

LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROJETS D'ÉOLIEN TERRESTRE VUE DEPUIS L'ENQUÊTE PUBLIQUE

RAPPORT FINAL

**Avril
2024**



EXPERTISES

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier chaleureusement les membres du comité de pilotage de cette étude pour leur implication tout au long de ce travail, leur ouverture à explorer les enjeux sous-jacents à ce projet d'observatoire et leur regard critique :

Jean-Yves ALBERT (commissaire enquêteur en Vendée, membre du bureau de la CNCE)

Jean-Marie ALLONNEAU (commissaire enquêteur dans la Somme)

Marie-Céline BATTESTI (présidente de la CNCE)

Michel GUY (conseiller pour la CNCE)

Denise LECOCQ (commissaire enquêtrice dans l'Aisne)

Martine VIART (commissaire enquêtrice dans les Côtes d'Armor, membre du bureau de la CNCE, responsable du projet O3pET).

Cette étude a été rendue possible grâce à l'implication de nombreuses personnes : les commissaires enquêteurs référents éoliens des diverses compagnies régionales ainsi que des représentants de divers acteurs en prise avec l'éolien terrestre (agents administratifs, avocats, développeurs éoliens, associations citoyennes) qui ont accepté de prendre de leur temps pour partager leur regard et que nous tenons ici à remercier pour leur coopération.

CITATION DE CE RAPPORT

TRICOIRE Vinciane, CNCE, 2024. **La participation du public aux projets d'éolien terrestre vue depuis l'enquête publique.** (54 pages).

Cet ouvrage est disponible en ligne <https://librairie.ademe.fr/>

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite selon le Code de la propriété intellectuelle (art. L 122-4) et constitue une contrefaçon réprimée par le Code pénal. Seules sont autorisées (art. 122-5) les copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé de copiste et non destinées à une utilisation collective, ainsi que les analyses et courtes citations justifiées par le caractère critique, pédagogique ou d'information de l'œuvre à laquelle elles sont incorporées, sous réserve, toutefois, du respect des dispositions des articles L 122-10 à L 122-12 du même Code, relatives à la reproduction par reprographie.

Ce document est diffusé par l'ADEME

ADEME

20, avenue du Grésillé

BP 90 406 | 49004 Angers Cedex 01

Étude réalisée par Vinciane TRICOIRE pour le compte de la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs pour ce projet cofinancé par l'ADEME

Coordination technique - ADEME : VOLARD Amandine

Direction/Service : Service Electricité Renouvelable et Réseaux

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	5
CONTEXTE DU PROJET	7
INTRODUCTION.....	8
PARTIE 1 : PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROJETS D'ÉOLIEN TERRESTRE : DE QUOI PARLE-T-ON ?	10
1. PROJETS ÉOLIENS TERRESTRES : QUI DÉCIDE ET COMMENT ?	11
1.1. L'éolien terrestre : une « Installation classée pour la Protection de l'Environnement » (ICPE)	11
1.2. Des ICPE soumises à autorisation du préfet	11
1.3. Le processus d'autorisation environnementale	12
1.4. Zoom sur l'enquête publique environnementale	13
2. L'ENQUETE PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE : UN DISPOSITIF DE DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE TRÈS CONTRAINT PAR LE CADRE LÉGAL.....	14
2.1. Genèse de l'enquête publique	14
2.2. Un outil au service de la démocratie environnementale	15
2.3. Fondements juridiques et pratiques selon les types d'enquêtes publiques	16
2.4. L'autorisation environnementale : une procédure administrative défensive	16
2.5. Un refus d'autorisation préfectorale doit être motivé par des arguments juridiquement fondés	17
3. QUELLES CONSEQUENCES POUR LA PRISE EN COMPTE DE L'AVIS DU PUBLIC SUR LES PROJETS EOLIENS TERRESTRE ?	17
3.1. L'enquête publique environnementale n'est pas une appréciation du bilan avantages / inconvénients d'un projet	17
3.2. L'enquête publique environnementale n'est pas une consultation populaire	18
3.3. Le commissaire enquêteur et le préfet ne se prononcent pas selon les mêmes fondements juridiques .	18
3.4. Un enjeu de démocratie environnementale qui dépasse l'enquête publique	20
3.5. Une judiciarisation du processus d'autorisation	21
4. AU-DELA DU DROIT, UN EXERCICE D'ÉCOUTE DU PUBLIC PRIVILÉGIÉ	22
4.1. Par les autorités décisionnaires.....	22
4.2. Par les commissaires enquêteurs	22
PARTIE 2 : QU'EN EST-IL VRAIMENT ? ANALYSE DES DONNÉES	24
1. PRESENTATION DE L'ÉCHANTILLON ANALYSE	25
1.1. Liste des projets	25
1.2. Caractérisation de l'échantillon.....	27
2. ÉCLAIRAGES SUR LA PARTICIPATION DU PUBLIC	28
2.1. Un nombre très variable de contributeurs	28
2.2. Un public majoritairement défavorable aux projets éoliens.....	29

3. MOTIVATIONS DES AVIS ET ARRETES	30
3.1. Thématiques des remarques du public.....	31
3.2. Thématiques des motivations des commissaires enquêteurs.....	31
3.3. Thématiques des motivations des préfets.....	32
3.4. Prise en compte de l'avis du commissaire enquêteur par le préfet	33
3.5. Analyse des arguments du juge.....	36
PARTIE 3 : AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR : MOTIVER SES CONCLUSIONS.....	37
1. REMARQUES GENERALES	38
1.1. Les enjeux du contentieux.....	38
1.2. Place et valeur des arguments dans cette confrontation.....	38
2. ANALYSE DES ARGUMENTS.....	40
2.1. La biodiversité, 1er enjeu environnemental pour l'éolien terrestre	40
2.2. Les arguments relatifs au paysage.....	40
CONCLUSION.....	46
ANNEXES.....	47
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	52
INDEX DES TABLEAUX ET FIGURES	53
SIGLES ET ACRONYMES	54

RÉSUMÉ

L'éolien terrestre est appelé à poursuivre son essor en réponse aux objectifs européens et nationaux de développement des énergies renouvelables. La contestation grandissante à son encontre soulève la question de la prise en compte de l'opinion du public dans l'approbation des projets. Catégorisés Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE), les projets d'éolien terrestre sont soumis à autorisation environnementale : cette procédure définie par le Code de l'environnement consiste à évaluer un projet à l'aune de sa compatibilité avec les différentes servitudes et de ses impacts environnementaux. C'est au préfet que revient la décision d'autoriser ou de refuser la demande sollicitée. Il se fonde pour cela sur les avis recueillis auprès de différentes administrations et instances, dont l'avis du commissaire enquêteur émis suite à l'enquête publique – seul dispositif de participation du public à ce processus.

Sur quels critères le préfet décide-t-il d'autoriser ou non un projet ? Dans quelle mesure les remarques du public sont-elles prises en compte ? Comment les commissaires enquêteurs doivent-ils motiver leurs avis afin de mieux aiguiller le préfet dans sa décision, ou que leurs arguments soient plus robustes devant une cour administrative d'appel ? C'est à ces questions que la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs (CNCE) a souhaité répondre à travers cette étude.

Née sous l'ancien régime, l'enquête publique désigne depuis le début du 18^{ème} siècle deux dispositifs aux objectifs distincts : d'une part, l'enquête publique préalable à une déclaration d'utilité publique (DUP) destinée à évaluer la légitimité d'une expropriation au nom de l'intérêt général, et d'autre part l'enquête publique environnementale, qui s'inscrit dans le droit du public – sanctuarisé depuis 2005 dans la Constitution française – « *d'accéder aux informations relatives aux décisions susceptibles d'affecter l'environnement* » et de « *formuler des observations qui seront prises en compte par l'autorité compétente* ».

C'est à cette seconde forme d'enquête publique que sont soumis les projets d'éolien terrestre. Pour refuser une demande d'autorisation environnementale sollicitée par un développeur éolien, l'administration est tenue de justifier sa décision par des motifs juridiquement fondés. Autrement dit, le projet examiné ne doit pas présenter de risques d'atteinte aux intérêts protégés par le droit et en particulier le droit de l'environnement, à savoir les « *inconvenients 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* » (Art. L511-1).

L'autorisation environnementale est bien un acte administratif, et l'approbation d'un projet éolien ne relève pas d'une décision politique. C'est pourquoi les arguments d'ordre économique ou technique mis en avant dans les enquêtes publiques ne sont pas à même de fonder un refus par le préfet. Il en va de même du manque d'acceptation par les citoyens ou les élus, dont l'origine peut être un sentiment d'injustice (entre territoires face à l'effort d'accueil des installations d'énergie renouvelable ou entre les habitants d'un même territoire dont seuls les propriétaires fonciers en tirent des revenus compensatoires), un désaccord quant aux choix de politique énergétique nationale ou encore un sentiment d'exclusion d'une décision qui les impacte au premier chef.

Ce constat a des implications qui questionnent l'adéquation du processus d'autorisation environnementale pour approuver les projets éoliens.

Tout d'abord, même si la pratique pourrait le laisser penser, l'enquête publique n'a pas vocation à mesurer la popularité d'un projet. Elle doit avant tout permettre de faire valoir les éventuels

manquements ou atteintes excessives d'un projet à l'environnement. Elle ne peut se substituer à un processus de concertation.

Ensuite, le processus d'autorisation environnementale tend à être instrumentalisé par les différents acteurs. Des motifs environnementaux peuvent être invoqués de manière tactique dans une enquête publique ou un arrêté préfectoral pour refuser un projet rejeté pour d'autres raisons. Le recours administratif – engagé dans plus de 7 dossiers sur 10 – a précisément pour but de faire examiner la validité de ces arguments par un juge.

Enfin, selon le Code de l'environnement, l'enquête publique « *[a pour objet ...] la prise en compte de l'intérêt des tiers* », une définition bien plus large que le champ des arguments que le préfet est légitime à invoquer. Ce décalage peut susciter une déception vis-à-vis de l'enquête publique en lui prêtant un rôle qu'elle ne peut jouer. Le fait que les instances décisionnaires ne puissent structurellement se saisir pleinement des conclusions de l'enquête publique ne peut qu'accentuer le sentiment d'inutilité à son égard - une critique aujourd'hui liée au fait qu'elle intervient alors que le projet est déjà défini.

En conclusion, alors que l'enquête publique dans sa pratique actuelle permet aux autorités décisionnaires de mesurer l'acceptation sociale d'un projet, celles-ci ne sont pour autant pas en mesure de prendre en compte l'ensemble des arguments du commissaire enquêteur et du public. Ce déséquilibre pourrait susciter un sentiment d'indifférence voire de défiance vis-à-vis de l'enquête publique. Sa mission première de contrôle des agissements de l'administration doit pourtant être défendue, alors que les services de l'Etat parfois saturés ne parviennent pas toujours à instruire les dossiers éoliens.

Concernant la prise en compte de l'avis du public, il ressort que la contestation de l'éolien terrestre tient en partie à des raisons que le processus d'autorisation environnementale ignore. Les projets d'éolien terrestre appellent donc d'autres modalités d'accueil et de prise en compte des contributions du public afin d'appréhender l'ensemble des questions qu'ils soulèvent, mais également de répondre aux attentes d'une association plus étroite aux décisions relatives au déploiement de l'éolien dans les territoires.

CONTEXTE DU PROJET

Alors que le Gouvernement souhaite accélérer le développement de l'éolien terrestre pour répondre à des objectifs ambitieux de décarbonation de la production électrique, l'opposition d'une partie du public à ces installations est de plus en plus marquée. Dans le cadre des enquêtes publiques qui leur sont confiées, les commissaires enquêteurs sont les témoins directs de la dégradation du climat social autour de ces projets.

Prenant acte du manque collectif de vision sur la prise en compte par les autorités décisionnaires de l'avis du public exprimé dans le cadre de l'enquête publique, seul dispositif de participation prévu pour les projets d'éolien terrestre, la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs a initié un projet d'observatoire de la participation du public aux projets d'éolien terrestre. Il s'agissait de répondre à trois objectifs : rendre visibles les avis émis par des commissaires enquêteurs d'une part et les décisions des autorités préfectorales d'autre part ; mettre en évidence les problématiques récurrentes engendrées par ces projets ; enfin, produire des éléments permettant aux commissaires enquêteurs de mieux motiver leurs conclusions, dans le but d'en améliorer la prise en compte par le préfet mais aussi le juge administratif, une majorité de projets faisant l'objet de recours.

L'ADEME, qui mène différentes initiatives afin de mieux comprendre les perceptions du public et d'objectiver les controverses autour des énergies renouvelables, a apporté son soutien à ce projet, avec pour objectif de mieux connaître les principales motivations et argumentaires en faveur ou en défaveur de l'éolien, en faisant notamment la part entre le bruit médiatique et l'opinion publique telle qu'exprimée dans ces enquêtes.

Le projet de réalisation de cet observatoire s'est toutefois rapidement heurté à deux écueils. D'une part, la difficulté d'accéder aux données : la préfecture a pour obligation de maintenir à disposition du public les données pendant un an seulement. Selon les préfectures, les données ne sont pas toujours disponibles, ou sont organisées selon un classement (par lieu d'implantation parfois) qui ne permet pas d'en réaliser la collecte exhaustive.

D'autre part, l'avis du commissaire enquêteur ne constitue pas à proprement parler l'avis du public : il s'agit d'un point de vue personnel et motivé fondé à partir de l'analyse du dossier et des remarques du public, mais qu'il ne s'approprie pas nécessairement. S'agissait-il dès lors d'étudier la prise en compte par les décideurs de l'avis du public, ou de celui du commissaire enquêteur, et par extension d'analyser le rôle de l'enquête publique ?

Il a donc été décidé d'orienter ce travail vers une analyse qualitative d'un échantillon restreint de projets et d'évaluer son apport vis-à-vis de la problématique de la prise en compte de l'avis du public par les autorités décisionnaires en matière d'éolien terrestre.

L'enquête de contextualisation du sujet a par ailleurs permis d'investiguer les modalités de la procédure d'autorisation des projets éoliens dans laquelle s'inscrit l'enquête publique, et par extension celles de la prise en compte de l'avis du public dans ce processus. Il s'agissait dès lors de mettre en perspective l'analyse des données avec ce contexte, afin d'en dégager des enseignements sur la nature actuelle et sur les enjeux de la participation du public aux projets d'éolien terrestre, dans l'optique de favoriser une meilleure compréhension entre les acteurs, dont la conflictualité était à la base de ce projet d'observatoire.

Le présent rapport synthétise l'ensemble des résultats et enseignements issus de ces recherches et analyses. Il s'adresse à toute personne ou institution intéressée par la question de la participation du public au développement de l'éolien terrestre en France, à ses modalités et à ses enjeux.

INTRODUCTION

Seul pays européen en retard sur ses objectifs de production d'électricité d'origine éolienne en 2023, la France souhaite accélérer le développement de l'éolien. La Programmation Pluriannuelle de l'Energie 2019-2028 a fixé un objectif ambitieux entre 33,2 à 34,7 GW de capacité installée de production 2028¹, nécessitant environ 14.500 éoliennes pour 9.500 mâts en service à fin 2022².

Or l'éolien terrestre rencontre une opposition grandissante dans l'opinion publique, avec la création de collectifs nationaux et locaux pour lutter contre son déploiement. En 2018, le Gouvernement estimait que 70 % des autorisations délivrées faisaient l'objet de recours devant les tribunaux administratifs³.

En tant qu'Installations Classées pour l'Environnement (ICPE) soumises à autorisation, les projets éoliens sont soumis à enquête publique. En l'absence de concertation préalable obligatoire, celle-ci constitue le seul dispositif de participation du public au processus de décision. L'enquête publique est destinée à « *assurer l'information et la participation du public, ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers, lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement [...]. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision* »⁴. Le commissaire enquêteur, à l'appui de l'étude du dossier et des contributions du public, doit formuler un avis personnel et motivé sur le projet, en vue d'éclairer les autorités décisionnaires dans leur choix.

Malgré cela, une partie des citoyens considère l'enquête publique inutile, du fait notamment qu'elle intervient en dernier ressort dans la vie du projet. Toutefois, lors d'un sondage interne, la CNCE a relevé que le nombre d'avis défavorables des commissaires enquêteurs sur les projets éoliens était en augmentation⁵.

Dès lors, la question qui se pose est : dans quelles mesures l'avis du public est-il pris en compte - à travers l'enquête publique – par les autorités décisionnaires ? Sur quels éléments le préfet fonde-t-il sa décision ? En quoi l'enquête publique et les arguments du commissaire enquêteur sont-ils pris en compte ?

Pour répondre à ces questions, nous avons tout d'abord analysé le processus d'autorisation environnementale qui encadre la décision du préfet ainsi que l'enquête publique qui la précède. L'objectif était de comprendre dans quelles perspectives s'inscrivent ces dispositifs, ainsi que leurs fondements.

Nous avons ensuite analysé – pour un échantillon de projets – les avis et conclusions des commissaires enquêteurs ainsi que les arrêtés de décision préfectorale, afin d'en dégager les thèmes récurrents, et d'identifier dans quelles mesures les préfets appuient leurs décisions et arguments sur ceux des commissaires enquêteurs. Enfin, nous avons analysé dans les décisions de justice la manière dont le juge administratif mobilise les arguments, afin de proposer aux commissaires enquêteurs des éléments susceptibles de les aider dans la rédaction de leurs motivations.

OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

Les objectifs de cette étude étaient donc de :

- Analyser le processus de décision en matière d'éolien terrestre pour identifier notamment les modalités et fondements des avis du commissaire enquêteur d'une part et des décisions du préfet d'autre part ;
- Identifier les thèmes récurrents d'opposition aux projets éoliens par les commissaires enquêteurs ;
- Déterminer dans quelle mesure la décision du préfet tient compte de l'avis et des arguments du commissaire enquêteur. Identifier les arguments non recevables ;
- Proposer des éléments d'aide à la rédaction des motivations des commissaires enquêteurs, à partir de l'étude des décisions de justice et de la manière dont les arguments sont mobilisés par le juge administratif.

¹ Fixé à entre 33,2 et 34,7 GW de capacité installée d'ici 2028 contre 21,1 GW à fin de 2023. Source : France Renouvelables d'après le Bilan électrique 2022, RTE.

² Cap Gemini Invent, « Observatoire de l'éolien 2023 » (France renouvelables, septembre 2023), <https://www.france-renouvelables.fr/etudes-et-publications/observatoire-de-leolien-2023/>.

³ « PLAN DE LIBÉRATION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES - Conclusions du groupe de travail « éolien » (Ministère de la Transition écologique et solidaire, 18 janvier 2018), https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/DP_Groupe_Travail_eolien_2018.pdf.

⁴ Loi du 12 juillet 2010, article L 123-1 du Code de l'environnement

⁵ Le taux d'avis défavorables calculé sur un échantillon de projets est passé de 21% en 2019 (sur 154 projets analysés) à 32% en 2021 (sur 117 projets).

MÉTHODOLOGIE

Pour mettre en œuvre ces objectifs, nous avons :

- Mené une étude de contextualisation, appuyée par une recherche documentaire ainsi que des entretiens semis-directifs avec plusieurs types d'acteurs impliqués ou concernés par le déploiement de l'éolien et son processus d'autorisation :
 - 12 commissaires enquêteurs
 - 3 avocats en droit de l'environnement
 - 2 développeurs éoliens
 - 2 représentants d'associations opposées à l'éolien
 - 2 représentants de l'ADEME

Nous avons également réalisé un entretien avec les services d'une Préfecture ainsi que d'une Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement.

- Collecté des données sur un échantillon de 36 projets :
 - avis et conclusions du commissaire enquêteur
 - arrêté de décision préfectorale
 - le cas échéant, décision de justice de la Cour administrative d'appel

Pour définir l'échantillon, nous avons essayé de nous appuyer sur les bases de données publiques, notamment la base OREOL des services de l'Etat. Toutefois, il est apparu rapidement que cette base – qui doit désormais être alimentée par les porteurs de projets eux-mêmes – n'était pas suffisamment exhaustive pour constituer une base de travail appropriable (certains projets sur les sites des préfectures n'apparaissaient pas dans la base et réciproquement).

Nous avons donc procédé par sondage, en fonction de :

- La représentativité des départements en matière de développement éolien :
 - à l'appui de la cartographie mise en place par le CEREMA et l'IGN pour aider les territoires à définir les zones d'accélération prévues par l'article 15 de la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables⁶ ;
 - avec l'objectif de représenter l'ensemble des régions. Toutefois, certaines régions (Ile de France, Auvergne Rhône-Alpes et la Région Sud – Provence Alpes Côte d'Azur), en raison du faible nombre de projets ou de leur ancienneté, ou tout simplement de l'absence de données en ligne, n'ont pas pu être incluses dans cette étude.
- La disponibilité des documents sur les sites internet des préfectures.
- La date des projets (arrêté de décision préfectoral depuis 2021).

LIMITES DE L'ÉTUDE

Les limites de cette étude tiennent :

- À son échantillonnage, qui ne peut être pleinement représentatif de tous les projets éoliens, et notamment des différents contextes locaux. Les enseignements issus de l'analyse n'en restent pas moins pertinents au regard de l'échantillon étudié.
- À son prisme et à la typologie des données d'entrée, à savoir les avis et conclusions du commissaire enquêteur et l'arrêté préfectoral : si ceux-ci nous permettent de dégager les arguments factuellement mis en avant, compte tenu de la complexité des situations et des facteurs susceptibles d'influer sur une appréciation, ce travail documentaire ne permet pas de rendre compte de tous les éléments de décisions ni surtout de la manière dont les acteurs concernés les ont hiérarchisés pour formuler leur avis ou décision, et leur argumentation. Des entretiens qualitatifs permettraient le cas échéant de compléter cette approche.

⁶ <https://geoservices.ign.fr/portail-cartographique-enr>

PARTIE 1

PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROJETS D'ÉOLIEN TERRESTRE : DE QUOI PARLE-T-ON ?

1. Projets éoliens terrestres : qui décide et comment ?

Le processus de décision en matière de projets éoliens est semble-t-il assez mal connu. Ainsi, lorsqu'un projet éolien émerge sur une commune, une majeure partie de ses élus se posent alors la question : « *Pourra-t-on donner notre avis ?* ⁷ ». Nous proposons ici de revenir sur le fonctionnement de la gouvernance autour des projets éoliens.

