

**N° 449197, Association dans le vent**

**N° 450161 Commune de Tourville-la-Campagne**

**6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 6 janvier 2023**

**Décision du 25 janvier 2023**

## **CONCLUSIONS**

**M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public**

Ces deux affaires soulèvent, sous les deux régimes juridiques successivement applicables aux éoliennes, une question identique : une commune opposée à l'implantation d'un projet éolien sur son territoire est-elle recevable à former tierce opposition contre la décision juridictionnelle qui censure le refus du préfet opposé au pétitionnaire et lui enjoint de délivrer l'autorisation ?

La première affaire appelée met en jeu une demande d'autorisation unique de construire et d'exploiter<sup>1</sup>, la seconde une demande de permis de construire.

Dans les deux litiges, le préfet avait opposé un refus à la demande du pétitionnaire, que ce dernier avait vainement contesté devant le tribunal administratif. Mais en appel, la cour a annulé le jugement et enjoint au préfet de délivrer l'autorisation sollicitée. Chacun des deux arrêts fait l'objet d'un pourvoi formé par la commune d'implantation qui était intervenue en défense devant la cour (respectivement, la commune de Naucelles conjointement avec une association et plusieurs riverains, et la commune de Tourville).

**1.** En vertu de votre jurisprudence *B...* venue compléter votre jurisprudence de section *Sieur H...* (CE Sect. 9 janvier 1959, au recueil p. 23) la personne intervenue devant la cour administrative d'appel, que son intervention ait été admise ou non, a qualité pour se pourvoir en cassation contre l'arrêt rendu contre les conclusions de son intervention. Dans le cas où elle aurait eu qualité, à défaut d'intervention de sa part, pour former tierce-opposition, elle peut contester tant la régularité que le bien-fondé de l'arrêt attaqué. Dans le cas contraire, elle n'est recevable à invoquer que des moyens portant sur la régularité de l'arrêt attaqué relatifs à la recevabilité de son intervention ou à la prise en compte des moyens qu'elle comporte, tout autre moyen devant être écarté par le juge de cassation dans le cadre de son office.

---

<sup>1</sup> Régie par l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement.

Les présents pourvois critiquant le bien-fondé des motifs retenus respectivement par les cours de Bordeaux et de Douai, leur recevabilité dépend donc du point de savoir si les requérantes auraient eu qualité pour former tierce opposition contre les deux arrêts attaqués et, par suite, si ces arrêts étaient de nature à préjudicier à leurs droits, conformément aux dispositions de l'article R. 832-1 du CJA consacrant le critère dégagé par votre jurisprudence Z... de 1912.

Vous retrouvez ici les termes d'un débat que nous vous avons exposés lors d'une précédente affaire *Association Apache et autres* rendue le 1<sup>er</sup> juin 2022, mettant en cause une association et des riverains et concernant un litige portant sur un permis de construire<sup>2</sup>.

Vous aviez alors jugé que la circonstance qu'une association justifie, eu égard à son objet social, d'un intérêt pour agir contre une décision administrative ne lui donne pas, de ce seul fait, qualité pour former tierce opposition au jugement par lequel un tribunal administratif a annulé la décision refusant cette autorisation, y compris lorsque le tribunal a enjoint la délivrance de cette autorisation, dès lors que l'autorisation ainsi délivrée peut être contestée par des tiers sans qu'ils puissent se voir opposer les termes du jugement.

Les deux pourvois minimisent la portée de ce précédent en soulignant qu'il n'a fait l'objet d'aucun fichage. Nous vous proposons aujourd'hui d'en confirmer les termes et d'en étendre la portée aux hypothèses dans lesquelles le litige porte sur un refus d'autorisation unique et où il met en cause la commune d'implantation.

Comme nous l'avons indiqué dans nos précédentes conclusions, cette solution s'inscrit dans le prolongement de votre jurisprudence qui s'attache à tenir compte des effets de la décision juridictionnelle sur les droits des requérants, tout en préservant l'effectivité du droit au recours.

Ainsi, des riverains ou des associations de protection de l'environnement ne sont pas recevables à former tierce opposition contre un jugement annulant un refus d'autorisation, lequel ne préjudicie pas à leurs droits, alors même qu'ils seraient recevables à former un recours contre l'autorisation elle-même (CE 19 juillet 1991, *Commune de Montfermeil*, n° 80751, inédit ; CE 28 avril 1997, nos 133879 et 133942, *M<sup>me</sup> F...*, aux tables ; CE 28 septembre 2016, *Association Lubéron Nature*, n°390111, aux tables).

En revanche, dans la configuration particulière propre au plein contentieux où la juridiction annule un refus d'autoriser une ICPE et accorde elle-même l'autorisation, vous jugez, afin de garantir le caractère effectif du droit au recours et eu égard aux effets de la décision juridictionnelle, que la voie de la tierce opposition est ouverte aux tiers qui justifieraient d'un intérêt suffisant pour demander l'annulation de la décision administrative d'autorisation, sans qu'ils aient à justifier d'un droit lésé, le tiers pouvant invoquer à l'appui de sa tierce

---

<sup>2</sup> CE 1<sup>er</sup> juin 2022, *Association Apache et a.*, n° 441176, 441181, 441183, inédit au recueil.

opposition tout moyen (CE 29 mai 2015, *Association Nonant Environnement*, n° 381560, au recueil).

