

Appréciation de l'intérêt à agir des tiers personnes physiques à l'encontre de permis de construire des éoliennes

Lire les conclusions de :

Jean-Paul Vallecchia

Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 12LY01689 – Société Parc Eolien de Sarry – 28 février 2013 – C+ [↗](#)

Requête jointe : 12LY01742

INDEX

Mots-clés

Permis de construire, Parc éolien, Intérêt à agir, Tiers, Visibilité

Rubriques

Urbanisme et environnement, Procédure

TEXTES



Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

¹ L'intérêt à agir des tiers personnes physiques à l'encontre de permis de construire des éoliennes a été admis pour les permis dont la proximité relative, établie par la visibilité des constructions envisagées depuis leurs habitations, pouvait être retenue (la distance séparant l'habitation la plus éloignée de l'éolienne la plus proche était, en l'espèce, de 1 500 mètres).

Conclusions du rapporteur public

Jean-Paul Vallecchia

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6069](https://doi.org/10.35562/alyoda.6069)

¹ L'Association Les Amis du Patrimoine Tonnerrois, et autres avaient saisi le Tribunal Administratif de Dijon d'un recours en annulation visant cinq permis de construire délivrés le 5 octobre 2010 par le Préfet de l'Yonne à la Société par Actions Simplifiée (SAS) Parc Eolien de Sarry pour la construction de 11 éoliennes et un poste de livraison, dont quatre sur le territoire de la Commune de Châtel-Gérard, sept sur le territoire de la Commune de Sarry, le poste de livraison concernant aussi la Commune de Sarry.

² Et c'est donc par un jugement n° 01100794 du 24 avril 2012, que la 1^{ère} chambre du Tribunal Administratif de Dijon a annulé ces permis de construire du 5 octobre 2010.

³ Les premiers juges ont d'abord écarté l'intérêt à agir de l'association Les Amis du Patrimoine Tonnerrois, en affirmant que son champ d'action, en l'absence de précision dans ses statuts et en raison de son intitulé, se limitait à la seule ville de Tonnerre. Nous retrouvons là un débat que votre Cour a récemment tranché en confirmant l'analyse du Tribunal Administratif de Dijon.

⁴ Toutefois, considérant que les requérants personnes physiques qui s'étaient également pourvus devant la juridiction administrative résidaient ou possédaient une propriété à Châtel-Gérard ou à Sarry, à proximité du projet de parc éolien, la demande restait recevable.

⁵ L'annulation prononcée en première instance s'est fondée sur les dispositions de l'article L123-22 du Code de l'Environnement, le rapport et l'avis de la commission d'enquête ayant été jugés, en raison de leur caractère trop général et superficiel, comme contraires à ces dispositions, les observations du public ayant seulement été retranscrites et l'étude d'impact seulement synthétisée sans avis, et si finalement un avis favorable global a été émis, cet avis s'est limité à souligner « *l'interférence modérée avec les grands sites paysagers et patrimoniaux, les qualités du projet et les efforts marqués pour une bonne intégration dans l'environnement* », ce qui aux yeux des premiers juges est donc apparu comme trop sommaire pour motiver le caractère favorable de l'avis.

⁶ La SAS Parc Eolien de Sarry et la Ministre de l'Égalité des Territoires et du Logement relèvent appel de ce jugement au travers des deux requêtes inscrites au rôle de votre audience d'aujourd'hui.

7 La SAS Parc Eolien de Sarry voudrait voir votre Cour écarter aussi l'intérêt à agir des requérants personnes physiques qui avaient été admis en première instance, au moins pour certains d'entre eux, qui n'auraient pas justifié d'une visibilité sur le projet à partir de leurs propriétés... les documents produits par les autres étant critiqués quant à leur fiabilité...

8 En ce qui concerne le contenu du rapport d'enquête, la SAS Parc Eolien de Sarry estime qu'au contraire ce rapport, de 300 pages et structuré autour de sept parties, résulte d'une méthodologie qualifiée d'exceptionnelle, et comprend non seulement une présentation - classée par thèmes - de la teneur des observations du public, avec un tableau récapitulatif, une synthèse de l'étude d'impact, mais aussi un mémoire en réponse à ces observations de la société bénéficiaire des permis ainsi qu'une synthèse de ce mémoire, la commission d'enquête ayant fait connaître son appréciation précise et circonstanciée sur les réponses apportées par la société pétitionnaire aux observations du public.

