

Ajamont

ISSN : 3098-1425

Éditeur : Cour administrative d'appel de Toulouse

2025/2

Rejet des requêtes dirigées contre l'autorisation accordée par le préfet des Pyrénées-Orientales au projet de parc éolien de Passa

🔗 <https://publications-prairial.fr/ajamont/index.php?id=354>

Référence électronique

« Rejet des requêtes dirigées contre l'autorisation accordée par le préfet des Pyrénées-Orientales au projet de parc éolien de Passa », *Ajamont* [En ligne], 2025/2, mis en ligne le 20 février 2026, consulté le 08 mai 2026. URL : <https://publications-prairial.fr/ajamont/index.php?id=354>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0



DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 1ère chambre – N° 23TL01003 – Commune de Torderes – 17 mai 2025

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

Les décisions de validation d'implantation de p... / Clothilde Combes

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Faisant application, notamment, de l'article L. 411-2-1 du code de l'environnement, selon lequel sont réputés répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur, les projets d'installations de production d'énergies renouvelables satisfaisant aux conditions prévues à l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie, ainsi que des articles R. 411-6-1 du code l'environnement et R. 211-2 du code de l'énergie, issus du décret n° 2023-1366 du 28 décembre 2023, la cour administrative d'appel de Toulouse a constaté que le projet d'exploitation de six éoliennes à Passa, autorisé par l'arrêté du 28 février 2020 du préfet des Pyrénées-Orientales, répondait à une raison impérative d'intérêt public majeur.
- 2 Elle a également estimé que l'étude d'impact de ce projet n'était ni incomplète, ni insuffisante ni erronée, qu'il n'était pas établi que ce projet entraînerait la destruction de plusieurs espèces protégées, comme le grand tétras, le desman ou l'aigle de Bonelli, qu'il ne portait pas atteinte, eu égard notamment aux mesures préventives envisagées, à la faune, à la flore et aux paysages et, enfin, que les mesures mises en œuvre permettaient d'exclure l'existence d'un risque particulier d'incendie.

Rejet des requêtes dirigées contre l'autorisation accordée par le préfet des Pyrénées-Orientales au projet de parc éolien de Passa

**44-02 Installations classées pour la protection
de l'environnement**

NOTE UNIVERSITAIRE

Les décisions de validation d'implantation de parcs éoliens dans l'air du vent

Clothilde Combes

Enseignante et chercheuse en droit public à l'université d'Avignon

Autres ressources du même auteur

IDREF : <https://www.idref.fr/245388788>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.414

Ces dernières années, la jurisprudence administrative rend compte d'une conception plutôt favorable au déploiement des projets d'énergies renouvelables en France. Afin que cette dernière respecte ses engagements climatiques, le juge tend effectivement à valider les autorisations préfectorales ; à condition cependant que celles-ci répondent des exigences strictes qui sont les leurs pour être délivrées. Telle est la démonstration que livre la cour administrative d'appel de Toulouse dans ces deux décisions en date du 20 mars 2025 (n° 24TL01003 et 24TL01004).

- 1 Notre affaire débute en 2017. Le 20 décembre 2017, la société Parc éolien de Passa avait effectivement demandé la délivrance d'une autorisation environnementale afin de construire et d'exploiter un parc de six éoliennes sur le territoire de la commune du même nom. Malgré l'opposition de plusieurs associations, le préfet des Pyrénées-Orientales avait accordé cette autorisation par un arrêté en date du 28 février 2020. Celui-ci tenait également lieu d'autorisation de défrichement et de dérogation « espèces et habitats protégés », une dérogation qui concerne 81 espèces d'oiseaux, 23 de chiroptères, quatre d'amphibiens, sept de reptiles, une d'insectes, deux de

mammifères terrestres et une espèce de flore. Certaines communes – dont la commune de Tordères – et associations – dont le « Collectif le vent tourne » – avaient ainsi demandé l'annulation de l'arrêté préfectoral. Elles arguaient notamment de la méconnaissance de l'article L. 181-3 du Code de l'environnement relatif aux autorisations environnementales.

