

N° 421139

REPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION "LIBRE HORIZON"

et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Fanélie Ducloz
Rapporteur

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

M. Stéphane Hoynck
Rapporteur public

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

Séance du 3 juillet 2019
Lecture du 24 juillet 2019

Vu la procédure suivante :

L'association Libre horizon, l'association Belle Normandie environnement, l'association Robin des bois, la société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France, l'association Fédération environnement durable et M. Jean-Philippe Schnell ont demandé à la cour administrative d'appel de Nantes d'annuler, d'une part, la convention de concession d'occupation du domaine public maritime au large de Courseulles-sur-Mer conclue le 19 avril 2017 pour une durée de quarante ans entre l'Etat et la société Eoliennes offshore du Calvados, d'autre part l'arrêté du 19 avril 2017 par lequel le préfet du Calvados a approuvé cette convention. Par arrêt n° 17NT01943 du 3 avril 2018, la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté leur requête.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 1^{er} juin et 9 août 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Libre horizon, l'association Belle Normandie environnement, l'association Robin des bois, la société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France, l'association Fédération environnement durable et M. Schnell 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 Eoliennes offshore du Calvados la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que l'arrêt de la cour administrative d'appel est entaché :

- d'une méconnaissance du principe d'impartialité en ce qu'il a été rendu par une formation de jugement ayant statué sur la légalité des arrêtés autorisant l'implantation et l'exploitation du parc éolien et sur la requête en annulation de la convention de concession d'occupation du domaine public maritime et de l'arrêté préfectoral approuvant cette convention ;
- d'une méconnaissance du droit à un recours effectif et d'une erreur de qualification juridique en ce qu'il juge que M. Schnell ne justifie pas d'un intérêt à agir ;
- d'une erreur de droit en ce qu'il juge que les éléments complémentaires destinés à combler les insuffisances de l'étude d'impact, fournis par le pétitionnaire après l'avis rendu par l'autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement, n'ont pas à être soumis à cette même autorité ;
- d'une dénaturation des pièces du dossier en ce qu'il retient que l'étude d'impact n'est affectée d'aucune insuffisance ;
- d'une erreur de droit et d'une dénaturation des pièces du dossier en ce qu'il juge que la durée de l'enquête publique a été suffisante ;
- d'une dénaturation des pièces du dossier en ce qu'il juge que les dispositions de l'article L. 2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques n'ont pas été méconnues ;
- d'une erreur de droit et d'une erreur de qualification juridique en ce qu'il écarte le moyen tiré de la méconnaissance de règles relatives au droit de la concurrence et aux conditions financières de la convention de concession d'occupation du domaine public maritime comme étant sans rapport avec les préoccupations environnementales ou esthétiques dont les associations se prévalent, et pas d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office ;
- d'une erreur de droit en ce qu'il juge, pour écarter le moyen tiré de l'illégalité de l'arrêté préfectoral du 19 avril 2017, que l'avis favorable émis au nom du préfet maritime de la Manche et de la mer du Nord en application de l'article R. 2124-56 du code général de la propriété des personnes publiques n'émane pas d'une autorité incompétente.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 mars 2019, la société Eoliennes offshore du Calvados conclut au rejet du pourvoi et à ce qu'une somme de 4 000 euros soit mise à la charge de l'association Libre horizon et autres au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 avril 2019, le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire conclut au rejet du pourvoi. Il soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'énergie ;
- le code de l'environnement ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le décret n° 2004-112 du 6 février 2004 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Fanélie Ducloz, maître des requêtes en service
extraordinaire,

- les conclusions de M. Stéphane Hoynck, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Marlange,
de la Burgade, avocat de l'association Libre horizon et autres, et au Cabinet Briard, avocat de la
société Eoliennes offshore du Calvados ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 4 juillet 2019, présentée par l'association
Libre horizon et autres ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 8 juillet 2019, présentée par la société
Eoliennes offshore du Calvados ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un arrêté
du 18 avril 2012, le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le
ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, chargé de l'industrie, de
l'énergie et de l'économie numérique ont autorisé la société Eolien maritime France, sur le
fondement de l'article L. 311-1 du code de l'énergie, à exploiter un parc éolien d'une capacité de
production de 450 MW, situé sur le domaine public maritime au large de la commune de
Courseulles-sur-Mer (Calvados). Par un arrêté du 6 novembre 2012, cette autorisation a été
transférée à la société Eoliennes offshore du Calvados. Cette société a, le 23 octobre 2014,
sollicité du préfet du Calvados la conclusion d'une convention de concession d'occupation du
domaine public maritime sur le fondement des articles L. 2124-1 et suivants du code général de
la propriété des personnes publiques. Une convention de concession d'occupation du domaine
public maritime a, le 19 avril 2017, été conclue entre l'Etat et la société Eoliennes offshore du
Calvados et a été approuvée par arrêté du même jour du préfet du Calvados. Par un arrêt du 3
avril 2018, contre lequel l'association Libre horizon et d'autres associations ainsi que M. Schnell
se pourvoient en cassation, la cour administrative d'appel de Nantes, statuant en premier et
dernier ressort, a rejeté leur requête dirigée contre la convention de concession d'occupation du
domaine public maritime et l'arrêté du 19 avril 2017.

