

N° 470723

REPUBLIQUE FRANÇAISE

REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES
et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Antoine Berger
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies)

M. Stéphane Hoyneck
Rapporteur public

Sur le rapport de la 6^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 8 novembre 2023
Décision du 1^{er} décembre 2023

Vu la procédure suivante :

La région Auvergne-Rhône-Alpes et les communes de Saint Hilaire et de Meillers ont demandé à la cour administrative d'appel de Lyon d'annuler l'arrêté du 24 juin 2021 par lequel le préfet de l'Allier a accordé à la société Parc éolien du Moulin du bocage une autorisation environnementale pour l'exploitation de cinq aérogénérateurs avec deux postes de livraison sur la commune de Gipy. Par un arrêt n° 21LY03407 du 24 novembre 2022, la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté leur requête.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 23 janvier, 28 mars et 6 novembre 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la région Auvergne-Rhône-Alpes, la commune de Saint-Hilaire et la commune de Meillers demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à leur requête ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat et de la société Parc éolien du Moulin du bocage la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'énergie ;
- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Antoine Berger, auditeur,
- les conclusions de M. Stéphane Hoyneck, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Marlange, de la Burgade, avocat de la région Auvergne-Rhône-Alpes, et à la SARL Meier-Bourdeau, Lecuyer et associés, avocat de la société Parc éolien du Moulin du bocage ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un arrêté du 24 juin 2021, le préfet de l'Allier a délivré à la société Parc éolien du Moulin du bocage une autorisation environnementale pour l'exploitation de cinq aérogénérateurs avec deux postes de livraison sur le territoire de la commune de Gipy. La région Auvergne-Rhône-Alpes et les communes de Saint-Hilaire et de Meillers, limitrophes de la commune d'implantation du projet, ont demandé à la cour administrative d'appel de Lyon d'annuler cet arrêté. Par un arrêt du 24 novembre 2022, contre lequel la région et les communes se pourvoient en cassation, la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté leur requête comme irrecevable.

2. Aux termes de l'article R. 181-50 du code de l'environnement, les autorisations environnementales peuvent être déferées à la juridiction administrative « *par les tiers intéressés en raison des inconvénients ou des dangers pour les intérêts mentionnés à l'article L. 181-3* ». L'article L. 511-1 du même code, auquel renvoie l'article L. 181-3, vise les dangers et inconvénients « *soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation économe des sols naturels, agricoles ou forestiers, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique* ».

3. Au sens de ces dispositions, une personne morale de droit public ne peut se voir reconnaître la qualité de tiers recevable à contester devant le juge administratif une autorisation environnementale que dans les cas où les inconvénients ou les dangers pour les intérêts visés à l'article L. 181-3 sont de nature à affecter par eux-mêmes sa situation, les intérêts dont elle a la charge et les compétences que la loi lui attribue.

Sur l'arrêt attaqué en tant qu'il statue sur la requête en tant qu'elle émane de la région Auvergne-Rhône-Alpes :

4. L'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales dispose que : « *Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. / Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. / Il peut engager des actions complémentaires de celles de l'Etat, des autres collectivités territoriales et des établissements publics situés dans la région, dans les domaines et les conditions fixés par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'Etat, les communes, les départements et les régions* ». Aux termes de l'article L. 4251-1 du même code : « *La région (...) élabore un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. / Ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, de lutte contre l'artificialisation des sols, d'intermodalité et de développement des transports de personnes et de marchandises, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. Sont inclus des objectifs relatifs aux installations de production de biogaz. En matière de lutte contre l'artificialisation des sols, les objectifs fixés sont traduits par une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, par un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation. Cet objectif est décliné entre les différentes parties du territoire régional (...) / Les objectifs sont déterminés dans le respect des principes mentionnés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme et dans l'ambition d'une plus grande égalité des territoires. Ils peuvent préciser, pour les territoires mentionnés à l'article L. 121-1 du même code, les modalités de conciliation des objectifs de protection de l'environnement, du patrimoine et des paysages (...) / Des règles générales sont énoncées par la région pour contribuer à atteindre les objectifs mentionnés au présent article, sans méconnaître les compétences de l'Etat et des autres collectivités territoriales* ». Aux termes de l'article L. 4251-3 du même code : « *Les schémas de cohérence territoriale et, à défaut, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu, ainsi que les plans de mobilité, les plans climat-air-énergie territoriaux et les chartes des parcs naturels régionaux : / 1° Prennent en compte les objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ; / 2° Sont compatibles avec les règles générales du fascicule de ce schéma, pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables (...)* ». Il résulte de ces dispositions que la région a compétence pour promouvoir « l'aménagement et l'égalité de ses territoires », pour « assurer la préservation de son identité » et qu'elle élabore un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), lequel fixe notamment des objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière, notamment « d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes structures d'intérêt régional », de « lutte contre le changement climatique, de développement des énergies renouvelables », ainsi qu'en matière de « protection et de restauration de la biodiversité ». Les objectifs de ce schéma doivent être pris en compte par les documents d'urbanisme mentionnés à l'article L. 4251-3 du code général des collectivités territoriales. Ce schéma peut en outre, pour

contribuer à atteindre les objectifs qu'il fixe, énoncer des règles générales, qui s'imposent à ces documents d'urbanisme.

5. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, pour justifier de l'atteinte que le projet litigieux est susceptible de porter à ses intérêts, la région faisait valoir qu'il se situe sur son territoire et qu'elle avait défini, dans son schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des objectifs et des règles portant sur le développement de l'énergie éolienne visant à assurer la protection des paysages et de l'environnement. L'arrêt attaqué relève que la région n'est investie d'aucune responsabilité en matière de protection des paysages et de la biodiversité contre les atteintes que l'installation d'éoliennes pourrait provoquer sur son territoire et que la circonstance qu'elle ait adopté un schéma régional par lequel elle définit des objectifs relatifs aux projets éoliens est insusceptible de lui conférer un intérêt direct pour contester l'autorisation en cause. Dès lors que l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales confie seulement à la région la responsabilité de fixer des objectifs de moyen et long termes dans les matières qu'il énumère, ainsi que des règles permettant de contribuer à atteindre ces objectifs, l'arrêté litigieux, qui se borne à autoriser la construction et l'exploitation d'un parc éolien, n'est pas susceptible de porter atteinte, par lui-même, aux intérêts dont la région a la charge au regard de ces dispositions. Par suite, en jugeant, après avoir pris en compte les inconvénients ou dangers pour les intérêts mentionnés à l'article L. 181-3 susceptibles d'affecter sa situation, les intérêts dont elle a la charge et les compétences que la loi lui attribue, que la région Auvergne-Rhône-Alpes ne justifiait pas d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de l'arrêté litigieux, la cour administrative d'appel a, par un arrêt suffisamment motivé et sans commettre ni erreur de droit ni erreur de qualification juridique, fait une exacte application des règles gouvernant la recevabilité des recours de plein contentieux.

6. Il résulte de ce qui précède que la région Auvergne-Rhône-Alpes n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque, dont la minute comporte les signatures requises par l'article R. 741-7 du code de justice administrative, en ce qu'il a rejeté comme irrecevable la requête présentée devant la cour administrative d'appel en tant qu'elle émanait d'elle.

Sur l'arrêt attaqué en tant qu'il statue sur la requête en tant qu'elle émane des communes de Saint-Hilaire et de Meillers :

7. Aux termes de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. / Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par le représentant de l'Etat dans le département (...) / Le conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local* ».

8. Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que la cour administrative d'appel de Lyon a relevé que les communes de Meillers et de Saint-Hilaire faisaient valoir que le projet litigieux affecterait directement la qualité de leur environnement et aurait un impact sur leur activité touristique, en raison notamment de nuisances paysagères et patrimoniales résultant de la proximité ou covisibilité du site d'implantation du projet avec plusieurs monuments historiques et sites inscrits et de la présence de zones naturelles à préserver, dont une zone Natura 2000, susceptibles d'être affectées par le fonctionnement du parc éolien et situées à proximité immédiate de ce dernier. En jugeant que l'ensemble de ces circonstances ne suffisait pas à établir que la situation propre des communes de Meillers et de Saint-Hilaire ou les intérêts dont elles ont la charge seraient spécialement affectés par le projet devant être implanté sur le

territoire de la commune voisine de Gipy, la cour administrative d'appel de Lyon a, en l'espèce, entaché son arrêt d'une erreur de qualification juridique des faits.

9. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi portant sur cette partie de l'arrêt, que les communes de Meillers et de Saint-Hilaire sont fondées à demander l'annulation de l'arrêt qu'elles attaquent en ce qu'il a rejeté comme irrecevable la requête présentée devant la cour administrative d'appel en tant qu'elle émanait d'elles.

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre conjointement à la charge de l'Etat et de la société Parc éolien du Moulin du bocage la somme globale de 3 000 euros à verser aux communes de Meillers et de Saint-Hilaire au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces mêmes dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge des communes de Meillers et de Saint-Hilaire, qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances particulières de l'espèce, de mettre à la charge de la région Auvergne-Rhône-Alpes la somme que la société Parc éolien du Moulin du bocage demande sur le fondement de ces mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 24 novembre 2022 est annulé en ce qu'il a rejeté la requête présentée à la cour en tant qu'elle émanait des communes de Meillers et de Saint-Hilaire.

Article 2 : L'affaire est renvoyée, dans cette mesure, à la cour administrative d'appel de Lyon.

Article 3 : L'Etat et la société Parc éolien du Moulin du bocage verseront conjointement aux communes de Meillers et de Saint-Hilaire une somme globale de 3 000 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions du pourvoi est rejeté.

Article 5 : Les conclusions présentées par la société Parc éolien du Moulin du bocage au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à la région Auvergne-Rhône-Alpes, à la commune de Saint-Hilaire, à la commune de Meillers, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à la société Parc éolien du Moulin du bocage.