N°442953

Association pour le développement durable de l'Ouest ornais et de ses environs (ADDOOE) et autres

6ème et 5ème chambres réunies

Séance du 23 mars 2022
Décision du 21 avril 2022

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Dans quelle mesure les prescriptions énoncées dans la charte d'un parc naturel régional peuvent-elles être opposées aux pétitionnaires d'un projet d'éolienne ?

C'est la question posée par le présent litige, qui n'est pas sans enjeu, compte tenu de la superficie couverte par les 58 parcs régionaux actuels (15% du territoire), dans un contexte de développement accru de l'éolien et des contentieux associés.

Saisi d'une demande présentée pour la première fois en 2012 et à la suite de divers épisodes contentieux, le préfet de la Manche a délivré à la société Vents d'Oc centre d'énergie renouvelable 16 une autorisation d'exploiter un parc éolien de 6 aérogénérateurs d'une hauteur de 152 mètres dans les communes de Saint-Georges-de-Rouelley et de Ger, au sein du parc naturel régional Normandie-Maine.

L'Association pour le développement durable de l'Ouest ornais et de ses environs, conjointement avec d'autres associations de protection de l'environnement et plusieurs riverains ont saisi d'un recours en annulation le tribunal administratif de Caen, lequel a fait droit à leur demande. Toutefois, la cour administrative d'appel de Nantes a annulé ce jugement et rejeté la demande par un arrêt contre lequel ils se pourvoient en cassation.

Un seul des moyens du pourvoi nous semble de nature à justifier la censure de l'arrêt. Il met en cause la réponse apportée par la cour au moyen tiré de l'invocation de la charte du parc naturel régional.

1. Aux termes de l'article L. 333-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable au litige, « *la charte du parc détermine pour le territoire du parc naturel régional les <u>orientations</u> de protection, de mise en valeur et de développement et les <u>mesures</u> permettant*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

de les mettre en œuvre (...). L 'Etat et les collectivités territoriales adhérant à la charte appliquent les orientations et les mesures de la charte dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du parc. Ils assurent, en conséquence, la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent. »

Dans leur requête initiale devant le tribunal administratif, les requérants s'étaient prévalus de la charte du parc naturel régional Normandie-Maine, en invoquant à la fois les termes mêmes de la charte, le « schéma éolien du parc » approuvé le 19 novembre 2009 par le comité syndical, ainsi que les analyses portées sur le projet éolien par le directeur du parc.

La cour administrative d'appel de Nantes a écarté ce moyen comme inopérant en jugeant qu'une charte de parc naturel n'a pas pour objet principal de déterminer les prévisions et règles touchant à l'affectation et à l'occupation des sols et ne peut contenir des règles, de fond ou de procédure, opposables aux tiers.

Cette motivation semble au premier abord exempte de reproche puisqu'elle reproduit les termes mêmes de votre décision du 27 février 2004, *Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace et autres*, au recueil (n°198124). Par cette décision, vous jugez qu'il résulte des textes législatifs et réglementaires qui l'organisent que la charte d'un parc naturel régional est un acte destiné à orienter l'action des pouvoirs publics dans un souci de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social, d'éducation et de formation du public sur le territoire du parc ainsi qu'à assurer la cohérence de cette action avec les objectifs qui y sont définis. Mais s'il appartient dès lors à l'Etat et aux collectivités territoriales ayant adhéré à la charte de veiller à la cohérence de leurs décisions avec le contenu de cette charte, en revanche, la charte ne peut légalement contenir de règles opposables aux tiers, qu'il s'agisse de règles de fond ou de règles de procédure.

Toutefois, sans être abjurée, cette jurisprudence a été significativement amendée, huit ans plus tard, par votre décision de section *Union des industries de carrières et matériaux de construction (UNICEM) Rhône-Alpes* du 8 février 2012 (n°321219), au recueil et aux conclusions de Cyril Roger-Lacan.

