

N° 417870

Association Autant en emporte le vent

6^e et 5^e chambres réunies

Séance du 6 septembre 2019

Lecture du 25 septembre 2019

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

Ce litige est relatif à l'implantation de huit éoliennes dans le Cantal, sur la commune de Peyrusse, à proximité de sites emblématiques d'Auvergne, tel le plomb du Cantal ou le Puy Mary. Une association et des particuliers ont attaqué le permis de construire délivré le 16 juillet 2013 par le préfet, mais leur recours a été rejeté tant en première instance par le tribunal administratif de Clermont-Ferrand le 20 janvier 2015 qu'en appel par la cour administrative d'appel de Lyon le 5 décembre 2017. Ils se pourvoient en cassation mais vous savez que les aspects les plus délicats du litige, à savoir la qualité des études d'impact et l'admissibilité du projet eu égard à ses impacts sur l'avifaune et le paysage, ne sont plus contrôlés par le juge de cassation, sauf erreur de droit. Un moyen a cependant justifié l'admission du pourvoi, tiré des exigences de composition du dossier lorsque les câbles électriques qui relient les éoliennes et leur poste de livraison passent sous une route. Faut-il dans ce cas que le dossier comporte « *une pièce exprimant l'accord du gestionnaire du domaine [public] pour engager la procédure d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public ?* », ainsi que l'exige l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à cette affaire, à chaque fois que le projet de construction porte sur une dépendance du domaine public. Dans une rédaction antérieure, l'article R. 421-1-1 prévoyait l'obligation de joindre au dossier de demande l'autorisation d'occupation du domaine public.

Deux mots d'abord pour vous rappeler la configuration d'un parc éolien et pour justifier que le sous-sol d'une route appartenant au domaine public appartient bien lui-même au domaine public.

L'électricité produite par les éoliennes d'un parc éolien est réunie par des câbles en un seul point : le *poste de livraison*. Le poste de livraison fait partie du parc éolien et relève de son exploitant. C'est ce réseau câblé interne au parc éolien qui nous intéresse aujourd'hui. En aval, un unique câble part du poste de livraison pour arriver au réseau public de transport et distribution d'électricité, généralement en se reliant à un *poste source* du réseau le plus proche. Ce câble relève non du porteur de projet mais des gestionnaires du réseau.

Par ailleurs, le sous-sol de la route départementale que doivent traverser les câbles reliant les éoliennes au poste de livraison, la D21, nous semblent bien appartenir au domaine public, quelle que soit d'ailleurs la façon dont on passe juste sous la route (il y a un débat technique

sur ce point). Il est plus que probable que la route ait été construite avant l'entrée en vigueur du code général de la propriété des personnes publiques et que l'incorporation au domaine public ait donc été régie par les règles antérieures à ce code (CE, 3 octobre 2012, Cne de Port-Vendres, n° 353915, T.). Dans tous les cas, il nous semble que le sous-sol immédiat de la route doit être considéré comme son accessoire et appartenir au domaine public (CE, Section, 17 décembre 1971, V... et autres, n° 77103, Rec. ; CE, section, 28 avril 2014, Cne de Val-d'Isère, n° 349420, Rec. ; CE, 26 janvier 2018, Sté Var Auto, n°409618, T. art. L. 111-2 du code général de la propriété des personnes publiques ; sur le cas du sous-sol des routes, voir CE, 26 nov 1937, Préfet du Maine-et-Loire c/ L..., n° 47211, Rec. P. 971 ; CE, Section, 17 décembre 1971, V... et autres, n° 77103, Rec. et les concl de G. Braibant). Le code de la voirie routière semble d'ailleurs partir de ce postulat et soumet les occupations du sous-sol des routes par des câbles à des *permis de voirie* particuliers et à de possibles redevances.

Il nous semble donc que les câbles reliant les éoliennes au poste de livraison, en passant sous la route départementale, vont occuper le domaine public routier. Le dossier de demande du permis de construire devait-il comporter un document du gestionnaire du domaine en application de l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme ? La question présente aujourd'hui moins d'intérêt puisque les éoliennes sont désormais dispensées de permis de construire, mais elle est susceptible de concerner un nombre important de contentieux en cours, les permis de construire d'éoliennes étant presque systématiquement attaqués. Elle est également intéressante pour tout projet de construction de plusieurs bâtiments incluant des câbles ou éléments appelés à passer sous une route.