1.1. L'éolien terrestre : une « Installation classée pour la Protection de l'Environnement » (ICPE)

Depuis 2011, les projets éoliens sont soumis au régime des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE). Cela fait suite à une recommandation de la Mission d'information parlementaire sur l'énergie⁸ menée en 2010 dans le but de répondre à la montée de la défiance envers l'éolien (suspensions d'atteintes fortes aux paysages, à la sécurité voire à la santé publique).

Selon le décret n° 2011-984 du 23 août 2011, la rubrique 2980 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement soumet désormais :

- Au régime déclaratif : les installations comprenant des aérogénérateurs dont le mât a une hauteur comprise entre 12 et 50 m mais développant une puissance inférieure à 20 MW.
- Au régime de l'autorisation : les installations comprenant au moins un aérogénérateur dont le mât a une hauteur supérieure ou égale à 50 m quelle que soit la puissance, ainsi que celles comprenant des aérogénérateurs dont le mât a une hauteur comprise entre 12 et 50 m et développant une puissance supérieure ou égale à 20 MW.

1.2. Des ICPE soumises à autorisation du préfet

Les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement sont une notion juridique créée par la loi n°76 663 du 19 juillet 1976, dont les dispositions sont définies par l'article 181-1 du code de l'environnement. Ce dernier précise que les ICPE soumises au régime d'autorisation – telles que les projets éoliens terrestres – doivent :

- Faire l'objet d'une **étude d'impact** et d'un **avis de l'autorité environnementale**⁹
- Être soumises à **enquête publique**.

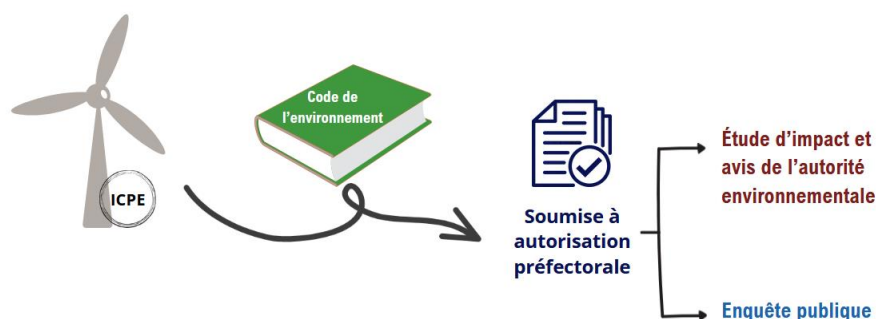


Figure 1 : Schéma macroscopique du processus d'autorisation des projets éoliens

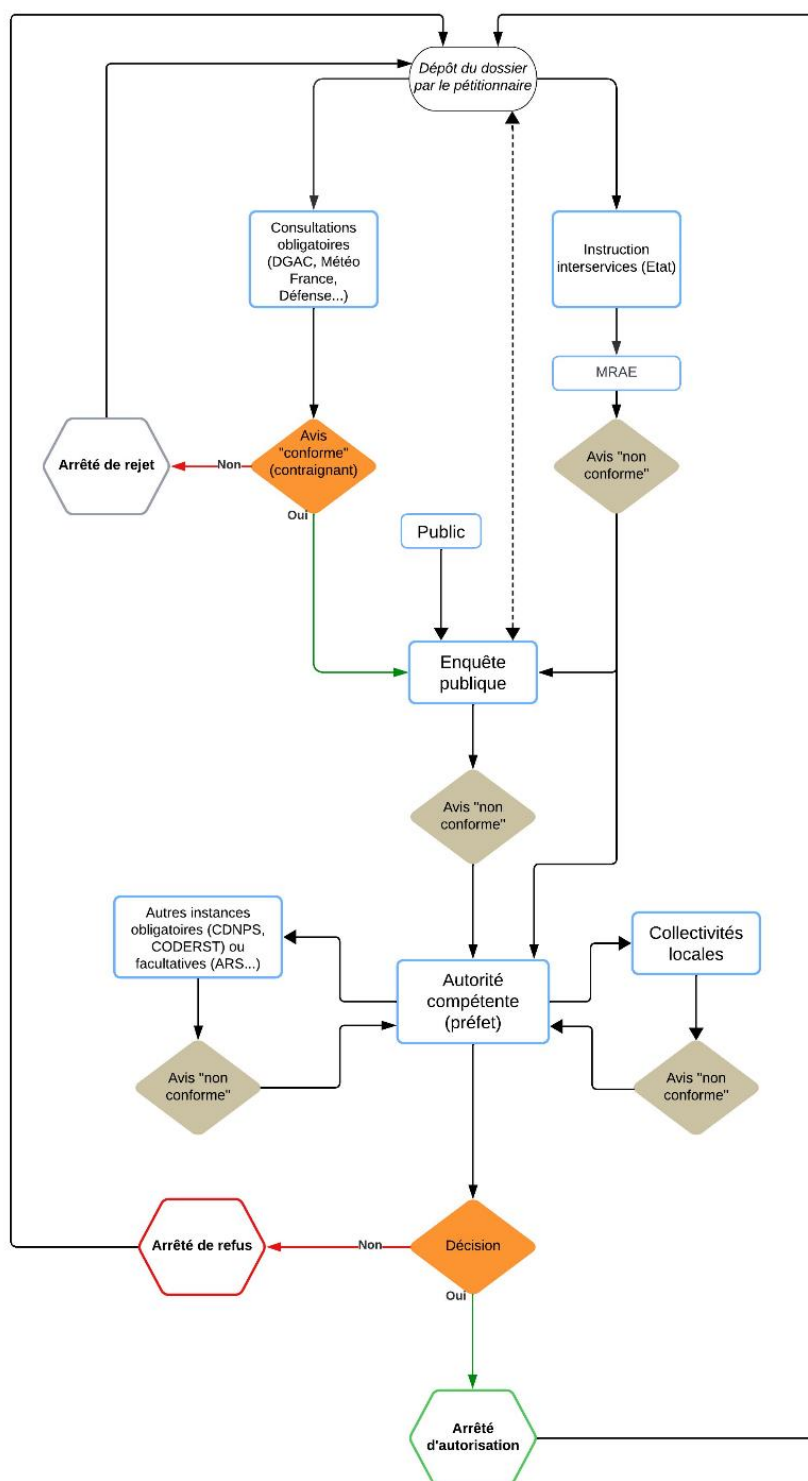
A l'issue de ce processus, la **décision d'autoriser un projet éolien revient au préfet**. En cas de contestation de la décision préfectorale, le code de l'environnement prévoit la possibilité d'engager un recours auprès de la Cour Administrative d'Appel.

⁷ Selon le témoignage recueilli d'un développeur éolien.

⁸ <https://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2398.asp>

⁹ Article L122-1 code de l'environnement

1.3. Le processus d'autorisation environnementale



Lorsque le porteur de projet dépose une demande d'autorisation environnementale, une phase d'examen s'ouvre avec :

- La consultation de diverses instances et commissions dont l'avis est dit « conforme », c'est-à-dire qu'il est contraignant pour l'autorisation du projet dans la mesure où celui-ci pourrait entrer en conflit avec certains autres usages.
- L'instruction du dossier par les services de l'Etat, et en particulier de l'étude d'impact, à l'issue de laquelle la **Mission Régionale d'Autorité Environnementale (MRAE¹⁰)** – autorité environnementale indépendante, est appelée à émettre des recommandations et à rendre **un avis consultatif**.

C'est alors que peut s'ouvrir l'enquête publique, à la suite de laquelle le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête¹¹ devra rendre son avis personnel et motivé, tandis que les collectivités locales sont sollicitées pour émettre également leur avis par délibération.

L'autorité compétente peut ensuite décider de manière facultative de consulter toute autre instance dont elle juge l'avis utile, notamment compte tenu des enjeux identifiés par l'étude d'impact et la MRAE (paysage, risques sanitaires, etc.).

Fort de l'ensemble de ces avis, le **préfet** (autorité administrative compétente pour les projets éoliens) **décide de délivrer ou de refuser l'autorisation environnementale** sollicitée.

Figure 2 : Schéma détaillé de la procédure d'autorisation d'une ICPE

¹⁰ Article R122-6 du Code de l'environnement

¹¹ Devant les oppositions de plus en plus importantes à l'éolien, certains préfets souhaitent que les enquêtes publiques soient conduites par des commissions d'enquête. Afin de ne pas alourdir l'écriture, nous nous contenterons dans la suite de ce rapport de parler du « commissaire enquêteur » pour désigner l'un ou l'autre.

En cas de recours, c'est l'arrêté préfectoral qui est contesté. En cas de satisfaction, le recours conduit à l'annulation de l'arrêté de décision préfectoral.

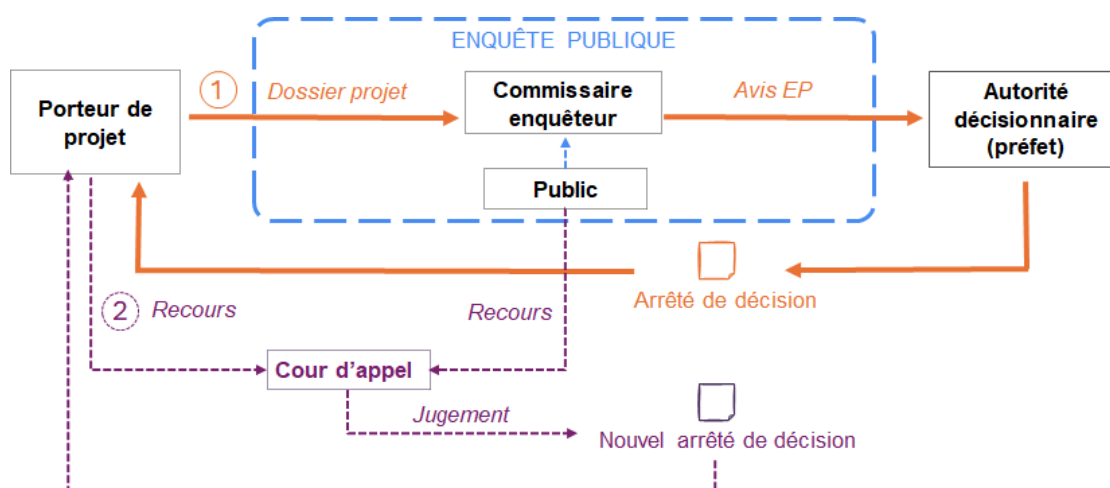


Figure 3 : L'Enquête publique au cœur du processus d'autorisation environnementale

1.4. Zoom sur l'enquête publique environnementale

Il existe 3 types d'enquêtes publiques, celles relevant :

- du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique
- du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)
- du code de l'environnement.

C'est à cette dernière catégorie que sont soumises les ICPE. Le but de l'enquête publique est alors « d'assurer l'information et la participation du public, ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers, lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement [...]. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision » (loi du 12 juillet 2010, article L 123-1 du Code de l'environnement).

Le rôle du commissaire enquêteur est d'émettre un avis personnel et motivé sur le projet. Pour cela, il s'appuie sur l'analyse du dossier présentant le projet (y compris l'avis de la MRAe et le mémoire en réponse du porteur de projet), sur les remarques formulées par le public ainsi que le mémoire en réponse du porteur de projet au procès-verbal des observations.

Extrait du Guide de l'enquête publique¹²:

« [...] le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur sont établis dans **une quadruple perspective** :

- fournir à l'autorité compétente des éléments d'appréciation lui permettant de prendre sa décision en toute connaissance de cause ;
- permettre au maître d'ouvrage, tenant compte des réserves et/ou des recommandations du commissaire enquêteur, d'améliorer le projet, plan ou programme mis à l'enquête ;
- fournir à la juridiction administrative, en cas de recours contentieux, les éléments lui permettant d'élaborer son jugement ;
- permettre une information complète du public sur le déroulement de l'enquête effectuée et la manière dont le commissaire enquêteur a pris en compte les observations recueillies au cours de celle-ci. »

¹² CNCE, *Guide de l'enquête publique*, 2018., p. 129

2. L'enquête publique environnementale : un dispositif de démocratie environnementale très contraint par le cadre légal

2.1. Genèse de l'enquête publique

L'enquête publique est un dispositif qui trouve son origine dans des formes de consultation du public qui avaient déjà cours dans l'Ancien Régime. Dès le début du XIX^{ème} siècle, deux formes d'enquête co-existaient déjà, préfigurant les actuelles enquêtes publiques préalables à une déclaration d'utilité publique (DUP) d'une part et enquête publique environnementale d'autre part.

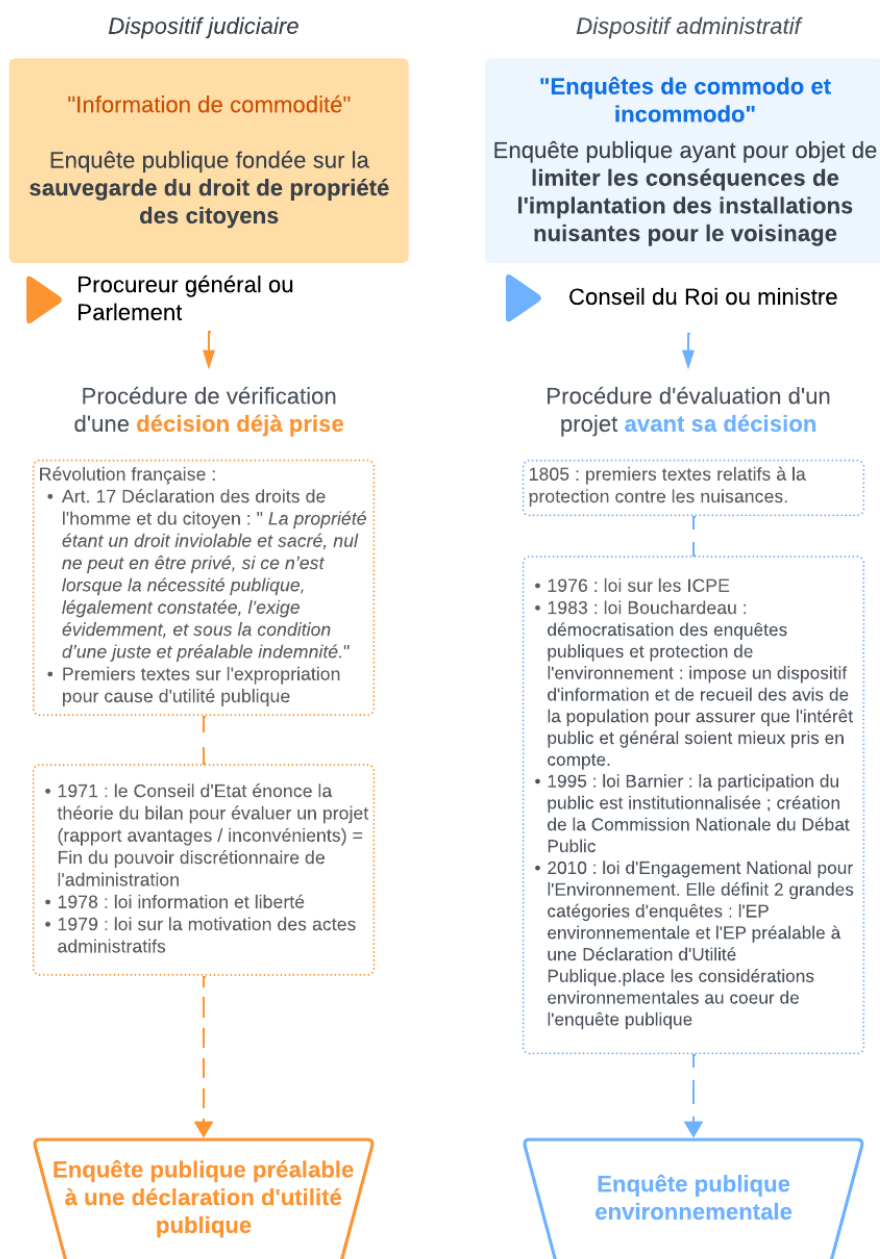


Figure 4 : Historique de l'enquête publique

(Illustration réalisée à partir du Guide de l'enquête publique, CNCE, 2018, p 13-15)

2.2. Un outil au service de la démocratie environnementale

Née dans les années 60 initialement en lien avec des problématiques sociales, la démocratie participative a été revendiquée à partir des années 70 par les associations environnementales pour renforcer le pouvoir des citoyens dans la protection de l'environnement.

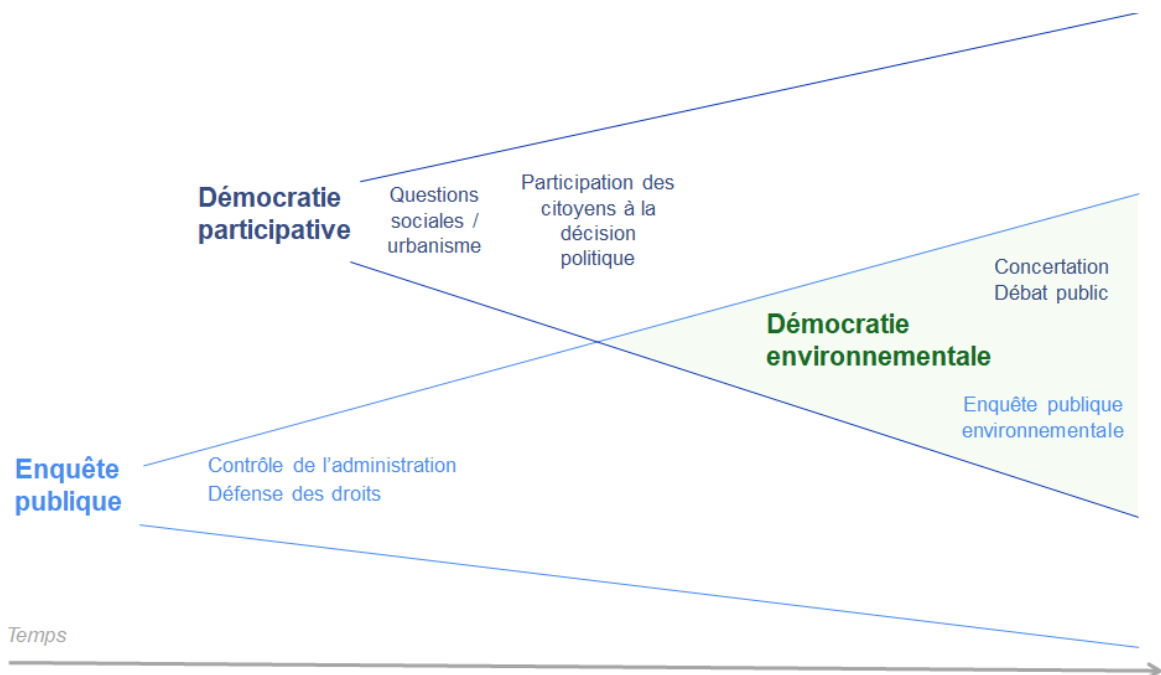


Figure 5 : Démocratie participative, démocratie environnementale et enquête publique

Ces revendications ont peu à peu poussé le législateur à prévoir des dispositifs permettant d'associer les citoyens aux décisions publiques relatives d'abord aux projets d'aménagement ou d'infrastructures susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement, puis aux projets de réglementation ayant un impact environnemental. Notamment, peu à peu s'est affirmé **le droit de chacun à :**

- accéder à l'information,
- prendre part à la décision publique.

Ces deux droits constituent les deux piliers de ce que l'on nomme **la démocratie environnementale**.

Article 7 de la Charte, repris à l'article L.110-1-II.4 et L.110-1-II.5 du Code de l'environnement :

« (...) toute personne a le droit **d'accéder aux informations** relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et (...) toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement **dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente** ».

Article L.123-1 du Code de l'Environnement :

« [L'enquête publique a pour objet] « d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L.123-2. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision ».

Ils ont été sanctuarisés et renforcés dans divers textes de loi qui ont défini les organes et les outils chargés de mettre en œuvre cette participation citoyenne, avec notamment la création de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) en 1995 par la loi Barnier. Depuis, les textes successifs ont eu pour objectifs de :

- élargir le spectre des situations nécessitant d'associer le public à la décision (des projets ou activités susceptibles d'impacter l'environnement aux plans et programmes nationaux) ;
- élever le niveau stratégique soumis à la participation du public (des caractéristiques principales d'un projet à ses objectifs voire à son opportunité).

L'enquête publique constitue l'une des modalités de mise en œuvre de la démocratie environnementale, parfois en complément d'un débat public ou d'une concertation.

La loi Bouchardeau de 1983 la définit ainsi : « *L'enquête mentionnée à l'article précédent a pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous éléments nécessaires à son information.* »

Concernant l'éolien terrestre, elle est le seul dispositif prévu permettant la participation du public à la décision publique.

2.3. Fondements juridiques et pratiques selon les types d'enquêtes publiques

La loi portant Engagement National pour l'Environnement, dite loi Grenelle II, du 12 juillet 2010 a défini deux grandes catégories d'enquêtes publiques¹³ :

- L'enquête publique environnementale, relevant du code de l'environnement,
- L'enquête publique préalable à une déclaration d'utilité publique (DUP), parmi lesquelles on distingue :
 - l'enquête publique préalable à une déclaration d'utilité publique (DUP) **portant sur une opération susceptible d'affecter l'environnement**, qui relève également du code de l'environnement ;
 - l'enquête publique préalable à une déclaration d'utilité publique (DUP) **ne portant pas sur une opération susceptible d'affecter l'environnement**, qui relève du code de l'expropriation.

Le terme d'enquête publique renvoie donc à deux « *exercices* » bien distincts, qui font appel à des appréciations de nature totalement différente.

L'enquête publique préalable à une DUP est destinée à évaluer l'utilité publique d'un projet, l'intérêt général l'emportant sur les intérêts particuliers. Depuis l'arrêt dit « Ville nouvelle Est », « *le Conseil d'État a considéré qu'une opération ne pouvait être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente. Par ce raisonnement, appelé « théorie du bilan », le juge administratif met désormais en balance les avantages du projet avec ses inconvénients, qu'il s'agisse de son coût, de ses répercussions sur l'environnement, de ses conséquences sur la propriété privée ou de l'atteinte portée à d'autres intérêts publics.* »¹⁴

L'avis du commissaire enquêteur dans les enquêtes publiques préalables à une DUP doivent donc résulter d'une analyse du bilan des avantages et inconvénients du projet.

Pour les enquêtes publiques environnementales, il s'agit surtout d'identifier les impacts notables du projet sur l'environnement et d'analyser les mesures Éviter-Réduire-Compenser (ERC).