Cette décision (ré)concilie les apports de la décision *Lorraine Alsace* précitée qui nie l'opposabilité de la charte aux tiers, et ceux de la décision *Commune de Manzat* du 29 avril 2009, aux Tables (n°293896) qui consacre la nature règlementaire de la charte.

Elle rappelle d'abord que la charte ne peut légalement imposer par elle-même des obligations aux tiers *indépendamment* de décisions administratives prises par les autorités publiques à leur égard et qu'elle ne peut davantage subordonner légalement les demandes d'autorisations

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

d'installations classées pour la protection de l'environnement à des obligations de procédure autres que celles prévues par les différentes législations en vigueur. Mais elle ajoute que si les orientations de protection, de mise en valeur et de développement que la charte détermine pour le territoire du parc naturel régional sont nécessairement générales, les mesures permettant de les mettre en œuvre peuvent cependant être précises et se traduire par des règles de fond avec lesquelles les décisions prises par l'Etat et les collectivités territoriales adhérant à la charte dans l'exercice de leurs compétences devront être cohérentes, sous réserve que ces mesures ne méconnaissent pas les règles résultant des législations particulières régissant les activités qu'elles concernent. Leur légalité est également subordonnée à leur compatibilité avec l'objet que le législateur a assigné aux parcs naturels régionaux et à leur caractère nécessaire pour la mise en œuvre des orientations de la charte.

Dans le cas d'espèce qui lui était soumis, la section a admis la légalité d'une charte édictant des spécifications particulières aux carrières allant jusqu'à définir des seuils limites pour la durée des autorisations délivrées ainsi que la quantité maximale annuelle de matériau extrait.

En conférant à la charte une telle puissance normative, la solution apparaît particulièrement hardie ou « *entreprenante* », pour reprendre les termes de Xavier de Lesquen dans ses conclusions sur l'affaire *UNICEM Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon* rendue deux ans plus tard. Certes, la charte ne peut légalement définir des règles directement opposables aux tiers, en ce sens qu'elle leur imposerait elle-même des servitudes ; les règles qu'elle énonce n'ont d'effet qu'à travers les décisions prises par les autorités administratives dans le cadre de l'exercice de leurs compétences. Mais en pratique, ces règles sont bien susceptibles de présenter des effets contraignants, en particulier à l'égard de tous les opérateurs économiques dont l'activité relève d'un régime d'autorisation.

Mais la logique assumée de cette décision est de donner toute sa portée à un document destiné à concrétiser un projet de territoire à long terme, élaboré au terme d'une procédure originale qui, comme le soulignait Cyril Roger-Lacan, « *allie une initiative décentralisée, une élaboration conjointe par les collectivités partenaires et une approbation par décret* », marquant donc l'accord formel de toutes les autorités qui auront à appliquer les normes qui y figurent : « *cette particularité donne une assise évidente au contenu normatif des chartes* ».

Faisant application de cette décision, vous avez confirmé deux ans plus tard la légalité d'une charte définissant un zonage pour la localisation de carrières, en jugeant que dans le cas où ce zonage différerait de celui du schéma départemental des carrières, avec lequel les autorisations délivrées doivent être compatibles (art. L. 515-3 c. env.), il appartiendrait à l'État de veiller à ce que ses décisions soient cohérentes avec les prescriptions de la charte (CE 25 juin 2014, *UNICEM Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon*, n° 366007, aux tables).

2. Cette jurisprudence n'a pas connu de nouvelle illustration depuis lors. A présent, vous devez vous prononcer, pour la première fois, sur ses implications au stade aval, c'est-à-dire

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

sur la manière dont la charte peut être opposée à une décision d'autorisation en matière d'ICPE, plus spécifiquement dans le cas d'installations éoliennes.

Bien qu'elle statuait seulement sur la légalité des dispositions pouvant être incluses dans la charte, la décision de section *Unicem Rhône-Alpes* implique clairement que ces dispositions puissent être invoquées à l'appui d'un recours dirigé contre une décision individuelle prise par l'Etat dans l'exercice de ses compétences et contestant la cohérence de cette décision avec les dispositions invoquées.