Sur la régularité de l'arrêt attaqué :

2. La circonstance que la 5^{ème} chambre de la cour administrative d'appel de
Nantes ait, dans la même composition, statué par un premier arrêt du 2 octobre 2017, devenu
définitif, sur une demande tendant à l'annulation de l'arrêté du préfet autorisant, au titre de
l'article L. 214-3 du code de l'environnement, l'implantation et l'exploitation du parc éolien,
puis statué, par l'arrêt attaqué, sur la demande tendant à l'annulation de la convention de
concession d'occupation du domaine public maritime prise en application des articles L. 2124-1

et suivants du code général de la propriété des personnes publiques et de l'arrêté préfectoral approuvant cette convention n'est pas de nature, alors que ces litiges soulèvent des questions différentes, à établir que la cour administrative d'appel aurait statué dans des conditions méconnaissant les exigences qui découlent du principe d'impartialité. Par suite, le moyen mettant en cause la régularité de l'arrêt attaqué ne peut qu'être écarté.

Sur le bien-fondé de l'arrêt attaqué :

En ce qui concerne la recevabilité de demande de première instance en tant qu'elle émane de M. Schnell :

3. En jugeant que M. Schnell ne justifiait, en sa seule qualité de contribuable de l'Etat, ni être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par la convention dont il contestait la validité ni justifier d'un intérêt direct et certain à demander l'annulation de l'arrêté du préfet approuvant cette concession, la cour n'a pas inexactement qualifié les faits de l'espèce et n'a pas, ce faisant, méconnu le droit à un recours effectif.

En ce qui concerne la convention de concession d'occupation du domaine public maritime :

4. En premier lieu, selon l'article L. 123-9 du code de l'environnement dans sa rédaction applicable au litige, la durée de l'enquête publique ne peut être inférieure à trente jours et peut être prolongée pour une durée de trente jours par décision motivée du commissaire enquêteur ou du président de la commission d'enquête.

5. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'enquête publique, initialement prévue du 10 août au 10 octobre 2015, a été prolongée jusqu'au 28 octobre 2015 à la suite, notamment, de l'indication erronée de l'adresse électronique à laquelle pouvaient être envoyées les observations, erreur qui a rapidement été rectifiée. La cour administrative d'appel, qui a relevé que la durée de l'enquête publique avait excédé la durée minimale de trente jours prévue par le code de l'environnement sans même tenir compte de la période précédant la correction de l'erreur, a, sans commettre d'erreur de droit et par une appréciation exempte de dénaturation, souverainement estimé que l'enquête publique avait, en l'espèce, été d'une durée suffisante.

6. En deuxième lieu, les dispositions des articles L. 122-1, L. 122-3 et R. 122-13 du code de l'environnement, dans leur rédaction applicable au litige, n'imposent pas de soumettre à l'autorité compétente en matière d'environnement les éléments complémentaires que produit le demandeur, à la suite d'un avis qu'elle a rendu, en vue d'assurer une meilleure information du public et de l'autorité chargée de statuer sur la demande d'autorisation. Il n'en est autrement que dans le cas où les éléments complémentaires produits par le demandeur sont destinés à combler des lacunes de l'étude d'impact d'une importance telle que l'autorité environnementale ne pourrait, en leur absence, rendre un avis sur la demande d'autorisation, en ce qui concerne ses effets sur l'environnement.

7. La cour, qui a relevé que la société Eoliennes offshore du Calvados avait donné des réponses circonstanciées aux recommandations et observations formulées par

l'autorité environnementale, et que l'avis émis par cette dernière, qui devait être lu avec la réponse formulée par le demandeur, constituait l'un des éléments permettant d'apprécier le caractère suffisant du dossier de demande de concession d'utilisation du domaine public maritime, a retenu que les éléments complémentaires produits par la société n'étaient pas destinés à combler des lacunes de l'étude d'impact d'une importance telle que l'autorité environnementale ne pouvait, en leur absence, rendre un avis sur les effets sur l'environnement de cette demande. Les associations requérantes ne sont en conséquence pas fondées à soutenir que la cour aurait commis une erreur de droit en jugeant que ces éléments complémentaires n'avaient pas à être soumis à l'autorité environnementale.

8. En troisième lieu, en retenant, d'une part, que l'étude d'impact décrivait de manière suffisante les risques liés à l'accidentologie spécifique aux parcs éoliens maritimes ainsi que les moyens de surveillance et d'intervention en cas d'incident ou d'accident, les risques pyrotechniques liés aux conséquences des deux guerres mondiales dans la zone d'implantation du parc, les effets cumulés du parc avec d'autres activités existantes ou d'autres projets connus, et ses effets visuels sur le paysage, d'autre part, que le même type d'éolienne que celui prévu sur le site faisait l'objet d'une exploitation au large de la Belgique depuis 2013, et que cette étude avait permis la bonne information du public, la cour a porté sur les faits et pièces du dossier une appréciation souveraine exempte de dénaturation.

