

N° 455629

Société Energie Ménétréols

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 6 février 2023

Décision du 1^{er} mars 2023

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

La présente affaire met à nouveau en jeu la problématique de « saturation éolienne »¹, mais sur un terrain juridique original propre au droit de l'urbanisme – terrain glissant comme nous allons le voir, que votre décision permettra, si vous nous suivez, de condamner à l'avenir.

La société Energie Ménétréols a contesté devant le tribunal administratif de Limoges les décisions de rejet implicite, puis explicite, qui ont été opposées à ses demandes tendant à la délivrance de permis de construire quatre éoliennes sur le territoire de la commune éponyme. Le préfet de l'Indre avait motivé son refus par les importants effets de saturation visuelle auxquels conduirait le projet proposé, compte tenu du nombre déjà très important de parcs éoliens implantés ou autorisés dans la zone.

De façon singulière, le préfet a fondé ses arrêtés sur les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme en estimant que l'effet d'encerclement et de saturation visuelle résultant de l'ensemble de ces éoliennes porterait atteinte à la salubrité publique.

Pour confirmer la légalité des décisions de rejet, le tribunal administratif de Limoges avait prudemment pris l'initiative d'une substitution de base légale, en fondant la décision de rejet sur le terrain plus familier de l'article R. 111-27 relatif, notamment, à la protection des paysages.

Mais en appel, la cour a rétabli le fondement juridique initial des décisions attaquées en jugeant, après avoir analysé divers indices caractérisant la saturation visuelle, que le projet litigieux présentait des inconvénients importants pour la commodité des habitants de plusieurs villages et était, de ce fait, de nature à porter atteinte à la salubrité publique au sens des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

Nous pensons que vous devrez faire droit au pourvoi de la société pétitionnaire et censurer l'erreur de droit dont ce raisonnement est entaché.

¹ Cf. affaire examinée au même rôle : n° 459716, *Sté EDPR France Holding*.

Aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations.

Vous interprétez cet article comme couvrant aussi bien les risques auxquels peuvent être exposés les occupants de la construction pour laquelle le permis est sollicité que ceux que l'opération projetée peut engendrer pour des tiers (CE 1^{er} mars 2004, *Commune de Villelaure*, n°209942, au recueil). Il appartient au juge du fond de tenir compte tant de la probabilité de réalisation de ces risques que de la gravité de leurs conséquences s'ils se réalisent (CE 27 mai 2021, *M. et Mme B...*, n° 436391, inédit), le juge de cassation exerçant un contrôle limité à la dénaturation sur l'appréciation par laquelle les juges du fond estiment qu'un projet de construction présente, compte tenu de sa nature, de son implantation et de la configuration des lieux, un risque justifiant que soit opposé sur ce fondement un refus de permis (CE 15 février 2016, *M. N...*, n°389103, aux tables).

Comme l'illustrent déjà de nombreuses décisions juridictionnelles, les projets éoliens présentent une série de risques pour la sécurité publique susceptibles de justifier, sur le fondement de l'article R. 111-2, un refus de l'administration ou l'édiction de prescriptions particulières : chute du pylône ou des pales (CE 6 novembre 2006, *Association préservation des paysages exceptionnels du Mezenc et autres*, n° 281072, aux tables) ; projection de plaques de givre (CAA Lyon, 12 avril 2011, n° 09LY02777) ; risque de collision pour les avions civils (CE 26 juin 2019, *Min. de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales*, n°419103, inédit), militaires (CE 25 juin 2018, *Min. de la cohésion des territoires c/ Société Parc éolien de l'Aire*, n° 413136, inédit) ou de lutte contre les incendies (CE 1^{er} JS 23 décembre 2015, *min du logement*, n° 386044, inédit) ; risque électrique lié aux câbles de raccordement (CAA Lyon 22 août 2022, n°19DA02153) ; incendie des installations (CE 15 avril 2021, *SPPEF*, n° 430497, inédit) ; atteinte à des aires de captation d'eau potable (CAA Bordeaux 19 octobre 2021, n°19BX02071) ou encore risque indirect pour la sécurité routière (CAA Lyon 28 février 2012, n°10LY02148).

Les nuisances susceptibles d'affecter la salubrité publique ont, pour leur part, essentiellement trait au bruit généré par la rotation des pales. Elles font l'objet de seuils réglementaires², qui ne font pas toutefois obstacle à un contrôle du juge quant à leur incidence sur la santé des riverains (CE 6^e JS 3 juillet 2020, *Mme L... et a.*, n° 429834, inédit). En revanche, ce critère n'a à notre connaissance encore jamais été convoqué au sujet de l'impact visuel des éoliennes.

