

Conseil d'État

N° 345970

ECLI:FR:CESSR:2012:345970.20120713

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

6ème et 1ère sous-sections réunies

M. Jacques Arrighi de Casanova, président

Mme Sophie Roussel, rapporteur

M. Xavier de Lesquen, rapporteur public

SCP MONOD, COLIN ; SCP DELAPORTE, BRIARD, TRICHET ; CARBONNIER, avocat(s)

lecture du vendredi 13 juillet 2012

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu, 1° sous le n° 345970, le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 21 janvier et 21 avril 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour l'association Engoulevent, dont le siège est ... ; l'association demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 09MA00756-09MA00999 du 25 novembre 2010 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a annulé, à la demande de la société EDF Energies nouvelles (EDF EN) France et autres, le jugement du 31 décembre 2008 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a annulé, à la demande de l'association Engoulevent et autres, d'une part, les délibérations du 30 décembre 2005 et du 12 avril 2006 par lesquelles le conseil communautaire de la communauté de communes Montagne du Haut-Languedoc a approuvé la révision simplifiée du plan d'occupation des sols de Fraïsse-sur-Agout, d'autre part, les arrêtés du 30 août 2006 par lesquels le préfet de la région Languedoc-Roussillon, préfet de l'Hérault, a délivré à la SIIF Energies France, respectivement, un permis de construire 5 éoliennes de 2 MW et un transformateur au lieu-dit Fontfroide et un permis de construire 5 éoliennes de 2 MW et un transformateur au lieu-dit Roc de l'Ayre, à Fraïsse-sur-Agout ;

2°) de mettre à la charge de la société EDF EN France, de l'Etat, de la communauté de communes Montagne du Haut-Languedoc et de la commune de Fraïsse-sur-Agout une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice ;

Vu, 2° sous le n° 346280, le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 31 janvier et 21 avril 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour Mme Marie F, demeurant ..., M. Claude , demeurant ..., M. Christophe , demeurant ..., M. Guy , demeurant au Tribu à Fraïsse-sur-Agout (34330) et M. Pierre , demeurant ... ; Mme F et autres demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le même arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille ;

2°) de mettre à la charge de la société EDF EN France, de l'Etat, de la communauté de communes Montagne du Haut-Languedoc et de la commune de Fraïsse-sous-Agout une somme de 5 000 euros au titre de l'article L 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Sophie Roussel, Auditeur,

- les observations de la SCP Delaporte, Briard, Trichet, avocat de la société EDF EN France, de la SCP Monod, Colin, avocat de l'Association Engoulevent, de Me Carbonnier, avocat de la commune de Fraïsse-sur-Agout et de la communauté de communes Montagne du Haut-Languedoc,

- les conclusions de M. Xavier de Lesquen, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Delaporte, Briard, Trichet avocat de la société EDF EN France, à la SCP Monod, Colin, avocat de l'Association Engoulevent, à Me Carbonnier, avocat de la commune de Fraïsse-sur-Agout et de la communauté de communes Montagne du Haut-Languedoc ;

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du 12 avril 2006, le conseil communautaire de la communauté de communes Montagne du Haut-Languedoc a approuvé la révision simplifiée du plan d'occupation des sols de la commune de Fraïsse-sur-Agout ; que, par deux arrêtés du 30 août 2006, le préfet de la région Languedoc-Roussillon, préfet de l'Hérault, a délivré à la société SIIF Energies France respectivement un permis de construire cinq éoliennes de 2 MW et un transformateur au lieu-dit Fontfroide et un permis de construire cinq éoliennes de 2 MW et un transformateur au lieu-dit Roc de l'Ayre, à Fraïsse-sur-Agout ; que, par un jugement du 31 décembre 2008, le tribunal administratif de Montpellier a fait droit aux conclusions présentées par l'association Engoulevent et par Mme F et autres tendant à l'annulation de cette délibération et de ces permis de construire ; que, saisie par la société EDF EN France et par la communauté de communes Montagne du Haut-Languedoc et la commune de Fraïsse-sur-Agout, la cour administrative d'appel de Marseille, par un arrêt du 25 novembre 2010, a annulé le jugement attaqué puis, statuant après évocation, a annulé la délibération du 12 avril 2006 mais rejeté les conclusions tendant à l'annulation des permis de construire ; que les pourvois de l'association Engoulevent et de Mme F et autres sont dirigés contre ce même arrêt, en tant qu'il a refusé d'annuler ces permis ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

2. Considérant que les désistements de MM. et , qui figuraient initialement au nombre des auteurs du pourvoi n° 346280, sont purs et simples ; que rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte ;

