

Affaires n° 22BX01433 – société Les Patis Longs

Audience du 12 mars 2024

Rapp. HPM

Conclusions S. Gueguein

La société Les PATIS LONGS se présente aujourd’hui devant vous pour la 3<sup>e</sup> fois.

Cette société a sollicité, le 2 septembre 2016, le bénéfice d’une autorisation unique d’implantation et d’exploitation d’un parc de six éoliennes et deux postes de livraison sur le territoire de la commune de Luzay, dans les Deux-Sèvres. Le préfet de ce département lui a opposé, après enquête publique, une première décision tacite de rejet née le 7 juin 2019. Ce préfet a ensuite, par un arrêté du 4 octobre 2019, retiré ce refus implicite et a opposé un sursis à statuer à la demande sur le fondement de l’article L. 153-11 du code de l’urbanisme en raison de l’élaboration d’un PLUI par la communauté de communes du Thouarsais.

La société pétitionnaire a contesté cette décision et suite à l’avis contentieux du CE, rendu à votre demande le 9 juillet 2021 (CE, Société Les Patis Longs, n°450859, B) qui dénie à l’Etat la possibilité d’opposer un sursis à statuer aux demandes d’autorisation uniques de l’ordonnance du 20 mars 2014, vous avez, après avoir constaté le non-lieu à statuer sur les conclusions tendant à l’annulation de la décision portant refus implicite née le 7 juin 2019, annulé l’arrêté du 4 octobre 2019 et enjoint à l’administration de se prononcer à nouveau sur la demande.

En exécution de cette injonction, la préfète a, par un arrêté du 21 mars 2022, opposé un refus à la société Les Patis Longs qui conteste, aujourd'hui, la légalité de cette décision.

1. En 1<sup>er</sup> lieu, vous pourrez écarter le moyen tiré de l'insuffisante motivation,

Il est vrai que le dernier paragraphe de l'arrêté est plutôt vague en ce qu'il retient que le projet se situe au cœur d'un paysage de plaine très ouvert et que le projet porterait atteinte au paysage historique, notamment au site patrimonial remarquable situé en surplomb de la vallée du Thouet, avec lequel il existerait une co-visibilité sans préciser le site patrimonial concerné. Toutefois, le considérant précédant énonce très clairement le motif tiré de l'atteinte excessive au Château de Thiors, monument historique situé à environ 700 mètres du projet.

2. En 2<sup>e</sup> lieu, vous pourrez censurer ce motif de l'atteinte au paysage et aux monuments :

A titre préliminaire, la demande d'autorisation ayant été déposée en septembre 2016, elle a été instruite et délivrée selon les dispositions antérieures à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, soit celles de l'ordonnance du 20 mars 2014 et de son décret d'application du 2 mai suivant.

Vous connaissez l'office de plein contentieux qui est le vôtre et le contrôle que vous exercez sur le respect des règles de procédure ou sur les règles de fond, dans les conditions précisées par la décision du 26 juillet 2018, Association "Non au projet éolien de Walincourt-Selvigny (...) » et autres (n° 416831, p. 327).

En l'espèce, il nous semble que la préfète n'a pas entendu opposer un refus au regard de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme mais s'est fondée sur l'atteinte excessive à la protection des paysages et à la conservation des

monuments en application des dispositions combinées des articles L. 181-3 et L. 511-1 du code de l'environnement (CE, 7 mars 2022, M. A... et autres, n°440245).

Cette subtilité, qui ne respecte pas la circonstance que les atteintes visuelles qu'un projet éolien est susceptible de générer procèdent plus de sa construction que de son fonctionnement, n'aura en réalité aucun effet dès lors que la jurisprudence assimile assez aisément l'analyse à laquelle vous devez procéder.

Dans le 1<sup>er</sup> stade du raisonnement de la décision Engoulevent (13 juillet 2012 n° 345970), vous devez apprécier la qualité du site avant d'apprécier l'impact que pourrait avoir le projet.

Le Château de Thiors ici protégé par l'administration n'est évidemment pas dénué de qualité architectural et a été partiellement classé pour sa toiture et ses façades et vous pourrez admettre que le paysage ne manque pas d'intérêt.

Il est par ailleurs indéniable que le projet sera en situation de covisibilité avec ce château mais cela n'affectera que les usagers d'un chemin agricole et les voisins. Cette covisibilité ne peut cependant à elle-seule justifier la décision de refus opposée d'autant qu'elle pourrait être atténuée par des mesures de compensation comme l'installation de haies brisant la vue du chemin agricole. Les inconvénients du projet ne légitiment donc pas un refus d'autorisation ni sur le fondement de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme ni sur celui des dispositions combinées des articles L. 181-3 et L. 511-1 du code de l'environnement.