9 Et en ce qui concerne le contenu de l'avis émis par la commission d'enquête, la SAS Parc Eolien conteste qu'il aurait été trop général et superficiel, la commission s'étant, dans une certaine mesure, appropriée les conclusions de l'étude d'impact et les réponses apportées par la société pétitionnaire et s'étant notamment prononcée sur l'impact visuel du projet et son insertion dans l'environnement, concluant finalement à une interférence modérée du projet avec les grands sites paysagers et patrimoniaux, et, plus globalement, à une absence d'atteinte à un secteur surtout marqué par les grandes cultures, où la flore ne présente pas d'intérêt particulier et où l'avifaune et les chiroptères feront l'objet de mesures spéciales ; les nuisances acoustiques devant quant à elles être prises en comptes au travers de campagnes de mesures destinées à respecter les normes réglementaires.

10 Par ailleurs, la SAS Parc Eolien de Sarry soutient, que dans l'hypothèse où la Cour établirait que le rapport et l'avis de la commission d'enquête comporterait certaines imprécisions et lacunes, elle pourrait, quoiqu'il en soit, considérer - sur le fondement de la décision Danthony (Conseil d'Etat n° 335033 du 23 décembre 2011) - que cette irrégularité ne serait pas substantielle.

11 La Ministre de l'Égalité des Territoires et du Logement limite quant à elle ce rapport à 75 pages (car elle ne comptabilise pas les annexes...) et l'avis à 5 pages... et rappelle, elle aussi, la synthèse de l'étude d'impact - avec une mise en évidence des points forts et des points faibles de cette étude - l'avis de la commission quant à l'interférence modérée du projet sur les grands sites paysagers et patrimoniaux, le recensement - en annexe - des observations émises au cours de

l'enquête publique et des réponses apportées par la société pétitionnaire, l'avis aussi de la commission quant à l'impact des éoliennes sur l'avifaune et les chiroptères...

12 L'Association Les Amis du Patrimoine Tonnerrois et les personnes physiques qui lui sont associées ont présenté un appel incident visant à censurer le jugement de première instance en tant que ce jugement n'a pas reconnu l'intérêt à agir de l'association.

13 Sur ce point particulier, comme nous l'avons dit, votre Cour a récemment jugé dans son arrêt n° 12LY01656 du 8 janvier 2013 qu'en l'absence de précisions dans les statuts de l'association de précisions concernant son champ d'action géographique il devait, conformément à la jurisprudence sur ce sujet (Conseil d'Etat n° 346395 du 25 juin 2012 Collectif Antinucléaire), être tenu compte des indications figurant dans la dénomination de l'association et qu'en l'occurrence cette dénomination se rattachait exclusivement à la ville de Tonnerre et non au Pays du Tonnerrois ; la ville de Tonnerre étant en outre située à quelques 25 km du projet de parc qui nous occupe aujourd'hui.

14 L'appel incident nous paraît en conséquence devoir être rejeté.

15 Dans des écritures très récentes l'Association Les Amis du Patrimoine Tonnerrois a produit des procès-verbaux d'assemblées générales abordant des sujets qui ne se limiteraient pas à la seule ville de Tonnerre... mais ce qui concerne l'allée de tilleuls du château de Tanlay constitue une simple information provenant d'une personne dont il est dit qu'elle va constituer une association pour agir... ; ce qui concerne le CAUE de l'Yonne montre seulement que l'Association se réjouit de cette création... ; et ce qui concerne le projet de centrale photovoltaïque de Villon explicite la position de principe de l'Association à l'égard de ce type d'équipement...

16 Ces indications, qui ne sont pas significatives de véritables actions qui auraient été entreprises, ne nous paraissent pas de nature à remettre en cause l'appréciation portée sur l'intérêt à agir de l'Association Les Amis du Patrimoine Tonnerrois.

