COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE BORDEAUX

N° 21BX01156

SOCIETE SASSIERGES ENERGIE

Mme Bénédicte Martin
Présidente

Mme Pauline Reynaud
Rapporteure

Mme Cécile Cabanne
Rapporteure publique

Audience du 7 mars 2023
Décision du 28 mars 2023

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Bordeaux

4ème chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 16 mars 2021 et 12 septembre 2022, la société Sassierges Energie, représentée par Me Guiheux, demande à la cour :

1°) d'annuler l'arrêté du 8 février 2021 par lequel le préfet de l'Indre a refusé de lui délivrer une autorisation environnementale pour l'installation et l'exploitation d'un parc éolien sur le territoire de la commune de Sassierges-Saint-Germain ;

2°) de lui délivrer l'autorisation sollicitée ou, à titre subsidiaire, d'enjoindre au préfet de l'Indre de lui délivrer l'autorisation sollicitée, dans le délai de quinze jours à compter de l'arrêt à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :
- l'arrêté attaqué est insuffisamment motivé au regard de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration dès lors qu'il n'est pas assorti des précisions suffisantes pour permettre de le contester utilement ;

- le site du projet d'implantation du parc éolien ne présente pas de sensibilité ou de qualité justifiant une protection particulière au regard de l'article L. 181-3 du code de l'environnement ;
- le phénomène de covisibilité indirecte, reproché par le préfet de l'Indre entre le projet de parc et l'église Saint-Germain, est non significatif et n'est pas de nature à entraîner une concurrence visuelle préjudiciable à la conservation des perspectives visuelles du monument ;
- le préfet de l'Indre a commis une erreur d'appréciation en estimant que la visibilité du projet de parc éolien depuis le parvis de l'église Saint-Germain est de nature à altérer la perception de la silhouette du bourg et de son église et à porter atteinte au cadre de vie de ses habitants ;
- la circonstance que les éoliennes projetées et celles de deux parcs existants seraient visibles simultanément, ne suffit pas à fonder une décision de refus d'autorisation environnementale ;
- le projet de parc éolien n'entraîne pas d'impact significatif sur les hameaux les plus proches, ni d'effet d'écrasement sur les hameaux les plus proches ;
- le préfet de l'Indre a commis une erreur d'appréciation en estimant que le choix de la variante du projet de parc éolien ne permet pas une intégration lisible dans le paysage ni une insertion visuelle optimale.

Par un mémoire en défense enregistré le 30 juin 2022, la ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête. Elle fait valoir que les moyens invoqués par la société requérante ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :
- le code de l'environnement ;
- l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 ;
- 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 Pauline Reynaud,
- les conclusions de Mme Cécile Cabanne, rapporteure publique,
- et les observations de Me Bonnin, représentant la société Sassierges Energie.

Considérant ce qui suit :

1. La société Sassierges Energie a déposé le 17 juillet 2019 une demande d'autorisation environnementale pour la construction et l'exploitation d'un parc éolien composé de quatre aérogénérateurs d'une hauteur de 180 mètres en bout de pâle, et d'un poste double de livraison, sur le territoire de la commune de Sassierges-Saint-Germain. Par un arrêté du 8 février 2021, le préfet de l'Indre a rejeté sa demande. La société Sassierges Energie demande à la cour l'annulation de cet arrêté.

Sur la légalité de l'arrêté du 8 février 2021 :

2. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de l'environnement : « *Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, 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 du même code, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, applicable en l'espèce : « *Sont soumises à autorisation les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1. / L'autorisation, dénommée autorisation environnementale, est délivrée dans les conditions prévues au chapitre unique du titre VIII du livre Ier.* » Par ailleurs, aux termes de l'article L. 181-3 du même code, créé par la même ordonnance : « *I. - L'autorisation environnementale ne peut être accordée que si les mesures qu'elle comporte assurent la prévention des dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1, selon les cas. (...)* ».