3. Considérant, en premier lieu, que pour écarter le moyen tiré de l'incompétence du signataire des permis de construire attaqués, la cour administrative d'appel de Marseille a relevé que celui-ci avait reçu délégation à l'effet de signer " tous actes, arrêtés, décisions et circulaires relevant des attributions de l'Etat dans le département de l'Hérault " par arrêté préfectoral du 23 janvier 2006 régulièrement publié au recueil des actes administratifs ; que, si les requérants soutiennent que l'arrêté ainsi désigné n'avait donné délégation de signature à l'intéressé qu'à l'occasion des permanences de week-ends et jours fériés alors que les permis litigieux ont été signés en semaine, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que par un second arrêté, pris le même jour, le préfet avait donné délégation au signataire des permis de construire attaqués pour signer également, en dehors des seules permanences de week-ends et jours fériés, en cas d'absence ou d'empêchement du secrétaire général, " tous actes, arrêtés, décisions et circulaires relevant des attributions de l'Etat dans le département de l'Hérault " ; qu'ainsi, en relevant que le signataire des permis litigieux avait reçu délégation à l'effet de les signer et en écartant pour ce motif le moyen tiré de l'incompétence du signataire de ces permis, la cour administrative d'appel de Marseille n'a pas commis d'erreur de droit ;

4. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du III de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable à la date des permis de construire attaqués, relatif à la règle de constructibilité limitée en zone de montagne : " Sous réserve de l'adaptation, du changement de

destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants (...) “ ; que ces dispositions permettent de déroger à la règle d'urbanisation en continuité pour les installations ou équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées ; qu'en relevant que, dans les circonstances de l'espèce, les projets éoliens en cause, eu égard à leur importance et à leur destination, sont des équipements publics susceptibles de bénéficier de la dérogation prévue à ces dispositions, la cour a suffisamment motivé son arrêt ;

5. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article R. 111-14-1 du même code, alors en vigueur, dont les dispositions sont désormais reprises à l'article R. 111-14 : “ Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions sont de nature, par leur localisation ou leur destination : / a) A favoriser une urbanisation dispersée incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants, en particulier lorsque ceux-ci sont peu équipés ; (...) “ ; que, toutefois, il résulte de l'article R. 111-1 du même code que ces dispositions ne sont pas applicables sur le territoire des communes dotées d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan local d'urbanisme ; que, par suite, le moyen tiré de ce que la cour aurait commis une erreur de droit en écartant le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions, par voie de conséquence de l'absence de bien-fondé du moyen tiré de la méconnaissance des dispositions du III de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme, au motif que celles-ci régissent entièrement la situation des communes classées en zone de montagne pour l'application de la règle de constructibilité limitée, était inopérant ; qu'il convient de l'écarter pour ce motif, qui doit être substitué au motif retenu par l'arrêt attaqué ;

6. Considérant, en quatrième lieu, que les dispositions des articles NC1 et ND1 du plan d'occupation des sols de la commune de Fraïsse-sur-Agout admettent, par dérogation au principe de protection des espaces productifs qui régit la zone NC et au principe de préservation des espaces naturels qui régit la zone ND, les “ équipements d'intérêt public d'infrastructures et ouvrages techniques qui y sont liés “ ; que, pour écarter le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions, la cour a relevé que, eu égard à leur importance et à leur destination, les aérogénérateurs en cause devaient être regardés comme des “ équipements d'intérêt public d'infrastructures et ouvrages techniques qui y sont liés “ ; que ce faisant, et dès lors que la destination d'un projet tel que celui envisagé présente un intérêt public tiré de sa contribution à la satisfaction d'un besoin collectif par la production d'électricité vendue au public, la cour administrative d'appel de Marseille n'a pas commis d'erreur de droit ;

7. Considérant, en cinquième lieu, qu'aux termes de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme : “ Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales “ ;

8. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, si les constructions projetées portent atteinte aux paysages naturels avoisinants, l'autorité administrative compétente peut refuser de délivrer le permis de construire sollicité ou l'assortir de prescriptions spéciales ; que, pour rechercher l'existence d'une atteinte à un paysage naturel de nature à fonder le refus de permis de construire ou

les prescriptions spéciales accompagnant la délivrance de ce permis, il lui appartient d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site naturel sur lequel la construction est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site ; que les dispositions de cet article excluent qu'il soit procédé dans le second temps du raisonnement, pour apprécier la légalité des permis de construire délivrés, à une balance d'intérêts divers en présence, autres que ceux visés à l'article R. 111-21 cité ci-dessus ;

