

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 16NT02321

ASSOCIATION PROSIMAR ET AUTRES

M. Francfort
Rapporteur

M. Durup de Baleine
Rapporteur public

Audience du 28 avril 2017
Lecture du 15 mai 2017

135-02-01-01-02-01
29-035
395-03
54-07-01-04-04-03
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nantes

5^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 18 juillet et 1er décembre 2016 et les 9 janvier, 23 février et 20 mars 2017, l'association pour la protection du site et de l'environnement de Sainte-Marguerite (PROSIMAR), l'association « Groupement des résidents pour la sauvegarde environnementale de La Baule » (GRSB) et l'association pour la protection et l'embellissement du site de Penchâteau et de la Côte sauvage du Pouliguen (ASPEN), représentées par Me Monamy, demandent à la cour :

1°) d'annuler l'arrêté du 17 mars 2016 par lequel le préfet de la Loire-Atlantique a, sur le fondement de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, autorisé la société Parc du Banc de Guérande à implanter et à exploiter un parc éolien en mer comportant quatre-vingts aérogénérateurs au large de la commune de Saint-Nazaire ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat et de la société Parc du Banc de Guérande le versement d'une somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles invoquent les moyens suivants :

En ce qui concerne la recevabilité de la requête, les associations requérantes, qui sont des associations de défense de l'environnement, justifient, compte tenu de leur objet, de leur intérêt à agir à l'encontre d'une autorisation délivrée sur le fondement des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement, laquelle concerne tant l'implantation des parcs éoliens en mer, dispensés de permis de construire, que leur exploitation ;

En ce qui concerne la légalité de l'autorisation attaquée :

- la demande de la société Parc du Banc de Guérande, complète dès le 23 octobre 2014, est réputée avoir été rejetée dès le 23 avril 2015 par application des dispositions de l'article R. 214-9 du code de l'environnement ;

- l'étude d'impact figurant au dossier de demande est insuffisante au regard des critiques portées par l'autorité environnementale ; à supposer qu'elle ait été complétée en juillet 2015 pour tenir compte de l'avis émis par cette autorité, ces compléments sont insuffisants ; ils n'ont en tout état de cause pas été soumis à l'appréciation de cette autorité environnementale ; l'étude d'impact est insuffisante en ce qui concerne l'évaluation de la sensibilité du site d'implantation aux risques de séisme, laquelle a été appréciée au regard du zonage sismique de la France antérieur au 1er mai 2011 ; le résumé non technique du dossier de demande, trop sommaire, n'a pas permis la prise de connaissance par le public des principales thématiques de l'étude d'impact ;

- le président du tribunal administratif tout comme le public ont été induits en erreur sur les qualifications exactes du commissaire-enquêteur désigné et donc sur son aptitude à mener l'enquête publique ;

- la publicité de l'avis d'enquête a méconnu l'article R. 123-11 du code de l'environnement, compte tenu du choix des magazines « Les Echos » et « Le Marin » comme supports pour la diffusion nationale de cet avis ;

- les conclusions de la commission d'enquête sont insuffisamment motivées au regard des dispositions de l'article 123-9 du code de l'environnement, notamment en ce qui concerne le choix du site ;

- l'ensemble des conseils municipaux intéressés n'ont pas été consultés, en méconnaissance de l'article R. 214-8 du code de l'environnement ;

- le directeur général de l'ARS de Bretagne n'a pas été consulté, en méconnaissance de l'article R. 214-10 du code de l'environnement ;

- l'autorisation est illégale par voie de conséquence de l'illégalité du cahier des charges de l'appel d'offres préalable à l'autorisation délivrée sur le fondement du code de l'énergie, dont elle constitue une mesure d'application ; ce cahier des charges est insuffisamment prescriptif, la phase de levée des risques qu'il comporte est illégale ; la pondération des critères de sélection des offres est illégale ; il n'y a pas eu de consultation de la commission nationale du débat public ; cette procédure est illégale en raison du défaut d'évaluation environnementale, d'étude d'impact et de participation du public ; la décision d'attribution du lot est incompatible avec la prise en compte de la protection de l'environnement, au contraire de ce qu'exige le 8° de l'article 1er du décret n° 2002-1434 du 4 décembre 2002 ;

- le projet portera atteinte à l'environnement au sens de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, compte tenu de la richesse et de la fragilité des milieux en cause ; le Banc de Guérande est situé entre deux zones Natura 2000 et constitue l'une des zones les plus riches en ressources de la côte atlantique, à laquelle le projet va porter atteinte ;