17 Sur l'intérêt à agir des requérants personnes physiques, intérêt contesté par la SAS Parc Eolien de Sarry, la grande hauteur des éoliennes (150 mètres) et les distances entre les propriétés d'au moins quatre de ces requérants -- dont les maisons sont respectivement situées à 1500, 1300 et 900 mètres de l'éolienne la plus proche, devraient vous conduire à confirmer au moins l'intérêt à agir de ces quatre requérants, qui ont produit des photomontages, et malgré la qualité relative de ces photomontages.

18 Cette approche, sur le fondement de la jurisprudence Sieur Langlois et Ministre de l'Équipement et du Logement (Section du Contentieux du Conseil d'Etat n° 82385 et n° 82494 du 22 décembre 1972) vous

permettra de confirmer la recevabilité de la demande de première instance.

19 Cela dit, les maisons de M. et Mme de H, de M. et Mme K., se trouvent quant à elles à environ 900 mètres de l'éolienne la plus proche, celle de Mme G. à environ 1000 mètres, et celle de Mme D. de N. à quelques 2000 mètres. La hauteur des machines et les faibles distances entre ces machines et les maisons plaident aussi en faveur de l'admission de leur intérêt à agir.

20 Sur le moyen d'annulation retenu par les premiers juges... il nous semble que votre Cour sera conduite à considérer que l'analyse à laquelle il a été procédé est empreinte d'une trop grande sévérité...

21 Il est indéniable que la commission d'enquête a accompli un important travail de classement des observations formulées au cours de l'enquête.

22 Et il est probable que la méthodologie employée, qui a consisté à saisir la société pétitionnaire d'un certain nombre de questions - formulées à partir des observations - puis à exposer et à commenter, dans le rapport, les réponses apportées, que cette méthodologie a probablement un peu limité la liberté d'expression de la commission d'enquête... Mais pour autant, la commission ne s'est pas interdite certains désaccords, même si, globalement, elle s'est voulue assez consensuelle et favorable au développement de l'énergie produite par le vent.

23 Plus précisément, l'incidence du projet sur les paysages est abordée tant dans le rapport que dans l'avis et il n'est pas exigé à cet égard des développements très structurés et très circonstanciés. Comme le rappelle à juste titre la SAS Parc Eolien de Sarry, un exposé sommaire des raisons qui déterminent le sens de l'avis suffit : voyez par exemple Conseil d'Etat n° 284475 du 24 janvier 2007 SCI Clément Lebrun.

24 La censure du motif d'annulation fondé sur les dispositions de l'article L123-22 du Code de l'Environnement nous paraît ainsi devoir être infirmée.

25 Si votre Cour s'engageait dans cette voie elle serait alors amenée, par l'effet dévolutif de l'appel, à examiner les autres moyens présentés.... l'insuffisance de l'étude d'impact, au niveau des données paysagères et des chiroptères ; l'évaluation des incidences Natura 2000 au regard des dispositions de l'article L414-14 du Code de l'Environnement ; la consultation du Préfet de Région et la consultation du Préfet de l'Yonne sur le fondement de l'article R122-1 III du Code de l'Environnement ; l'absence au dossier d'enquête publique de l'accord donné - au titre de l'article R425-9 du Code de l'Urbanisme - par le Ministre chargé de la défense ; l'incompétence du signataire de l'accord du 11 juin 2009 du ministre chargé de

l'aviation civile également rendu sur le même fondement de l'article R425-9 du Code de l'Urbanisme ; la méconnaissance de l'article L424-4 du Code de l'Urbanisme, lequel renvoie à l'article L122-1 du Code de l'Environnement ; le caractère incomplet du dossier sur le fondement de l'article R431-10 du Code de l'Urbanisme ; la méconnaissance de l'article R431-13 du Code de l'Urbanisme ; l'erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R111-2 du Code de l'Urbanisme ; et enfin l'erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R111-21 du Code de l'Urbanisme.