3. Il résulte de l'instruction, notamment du volet paysager de l'étude d'impact, que le site d'implantation du parc éolien en litige, composé de quatre aérogénérateurs et d'un poste double de livraison, se situe sur le territoire de la commune de Sassierges-Saint-Germain, inscrit en zone favorable à l'éolien du schéma régional éolien de la région Centre, situé au sud de l'aire paysagère de la Champagne berrichonne, dans la plaine d'Ardentes, constituée essentiellement de vastes plaines agricoles se mêlant à d'importants espaces boisés. Le relief de la zone d'implantation du projet se présente sous la forme de légers vallonnements, s'échelonnant entre 150 et 170 mètres d'altitude. Au sud et à l'est de l'unité paysagère, les lisières forestières des grandes forêts domaniales de Bommiers, de Chœurs, et le bois de Mâron, marquent l'horizon en direction de la zone d'implantation du projet. Par ailleurs, le territoire d'implantation du projet est déjà marqué par des éléments anthropiques tels que plusieurs routes départementales et autres axes routiers secondaires ainsi que des lignes à haute tension, une usine de stockage de déchets, et des silos à grains. Enfin, les monuments historiques du secteur se situent en majorité dans l'aire d'étude éloignée, qui s'étend sur un rayon de 20 km autour du projet, seuls six d'entre eux étant situés dans l'aire rapprochée du projet éolien. Dans ces conditions, le paysage entourant le projet, s'il n'est pas dépourvu de tout intérêt, ne peut être regardé comme présentant un caractère ou un intérêt particulier à l'identité ou à l'attractivité desquelles le parc éolien porterait atteinte.

En ce qui concerne la covisibilité indirecte avec l'église Saint-Germain :

4. Pour refuser de délivrer l'autorisation sollicitée, le préfet de l'Indre a relevé l'existence d'une covisibilité indirecte entre l'église Saint-Germain et l'ensemble du projet éolien, entraînant « *une concurrence visuelle préjudiciable à la conservation des perspectives visuelles du monument dont le clocher constitue le repère visuel pour les habitants accédant quotidiennement au village de Sassierges-Saint-Germain par cette route* ».

5. L'église Saint-Germain de la commune de Sassierges-Saint-Germain, inscrite au titre des monuments historiques, se situe à environ 700 mètres de la zone d'implantation du projet éolien et présente une sensibilité potentielle forte au projet. S'il résulte de l'instruction, notamment du photomontage n°12 du carnet de photomontages de l'étude d'impact, qu'il existe depuis la route départementale n°19 une covisibilité entre l'église Saint-Germain et le projet de parc éolien, celle-ci reste limitée, les éoliennes s'assimilant relativement bien à l'horizon bocager et la taille des machines n'étant pas le seul point d'appel visuel, compte tenu de la présence de lignes à haute tension. Dans ces conditions, la covisibilité entre les éoliennes et l'église Saint-Germain n'apparaît pas de nature à entraîner une concurrence visuelle qui serait préjudiciable à la conservation des perspectives visuelles de ce monument. Par suite, le préfet de l'Indre ne pouvait pas se fonder sur ce motif pour refuser l'autorisation sollicitée.

En ce qui concerne la visibilité du projet éolien depuis le parvis de l'église Saint-Germain :

6. Il résulte de l'instruction, en particulier du photomontage n° 13 du carnet de photomontages de l'étude d'impact, qu'il existe des vues directes depuis le parvis de l'église Saint-Germain et depuis une route d'accès à la commune de Sassierges-Saint-Germain sur le parc éolien en litige, lequel, ainsi que l'ont relevé les auteurs de l'étude d'impact, apporte une nouvelle dimension à cet environnement et transforme les perceptions depuis les abords de ce lieu. Toutefois il n'apparaît pas, compte tenu, d'une part, du caractère partiel de ces vues, dès lors que les éoliennes E3 et E4 sont occultées par une maison créant un masque visuel, et que l'éolienne E1 est partiellement masquée par le bâti et la présence d'un poteau électrique, d'autre part, de la hauteur apparente des machines, qui ne dépassent pas les éléments composant ce paysage urbain, excluant ainsi tout effet d'écrasement, que le projet de parc éolien porterait une atteinte significative à l'église Saint-Germain, une telle atteinte ne pouvant se déduire de la seule circonstance que les éoliennes seront visibles depuis ses abords ou en covisibilité. Par suite, le préfet de l'Indre ne pouvait se fonder sur ce motif pour refuser l'autorisation sollicitée.