- les dispositions de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme relatives aux espaces remarquables ont été méconnues, dès lors que le site d'implantation constitue un milieu remarquable et que le parc envisagé n'appartient pas à la catégorie des aménagements légers autorisés par l'article L. 121-24 et détaillé par l'article R. 121-5 du même code ;

- le principe de précaution, inscrit à l'article 5 de la charte de l'environnement et à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, a été méconnu compte tenu, d'une part, des

nombreuses incertitudes pesant encore sur les effets à plus ou moins long terme du projet sur la qualité des eaux, des fonds marins, la faune, les équilibres biologiques, la santé des êtres humains et leur qualité de vie, et d'autre part de la richesse du milieu ; l'autorisation n'aurait pas dû être accordée en l'état ;

- compte tenu de la perturbation des conditions de navigation des navires, l'autorisation en cause porte atteinte à la sécurité civile au sens du II de l'article L. 211-1 du code de l'environnement.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 18 novembre 2016 et les 3 février et 7 mars 2017, la société Parc du Banc de Guérande, représentée par Me Elfassi, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 000 euros soit mise à la charge de chacune des associations requérantes au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient :

- que la requête est irrecevable à défaut pour les associations requérantes de justifier de leur intérêt à agir au regard des dispositions de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, lesquelles imposent que l'objet statutaire des associations vise à la défense des intérêts de la gestion équilibrée de la ressource en eau, tel que cet objectif est décliné à l'article L. 211-1 du même code ;

- qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par lettre du 4 octobre 2016 le président de la 5^{ème} chambre a, en application des dispositions du II de l'article 4 du décret n° 2016-9 du 8 janvier 2016, fixé au 2 décembre 2016 la date au delà de laquelle aucun moyen nouveau ne pourrait être évoqué. Par lettre du 5 décembre 2016 cette date a été reportée au 10 janvier 2017.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 février 2017, la ministre de l'environnement de l'énergie et de la mer conclut au rejet de la requête.

Elle soutient qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la charte de l'environnement ;
- le code de l'énergie ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le décret n° 2016-9 du 8 janvier 2016 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Francfort, président-assesseur,
- les conclusions de M. Durup de Baleine, rapporteur public,
- et les observations de Me Monamy, représentant les associations requérantes, celles de Mme Milon, pour la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer et celles de Me Elfassi, représentant la société du Parc du Banc de Guérande.

1. Considérant que par arrêté du 18 avril 2012, pris sur le fondement de l'article L. 311-5 du code de l'énergie, le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a autorisé la société Eolien Maritime France à exploiter un parc éolien de quatre-vingts aérogénérateurs, d'une capacité de production de 480 MW, situé sur le domaine public maritime au large de la commune de Saint-Nazaire ; que par arrêté du 6 novembre 2012 cette autorisation a été transférée à la société Parc du Banc de Guérande ; que cette dernière société a présenté, le 24 octobre 2014, relativement au parc éolien en mer de Saint-Nazaire, une demande d'autorisation d'installation et d'exploitation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement ; qu'après une enquête publique organisée du 10 août au 25 septembre 2015, le préfet de la Loire-Atlantique a délivré l'autorisation sollicitée aux termes d'un arrêté du 17 mars 2016 ; que l'association pour la protection du site et de l'environnement de Sainte-Marguerite (PROSIMAR), l'association « Groupement des résidents pour la sauvegarde environnementale de La Baule » (GRSB) et l'association pour la protection et l'embellissement du site de Penchâteau et de la Côte sauvage du Pouliguen (ASPEN) demandent l'annulation de cette autorisation du 17 mars 2016 ;

Sur les conclusions à fins d'annulation :

En ce qui concerne la légalité externe :

S'agissant de l'existence d'un refus implicite de la demande d'autorisation :

2. Considérant qu'aux termes de l'article R. 214-7 du code de l'environnement, alors en vigueur : « *Le préfet délivre un avis de réception au demandeur. S'il estime que la demande est irrégulière ou incomplète, le préfet invite le demandeur à régulariser le dossier. (...)* » ; qu'aux termes de l'article R. 214-8 du même code : « *L'opération pour laquelle l'autorisation est sollicitée est soumise à enquête publique dès que le dossier est complet et régulier.* » ; et qu'aux termes de l'article R. 214-9 alors en vigueur : « *Si l'avis d'ouverture de l'enquête publique prévu, selon le cas, au I de l'article R. 123-11 n'a pas été publié dans le délai de six mois à compter de la date à laquelle le dossier complet de la demande d'autorisation a été déposé, cette demande est réputée rejetée* » ;

