

**N° 467009 Département de la Charente-Maritime**

**N° 470723 Région Auvergne Rhône-Alpes**

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

**Séance du 8 novembre 2023**

**Lecture du 1<sup>er</sup> décembre 2023**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Stéphane HOYNCK, Rapporteur public**

Les deux affaires qui viennent d'être appelées posent une question simple : une région ou un département ont-ils intérêt à contester une autorisation délivrée pour l'exploitation d'un parc éolien ? Ces affaires vous conduiront également à prendre position sur l'intérêt pour agir de communes, même si cette question est davantage balisée par votre jurisprudence.

Dans la première affaire, le département de la Charente-Maritime a contesté une autorisation environnementale pour un projet de 8 éoliennes sur le territoire des communes de Chambon et Puyravault. La CAA de Bordeaux ne lui a pas reconnu d'intérêt pour se faire et a donc rejeté sa demande. La CAA a procédé de la même façon dans 8 autres affaires qui font également l'objet de pourvois, un de ces arrêts ayant été fiché C+.

Dans la seconde affaire, une autorisation environnementale a été accordé pour un parc de 5 éoliennes sur la commune de Gipy dans l'Allier, et la région Auvergne Rhône Alpes et deux communes limitrophes du terrain d'assiette ont demandé à la CAA d'annuler cette autorisation. La CAA de Lyon ne leur a pas non plus reconnu un intérêt à agir.

1. Une ligne force qui nous paraît se dégager de votre jurisprudence est qu'une collectivité n'a intérêt à demander l'annulation pour excès de pouvoir d'une décision administrative que si elle a une « incidence sur son territoire » selon la formule du président Bonichot<sup>1</sup>, sur une affaire où vous avez reconnu l'intérêt pour agir d'une

commune contre la délibération d'une commune voisine approuvant la révision de son plan d'occupation des sols en vue de procéder à une extension d'une zone industrielle limitrophe.

Ceci se traduit dans certaines de vos décisions par la condition que la décision attaquée ait une incidence soit sur sa situation soit sur les intérêts propres dont elle a la charge, c'est la formulation que vous avez retenue par exemple dans votre décision Commune de Grande Synthe (19 novembre 2020 n°427301 au recueil).

S'agissant d'autorisations individuelles accordées à des tiers, votre jurisprudence est nuancée. Vous jugez qu'une commune a toujours intérêt pour agir contre un permis de construire délivré sur son territoire (CE, sect., 10 mars 1978, n° 03895, *Commune de Roquefort-les-Pins*). Mais lorsque le permis est accordé dans une commune voisine, c'est la ligne générale qui prévaut : l'intérêt pour agir n'est **pas** reconnu lorsque la commune se borne à faire état de l'atteinte qu'un projet, faisant l'objet d'un permis de construire délivré par la commune limitrophe, porte à l'environnement visuel de ses habitants, sans se prévaloir d'une incidence sur sa propre situation ou sur les intérêts dont elle a la charge. C'est votre jurisprudence CE 22 mai 2012, SNC MSE Le Haut des Epinettes, n° 326367, aux T, qui concernait déjà des éoliennes. Vous le jugiez déjà par exemple dans une affaire dont la solution est fichée aux tables comme implicite, concernant un PC accordé par la ville de Paris pour l'extension du stade Roland Garros, où l'intérêt pour agir de la commune voisine de Boulogne Billancourt a été reconnu, le président Massot notant dans ces conclusions que cette extension allait entraîner dans cette commune un surcroît de trafic de voiture et des questions de gestion du stationnement des véhicules des visiteurs du stade.

Dans un domaine très différent mais avec une logique proche, vous jugez qu'une commune siège d'un tribunal de commerce dont la suppression est prévue par décret a intérêt à agir contre ce décret, à la différence du département et des autres communes de ce département, car la lésion des intérêts qu'elles invoquent est trop indirecte et trop incertaine pour leur conférer un intérêt pour agir. (CE 8 juillet 2009 Commune de Saint Dié des Vosges n° 314236 au rec ).

Votre jurisprudence concernant des autorisations relevant du plein contentieux, comme les autorisations environnementales est encore plus restrictive, en tous cas dans sa terminologie, puisque l'article R181-50 du CENV prévoit que les autorisations environnementales peuvent être déférées à la juridiction administrative par les

---

<sup>1</sup> conclusions sur CE 19 mars 1993, Commune de Saint-Egrève, n° 119147

pétitionnaires et exploitants et par « les **tiers intéressés** en raison des inconvénients ou des dangers pour les intérêts mentionnés à l'article L. 181-3 » .