26 Parmi ces nombreux moyens, un seul pourrait, à notre sens, sérieusement laisser envisager une nouvelle annulation des permis de construire délivrés par le Préfet de l'Yonne... il s'agit du moyen tiré de l'incompétence du signataire de l'accord du 11 juin 2009 du ministre chargé de l'aviation civile rendu sur le fondement de l'article R425-9 du Code de l'Urbanisme... aux termes duquel :

27 « Lorsque le projet porte sur une construction susceptible, en raison de son emplacement et de sa hauteur, de constituer un obstacle à la navigation aérienne, le permis de construire ou le permis d'aménager tient lieu de l'autorisation prévue par l'article R. 244-1 du code de l'aviation civile dès lors que la décision a fait l'objet d'un accord du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre de la défense. ».

28 Pour ce qui concerne l'absence au dossier d'enquête publique de l'accord du ministre chargé de la défense, vous pourrez faire application - alors qu'il est constant que cet accord a bien été donné le 6 mai 2009 et qu'il a été visé dans les arrêtés préfectoraux de permis de construire - vous pourrez donc faire application, comme dans l'un de vos récents arrêts - n° 12LY01318 du 18 décembre 2012 Société Ferme Eolienne de Chazemais - faire application de la jurisprudence Danthony, « *l'absence d'un tel document, dont l'objet est limité à l'appréciation de la compatibilité du projet avec les conditions de vol des aéronefs de l'armée de terre, n'ayant pas privé le public d'une information nécessaire à son expression et donc d'une garantie liée à l'utilité ou à l'effectivité de l'enquête publique* », ainsi que vous l'avez énoncé dans votre arrêt du 18 décembre 2012.

29 En revanche, pour ce qui concerne l'accord du ministre chargé de l'aviation civile, les choses se présentent différemment puisque la critique porte sur la compétence du signataire de l'accord donné le 11 juin 2009, ce signataire étant M. Francis W., Assistant à la Division de la Régulation Aéroportuaire au sein de la Direction de la Sécurité de l'Aviation Civile Nord-Est.

30 La SAS Parc Eolien de Sarry s'était prévalu en première instance d'un simple avis technique... ce que le texte de l'article R.425-9 du Code de l'Urbanisme dément puisqu'il s'agit bien d'un accord, sans

lequel le projet ne peut donc être autorisé ... et un accord du ministre chargé de l'aviation civile... ce qui implique nécessairement une délégation en l'absence de signature par le ministre lui-même...

31 En l'état du dossier, cette délégation n'est pas justifiée et, s'agissant d'un problème de compétence, et de compétence sur un accord, nous ne pensons pas que vous puissiez affirmer le caractère non substantiel de cette irrégularité où que vous puissiez considérer - en vous montrant trop hardis - que cet accord irrégulier pourrait avoir été remplacé par l'accord tacite favorable qui serait de toute façon intervenu à l'expiration d'un délai de deux mois et en l'absence de réponse.... puisqu'ici il y a bien eu une réponse et que l'irrégularité de cette réponse ne saurait la faire disparaître, comme par enchantement, de l'ordonnancement juridique...

32 L'annulation, sur ce fondement, des cinq permis de construire délivrés le 5 octobre 2010 par le Préfet de l'Yonne, paraît devoir s'imposer...

33 Pour le reste...

34 L'insuffisance de l'étude d'impact est développée sous deux aspects, celui des données paysagères et celui des chiroptères.

35 Pour les données paysagères, les situations du château de Jouancy, du village de Noyers sur Serein et du site de Montréal ont été prises en compte et l'absence éventuelle de certains photomontages n'apparaît donc pas déterminante.

36 Pour les chiroptères, l'étude conclut - notamment sur le fondement d'informations émanant du Centre permanent d'initiatives pour l'environnement du pays de Soulaines - au faible impact du projet sur les populations de chauves-souris, une seule espèce protégée ayant été recensée (la barbastelle) sur cinq repérées et le projet s'implantant dans un secteur de grandes cultures, non attractif pour les chiroptères. La question de savoir si des espèces migratrices de chiroptères sont concernées reste posée en l'absence d'éléments concrets permettant d'y répondre par l'affirmative.

37 L'évaluation des incidences Natura 2000 sur le fondement de l'article L414-4 du Code de l'Urbanisme concerne encore les chiroptères ...

38 Cette évaluation pourrait éventuellement concerner l'une des 26 entités du site Natura 2000 « Gîtes et habitats à chauves-souris de Bourgogne », cette entité se trouvant à une dizaine de kilomètres du projet de parc éolien... mais aucune indication n'est donnée sur un éventuel impact du projet sur cette entité...