3. Considérant qu'il résulte de l'instruction que la demande de la société Parc du Banc de Guérande a été présentée auprès du préfet de la Loire-Atlantique dès le 24 octobre 2014 ; qu'après un premier examen l'administration a sollicité de l'exploitant des éléments complémentaires, afin de permettre d'améliorer le dossier pour en faciliter la bonne compréhension et de renforcer l'énoncé des différents argumentaires qui ont conduit notamment aux choix techniques d'implantation des ouvrages ; que ces compléments, de nature à assurer la régularité de la demande, ayant été apportés par l'exploitant le 22 janvier 2015, c'est à cette dernière date, permettant à l'administration de disposer d'un dossier complet, qu'a commencé à courir le délai de six mois prévu par l'article R. 214-9 du code de l'environnement ;

4. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les associations requérantes ne sont en tout état de cause pas fondées à déduire de la date initiale de dépôt du dossier de demande l'existence d'une décision implicite de rejet acquise dès le 24 avril 2015 ;

S'agissant de la régularité de l'étude d'impact :

5. Considérant qu'aux termes de l'article R. 214-6 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable à la présente espèce : « *I.-Toute personne souhaitant réaliser une installation, un ouvrage, des travaux ou une activité soumise à autorisation adresse une*

demande au préfet du département ou des départements où ils doivent être réalisés. / II.-Cette demande, remise en sept exemplaires, comprend (...) 4° Un document : a) Indiquant les incidences directes et indirectes, temporaires et permanentes, du projet sur la ressource en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux, y compris de ruissellement, en fonction des procédés mis en œuvre, des modalités d'exécution des travaux ou de l'activité, du fonctionnement des ouvrages ou installations, de la nature, de l'origine et du volume des eaux utilisées ou affectées et compte tenu des variations saisonnières et climatiques b) Comportant l'évaluation des incidences du projet sur un ou plusieurs sites Natura 2000, au regard des objectifs de conservation de ces sites. Le contenu de l'évaluation d'incidence Natura 2000 est défini à l'article R. 411-23 et peut se limiter à la présentation et à l'exposé définis au I de l'article R. 414-23, dès lors que cette première analyse conclut à l'absence d'incidence significative sur tout site Natura 2000 ; c) Justifiant, le cas échéant, de la compatibilité du projet avec le schéma directeur ou le schéma d'aménagement et de gestion des eaux et avec les dispositions du plan de gestion des risques d'inondation mentionné à l'article L. 566-7 et de sa contribution à la réalisation des objectifs visés à l'article L. 211-1 ainsi que des objectifs de qualité des eaux prévus par l'article D. 211-10 ; d) Précisant s'il y a lieu les mesures correctives ou compensatoires envisagées ; e) Les raisons pour lesquelles le projet a été retenu parmi les alternatives ainsi qu'un résumé non technique. / Les informations que doit contenir ce document peuvent être précisées par un arrêté du ministre chargé de l'environnement./ Lorsqu'une étude d'impact est exigée en application des articles R. 122-2 et R. 122-3, elle est jointe à ce document, qu'elle remplace si elle contient les informations demandées » ;

6. Considérant qu'il résulte de l'instruction que le projet de parc éolien dont la société Parc du Banc de Guérande est le maître d'ouvrage étant soumis à étude d'impact environnementale par les dispositions du 27° du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors applicable, la société a joint à sa demande une telle étude d'impact, laquelle, en application du 4° du II des dispositions précitées de l'article R. 214-6 du code de l'environnement, a remplacé l'étude d'incidence relative au projet pour l'exposé de tous les éléments prévus par ces dernières dispositions ; que, contrairement à ce que soutient l'exploitant, les moyens soulevés par les associations requérantes au regard de la régularité de cette étude d'impact sont opérants, non seulement au regard des dispositions de l'article R. 214-6 du code de l'environnement qui fixent la composition d'une étude d'incidence, mais encore, s'agissant des éléments de l'étude d'impact qui excèdent le contenu réglementaire de l'étude d'incidence, au regard des dispositions de l'article R. 122-5 du code de l'environnement qui explicite la teneur d'une étude d'impact environnementale, dès lors que le demandeur est tenu de produire une telle étude à l'appui de son dossier ;