Sous l'empire des textes anciens (ancien article L. 514-6 CENV), et s'agissant de la seule police des ICPE, les décisions prises en cette matière pouvaient être portées devant le juge administratif par « *les tiers, personnes physiques ou morales, les communes intéressées ou leurs groupements* » toujours en raison des inconvénients propres à cette police. Cet article réservait donc un sort particulier aux communes et à leurs groupements, mais pas aux départements et régions. Le nouveau texte ne distingue plus les tiers, qui doivent tous être intéressés à raison des inconvénients et dangers prévus par la loi pour cette police.

Sous l'empire de cet ancien texte, vous avez jugé par une décision du 13 juillet 2012 Sté Moulins Soufflet n° 339592 aux T. que « Pour pouvoir contester une décision prise au titre de la police des installations classées ..., les tiers personnes physiques doivent justifier d'un intérêt suffisamment direct leur donnant qualité pour en demander l'annulation, compte tenu des inconvénients et dangers que présente pour eux l'installation en cause, appréciés notamment en fonction de la situation des intéressés et de la configuration des lieux. ».

Cette décision ne mentionne que les personnes physiques, mais vous avez retenu la même solution pour les personnes morales, par une décision Société Nord Broyage (30 janvier 2013 n° 347347 aux T.). Et vous avez fait de même s'agissant de la police spéciale des installations nucléaires de base pour laquelle votre office est également de plein contentieux, s'agissant de collectivités, en l'espèce étrangères, dans une affaire « ville de Genève » (24 mars 2014 n° 358882 aux T.).

Il faut ajouter à ce tableau que le législateur a expressément prévu un régime d'intérêt pour agir plus souple dans le cas des associations de protection de l'environnement, la loi prévoyant (article L. 142-1 CENV) en particulier pour les associations agréées qu'elles « *justifient d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément* ».

Nous ne voyons ici aucune raison qui rendrait opportun ou nécessaire de consacrer de façon prétorienne pour les départements ou les régions une présomption d'intérêt pour agir contre des autorisations environnementales concernant des éoliennes.

En dehors du régime particulier des associations agréées, la règle est la même pour tous les tiers, y compris personnes morales de droit public, car ni le département ni la

région n'ont de compétence légale pour défendre de façon générale les intérêts protégés par l'article L. 511-1 du CENV auxquels renvoie l'article R. 181-50.

Mais pour confirmer les solutions retenues par les CAA dans les 2 affaires, il faut regarder si elles ont pu considérer le département et la région comme n'étant pas des tiers intéressés au cas d'espèce et en fonction de leur argumentation, puisque c'est le critère de droit commun qu'il faut appliquer.

2. Dans l'affaire concernant le département de la Charente Maritime, la cour de Bordeaux a tenu compte des compétences que la loi attribue aux départements. Cette démarche est nécessaire pour apprécier les intérêts dont une collectivité a la charge et vous jugerez qu'elle est exempte d'erreur de droit. vous avez déjà subordonné la recevabilité de l'intervention d'une région, alors établissement public, à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir, à la condition que le litige mette en cause des domaines entrant dans son champ de compétences (CE, Assemblée, 5 mars 1976, T..., p.132).

Sur le plan de la qualification juridique des faits, la cour a pu relever que la circonstance que le conseil départemental de la Charente-Maritime ait voté la création d'un observatoire de l'éolien et une demande de moratoire sur l'implantation de parcs éoliens sur le territoire du département ne suffisait pas à en faire un tiers intéressé : l'intérêt ainsi exprimé contre le développement des éoliennes ne peut pas suffire à en faire un tiers intéressé.

La cour a ensuite examiné les attributions du département, en notant que le département dispose de compétences qui lui sont attribuées par la loi en matière de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique touristique, laquelle comprend notamment l'élaboration d'un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée. Ces compétences de portée générale ne peuvent pas non plus par elles-mêmes, comme l'a jugé la cour à lui donner la qualité de tiers intéressé. La défense de la commodité du voisinage ou du cadre de vie des habitants du département ne correspondent pas à un intérêt propre du département, sauf à reconnaître que l'on puisse plaider par procureur, ce qui n'est pas votre approche.

Enfin, l'arrêt n'est pas critiquable pour avoir jugé que la compétence dont se prévaut le département en matière de promotion des solidarités et de la cohésion n'est pas au nombre des intérêts protégés par l'article L. 181-3 du code de l'environnement. L'arrêt étant suffisamment motivé, vous pourrez rejeter le pourvoi.

3.1 La situation d'une région s'inscrit pour l'essentiel dans la même logique mais prête un peu plus à discussion sur un point particulier.