39 La consultation du Préfet de Région et du Préfet de l'Yonne sur le fondement de l'article R122-1 constitue un moyen inopérant, ces dispositions étant issues du décret n° 02009-496 du 30 avril 2009 relatif à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière

d'environnement, lequel a fixé - par son article 6 - des règles d'entrée en vigueur de ces dispositions postérieurement au dépôt de l'étude d'impact relative aux permis de construire du 5 octobre 2010.

40 Autre moyen inopérant, celui tiré de la méconnaissance de l'article L424-4 du Code de l'Urbanisme, l'obligation d'information imposée par ce texte ne pouvant être interprétée comme imposant une motivation en la forme de la décision qui serait une condition de la légalité de celle-ci : voyez sur ce point Conseil d'Etat n° 243215 du 2 juin 2003 UFC Que Choisir et pour une application par la Cour nous vous rappelons votre arrêt n° 11LY03045 du 30 octobre 2012.

41 Le moyen développé sur le fondement de l'article R431-10 du Code de l'Urbanisme visant le caractère incomplet du dossier concerne en réalité l'étude d'impact, dont il a déjà été question.

42 La méconnaissance des dispositions de l'article R431-13 du Code de l'Urbanisme relatives à l'occupation temporaire du domaine public et à la nécessité de justifier l'accord du gestionnaire pour cette occupation vise les connections électriques entre les éoliennes et avec le poste de livraison, qui, selon la jurisprudence de la Cour, ne concernent pas directement le permis de construire : voyez sur ce point l'arrêt n° 09LY01220 du 30 août 2011 Association Autant en Emporte le Vent.

43 L'erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article R111-2 du Code de l'Urbanisme, est essentiellement orientée vers le risque de projection d'un élément d'éolienne - les pales essentiellement - sur la ligne TGV située à quelques 200 mètres de la plus proche éolienne du projet, la maison la plus proche se trouvant à quelques 900 mètres et n'étant pas concernée par ce risque.... Mais comme nous le savons, il s'agit là d'un risque particulièrement réduit quant à la probabilité qu'il se réalise et qui, pour cette raison, ne peut fonder une erreur manifeste d'appréciation.

44 Il pourrait aussi exister un risque de perturbations électromagnétiques, dont la SNCF se serait inquiétée, mais qui, si l'on s'en réfère aux quelques indications données dans l'étude d'impact sous l'angle de la réception télévisuelle, reste faible.

45 Enfin la critique fondée sur l'erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article R111-21 du Code de l'Urbanisme vise le château d'Ancy le Franc (à 14 km du site du parc éolien), la colline de Montréal (à 11 km), le village de Noyers sur Serein (à 7 km), le château de Jouancy (à 4, 4 km), les vallées du Serein et de l'Armançon... mais les distances ou le relief (notamment pour le village médiéval de Noyers sur Serein qui se trouve dans une partie relativement encaissée de la vallée ne permettent pas de conclure à une atteinte relevant de l'erreur manifeste d'appréciation.

46 L'environnement proche constitué de vastes secteur agricoles
n'apparaît pas incompatible avec la présence d'éoliennes et
l'existence de deux autres parcs éoliens déjà autorisés (Joux la Ville et
Moulins en Tonnerrois) ne suffit pas à démontrer une saturation
visuelle par la présence d'éoliennes.

47 Par ces motifs, nous concluons, dans les deux requêtes qui vous sont
soumises :

48 - au rejet des appels incidents de l'Association Les Amis du
Tonnerrois ;

49 - à l'infirmité du motif d'annulation retenu dans le jugement
n° 1100794 du 24 avril 2012 du Tribunal Administratif de Dijon,

50 et - sur le seul motif de l'incompétence du signataire de l'accord du
11 juin 2009 du ministre chargé de l'aviation civile

51 - à l'annulation des cinq permis de construire délivrés le 5 octobre
2010 par le Préfet de l'Yonne ;

52 - au rejet, dans les circonstances de ces affaires, des conclusions
présentées par les parties sur le fondement de l'article L761-1 du
Code de Justice Administrative.