2.4. L'autorisation environnementale : une procédure administrative défensive

Sauf rares exceptions, **l'avènement d'un projet ne résulte pas d'une volonté politique** d'implanter un parc éolien à un endroit donné, **mais de celle d'un acteur privé** ayant identifié une opportunité. Ce dernier doit pour cela obtenir une autorisation environnementale. Définie par le Code de l'environnement, celle-ci tient lieu d'autorisation unique (de construire et d'exploiter des éoliennes) et doit être délivrée par le préfet. Or, le principe sous-jacent à la procédure d'autorisation environnementale peut être résumé ainsi : « **Tout ce qui n'est pas interdit est autorisé** ».

Autrement dit, l'autorisation environnementale est délivrée **sauf si** le projet présente un risque ou un impact jugé non acceptable.

La décision qui est attendue des autorités ne relève donc pas d'un choix qui consisterait – après avoir évalué et soupesé les avantages et inconvénients du projet – à pouvoir exprimer une préférence librement. Le rôle ici de l'administration est de **vérifier que les atteintes à l'environnement ne sont pas excessives, et qu'il n'existe donc pas de motif pour refuser le projet**.

Ce fondement de la procédure d'autorisation environnementale détermine dès lors la marge d'appréciation d'un projet par le préfet.

¹³ Une troisième catégorie d'enquête publique relevant du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) a été définie en 2015 (Article L134-1 du CRPA).

¹⁴ Conseil d'État, Assemblée, 28 mai 1971, Ville Nouvelle-Est », Conseil d'État, 2 mai 2017, <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/conseil-d-etat-assemblee-28-mai-1971-ville-nouvelle-est>.

2.5. Un refus d'autorisation préfectorale doit être motivé par des arguments juridiquement fondés

En tant que procédure administrative, le refus d'autorisation environnementale doit être justifié par des **motifs juridiquement fondés**.

L'article L.122-1-1 du code de l'environnement stipule que : « *La décision de refus d'autorisation expose les motifs du refus, tirés notamment des incidences notables potentielles du projet sur l'environnement.* »

Ceux-ci peuvent toutefois relever d'autres codes : code de l'urbanisme, de santé publique, de l'énergie.... En cas de recours, le juge administratif s'attachera à évaluer la légalité de la décision du préfet au regard des arguments invoqués pour la fonder.

Il résulte de ce qui précède que **certains arguments parfois avancés par le public mais sans fondement juridique ne peuvent donc être appropriés par un préfet pour étayer sa décision**. C'est le cas en particulier :

- **Des arguments génériques relatifs à l'éolien** (pertinence écologique, économique ou technique de ce type d'infrastructure de production d'énergie renouvelable) ;
- **Des arguments économiques** (impact sur l'attractivité du territoire, sur le prix de l'immobilier, équité de la rente financière au regard des nuisances perçues, équité du partage de cette rente entre les acteurs etc...) ;
- **De l'acceptabilité sociale du projet**, par les citoyens et/ou par les élus locaux.

Ci-dessous l'extrait d'une décision de la cour d'appel qui rappelle la nécessité d'invoquer des arguments juridiquement fondés, et le fait que l'acceptabilité sociale, en l'espèce, ne figure pas parmi les intérêts protégés par le droit.

Extrait de la décision de justice, projet éolien Les Moulins du Serein, 89

« En premier lieu, et en admettant que la forte opposition locale au projet dont fait maladroitement état l'arrêté litigieux, n'est pas un simple élément de contexte mais un motif de refus opposé au projet, il doit être regardé comme procédant, faute de figurer au nombre des intérêts protégés par les dispositions de l'article L. 511-1 du code de l'environnement, d'une erreur de droit. »

Le fait de s'inscrire dans un cadre légal ainsi très balisé peut induire un risque de voir les parties prenantes instrumentaliser l'enquête publique, en mettant en avant des arguments davantage susceptibles de fonder un refus (par exemple les atteintes à la biodiversité) ou pour lesquels il existe une marge d'appréciation de la part du juge (notamment en ce qui concerne l'atteinte au paysage).

3. Quelles conséquences pour la prise en compte de l'avis du public sur les projets éoliens terrestre ?

3.1. L'enquête publique environnementale n'est pas une appréciation du bilan avantages / inconvénients d'un projet

On déduit du cadre légal rappelé précédemment que – contrairement aux enquêtes publiques préalables à une DUP – l'avis du commissaire enquêteur dans le cadre d'une enquête publique environnementale n'est pas censé être motivé par les « *avantages* » du projet, mais par l'absence d'inconvénient notable. C'est l'appréciation du caractère notable ou non des inconvénients du projet qui doivent motiver son avis.

Le Guide de l'enquête publique – qui constitue le document de référence pour les commissaires enquêteurs – omet pourtant de rappeler cette distinction dans son chapitre « *L'élaboration des conclusions du commissaire enquêteur* », et stipule que : « [Le commissaire enquêteur] doit justifier son avis global, favorable ou défavorable au projet par des motivations basées sur l'ensemble de ces éléments. »¹⁵

Cette injonction à motiver un avis favorable conduit très souvent le commissaire enquêteur à appliquer la « *théorie du bilan* », ainsi qu'à invoquer des arguments relatifs au bien-fondé du projet (telle que la lutte contre le dérèglement climatique), comme l'illustre exemple ci-après :

¹⁵ CNCE, *Guide de l'enquête publique*, p.136

Extrait d'une enquête publique réalisée dans le département de la Vienne (86)

« En conclusion, j'estime que la réalisation du projet, dans un environnement déjà imprégné par l'éolien et dans un contexte de tension du marché des énergies, associé à la demande d'accélération de la transition énergétique, **induit des avantages supérieurs aux impacts** non négligeables, certes, mais majoritairement maîtrisés par l'ensemble des mesures destinées à protéger la faune, la flore, les paysages, le patrimoine et la qualité de vie des populations.

Le bilan de la comparaison avantages/inconvénients me paraît positif, alors que je rappelle que le porteur du projet s'est engagé à mettre en place tous les suivis nécessaires permettant de s'assurer d'un respect permanent de la réglementation et d'apporter toutes les mesures pour s'y conformer en cas d'écart.

J'émet donc un **AVIS FAVORABLE** à la présente demande d'autorisation environnementale. »¹⁶

3.2. L'enquête publique environnementale n'est pas une consultation populaire

Le pendant du fonctionnement de la procédure d'autorisation environnementale est que **l'enquête publique environnementale n'est pas une consultation populaire** visant à recenser les avis « pour » ou « contre » un projet pour éventuellement en dégager un avis général par sondage.

Elle est destinée avant tout à **recueillir les critiques ou suggestions d'amélioration d'un projet**. En cela, les avis favorables n'ont finalement pas spécifiquement lieu d'y être exprimés.

Le fait de consigner dans le rapport d'enquête publique l'inventaire des avis favorables et défavorables exprimés dans l'enquête publique peut pourtant donner l'impression contraire, et conduire certains acteurs¹⁷ à s'exprimer comme s'il s'agissait de faire peser le nombre d'avis ou la qualité des arguments en faveur d'un projet contre les objections.

Ici encore, le Guide de l'enquête publique induit un biais en précisant qu'« *[il est nécessaire que le commissaire enquêteur] indique globalement l'opinion qui se dégage de la participation du public, notamment ce qui conforte ou contrarie l'acceptabilité socio-économique et environnementale du projet.* ». Cela conduit certains commissaires enquêteurs à invoquer l'acceptation sociale d'un projet (ou son manque) pour motiver son avis.

3.3. Le commissaire enquêteur et le préfet ne se prononcent pas selon les mêmes fondements juridiques

Si l'on se réfère aux textes de loi, **les thématiques sur lesquelles peut s'exprimer le public dans une enquête publique environnementale sont très ouvertes**. En effet, il s'agit selon le Code de l'environnement de « *[prendre] en compte [les] intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions* »¹⁸.

La décision étant relative à l'autorisation ou non d'un projet, c'est sur le projet en question toutefois que devront porter les contributions, et non sur une politique énergétique ou sur l'éolien en général.

¹⁶ Enquête publique menée dans le département de la Vienne

¹⁷ L'entreprise de construction Colas contribue ainsi régulièrement aux enquêtes publiques sur les projets éoliens pour souligner le bénéfice apporté par ces derniers en matière d'emploi local durant la phase travaux.

¹⁸ Article L123-1 du Code de l'environnement

Pour le reste, **contrairement au préfet qui doit élaborer sa décision dans la limite des intérêts protégés par le droit, rien ne précise la nature des remarques ou motifs recevables de la part du public ou du commissaire enquêteur** dans le cadre de cet exercice.

ACTEURS	Le public	Le commissaire-enquêteur	Le préfet	Le juge administratif
ETAPE DE LA PROCEDURE	ENQUÊTE PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE		AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE	
FONDEMENT JURIDIQUE	« L'enquête publique a pour objet [...] la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement [...]. Les observations et propositions parvenues pendant le délai de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision ». Art L123-1 du Code de l'environnement		« La décision de l'autorité compétente est motivée au regard des incidences notables du projet sur l'environnement. » « La décision de refus d'autorisation expose les motifs du refus, tirés notamment des incidences notables potentielles du projet sur l'environnement ». (Art L122-1-1 du Code de l'environnement) « L'autorisation environnementale est accordée en fonction des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, [...] la santé, la sécurité, la salubrité publiques, [...] l'agriculture, [...] la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, [...] l'utilisation économe des sols naturels, agricoles ou forestiers, [...] l'utilisation rationnelle de l'énergie, [...] la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. » (Art L511-1 du Code de l'environnement)	

Figure 6 : Extraits du code de l'environnement précisant les fondements de l'enquête publique et de l'autorisation environnementale

L'interprétation par le Guide de l'Enquête publique des « *intérêts des tiers* » dépasse les intérêts spécifiés pour l'autorisation environnementale : « [Le commissaire enquêteur] doit analyser le projet et donner son avis personnel sur toutes ses composantes, en particulier environnementales »¹⁹.

Cette différence de fondement entre ces deux étapes successives dans le processus d'autorisation d'un projet éolien **explique pourquoi la décision du préfet n'est pas directement en lien avec l'avis du commissaire enquêteur**.

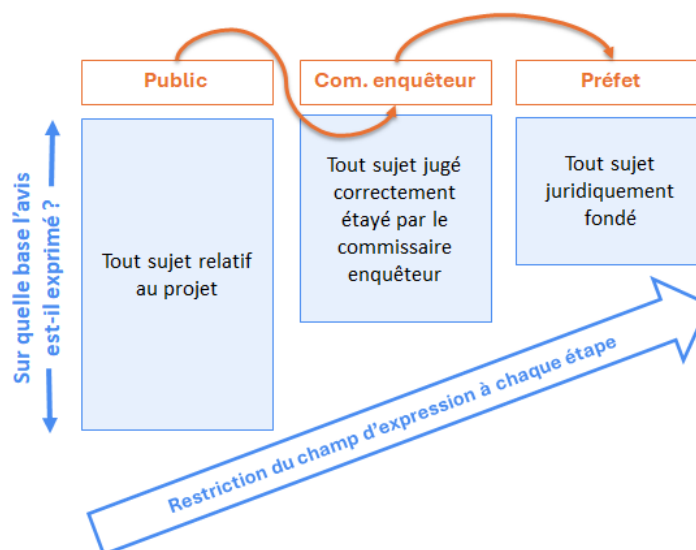


Figure 7 : Champs d'expression des différents acteurs du processus

¹⁹ CNCE, Guide de l'enquête publique, p. 136

Elle interpelle par ailleurs sur le sens d'une telle procédure, puisque contrairement aux enquêtes publiques liées à des DUP avec atteintes à l'environnement, dans les enquêtes publiques environnementales, certaines contributions du public ne peuvent pas être prises en compte, ce qui peut expliquer **le sentiment d'inutilité des enquêtes publiques chez certaines personnes**.

Type d'enquête publique	Préalable à une DUP avec atteintes à l'environnement	Enquête publique environnementale
Thématiques prises en compte dans l'enquête	Tous thèmes	Tous thèmes
Modalités de détermination de l'avis	Théorie du bilan (avantages / inconvénients)	Existence d'arguments justifiant un avis défavorable
Thématiques prises en compte par les autorités décisionnaires	Tous thèmes	Intérêts protégés par le droit (environnement, santé...)

Tableau 1 : Différences entre les enquêtes publiques préalable à une DUP et les enquêtes publiques environnementales

3.4. Un enjeu de démocratie environnementale qui dépasse l'enquête publique

Les remarques exprimées par le public sont donc **filtrées à deux niveaux** :

- Selon l'objet auquel elles se réfèrent : seul le projet (situé) doit être évalué, pas son bien-fondé ou son opportunité, ni la politique énergétique dans laquelle il s'inscrit ;
- Selon le sujet qu'il adresse et que le commissaire enquêteur apprécie, en fonction de la qualité de l'argumentation ainsi que de la réponse apportée par le pétitionnaire à ces arguments (voir l'exemple fourni en annexe 1).

En dernier ressort, le préfet ne pourra retenir que les arguments juridiquement fondés, et il n'est pas tenu de se prononcer sur les dimensions d'un autre ordre que peut pourtant porter le public.

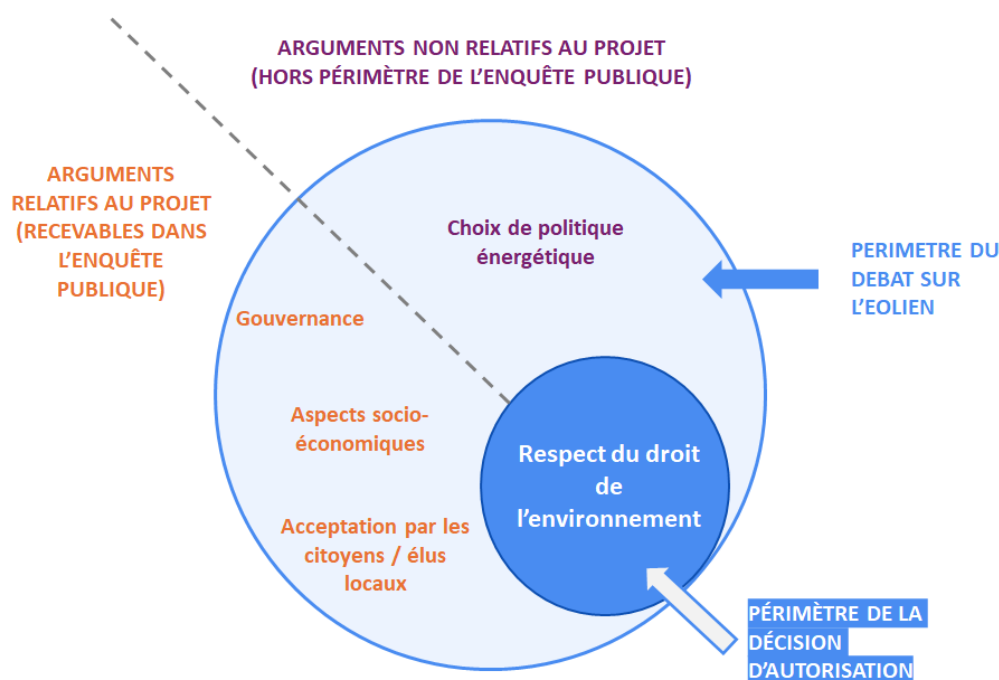


Figure 8 : Thématiques prises en compte (ou non) par l'enquête publique et l'autorisation environnementale

Les remarques sur le bien-fondé d'un projet renvoient à des questions de choix de politique énergétique ou à leurs modalités de déploiement dans les territoires (intégrant des considérations au-delà des intérêts protégés par le droit). La prise en charge de ces remarques est du ressort du politique, et certaines ont pu être soumises à la consultation citoyenne²⁰.

Toutefois, l'enquête publique environnementale ne semble pas être le dispositif adapté – voire prévu – pour cet objectif. On entend régulièrement que l'enquête publique « arrive trop tard » dans le processus de décision. Peut-être **serait-il plus juste de dire que le périmètre soumis à la participation du public est trop restreint**.

3.5. Une judiciarisation du processus d'autorisation

3.5.1. Une décision finale qui échoit majoritairement au juge administratif

En 2018, le Gouvernement estimait que **70 % des autorisations délivrées faisaient l'objet de recours devant les tribunaux administratifs**²¹.

L'objectif de ces recours est de contester la décision administrative, c'est-à-dire l'appréciation par le préfet des éléments l'ayant conduit à considérer les atteintes à l'environnement excessives ou non. Le juge est donc amené à se prononcer à son tour sur les arguments de droits ayant conduit à octroyer ou refuser l'autorisation environnementale sollicitée.

D'après l'un des avocats consultés dans le cadre de cette étude, le taux de recours suite aux arrêtés de refus est supérieur à celui des recours suite aux arrêtés d'autorisation²². Autrement dit, les porteurs de projets recourent plus systématiquement à cette possibilité d'arbitrage, que les parties opposées au projet (élus locaux, associations ou particuliers).

3.5.2. Le risque d'instrumentalisation de l'enquête publique

Au regard de ce taux important de recours et des constats formulés précédemment sur le caractère très « balisé » de la procédure d'autorisation environnementale, on peut considérer que le processus d'approbation des projets éoliens relève davantage d'une procédure légale que d'une démarche démocratique. Cela a pour conséquence d'offrir une prise aux acteurs souhaitant influencer sur les décisions, qui peuvent alors déployer des stratégies au sein de cette procédure en insistant particulièrement sur les arguments les plus susceptibles d'être retenus par un préfet, et in fine par un juge.

D'après l'enquête réalisée auprès des acteurs, les arguments de forme sont moins fréquents car finalement moins définitifs (les vices de forme peuvent toujours finir par être corrigés et permettent surtout de retarder la décision).

La majorité des arguments trouvent leur fondement juridique dans le code de l'environnement, et plus précisément dans l'article L.511-1 - principal article applicable aux ICPE - qui couvre le spectre des atteintes à l'environnement suivantes :

*« 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 économe des sols naturels, agricoles ou forestiers, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique.** »*

Les principaux arguments invoqués lors de contentieux sont relatifs :

- Aux atteintes excessives à la biodiversité ;
- Aux impacts paysagers ;
- Aux atteintes à la commodité du voisinage (saturation, encerclement...).

D'autres motifs peuvent être invoqués (ombre portée, risque de pollution de nappe phréatique...) mais restent plus rares.

Cet élément de contexte doit être pris en compte dans le cadre de l'analyse des arguments mobilisés par les différents acteurs, qui doivent être appréhendés en tenant compte de leur effet escompté sur les décisions.

En effet, stratégiquement, il sera plus aisé de faire valoir un autre point de vue sur la thématique paysage que sur celle de la

²⁰ La politique énergétique a fait l'objet d'une concertation citoyenne en 2018 sous l'égide de la CNDP, dans le cadre de la révision de la PPE.

²¹ « Planification des énergies renouvelables et données », Ministères Écologie Énergie Territoires, consulté le 8 août 2023, <https://www.ecologie.gouv.fr/planification-des-energies-renouvelables-et-donnees>.

²² Déclaration entendue du Président du Tribunal Administratif de Versailles

biodiversité, la difficulté étant pour une association de pouvoir mobiliser un bureau d'études. Outre la question du financement, la plupart des bureaux d'études expert en biodiversité travaillent en effet habituellement pour des développeurs éoliens, et il peut être délicat pour eux de remettre en question les travaux de leurs confrères²³. Sur l'enjeu paysager au contraire, les éléments à produire pour contester une appréciation sont plus accessibles : critique de la sincérité des photomontages, biais méthodologiques, réalisation de contre-propositions...

4. Au-delà du droit, un exercice d'écoute du public privilégié

4.1. Par les autorités décisionnaires

Extrait du Guide de l'enquête publique, CNCE, 2018, p. 139 :

« Le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur, qui mettent en lumière les enjeux environnementaux, économiques et sociaux du projet, plan ou programme, tiennent une place importante dans la décision finale du décideur. Ils sont également pris en compte par le juge administratif dans la plupart des recours contentieux. »

Ce paragraphe **entre en contradiction** avec le fonctionnement d'un processus d'autorisation environnementale, puisque les enjeux économiques et sociaux ne sont pas encadrés par le droit et ne peuvent constituer le fondement de la décision du préfet ni celle du juge administratif. **C'est là toute l'ambiguïté : les enjeux sociaux et économiques sont exclus de cette procédure de droit qu'est l'autorisation environnementale, alors même qu'ils concentrent une part non négligeable des critiques émises par le public.**

Or c'est sans doute pour sa capacité à saisir et restituer l'acceptation sociale d'un projet que l'enquête publique est appréciée des décideurs. La loi ESSOC²⁴ prévoyait en effet l'expérimentation des enquêtes en ligne, mais cette faculté semble n'avoir jamais été exploitée²⁵.

D'ailleurs, **la procédure d'autorisation environnementale, qui prévoit de solliciter les élus locaux pour donner leur avis, intègre cette dimension d'acceptation sociale.** Le poids de ces avis dans la prise de décision par le préfet a d'ailleurs été explicitement mentionné lors de nos entretiens, de même que celui de l'acceptation sociale par les citoyens. Il y a donc en somme **un décalage** entre les modalités prévues par la procédure d'autorisation environnementale, appuyées par la réalité des pratiques (qui intègre l'acceptation sociale), et le cadre de décision (qui s'en tient au respect du droit). Cela interpelle sur le sens de ce processus et sur la nature de l'appréciation qui est demandée au préfet dans ce type de décision. On peut dès lors comprendre qu'un préfet puisse être amené lui-même à composer avec cet écart en développant des stratégies argumentatives pour motiver sa décision.

4.2. Par les commissaires enquêteurs

Les différentes interviews menées auprès de commissaires enquêteurs dans le cadre de cette étude montrent combien les éléments socio-économiques sont perçus comme légitimes et suscitent parfois leur empathie. Certains commissaires enquêteurs voient en effet leur rôle comme celui **d'un médiateur entre le public et l'administration** : informer, expliquer, mais aussi prêter une écoute, certes neutre, aux préoccupations du public, quand bien même celles-ci ne relèvent pas toujours du domaine strictement environnemental.

Les témoignages font état de situation de conflits très durs au sein de familles ou de villages, dont la cohésion sociale a parfois pu être bouleversée par des projets éoliens.

Cette vision du rôle de médiateur du commissaire enquêteur est prégnante à deux niveaux.