- 2 À l'occasion d'un arrêt rendu le 8 décembre 2022, la cour administrative d'appel de Toulouse avait rejeté cette requête, estimant que le projet répondait à une raison impérative d'intérêt public majeur. Pour ce faire, elle mettait en avant la production du parc éolien en projet : celui-ci devait correspondre à l'équivalent de l'alimentation annuelle d'au moins 11 555 foyers soit 25 890 personnes, représentant l'équivalent d'environ 1,3 fois la consommation électrique de la population de la communauté de communes des Aspres, concernée par le projet. Selon elle, le projet participait à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre en favorisant le développement de la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité en France. Toutefois, le Conseil d'État avait semblé dresser un obstacle au projet de parc éolien. En effet, son arrêt rendu en avril 2024¹ aurait pu marquer un nouveau tournant dans cette affaire, du fait de l'annulation de l'arrêt susmentionné faute, pour le projet, de répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur. À cette époque, était notée la

« contribution modeste [du projet] à la politique énergétique nationale de développement de la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie dans un département qui ne souffre d'aucune fragilité d'approvisionnement électrique et compte déjà un grand nombre de parcs éoliens »².

- 3 C'est du fait de l'appréciation de la contribution – jugée modeste, donc – que la cour suprême de l'ordre administratif avait fait obstacle à l'autorisation de déroger à l'interdiction de destruction d'espèces protégées et de leurs habitats.
- 4 Renvoyant l'affaire devant la cour, le Conseil d'État enjoignait en réalité celle-ci à réévaluer sa présentation des faits en procédant à un nouvel examen de la condition de dérogation relative à la « raison impérative d'intérêt public majeur. » Autrement dit, si l'erreur dans la

qualification juridique des faits par la cour avait pu sembler mettre dans la main de la haute juridiction administrative le moyen de porter le coup fatal au projet de parc éolien, celle-ci ne faisait en réalité office que de contretemps. Assurément, ces dernières années, la tendance de la jurisprudence administrative est au soutien des décisions des préfets accordant les autorisations, et ce, afin de soutenir l'accélération de la production d'énergies renouvelables. La présente décision s'inscrit, à n'en pas douter, dans ce même mouvement dès lors que la cour a écarté dans ses deux arrêts du 20 mars 2025 tant l'insuffisance de l'étude d'impact que les risques – de feux de forêt, de fuite et de pollution, d'atteinte à la biodiversité, d'atteinte aux paysages et au patrimoine historique, de mitage et d'atteinte aux lieux avoisinants... – que pouvait comporter un tel projet. Le cœur de l'argumentation de la cour tenait néanmoins à la dérogation « espèces protégées » : le parc éolien répondait-il à une raison impérative d'intérêt public majeur justifiant la dérogation en litige ?

- 5 Ici, prenant acte des dernières évolutions textuelles, tant européennes que nationales, la cour administrative d'appel a établi que le projet, même avec une contribution modeste, justifiait de déroger à l'interdiction de destruction d'espèces protégées. Par un réexamen minutieux des conditions prévues par les dispositions du Code de l'environnement en vigueur depuis 2023, la cour livre une décision attendue au regard de ses précédentes décisions, néanmoins méticuleusement étayée par le recours aux nouveaux textes.
- 6 De ce fait, les solutions apportées par la cour administrative d'appel de Toulouse dans ces affaires nécessitent de présenter le régime de ladite dérogation (I.) et son impact sur l'octroi des autorisations de construction et d'exploitation de parcs éoliens dans un contexte européen et national marqué par le développement toujours plus accéléré de la production d'énergie de sources renouvelables (II.).

I. L'interdiction de destruction d'espèces protégées et sa dérogation strictement encadrée

- 7 En principe, la destruction des espèces et de leurs habitats est interdite. C'est, du moins, la portée de l'article L. 411-1 du Code de l'environnement qui mobilise

« le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel [en tant qu'ils] justifient la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats ».