En ce qui concerne la covisibilité du projet avec les parcs éoliens existants :

7. Pour refuser l'autorisation sollicitée, le préfet de l'Indre s'est fondé sur l'existence d'une covisibilité entre les parcs de Vouillon et de Champagne Berrichonne et le projet éolien en litige depuis les routes départementales n° 12 et n° 14, mettant en évidence une lecture confuse du projet ainsi qu'une superposition visuelle des silhouettes des machines. Il résulte de l'instruction, notamment de l'étude d'impact, que les parcs éoliens de Vouillon et de Champagne Berrichonne, situés respectivement à environ 2 et 3 kilomètres de la zone d'implantation du projet éolien, se trouvent en situation de covisibilité depuis certains points de vue, notamment depuis les routes départementales n° 12 et n° 14. Toutefois, la présence, à l'est et à l'ouest, de grandes forêts domaniales qui se dessinent à l'horizon permet, en certains endroits, de faire office d'écran visuel. Il résulte également des photomontages n° 50 et 51 de l'étude d'impact, pris depuis la routes départementales n° 12 et n° 14 au niveau de la sortie du bourg d'Ardentes, situé à environ 5 kilomètres de la zone d'implantation du projet, que si celui-ci est bien visible à l'horizon, et qu'il s'ajoute aux deux autres parcs visibles en arrière-

plan, ces parcs proposent toutefois une implantation relativement régulière avec des machines qui s'égrènent à l'horizon sans effet de brouillage. Par ailleurs, l'impact global du projet sur la route départementale n° 12 est qualifié de modéré et celui sur la route départementale n°14 est quant à lui qualifié de faible. Enfin, la circonstance que certaines éoliennes se superposent avec les machines des parcs existants, et que la lecture du parc en litige apparaît légèrement plus confuse que celle des parcs existants, ne suffit pas à engendrer un impact cumulé significatif. Dans ces conditions, le préfet de l'Indre ne pouvait se fonder sur ce motif pour refuser l'autorisation sollicitée.

En ce qui concerne l'impact sur les hameaux les plus proches :

8. Pour refuser de délivrer l'autorisation sollicitée, le préfet de l'Indre a également relevé une visibilité importante du projet depuis les hameaux les plus proches, à savoir les hameaux du Grand Villemongin, du Grand Liennet, du Petit Villemongin, du Petit Liennet et de Châtre, ainsi qu'une rupture d'échelle entraînant un effet d'écrasement. Il résulte toutefois de l'instruction qu'un seul des hameaux concernés, le hameau du Petit Villemongin, subit un impact théorique fort au plan visuel du fait de la proximité au lieu de présence du projet éolien, situé à environ 800 mètres, les autres hameaux ne subissant qu'un impact modéré à faible. Si la ligne d'éolienne sera clairement visible depuis le hameau du Petit Villemongin, les auteurs de l'étude d'impact ont toutefois relevé que l'implantation du parc est lisible et qu'il n'existe aucun effet de brouillage, limitant ainsi l'effet de barrière à l'horizon. Il résulte par ailleurs de l'instruction, ainsi que l'a relevé la mission d'autorité environnementale dans son avis du 16 juin 2020, que la société requérante a prévu de mettre en œuvre une mesure d'accompagnement consistant en la plantation de haies pour masquer les éoliennes dans les lieux de vie les plus exposés, à raison de 500 mètres de linéaires de haies bocagères multistrates pour les aménagements intérieurs de hameaux et jardins. Enfin, la seule circonstance que le projet demeurerait visible depuis certains abords des hameaux les plus proches n'est pas, par elle-même, de nature à caractériser un effet d'écrasement, ni une atteinte significative sur les paysages. Dans ces conditions, le préfet de l'Indre ne pouvait se fonder sur l'impact du projet éolien sur les hameaux les plus proches pour refuser l'autorisation sollicitée.

En ce qui concerne l'absence d'intégration lisible du projet de parc éolien :