7. Considérant, en premier lieu, que pour mettre en cause la régularité de l'étude d'impact réalisée par la société Parc du Banc de Guérande, l'association PROSIMAR et les autres associations invoquent la teneur de l'avis émis le 6 mai 2015 par le Conseil général de l'environnement et du développement durable, saisi de cette étude en tant qu'autorité environnementale, sur le fondement des dispositions combinées du III de L. 122-1 du code de l'environnement et du II de l'article R. 122-6 du même code, ainsi que l'insuffisance des réponses qu'y a apportées la société ;

8. Considérant, d'une part, que si, en application du IV de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors applicable, l'autorité compétente pour autoriser un projet soumis à évaluation environnementale « prend en considération l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement », les recommandations et observations de l'autorité environnementale, formulées sur l'étude d'impact, et qui ont au demeurant donné lieu à des réponses circonstanciées de la part de la société Parc du Banc de

Guérande, ne revêtent pas en tout état de cause un caractère contraignant ; que par ailleurs aucune disposition du code de l'environnement n'impose de soumettre à l'autorité compétente en matière d'environnement les éléments complémentaires que produit le pétitionnaire, à la suite d'un avis qu'elle a rendu, en vue d'assurer une meilleure information du public et de l'autorité chargée de statuer sur la demande d'autorisation ;

9. Considérant, d'autre part, à supposer que les requérantes entendent déduire l'insuffisance de l'étude d'impact de la teneur des réponses apportées par l'exploitant aux observations de l'Autorité environnementale, que, s'agissant des « anodes sacrificielles », destinées à protéger les aérogénérateurs de la corrosion, la société Parc du Banc de Guérande a précisé l'origine de la différence de masse entre les anodes prévues sur le parc de Saint-Nazaire et celles du parc de Courseulles-sur-Mer, qui ne présentaient pas le même diamètre ; qu'elle a expliqué en quoi l'absence de risque de relargage des métaux, et notamment de l'aluminium contenu dans ces anodes, n'était pas contradictoire avec la persistance d'une faible partie de l'anode, limitée à 15 %, à l'issue de la période d'exploitation, dès lors que ce résidu sera retiré lors des opérations de démantèlement avec la fondation de l'engin sur laquelle il sera resté attaché ; que, s'agissant des nuisances susceptibles d'être occasionnées à la faune durant la phase de travaux, la société Parc du Banc de Guérande a énoncé en quoi les différentes sources d'information disponibles permettaient d'écarter la présence sur le site de poissons amphihalins d'intérêt patrimonial ; que la société a expliqué l'inutilité d'étendre à 5 heures la durée des relevés de mesures acoustiques à l'occasion de l'enfoncement des pieux par battage, compte tenu de la stratégie de fuite des mammifères marins en présence de bruit ainsi que de la mise en œuvre d'une augmentation progressive de l'intensité de ce battage, destinée à faire fuir les animaux dès le début de chaque phase de travail ; qu'elle a aussi indiqué la durée, fixée à 2h30, d'interruption de l'atelier de battage au-delà de laquelle les mesures de surveillance acoustiques devaient être renouvelées ; qu'elle a expliqué en quoi les mesures alternatives de réduction des nuisances sonores, fondées sur l'édification d'un rideau de bulles ou d'un matériau tampon, constituaient des techniques expérimentales à l'efficacité incertaine et n'étaient ainsi pas acceptables d'un point de vue technique et environnemental ; que si l'Autorité environnementale recommandait que l'analyse des incidences du projet sur le Puffin des Baléares soit soumise à une tierce expertise, il résulte de l'instruction que les données de l'étude d'impact sur ce sujet proviennent d'observations réalisées par l'association Bretagne Loire, assistée d'antennes départementales de la Ligue de Protection des Oiseaux ; que les associations ne contestent pas que sur les trois espèces qui présentent la plus forte sensibilité la Bernache cravant ne fréquente pour son alimentation que le milieu marin côtier, peu d'individus ayant été observés à proximité du site, cependant que l'altitude de vol réduite de l'Eider à duvet et du Guillemot de Troil diminue l'impact maximal prévisible sur ces espèces ; qu'il n'apparaît pas qu'en présence des incertitudes liées à la nouveauté de ce type d'exploitation, le demandeur aurait choisi de minorer l'impact envisageable du projet, notamment en ce qui concerne l'avifaune ; que si, malgré la demande en ce sens de l'Autorité environnementale, l'exploitant n'a pas précisé, à l'occasion de chaque comparaison avec d'autres parcs éoliens en mer, les paramètres susceptibles d'interférer avec les résultats, faisant valoir qu'une analyse exhaustive de ces nombreux paramètres n'était pas apparue nécessaire, les spécificités du parc éolien du Banc de Guérande étaient mentionnées à l'étude d'impact, et notamment la nature rocheuse de 90 % du site ainsi que le choix de conserver un espace important, soit au minimum 900 mètres, entre chaque éolienne ; que la société du Parc du Banc de Guérande n'était pas tenue de rappeler les critères relatifs aux mesures d'évitement, de réduction et de compensation imposées à l'occasion de l'appel d'offre à l'issue duquel le ministre a délivré l'autorisation d'exploitation au titre du code de l'énergie, laquelle constitue une mesure distincte de l'autorisation ici en litige ;