9. En quatrième lieu, c'est par une appréciation souveraine également exempte de dénaturation que la cour, pour juger que n'étaient pas méconnues les dispositions de l'article L. 2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques, selon lesquelles les « *décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques* », a relevé qu'il résultait des pièces qui lui étaient soumises que l'implantation du parc éolien ne portait pas gravement atteinte au milieu aquatique non plus qu'à la faune et l'avifaune présents sur le site, que le parc avait un impact visuel limité sur le paysage vu depuis le littoral dès lors qu'il était éloigné des côtes de dix à dix-huit kilomètres, et que sa localisation et les conditions de son développement permettaient de préserver les plages du Débarquement comme lieu de mémoire.

10. En cinquième et dernier lieu, tout tiers à une convention d'occupation du domaine public maritime conclue sur le fondement des articles L. 2124-3 et R. 2124-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques, susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses, est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles. Tout autre tiers que le représentant de l'Etat dans le département et les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné, ne peut invoquer que des vices en rapport direct avec l'intérêt lésé dont il se prévaut ou ceux d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office.

11. Contrairement à ce que soutiennent les associations, la circonstance que les moyens qu'elles invoquent à l'appui de leur demande en nullité de la convention de concession d'occupation du domaine public maritime soient relatifs à la méconnaissance du droit de l'Union ne permet pas, à elle seule et sans que ces moyens aient à être en rapport direct avec l'intérêt lésé dont elles se prévalent, de les regarder comme étant d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office. Par suite, la cour, qui a relevé que les associations avaient pour objet la

protection de la nature, de l'environnement et des paysages, a pu, sans commettre d'erreur de droit et d'erreur de qualification juridique, et sans porter atteinte au droit à un recours effectif, estimer que les moyens qu'elles invoquaient à l'appui de leur demande en nullité de la convention de concession d'occupation du domaine public maritime, fondés sur règles du droit de l'Union en matière de droit de la concurrence et de droit des aides d'Etat, n'étaient ni en rapport direct avec les intérêts dont elles se prévalaient au soutien de leurs conclusions, ni d'ordre public.

En ce qui concerne l'arrêté préfectoral approuvant la convention de concession d'occupation du domaine public maritime :

12. Aux termes de l'article R. 2124-56 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Les avis conformes du préfet maritime ou du délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer et de l'autorité militaire compétente doivent être demandés pour les autorisations relatives à la formation d'établissement de quelque nature que ce soit sur la mer ou sur ses rivages. / L'autorité militaire compétente est, en métropole, le commandant de zone maritime (...)* ». Aux termes de l'article 6 du décret du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'Etat en mer : « *Le préfet maritime de la Manche et de la mer du Nord est le commandant de la zone maritime Manche-mer du Nord* ».

13. Pour écarter le moyen tiré de l'incompétence du signataire de l'avis émis au nom du préfet maritime, la cour administrative d'appel a relevé que l'avis conforme du préfet maritime émis le 22 juin 2015 avait été signé par le capitaine de vaisseau Menez agissant « au nom du commandant de la zone maritime de la Manche et de la mer du Nord » en vertu d'une délégation de signature qui lui a été consentie par le préfet maritime de la Manche et de la mer du Nord en cas d'absence ou d'empêchement. En jugeant dépourvue d'incidence la circonstance que cet avis mentionnait qu'il avait été signé « au nom du commandant de la zone maritime de la Manche et de la mer du Nord » et non « au nom du préfet maritime », dès lors que, en vertu des dispositions de l'article 6 du décret du 6 février 2004, le préfet maritime de la Manche et de la mer du Nord est le commandant de la zone maritime Manche-mer du Nord, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit. Elle n'a pas davantage commis d'erreur de droit en retenant qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que n'aurait pas été remplie la condition d'absence ou d'empêchement mentionnée par la délégation de signature.

14. Il résulte de tout ce qui précède que les associations requérantes et M. Schnell ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'arrêt qu'ils attaquent.

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la société Eoliennes offshore du Calvados et de l'Etat, qui ne sont pas parties perdantes dans la présente instance, la somme que demande les associations et M. Schnell au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des associations requérantes et de M. Schnell la somme de 500 euros chacun à verser à la société Eoliennes offshore du Calvados, au titre de ces mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi de l'association Libre horizon, l'association Belle Normandie environnement, l'association Robin des bois, la société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France, l'association Fédération environnement durable et M. Schnell est rejeté.

Article 2 : Les associations Libre horizon, Belle Normandie environnement, Robin des bois, Fédération environnement durable, la société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France et M. Schnell verseront, chacun, la somme de 500 euros à la société Eoliennes offshore du Calvados au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'association Libre horizon, première requérante dénommée, à la ministre de la transition écologique et solidaire, et à la société Eoliennes offshore du Calvados.