9. Il résulte de l'instruction que les auteurs de l'étude d'impact ont procédé à une analyse et une comparaison de chacune des variantes proposées, et que la variante 3 qui a été retenue, composée de quatre éoliennes disposées en quinconce, sous forme de losange, répond notamment à la volonté de réduire l'emprise visuelle horizontale du parc, afin d'assurer une intégration paysagère plus optimale depuis les hameaux et bourgs proches des éoliennes. La commission d'enquête a d'ailleurs relevé dans son avis émis le 27 novembre 2020 qu'une attention particulière a été portée sur le positionnement, le nombre et la taille des éoliennes, et que la variante retenue s'est imposée comme étant celle de moindre impact, constituant un compromis satisfaisant au vu des nombreux critères pris en compte. Il résulte de l'étude d'impact que si la lecture du parc apparaît souvent brouillée, du fait de la superposition des silhouettes des machines, l'implantation choisie propose toutefois un projet globalement lisible. En effet, la variante n° 3, qui comporte quatre éoliennes groupées, donne à voir un projet spatialement mieux maîtrisé, et des inter distances globalement homogènes et sans brouillage entre les silhouettes des machines. Dans ces conditions, le préfet de l'Indre ne

pouvait se fonder sur le motif tiré de l'absence d'insertion lisible du projet dans le paysage pour refuser l'autorisation sollicitée par la société Sassierges Energie.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la société requérante est fondée à demander l'annulation de l'arrêté du préfet de l'Indre du 8 février 2021 refusant la délivrance d'une autorisation environnementale pour l'installation et l'exploitation d'un parc éolien sur le territoire de la commune de Sassierges-Saint-Germain.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

11. 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. 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.

12. La ministre de la transition écologique ne se prévaut d'aucun autre motif de refus de l'autorisation d'exploiter les éoliennes du parc litigieux.

13. Eu égard aux motifs d'annulation retenus au présent arrêt, il y a lieu pour la cour de faire usage de ses pouvoirs de pleine juridiction en délivrant à la société Sassierges Energie l'autorisation environnementale dont relève le projet de parc éolien en vertu les dispositions de l'article L. 181-3 du code de l'environnement issues de l'ordonnance n° 2017-640 du 26 janvier 2017. La société requérante est renvoyée devant le préfet de l'Indre aux fins de fixation par ce dernier des conditions qui, le cas échéant, doivent assortir l'autorisation environnementale.

14. Aux termes de l'article R. 181-50 du code de l'environnement : « *Les décisions mentionnées aux articles L. 181-12 à L. 181-15-1 peuvent être déférées à la juridiction administrative : /1° Par les pétitionnaires ou exploitants, dans un délai de deux mois à compter du jour où la décision leur a été notifiée ; / 2° Par les tiers intéressés en raison des inconvénients ou des dangers pour les intérêts mentionnés à l'article L. 181-3, dans un délai de quatre mois à compter de : / a) L'affichage en mairie dans les conditions prévues au 2° de l'article R. 181-44 ; / b) La publication de la décision sur le site internet de la préfecture prévue au 4° du même article. / Le délai court à compter de la dernière formalité accomplie. Si l'affichage constitue cette dernière formalité, le délai court à compter du premier jour d'affichage de la décision. (...)* ».

15. Il y a lieu d'enjoindre au préfet de l'Indre de mettre en œuvre les mesures de publicité nécessaires prévues aux articles R. 181-44 et R. 181-50 du code de l'environnement s'agissant de l'autorisation environnementale délivrée.

Sur les frais liés au litige :

16. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement à la société Sassierges Energie de la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés non compris dans les dépens, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : L'arrêté du 8 février 2021 par lequel le préfet de l'Indre a refusé de délivrer à la société Sassierges Energie l'autorisation environnementale sollicitée pour l'installation et l'exploitation d'un parc de quatre éoliennes sur le territoire de la commune de Sassierges-Saint-Germain est annulé.

Article 2 : Il est délivré à la société Sassierges Energie l'autorisation environnementale sollicitée pour son projet. La société Sassierges Energie est renvoyée devant le préfet de l'Indre pour fixation des conditions qui devront, le cas échéant, assortir ladite autorisation.

Article 3 : Il est prescrit au préfet de l'Indre de mettre en œuvre les mesures de publicité prévues aux articles R. 181-44 et R. 181-50 du code de l'environnement s'agissant de l'autorisation environnementale délivrée au présent arrêt.

Article 4 : L'Etat versera à la société Sassierges Energie une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la société Sassierges Energie, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et au préfet de l'Indre.

Délibéré après l'audience du 7 mars 2023 à laquelle siégeaient :

Mme Bénédicte Martin, présidente,
M. Michaël Kauffmann, premier conseiller,
Mme Pauline Reynaud, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 mars 2023.

La rapporteure,

Pauline Reynaud

La présidente,

Bénédicte Martin

La greffière,

Caroline Brunier

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 du présent arrêt.