Elle a tout naturellement vocation à jouer dans le cas des autorisations d'exploiter des éoliennes compte tenu notamment des enjeux liés à la protection des paysages et de la faune sauvage, qui sont parmi les raisons d'être du parc naturel, défini par la loi comme le « *cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel* » (art. L. 333-1).

Sous réserve d'une analyse au cas par cas, les dispositions de la charte relatives aux modalités d'implantation des éoliennes sur le territoire du parc devraient souvent pouvoir satisfaire les deux conditions auxquelles la décision *Unicem Rhône-Alpes* subordonne leur légalité, s'agissant, d'une part, de leur compatibilité avec l'objet que le législateur a assigné aux parcs naturels régionaux et à leur caractère nécessaire pour la mise en œuvre des orientations de la charte et, d'autre part, de l'absence de méconnaissance des règles résultant de la législation ICPE (notamment en l'absence de zonage coercitif concurrent).

L'évolution du cadre législatif depuis votre décision de section tend plutôt à conforter cette solution. Ainsi, la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages prévoit que la charte détermine les objectifs de qualité paysagère définis à l'article L. 350-1 C.

3. Si vous partagez cette analyse, vous pourrez donc censurer pour erreur de droit l'arrêt attaqué pour avoir écarté comme inopérant le moyen tiré de l'invocation de la charte à l'encontre de la décision d'autorisation préfectorale. Ce faisant, il nous semble que vous pourrez apporter en outre quelques précisions sur les conditions de cette invocabilité.

3.1. En premier lieu, nous ne pensons pas, comme pourrait le laisser penser une lecture a contrario et tronquée du considérant de section, qu'il y ait lieu de réserver cette invocabilité aux seuls cas où la charte comporte des **mesures précises** réglementant l'implantation d'éoliennes.

En substance, une telle approche conduirait à admettre l'opérance du moyen lorsque la charte impose des périmètres pour l'implantation d'éolienne est proscrite et à la refuser lorsque la charte définit, de manière plus générale, des objectifs de protection de certains paysages.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Cette thèse pourrait se prévaloir d'une analogie avec les directives européennes. Dès lors que les chartes ne peuvent définir des règles directement opposables aux tiers, sans la médiation de décisions prises par les autorités cosignataires qui ont en quelque sorte vocation à en transposer les objectifs, elles ne pourraient donc, comme les directives, être invoquées à l'encontre des décisions individuelles que lorsqu'elles comportent des dispositions précises et inconditionnelles (CE Ass. 30 octobre 2009, *Mme Perreux*, n° 298348, au recueil).

Elle pourrait trouver appui sur les termes de la décision de section de 2012 qui présentent les « *règles de fond avec lesquelles les décisions prises par l'Etat (...) doivent être cohérentes* » comme découlant des « *mesures précises* » susceptibles d'être contenues dans la charte, sans mentionner les « orientations » que la charte doit également déterminer.

Elle pourrait enfin mobiliser de sérieux arguments d'opportunité : d'une part, un objectif de sécurité juridique, au regard du difficile travail d'exégèse qu'appellera l'examen par l'administration, puis le juge, des orientations de la charte et de leur confrontation à chaque projet individuel ; d'autre part, l'existence de dispositions réglementaires déjà destinées à assurer la prise en compte des objectifs de la charte lors de la présentation des projets : le syndicat mixte du parc est en effet saisi pour avis des études d'impact prévues pour les projets soumis à évaluation environnementale, tels que les parcs éoliens (art. R. 333-14).

Dans la présente affaire, le caractère très général des dispositions relatives aux éoliennes justifiait alors, à suivre cette voie, d'écarter le moyen comme inopérant et vous pourriez même être tentés de procéder à une substitution de motifs pour confirmer le sens de l'arrêt attaqué.