- Dans les avis et conclusions des commissaires enquêteurs : qu'ils méconnaissent ou non le caractère irrecevable de cet argument par les autorités décisionnaires, certains commissaires enquêteurs invoquent le manque d'acceptation sociale pour justifier un avis défavorable. Cela traduit bien le fait qu'ils perçoivent cet enjeu comme suffisamment important pour être mis en avant, bien que l'acceptation sociale soit davantage une question de valeur qu'une question technique²⁶.

²³ Remarque formulée par l'un des avocats interviewés dans le cadre de cette étude.

²⁴ La loi ESSOC (Etat au Service d'une Société de Confiance) du 10/08/2018.

²⁵ A titre expérimental, en Bretagne et dans les Hauts-de-France, l'enquête publique est remplacée par une concertation aval et une procédure par voie électronique (PPVE) pour certains travaux et installations nécessaires aux travaux agricoles pour une durée de 3 ans. Le bilan prévu dans la loi n'a jamais été publié.

²⁶ Corinne Gendron, « Penser l'acceptabilité sociale : au-delà des intérêts, les valeurs », 1 janvier 2014.

- Ce rôle est explicitement valorisé pour justifier le maintien de procédures d'enquête publique en présentiel (un rôle « *d'intermédiaire* » voire de « *rempart* »²⁷) alors que les autorités essaient de leur substituer des modalités de participation exclusivement digitales et donc à distance. Pour certains, la médiation fait pleinement partie du rôle de commissaire enquêteur²⁸.

Dans la pratique, l'enquête publique permet donc une expression large du public, pour laquelle elle est appréciée des acteurs. La distorsion entre les modalités offertes par ce dispositif et le champ restreint de ce dont le préfet et le juge peuvent réellement tenir compte dans leurs décisions est pourtant de nature à encourager le désintérêt vis à vis de l'enquête publique.



Dans cette première partie, nous avons mis en évidence les particularités de l'enquête publique environnementale : elle s'inscrit dans une procédure légale d'autorisation par le préfet d'un projet soumis par un acteur privé. Un éventuel refus d'autorisation doit être justifié par des arguments juridiquement fondés. Cela a plusieurs implications, en particulier celle de limiter la portée directe de l'enquête publique aux enjeux strictement encadrés par le droit (de l'environnement, de l'urbanisme, de l'énergie...).

Si l'enquête publique présente l'intérêt de donner aux citoyens un droit de regard sur l'administration dans l'optique de s'assurer du respect du droit de l'environnement, un certain nombre de préoccupations du public ne peuvent – par construction – être prises en compte dans le cadre de cette enquête publique, ce qui peut expliquer le sentiment d'inutilité d'une partie des citoyens à son endroit.

Au regard de ces enseignements, il peut être intéressant désormais d'analyser au niveau des dossiers projets, quelles ont été les thématiques des arguments réellement portés par les commissaires enquêteurs ainsi que par les préfets.

²⁷ « Argumentaire de la CNCE dans le cadre du projet de loi "ESSOC" », Bulletin L'enquête publique, no 90 (novembre 2018).

²⁸ Propos recueillis lors des entretiens avec des commissaires enquêteurs.

PARTIE 2

QU'EN EST-IL VRAIMENT ? ANALYSE DES DONNÉES

Nous allons ici analyser les données collectées pour un échantillon de projets (avis et conclusions du commissaire enquêteur, arrêté de décision préfectorale et le cas échéant décision de justice) dans le but de dégager des enseignements sur la participation du public ainsi que sur les décisions des acteurs et les arguments qui les fondent.

1. Présentation de l'échantillon analysé

1.1. Liste des projets

36 dossiers projets analysés²⁹, dont 11 ayant fait l'objet d'un recours en cour administrative d'appel.

Identification du parc				Dimensionnement du parc				Avis du commissaire enquêteur	Arrêté de décision préfectorale		Décision de justice (effet sur la demande d'autorisation)
Région	Département	Commune(s) d'implantation	Postes livraison	Mâts	Puissance installée min (MW)	Hauteur max (m)					
Bourgogne-Franche-Comté	89	Yonne	Poilly Sainte-Vertu	2	5	15	180	favorable avec réserves	refus	23/10/20	autorisation 20/10/22
Bourgogne-Franche-Comté	89	Yonne	Coulours	1	5	18	150	défavorable	autorisation partielle ³⁰	16/12/21	-
Bourgogne-Franche-Comté	89	Yonne	Béon	1	3	12,6	200	défavorable	refus	29/11/22	-
Bretagne	22	Côtes d'Armor	Plounérin Plounevez Moedec	1	4	12	150	favorable avec réserves	autorisation	02/03/22	-
Bretagne	22	Côtes d'Armor	Guerlédan	1	3	13,5	200	défavorable	autorisation	22/08/22	-
Bretagne	22	Côtes d'Armor	Le Méné Plémy	2	5	18	150	partiellement favorable	autorisation partielle ³¹	05/05/23	-
Bretagne	22	Côtes d'Armor	Canihuel	1	4	14,4	150	favorable	autorisation	10/03/23	-
Bretagne	22	Côtes d'Armor	Louargat	1	3	6,6	130	favorable	refus	05/01/23	-
Centre-Val de Loire	45	Loiret	Barville en Gâtinais Beaune-La-Rolande	1	5	15	162	favorable avec réserves	autorisation partielle	25/11/22	-
Centre-Val de Loire	45	Loiret	Beaune-La-Rolande	2	5	18	150	partiellement favorable	refus	07/12/22	-
Grand Est	57	Moselle	Craincourt	2	5	22,5	180	favorable avec réserves	autorisation	06/07/23	-
Grand Est	57	Moselle	Denting	1	3	10,8	149,5	favorable avec réserves	autorisation	13/11/23	-
Grand Est	57	Moselle	Ajoncourt	2	4	22,8	180	favorable avec réserves	autorisation	13/11/23	-
Hauts-de-France	62	Pas-de-Calais	Pihem	1	5	15,25	200	défavorable	refus	22/11/17	autorisation partielle 27/10/20
Hauts-de-France	62	Pas-de-Calais	Caumont-Chériennes	2	5	17,25	150	favorable	refus	04/03/19	autorisation 26/01/21
Hauts-de-France	62	Pas-de-Calais	Febvin-Palfart Fléchin Laires	2	5	18	125	favorable	refus	17/12/19	autorisation 25/01/22
Hauts-de-France	62	Pas-de-Calais	Helfaut	2	5	62,5	150	favorable	refus	07/01/20	autorisation 25/01/22
Hauts-de-France	62	Pas-de-Calais	Blessy	1	5	11,75	190	favorable	refus	09/03/20	autorisation 26/10/21

²⁹ Voir la méthode d'échantillonnage en introduction de ce rapport.

³⁰ Deux éoliennes concernées par une zone de protection du captage d'eau ont été abandonnées par le porteur de projet entre la fin de l'enquête publique et la décision du Préfet, suite à la sollicitation par ce dernier d'un avis d'un tiers-expert transmise au porteur de projet.

³¹ Deux éoliennes retirées du projet pendant l'enquête publique

Identification du parc				Dimensionnement du parc				Avis du commissaire enquêteur	Arrêté de décision préfectorale		Décision de justice (effet sur la demande d'autorisation)
Région	Département	Commune(s) d'implantation		Postes livraison	Mâts	Puissance installée min (MW)	Hauteur max (m)				
Hauts-de-France	62	Pas-de-Calais	Febvin-Palfart	1	5	2,5	115	défavorable	refus	13/01/21	autorisation 18/07/22
Hauts-de-France	62	Pas-de-Calais	Fontaine-Les-Boulans	2	6	21,6	128,5	défavorable	refus	13/01/21	autorisation 04/05/23
Hauts-de-France	62	Pas-de-Calais	Coupelle neuve		2	7,2	150	favorable	refus	09/06/21	-
Hauts-de-France	62	Pas-de-Calais	Ligny-Thilloy	1	4	14,4	150	favorable	autorisation partielle	28/04/22	refus 08/12/22
Hauts-de-France	62	Pas-de-Calais	Linghem	1	4	12,2	150	favorable	autorisation	18/08/23	-
Nouvelle-Aquitaine	16	Charente	Lupsault	1	3	11,7	200	défavorable	refus	23/05/22	-
Nouvelle-Aquitaine	86	Vienne	Brion St-Secondin	2	4	22	220	favorable	autorisation	09/10/23	-
Nouvelle-Aquitaine	86	Vienne	Champigny-en-Rochereau	1	4	16,8	230	favorable	autorisation	06/06/23	-
Nouvelle-Aquitaine	86	Vienne	Blanzay Champniers Savigné	2	9	37,8	180	partiellement favorable	autorisation	16/10/19	refus 30/01/2023
Nouvelle-Aquitaine	86	Vienne	Avallé Limouzine	1	4	14,4	180	défavorable	refus	04/11/20	autorisation 30/11/22
Nouvelle-Aquitaine	86	Vienne	Lathus St-Rémy Plaisance	2	4	15,6	200	défavorable	autorisation	21/10/22	-
Nouvelle-Aquitaine	86	Vienne	Les Trois Moutiers Mouterre-Silly	1	6	20	200	défavorable	refus	19/10/23	-
Nouvelle-Aquitaine	16	Charente	Saint-Maurice-des-Lions	1	3	9	180	défavorable	refus	24/04/21	refus 19/12/23
Occitanie	11	Aude	Roquetaillade-et-Conilhac	RPW	11	33	110	favorable	autorisation	13/01/23	-
Occitanie	11	Aude	Les Martys	1	4	12	125	défavorable	refus	15/09/21	-
Occitanie	12	Aveyron	Lestrade-et-Thouels	1	3	9	126	favorable	autorisation	26/10/23	-
Pays de Loire	44	Loire-Atlantique	Bouvron Blain	0	4	19,2	180	défavorable	autorisation	23/05/22	-
Pays de Loire	85	Vendée	Saint-Maurice-des-Noues	1	2	6	165	défavorable	autorisation	23/06/23	-

Tableau 2 : Liste des projets d'éolien terrestre de l'échantillon

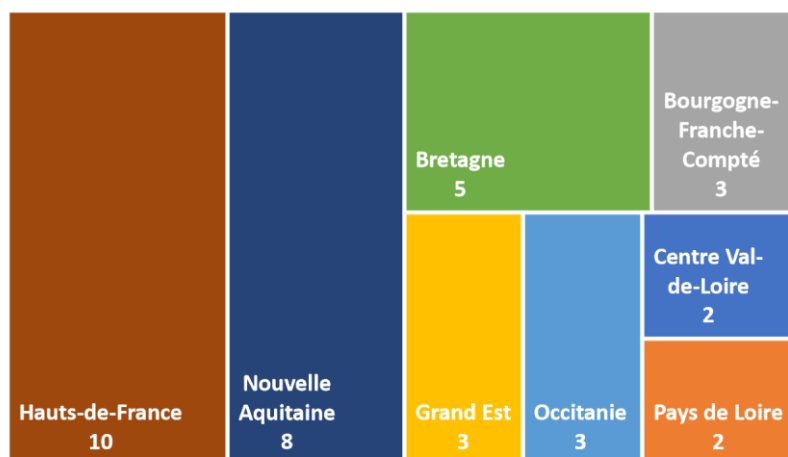


Figure 10 : Répartition géographique des projets de l'échantillon

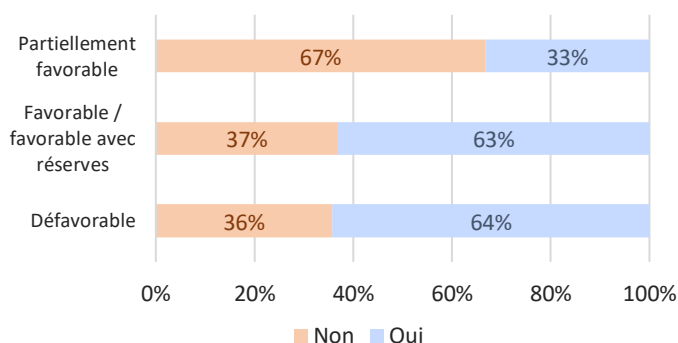
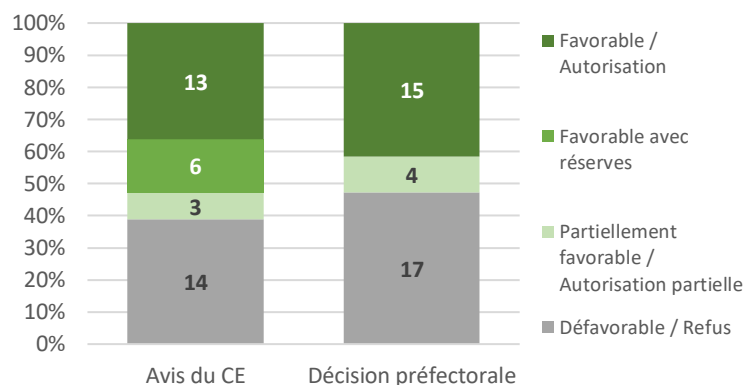
1.2. Caractérisation de l'échantillon

1.2.1. Avis des commissaires enquêteurs et décisions préfectorales

Voici quelques éléments chiffrés destinés - non pas à produire des statistiques extrapolables - mais bien à mettre en évidence les caractéristiques de l'échantillon analysé. La décision du préfet reposant sur des fondements différents de ceux du commissaire enquêteur (voir 1^{ère} partie), il ne convient toutefois pas de chercher une corrélation entre les deux.

L'échantillon est assez équilibré en termes d'avis favorables avec ou sans réserves, et d'avis défavorables. Les arrêtés préfectoraux suivent une répartition comparable.

Figure 11 : Répartition des avis des commissaires-enquêteurs et arrêtés de décision sur l'échantillon analysé



En analysant le détail de chaque dossier, on relève que pour 22 d'entre eux (61%), la décision du préfet est allée dans le même sens que l'avis du commissaire enquêteur, de manière très équilibrée entre les arrêtés de refus et d'autorisation.

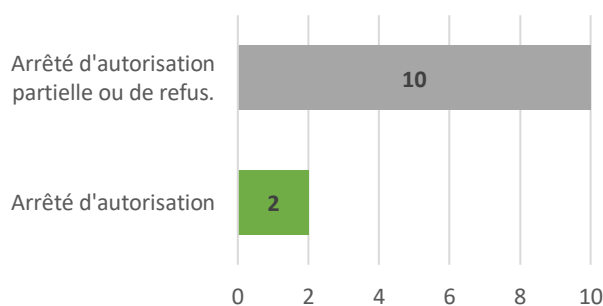
Figure 12 : Concordance entre le sens de l'arrêté préfectoral et l'avis du commissaire enquêteur

1.2.2. Processus de validation

1.2.2.1. Délai de décision

Le processus de validation des projets prévoit un délai de 3 mois pour que le préfet rende sa décision après la remise des conclusions et avis du commissaire enquêteur. Dans les faits, ce délai peut être plus long, et peut refléter une difficulté à décider dans un contexte de polarisation des opinions. Ainsi, sur l'échantillon analysé, **le délai est extrêmement variable, s'échelonnant entre 2 et 17 mois, pour une moyenne de 6,5 mois.**

1.2.2.2. Recours devant le juge administratif



Parmi les 36 dossiers étudiés, nous avons trouvé 12 décisions de la cour administrative d'appel, essentiellement pour des **recours suite à arrêtés de refus d'autorisation environnementale** (qui représentent 10 dossiers sur 12).

Figure 13 : Nombre de recours administratifs identifiés selon la décision préfectorale

La totalité des recours ont été pleinement satisfaits, autrement dit **les arrêtés de refus ont été annulés par le juge.**

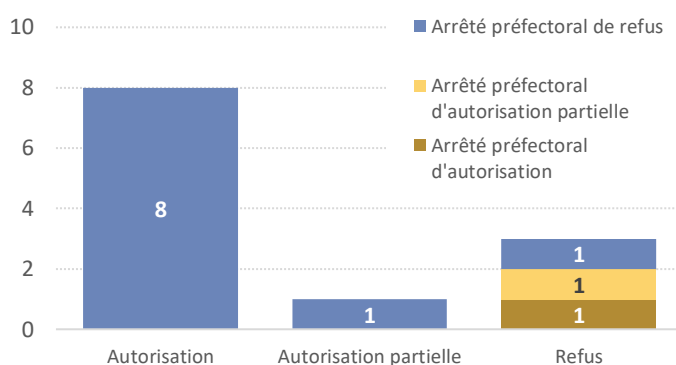


Figure 14 : Décision de la Cour administrative d'appel selon la décision préfectorale contestée

2. Eclairages sur la participation du public

2.1. Un nombre très variable de contributeurs

Le nombre de contributeurs – tous canaux confondus (en présentiel lors des permanences ou via le registre en ligne) – est très variable d'une enquête à l'autre, allant pour cet échantillon de 5 à 926 personnes, pour une moyenne de 155 personnes. La participation du public peut être interprétée par des raisons totalement opposées. Par exemple, une faible participation peut être liée à bonne acceptation du projet ou au contraire au rejet d'une modalité considérée comme inopérante par le public car arrivant trop tard dans le processus. Il n'est donc pas possible à partir de cette seule donnée de définir pourquoi une enquête a suscité beaucoup ou peu de contributions.

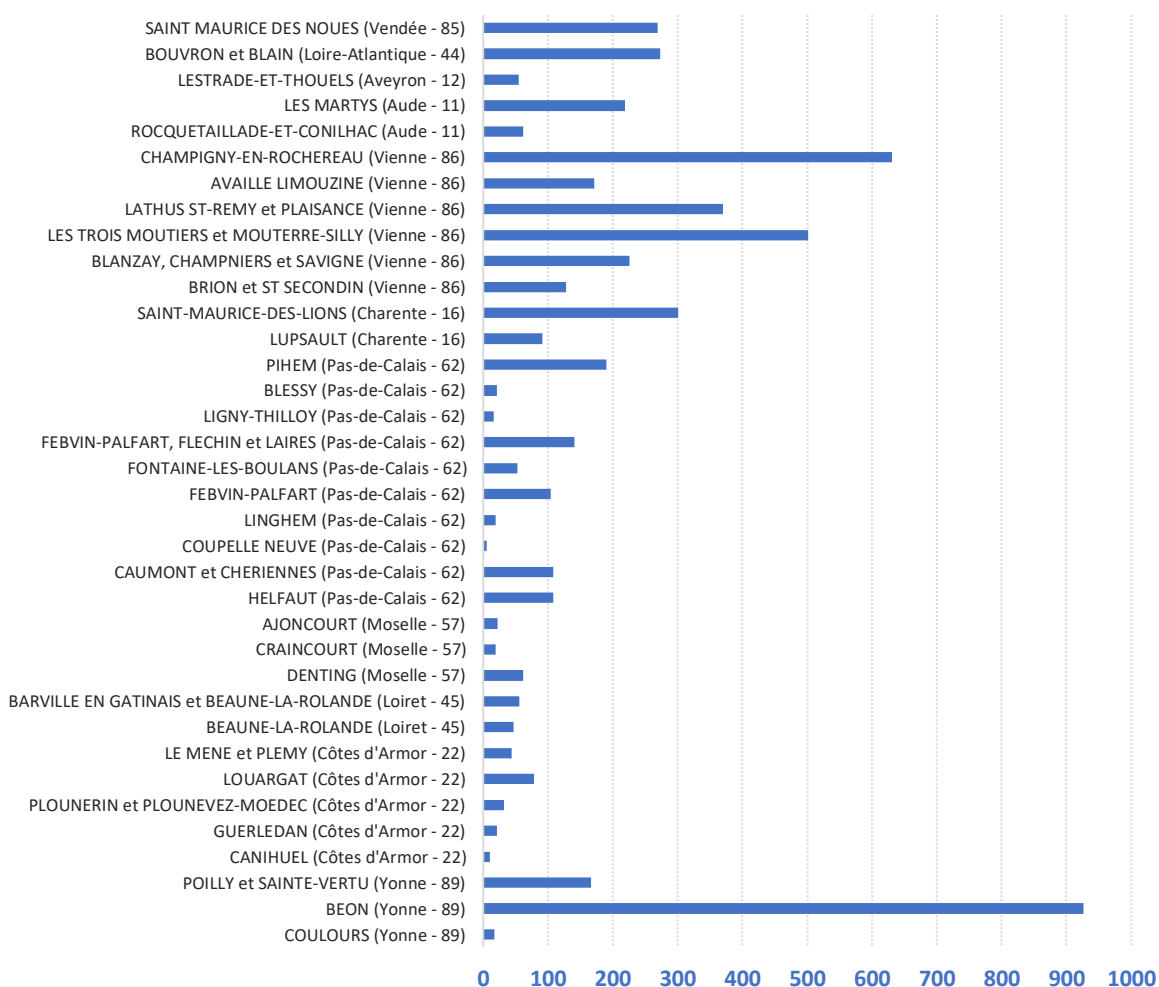


Figure 15 : Nombre de contributeurs selon les enquêtes

2.2. Un public majoritairement défavorable aux projets éoliens

2.2.1. Corrélation entre l'avis du public et celui du commissaire enquêteur

Les commissaires enquêteurs ayant pour habitude de dénombrer les avis favorables et défavorables parmi les contributeurs, nous avons relevé cette information et établi que **70% des contributions** sont en défaveur des projets. 5 projets ont incité des citoyens à se constituer en **collectif d'opposition**, et 10 ont fait l'objet d'une **pétition**.

2.2.2. Corrélation entre l'avis du public et celui du commissaire enquêteur

Sur 36 projets :

- 5 ont suscité une majorité de contributions favorables du public et ont également emporté l'avis favorable du commissaire enquêteur ;
- 31 ont eu une majorité d'opinions défavorables. L'avis du commissaire enquêteur est allé dans le sens de celui du public dans 14 projets (45%), les 17 autres ayant fait l'objet d'un avis favorable ou partiellement favorable.