Cette solution ne saurait être transposée à l'hypothèse où le juge de l'excès de pouvoir fait usage de ses pouvoirs d'injonction, puisque l'autorisation d'urbanisme ne se matérialise alors qu'à travers la décision ultérieure de l'administration, qui pourra à son tour être contestée devant le tribunal par un tiers justifiant d'un intérêt à agir suffisant.

Certes, l'accès au juge sera contrarié par l'autorité de la chose jugée qui s'attache aux motifs constituant le soutien nécessaire du dispositif du jugement annulant la décision de refus – d'autant plus que, par le jeu combiné des articles L. 424-3 et L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, l'administration aura indiqué l'intégralité des motifs justifiant sa décision de rejet et le juge statué sur l'ensemble des moyens susceptibles de fonder l'annulation.

Mais une soupape a été ménagée pour préserver l'effectivité du droit au recours. Par votre avis contentieux *Préfet des Yvelines* (CE 25 mai 2018, n° 417350, aux tables), vous avez précisé que lorsque le juge enjoint à l'administration de délivrer un permis, l'autorisation délivrée ultérieurement peut être contestée par les tiers sans qu'ils puissent se voir opposer les termes du jugement ou de l'arrêt. C'est de cette même soupape que votre décision *Association Apache* a pris soin de rappeler l'existence pour confirmer l'irrecevabilité de l'appel formé par l'association et les riverains contre le jugement du tribunal enjoignant la délivrance du permis.

Ce même raisonnement vous conduira à retenir l'irrecevabilité du premier pourvoi, en tant qu'il émane de l'association « Dans le Vent » et des riverains.

La circonstance que ce litige porte, non sur un permis de construire mais sur une autorisation unique ne nous paraît pas de nature à modifier la solution, dans la mesure où la cour n'a pas épuisé ses prérogatives de juge du plein contentieux en octroyant elle-même l'autorisation, mais seulement enjoint à l'autorité administrative de la délivrer.

2. Y a-t-il lieu de raisonner différemment lorsque la tierce opposition émane non d'une personne physique ou d'une association, mais de la commune d'implantation ?

Vous pourriez être enclins à réserver un sort particulier à cette catégorie de requérants en ce que le litige met en cause les conditions d'utilisation du sol dans leur ressort territorial. La décision juridictionnelle contestée est d'ailleurs susceptible de faire application de règles d'urbanisme que la commune a elle-même édictées.

Mais bien qu'il touche à la police de l'urbanisme, le litige porte, en vertu de la loi, sur une hypothèse dans laquelle la commune n'est pas compétente mais où, par dérogation, le préfet délivre l'autorisation au nom de l'Etat en vertu, s'agissant du permis de construire, des articles L. 422-2 et R. 422-2 du code de l'urbanisme.

Or dans cette hypothèse, si la commune justifie toujours d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis délivré sur son territoire (CE Sect. 10 mars 1978, *Commune de Roquefort-les-Pins*, n° 03895, au recueil), elle n'est pas en revanche recevable à former tierce opposition à l'encontre du jugement annulant le refus de permis opposé au nom de l'Etat à un pétitionnaire (CE 29 juin 1983, *Commune de Beaulieu-sur-Mer*, n° 31907, au recueil)<sup>3</sup>. De manière plus récente, par une décision du 26 janvier 2011, *Association de défense contre la déviation au nord de Maise et commune de Courdimanche-sur-Essonne*, aux tables, vous avez de même jugé que lorsqu'une déclaration d'utilité publique a été prise par l'Etat au bénéfice du département, la circonstance qu'elle ait pour objet la réalisation d'une route qui « concerne » la commune ne suffit pas à rendre celle-ci recevable à faire tierce opposition.

Il n'y a pas davantage lieu ici de faire jouer, du moins en l'état actuel des textes, l'autre branche de votre jurisprudence qui admet la tierce opposition au profit de la personne ayant participé à l'élaboration de l'acte attaqué au point de pouvoir en être regardée comme le co-auteur (CE 3 décembre 2003, *SARL QSCT et SA France Restauration rapide*, n° 248840, aux tables) : si l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme impose au préfet délivrant l'autorisation d'urbanisme de recueillir l'avis du maire, il n'est pas lié par cet avis<sup>4</sup>. Est, de même, sans incidence, la circonstance que, depuis 2021, le porteur de projet éolien doive saisir le maire d'un résumé non technique de l'étude d'impact et répondre aux observations formulées le cas échéant par ce dernier (art. L. 181-28-2 c. env.)<sup>5</sup>

Certes, la notion de « droits lésés » au sens de la jurisprudence Z... peut se prêter à une certaine plasticité, elle est, selon les termes de Jacques Rigaud dans ses conclusions sur votre décision d'Assemblée *Dame X...* de 1965<sup>6</sup>, « susceptible d'interprétations contingentes et

---

<sup>3</sup> De même, la commune appelée à produire des observations en première instance n'a pas qualité pour faire appel du jugement annulant l'autorisation d'urbanisme délivrée au nom de l'Etat et concernant son territoire (CE 11 mars 1988, *Commune d'Erstein c/ époux Lecerf*, n°80612, aux tables). Et une commune appelée à produire des observations n'a pas non plus qualité pour se pourvoir en cassation lorsque l'appel émanait du demandeur de première instance : CE 10 février 2010, *Ville de Porto-Vecchio*, n°313870, rejetant comme irrecevable un pourvoi en cassation fait par la commune alors que le permis de construire en litige avait été délivré par le maire au nom de l'Etat.