10. Considérant, en deuxième lieu, que les requérantes critiquent l'évaluation par l'étude d'impact de la sensibilité du site d'implantation du projet au risque sismique, au motif que l'étude décrit le risque comme très faible sur le fondement d'un zonage réglementaire périmé, auquel a succédé au 1er mai 2011 un zonage faisant apparaître un risque supérieur ;

11. Considérant toutefois, d'une part, que les associations n'ont pas contesté la précision, figurant à l'étude d'impact, selon laquelle « l'effet de la pénétration des fondations sur la géologie est considéré comme faible » et qu'« en raison de l'absence d'interaction entre les éléments du parc éolien en phase d'exploitation et la géologie, les effets de l'exploitation du parc éolien sur la géologie sont considérés comme nuls » ; que, d'autre part, les associations ne peuvent sérieusement soutenir que le risque sismique aurait été mal appréhendé en faisant état d'un séisme de magnitude 3,6 survenu le 22 septembre 2016, dès lors que le demandeur a fait état au dossier de secousses de magnitude 3,8 observées le 22 juillet 2007 ; qu'ainsi la seule imprécision relevée par les associations requérantes sur le zonage dont relèvent certaines communes proches du littoral n'a pu, ni nuire à l'information complète de la population, ni exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ;

12. Considérant, en troisième lieu, qu'en se bornant à soutenir que le résumé non technique de l'étude d'impact qui compte 88 pages, est disproportionné par rapport à la taille de l'étude d'impact, soit 5 300 pages, annexes comprises, les requérantes ne démontrent pas sérieusement que ce résumé, qualifié par l'Autorité environnementale de « bonne approche du projet », n'a pas permis de « faciliter la prise de connaissance par le public des informations contenues dans l'étude », conformément à l'objectif fixé à un tel résumé par les dispositions du V de l'article R. 122-5 du code de l'environnement ;

13. Considérant, enfin, que les observations des requérantes relatives à la méthodologie mise en œuvre pour apprécier l'impact sur le milieu terrestre du programme, lequel est constitué par le parc éolien en mer et son raccordement électrique, sont inopérantes à l'égard de l'autorisation attaquée, laquelle ne porte que sur les effets du parc sur le milieu aquatique ;

S'agissant de la régularité de l'enquête publique :

14. Considérant, en premier lieu, que les associations critiquent la désignation de M. Jean-Yves Hervé en tant que président de la commission d'enquête, laquelle résulte d'un arrêté du président du tribunal administratif de Nantes du 6 février 2015, pris sur le fondement de l'article R. 123-5 du code de l'environnement ; qu'elles soutiennent à cet effet que M. Hervé serait ingénieur en chef de 1ère classe des études et techniques d'armement, et non pas ingénieur en chef de l'armement ; que toutefois et en tout état de cause les requérantes n'établissent pas en quoi les titres exacts de M. Hervé, qui était éligible à cette fonction en raison de son inscription sur la liste départementale des commissaires-enquêteurs prévue par l'article L. 123-4 du même code, auraient pu influencer sa capacité à mener à bien l'enquête publique dont s'agit et par suite à assurer une bonne information du public ;