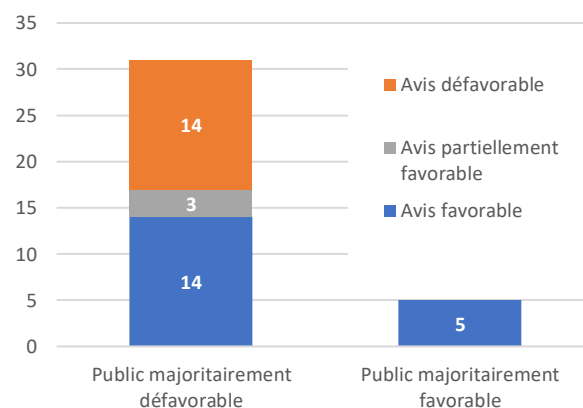


Figure 16 : Répartition des avis du commissaire enquêteur en fonction de l'opinion majoritaire du public sur le projet

2.2.3. Corrélation entre opinion du public et hauteur des mâts

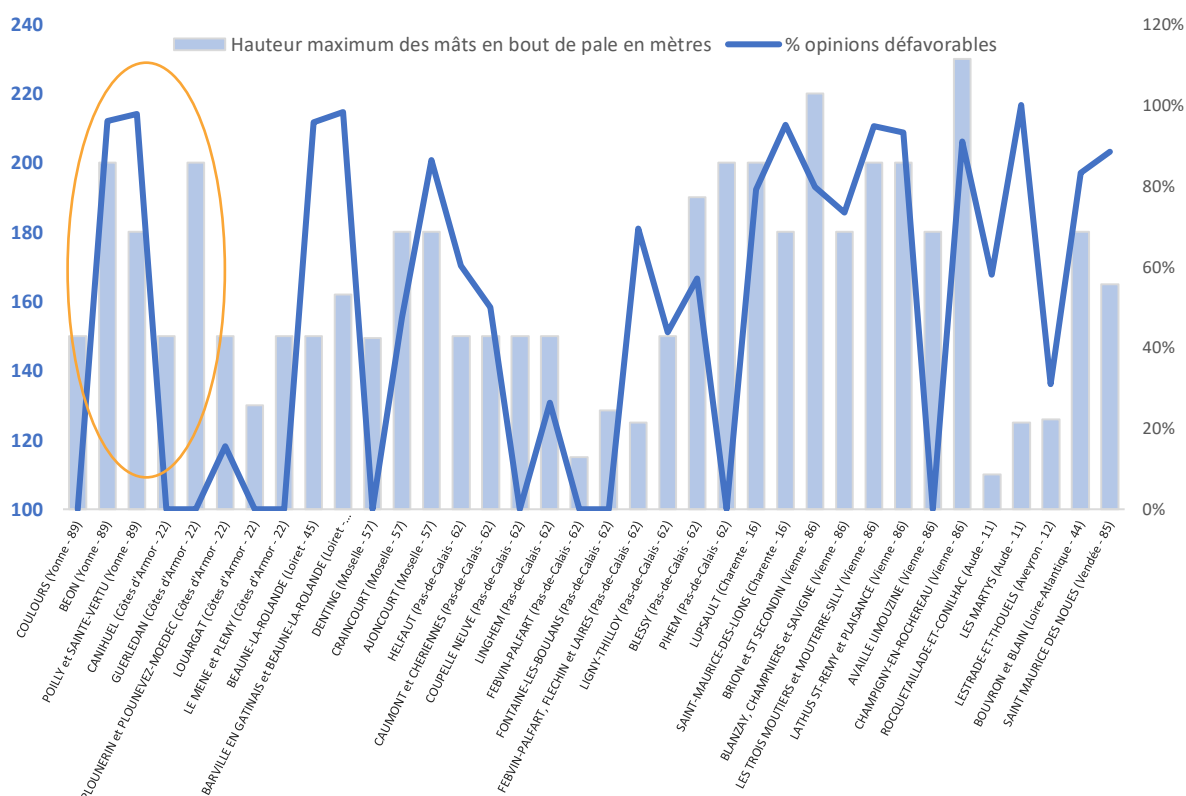


Figure 17 : Répartition des avis du public en fonction de la hauteur des mâts

La visibilité des éoliennes est directement liée à leur hauteur. Or, les progrès techniques et la recherche d'efficacité dans la production d'électricité ont conduit à une augmentation de la taille des éoliennes ces dernières années. Les plus récentes atteignent désormais 230m en bout de pales, environ le double de celles installées il y a 2 décennies. Il nous a paru intéressant de relever ce paramètre afin de voir une éventuelle corrélation avec les avis émis, voire avec les arguments invoqués. Dans cet échantillon, la hauteur des mâts éoliens s'échelonne selon les projets de 110 à 230 mètres en bout de pale.

A la lecture du graphique ci-dessus, et compte tenu de la taille de l'échantillon observé, il n'est pas possible d'établir un lien entre la hauteur des mâts et l'opposition du public, avec des exemples de parcs de hauteur comparable mais des taux d'opinions défavorables diamétralement opposés (et réciproquement, mais il peut y avoir bien d'autres motifs d'opposition que la hauteur des mâts).

Il reste vrai que concernant les projets de grande hauteur (> 200m), ce critère est mis en avant par leurs détracteurs qui établissent un lien direct entre la hauteur et les nuisances (visibilité, et sensation d'écrasement / surplomb notamment). Ce lien nécessiterait d'être observé sur un plus grand échantillon.

3. Motivations des avis et arrêts

Afin d'analyser les thématiques des arguments mobilisés contre les projets éoliens par les différents acteurs, nous avons identifié – à partir de la revue documentaire et des entretiens de contexte – une liste de 10 thèmes et 39 sous-thèmes.

Thème	Sous-thème
Acceptabilité sociale	Manque d'information-concertation
	Cohésion sociale menacée
	Manque d'acceptation par la population et/ou les élus locaux
	Manque de transparence / bonne volonté du pétitionnaire
Santé / commodité du voisinage	Ombre portée
	Pollution lumineuse
	Syndrome éolien
	Pollution sonore
	Effet stroboscopique
Production électrique	Rendement, quantité produite
	Fiabilité
	Taux de charge
	Raccordement
Economie	Souveraineté
	Partage équitable de la rente
	Dépréciation valeur immobilier
	Impact sur le tourisme / l'attractivité
	Peu d'emplois locaux
Environnement	Avifaune ou chiroptères
	Biodiversité
	Erosion
	Soutenabilité / Recyclage des matériaux
	Soutenabilité / bilan carbone
	Soutenabilité / artificialisation des sols
	Santé animale
	Démantèlement
	Pollution des sols / eaux souterraines
Paysage	Impact patrimonial
	Impact paysager
	Saturation visuelle / Sensation d'encerclement / Mitage / nombre excessif
	Surplomb / effet d'écrasement
Dangers	
Justice environnementale	Répartition sur les territoires
	Équité répartition des bénéfices / support des inconvénients
Commodités	Perturbation du service téléphonie / internet
Gouvernance locale	Non maîtrise du développement éolien
	Conflit d'intérêt
Administratif	Accès au foncier
	Compatibilité docs urbanisme

Tableau 3 : Nomenclature des thématiques des arguments contre les projets éoliens

3.1. Thématiques des remarques du public

Le nombre de contributions du public peut se compter par dizaines pour une enquête (chaque contributeur pouvant apporter plusieurs arguments). L'étude réalisée ici ne permet pas d'analyser les thématiques de tout l'échantillon.

En revanche, pour les besoins de l'enquête et lorsque les contributions sont nombreuses, le commissaire enquêteur procède lui-même à leur catégorisation. Cela lui permet de les soumettre au porteur de projet groupées par thème. Le commissaire enquêteur apportera ensuite son appréciation à l'ensemble (contribution et réponse du porteur de projet).

En annexe 1 figurent quatre exemples d'enquêtes publiques avec les thématiques abordées par le public. Cela permet d'illustrer la grande variété des arguments invoqués, à l'image de la catégorisation définie dans cette étude.

3.2. Thématiques des motivations des commissaires enquêteurs

Nous avons ensuite relevé, pour chacun des 36 projets étudiés, les arguments retenus par les commissaires enquêteurs dans leurs conclusions générales pour fonder leur avis lorsque celui-ci était défavorable ou partiellement favorable. Nous avons distingué ceux qui relèvent des intérêts protégés par le droit (en vert) de ceux qui ont davantage trait à l'opportunité du projet (en bleu).

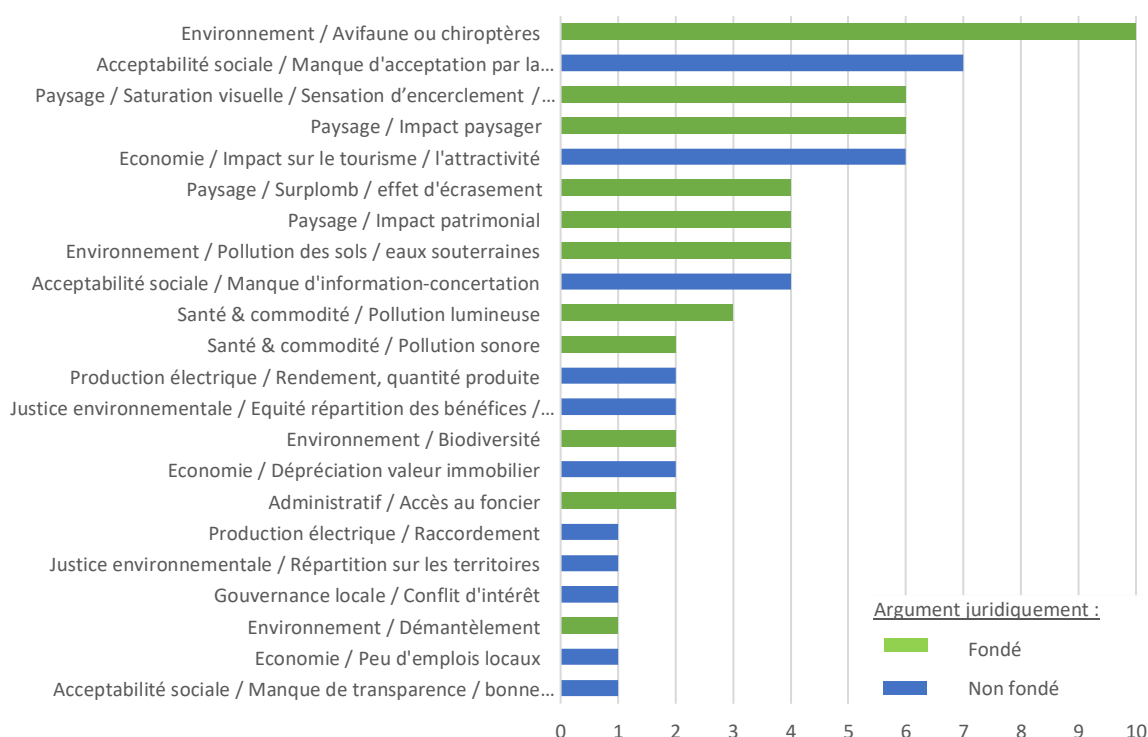


Figure 18 : Thématiques motivant un avis défavorable ou partiellement favorable des commissaires enquêteurs - par nombre d'occurrences

Sur les 14 projets avec avis défavorable et les 3 projets avec avis partiellement favorable, nous avons dénombré au total 72 arguments, répartis sur 9 thèmes et 26 sous-thèmes. **39% d'entre eux ne sont pas juridiquement fondés, donc non appropriables par un préfet.**

L'analyse par famille thématique permet de voir que **4 enjeux ressortent en particulier** : le paysage (28%) ; l'environnement (25%), l'acceptabilité sociale des projets (17%) et l'économie (13%), totalisant 81% des arguments.

Les **thématiques socio-économiques** (gouvernance locale, justice environnementale, production électrique, économie, acceptabilité sociale) **totalisent 38% des arguments**, contre 62% pour les intérêts protégés par le droit de l'environnement (plus « administratifs »).

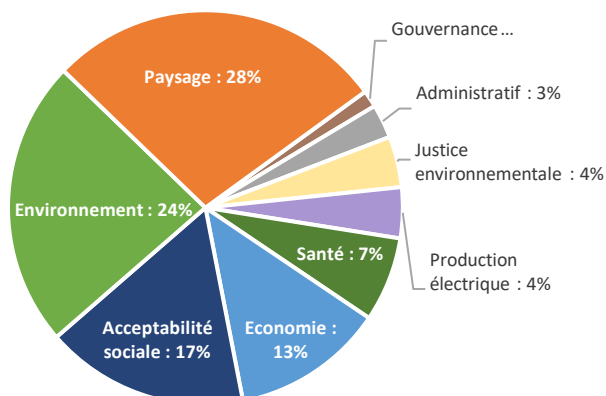


Figure 19 : Répartition des arguments des commissaires enquêteurs par famille thématique

3.3. Thématiques des motivations des préfets

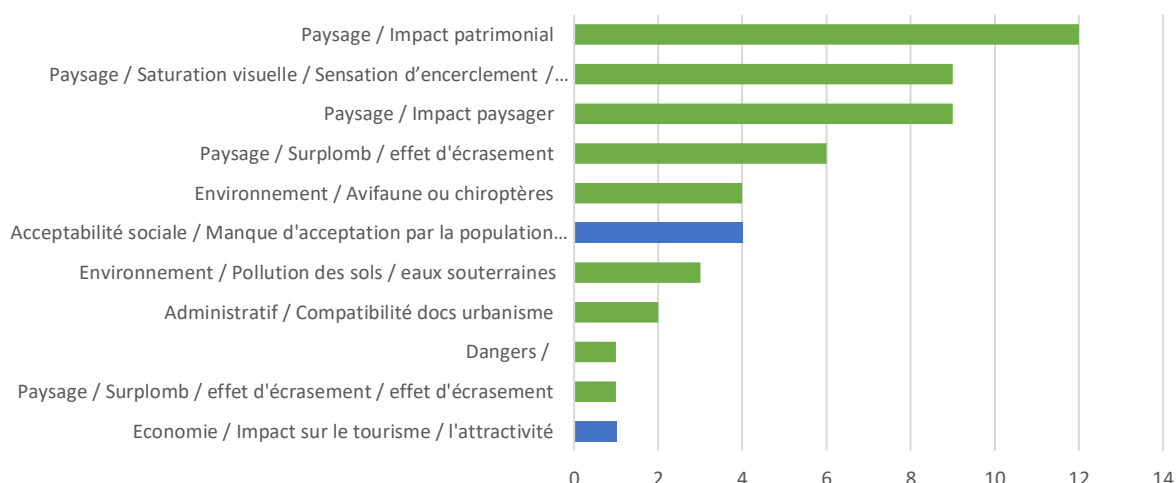


Figure 20 : Thématiques motivant un avis défavorable ou partiellement favorable des préfets - par nombre d'occurrences

Nous avons réalisé ensuite la même analyse pour les arrêtés de décision préfectoraux. Sur les 15 arrêtés de refus et les 4 arrêtés d'autorisation partielle, nous avons identifié 51 arguments répartis sur 11 sous-thèmes.

Les thématiques socio-économiques (économie et acceptabilité sociale) totalisent 5 arguments soit 10% d'entre eux, en dépit de l'absence de fondement juridique, un taux qui peut donc sembler relativement important.

Sur l'échantillon analysé, on constate que les arguments invoqués par les préfets sont **très polarisés sur les enjeux paysagers (71%)**.

L'enjeu « Paysage » est en effet **étroitement lié à son acceptation par le public** (voir la partie 3 de ce rapport sur l'analyse des arguments par le juge) : impact sur le cadre de vie, le patrimoine, etc.

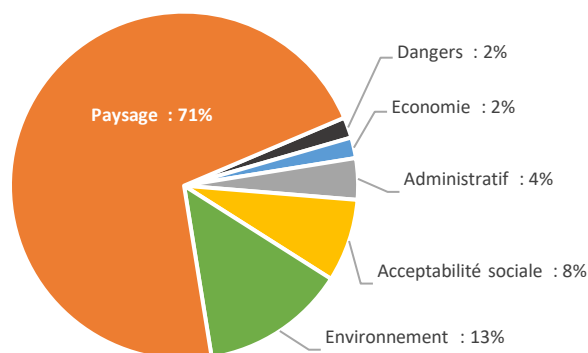


Figure 21 : Répartition des arguments des préfets par famille thématique

Toutefois, un cas particulier a retenu notre attention. Dans les Hauts-de France, région connue pour l'opposition de son Président à l'éolien, sur les 10 projets étudiés, 8 ont fait l'objet d'un refus préfectoral et 1 d'une autorisation partielle, systématiquement sur la base d'au moins un argument relatif au paysage. **Des recours ont été engagés par les porteurs de projets contre 7 des 8 arrêtés de refus d'autorisation. Tous ont tous obtenu satisfaction, totalement (6) ou partiellement (1).**

	Febvin-Palfart	Fontaine-lès-Boulans	Pihem	Helfaut (Boralex)	Pays à part	Blessy	Caumont Chériennes	Ferme du paradis	Les dix-huit	Linghem 2
Avis du commissaire enquêteur	Défavorable	Défavorable	Défavorable	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable	Favorable
Décision préfectorale	Refus	Refus	Refus	Refus	Refus	Refus	Refus	Autorisation partielle	Refus	Autorisation
Décision du juge (effet sur la demande d'autorisation)	Autorisation	Autorisation	Autorisation partielle	Autorisation	Autorisation	Autorisation	Autorisation	Refus	NA	NA

Tableau 4 : Décisions du préfet et du juge administratif relatives à des projets d'éolien terrestre dans la région des Hauts-de-France

Très souvent, l'arrêté a été annulé en raison d'un manque de caractérisation des atteintes aux intérêts protégés par le droit, laissant penser que les refus d'autorisation étaient peu étayés, et que les arguments invoqués ne constituaient sans doute pas le motif réel de refus.

Dans une telle hypothèse, l'analyse des thématiques de refus d'autorisation environnementale devient alors biaisée.

3.4. Prise en compte de l'avis du commissaire enquêteur par le préfet

3.4.1. Comparaison entre les thématiques mobilisées

Le graphique ci-dessous permet de visualiser la comparaison entre les tendances observées chez les commissaires-enquêteurs et chez les préfets. Si cette analyse ne saurait avoir de valeur statistique compte tenu de la taille réduite de l'échantillon, elle permet d'appréhender visuellement les thèmes qui se recoupent et ceux qui se distinguent.

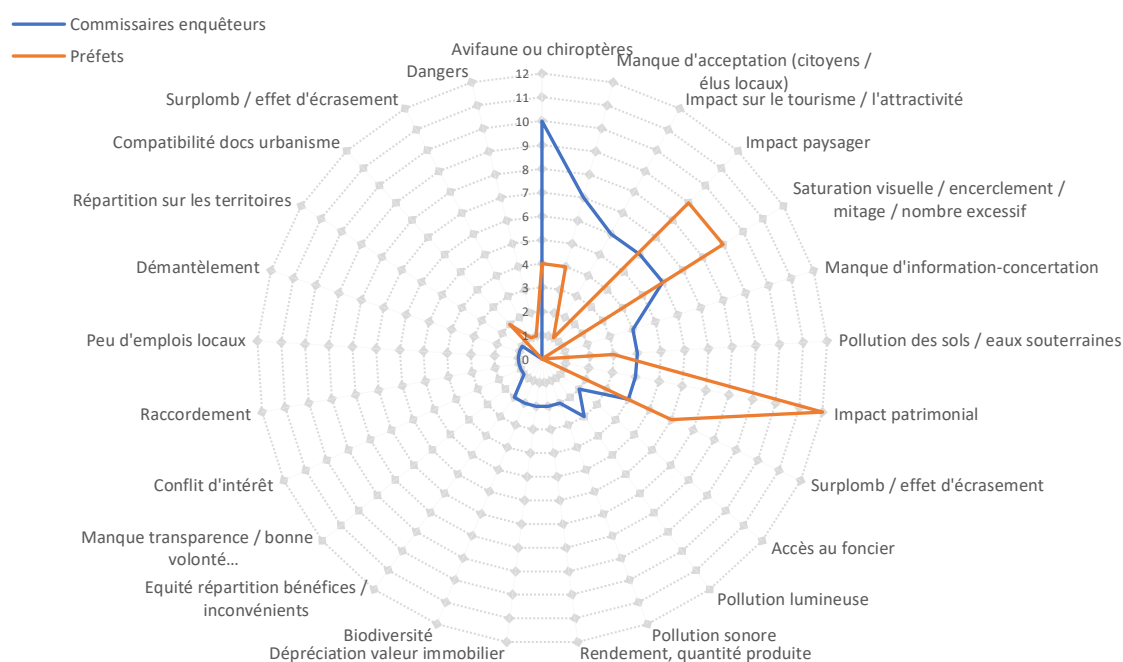


Figure 22 : Comparaison des arguments des commissaires enquêteurs et des préfets par sous-thème

Le graphique ci-contre illustre la forte polarisation de l'argumentation des préfets sur la dimension paysage, tandis que celle des commissaires enquêteurs est plus équilibrée entre différentes familles thématiques. Cela est cohérent avec le fait que le préfet est beaucoup plus contraint que le commissaire enquêteur quant aux arguments qu'il peut mobiliser (cf. la 1^{ère} partie de ce rapport), et se traduit par un spectre très étroit de thématiques. La prégnance du thème paysage en particulier peut soit révéler l'importance de cet enjeu pour les préfets (mais qui ne serait alors pas partagé par les commissaires enquêteurs), soit masquer une volonté de refuser un projet pour des motifs non juridiquement fondés : le paysage est alors le thème le plus facile à invoquer, en raison de la dimension subjective de son appréciation.

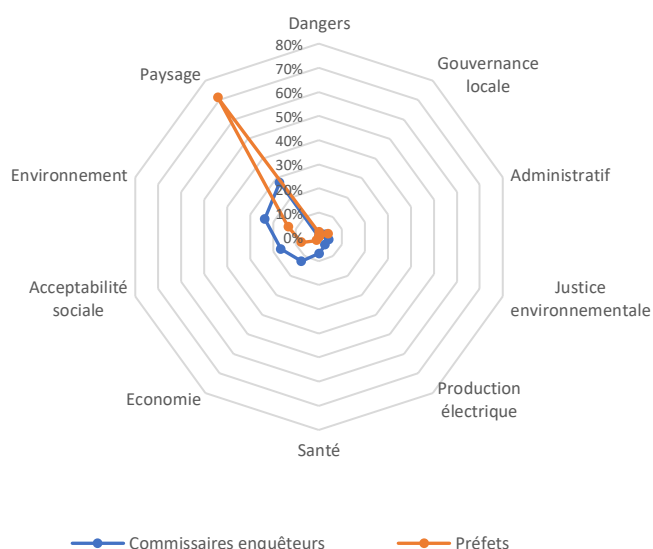
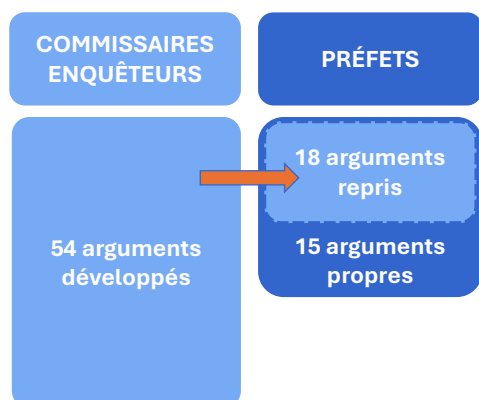


Figure 23 : Comparaison des arguments des commissaires enquêteurs et des préfets par famille thématique

3.4.2. Arguments repris par le préfet



Pour les 10 projets avec avis défavorable du commissaire enquêteur, et dont la demande d'autorisation environnementale a été refusée par le préfet, nous avons comparé les arguments fondant la décision de chacun.