Le raisonnement de la cour ne saurait être invalidé par l'existence d'une police concurrente, celle des ICPE³, que l'on pourrait supposer mieux à même de veiller aux impératifs de sécurité et de salubrité. Vous jugez en effet qu'il appartient, le cas échéant, à l'administration sur le fondement de

² Article 26 de l'arrêté du 26 août 2011 relatif aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent au sein d'une installation soumise à autorisation au titre de la rubrique 2980 de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement

³ à laquelle les éoliennes sont soumises depuis la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme d'édicter des prescriptions de sécurité publique susceptibles de s'ajouter à celles déjà définies au titre de la législation ICPE (CE 20 mars 2000, *Société Carrefour France*, n° 191418, aux tables) ; comme le soulignait également Louis Dutheillet de Lamothe dans ses conclusions sur une affaire *M...*⁴, « si le projet est contrôlé au regard du même objectif, les prescriptions sont distinctes, les unes portant sur les conditions d'exploitation et les autres sur la construction et l'utilisation du sol, même si des recoupements sont possibles ».

En outre, la solution adoptée par l'arrêt attaqué pourrait se prévaloir d'une acception élargie de la « salubrité publique », notion déjà présente dans le texte originel de 1961⁵ et qui constitue l'une des trois composantes traditionnelles de l'ordre public avec la sécurité et la tranquillité publiques (décision n° 2003-467 DC, 13 mars 2003, cons. 61), dont la portée devrait pouvoir s'étendre au-delà de sa signification historique, liée à des considérations d'hygiène publique, notamment en matière de qualité des eaux et de traitement des déchets ménagers, pour englober des enjeux sanitaires contemporains, par exemple en matière d'ondes électromagnétiques (CE 30 janvier 2012, *Sté Orange France*, n°344993, inédit).

Néanmoins, il ressort de votre jurisprudence que les atteintes à la salubrité publique susceptibles de fonder un refus de permis de construire ne renvoient pas à de simples gênes ou désagréments pour le voisinage, mais à des facteurs objectifs conçus immédiatement comme rendant les lieux impropres ou quasi-impropres à l'habitation dans une aire rapprochée : ainsi, de la construction d'une cuve bétonnée devant contenir des produits nocifs nécessaires au traitement du bois (CE 18 juin 1980, *Sté Constructions françaises individuelles*, n°02861, aux tables) ; d'une centrale de fabrication de béton construite à proximité immédiate d'un groupe de maisons (CE 3 juillet 1981, *Sté Sordi et fils*, n° 09374, aux tables) ; d'un élevage important de volailles contigu à une maison (CE juillet 1987, *G...*, n° 56230, 56899, aux tables) ; d'un atelier de traitement de viandes et abats autorisée à proximité immédiate de nombreuses habitations (CE 11 avril 1986, *S...*, n° 51580, aux tables) ; d'un permis de construire des logements locatifs situés à 65 mètres d'une stabulation comprenant une centaine de bovins (CE 16 juin 1999, *Commune de la Chevrolière et Sté Loire-Atlantique Habitations*, n° 188816, 188924, inédit).

Par contraste, la gêne visuelle occasionnée par des éoliennes distantes de plusieurs kilomètres ne nous paraît manifestement pas de nature à caractériser à une atteinte à la salubrité publique.

Pour en revenir à l'arrêt, nous pensons que la cour a entaché son arrêt d'une première erreur de droit en jugeant que l'existence d'une telle atteinte résultait de ce que les constructions projetées présentaient des « inconvénients pour la commodité du voisinage », faisant ainsi application d'un critère, celui défini à l'article L. 511-1 du code de l'environnement au titre de l'autorisation d'exploiter, qui n'est pas au nombre de ceux mentionnés à l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

⁴ CE 6 décembre 2017, *M. et Mme M...*, n°398537, aux tables.

⁵ Les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme sont directement issues des termes du décret n° 61-1297 du 30 novembre 1961.

En outre, et plus fondamentalement, si les nuisances résultant pour les riverains des effets de saturation visuelle provoqués par les éoliennes doivent pouvoir donner prise à un contrôle au titre de la police des ICPE, ainsi que nous vous l'avons proposé dans l'affaire précédente (n° 459176), il semblerait très hasardeux de les appréhender au prisme de la police de l'urbanisme.

Les deux motifs susceptibles de venir au soutien de cette thèse ne nous convainquent pas.

Un premier argument consisterait à faire valoir l'intérêt d'un alignement des deux corps de règles auxquels sont soumises les éoliennes, afin de permettre au juge de saisir indifféremment sur l'un ou l'autre terrain un grief spécifique à ces installations, quel que soit l'acte attaqué devant lui.

La présente affaire l'illustre : la cour a rendu le même jour un arrêt statuant sur le recours formé par la pétitionnaire contre le refus d'autorisation d'exploiter, par lequel elle a confirmé, au terme de la même analyse concernant les effets de saturation, le bien-fondé du refus préfectoral à raison des inconvénients pour la commodité du voisinage au sens de l'article L. 511-1 du code de l'environnement. Or, dans l'hypothèse où le paysage alentour ne présente aucun caractère ni intérêt particulier propres à justifier l'existence d'une « atteinte aux paysages naturels ou urbains » au sens de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme tel qu'interprété par votre jurisprudence *Engoulevant*⁶, le juge ne dispose d'aucune accroche dans le code de l'urbanisme pour censurer le permis à raison des effets de saturation.