15. Considérant, en deuxième lieu, que s'agissant de la publicité de l'avis d'enquête, le I de l'article R. 123-11 du code de l'environnement prévoit : « *Un avis portant les indications mentionnées à l'article R. 123-9 à la connaissance du public est publié en caractères apparents quinze jours au moins avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés. Pour les projets, plans ou programmes d'importance nationale, cet avis est, en outre, publié dans deux journaux à diffusion nationale quinze jours au moins avant le début de l'enquête* » ; qu'en application de ces dispositions l'avis d'enquête relatif au projet de parc éolien au large de

Saint-Nazaire a fait l'objet de publications dans deux organes de presse à portée nationale, à savoir Les Échos, quotidien d'information économique et financière, et Le Marin, journal hebdomadaire papier spécialisé dans les informations maritimes ; que ces choix ont été de nature à assurer une information suffisante dès lors que le quotidien Les Echos bénéficie d'un fort tirage et qu'une parution dans le journal Le Marin permet d'assurer la diffusion de l'information auprès des professionnels du monde maritime susceptibles d'être intéressés par le projet ; qu'en tout état de cause la tenue de l'enquête publique a bénéficié d'une bonne information dont témoignent le nombre des observations émises par le public, qui s'élève à 691 d'après le rapport de la commission d'enquête ; que le moyen tiré de la violation des dispositions précitées de l'article R. 123-11 du code de l'environnement ne peut dès lors qu'être écarté ;

16. Considérant, en troisième lieu, que les requérantes allèguent que les conclusions de la commission d'enquête seraient insuffisamment motivées, en méconnaissance de l'article R. 123-19 du code de l'environnement, en ce que la commission aurait refusé de se prononcer sur le choix de l'implantation du projet qui constituait l'une des préoccupations majeures du public ;

17. Considérant toutefois que l'enquête publique en question consistait en la consultation du public relativement à la seule demande de la société Parc du Banc de Guérande visant à l'exploitation d'un parc éolien au large de Saint-Nazaire, dans une zone précisément identifiée ; qu'ainsi la localisation du projet, laquelle était tributaire d'un choix arrêté après concertation à l'occasion de l'appel d'offres organisé sur le fondement du code de l'énergie, n'étant pas en cause à l'occasion de cette enquête, la commission d'enquête, qui a au demeurant analysé dans son rapport les contre-propositions visant au déplacement du parc, était fondée à refuser de tenir compte de ce débat pour rendre son avis motivé sur le projet ;

S'agissant des avis émis sur le projet :

18. Considérant, en premier lieu, que si l'association PROSIMAR et les autres associations invoquent la méconnaissance des dispositions de l'article R. 214-8 du code de l'environnement au motif de l'omission du préfet de la Loire-Atlantique à inviter certaines des communes où avait été déposé un dossier d'enquête à faire connaître un avis sur le projet de parc éolien en mer, il est constant que cette partie du programme, composé à la fois du parc et des installations de raccordement électrique, n'avait été communiqué aux quatre communes en cause que pour l'information de la population, laquelle était concernée par les seuls raccordements électriques terrestres, mais non par les éoliennes en mer ici en litige ;

19. Considérant, en second lieu, qu'il résulte des dispositions alors applicables du 6° de l'article R. 214-6 du code de l'environnement que le dossier doit être communiqué pour avis « au directeur de chacune des agences régionales de santé concernées » ; que, dès lors que le dossier d'enquête a été déposé dans plusieurs communes appartenant à la région Bretagne, les requérantes sont fondées à soutenir que c'est à tort que le directeur de l'agence de santé de cette région n'a pas été consulté sur la demande ;

20. Considérant toutefois que si les associations invoquent les effets prévisibles de l'exploitation sur la qualité des eaux de baignade et sur celle des eaux destinées à la consommation humaine, il résulte de l'instruction, et notamment de la teneur de l'avis émis sur la demande par le directeur de l'Agence Régionale de Santé des Pays de la Loire, ainsi que des données non contestées issues de l'étude d'impact et de ses annexes, d'une part que les nuisances sonores sont de faible portée et par suite insusceptibles d'atteindre les populations résidant dans les communes du Morbihan concernées par le projet et, d'autre part, que la qualité des eaux destinées à la consommation humaine est insusceptible d'être affectée par le projet, dont

l'emprise ne recoupe aucun périmètre de protection d'un captage utilisé pour l'eau destinée à la consommation humaine ; que par suite le vice de procédure constaté, qui n'a ni privé le public d'une garantie, ni été de nature à influencer le sens de la décision à prendre sur le dossier, n'est pas de nature à entacher d'illégalité l'autorisation délivrée à la société Parc du Banc de Guérande ;