Tout d'abord, la cour de Lyon a pu comme on l'a dit ne pas considérer que la circonstance que le terrain d'assiette du projet litigieux soit sur son territoire donnait à la région de ce seul fait un intérêt à contester une autorisation environnementale. Aucun élément de nature à justifier une atteinte au patrimoine régional n'a été versé au dossier

S'agissant de compétences légales mises en avant dans la présente affaire, celles-ci tiennent de façon prédominante à la compétence d'élaboration du SRADDET, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, prévu par l'article L. 4251-1 du CGCT.

La CAA a relevé que par une délibération portant approbation du SRADDET, le conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes a décidé de vérifier « pour les projets éoliens, que l'ensemble des avis des collectivités impactées, transmis au préfet est bien favorable. Dans le cas contraire, la Région introduira un recours en vue de préserver le paysage et la biodiversité » et d'engager « des actions de désartificialisation des sols : retrait de surfaces perméables, dépollution, reconstruction de sols, débitumisation de cours d'école, réaménagement de places, rues, berges installation de jardins ; enherbement, végétalisation », mais la cour a estimé que ces seuls éléments, et certainement pas les actions de désartificialisation qu'elle a prévues, sont insusceptibles de conférer à cette collectivité un intérêt direct pour contester l'autorisation en cause, alors que ni l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales ni aucune action complémentaire ou partagée dont elle se prévaudrait au titre de ces mêmes dispositions, ne l'investissent de responsabilités dans la protection des paysages et de la biodiversité contre les atteintes que l'installation d'éoliennes pourrait générer sur son territoire ou dans la défense, à cet égard, des autres collectivités de son ressort.

On retrouve comme dans l'affaire du département de Charente Maritime un élément que l'on pourrait qualifier de potestatif, à savoir la volonté déclarée de la région d'engager des recours, élément qui ne peut pas par lui-même conduire à reconnaître l'intérêt pour agir.

L'autre élément est celui qui est davantage discuté par le pourvoi, c'est la portée du SRADDET.

La loi confie à la région le soin d'élaborer ce schéma, qui fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région, dans un grand nombre de domaines, notamment pour ce qui nous intéresse des objectifs « de développement de l'exploitation des énergies renouvelables ». Il est prévu par la loi que des règles générales sont énoncées par la région pour contribuer à atteindre les objectifs du

SRADDET, et qu'elles sont regroupées dans un fascicule du schéma régional qui comprend des chapitres thématiques. Le fascicule indique les modalités de suivi de l'application des règles générales et de l'évaluation de leurs incidences.

Comme y insiste le mémoire en réplique reçu en début de semaine, davantage que cela n'était fait devant les juges du fond, le rapport d'objectifs du SRADDET de la région Auvergne Rhône Alpes contient notamment un objectif tendant à « valoriser la richesse et la diversité des paysages, patrimoines et espaces naturels remarquables et ordinaires de la région » ainsi qu'un autre objectif tendant à « affirmer le rôle de chef de file climat, énergie, qualité de l'air, déchet et biodiversité de la Région » (8.6). Ce rapport préconise, à l'horizon 2030, de « développer les projets éoliens portés et acceptés localement, en veillant au respect des paysages et de la biodiversité et générant des richesses locales au-delà de la fiscalité »

D'autre part, le fascicule des règles du SRADDET comporte une règle intitulée « développement maîtrisé de l'énergie éolienne » Dans son énoncé, la règle « affirme la nécessité de mieux prendre en compte l'impact paysager et environnemental de ces installations [éoliennes], en donnant la primauté à la préservation des paysages et de la biodiversité ».

Mais pour emprunter et transposer un terme de la doctrine allemande, la région n'a pas la « kompetenz-kompetenz », la compétence de sa compétence en français. L'article L4251-1 du CGCT rappelle clairement que les règles élaborées dans le cadre du SRADDET par la région ne peuvent pas méconnaître les compétences de l'Etat et des autres collectivités territoriales. Les règles précitées élaborées dans le cadre du SRADDET ne donnent pas une compétence générale à la région en matière d'éoliennes, et le rappel auquel le fascicule du schéma procède de la préservation des paysages ne signifie pas selon nous que cela suffise à justifier d'un intérêt suffisamment direct et certain à demander l'annulation d'un projet de parc éolien, dont on voit mal comment il pourrait en l'espèce et par lui-même remettre en cause les compétences ou les intérêts propres de la région. L'arrêt n'est entaché ni d'erreur de droit, ni d'erreur de qualification juridique des faits ni d'insuffisance de motivation à cet égard.