La question a déjà été effleurée par votre décision *Ferme éolienne de Tourny* du 4 juin 2014 (CE, n° 357176, T.). Etaient alors en cause, non les câbles entre les éoliennes et le poste de livraison, qui relèvent du demandeur du permis de construire les éoliennes, mais celui reliant en aval le poste de livraison au poste-source, au réseau de transport d'électricité. Or ce câble relève, nous vous le disions, du seul gestionnaire de réseau. Bien que le câble de la ferme éolienne de Tourny fût appelé à occuper le domaine public, vous avez jugé que le dossier de demande de permis de construire n'avait pas à s'en préoccuper¹ dès lors que cela ne relevait pas du demandeur. Le moyen était donc inopérant. La rédaction de la décision laisse entendre, *a contrario*, qu'il est possible qu'une telle pièce soit requise pour des câbles lorsque ceux-ci relèvent du porteur de projet, de celui qui va construire les éoliennes. C'est la position qu'avait prise à l'époque le rapporteur public, Mme Maud Vialettes, qui déclarait dans ses conclusions qu'il y a « *obligation juridique de produire une telle autorisation d'occupation du domaine public si les éoliennes ou le poste de livraison sont eux-mêmes édifiés sur le domaine public en encore si le réseau électrique interne du projet éolien doit lui-même emprunter le domaine public* ». Une telle lecture peut tout à fait se défendre : elle correspond à la lettre du texte de l'article R. 421-1-1 et aujourd'hui de l'article R. 431-13 ; elle présente l'intérêt de s'assurer d'un accord, au moins de principe, de l'autorité gestionnaire du domaine public routier, souvent le département, pour autoriser le passage des câbles avant que l'Etat n'autorise la construction des éoliennes ; enfin, cette irrégularité dans la composition du dossier de permis de construire peut aisément être régularisée. En l'espèce, on vous signale

¹ Dans sa rédaction applicable à l'époque, le code de l'urbanisme prévoyait à son article R. 421-1-1 l'obligation de joindre au dossier de demande l'autorisation d'occupation du domaine public, et non un simple accord pour engager la procédure.

d'ailleurs qu'un arrêté ultérieur du 18 juillet 2019 portant permission de voirie a autorisé le câblage.

Malgré cela, il nous semble qu'on peut aussi avoir une vision plus restrictive du champ d'application de cette obligation qui, selon les termes mêmes de l'article, ne s'applique qu'aux « *projets de construction* » et lorsqu'un permis de construire est nécessaire. Or, selon l'article R. 421-4 du même code, les canalisations, lignes ou câbles souterrains sont dispensés de toute formalité au titre de la police de l'urbanisme : on peut en principe ajouter un câble souterrain dans son jardin sans déclaration préalable ni permis de construire. Certes, lorsqu'on demande un permis de construire qui implique des raccordements à des réseaux ou entre les bâtiments, les conditions de ces raccordements font partie des éléments dont il faut justifier et qu'examinera l'administration. Le projet est un tout, dont on ne peut ôter artificiellement certains éléments qui, individuellement, ne relèveraient pas de la police de l'urbanisme, et ce tout du projet doit être conforme aux règles d'urbanisme. Mais pour la règle spécifique qui nous intéresse, celle de l'obligation de fournir un justificatif, qui ne porte désormais que sur l'accord pour *engager la procédure* de demande d'autorisation d'occupation domaniale, il est possible de distinguer ce qui, dans le projet, relève par lui-même du permis de construire, et les éléments annexes qui n'en relèveraient pas par eux-mêmes. Une telle interprétation restrictive ne contredit aucune des décisions de principe par lesquelles vous avez déjà interprété l'article R. 431-13 et l'ancien article R. 421-1-1 (CE, 19 mai 1976, Sté foncière et maritime de Bormes les Mimosas, n° 96119, R. ; CE 2 nov. 1977, Ass de défense des plages du Cap d'Aïl, n° 96138, Rec. ; CE, 20 mai 1994, comité d'intérêt local de champvert, n° 106555, T. ; CE, 6 nov. 2006, Ass. De préservation des paysages exceptionnels du Mézenc, n° 281072, T. ; CE, sect. 28 avr. 2014, Cne de Val d'Isère, n° 349429, Rec.). Dans une décision *Mme H...* du 16 octobre 2015, mentionnées aux tables du recueil sur un autre point, (CE, n° 385114, T.), vous semblez avoir déjà emprunté la voie d'une telle réponse, en jugeant, plus radicalement que dans la décision *Ferme de Tourny* que le « *raccordement [des éoliennes] au réseau électrique relève d'une opération distincte de leur construction et postérieure* ».