En ce qui concerne la légalité interne :

21. Considérant qu'aux termes de l'article L. 214-3 du code de l'environnement : « I.- Sont soumis à autorisation de l'autorité administrative les installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique, notamment aux peuplements piscicoles » ;

22. Considérant, en premier lieu, que si les associations invoquent, par voie d'exception, l'illégalité du cahier des charges de l'appel d'offres rédigé en vue de l'attribution de l'autorisation d'exploiter prévue par l'article L. 311-1 du code de l'énergie, il est constant que cette dernière autorisation est accordée selon des critères distincts de ceux appliqués en vue de la délivrance de l'autorisation environnementale prévue à l'article L. 214-3 du code de l'environnement, laquelle ne constitue nullement, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, une mesure d'application de la décision d'attribution prise à l'issue de l'appel d'offres ; que par suite un tel moyen ne peut qu'être écarté comme inopérant en toutes ses branches ;

23. Considérant, en deuxième lieu, que les requérantes invoquent les dispositions de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme, relatives aux espaces remarquables du littoral, en soutenant que le site du projet est au nombre des « *espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques* » mentionnés à cet article, dans lesquels peuvent seuls être implantés des aménagements légers, catégorie à laquelle n'appartient pas le parc éolien offshore de la société Parc du Banc de Guérande ;

24. Considérant que le site du parc éolien maritime, dont l'éolienne la plus proche est située à plus de 12 km du rivage, ne se situe pas sur le littoral au sens des dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme ; que dès lors le moyen tiré de ce que l'autorisation attaquée aurait été accordée en violation des dispositions précitées de l'article L. 121-23 du même code ne peut être accueilli ;

25. Considérant, en troisième lieu, que les associations requérantes soutiennent que le projet de parc éolien en mer de Saint-Nazaire portera atteinte aux intérêts de la gestion équilibrée de la ressource en eau, tel que cet objectif est défini par les dispositions L. 211-1 du code de l'environnement ;

26. Considérant, d'une part, qu'après avoir rappelé les principales caractéristiques du projet, elles soutiennent que la construction d'éoliennes sur le banc de Guérande va entraîner un arasement des fonds ; qu'elle se traduira par plus de quatre-vingts excavations de 25 mètres de profondeur et de 7 mètres de diamètre ainsi qu'environ 120 kilomètres de câbles enrochés ou faiblement ensouillés ; que des centaines de milliers de tonnes de sédiments fins ou grossiers se répandront sur des milliers d'hectares et étoufferont les fonds, auxquelles s'ajouteraient des millions de tonnes d'enrochement sur les 120 kilomètres de câbles ; que l'exploitation

provoquera une turbidité accentuée, la diminution de la photosynthèse, des dépôts de sédiments (silice) asphyxiant la flore ; que le biotope étant détruit, la faune, dont les crustacés, quittera le secteur pour ne plus revenir dans un habitat appauvri et transformé ; que la flore étant détruite, il n'y aura plus de matière primaire pour engraisser le benthos profond où agissent les bactéries, se développe le zooplancton et toute la chaîne alimentaire, crevettes et poissons ; que par suite il y a un risque de colonisation par des espèces opportunistes de ces sites où il n'y aura plus de biodiversité ; que le projet entraînera la destruction d'un lieu de nourrissage et la suppression d'une étape importante pour les oiseaux ; qu'enfin, des études scientifiques incontestables ont établi les conséquences considérables du bruit sur certaines espèces et notamment sur les marsouins ; que les associations n'établissent cependant pas la gravité des atteintes ainsi alléguées en procédant par simples affirmations, sans démontrer le caractère erroné, sur tous ces points, des données issues de l'étude d'impact, laquelle ne fait pas apparaître de tels risques ;

