



HAL
open science

“ La transmutation des permis de construire en autorisations environnementales, manche à air de la recevabilité des recours ”, note ss CAA Lyon, n° 21LY03834, 6 juin 2024, Commune de Courçais et a.
Christophe Testard

► **To cite this version:**

Christophe Testard. “ La transmutation des permis de construire en autorisations environnementales, manche à air de la recevabilité des recours ”, note ss CAA Lyon, n° 21LY03834, 6 juin 2024, Commune de Courçais et a.. *Revue ALYODA : Revue de jurisprudence de la Cour administrative d’appel de Lyon et des tribunaux administratifs de son ressort*, 2025, 2024-3. hal-04935120

HAL Id: hal-04935120

<https://hal.science/hal-04935120v1>

Submitted on 7 Feb 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« La transmutation des permis de construire en autorisations environnementales, manche à air de la recevabilité des recours »

C.A.A. Lyon – 7^e chambre – N° 21LY03834 – 6 juin 2024 – Commune de Courçais et a. – C+

Note de Christophe Testard

Professeur des universités

Université Jean Moulin Lyon 3 (EDPL – EA 666)

Saisie de huit permis modificatifs autorisant un projet de construction de six éoliennes et deux postes de livraison sur les communes de Viplaix et de Courçais, la CAA de Lyon rejette les recours déposés par plusieurs collectivités locales, associations et particuliers pour défaut d'intérêt à agir. Cette sévérité du juge dans l'appréciation de la recevabilité des requêtes repose d'une part sur la transmutation des permis de construire en autorisation environnementale depuis le 1^{er} mars 2017 et, d'autre part, sur la nature de régularisation des actes contestés.

La contribution des projets d'aménagement à l'édification des règles qui gouvernent le procès administratif n'est plus à démontrer : les intérêts propres à ceux-ci en gouvernent largement le sens, soumettant d'autres intérêts, en particulier environnementaux, à des vents contraires extrêmement puissants. Le contentieux des éoliennes et la question de l'intérêt à agir devant le juge administratif à l'encontre de ces projets en sont des exemples éclairants, au cœur de la décision de la Cour administrative d'appel de Lyon du 6 juin 2024, commentée.

Le premier élément marquant de l'affaire, mais topique de ces contentieux, tient à son ancienneté : le projet de construction d'éoliennes contesté – six éoliennes et deux postes de livraison – a obtenu son autorisation initiale par arrêtés du préfet de feu la région Auvergne en date du 12 janvier 2012. La bataille juridique devait alors s'engager, marquée notamment par plusieurs interventions du Conseil d'État. Par un arrêt du [28 octobre 2014](#), la CAA de Lyon avait en effet, dans un premier temps, démenti le tribunal administratif de Clermont-Ferrand qui avait rejeté la demande d'annulation des permis de construire déposée par l'Association « Eolienne s'en naît trop », par un jugement du 28 juin 2013 : elle jugeait notamment que l'avis du commissaire enquêteur était insuffisant en ce qu'il ne répondait pas aux observations du public et n'exposait pas les motifs de l'avis favorable émis. Par une décision du 20 janvier 2016 ([n° 386624](#)), le Conseil d'État cassait une première fois et assez sévèrement l'arrêt de la CAA de Lyon, estimant que celle-ci avait commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier : il renvoyait l'affaire devant elle. Mais le juge d'appel lyonnais s'obstinait et, de nouveau, par un arrêt du 13 mars 2018 ([n° 16LY00400](#)), la CAA de Lyon annulait le jugement de première instance et les permis de construire attaqués, en se fondant cette fois-ci sur le vice de procédure tenant à l'absence d'autonomie effective de l'autorité environnementale qui se prononçait, à l'époque, sur ces projets (sur ce contentieux, v. la décision de principe [CE, 6 déc. 2017, n° 400559](#)). D'une obstination l'autre, le Conseil d'État, de nouveau, dans une décision du 27 mai 2019 ([n° 420554](#)), censurait la position des juges d'appel, retenant que le vice en cause était régularisable et que les juges d'appel auraient pu – dû ? – mettre en œuvre les pouvoirs de régularisation prévus à l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme. Le juge de cassation réglait cette fois-ci l'affaire au fond et ordonnait, par un sursis à statuer, la régularisation du vice de procédure, par la consultation d'une nouvelle autorité, en l'occurrence la mission régionale de l'autorité

environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable. Cet avis étant substantiellement différent du premier, le préfet de l'Allier ordonnait l'organisation d'une enquête publique complémentaire, aboutissant le 23 juin 2021 à la délivrance de huit permis modificatifs, régularisant les permis initiaux. S'en suivit la clôture de l'affaire au fond devant le Conseil d'État, lequel rejetait définitivement les recours pendants de l'association par une décision du 16 février 2022 ([n° 420554](#)).

La délivrance des permis modificatifs donnait pourtant de l'air au moulin de la contestation puisque ceux-ci firent l'objet de nouveaux recours en annulation, portés par de nouveaux requérants individuels, mais aussi des communes et intercommunalités du territoire concerné, non parties aux recours initiaux. Ceux-ci soulevaient notamment les insuffisances de la procédure complémentaire de participation du public, en particulier en raison des insuffisances de l'étude d'impact. Bien entendu, l'on aurait pu penser *a priori* que ces contentieux nouveaux portant sur des permis modificatifs, confirmant les autorisations initiales, n'auraient que peu d'intérêts, au plan jurisprudentiel en tous cas. Mais il faut pourtant composer cette fois avec l'intervention des pouvoirs publics qui ont, depuis 2012 et la délivrance des permis initiaux, modifié à la fois cette procédure d'autorisation d'implantation d'éoliennes mais aussi, par voie de conséquence, les règles contentieuses qui lui sont applicables. Cela conduit la CAA de Lyon à une solution particulièrement sévère puisqu'elle rejette les recours de tous les requérants de l'espèce en considérant qu'aucun ne présente d'intérêt à agir suffisant. Cette appréciation repose sur deux éléments : les permis de construire doivent désormais être considérés comme des autorisations environnementales et l'intérêt à agir à leur encontre apprécié en tant que tel ; ces permis de construire sont, en sus, de simples mesures de régularisation, limitant encore cet intérêt à agir. Les requérants de ces projets au long cours se trouvent ainsi pris dans une véritable manche à air, resserrant progressivement les vents de la recevabilité.

I. La transmutation des permis de construire en autorisations environnementales

L'ordonnance [n° 2017-80](#) du 26 janvier 2017 *relative à l'autorisation environnementale*, expressément citée par la CAA de Lyon dans l'arrêt commenté, a transmué un certain nombre d'autorisations, dont les permis de construire d'éoliennes, en cours de validité au 1^{er} mars 2017 en autorisation environnementale, conduisant à leur appliquer les dispositions correspondantes du code de l'environnement. Le législateur délégué était on ne peut plus clair puisqu'il prit le soin de préciser que lesdites dispositions « *leur sont dès lors applicables, notamment lorsque ces autorisations sont contrôlées, modifiées, (...) contestées* » (art. 15 de l'ordonnance précitée). En l'espèce, il ne faisait donc aucun doute que les permis de construire initiaux, délivrés en janvier 2012, étaient devenus des autorisations environnementales, à compter du 1^{er} mars 2017. Pouvait se poser la question de savoir si cette transmutation était applicable aux permis de régularisation de ces autorisations initiales : la CAA de Lyon n'hésite pas, là encore encouragée expressément par le législateur délégué. Le contentieux porté devant la CAA de Lyon devait ainsi être considéré comme un contentieux d'autorisation environnementale.

Les conséquences d'une telle transmutation sont nombreuses : logiquement, les dispositions applicables ne sont plus celles du code de l'urbanisme mais celles du code de l'environnement ; le contentieux initialement d'excès de pouvoir devient un contentieux de pleine juridiction.