- 8 Sont ainsi concernés – et protégés – les sites d'intérêt géologique, les habitats naturels, les espèces animales ou végétales et leurs habitats. Il est à préciser d'ailleurs que, conformément à la volonté du législateur, le terme *destruction* doit être entendu de manière large comme « la destruction, l'altération ou la dégradation » des habitats naturels ou des habitats d'espèces³. Par ailleurs, l'article L. 411-2 prévoit explicitement la possibilité de déroger au principe ainsi que les conditions dans lesquelles la dérogation peut être exercée⁴. L'autorité administrative peut ainsi déroger à ces interdictions dès lors que sont remplies trois conditions *distinctes* et *cumulatives* : l'absence de solution alternative satisfaisante ; la condition de ne pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ; la justification de la dérogation par l'un des cinq motifs limitativement énumérés et parmi lesquels figure, notamment, le fait que le projet réponde, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, à une raison impérative d'intérêt public majeur. Après un avis très attendu sur les conditions de délivrance des autorisations de dérogation⁵, le Conseil d'État est intervenu pour rappeler le contenu des conditions susmentionnées ainsi que la nécessité des caractères distinct et cumulatif. En l'occurrence, la cour procède dans les décisions commentées au

rappel pédagogique de la portée de telles précisions, les appliquant minutieusement à l'affaire.

- 9 Tout d'abord, il revient à l'administration, dans le cadre d'un projet au sens de l'article L. 122- 1 et conformément aux dispositions de l'article R. 181-43 du Code de l'environnement, d'envisager les mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées par le pétitionnaire. En ce sens,

« il résulte de l'instruction que le dossier de demande de dérogation pour la destruction d'espèces protégées a justifié de façon précise et circonstanciée l'absence de solution alternative et que le Conseil national de la protection de la nature a rendu le 25 mai 2019 un avis favorable sous conditions de mesures de réduction et de compensations suffisantes pour la biodiversité »⁶.

- 10 Par ailleurs, l'article 13 de l'autorisation contestée prévoyant la remise en état du site, « le préfet doit être regardé comme ayant imposé au pétitionnaire de se conformer aux engagements souscrits »⁷, étant précisé également que ce dernier, dans le cadre de ses pouvoirs de police, a toujours la faculté de contraindre la société pétitionnaire à respecter certaines mesures en cas d'atteinte à l'environnement. Ensuite, il s'avère que la condition tenant à l'appréciation de l'état de conservation des espèces protégées doit être, selon une jurisprudence récente de la haute cour administrative⁸, entendue en deux temps : l'administration doit d'abord déterminer l'état de conservation des populations des espèces concernées⁹, puis les impacts géographiques et démographiques que les dérogations envisagées sont susceptibles de produire sur celui-ci. Dans cette affaire, si les communes requérantes ne contestaient pas que la dérogation ne nuisait pas au maintien des populations des espèces concernées, l'instruction a tout de même permis de démontrer que les effets du projet étaient

« non significatifs sur ces différentes espèces et que les spécifications du projet, notamment par sa localisation ou le dispositif de bridage, [étaient] de nature à assurer le maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle »¹⁰.

- 11 Enfin et surtout, la cour administrative d'appel de Toulouse se concentre sur la troisième condition, celle tenant à une raison impérative d'intérêt public majeur. Le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser les critères lui permettant de regarder un projet comme répondant d'une raison impérative d'intérêt public majeur. Selon lui, l'importance du projet tient à deux critères : à la forte contribution de celui-ci à la réalisation des objectifs européens, nationaux et son installation dans un territoire marqué par la fragilité de son approvisionnement électrique, d'une part ; à l'installation dans un territoire qui n'est pas caractérisé par un nombre important d'autres installations, d'autre part¹¹. La cour administrative d'appel, dans une décision précédente, avait d'ailleurs pris acte de cette appréciation¹² et, sans surprise, a évalué le projet de Passa selon cette même grille d'analyse dans les présentes décisions.
- 12 À n'en pas douter, l'évaluation de l'importance du projet demeure marquée par le déploiement des projets d'énergies renouvelables ces dernières années. Toutefois, il peut être utile de préciser que, contrairement à l'arrêt du Conseil d'État du 18 avril 2024, un projet de taille modeste justifierait désormais, d'après la cour, de déroger à l'interdiction de destruction d'espèces protégées.

II. L'octroi des autorisations de construction et d'exploitation de parcs éoliens marqué par le déploiement des projets d'énergies renouvelables

- 13 Les deux arrêts en date du 20 mars 2025 sont l'occasion pour la cour administrative d'appel de Toulouse de rappeler que le législateur a entendu, depuis 2023, lever certains obstacles au développement accéléré de la production d'énergie de sources renouvelables¹³. Or, cet objectif législatif va inévitablement de pair avec la mise à distance du principe de non-régression inscrit à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement¹⁴ qui s'impose normalement au pouvoir réglementaire¹⁵, mais aussi avec la reconnaissance de l'intérêt public majeur de certains projets. Même, selon la cour, il en va ainsi

des « projets de taille modeste, susceptibles d'apporter une contribution utile à la réalisation des objectifs fixés par la programmation pluriannuelle »¹⁶.