27. Considérant, d'autre part, que si toute incertitude ne peut être écartée compte tenu de la nouveauté que représente l'installation d'un tel parc sur le littoral atlantique français, l'autorisation préfectorale en cause, prise au vu d'un dossier établi à partir d'études réalisées par des intervenants qualifiés, a imposé à l'exploitant d'une part, à l'article 2.4 de l'arrêté, des mesures de réduction des effets du projet sur les eaux et la biodiversité marine, visant à l'émission de signaux acoustiques et à l'augmentation progressive du niveau sonore lors des phases de battage, à la réduction de l'attractivité nocturne du parc, à la réduction des dérangements de la halte migratoire du Puffin des Baléares, ainsi que des mesures d'accompagnement visant à la préservation des îlots utilisés comme sites de nidification, en particulier par le goéland marin ; que l'autorisation prévoit également des mesures de suivi environnemental, recensées à l'article 2.5 de la décision, afin de suivre les effets du projet sur les eaux marines, les espèces et leurs habitats ainsi que d'évaluer l'efficacité de mesures de réduction des impacts ; que ces mesures sont précisément décrites par les fiches annexées à la décision ; que dans ces conditions il ne résulte pas de l'instruction que l'autorisation critiquée aurait été délivrée à la société du Parc du Banc de Guérande au mépris des critères qui définissent, en application de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ;

28. Considérant, en quatrième lieu, que les requérantes invoquent la méconnaissance du principe de précaution ; qu'aux termes du 10 du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement : *« L'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable »* ; et que selon l'article 5 de la charte de l'environnement : *« Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage »* ;

29. Considérant, d'une part, que si l'installation de parcs éoliens en mer constitue un projet inédit sur le littoral atlantique français, il n'en demeure pas moins que des conclusions peuvent être tirées des exploitations de ce type déjà en fonctionnement sur les rivages maritimes de l'Europe du nord ; que, d'autre part, ainsi qu'il a été dit, les associations requérantes ne démontrent pas que les travaux ou le fonctionnement des aérogénérateurs seraient susceptibles d'occasionner des dommages graves et irréversibles à l'environnement, d'autant plus que l'arrêté d'autorisation attaqué définit l'ensemble des mesures d'évitement, de réduction et de compensation propres à atténuer ses effets sur l'environnement tant en phase travaux qu'en

phase exploitation ; qu'ainsi elles ne sont pas fondées à soutenir que seul le refus de l'autorisation d'exploiter sollicitée serait à même de prévenir les prétendus risques qu'elles énoncent et de satisfaire au principe de précaution énoncé au point 28 ;

30. Considérant, enfin, qu'il est soutenu que l'autorisation portera atteinte aux exigences de la sécurité civile, protégées par le II de l'article L. 511-1 du code de l'environnement, dès lors que l'implantation et l'exploitation du parc éolien entraîneront des risques pour la sécurité de la navigation maritime et notamment pour celle des petits navires de pêche ou de plaisance, qui pourront accéder à un secteur quadrillé par des éoliennes géantes dans lequel les conditions de circulation seront nécessairement perturbées ; qu'il ne résulte cependant pas de l'instruction que de tels risques, évoqués au demeurant en des termes dépourvus de précision, ne pourraient être prévenus par une réglementation adaptée de la navigation au sein et aux abords du parc, relevant de la compétence des autorités maritimes et dont le principe est rappelé à l'article 2.3 de l'arrêté préfectoral attaqué ;

31. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit nécessaire de statuer sur la fin de non recevoir opposée par la société Parc du Banc de Guérande, que les associations PROSIMAR, GRSB et ASPEN ne sont pas fondées à demander l'annulation de l'arrêté du 17 mars 2016 par lequel le préfet de la Loire-Atlantique a, sur le fondement de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, autorisé la société Parc du Banc de Guérande à implanter et à exploiter un parc éolien en mer au large de la commune de Saint-Nazaire ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

32. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat et de la société Parc du Banc de Guérande, qui n'ont pas dans la présente instance la qualité de parties perdantes, la somme que demandent les associations requérantes au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de chacune de ces associations le versement à la société Parc du Banc de Guérande d'une somme de 500 euros au même titre ;

DÉCIDE :

Article 1er : La requête de l'association pour la protection du site et de l'environnement de Sainte-Marguerite, l'association « Groupement des résidents pour la sauvegarde environnementale de La Baule » et l'association pour la protection et l'embellissement du site de Penchâteau et de la Côte sauvage du Pouliguen est rejetée.

Article 2 : Chacune de ces associations versera à la société Parc du Banc de Guérande une somme de 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à l'association pour la protection du site et de l'environnement de Sainte-Marguerite, à l'association « Groupement des résidents pour la sauvegarde environnementale de La Baule », à l'association pour la protection et l'embellissement du site de Penchâteau et de la Côte sauvage du Pouliguen, à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat et à la société Parc du Banc de Guérande.

Copie en sera délivrée au préfet de la Loire-Atlantique.