3.2 Mais dans cette seconde affaire, la requête était présentée non seulement par la région mais aussi par deux communes limitrophes du projet litigieux. C'est la configuration de l'affaire MSE le Haut des Epinettes de 2012 précitée, à cette différence qu'est en cause ici une autorisation environnementale et non un permis de construire pour un parc éolien.



Il nous semble, s'agissant de ces deux communes, que la cour est allée trop vite en besogne, au regard de l'argumentation dont elle était saisie pour justifier leur intérêt pour agir.

Sans doute, la circonstance que ces deux communes aient été consultées pour avis en tant que communes intéressées au sens de l'article L. 181-10 du CENV dans le cadre de l'enquête publique sur le projet, ne suffit pas à leur reconnaître un intérêt pour agir, pas plus que le fait que les avis rendus aient été négatifs. La qualité de communes limitrophes ne saurait non plus donner un intérêt à agir automatique à celles-ci dans le prolongement de votre jurisprudence en urbanisme.

Mais c'est sur la question des intérêts dont elles ont la charge que nous éprouvons un doute et que nous vous proposons en définitive de censurer la cour pour erreur de qualification. Dans l'affaire MSE le Haut des épinettes, vous aviez estimé que la commune requérante ne justifiait pas d'un intérêt pour agir en se bornant à « faire état de l'atteinte que le projet litigieux porte à l'environnement visuel de ses habitants »

Mais outre de telles considérations sur la qualité de vie des habitants de la commune qui ne sont pas pertinentes pour apprécier l'intérêt de la commune, chacune faisait valoir des éléments quant à l'incidence sur leur territoire qui, en tout cas au stade de l'appréciation de l'intérêt pour agir devaient nous semble-t-il être considéré comme les touchant de façon suffisamment directe dans les circonstances de l'affaire.

La commune de Meillers se prévalait d'une co-visibilité directe du parc éolien projeté avec l'église Saint-Julien, du caractère remarquable des éléments patrimoniaux que sont les châteaux de Pravier et des Salles et de la présence de la forêt de Messarges, site Natura 2000, situés à proximité immédiate du secteur d'implantation du projet, enfin que la commune de Saint Hilaire relevait plus particulièrement la co-visibilité directe du projet avec l'église Saint-Loup, site inscrit dans un rayon de 500 mètres de la zone d'implantation, la présence à proximité du château de Maltaverne, qu'elle se prévalait d'atteintes à la conservation de certaines espèces protégées et de leur habitat, soulignant que le Val d'Allier est une zone humide d'importance internationale pour son intérêt pour les oiseaux. La plupart de ces éléments, sinon tous, ne concernent pas que des intérêts privés ou plus étroits que ceux dont les communes ont la charge. Les risques pour la qualité paysagère d'un site touristique situé sur leur territoire ou ceux pour une zone naturelle également située sur leur territoire ne nous paraissent pas seulement indirect, mais pouvoir bien relever d'une incidence directe sur leur territoire justifiant que l'intérêt pour agir leur soit reconnu.

Dans sa défense, le ministre conteste qu'en pratique les incidences du projet de parc soient suffisamment fortes pour reconnaître l'intérêt des communes. Mais la cour n'est

pas réellement rentrée dans cette analyse concrète, ce qui nous paraît conduire, au seul stade de l'intérêt pour agir, à devoir reconnaître cet intérêt, faute par exemple de discussion sur la faiblesse de l'intérêt touristique avancé.

Formellement, la requête d'appel était une requête conjointe de la région et des deux communes. Il suffit donc qu'une seule des collectivités justifie d'un intérêt pour que la requête soit recevable. La cassation en l'espèce doit-elle être totale ou seulement en tant que la cour a rejeté l'appel en tant qu'il émane des deux communes ? On voit bien que cela n'aura pas d'incidence sur le déroulement de l'affaire lorsque vous l'aurez renvoyé à la cour, qui sera saisie de l'ensemble des moyens de la requête d'appel. Il nous semble pour autant que le motif que nous vous proposons de retenir pourrait justifier une cassation partielle, en tant que la cour a rejeté l'appel des deux communes et le rejet du pourvoi en tant qu'il émane de la région. Un tel choix, qui ne soulève pas de difficulté pratique, aurait le mérite d'illustrer dans le dispositif de votre décision la différence de solution retenue.

PCMNC :

Au rejet du pourvoi dans l'affaire 467009 ;

Dans l'affaire 470723 à la cassation partielle dans les termes qui viennent d'être indiqués de l'arrêt de la CAA de Lyon et au renvoi dans cette mesure de l'affaire à cette cour et à ce que soit mis à la charge de la société défenderesse et de l'Etat une somme de 1 500 euros chacune à verser aux requérants au titre de l'article L. 761-1 du CJA.