- 14 Rappelons avant toute chose que la décision en litige – tenant notamment lieu de dérogation « espèces et habitats protégés » – date de février 2020. Il est utile de préciser qu'à cette date, il n'existait pas encore de régime de présomption de la raison impérative d'intérêt public majeur. Celui-ci est issu d'un règlement de l'Union européenne du 22 décembre 2022¹⁷. Au niveau national, c'est la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables¹⁸, dite loi APER, qui a introduit ce régime. Son article 19 renvoie effectivement aux codes de l'environnement et de l'énergie, le premier énonçant que « sont réputés répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur [...] les projets d'installations de production d'énergies renouvelables ou de stockage d'énergie dans le système électrique satisfaisant aux conditions prévues à l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie. » C'est ensuite un décret en Conseil d'État¹⁹, publié le 30 décembre 2023, qui détermine les critères selon lesquels un projet de production d'énergie renouvelable peut être réputé répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur. Par ailleurs, sans dispenser les projets de satisfaire aux autres conditions (distinctes et cumulatives, rappelons-le), la présomption instituée détient un caractère irréfragable pour les projets d'installations auxquels elle s'applique si ceux-ci satisfont aux critères édictés (article L. 211-2-1 du Code de l'énergie)²⁰. Cela dit, l'enjeu de l'ensemble de ces dispositions est de faciliter la preuve pour le porteur du projet du caractère majeur de celui-ci en vue d'obtenir la fameuse dérogation. L'idée clairement exprimée est que les projets de production d'énergies renouvelables doivent être facilités dès lors qu'ils contribuent à l'objectif d'accélération de production d'énergies renouvelables en France. Or, si l'on pouvait penser que cette facilitation ne concernait pas l'ensemble des projets, mais uniquement ceux témoignant d'une puissance installée supérieure à certains seuils pour bénéficier de la présomption susmentionnée²¹, en réalité, plusieurs facteurs interviennent pour justifier qu'un projet, même modeste, bénéficie d'une telle dérogation.

- 15 En tout état de cause, la cour administrative d'appel de Toulouse, au regard des textes susmentionnés, énonce les conditions auxquelles

doivent satisfaire les projets d'installations de production d'énergies renouvelables, pour être réputés répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur. En vertu de l'article L. 211-2-1 du Code de l'énergie, ceux-ci

« doivent tenir compte du type de source d'énergie renouvelable considérée, de la puissance prévisionnelle totale de l'installation projetée et de la contribution globale attendue des installations de puissance similaire à la réalisation des objectifs figurant, pour le territoire métropolitain, dans la programmation pluriannuelle de l'énergie mentionnée à l'article L. 141-2 du code de l'énergie »²².

- 16 En outre, la puissance prévisionnelle totale de l'installation doit être supérieure ou égale à 9 mégawatts tandis que la puissance totale du parc éolien terrestre raccordé à ce territoire, à la date de la demande de dérogation aux interdictions, doit être inférieure à l'objectif maximal de puissance du parc éolien terrestre sur ce territoire. Ces deux conditions sont remplies dès lors que l'objectif de développement de l'énergie éolienne terrestre en France métropolitaine continentale était fixé à une puissance totale installée de 15 000 mégawatts au 31 décembre 2018 et à une puissance totale installée comprise entre 21 800 et 26 000 mégawatts au 31 décembre 2023, d'une part, et que l'autorisation en litige a été délivrée pour une puissance prévisionnelle totale de 21,6 mégawatts, d'autre part. Ainsi, « le projet satisfait donc, même en prenant en compte la puissance prévisionnelle de 13,8 mégawatts avancée par les requérants, à la première condition mentionnée par l'article R. 211-2 du Code de l'énergie. »²³.
- 17 En définitive, les termes *impérative* et *majeur* qui justifiaient – et justifient toujours – de déroger à l'interdiction de destruction d'espèces protégées, tendent à perdre de leur superbe ou, tout du moins, de leur caractère exceptionnel, face au développement accéléré de la production d'énergie de sources renouvelables. Une évolution somme toute regrettable pour les premières.