9. Considérant que, pour écarter le moyen tiré de ce que le préfet de la région Languedoc-Roussillon, préfet de l'Hérault aurait entaché la décision par laquelle il a accordé les permis de construire litigieux d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme citées ci-dessus, la cour administrative d'appel de Marseille a procédé à l'examen du caractère du site dans lequel devait être réalisé le projet de parc éolien, en soulignant à la fois les éléments illustrant son caractère naturel et ceux de nature à atténuer l'intérêt de ce site, tenant, pour ces derniers, au faible intérêt des plantations couvrant de larges espaces et à la présence de différents équipements électriques de puissance tout autour du site ; qu'elle a ensuite apprécié, après avoir procédé à la caractérisation du site, l'impact du projet d'éoliennes sur le paysage ; qu'en déduisant des appréciations auxquelles elle avait procédé que l'atteinte portée au site par le projet, au demeurant limitée et ne conduisant ni à sa dénaturation ni à la transformation de ses caractéristiques essentielles, n'était pas disproportionnée par rapport à la défense des autres intérêts publics que cette implantation regroupée assure en matière de protection des espaces naturels, qui est au nombre des intérêts visés à l'article R. 111-21, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit ni dénaturé les pièces du dossier ; que, si la cour a en outre relevé, pour qualifier l'ampleur de l'atteinte portée au site, que l'implantation du projet d'éoliennes assurait l'économie des territoires utilisés par la recherche d'une concentration des équipements de production d'énergie, elle s'est, ce faisant, bornée à prendre en compte la caractéristique de l'implantation du projet, sans méconnaître les règles rappelées au point 8 de la présente décision ;

10. Considérant, en dernier lieu, qu'aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable à la date des permis de construire attaqués : " Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique. Il en est de même si les constructions projetées, par leur implantation à proximité d'autres installations, leurs caractéristiques ou leur situation, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique " ;

11. Considérant que, pour juger que le préfet n'avait pas entaché sa décision d'erreur manifeste d'appréciation au regard de ces dispositions, la cour administrative d'appel de Marseille a souverainement estimé, sans dénaturer les faits de l'espèce, que les risques potentiels pour les randonneurs circulant sur le chemin de grande randonnée GR7 situé à proximité de l'éolienne n° 6 étaient minimes ; que, dès lors qu'en vertu de l'article R. 111-2 cité ci-dessus, un risque minime, qui n'est pas de nature à porter atteinte à la sécurité publique, ne peut fonder ni un refus de permis de construire ni l'observation de prescriptions spéciales accompagnant la délivrance du permis, la cour, dont l'arrêt est suffisamment motivé, n'a, en statuant ainsi, pas commis d'erreur de droit ;

12. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les pourvois de l'association Engoulevent et de Mme F et autres doivent être rejetés ;

13. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la société EDF EN France, de la communauté de communes Montagne du Haut-Languedoc et de la commune de Fraïsse-sur-Agout qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes ; qu'en revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'association Engoulevent une somme de 1 500 euros à verser respectivement à la société EDF EN France, d'une part, et à la communauté de communes Montagne du Haut-Languedoc et à la commune de Fraïsse-sur-Agout, d'autre part, au titre des mêmes dispositions du code de justice administrative ; qu'il y a également lieu de mettre respectivement à la charge de Mme F, de M. , de M. , de M. et de M. une somme de 300 euros à verser à la société EDF EN France, d'une part, et à la communauté de communes Montagne du Haut-Languedoc et à la commune de Fraïsse-sur-Agout, d'autre part, au titre des mêmes dispositions ;

D E C I D E :

Article 1er : Il est donné acte du désistement de MM. Guy et Christophe du pourvoi n° 346280.

Article 2 : Les pourvois de l'association Engoulevent et de Mme F et autres sont rejetés.

Article 3 : L'association Engoulevent versera respectivement une somme de 1 500 euros, d'une part, à la société EDF EN France et, d'autre part, à la communauté de communes Montagne du Haut-Languedoc ainsi qu'à la commune de Fraïsse-sur-Agout au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Mme F, M. , M. , M. et M. verseront chacun une somme de 300 euros, d'une part, à la société EDF EN France et, d'autre part, à la communauté de communes Montagne du Haut-Languedoc ainsi qu'à la commune de Fraïsse-sur-Agout, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à l'association Engoulevent, à Mme Marie F, premier requérant dénommé sous le n° 346280, à la société EDF EN France, à la communauté de commune Montagne du Haut-Languedoc, à la commune de Fraïsse-sur-Agout, à la ministre de l'égalité des territoires et logement et à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Les autres requérants seront informés de la présente décision par la SCP Monod-Colin, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, qui les représente devant le Conseil d'Etat.