Après avoir hésité, il nous semble opportun que vous adoptiez cette position restrictive, qui correspond en outre à la pratique des services instructeurs. Nous vous proposons donc de rejeter le moyen d'erreur de droit et, dans ces conditions, la cour n'a pas dénaturé le dossier en parlant globalement des câbles reliant les éoliennes au poste source sans distinguer plus finement entre ceux à l'amont et à l'aval du poste de livraison.

Nous serons beaucoup plus rapide sur les autres moyens, qui sont ceux classiquement soulevés dans les litiges contre les éoliennes, et qui pour la plupart critiquent des appréciations souveraines de la cour, l'arrêt n'étant entaché d'aucune erreur de raisonnement.

S'agissant des justificatifs de la qualité pour demander le permis, vous savez que l'administration se contente d'une simple attestation ; en l'espèce, le demandeur avait une promesse synallagmatique de vente pour un terrain et une servitude pour l'autre ; la discussion sur la caducité de cette promesse et la nullité de la servitude dépassent ce qui relève de l'examen du permis de construire, aucune fraude de ressortant de façon évidente du dossier. Si le demandeur n'a effectivement ni le terrain ni servitude, il ne pourra pas construire ; la motivation est conforme à vos exigences sur ce point.

Le dossier de demande apparaît complet, notamment s'agissant des photomontages permettant d'apprécier l'impact des éoliennes dans le paysage, la qualité de ces photographies relevant de l'appréciation souveraine de la cour.

L'étude acoustique est un élément fondamental de l'instruction, mais la cour l'a jugée suffisante, sans dénaturer le dossier ; il en va de même pour l'étude d'impact sur l'avifaune, notamment sur les chauve-souris, qui semble sérieuse.

Reste l'appréciation de fond, sur le respect des règles d'urbanisme. Vous savez que les deux principales difficultés pour autoriser un parc éolien sont l'impact environnemental et l'insertion dans le paysage.

Sur le premier point, le contrôle effectué au stade d'un permis de construire est en principe limité, puisque cet aspect ne peut donner lieu qu'à des prescriptions. En l'espèce, les éoliennes contribuent à la production d'énergies renouvelables. Si elles auront aussi un effet négatif en tuant des oiseaux, notamment des milans royaux et des milans noirs, l'implantation a été calculée pour que ces pertes demeurent faibles et elles sont en principe compensées par l'acquisition de parcelles destinées à accueillir ces rapaces et par la mise en place d'un dispositif de suivi.

Enfin, s'agissant de l'insertion des éoliennes dans le paysage, invoquée sur le fondement des articles L. 145-3 et R. 111-21 du code, vous êtes confrontés au débat habituel : des éoliennes ne s'insèrent jamais dans le paysage, au sens d'un immeuble qui a la même hauteur et le même style que les constructions voisines, ou d'une construction de taille modeste dans un environnement naturel. Puisque les éoliennes ne sont pas interdites par principe, vous ne censurez un permis pour ce motif que si le parc éolien s'inscrit dans un paysage remarquable, ou vient gâcher des points de vue exceptionnels. Vous tenez également compte des documents de planification qui ont identifié des zones où développer l'éolien et des zones à préserver.

En l'espèce, on pouvait hésiter. Le site d'implantation n'a rien de remarquable, mais les éoliennes seront visibles du Plomb du Cantal et du chemin d'accès au Puy Mary. Un grand nombre d'éoliennes sont désormais visibles sur les crêtes du Cantal, du plateau de la Bru, et d'un grand nombre de sites. Les requérants indiquent que la préfecture a autorisé 73 éoliennes dans un rayon de 20 km. L'impact est indiscutable. Mais la visibilité est assez lointaine depuis les sites les plus emblématiques, à plus de 25 kilomètres, et surtout ces paysages ont déjà accueillis à d'autres endroits des parcs éoliens, probablement en conformité avec la planification établie antérieurement. Il nous semble impossible d'estimer que la cour a dénaturé les pièces du dossier en jugeant que l'atteinte aux paysages n'était pas illégale.

Nous vous proposons d'écarter ce dernier moyen **et de rejeter le pourvoi. Vous serez donc conduits à mettre une somme de 3 000 euros à la charge des requérants, à verser à la société défenderesse en remboursement des frais qu'elle a exposés (art. L. 761-1 du CJA).**