NOTES

1 CE, 6^e chambre, 18 avril 2024, n° 471141 et 471146.

2 CE, 6^e chambre, 18 avril 2024, n° 471141, § 4.

3 Article L. 411-1 du Code de l'environnement.

4 « 4° La délivrance de dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pouvant être évaluée par une tierce expertise menée, à la demande de l'autorité compétente, par un organisme extérieur choisi en accord avec elle, aux frais du pétitionnaire, et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle :

a) Dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ;

b) Pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété ;

c) Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ;

d) À des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes ;

e) Pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié de certains spécimens ».

5 CE, 9 décembre 2022, n° 463563.

6 CAA Toulouse, 1^{re} chambre, 17 juillet 2025, n° 24TL01004, § 38.

7 CAA Toulouse, 1^{re} chambre, 17 juillet 2025, n° 24TL01003, § 5.

8 CE, 28 décembre 2022, *société La Provençale*, n° 449658.

9 Dans le silence de la décision, c'est le rapporteur public qui, s'alignant sur la position européenne (CJUE, 10 octobre 2019, *Tapiola*, C-674/17), apporte les précisions relatives au périmètre concerné pour déterminer l'état de conservation de l'espèce : « d'abord évaluer l'état de conservation des populations des espèces concernées au niveau national ou, le cas échéant, au niveau de la région biogéographique visée (éventuellement au-delà des frontières) si l'aire de répartition naturelle de l'espèce l'exige » (Conclusions de M. Stéphane Hoynck, rapporteur public, sur CE, 28 décembre 2022, *société La Provençale*, n° 449658, p. 3).

- 10 CAA Toulouse, 1^{re} chambre, 17 juillet 2025, n° 24TL01004, § 38.
- 11 CE, 6^e et 5^e chambres réunies, 15 avril 2021, n° 430500.
- 12 CAA Toulouse, 4^e chambre, 20 avril 2023, n° 20TL23721, § 22.
- 13 Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables et loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.
- 14 « Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment ».
- 15 « Il ne peut [...] être utilement invoqué lorsque le législateur a entendu en écarter l'application dans un domaine particulier ou lorsqu'il a institué un régime protecteur de l'environnement et confié au pouvoir réglementaire le soin de préciser les conditions de mise en œuvre de dérogations qu'il a lui-même prévues à ce régime » CAA Toulouse, 1^{re} chambre, 17 juillet 2025, n° 24TL01003, § 19.
- 16 CAA Toulouse, 1^{re} chambre, 17 juillet 2025, n° 24TL01004, § 32.
- 17 Règlement (UE) 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables.
- 18 Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.
- 19 Décret n° 2023-1366 du 28 décembre 2023 pris pour l'application, sur le territoire métropolitain continental, de l'article L. 211-2-1 du Code de l'énergie et de l'article 12 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023.
- 20 CAA Toulouse, 1^{re} chambre, 17 juillet 2025, n° 24TL01003, § 21 ; CAA Toulouse, 1^{re} chambre, 17 juillet 2025, n° 24TL01004, § 37.
- 21 Ce choix, d'ailleurs, était discuté : « l'importance de la contribution pourrait en effet être aussi évaluée à l'échelle de plusieurs projets ou d'un programme ou d'un territoire plus petit » (Gossement, Arnaud, « Dérogation espèces protégées : un projet de parc éolien ne répond pas à une raison impérative d'intérêt public majeur s'il n'apporte "qu'une contribution modeste à la politique énergétique nationale de développement de la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie dans un département qui ne souffre d'aucune fragilité d'approvisionnement

électrique et compte déjà un grand nombre de parcs éoliens” (Conseil d’État, 18 avril 2024, n° 471141) », <https://www.gossement-avocats.com>, 23 avril 2024).

22 CAA Toulouse, 1^{re} chambre, 17 juillet 2025, n° 24TL01004, § 32. V. aussi CAA Toulouse, 1^{re} chambre, 17 juillet 2025, n° 24TL01003, § 18.

23 *Ibid.*, § 36.

INDEX

Rubriques

Nature et environnement