Néanmoins, une telle approche s'inscrirait clairement à rebours de la décision de section de 2012. En outre, cette décision, qui se prononçait sur la possibilité pour la charte d'assortir ses orientations de mesures précises, ne nous paraît pas pouvoir être lue, a contrario, comme limitant à ces dernières l'obligation de cohérence pesant sur les collectivités publiques dans l'exercice de leurs compétences, ce qui serait manifestement contraire à l'économie générale des chartes, dont l'objet principal est de déterminer des orientations de long terme et non un catalogue de mesures précises. Une telle lecture aurait également pour effet pervers d'inciter leurs rédacteurs à rigidifier à l'excès les termes de la charte pour être sûrs de leur donner un effet utile.

Vous pourrez donc juger que les dispositions de la charte susceptibles d'être invoquées concernent autant les orientations de protection, de mise en valeur et de développement, que les mesures permettant de les mettre en œuvre.

3.2. En deuxième lieu, les dispositions susceptibles d'être invoquées apparaissent devoir être limitées **à la charte** elle-même, dans ses différents éléments constitutifs que sont le rapport, le plan et les annexes.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Il n'y a pas lieu d'opérer de hiérarchie entre ces éléments. Vous avez déjà jugé que la notice annexée au plan de référencement du parc définissant les zones d'intérêt et de sensibilité paysagère devait être regardée comme faisant partie intégrante du rapport de la charte du parc et comme ayant la même portée juridique (CE 12 février 2014, *Commune d'Epinay-Champlâtreux*, n° 357215, aux tables sur un autre point).

En revanche, nous ne pensons pas que les effets juridiques propres à ces documents doivent s'étendre aux divers actes édictés, à la suite et parfois sur la base de la charte, par le syndicat mixte du parc. Nous avons ici en tête certains « schémas éoliens » édictés dans plusieurs parcs, tel que celui en litige.

De tels documents sont susceptibles de fournir, le cas échéant, des éclairages utiles pour permettre à l'administration et au juge de fonder leur appréciation mais ils ne sauraient disposer de la même force normative que la charte, faute de résulter d'un engagement formel conjoint de l'ensemble des signataires, et tout particulièrement de l'Etat. Autrement dit, il ne nous semble pas y avoir place pour des actes de « droit dérivé ».

3.3. En troisième lieu, vous rappellerez que l'autorité administrative n'est tenue, conformément aux termes de la loi, qu'à une obligation de **cohérence** à l'égard des prescriptions de la charte.

Le présent litige ne vous fournira pas l'occasion d'expliciter cette notion, la cour s'étant refusée à examiner la charte qui était invoquée.

Avec toute la prudence nécessaire, nous pensons que cette exigence de cohérence implique une approche à la fois souple (en n'annihilant pas la marge de manœuvre que doit conserver l'autorité administrative dans l'exercice de ses compétences), globale (en mettant en regard et en conciliant, le cas échéant, les différents volets et objectifs de la charte) et, pour reprendre les termes de Cyril Roger-Lacan dans ses conclusions sur l'affaire de section, « *dynamique* » puisqu'il s'agit, loin d'une lecture pointilliste, de faire prévaloir un projet de territoire, défini pour une durée de quinze ans.

Bien sûr, l'exigence de cohérence devrait se traduire par des contraintes d'autant plus lourdes que la charte comportera de mesures précises dans le champ d'application considéré. Néanmoins, nous l'avons dit, elle vaudra également en présence d'orientations générales. S'agissant des éoliennes, de telles orientations devraient donc être examinées en propre, sans être diluées dans les objectifs généraux de protection des paysages qu'il appartient déjà à l'autorité administrative de prendre en compte en vertu de la législation ICPE (art. L. 511-1 c. env.).

C'est l'erreur, commise par la cour, que nous vous proposons de censurer.

PCMNC :

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

- à l'annulation de l'arrêt de la cour administrative de Nantes ;
- au renvoi de l'affaire à cette cour ;
- et à ce qu'une somme de 3.000 € soit mise à la charge de l'Etat et de la société Vent d'Oc centrale d'énergie renouvelable 16 au titre de l'article L. 761-1 et au rejet des conclusions présentées par la société sur ce même fondement.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.