Sur les 54 arguments développés par les commissaires enquêteurs, nous avons identifié que 18 ont été repris par les préfets (soit un tiers), qui ont par ailleurs invoqué 15 « nouveaux » arguments en complément.

Les préfets s'approprient en moyenne 1 argument sur 3. Un peu moins de 50% des arguments développés leur sont propres.

Figure 24 : Nombre d'arguments de l'enquête publique repris par le préfet

3.4.3. Prise en compte des réserves du commissaire enquêteur par le préfet

Sur les 6 projets avec avis **favorable avec réserves** du commissaire-enquêteur, 5 ont reçu ensuite une autorisation environnementale. Le tableau ci-dessous reprend les réserves énoncées et précise dans quelle mesure l'arrêté préfectoral en a tenu compte, soit dans ses « Considérants », soit dans les dispositions particulières qui assortissent l'autorisation.

Les réserves peuvent être réparties en trois catégories :

- Celles liées à des **obligations légales**, donc auxquelles doit se conformer le porteur de projet indépendamment de la réserve émise.
- Celles destinées à **sanctuariser les engagements pris par le pétitionnaire dans son mémoire en réponse**, autrement dit en plus de ce que prévoyait le dossier projet.
- Celles qui demandent **des modifications ou des ajouts par rapport au projet**, dont le commissaire enquêteur estime qu'ils constituent des prérequis indispensables pour que le projet puisse être autorisé.

Nom du parc éolien Commune(s) Département	Réserves	Prise en compte des réserves par le préfet
Parc de Beg Ar C'Hra SAS PLOUNERIN PLOUNEVEZ-MOEDEC (Côtes d'Amor - 22)	1. Retenir une autre variante du projet 2. N'araser les haies que si strictement nécessaire et d'un seul côté.	1. Non 2. Oui : « Mesures spécifiques liées à la phase de travaux / Habitats naturels et flore - évolution des engins : - Les zones d'évolution des engins seront physiquement matérialisées afin de limiter la dégradation des milieux naturels ; - Un plan de circulation devra être mis en place au début de la phase chantier avec la consultation d'un écologue" »

Nom du parc éolien Commune(s) Département	Réserves	Prise en compte des réserves par le préfet
Parc de Bois de Chaumont / Gâtine'Eole BARVILLE EN GATINAIS BEAUNE-LA-ROLANDE (Loiret - 45)	1. Que la compatibilité du projet avec un autre projet voisin et concomitant soit analysée par les 2 porteurs de projet, les services de l'Etat et les élus, afin de déterminer quelles modifications mineures ou majeurs doivent être apportées. 2. Que les accords d'accès au site des éoliennes soient obtenus 3. Concernant la maîtrise foncière : que le litige avec l'un des propriétaires-exploitants soit résolu.	1. Indirectement, avec un arrêté d'autorisation partielle mais qui ne précise pas si les 2 éoliennes refusées l'ont été en partie du fait d'une incompatibilité avec le projet voisin (c'est la covisibilité avec un élément de patrimoine qui a été invoquée pour justifier ce refus. 2 et 3 : Il s'agit de conditions légales pour que le projet puisse advenir, l'arrêté ne précise pas si elles étaient satisfaites à la date de l'arrêté paru 3 mois après la fin de l'enquête publique
Parc de Ban Saint Jean DENTING (Moselle - 57)	1. Mesures de sauvegarde, aménagement et restauration du site historique de Ban St Jean 2. Contribution financière du porteur pour mesures ERC ou alimentation du fond de dotation régional 3. Bridage de 3 jours après toute opérations de travaux du sol (fauche, moisson, labour)	1. Oui 2. Oui 3. Oui Les trois réserves sont prises en compte par l'arrêté, auxquelles le porteur de projet avait donné son accord préalablement à la décision préfectorale.
Parc des Rapailles CRAIN COURT (Moselle - 57)	Que le porteur de projet respecte les engagements divers pris : 1. Éloignement éoliennes E6 et E7 de la partie boisée ; 2. Suivi durant les 24 premiers mois de fonctionnement ; 3. Arrêt de l'éolienne en cas de panne du SDA ; 4. 30 000 euros de budget pour les mesures d'accompagnement sur le Château d'Aulnois et l'église de Fossieux ; 5. Ajout d'un critère de temps nécessaire aux pales pour passer d'un angle de prise au vent maximal à un angle de pales dites « en drapeau » dans l'appel d'offre prévu pour le choix des éoliennes ; 6. 40 000 euros de bourse aux arbres.	1. Non vérifiable (les coordonnées géographiques indiquées pour les 5 éoliennes diffèrent toutes de peu de celles figurant dans le dossier d'enquête publique). 2. Non vérifiable (réserve imprécise) 3. Partiellement : l'AE propose à la place des mesures de bridage statique. 4. Rappelée dans les "considérants" 5. Non 6. Le montant figurant dans l'AP ("Considérant...") est de 30.000 € et ne prend pas en compte l'augmentation à 40 000 € consentie par le porteur de projet dans son mémoire en réponse.
Parc de Pistole AJONCOURT (Moselle - 57)	1. Respecter les engagements pris dans le mémoire en réponse : 1.1 Eloignement éolienne E2 du réservoir de biodiversité de la Seille 1.2 suivi durant les 24 premiers mois 1.3 arrêt de l'éolienne en cas de panne du SDA, 1.4 30.000 € de budget pour la bourse aux arbres 2. L'aménagement des accès aux éoliennes doit préserver un noyer et un calvaire	1.1. Oui ("Considérant") 1.2. Oui ("Considérant") 1.3. Partiellement : l'AE propose à la place des mesures de bridage statique. 1.4. Oui (dispositions particulières) 2. Oui (dispositions particulières)

On observe que la reprise à son compte par le préfet des réserves émises par le commissaire enquêteur est très variable, même s'agissant des réserves reprenant des engagements pris par le pétitionnaire lui-même durant l'enquête. Néanmoins, **ces engagements figurent tout de même dans le mémoire en réponse du pétitionnaire**. Il est à souligner qu'ils résultent directement du processus d'enquête publique.

3.5. Analyse des arguments du juge

En cas de recours devant la cour administrative d'appel, le juge est amené à évaluer **la légalité des arguments invoqués par le préfet** dans son arrêté de décision. Il n'aborde donc que les thématiques retenues par le préfet. L'analyse de l'appréciation des arguments du préfet par le juge est détaillée dans la 3^{ème} partie de ce rapport.



L'analyse des données a permis de confirmer les enseignements dégagés de l'analyse de la procédure d'autorisation environnementale, selon lesquels le préfet est restreint, dans les motivations qu'il peut invoquer, à des arguments de droit, là où le public saisit dans l'enquête publique l'opportunité d'exprimer son désaccord par rapport au bien-fondé des projets.

Dans l'hypothèse où la décision préfectorale serait dans les faits davantage guidée par la volonté de prendre en compte le ressenti du territoire par rapport à l'opportunité d'un projet tel que proposé par un développeur éolien, l'analyse factuelle des arguments en devient dès lors biaisée. Faire la part entre les arguments légitimes – du point de vue du respect du droit – de ceux qui expriment un avis sur le bien-fondé des projets est tout l'enjeu du rôle de la justice administrative.

La 3^{ème} partie de ce rapport va donc s'attacher à analyser comment le juge apprécie ces arguments à l'aune du droit, et tente de décrypter les projets précis afin de déceler les atteintes manifestes aux intérêts protégés par l'article L 511-1 du code de l'environnement, dont le périmètre permet tout de même d'adresser un spectre assez large de nuisances, à savoir les « *inconvenients 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* » (art. L511-1 du code de l'environnement).

PARTIE 3

AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR : MOTIVER SES CONCLUSIONS

Comme mentionné précédemment (Partie 1, paragraphe 3.5. Une judiciarisation du processus d'autorisation), les principaux arguments invoqués lors de contentieux sont relatifs :

- Aux atteintes excessives à la biodiversité
- Aux impacts paysagers
- Aux atteintes à la commodité du voisinage (saturation, encerclement...).

Nous partagerons dans un premier temps quelques éléments généraux quant aux enjeux du contentieux administratif dans son rôle d'appréciation de point de vue divergents, avant d'illustrer la manière dont les arguments sont appréhendés par les autorités décisionnaires, afin d'en tirer des enseignements pour la rédaction des conclusions par les commissaires enquêteurs.

« Une conclusion se construit à partir de l'argumentation de son avis personnel. »³²

1. Remarques générales

1.1. Les enjeux du contentieux

1.1.1. Une confrontation d'expertises

Le contentieux consiste à confronter deux appréciations différentes d'un projet : celle du pétitionnaire et celle du requérant. En cas de recours judiciaire contre un arrêté d'autorisation, le juge sera attentif aux éléments visant à contester le dossier du porteur de projet sur le fond. A défaut, ce dossier sera considéré comme sincère et donc utilisé par le juge pour forger sa décision. Pour contester l'appréciation des enjeux ou risques environnementaux, il appartient donc au requérant de démontrer en quoi le dossier n'est pas sincère le cas échéant.

Parc éolien de Blanzay, Vienne (86)

« Les requérants n'apportent, de leur côté, aucun autre élément permettant d'estimer que l'analyse de l'état initial des chiroptères serait erronée ou insuffisante. »

« [...] les requérants ne produisent, pour leur part, aucun élément permettant de contester de manière probante les conclusions ainsi formulées. »

1.1.2. Dans le contexte d'un rapport institutionnel asymétrique

L'étude d'impact sur laquelle se fonde l'évaluation environnementale du projet est réalisée par un bureau d'études mandaté par le porteur de projet. Cette étude est contrôlée par les services instructeurs de l'Etat (qualité et exhaustivité, appréciation de l'évaluation des enjeux et des risques résiduels après application des éventuelles mesures ERC – Eviter, Réduire, Compenser), avant d'être soumise à la MRAe (Mission Régionale d'Autorité environnementale) pour avis.

Implicitement, le juge établit une hiérarchie entre l'avis de la MRAe dans ses recommandations et celui du public, sur la base de la différence de moyens dont dispose chaque partie pour apprécier les impacts environnementaux du projet. L'avis de la MRAe est réputé émis par des experts après évaluation d'une étude elle-même réalisée par un bureau spécialisé, vraisemblablement dans le respect du Guide émanant du Ministère de la Transition écologique³³. Le pétitionnaire part donc avec un avantage.

Toutefois, cette hiérarchisation a priori des avis n'est pas définitive : certaines enquêtes permettent de mettre en exergue des éléments issus d'une expertise citoyenne qui peuvent infléchir l'appréciation d'un projet. Néanmoins, elle implique pour le requérant de produire des éléments d'autant plus robustes pour justifier de reconsidérer l'évaluation environnementale.

1.2. Place et valeur des arguments dans cette confrontation

1.2.1. Enjeu d'étayer ses arguments

Le juge se montre attentif à la manière dont les arguments sont mobilisés, et s'attache notamment à vérifier certains points.

Tout d'abord, l'argument doit être **caractérisé**, c'est-à-dire qu'il ne peut être invoqué à lui-seul, sa mise en cause dans le cas d'espèce du projet étudié doit être avérée. Il convient donc d'apporter des éléments précis et situés pour en attester et

³² La rédaction des conclusions motivées, CNCE, Les Essentiels CNCE, 2023, <https://www.cnce.fr/consulter-document/8031>.

³³ « Guide_EIE_MAJ Paysage_20201029-2.pdf », consulté le 6 février 2024, https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Guide_EIE_MAJ%20Paysage_20201029-2.pdf.

démontrer qu'une atteinte est portée aux intérêts protégés par la loi.

L'argument doit aussi être **étayé** : selon la thématique concernée, le droit ne définit pas toujours d'élément objectif permettant de caractériser une atteinte excessive à l'environnement. Dans ce cas, il revient au juge administratif d'apprécier les arguments avancés en s'appuyant sur les éléments produits : études scientifiques, analyse cartographique, photomontages, relevés de terrain... sont des exemples d'éléments susceptibles d'appuyer les arguments invoqués. Le juge s'appuyant notamment sur l'enquête publique pour évaluer une situation, la production de ces éléments dès le stade de l'enquête publique lui permettra de les prendre en compte dès la prise de connaissance du dossier.

1.2.2. Des arguments appréhendés selon une certaine hiérarchie de valeur

Les éléments sont hiérarchisés en fonction de leur valeur juridique et/ou de leur valeur scientifique. Voici quelques exemples dans lesquels le juge a porté une appréciation sur la valeur réglementaire des études ou références produites.

Exemple 1 :

Parc éolien du chemin vert, Yonne (89) - Décision de la CAA de Bordeaux du 14/10/10, n°10BX00024

Au sujet d'une recommandation de l'Académie de médecine de fixer une distance aux habitations minimale de 10 fois la hauteur des éoliennes :

*« L'ASSOCIATION VENT DUBOCAGE, qui ne peut utilement se prévaloir des préconisations du rapport de l'académie nationale de médecine du 14 mars 2006 **qui est dépourvu de valeur normative**, n'est pas fondée à soutenir que le préfet de la Vienne a commis une erreur manifeste d'appréciation [...] »*

Exemple 2 :

Parc éolien de Blanzay, Vienne (86)

distance est calculée en bout de pale. Néanmoins, **la recommandation Eurobats, selon laquelle un éloignement de 200 mètres devrait être respecté entre les aérogénérateurs et les boisements, est dépourvue de valeur réglementaire, et ne conditionne pas en elle-même la légalité de l'autorisation en litige. A cet égard, l'étude écologique se réfère à d'autres études** qui ont observé que le minimum statistique de l'activité des chiroptères est atteint à 50 mètres des lisières mais qu'au-delà, le nombre de contacts diminue jusqu'à devenir faible à plus de 100 mètres. Il résulte de l'instruction, et notamment de l'étude écologique, que l'activité des chiroptères est davantage conditionnée par d'autres facteurs tels que la vitesse du vent ou la température.

1.2.3. Place et rôle de l'expertise citoyenne

La démocratie environnementale tire sa légitimité de la reconnaissance des savoirs profanes mais aussi de l'expertise de la société civile, souvent reliés à la connaissance du territoire mais pas uniquement. L'un des rôles de l'enquête publique est de donner de la visibilité à ces savoirs auprès des décideurs.

Aussi l'enquête publique doit-elle permettre de rendre compte d'arguments quand bien même leur valeur scientifique, et a fortiori juridique, est sujette à caution. A défaut de vouloir motiver son avis à partir d'arguments qui pourraient être jugés litigieux, le commissaire enquêteur dispose de beaucoup de latitude pour en faire état dans ses appréciations. En effet, ces arguments pourront le cas échéant :

- A court terme, être pris en compte par le porteur de projet qui pourra procéder à des ajustements ou proposer des mesures ERC complémentaires ;
- A moyen terme, contribuer à rendre compte des controverses à l'œuvre autour de l'éolien ;
- A plus long terme, et sous l'effet du cheminement de ces controverses dans la société, ils pourront potentiellement contribuer à faire évoluer l'appréciation du juge, voire le droit.

Voici trois exemples à l'œuvre dans le domaine éolien :

- Le public remet régulièrement en cause la réglementation en se fondant sur l'évolution de l'objet technique en question : alors que la hauteur des éoliennes a doublé en 2 décennies et atteint aujourd'hui les 230m, la distance minimale aux habitations réglementaire pour ces installations (500m) ainsi que le périmètre géographique du territoire concerné par l'enquête publique (6 km) n'ont pas été modifiés.
- La méthodologie de mesure de la mortalité avifaune dans le cadre des études d'impact est encadrée par un protocole reconnu par la décision du 5 avril 2018 et élaboré sous l'égide du ministère de la transition écologique. Certains critiquent

la méthodologie proposée par ce protocole pour parvenir à dénombrer correctement les oiseaux morts sur un périmètre donné (nombre de pas entre deux relevés trop importants en fonction du type de végétation).

- Ci-dessous enfin, un exemple d'argument sur lequel les autorités scientifiques reconnues n'ont pas pu apporter à ce jour d'éléments pour l'étayer. Pour autant, le porteur de projet a proposé une mesure de précaution (non pas pour prévenir la survenue d'un dommage potentiel mais du moins pour permettre la transparence sur la responsabilité du parc éolien le cas échéant) destinée à prendre en compte la persistance du doute, dans l'attente, peut-être, que progressent la connaissance et la compréhension d'un phénomène aujourd'hui non expliqué.

Bouvron-Blain, Loire-Atlantique (44)

L'impact sur les animaux d'élevage n'est pas clairement démontré. Le rapport de l'ANSES de décembre 2021 concernant les troubles chez les animaux de deux élevages situés à proximité du parc éolien des Quatre Seigneurs à Nozay conclue qu'un lien entre les éoliennes et les troubles sur les bovins est hautement improbable.

Je précise qu'aucune disposition réglementaire ne justifie l'abandon de ce projet en raison de la présence d'animaux. Cependant il convient d'y être attentif.

La proposition du maître d'ouvrage d'établir un état sanitaire des élevages me semble tout à fait justifiée soit pour démontrer qu'en cas de contestation future que les éoliennes n'ont pas d'incidences sur la santé des animaux ou qu'au contraire elles en ont.

2. Analyse des arguments

2.1. La biodiversité, 1er enjeu environnemental pour l'éolien terrestre

La biodiversité en matière d'avifaune et de chiroptères est le 1er enjeu pour l'éolien terrestre, en raison de la perte d'habitat qu'il engendre, et surtout du dérangement avec mortalité et blessures sur des espèces déjà fragilisées par d'autres activités humaines.

Or la loi interdit strictement de porter atteinte à des espèces protégées (art. L. 411-1 c. env.), c'est-à-dire les espèces mentionnées par l'arrêté du 23 avril 2007³⁴ fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection et du 29 octobre 2009³⁵ fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection.

Ainsi, dans une décision du 22 décembre 2023³⁶, la Cour administrative d'appel de Versailles a annulé un arrêté d'autorisation d'un parc éolien en raison de la présence à proximité d'un nid de cigognes noires, une espèce présentant « un risque majeur d'extinction en France » et « qu'aucune mesure « éviter-réduire-compenser (ERC) ne sera de nature à réduire à un niveau acceptable ».

2.2. Les arguments relatifs au paysage

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."*

Dans notre étude, nous avons subdivisé la thématique « paysage » en 4 sous-thématiques, qui renvoient en réalité à différents éléments de l'article L.511-1 du Code de l'environnement ci-dessus. Voici la logique poursuivie et l'atteinte invoquée pour chacune :

³⁴ « Arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection » (s. d.), consulté le 6 février 2024.

³⁵ « Après son avis du 9 décembre 2022, le Conseil d'Etat confirme et précise les contours de la dérogation « espèce protégées » », Adden le blog, 17 mars 2023, <https://www.adden-leblog.com/apres-son-avis-du-9-decembre-2022-le-conseil-detat-confirme-et-precise-les-contours-de-la-derogation-espece-protgees/>.

³⁶ Décision n°21VE00597

- L'effet d'écrasement ou de surplomb : il est lié à la position des mâts éoliens par rapport à des lieux d'intérêt, souvent des lieux d'habitation. Cet argument renvoie à la commodité du voisinage.
- La saturation du paysage, le mitage, l'effet d'encerclement : la première désigne l'accumulation de mâts dans le paysage tandis que le second renvoie à l'éparpillement géographique des parcs éoliens. Les deux phénomènes contribuent à générer des situations dans lesquelles depuis un certain point de vue, l'éolien est présent dans le paysage sur un large panorama. Dans les cas extrêmes, cela peut produire un effet d'encerclement. Ces notions renvoient également à la commodité du voisinage.
- L'impact patrimonial : on désigne par là le fait de voir un parc éolien depuis un site patrimonial ou la co-visibilité d'un parc éolien avec un site d'intérêt depuis certains points de vue. Ces arguments ont trait à la conservation des sites et des monuments.
- Impact paysager : sont classés ici les arguments relatifs à la dégradation du paysage, soit du fait d'une mauvaise intégration paysagère des mâts (cohérence du paysage), soit en raison de la dénaturation perçue d'un paysage jugé remarquable et dont le charme doit être préservé.

L'étude des dossiers éoliens permet de rendre compte de la manière dont les juges apprécient ces différents enjeux au regard des intérêts protégés par la loi, c'est-à-dire ce qu'ils prennent en compte, comment ils apprécient les éléments, etc.

2.2.1. La distance aux habitations : une application stricte de la loi

Selon la loi, un mât éolien ne peut être implanté à moins de 500 m de toute habitation. Cette distance a été définie alors que les premières éoliennes au tournant des années 2000 n'excédaient pas 120 à 130m de hauteur en bout de pale. Aujourd'hui, elles peuvent atteindre 220 à 230m. Des voix plaident donc pour que cette distance réglementaire minimale soit proportionnée à la hauteur des mâts, comme c'est le cas par exemple en Allemagne.

Dans l'échantillon de dossiers étudiés, chaque fois que la distance aux habitations les plus proches - quoique conforme à la réglementation - a été jugée insuffisante par les commissaires enquêteurs, le préfet ou le juge se sont contentés d'un rappel à la loi pour rejeter cet argument.