Il faut ajouter, indépendamment de cette transmutation, qu'entre le contentieux initial et le contentieux portant sur les permis modificatifs, la compétence juridictionnelle a elle-même été modifiée par le pouvoir réglementaire : un décret du 29 novembre 2018 ([n° 2018-1054](#)) est venu

dessaisir les tribunaux administratifs du contentieux des éoliennes terrestres pour le confier aux cours administratives d'appel. Le gain temporel d'une telle dévolution n'est pas évident dans l'affaire commentée, mais on perçoit l'objectif d'accélération de la réponse contentieuse poursuivi, sous couvert de « *simplification et de clarification* » selon l'intitulé enjôleur du décret.

Ainsi, le recours porté devant la CAA de Lyon à l'encontre des huit permis modificatifs est en réalité très différent de celui qui a longuement occupé les juridictions administratives sur les permis initiaux. On peut difficilement faire grief au législateur de modifier les textes en cours d'instance, mais le débat est davantage permis lorsque les contentieux portent sur des régularisations : l'acte en cause n'est ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre, ce qui justifie d'ailleurs qu'un recours direct soit ouvert à l'encontre de celui-ci. Cette nature ambivalente se retrouve dans le contentieux, mais peut conduire à des solutions diamétralement différentes de celles prévalant au départ, au détriment des requérants. Ceux-ci en firent les frais en l'espèce, leur recours étant purement et simplement rejeté pour défaut d'intérêt à agir.

II. Le resserrement de l'intérêt à agir des communes

L'application des dispositions du code de l'environnement concernant les autorisations environnementales aux permis de construire permettant l'implantation d'éoliennes emporte des conséquences contentieuses de taille. Car depuis 2017, et par un mouvement qui ne s'est pas arrêté depuis, les pouvoirs normatifs poursuivent un objectif affiché de sécurisation des projets d'aménagement, qui emprunte essentiellement la voie du durcissement des conditions de recevabilité des recours. Les articles R181-50 et suivants du code de l'environnement en sont les instruments et le premier d'entre eux, en cause dans l'affaire commentée, porte limitation de l'intérêt des justiciables à former de tels recours.

Dans sa version en vigueur à la date où la requête a été introduite – le 29 novembre 2021 – l'article [R181-50 du code de l'environnement](#) distinguait les justiciables disposant d'un intérêt à agir à l'encontre d'une autorisation environnementale en deux catégories : les pétitionnaires ou exploitants, d'une part, qui bénéficiaient d'un délai de recours de deux mois ; les tiers intéressés, d'autre part, qui bénéficiaient quant à eux d'un délai de 4 mois. En l'espèce, les permis modificatifs étant attaqués par des personnes physiques et des collectivités locales, la CAA de Lyon était confrontée à des tiers au sens de ces dispositions, toute la question étant de savoir s'il fallait les considérer comme « intéressés », autorisant leur recours.

L'intérêt des tiers à agir est en effet en la matière défini, limitativement, par le pouvoir réglementaire. L'article R181-50 du code de l'environnement vise les « *tiers intéressés en raison des inconvénients ou des dangers pour les intérêts mentionnés à l'article L181-3* » du code de l'environnement : autrement dit, non seulement tous les tiers ne sont pas intéressés, mais en plus tous les intérêts ne sont pas susceptibles d'emporter l'accès au prétoire. La lecture de l'article [L181-3](#) ne renseigne pas en réalité sur ces intérêts puisqu'il renvoie en réalité lui-même à l'article [L511-1](#) du même code... Ce dernier livre, enfin, quels intérêts sont distingués par le législateur et légitimes à être exposés devant le juge : sont visés, limitativement, la commodité du voisinage, la santé, la sécurité, la salubrité publiques, l'agriculture, la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, l'utilisation économe des sols naturels, agricoles ou forestiers, l'utilisation rationnelle de l'énergie, la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. De ce point de vue, l'on concèdera que la liste est assez accueillante, recoupant les enjeux environnementaux dans un sens très large : on ne peut lui faire grief de réduire en tant que telle l'intérêt à agir.