3. En 3<sup>e</sup> lieu, et c'est là que les choses se compliquent, l'administration sollicite une substitution de motif et retient que le projet ne pouvait être autorisé, en application de l'article L. 181-9 du code de l'environnement, en raison de son incompatibilité avec l'affectation des sols retenue par le PLUi de la

communauté de communes du Thouarsais désormais applicable sur la commune de Luzay.

3.1. Cette demande de substitution va vous amener dans un 1<sup>er</sup> temps à vous prononcer sur l'applicabilité des dispositions de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme :

Rappelons à titre liminaire qu'au sens de ces dispositions, une décision de sursis à statuer doit être regardée comme un refus (CE, 9 mars 2016, Commune de Beaulieu, n°383060, A - Rec. p. 72).

Comme vous le savez, préalablement à la création par l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 des autorisations environnementales, l'ordonnance du 20 mars 2014 avait permis d'expérimenter une autorisation composite dite unique valant notamment autorisation ICPE et, sauf exception, permis de construire.

Cette double nature est à l'origine de la demande d'avis dont vous avez saisi le Conseil d'Etat sur la possibilité d'opposer un sursis à statuer à une demande d'autorisation unique.

Vous êtes, à notre avis, placés face à une alternative simple. La première est d'écarter l'application de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme et d'examiner la régularité de l'autorisation unique par rapport au PLUi applicable à la date de votre décision dans sa totalité. Elle a le mérite de la simplicité. La seconde et de dissocier les composantes de cette autorisation et d'écarter la demande de substitution de motif pour la partie permis de construire de cette autorisation en application de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme.

Nous ne vous proposerons pas de suivre la solution adoptée par la CAA Toulouse dans une décision du 5 octobre 2023, n°21TL23869, qui est d'appliquer le bénéfice de la garantie prévue par l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme à

toutes les composantes de l'autorisation unique lorsque la demande porte sur un projet d'installation nécessitant un permis de construire car cela conduirait à remettre en cause, en totalité, l'office du juge de plein contentieux des ICPE et tel n'est à notre sens pas l'objectif recherché par l'ordonnance du 20 mars 2014.

Cette dernière visait à éviter la double-instruction en incorporant l'autorisation d'urbanisme au sein d'une autorisation environnementale composite et à soumettre cet attelage à un recours de « *pleine juridiction* »<sup>1</sup>. Par ailleurs, la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'autorisation unique écarte purement et simplement l'import des logiques de l'excès de pouvoir au sein du plein contentieux environnemental.

En effet, dans les décisions Confédération Paysanne du Lot du 11 avril 2018, (n°412773), Association "Non au projet éolien de Walincourt-Selvigny et M. A... et autres précitées, le Conseil d'Etat a toujours regardé le permis de construire que l'autorisation unique comporte comme étant divisible des autres composantes de cette autorisation.

*A minima*, nous vous proposons donc d'écarter l'opposabilité de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme pour la partie ICPE de l'autorisation unique et d'appliquer la jurisprudence traditionnelle en matière de refus d'autorisation ICPE, à savoir examiner la régularité du refus au regard des règles applicables à la date de votre décision (voir décision du 29 janvier 2018 Société D'assainissement Du Parc Automobile Nicois c\ n°405706, A).

En vérité, seul le raisonnement développé à l'occasion de l'avis contentieux 'Société Les Patis Longs' précité, qui écarte la possibilité d'opposer un sursis à statuer au regard de l'absence des dispositions permettant d'opposer

---

<sup>1</sup> Article 8 de l'ordonnance

un tel sursis de la liste limitative des dispositions du code de l'urbanisme énumérées par l'article 4 de l'ordonnance du 20 mars 2014 est la source de notre hésitation. Cette liste limitative ne comporte aucune disposition du Livre VI du code de l'urbanisme, relatif au contentieux de l'urbanisme, et la logique de cet avis vous conduirait à écarter l'opposabilité de l'article L. 600-2 de ce code au refus d'autorisation d'urbanisme qu'implique le refus de l'autorisation unique.

Toutefois la décision Association "Non au projet éolien de Walincourt-Selvigny (...) » et autres précitée, qui consacre la survie autonome du permis de construire lorsqu'une autorisation unique a muté en autorisation environnementale à compter du 1<sup>er</sup> mars 2017 et retient que le juge, saisi de moyens dirigés contre cette partie de l'autorisation, statue alors comme juge de l'excès de pouvoir nous semble nécessairement impliquer l'applicabilité de certaines dispositions du Livre VI du code de l'urbanisme dans ce cadre très limité.

Nous vous proposons donc d'écarter la demande de substitution de motif s'agissant de la composante permis de construire de l'autorisation unique refusée en application des dispositions de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme et d'en examiner le bien-fondé au titre de l'examen du respect de la composante autorisation ICPE.