Fontaine-Les-Boulans (62)

« [...] si l'avis défavorable du commissaire-enquêteur a notamment été motivé par la trop forte proximité des habitations de ces mêmes éoliennes, il est constant que celles-ci se situent, conformément à la loi, à plus de 500 mètres du corps de ferme le plus proche. »

Febvin-Palfart (62)

« 16. En quatrième lieu, si l'autorité environnementale a recommandé de retirer ou d'éloigner les machines FP1, FP2 et FP4, qui sont les plus proches des habitations de Palfart, et si l'avis défavorable du commissaire-enquêteur a notamment été motivé par la trop grande proximité des habitations des éoliennes FP4 et FP5 qui créent un effet de surplomb, il est constant que les éoliennes se situent, conformément à la loi, à plus de 500 mètres des habitations. »

2.2.2. Le nombre de mâts ne fait pas la saturation ou l'encerclement

2.2.1.1. La saturation ou l'encerclement doivent être caractérisés

Fontaine-Les-Boulans (62)

« L'effet de saturation visuelle ne saurait résulter de la seule circonstance qu'on dénombre, dans un rayon de 10 kilomètres autour du site d'implantation, 72 aérogénérateurs construits, 23 autorisés et 30 en cours d'instruction. »

*« [...] En quatrième lieu, s'il résulte des photomontages 1.1 et 1.2 de l'étude paysagère que le parc éolien litigieux, et en particulier les éoliennes FLB5 et FLB6, présentent **une certaine prégnance dans le paysage** qui se déploie au nord-ouest du hameau de Quévaussart, contrairement à ce qui est dit dans la décision attaquée, **il ne résulte pas de l'instruction, ni d'ailleurs des constats faits lors de la visite des lieux, l'existence d'un " effet de surplomb sur la silhouette du village et l'habitat "***

Les Moulins du Serein (89)

*« Si le projet est visible depuis le centre du village d'Annay-sur-Serein, qui ne bénéficie pas d'une protection particulière, **aucune saturation paysagère n'est spécialement caractérisée**. Sur ce dernier point, le projet contesté diminue les quelques espaces de respiration restants mais il ne participe que de manière très marginale à l'étalement de l'angle visuel d'occupation par l'éolien, le parc n'y apparaissant, en vision statique ou dynamique, que de manière peu prégnante, masquée au moins*

partiellement par le relief, la végétation et les bâtiments. Le phénomène de saturation renforcée, retenu par le préfet dans sa décision, n'apparaît donc pas suffisamment caractérisé. »

2.2.1.2. L'angle de respiration, un élément quantifiable souvent mobilisé

Le Ministère de la Transition écologique dans un guide méthodologique a fixé à 120° le seuil en-deçà duquel un espace de respiration devient « saturé ».

Les Moulins du Serein (89)

« Il ressort toutefois des documents relatifs à l'étude des effets de saturation, que l'implantation des éoliennes, regroupées en deux lignes laisse, dans les villages d'Annay-sur-Serein et Noyers-sur-Serein, des angles de vue comportant des espaces dits de " respiration " de 160°, **sans atteindre le seuil d'alerte de 120° mentionné dans les guides méthodologiques, purement indicatifs, mis en ligne par les services du ministère de la transition écologique. Il n'apparaît pas, contrairement à ce qu'a retenu le préfet, qu'une saturation du paysage serait perceptible depuis le centre du village de Noyers-sur-Serein.** »

Blanzay (86)

32. Enfin, le volet paysager de la demande comporte une étude de saturation visuelle réalisée depuis les communes de Blanzay, située dans l'aire immédiate du projet, la commune de Civray, la seule de plus de 2 000 habitants se trouvant à moins de 10 km du projet, et le hameau proche de la Tourenne, prenant en compte les parcs éoliens déjà en cours d'exploitation et deux parcs en cours d'instruction (dont la liste figure en p. 263 de l'étude d'impact). Il résulte des conclusions de cette étude, dont la réalisation a suivi une méthodologie standardisée tenant compte de la saturation de l'angle horizontal (somme des angles constitués par les parcs éoliens), de l'angle de respiration (mesure du plus grand angle sans éoliennes) et de la répartition des espaces de respiration (angles maximum de la vision humaine), **que les seuils d'alerte annonçant une saturation de l'espace par les éoliennes ne seront pas atteints.** Alors que cette analyse a été confirmée par l'inspecteur des installations classées, dans son rapport du 2 septembre 2019 favorable au projet, les requérants ne produisent, pour leur part, aucun élément permettant de contester de manière probante les conclusions ainsi formulées.

2.2.1.3. La distance, un facteur de pondération pris en compte

- Distance depuis le point de vue

Parc éolien de la Croix de Pauvet (86)

« Si la ligne d'éolienne sera clairement visible depuis le hameau Chez Mairat, les distances séparant les éoliennes entre elles permettent toutefois de donner un caractère aéré au parc et de limiter l'effet de barrière à l'horizon. Pour refuser l'autorisation sollicitée, la préfète de la Vienne a enfin estimé que " le projet contribue au mitage d'un territoire où les parcs éoliens installés ou ayant été approuvés sont déjà nombreux ". **Il ne résulte toutefois pas de l'instruction, en particulier des photomontages et des cartes de l'étude d'impact, qui ne sont pas contestés par le ministre, que l'implantation du projet éolien entraînerait un effet particulier de mitage du territoire compte tenu des distances qui séparent le projet des parcs éoliens les plus proches situés dans un rayon de 4 à 10 km.** »

- Espacement des parcs éoliens

Parc éolien de la Croix de Pauvet (86)

« Pour refuser l'autorisation sollicitée, la préfète de la Vienne a enfin estimé que " le projet contribue au mitage d'un territoire où les parcs éoliens installés ou ayant été approuvés sont déjà nombreux ". **Il ne résulte toutefois pas de l'instruction, en particulier des photomontages et des cartes de l'étude d'impact, qui ne sont pas contestés par le ministre, que l'implantation du projet éolien entraînerait un effet particulier de mitage du territoire compte tenu des distances qui séparent le projet des parcs éoliens les plus proches situés dans un rayon de 4 à 10 km.** »

2.2.1.4. Patrimoine : au-delà de la proximité géographique, qualifier l'impact

- Nécessité de caractériser la covisibilité ou la visibilité depuis un site
 - La covisibilité ou la visibilité depuis le site doit être avérée

Les Moulins du Serein (89)

« Par ailleurs, les éoliennes sont visibles depuis la place où se tient l'église de Sainte-Vertu, inscrite aux monuments historiques. Toutefois, l'impact reste limité, leur taille apparaissant cohérente avec les habitations aux premiers et seconds plans, **aucune covisibilité ne s'exerçant avec la façade de l'église** du fait de la configuration de la place. Depuis le sud du village de Sainte-Vertu, en provenance d'Annay et Noyers, **aucune covisibilité n'est possible avec l'église**, qui apparaît cachée dans une enveloppe urbaine. En ce qui concerne l'église de Poilly-sur-Serein, classée également aux monuments historiques, les éoliennes, dont la taille a été diminuée lors de l'étude de définition de l'implantation afin de respecter l'échelle de la vallée, **ne sont pas visibles depuis le pied de l'église et le relief comme la végétation contribue à masquer le projet depuis l'arrière de l'édifice.** »

Parc éolien de Fontaine-lès-Boulans (62) :

« D'une part, il résulte de l'instruction que la covisibilité du projet avec l'église Saint-Martin d'Heuchin, à partir de la route départementale n°71, à hauteur de sa descente dans le coteau, qui apparaît dans le photomontage n°9 mentionné par la décision attaquée, **n'est pas dénaturante dès lors que l'église et son bourg sont encaissés dans la vallée du Faux et que les six éoliennes litigieuses, dont la hauteur culmine à 128,5 mètres, sont en grande partie masquées par le relief.** En outre, si depuis le centre-bourg, le photomontage n°10.1 révèle une covisibilité entre l'église et les rotors des éoliennes FLB4, FLB5 et FLB6, elle ne porte **que sur une partie des rotors qui sont, au surplus, en partie masqués par le relief, la végétation et le tissu urbain.**

« D'autre part, compte tenu de ces mêmes masques visuels et de la distance qui sépare le village du projet, seule l'extrémité des pales d'un seul rotor est covisible depuis le parvis de l'église, l'église et le projet se situant sur deux plans visuels distincts et à bonne distance, comme en témoigne le photomontage n°10.2. »

« Toutefois, en premier lieu, par son implantation courbée orientée sud / nord, le projet litigieux participe de manière très marginale à l'étalement de l'angle visuel d'occupation par l'éolien, notamment à partir des hameaux de Livossart et de Palfart. La visite des lieux a permis de confirmer, d'ailleurs, que ce parc y apparaîtra en vision, statique ou dynamique, peu prégnante, la plupart du temps partiellement masquée par le relief, la végétation et les bâtiments. »

- Des critères d'appréciation qui restent complexes à monter en généralité

Parc éolien de Febvin-Palfart (62) :

« En deuxième lieu, il résulte de l'instruction, comme la visite des lieux a d'ailleurs permis de le confirmer, que compte tenu du relief et notamment des masques végétaux, **le projet litigieux sera visible de manière très marginale voire sera totalement masqué à partir des villages de Febvin-Palfart et de Fief.** »

« Par son implantation linéaire orientée nord-ouest / sud-est, le projet litigieux est de nature à participer à la réduction de cet « espace de respiration » et à l'étalement de l'angle visuel d'occupation par l'éolien, en particulier à partir du hameau de Palfart, les indicateurs théoriques de saturation figurant dans l'étude paysagère établissant qu'en conséquence de la seule implantation du projet litigieux, l'indice d'occupation des horizons à 5 km, passerait de 135° à 175° et l'espace de respiration le plus grand demeurerait de 60°. »

« Toutefois, en premier lieu, il résulte de l'instruction, comme les constats faits lors de la visite des lieux l'ont d'ailleurs confirmé, **que la continuité visuelle théorique constatée au point précédent est fortement atténuée par la configuration du hameau de Palfart** qui se déploie de manière linéaire autour de la route départementale n°92. Ainsi, **les masques bâtis constitués par le hameau voisin de Livossart occultent quasiment toute vue à partir du hameau de Palfart vers le parc de la Haute Lys.** En outre, ainsi que le confirment notamment les photomontages n°2.3 et 2.4 de l'étude paysagère, **le relief et les masques bâtis et arborés défavorisent une vision simultanée avec le parc litigieux des parcs de Sachin, de Fief, du futur parc du « pays à part » et du projet de parc de Fontaine-lès-Boulans, que ce soit en vision dynamique ou en vision statique, sauf à certains endroits en bordure de hameau, notamment au niveau de la dernière habitation située rue Bois Blancs. Et même à cet endroit, situé en frange de bourg, les parcs de Sachin et de Fief apparaissent en vision lointaine peu prégnante et sont partiellement masqués, tandis que le projet de parc de Fontaine-lès-Boulans sera visible en enfilade, les éoliennes de ce parc se masquant partiellement les unes les autres.** »

14. En deuxième lieu, l'effet de saturation visuelle ne saurait résulter de la seule circonstance qu'on dénombre, dans un rayon de 10 kilomètres autour du site d'implantation, 72 aérogénérateurs construits, 23 autorisés et 30 en cours d'instruction.

Parc éolien de la Croix de Pauvet (86)

Si la ligne d'éolienne sera clairement visible depuis le hameau Chez Mairat, les distances séparant les éoliennes entre elles permettent toutefois de donner un caractère aéré au parc et de limiter l'effet de barrière à l'horizon.

- La distance aux éoliennes : un facteur qui peut pondérer la covisibilité ou la visibilité depuis un site patrimonial.

Le fait qu'un parc éolien entre dans le champ de vision depuis un point de vue qu'il soit depuis ou vers un site protégé, ne suffit pas systématiquement à caractériser une atteinte à la conservation du patrimoine. Il y a lieu de tenir compte également de la distance aux éoliennes, qui impacte le rapport d'échelle entre les éoliennes et le site protégé.

Parc éolien de la Croix de Pauvet (86)

« Il résulte de l'instruction qu'un faible nombre de monuments historiques seront susceptibles d'être en situation de covisibilité avec le parc éolien. A cet égard, seuls trois monuments historiques se situent dans l'aire d'étude immédiate du projet. S'il existe des vues directes sur le parc éolien depuis le château de Saint-Germain-de-Confolens et le château de Serre, situés respectivement à 5,8 et à 5,1 km de la zone d'implantation du projet, **il n'apparaît pas, compte tenu du caractère limité de ces vues en raison des distances existantes, que le projet porterait une atteinte particulière à ces édifices, une telle atteinte ne pouvant se déduire de la seule circonstance que les éoliennes seront visibles depuis leurs abords ou en situation de covisibilité vis-à-vis de ces monuments.** Il résulte de l'instruction, et en particulier des photomontages, **que les éoliennes ne seront pas sensiblement visibles au-dessus de l'horizon depuis le château de Saint-Germain-de-Confolens, lequel est situé à plus de 5 kilomètres du parc, et que l'impact du projet sur ce château, compte tenu du relief et de la végétation, restera modéré.** L'étude paysagère conclut d'ailleurs à l'absence de covisibilité en dehors de celle constatée depuis les abords directs du château. Il résulte ensuite de l'instruction, et notamment des photomontages produits, **que s'il existe un impact visuel du projet sur le château de Serre, situé également à environ 5 kilomètres, cet impact n'apparaît pas significatif en raison du caractère ponctuel de la covisibilité et du rapport d'échelle évitant tout effet d'écrasement** ainsi que les photomontages permettent de l'établir.

Il est constant que le projet de parc éolien de la Croix de Pauvet s'insère dans un environnement déjà marqué par la présence de plusieurs parcs éoliens. Il résulte toutefois de l'instruction que **les covisibilités entre ces parcs sont limitées par la nature bocagère du paysage et par la distance qui sépare le projet des parcs éoliens les plus proches, situés dans un rayon de 4 à 10 km.**

- Patrimoine mondial de l'Unesco : un statut de protection qui tient compte du caractère potentiellement évolutif du site protégé

Fontaine-Les-Boulans (62)

« En tout état de cause, l'inscription du bassin minier du Nord-Pas-de-Calais au patrimoine mondial de l'Unesco **n'a pas pour objet et ne saurait avoir pour effet d'empêcher l'évolution du bassin minier** du Nord-Pas-de-Calais dont la vocation historique est industrielle. »

- La prise en compte de la dimension mémorielle

Dans sa décision du 04/102/23, le Conseil d'Etat a donné raison à la cour d'appel qui avait reconnu – au sujet d'un projet éolien situé aux abords d'Illiers-Combray, ville-berceau de Marcel Proust et de son œuvre - les « *dimensions historiques, mémorielles, culturelles et notamment littéraires du paysage, pour juger que le projet litigieux n'était pas compatible avec l'exigence de protection des paysages résultant des dispositions de l'article L. 511-1 du code de l'environnement* ».

Il a de ce fait élargi la notion de patrimoine en y incluant la dimension littéraire.

2.2.1.5. Atteinte au paysage

Pour parler d'atteinte au paysage, il convient dans un 1^{er} temps de démontrer l'enjeu paysager d'un site puis dans quelle mesure le projet serait de nature à dégrader cette qualité paysagère.

- Qualifier l'enjeu paysager d'un site

Il s'agit là de pouvoir attester d'une certaine qualité du paysage concerné par l'implantation nouvelle de mâts éoliens. Inversement, le caractère déjà anthropisé est souvent invoqué pour justifier le faible enjeu paysager d'un site.

Blanzay, (86)

29. En premier lieu, le site d'implantation du projet se situe dans la vallée de la Charente, dans les Terres Rouges, dont la topographie est principalement plane avec des vallonnements amples le plus souvent occupés par des cultures. Dans ses environs rapprochés, le paysage se partage entre des cultures et des bois, souvent de taille modeste. Il résulte de l'instruction que ce paysage présente un caractère déjà anthropisé résultant de la présence proche du futur projet de parc éolien de Saint-Pierre d'Excideuil, d'un réseau routier assez dense, d'une voie ferrée et d'une carrière soumise à la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement. Ainsi, le paysage naturel environnant le projet ne présente pas un intérêt ou un caractère particulier.

- Caractériser l'impact d'un futur projet

Fontaine-Les-Boulans, (62)

« Pour rechercher l'existence d'une atteinte à un paysage naturel au sens de cet article, il appartient à l'autorité administrative d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site naturel sur lequel la construction est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site. »

- La distance aux éoliennes : un facteur de pondération pris en compte

Les Moulins du Serein (89)

Le projet de parc n'est pas visible, non plus, depuis le centre même du village de Noyer-sur-Serein, situé en cœur de vallée et à 8 km du site d'implantation, l'impact étant ponctuel et très faible, seuls les bouts de pâles étant visibles. Si des covisibilités avec le village, depuis les coteaux au sud de la vallée et le parc, existent, les effets demeurent limités compte tenu tout à la fois de la distance de plus de 10 kilomètres entre les points de vue et le parc, et de la présence préexistante de parcs éoliens. Depuis le belvédère du château de Noyers, qui présente une vision du village de Noyers, aucune covisibilité avec le projet n'apparaît possible compte tenu de l'écran végétal dense encadrant la vue. L'impact paysager du projet depuis le château de Jouancy n'apparaît pas davantage excessif. Aucune atteinte excessive au voisinage et aux éléments de patrimoine évoqués ci-dessus ne saurait donc être retenue. </p>

« Ensuite, si le refus du préfet repose également sur le fait que le projet serait de nature à fermer l'horizon visible depuis la table d'orientation des clos de Chablis, il apparaît que, malgré la présence en nombre d'éoliennes en ligne d'horizon, leur éloignement à des distances souvent importantes rendant le plus souvent leur perception difficile ou leur présence discrète, l'effet d'accumulation visuelle entraîné par le projet, lui-même à près de 10 km de cette table, n'apparaît pas spécialement exagéré »



L'analyse des décisions de justice permet de mettre en évidence l'enjeu de l'appréciation des nuisances effectives dans le contexte d'un projet précis. Cette caractérisation est naturellement plus aisée sur les thématiques « objectivables », telles que les atteintes à la biodiversité ou les dangers pour la santé, l'eau ou les sols. Concernant l'enjeu des paysages, cette caractérisation semble comporter une part d'appréciation personnelle inhérente à la nature plus subjective de ce type de nuisances.

CONCLUSION

Après avoir reprécisé le rôle et les enjeux de la procédure d'autorisation environnementale et de l'enquête publique environnementale, dont la vocation première est de s'assurer – en associant le public à cette vérification – qu'un projet ne présente pas d'atteintes excessives à l'environnement, nous avons illustré les éléments qui peuvent conduire à entretenir un flou – réel ou perçu – sur cet objectif dans l'esprit du public, et par voie de conséquences, inspirer à ce dernier des attentes qu'elle n'est pas en mesure d'honorer. En effet, si l'enquête publique environnementale, en tant qu'unique dispositif de participation du public aux décisions en matière d'éolien terrestre, offre aux citoyens une opportunité d'expression, elle se heurte au fait que les projets sont in fine sanctionnés par une décision de droit, et non par un choix politique.

L'analyse des arguments invoqués par les commissaires enquêteurs ainsi que par les préfets illustre bien cette distorsion et les limites de la procédure d'autorisation environnementale vis-à-vis de la prise en compte par les autorités décisionnaires des remarques du commissaire enquêteur et indirectement du public, a fortiori lorsque ces remarques relèvent d'enjeux plus larges et systémiques sur lesquels les territoires – citoyens et autorités – essaient de trouver prise.

Si le recours administratif offre aux acteurs l'opportunité de faire valoir les arguments de droits dont ils se réclament, le fait que plus de 7 projets sur 10 soit portés devant les autorités judiciaires peut interpeller sur l'adéquation du processus amont avec les enjeux qui se posent aujourd'hui : ceux de mener une transition énergétique acceptable et acceptée par le public.

Cette étude souligne en quoi l'enquête publique n'est pas à même de porter ce rôle, ni n'a vocation à le faire, comme le rappelait le CESE dans son rapport en 2022 : « *Cette concertation amont autour des projets ne doit pas être confondue avec le processus aval appelé « enquête publique », conduite par des commissaires enquêteurs présents physiquement. Cette dernière vise davantage à informer le public du processus d'évaluation environnementale conduit en amont et de la concertation associée, et à recueillir ses commentaires.* »³⁷

Ce droit de regard des citoyens sur l'administration que l'enquête publique environnementale exerce reste primordial. Le CESE (Conseil Économique Social et Environnemental) ajoute en effet que « *C'est une étape bien identifiée dans les territoires qu'il convient de maintenir, en rappelant son rôle d'évaluation de la bonne prise en compte par le porteur de projet des demandes exprimées dans la phase de concertation amont. C'est pourquoi il est essentiel que l'information circule bien entre les phases amont et aval.* ». ³⁸ Ce rôle est d'autant plus essentiel dans un contexte de saturation des services instructeurs de l'Etat, et alors qu'un avis « *tacite* » de la MRAe peut cacher une instruction inachevée et donc un contrôle lacunaire de la préservation de l'environnement³⁹.

C'est un rôle que la CNCE gagnerait sans doute à clarifier, ainsi que le suggérait indirectement le CESE qui « *considère que la dénomination d'enquête publique est peu explicite par rapport à son rôle réel* »⁴⁰. Ceci à la fois vis-à-vis du public, pour éviter de le décevoir en raison d'attentes infondées, mais aussi vis-à-vis des autorités politiques, afin d'éviter l'écueil de servir d'alibi en lieu d'une réponse appropriée aux attentes des territoires d'une plus grande association aux choix collectifs en matière de déploiement éolien.

³⁷ Claire Bordenave et Nicolas Richard, « Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ? » (CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, mars 2022), https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_05_infrastructures_transition_energetique.pdf.

³⁸ Ibid

³⁹ Ce point a fait l'objet d'une question au gouvernement le 26/11/2019 : « Toutefois, tel qu'en attestent les sites Internet régionaux des MRAe, il existe un nombre substantiel d'avis tacites et non instruits. Or il ne s'agit pas d'avis délivrés sans observation, mais d'une absence, faute de temps, d'instruction de l'avis ». Question n°24725 - Assemblée nationale », consulté le 29 février 2024, <https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-24725QE.htm>.

⁴⁰ Ibid

ANNEXES

ANNEXE 1 : THÉMATIQUES DES REMARQUES DU PUBLIC

A défaut de pouvoir analyser l'ensemble des contributions du public de ces 36 dossiers, voici quelques extraits des analyses réalisées par les commissaires enquêteurs eux-mêmes et intégrées dans les rapports d'enquête publique. Elles permettent de rendre compte des thématiques des remarques du public, et de les comparer avec celles retenues par le commissaire enquêteur dans ses conclusions.