Cette réduction vient cependant du juge lui-même qui considère non seulement que l'un de ces intérêts doit être en cause mais en plus que, s'agissant du cas particulier d'une personne morale de droit public, cette dernière doit justifier que la décision contestée présente des inconvénients ou dangers pour ces intérêts qui soient « *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 ce point, la CAA de Lyon ne fait qu'appliquer la position du Conseil d'État ([CE, 1^{er} déc. 2023, Région Auvergne-Rhône Alpes et a., n° 470723](#)), laquelle est en réalité classique s'agissant de l'appréciation de l'intérêt à agir des personnes morales : celui-ci est analysé en correspondance avec leur objet statutaire, traduit ici en « compétences » s'agissant d'une personne publique. La CAA précise cependant que cette appréciation de l'intérêt à agir d'une commune ne diffère pas « *selon que le projet contesté est autorisé sur son territoire ou sur celui d'une commune voisine* ». Il y a là une conséquence majeure de la transmutation des permis de construire en autorisation environnementale car, dans le contentieux classique des premiers, le juge administratif considère qu'une commune justifie toujours d'un intérêt à contester un permis délivré sur son territoire ([CE sect., 10 mars 1978, Cne de Roquefort-les-Pins, n° 03895](#)), les collectivités voisines devant, elles, justifier d'un intérêt au regard de leur situation ou compétences. Une telle distinction n'a plus lieu d'être à l'encontre des permis portant sur des éoliennes, l'implantation du projet n'est plus un critère de distinction entre les communes : celles qui accueillent de tels projets sont traitées comme les autres, leur intérêt à agir s'en trouvant ainsi nécessairement restreint. Les communes de Courçais et Viplaix en subissent les conséquences puisque, bien qu'accueillant sur leur territoire les éoliennes en litige, leur intérêt à agir a été soumis aux conditions de l'article R181-50 précité.

A ce premier élément de resserrement, s'en ajoute un second en l'espèce : les requérants ne contestaient pas les permis initiaux mais les permis modificatifs. Or le juge n'apprécie l'atteinte aux intérêts des requérants qu'au regard de cette nature modificative de l'acte : il ne s'agit pas de refaire le procès des permis initiaux. C'est le sens du paragraphe 7 de la décision commentée, pour lequel le juge aurait pu se contenter de la première phrase : « *il résulte de l'instruction que les arrêtés contestés, qui s'analysent comme des autorisations environnementales, se bornent à régulariser le vice de légalité externe qui entachait les permis de construire initiaux sans aggraver les inconvénients ou les dangers que le projet éolien présentait à l'origine pour les intérêts visés à l'article L. 181-3 ni en engendrer de nouveaux* ». Il en résulte logiquement qu'en considérant que les permis de régularisation ne modifiaient pas le fond des projets, la CAA de Lyon dénie toute atteinte aux intérêts des requérants et ainsi leur intérêt à agir. La solution interroge tout de même car certes le vice régularisé est un vice de procédure, mais celui-ci portait sur l'avis de l'autorité environnementale, initialement délivré par une autorité jugée non indépendante de l'autorité décisionnelle. Et lorsque ce vice a été régularisé, la nouvelle autorité a, elle, donné un avis substantiellement différent, se fondant notamment sur le fait que manquait dans l'étude d'impact un inventaire actualisé de la faune présente sur le site ainsi que des précisions sur les pollutions lumineuses induites par le projet. Cela a justifié l'ouverture d'une enquête publique complémentaire, portant bien sur le contenu du projet : comment dans ce cas évacuer d'un trait de plume les questions de fond posées par ces permis modificatifs, l'étude d'impact n'ayant pas été complétée à la suite de l'avis de l'autorité environnementale, de l'aveu même du Conseil d'Etat, dans sa décision précitée du 16 février 2022 ? Par une incise, la Cour semble en réalité faire reproche aux requérants de ne pas avoir contesté les permis initiaux, ce qui leur aurait permis de soulever ce débat de fond de la régularisation à l'occasion de ce recours. Cela a d'ailleurs été fait par les requérants initiaux, qui n'ont pas obtenu gain de cause. Mais dès lors que les permis modificatifs sont des actes susceptibles de recours en tant que tels, il est délicat de faire reproche à des requérants nouveaux de les attaquer et particulièrement dur de rejeter leurs recours comme irrecevables : si l'on

souhaitait décourager les requérants de contester les actes de régularisation, l'on ne ferait pas autre chose...