<sup>4</sup> CE 9 juin 1982, *Commune d'Irigny*, n° 16025, inédit au recueil.

<sup>5</sup> Tout au plus pourrait-on théoriquement réserver le cas dans lequel il aurait été fait application des dispositions de l'article L. 515-47 du code de l'environnement, avant son abrogation par la loi du 22 août 2021, aux termes duquel lorsqu'une commune a arrêté un projet de PLU, l'implantation d'éoliennes incompatibles avec le voisinage des zones habitées est soumise à délibération favorable de l'organe délibérant du conseil municipal.

<sup>6</sup> CE Ass. 29 octobre 1965, *Dame X...*, n° 60211, au recueil p. 565.

*diverses plutôt que d'une définition générale* », ce qui a pu vous conduire à ménager des ouvertures ponctuelles à la tierce opposition selon les contentieux.

A cet égard, l'on pourrait invoquer l'objet très particulier de la construction en cause : l'implantation d'un parc éolien présente un impact paysager sans commune mesure avec la majorité des contentieux d'urbanisme et constitue désormais un sujet majeur du débat démocratique local. En témoignent les discussions en cours au Parlement sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables autour des mesures destinées à mieux associer les maires et les conseils municipaux aux projets d'implantation (le Sénat a ainsi adopté en commission un mécanisme de droit de véto des communes, supprimé ensuite en séance plénière ; à ce stade, le texte issu de la première lecture à l'Assemblée nationale prévoit un avis conforme des communes sur la détermination des futures « zones d'accélération » pour l'implantation des éoliennes).

Mais cet argument ne nous paraît pas suffisant pour identifier un *droit* propre à la commune en tant que personne publique auquel la décision juridictionnelle pourrait préjudicier.

Nous notons ainsi que l'impact paysager propre aux éoliennes ne vous a pas empêché de dénier à une commune limitrophe du terrain d'assiette d'un parc éolien un intérêt à agir contre la décision d'autorisation lorsqu'elle se borne à faire état de l'atteinte portée à l'environnement visuel de ses habitants (CE 22 mai 2012, *SNC MSE Le Haut des Epinettes*, n° 326367, aux tables).

Si vous nous suivez, vous jugerez, dans chacune des deux affaires, que les communes de Naucelles et de Tourville, intervenues en défense devant la cour administrative d'appel, ne justifient pas d'un droit qui leur aurait donné qualité, à défaut d'intervention de leur part, pour former tierce opposition contre l'arrêt par lequel la cour s'est bornée à annuler le refus opposé à la société pétitionnaire et à enjoindre au préfet de délivrer, respectivement, l'autorisation unique et les permis de construire sollicités.

Précisons enfin que la commune devra, elle aussi, être regardée comme un « tiers » au sens et pour l'application de la règle dégagée par votre avis contentieux *Préfet des Yvelines*, de sorte qu'il lui sera loisible de contester les autorisations et permis délivrés à la suite de l'injonction juridictionnelle, sans se voir opposer les termes de l'arrêt.

Cette assimilation mérite une explication. Ainsi, pour l'application de l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme relatif au point de départ du délai de recours contentieux applicable aux tiers, vous jugez que la commune ne doit pas être regardée comme un tiers au sens de cet article (CE 9 mars 2016, *Commune de Chapet*, n° 384341, aux tables). Mais ici au contraire, il apparaît pleinement justifié de faire bénéficier la commune de la soupape dont nous parlions tout à l'heure, afin de préserver un juste équilibre entre la stabilité des situations nées d'une décision juridictionnelle et la garantie du droit au recours.

Nous nuancerons sur ce point les critiques des pourvois quant à l'effectivité réelle de cette voie de recours. Si les requérants affirment que la juridiction saisie une nouvelle fois à l'occasion du recours contre l'autorisation serait « conditionnée dans son raisonnement » par sa précédente décision, les mêmes suspicions auraient été de mise en cas de tierce opposition. En outre, et pour répondre à l'autre difficulté pointée par les requérants s'agissant de l'hypothèse où l'administration renonce à contester la décision juridictionnelle prononçant l'injonction alors que la commune était seulement intervenante, la voie de recours ouverte contre l'autorisation ultérieurement délivrée lui permettra bien, le cas échéant, de porter devant le juge de cassation les questions de droit propres au litige.

**PCMNC** au rejet des deux pourvois et, dans les circonstances de l'espèce, au rejet des conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du CJA par la société pétitionnaire dans chacune des deux instances.