Exemple 1 : St-Maurice des Lions (16)

Thématiques des arguments du public (selon une catégorisation propre à cette enquête)	Thématiques des arguments du commissaire enquêteur (selon la catégorisation proposée dans cette étude)
1-Paysage/cadre de vie	Risque de mitage, Impact esthétique mal caractérisé dans l'étude d'impact
2-Proximité des habitations	Effet d'écrasement
3-Tourisme/ attractivité du territoire	Risque de perte d'attractivité touristique
4-Patrimoine historique et religieux	Impact patrimonial mal caractérisé dans l'étude d'impact
5-Dévalorisation immobilière	Risque de dévalorisation immobilière
6-Nuisances, impacts sanitaires et risques sur le milieu humain	Nuisances visuelles nocturnes Gêne potentielle liée au bruit
7-Impacts sur les élevages	<i>Argument non repris par le CE</i>
8-Impacts sur la faune, l'avifaune, les chiroptères	<i>Argument non repris par le CE</i>
9-Impacts sur la flore, les zones humides, les corridors écologiques, les sols...	Contexte bocager, zone humide proche Risque inconnu pour les sols et sous-sols en l'absence d'étude géotechnique
10-Impacts économiques/rentabilité du projet	Retombées en emplois insuffisantes
11-Effets cumulés : autres parcs éoliens, méthanisation...	<i>Argument non repris par le CE</i>
12-Démantèlement, recyclage	<i>Argument non repris par le CE</i>
13-Autres : distance réseau SFR, aéroport privé, perturbations télévision...	<i>Argument non repris par le CE</i>
14-Concertation /information et enquête publique/clivages /autres points d'ordre juridique	<i>Argument non repris par le CE</i>
15-L'éolien en général...	<i>Argument non repris par le CE</i>
	Inacceptabilité sociale locale

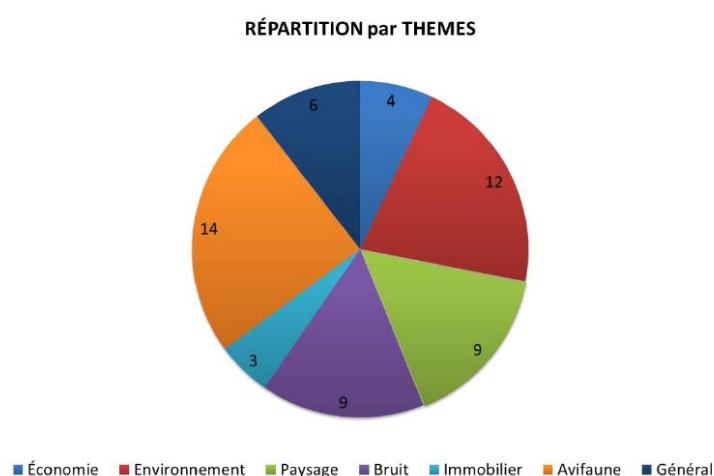
Dans cet exemple, on voit que le commissaire enquêteur a repris 8 arguments du public sur 15 dans sa propre argumentation.

Exemple 2 : Parc Moulins du Serein (89)

Il y a eu au total 685 remarques faites durant l'enquête, classée en 6 thématiques. Le commissaire enquêteur a donné un avis favorable.	
L'environnement (414 observations), avec 14 sous-thématiques	- impacts sur le paysage en général ; - impacts paysager avec effet de saturation et d'encerclement ; - impacts paysager pour manque de planification ; - les nuisances nocturnes consécutives aux clignotements rouges ; - impacts sonores ; - impacts sur les eaux ; - impacts sur la biodiversité en général ; - impacts biodiversités ciblée (migration, chauves-souris.....) ; - impacts santé humaine ; - impacts sur les monuments historiques ; - impacts écologiques ; - les effets NIMBY ; - les impacts sur le foncier ; - le démantèlement.
La technologie (51 observations) avec 3 sous-thématiques	- le manque de performances ; - la perturbation des réseaux ; - l'insuffisance du potentiel éolien local ;
L'économie (150 observations) avec 8 sous-thématiques	- la perversité économique ; - le financement citoyen

	- la rentabilité limitée à certains ; - les conflits d'intérêt ; - Le tourisme générique ; - l'œnotourisme ; - l'économie locale ; - les impacts sur le patrimoine privé.
Le volet social (20 observations) avec 3 sous-thématiques	- les impacts conflictuels ; - l'intérêt général ; - les impacts sur l'emploi.
La mise en cause de la procédure (45 observations) avec 3 sous-thématiques :	- l'enquête publique et la communication ; - la mise en cause du dossier ; - les interpellations du Maître d'ouvrage.
Divers (5 observations) avec 1 thématique	- les avis défavorables non motivés

Exemple 3 : Craincourt (Moselle, 57)



Exemple 4 : Bouvron-Blain (Loire-Atlantique, 44)

Les observations ont été classées en 24 thématiques, une observation pouvant être affectée à plusieurs thématiques ; ce qui est généralement le cas.

1. Place du projet dans la politique énergétique nationale et régionale (71 avis)
2. Intérêt écologique de l'éolien (31 avis)
3. Rendement des éoliennes (41 avis)
4. Concertation préalable (32 avis)
5. Conduite du projet (17 avis)
6. Positionnement des communes (24 avis)
7. Saturation du territoire (55 avis)
8. Hauteur des éoliennes (44 avis)
9. Proximité des habitations (**116 avis**)
10. Imprécisions de l'étude (paysage, acoustique) (16 avis)
11. Paysage (**98 avis**)
12. Biodiversité (**87 avis**)
13. Impact sur la santé humaine (**98 avis**)
14. Impact sur les animaux (élevage) (44 avis)
15. Impact sur le sol, le sous-sol, la nappe (42 avis)
16. Nuisances générales (8 avis)
17. Nuisances acoustiques (**100 avis**)
18. Nuisances visuelles (**87 avis**)
19. Impacts sur l'immobilier (**81 avis**)
20. Dangers et risques lors de l'exploitation (5 avis)
21. Démantèlement (45 avis)
22. Volet financier, solidité de l'entreprise (55 avis)
23. Economie (l'entreprise, emploi, agriculture, tourisme) (24 avis)
24. Non argumentés (16 avis)

ANNEXE 2 : LA DEMANDE DE DÉROGATION ESPÈCES PROTÉGÉES

Bien que peu rencontrée dans l'échantillon des dossiers analysés, cette disposition législative a souvent été mentionnée dans les entretiens menés durant cette étude. Elle a pu être mobilisée dans plusieurs et conduire à des décisions de justice faisant aujourd'hui jurisprudence. Enfin, la loi du 10 mars 2023 dite loi APER⁴¹ tend à conforter le caractère de Raison d'intérêt public majeur des projets éoliens, avec une incidence notable sur la possibilité de mobiliser cette disposition face à un projet éolien. Nous proposons donc ici quelques éléments visant à en éclairer les tenants et aboutissants.

La dérogation espèces protégées consiste en une dérogation au principe d'interdiction stricte de porter atteinte à des espèces protégées (art. L. 411-1 c. env.), c'est-à-dire « *les espèces mentionnées par les arrêtés du 23 avril 2007⁴² fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection et du 29 octobre 2009⁴³ fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection* ».

L'obtention d'une dérogation espèces protégées suppose la réunion de trois conditions :

- La justification par un motif impérieux dont, entre autres, une raison impérative d'intérêt public majeur ;
- L'absence de solution alternative satisfaisante ;
- Le maintien de l'espèce concernée dans un bon état de conservation »⁴⁴.

La difficulté à démontrer la réunion de ces trois conditions a parfois conduit les porteurs de projet à renoncer à effectuer cette demande de dérogation. Dans certains cas, cette absence a été pointée pour demander le refus d'autorisation environnementale voire l'annulation de l'arrêté d'autorisation. Voici quelques éléments permettant de décrypter les controverses à l'œuvre sur chacune de ces conditions.

1. Sur l'intérêt public majeur

Les projets éoliens n'étaient généralement pas considérés comme d'intérêt public majeur. Cette notion commence à s'assouplir, considérant que c'est la somme des petits projets éoliens qui fait l'intérêt public.

En outre, la loi APER, par la notion de Raison impérative d'intérêt public majeur (RIIM), crée une présomption de justification du projet, « *s'il satisfait des conditions qui seront définies par décret, notamment :*

- *Le type de source d'énergie renouvelable ;*
- *La puissance prévisionnelle totale de l'installation projetée ;*
- *La contribution globale attendue des installations de puissance similaire à la réalisation des objectifs de la PPE nationale ou des collectivités qui en ont une en propre ([...]). En particulier seront à prendre en compte les mesures du volet sécurité d'approvisionnement et les objectifs quantitatifs du volet développement de l'exploitation des énergies renouvelables.*

Le projet de loi vient conforter les critères d'ores et déjà pris en compte par la jurisprudence⁴⁵ pour apprécier la justification par une RIIPM d'un projet d'ENR.

Il s'agit néanmoins d'une présomption qui reprend en substance celle prévue par le règlement européen 2022/2577 et qui est déjà applicable depuis le 30 décembre 2022. »⁴⁶.

⁴¹ Loi relative à l'Accélération de la Production d'Énergies Renouvelables dite loi APER

⁴² Arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection.

⁴³ « Après son avis du 9 décembre 2022, le Conseil d'Etat confirme et précise les contours de la dérogation « espèce protégées » ».

⁴⁴ Huglo Lepage, webinaire du 8 février 2023, *Loi énergies renouvelables : décryptage*.

⁴⁵ CE, 15 avril 2021, req.n°430500

⁴⁶ Ibid.

Exemple d'arrêté préfectoral d'autorisation visant à arguer de l'intérêt public majeur du projet :

Roquetaillade-et-Conilhac, Aude (11)

Considérant que la politique énergétique de la France, telle qu'elle est définie à l'article L. 100-1 et suivants du code de l'énergie, prévoit de porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % de cette consommation en 2030 ; et qu'à cette date, pour parvenir à cet objectif, les énergies renouvelables doivent représenter 40 % de la production d'électricité ;

Considérant que l'énergie éolienne constitue une source d'énergies renouvelables telle que définie à l'article L. 211-2 du code de l'énergie ;

Considérant que la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) fixe les objectifs nationaux, par période de 5 ans, tant en termes de sobriété et d'efficacité énergétique que de développement des EnR et que le plan de libération des énergies renouvelables, issu de groupes de travail initiés par Sébastien Lecornu pour les filières de l'éolien, du solaire et de la méthanisation, montre une volonté d'accélérer la dynamique de réalisation des projets ;

Considérant que la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) inscrit la France dans une trajectoire qui permettra d'atteindre la neutralité carbone en 2050, et fixe ainsi le cap pour toutes les filières énergétiques qui pourront constituer, de manière complémentaire, le mix énergétique français de demain ;

Considérant que l'atteinte de ces objectifs pour l'éolien terrestre passe par la mobilisation du gisement de vent des territoires et l'addition de chaque nouveau moyen de production ;

Considérant que dans ce contexte et parce que la filière de l'éolien terrestre a atteint une maturité industrielle, son développement est l'un des leviers permettant de contribuer à l'objectif de développement d'énergies renouvelables ;

Considérant que ce projet permet d'accroître la production d'une énergie renouvelable, conformément aux objectifs affichés ;

Considérant que les caractéristiques énergétiques du parc éolien de Roquetaillade contribuent à répondre aux besoins définis dans la PPE ;

Considérant ainsi que le projet répond à une raison impérative d'intérêt public majeur ;

2. Sur l'absence de solution alternative satisfaisante

Pour l'invoquer, le promoteur doit avoir cherché une solution alternative sur un territoire autre, ce qui n'a pas été intégré par les promoteurs qui font des variantes sur le même territoire, ce qui est souvent retoqué par la MRAe. Il doit également avoir proposé 3 variantes valides, et choisir la moins impactante des deux (sinon, c'est une variante par défaut).

3. Sur l'appréciation du risque

Le risque résiduel doit être caractérisé.

« Dans son avis du 9 décembre 2022⁴⁷, le Conseil d'Etat avait considéré que le pétitionnaire, responsable du projet, doit obtenir une dérogation « espèces protégées » lorsque « le risque que le projet comporte pour les espèces protégées est suffisamment caractérisé »⁴⁸.

Cette notion de « *risque suffisamment caractérisé* » a été précisée par la Haute juridiction dans son arrêt du 17 février 2023.

Il résulte de cette jurisprudence qu'un projet doit faire l'objet d'une demande de dérogation « *espèces protégées* » lorsque :

- En premier lieu, des spécimens protégés²⁾ sont présents dans la zone du projet : à ce stade, le nombre et l'état de conservation de ces spécimens ne doivent pas être pris en compte
- Et, en second lieu, le risque pour ces espèces est suffisamment caractérisé : tout risque ne déclenche pas l'obligation d'obtention d'une dérogation « espèce protégée ». Pour apprécier ce risque, le pétitionnaire doit :
 - prendre en compte des mesures d'évitement et de réduction, les mesures de compensation étant implicitement révélatrices de l'existence d'une atteinte caractérisée

⁴⁷ Conseil d'Etat, Section, 09/12/2022, 463563, Publié au recueil Lebon, Publié au recueil Lebon (Conseil d'Etat 2022).

⁴⁸ Huglo Lepage, webinaire du 8 février 2023, *Loi énergies renouvelables : décryptage*.

- vérifier si ces mesures présentent des « *garanties d'effectivité telles qu'elles permettent de diminuer le risque pour les espèces* ». »⁴⁹

La dérogation biodiversité ne peut être exigée que si le risque résiduel après mesures d'évitement l'exige.

Jugement de Blanzay (86)

25. Alors que le secteur d'implantation du projet n'est pas directement concerné par une zone naturelle sensible, il ne résulte pas de l'instruction que compte tenu des mesures d'évitement et de réduction ainsi prévues, le projet continuerait de présenter un risque suffisamment caractérisé pour les espèces protégées.

⁴⁹ « Après son avis du 9 décembre 2022, le Conseil d'Etat confirme et précise les contours de la dérogation « espèce protégées » ».

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Adden le blog. « Après son avis du 9 décembre 2022, le Conseil d'Etat confirme et précise les contours de la dérogation « espèce protégées » », 17 mars 2023. <https://www.adden-leblog.com/apres-son-avis-du-9-decembre-2022-le-conseil-detat-confirme-et-precise-les-contours-de-la-derogation-espece-protgees/>.

« Argumentaire de la CNCE dans le cadre du projet de loi “ESSOC” ». Bulletin L'enquête publique, no 90 (novembre 2018).

Arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection (s. d.). Consulté le 6 février 2024.

Cap Gemini Invent. « Observatoire de l'éolien 2023 ». France renouvelables, septembre 2023. <https://www.france-renouvelables.fr/etudes-et-publications/observatoire-de-leolien-2023/>.

Claire Bordenave et Nicolas Richard. « Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ? » CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, mars 2022. https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_05_infrastructures_transition_energetique.pdf.

CNCE. Guide de l'enquête publique, 2018.

Conseil d'État. « Assemblée, 28 mai 1971, Ville Nouvelle-Est », 2 mai 2017. <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/conseil-d-etat-assemblee-28-mai-1971-ville-nouvelle-est>.

Conseil d'État, Section, 09/12/2022, 463563, Publié au recueil Lebon, Publié au recueil Lebon (Conseil d'État 2022).

Gendron, Corinne. « Penser l'acceptabilité sociale : au-delà des intérêts, les valeurs », 1 janvier 2014.

« Guide_EIE_MAJ Paysage_20201029-2.pdf ». Consulté le 6 février 2024. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Guide_EIE_MAJ%20Paysage_20201029-2.pdf.

La rédaction des conclusions motivées. CNCE. Les Essentiels CNCE, 2023. <https://www.cnce.fr/consulter-document/8031>.

Ministères Écologie Énergie Territoires. « Planification des énergies renouvelables et données ». Consulté le 8 août 2023. <https://www.ecologie.gouv.fr/planification-des-energies-renouvelables-et-donnees>.

« PLAN DE LIBÉRATION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES - Conclusions du groupe de travail « éolien » ». Ministère de la Transition écologique et solidaire, 18 janvier 2018. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/DP_Groupe_Travail_eolien_2018.pdf.

« Question n°24725 - Assemblée nationale ». Consulté le 29 février 2024. <https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-24725QE.htm>.

INDEX DES TABLEAUX ET FIGURES

TABLEAUX

Tableau 1 : Différences entre les enquêtes publiques préalable à une DUP et les enquêtes publiques environnementales ..	20
Tableau 2 : Liste des projets d'éolien terrestre de l'échantillon	26
Tableau 3 : Nomenclature des thématiques des arguments contre les projets éoliens.....	30
Tableau 4 : Décisions du préfet et du juge administratif relatives à des projets d'éolien terrestre dans la région des Hauts-de-France.....	32

FIGURES

Figure 1 : Schéma macroscopique du processus d'autorisation des projets éoliens.....	11
Figure 2 : Schéma détaillé de la procédure d'autorisation d'une ICPE.....	12
Figure 3 : L'Enquête publique au cœur du processus d'autorisation environnementale	13
Figure 4 : Historique de l'enquête publique.....	14
Figure 5 : Démocratie participative, démocratie environnementale et enquête publique	15
Figure 6 : Extraits du code de l'environnement précisant les fondements de l'enquête publique et de l'autorisation environnementale	19
Figure 7 : Champs d'expression des différents acteurs du processus	19
Figure 8 : Thématiques prises en compte (ou non) par l'enquête publique et l'autorisation environnementale.....	20
Figure 10 : Répartition géographique des projets de l'échantillon.....	26
Figure 11 : Répartition des avis des commissaires-enquêteurs et arrêtés de décision sur l'échantillon analysé.....	27
Figure 12 : Concordance entre le sens de l'arrêté préfectoral et l'avis du commissaire enquêteur.....	27
Figure 13 : Nombre de recours administratifs identifiés selon la décision préfectorale	27
Figure 14 : Décision de la Cour administrative d'appel selon la décision préfectorale contestée.....	28
Figure 15 : Nombre de contributeurs selon les enquêtes	28
Figure 16 : Répartition des avis du commissaire enquêteur en fonction de l'opinion majoritaire du public sur le projet	29
Figure 17 : Répartition des avis du public en fonction de la hauteur des mâts	29
Figure 18 : Thématiques motivant un avis défavorable ou partiellement favorable des commissaires enquêteurs - par nombre d'occurrences.....	31
Figure 19 : Répartition des arguments des commissaires enquêteurs par famille thématique	31
Figure 20 : Thématiques motivant un avis défavorable ou partiellement favorable des préfets - par nombre d'occurrences	32
Figure 21 : Répartition des arguments des préfets par famille thématique	32
Figure 22 : Comparaison des arguments des commissaires enquêteurs et des préfets par sous-thème	33
Figure 23 : Comparaison des arguments des commissaires enquêteurs et des préfets par famille thématique	33
Figure 24 : Nombre d'arguments de l'enquête publique repris par le préfet.....	34

SIGLES ET ACRONYMES

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
APER	Loi relative à l'Accélération de la Production d'Énergies Renouvelables
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CNCE	Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs
CRPA	Code des Relations entre le Public et l'Administration
DUP	Déclaration d'Utilité Publique
ESSOC	Etat au Service d'une Société de Confiance
GW	Gigawatt
ICPE	Installation Classée pour la Protection de l'Environnement
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
MRAe	Mission Régionale d'Autorité environnementale
MW	Mégawatt
PPVE	Participation Par Voie Electronique
RIIPM	Raison Impérative d'Intérêt public Majeur

L'ADEME EN BREF

À l'ADEME - l'Agence de la transition écologique -, nous sommes résolument engagés dans la lutte contre le réchauffement climatique et la dégradation des ressources.

Sur tous les fronts, nous mobilisons les citoyens, les acteurs économiques et les territoires, leur donnons les moyens de progresser vers une société économe en ressources, plus sobre en carbone, plus juste et harmonieuse.

Dans tous les domaines - énergie, économie circulaire, alimentation, mobilité, qualité de l'air, adaptation au changement climatique, sols... - nous conseillons, facilitons et aidons au financement de nombreux projets, de la recherche jusqu'au partage des solutions.

À tous les niveaux, nous mettons nos capacités d'expertise et de prospective au service des politiques publiques.

L'ADEME est un établissement public sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

LES COLLECTIONS DE L'ADEME



FAITS ET CHIFFRES

L'ADEME référent : Elle fournit des analyses objectives à partir d'indicateurs chiffrés régulièrement mis à jour.



CLÉS POUR AGIR

L'ADEME facilitateur : Elle élabore des guides pratiques pour aider les acteurs à mettre en œuvre leurs projets de façon méthodique et/ou en conformité avec la réglementation.



ILS L'ONT FAIT

L'ADEME catalyseur : Les acteurs témoignent de leurs expériences et partagent leur savoir-faire.



EXPERTISES

L'ADEME expert : Elle rend compte des résultats de recherches, études et réalisations collectives menées sous son regard



HORIZONS

L'ADEME tournée vers l'avenir : Elle propose une vision prospective et réaliste des enjeux de la transition énergétique et écologique, pour un futur désirable à construire ensemble.

La participation du public aux projets d'éolien terrestre vue depuis l'enquête publique

L'enquête publique est le seul dispositif de participation du public prévu pour les projets d'éolien terrestre. La contestation grandissante face au développement de ces infrastructures a conduit la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs (CNCE) à s'interroger sur les liens entre l'enquête publique et les décisions des autorités environnementales et judiciaires : sur quels critères le préfet décide-t-il d'autoriser ou non un projet ? Dans quelle mesure les remarques du public sont-elles prises en compte ? Comment les commissaires enquêteurs doivent-ils motiver leurs avis afin de mieux aiguiller le préfet dans sa décision, ou que leurs arguments soient plus robustes devant une cour administrative d'appel ?

Cette étude, fondée sur des entretiens qualitatifs et l'analyse d'un échantillon de dossiers, permet de clarifier les fondements et finalités de l'enquête publique et du processus d'autorisation environnementale. Elle met également en évidence les thématiques des arguments fondant les décisions des préfets ainsi que les points d'attention des juges administratifs en cas de contestation d'un refus ou d'une autorisation préfectorale.

L'obligation pour le préfet de justifier tout refus par des arguments juridiquement fondés, restreint largement sa capacité à prendre en compte les arguments exprimés par le public.

Si l'enquête publique environnementale constitue un droit de regard du public sur le respect du droit de l'environnement, elle ne permet pas de satisfaire le souhait des territoires et du public d'être plus étroitement associés aux décisions en matière d'éolien qui appelle d'autres modalités de délibération, tandis que les finalités de l'enquête publique environnementale devraient être clarifiées au risque de susciter un sentiment de déception voire de défiance à son égard.