Toutefois, l'argument a perdu sa portée dans le régime issu de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale et de son décret d'application n° 2017-81 du même jour, qui dispense les projets éoliens du permis de construire et tarit donc ce contentieux.

Un second argument en faveur d'une approche élargie de la notion de salubrité consisterait à réserver, par prudence compte tenu de l'évolution des connaissances scientifiques, l'existence potentielle de risques d'ordre sanitaire.

Plusieurs arrêts récents rendus par des cours administratives d'appel⁷ se sont ainsi déjà prononcés, pour en écarter jusqu'à présent le bien-fondé, sur l'argumentaire de requérants faisant état d'un supposé « syndrome éolien » et invoquant notamment un rapport de l'Académie de médecine rendu en mai 2017 au sujet des « nuisances sanitaires des éoliennes terrestres »⁸. S'agissant des juridictions judiciaires, on note également un arrêt, isolé, de la cour d'appel de Toulouse du 8 juillet 2021 condamnant une société à indemniser des riverains au titre du trouble anormal de voisinage résultant notamment de l'impact des éoliennes sur leur santé⁹.

⁶ CE 13 juillet 2012, *Association Engoulevant*, n° 345970, aux tables.

⁷ Voir les arrêts rendus par la cour de Nantes (n° 20NT01732, 19NT03385, 18NT02128) ou de Bordeaux (n° 19BX03530)

⁸ Rapport du 9 mai 2017, « *Nuisances sanitaires des éoliennes terrestres* », au rapport de M. Patrice Tran-Ba-Huy.

⁹ CA Toulouse, 3^e chambre, 8 Juillet 2021, n° 20/01384. Voir l'étude de G. Audrain-Demey : *Troubles anormaux du voisinage : syndrome éolien et équilibre d'intérêts*, 1^{er} avril 2022, *Energie - Environnement - Infrastructures* n° 4.

Toutefois, s'il ne peut être exclu que soient reconnus comme constitutifs d'atteintes à la salubrité publique, sous réserve qu'ils soient effectivement établis, des risques sanitaires mesurables liés au bruit, aux émissions lumineuses nocturnes, aux ondes de toute nature voire aux effets stroboscopiques générés par les éoliennes situées à distance rapprochée de zones d'habitation¹⁰, il ne saurait en être ainsi de l'impact visuel résultant, pour les riverains, d'un nombre estimé excessif d'éoliennes distantes de plusieurs kilomètres.

Pour reprendre les termes du rapport précité de l'Académie de médecine, dans cette situation, au même titre d'ailleurs que pour une seule éolienne, les symptômes « *ne semblent guère spécifiques et peuvent s'inscrire dans ce qu'il est convenu d'appeler les intolérances environnementales idiopathiques (...). La très grande majorité d'entre eux est plutôt de type subjectif, fonctionnel, ayant pour point commun les notions de stress, de gêne, de contrariété, de fatigue... Ils ne concernent qu'une partie des riverains, ce qui soulève le problème des susceptibilités individuelles, quelle qu'en soit l'origine.* »¹¹

Autrement dit, la seule probabilité que puissent se déclarer chez certains riverains des pathologies médicales telles qu'un état dépressif ou des troubles anxieux en rapport avec la vision d'éoliennes au loin ne saurait caractériser une atteinte à la salubrité publique – sauf à ouvrir une brèche nouvelle dans le contentieux de l'urbanisme qui permettrait à des riverains, pour n'importe quel type de construction, de se prévaloir de l'intensité du désagrément ressenti lorsqu'ils sont privés d'une vue ou heurtés par l'aspect extérieur d'un nouveau bâtiment édifié en vis-à-vis.

La cour administrative d'appel de Bordeaux a donc également commis une erreur de droit en jugeant qu'était de nature à porter atteinte à la salubrité publique au sens de l'article R. 111-2 l'effet de saturation visuelle qui résultait du projet en litige.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Bordeaux et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'Etat.

¹⁰ Ce risque n'est pas avéré selon l'avis précité de l'Académie de médecine (p. 12) : « *le rôle négatif des facteurs visuels ne tient pas à une stimulation stroboscopique. Si celle-ci peut certes provoquer à certaines heures de la journée et dans certaines conditions une gêne assimilée par les plaignants à « une alternance d'éclairage et de pénombre » dans leurs lieux d'habitation, le risque d'épilepsie dite photosensible, lié aux « ombres mouvantes » (shadow flickers), ne peut être raisonnablement retenu car l'effet stroboscopique de la lumière « hachée » par la rotation des pales nécessite des conditions météorologiques et horaires exceptionnellement réunies et aucun cas d'épilepsie n'est avéré à ce jour.* »

¹¹ Rapport précité, p. 6.