Si vous ne nous suivez pas, nous vous proposons, à titre subsidiaire, d'écarter totalement la possibilité d'opposer les dispositions de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme et d'examiner le bien-fondé de la substitution de motif.

### 3.2. Examinons maintenant le bien-fondé de ce nouveau motif :

Le plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes du Thouarsais a été actualisé par rapport à la problématique des installations éoliennes. Il interdit par principe leur construction dans les zones A

et N sauf dans les secteurs Aéol. La prise en compte du sujet éolien au sein des documents d'urbanisme par l'introduction de zone dédiée est assez compréhensible mais le document graphique de ce PLUi est assez original en ce que le territoire de certaines communes, dont la commune de Luzay, ne comporte aucune zone Aéol.

La société Les Patis Longs, qui n'a pas relevé appel du jugement du 24 novembre 2022 par lequel le TA de Poitiers a rejeté sa demande d'annulation de la délibération approuvant le PLUi pour défaut d'intérêt à agir, soulève devant vous plusieurs moyens au titre de l'exception d'illégalité de ce document et nous vous proposons d'en retenir un seul, celui du détournement de pouvoir ou de l'erreur de droit.

Comme vous le savez la délibération approuvant la révision d'un document d'urbanisme est entachée d'illégalité si le classement retenu ne s'appuie pas sur un motif d'urbanisme ou si elle est fondée par des considérations autres que celles devant être normalement poursuivies (voir CE, Section, 7 février 1986, Colombet, n°36746, A).

Si la jurisprudence a développé une tolérance aux modifications des documents d'urbanisme tendant à faciliter la régularisation d'opérations en limitant le détournement de pouvoir aux hypothèses où le but alors recherché est étranger à l'intérêt général<sup>2</sup>, une telle tolérance n'est pas de mise lorsque la modification tend à interdire un ou des projets notamment d'installation ICPE.

Or en l'espèce, il ressort clairement de plusieurs documents du PLUi et notamment du Plan Climat Air Energie, du rapport de présentation (p.23 du point 1-C) et du compte-rendu de la réunion publique du 16 janvier 2019 figurant en

---

<sup>2</sup> CE, 1/4 SSR, 31 mars 1995, Commune de Saint-Bon-Tarentaise , n°160774, A

annexe 7 au point 1-E du rapport de présentation, que les auteurs de ce document ont retenu comme préalable à la délimitation des zones Aéol l'acceptation des communes d'accueillir de nouveaux projets éoliens sur leur territoire.

En d'autres termes, l'absence totale de zone Aéol du territoire de certaines communes, comme celle de Luzay, peut aisément être assimilée à une interdiction globale et indifférenciée des projets éoliens ne reposant sur aucune considération autre que l'opposition de principe des élus à l'implantation de nouveaux projets éoliens.

Vous pourrez sans trop de difficulté retenir le moyen tiré de l'erreur de droit ou celui du détournement de pouvoir et écarter la demande de substitution de motif sollicitée.

#### 4. La société vous demande de lui accorder l'autorisation sollicitée :

Sur ce point, l'absence d'intervenant n'y est sans doute pas étrangère, il ne vous aura pas échappé qu'aucun élément lié à la défense de l'environnement ou des espèces protégées sensibles aux risques éoliens n'a été évoqué à l'occasion de la présente affaire et des contentieux précédents. De la même façon, la question des atteintes potentielles à la commodité du voisinage, sujet d'une actualité plus récente dans le contentieux éolien, n'a pas non plus été introduite dans le débat.

L'avis de la MRAe du 15 janvier 2018 souligne le caractère soigné de la démonstration et un niveau de prise en compte satisfaisant de l'étude d'impact tant du point de vue des milieux naturels que des enjeux liés aux espèces et nous n'identifions pas dans l'étude d'impact de faiblesses de nature à rendre nécessaire un nouvel examen de la demande.

Seul l'avis du commissaire enquêteur identifie un sujet en termes de commodité du voisinage mais il nous semble répercuter à cette date les avis émis par le public. L'analyse des effets cumulés du projet figurant p 253 du projet

pourrait vous amener à hésiter car les communes de Luzay et de Saint-Généroux sont susceptibles de se trouver en situation de saturation visuelle. Ce sujet est d'autant plus délicat que vous ne disposez pas d'information sur les parcs nouvellement installés ou autorisés à la date de votre décision.

Il nous semble donc nécessaire, malgré l'irrégularité des décisions prises pendant bientôt huit ans, d'enjoindre au réexamen afin que les populations locales ne soient pas victimes des errements de l'administration.

**Par ces motifs nous concluons :**

- Annulation de l'arrêté du 21 mars 2022 :
  - Injonction au préfet des Deux-Sèvres de se prononcer de nouveau sur la demande de la société Les Patis Longs.
- Rejet du surplus des conclusions.