Abstrats : 29-035 ENERGIE. - AÉROGÉNÉRATEURS - CARACTÈRE D'ÉQUIPEMENTS D'INTÉRÊT PUBLIC D'INFRASTRUCTURES ET OUVRAGES TECHNIQUES QUI Y SONT LIÉS AUTORISÉS EN ZONES NC ET ND PAR DÉROGATION AUX PRINCIPES DE PROTECTION DES ESPACES PRODUCTIFS ET DE PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS - INCLUSION, EU ÉGARD À LEUR IMPORTANCE ET À LEUR DESTINATION, PRÉSENTANT UN INTÉRÊT PUBLIC TIRÉ DE LA CONTRIBUTION DU PROJET À LA SATISFACTION D'UN BESOIN COLLECTIF [RJ1].

68-01-01-02-02-005 URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. PLANS D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME. PLANS D'OCCUPATION DES SOLS ET PLANS LOCAUX D'URBANISME. APPLICATION DES RÈGLES FIXÉES PAR LES POS OU LES PLU. RÈGLES DE FOND. ZONAGE. - ZONES NC ET ND - PRINCIPES DE PROTECTION DES ESPACES PRODUCTIFS ET DE PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS - DÉROGATION POUR LES ÉQUIPEMENTS D'INTÉRÊT PUBLIC D'INFRASTRUCTURES ET LES OUVRAGES TECHNIQUES QUI Y SONT LIÉS - NOTION - AÉROGÉNÉRATEURS - INCLUSION, EU ÉGARD À LEUR IMPORTANCE ET À LEUR DESTINATION, PRÉSENTANT UN INTÉRÊT PUBLIC TIRÉ DE LA CONTRIBUTION DU PROJET À LA SATISFACTION D'UN BESOIN COLLECTIF [RJ1].

68-03-03-01-05 URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. PERMIS DE CONSTRUIRE. LÉGALITÉ INTERNE DU PERMIS DE CONSTRUIRE. LÉGALITÉ AU REGARD DE LA RÉGLEMENTATION NATIONALE. AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES OU RÉGLEMENTAIRES. - ARTICLE R. 111-21 DU CODE DE L'URBANISME PROHIBANT L'ATTEINTE AUX SITES - APPRÉCIATION D'UNE TELLE ATTEINTE - MÉTHODE - 1) PRISE EN COMPTE, D'ABORD, DE LA QUALITÉ DU SITE ET, ENSUITE, DE L'IMPACT DE LA CONSTRUCTION - 2) POSSIBILITÉ, DANS CE SECOND TEMPS, D'EFFECTUER UNE BALANCE DES INTÉRÊTS EN PRÉSENCE AUTRES QUE CEUX VISÉS À L'ARTICLE R. 111-21 - ABSENCE.

Résumé : 29-035 Eu égard à leur importance et à leur destination, qui présente un intérêt public tiré de la contribution du projet à la satisfaction d'un besoin collectif par la production d'électricité vendue au public, deux fois cinq éoliennes de 2 mégawatts et deux transformateurs peuvent, sans erreur de droit, être qualifiés d'équipements d'intérêt public d'infrastructures et ouvrages techniques qui y sont liés dont la construction est autorisée en zones NC et ND par dérogation aux principes de protection des espaces productifs et de préservation des espaces naturels qui les régissent respectivement.

68-01-01-02-02-005 Eu égard à leur importance et à leur destination, qui présente un intérêt public tiré de la contribution du projet à la satisfaction d'un besoin collectif par la production d'électricité vendue au public, deux fois cinq éoliennes de 2 mégawatts et deux transformateurs peuvent, sans erreur de droit, être qualifiés d'équipements d'intérêt public d'infrastructures et ouvrages techniques qui y sont liés dont la construction est autorisée en zones NC et ND par dérogation aux principes de protection des espaces productifs et de préservation des espaces naturels qui les régissent respectivement.

68-03-03-01-05 L'article R. 111-21 du code de l'urbanisme prévoit que si les constructions projetées portent une atteinte aux paysages naturels avoisinants, le permis de construire peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales. 1) Pour rechercher l'existence d'une atteinte à un paysage naturel au sens de cet article, il appartient à l'autorité administrative d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site naturel sur lequel la construction est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait

avoir sur le site. 2) Il est exclu de procéder, dans le second temps du raisonnement, pour apprécier la légalité des permis de construire délivrés, à une balance d'intérêts divers en présence, autres que ceux visés à l'article R. 111-21.

[RJ1] Rappr., s'agissant de la qualification d'équipements publics, CE, 16 juin 2010, Leloustre, n° 311840, T. p. 1010.