altitude plus faible que lors de la migration qui s'effectue généralement à haut vol, pour rejoindre, depuis l'axe ligérien situé à l'ouest du projet, une zone de gagnage et de repos localisée dans les vallées du Nohain et du Fontbout au nord-est du projet, et indiqué que si la capacité de la grue cendrée à voir les obstacles est bonne en haut vol, elle a tendance à diminuer quand elle se rapproche du sol, notamment lorsqu'elle rejoint les zones de gagnage ou de repos et ce, quelles que soient les conditions météorologiques. Le dispositif

prévu par l'exploitant pour réduire les risques de collision auxquels sont exposées les grues cendrées, qui repose essentiellement sur un arrêt des éoliennes uniquement en fonction de l'état de la météorologie, ne présente pas, eu égard à l'ensemble des informations figurant au dossier, des garanties d'effectivité telles qu'il permettrait de diminuer ces risques au point de pouvoir les regarder comme insuffisamment caractérisés. Dans ces conditions, et en l'état de l'instruction, une demande de dérogation au titre des dispositions du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement s'imposait.

38. 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 : 1° Qu'un vice n'affecte qu'une phase de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale, ou une partie de cette autorisation, peut limiter à cette phase ou à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce ; 2° Qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé par une autorisation modificative peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si une telle autorisation modificative est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. (...)* ».

39. Compte tenu des développements qui précèdent, et en l'absence de conclusions formulées sur le fondement du 2° du I de l'article L. 181-18, il y a lieu ici d'annuler l'autorisation en litige en tant que n'a pas été mis en œuvre le régime de la dérogation prévu par les articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement, ce qui est divisible du reste de cette autorisation, à charge, notamment pour son bénéficiaire de présenter une demande de dérogation ou de proposer des mesures complémentaires d'évitement ou de réduction à même de rendre les risques relevés plus haut insuffisamment caractérisés.

40. Il résulte de ce qui précède que la société requérante est fondée à demander l'annulation des jugements attaqués du tribunal administratif de Dijon des 11 mai 2020, 11 mai 2021 et 7 février 2022 et que l'association Robin des Mâts et autres sont fondés à demander l'annulation de l'arrêté du 29 novembre 2017 uniquement en tant que le régime de la dérogation prévu à l'article L. 411-2 du code de l'environnement n'a pas été mis en œuvre pour la grue cendrée, le surplus des conclusions à fin d'annulation des parties devant pour le reste être rejeté.

41. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions des parties présentées en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Les jugements n° 1800858 des 11 mai 2020, 11 mai 2021 et 7 février 2022 du tribunal administratif de Dijon sont annulés.

Article 2 : L'arrêté du 29 novembre 2017 par lequel le préfet de la Nièvre a délivré à la société Res, devenue société Q Énergy France, l'autorisation d'exploiter un parc éolien composé de huit aérogénérateurs et trois postes de livraison sur le territoire des communes de Saint-Quentin-sur-Nohain et de Saint-Laurent l'Abbaye est annulé uniquement en tant que n'a pas été mis en œuvre le régime de la dérogation prévu à l'article L. 411-2 du code de l'environnement pour la grue cendrée.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la société Q Énergie France, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, à l'association Robin desMâts, représentante unique des défenseurs en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article R. 751-3 du code de justice.

Délibéré après l'audience du 23 février 2023 à laquelle siégeaient :

M. Picard, président de chambre ;

M. Seillet, président assesseur ;

M. Chassagne, premier conseiller.

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

Le rapporteur,

Le président,

Ph. Seillet

V.-M. Picard

La greffière,

A. Le Colleter

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, en ce qui le 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,

La greffière,