

## Le contentieux des éoliennes

Alexis Frank

Monsieur le président,

Mesdames et Messieurs les hautes personnalités,

Chers collègues, membres de la juridiction administrative.

-----

Fils d'Hippotès, Éole est présenté, dans la mythologie grecque, comme le maître et le régisseur des vents.

Il vivait, avec sa femme et ses enfants, sur une île flottante, Eolia, au large de l'actuelle Sicile.

La légende, contée par Homère, dit qu'il reçut Ulysse, de retour de Troie, et lui fit cadeau d'un sac merveilleux dans lequel étaient enfermés tous les vents contraires à sa navigation<sup>1</sup>. Mais pendant le sommeil d'Ulysse, ses compagnons, poussés par la curiosité et la cupidité, ouvrirent le récipient et laissèrent s'échapper tous les vents mauvais. Sur le chemin vers son foyer, le héros grec et sa flotte ne connurent finalement que des tempêtes.

Le message véhiculé par ce récit est double :

D'abord, la volonté, pour les seuls humains d'enfermer, de maîtriser ou d'exploiter les mouvements de l'air implique sans doute quelques turbulences.

Ensuite, l'un des inconvénients majeurs du vent, et de l'énergie qu'il procure, dite « éolienne », par référence au dieu grec, reste évidemment sa difficulté à le prévoir.

En dépit de ces enseignements mythologiques, les hommes n'ont eu cesse, au cours de l'histoire, d'utiliser et de tenter de maîtriser l'énergie que procure cet élément.

Car contrairement à l'imaginaire collectif, le dispositif des fermes éoliennes, qui transforme l'énergie cinétique du vent en énergie mécanique, au moyen de grandes

---

<sup>1</sup> Sauf le vent d'ouest qui devait le porter jusqu'à Ithaque.

pales, est utilisé depuis des siècles, même si son fonctionnement a bien sûr été perfectionné au fil du temps<sup>2</sup>.

Et ce perfectionnement, qui s'est accéléré au cours de la période récente, provoque un certain succès : entre 2000 et 2020, la production mondiale d'électricité d'origine éolienne a été multipliée par 40. La Chine et les États-Unis, qui occupent les premières places mondiales, produisent respectivement, 229,6 et 105,4 GW d'électricité d'origine éolienne.

En France, on dénombre environ 8 000 éoliennes installées sur terre, réparties sur 2 000 sites. Les parcs se déploient depuis peu en mer et continuent « à prendre le large ». En 2013, un premier projet de parc éolien flottant est lancé en Méditerranée. Depuis novembre 2022, la mise en service du parc éolien installé au large de Saint-Nazaire déploie 80 éoliennes permettant l'approvisionnement de 20% de l'électricité consommée dans le département de la Loire-Atlantique.

Le parc éolien français est désormais le troisième plus puissant d'Europe en termes de production (environ 20 GW), derrière l'Allemagne, et l'Espagne. Sa puissance totale raccordée a doublé depuis 2014.

Cet entrain pour l'exploitation des fermes éoliennes s'explique également, voire surtout, par le fait qu'il s'inscrit dans la lignée d'objectifs de promotion des énergies renouvelables, notamment fixés pour lutter contre le réchauffement climatique.

Ces objectifs sont d'abord portés par l'Union européenne, dont une directive de 2018<sup>3</sup> indique que « *la promotion des énergies renouvelables est l'un des objectifs de la politique énergétique de l'Union* ».

Ils sont ensuite inscrits, au niveau national, dans le code de l'énergie<sup>4</sup>, dont la dernière modification est issue des lois de mars et juin 2023, relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

A ces titres, en 2050, le parc éolien terrestre devrait compter 14 500 mâts sur le

---

<sup>2</sup> Aujourd'hui, les pales en mouvement font tourner un arbre relié à un multiplicateur. Ce dernier fait tourner les aimants dans un générateur, convertissant l'énergie mécanique en électricité. L'arbre, le multiplicateur et le générateur sont contenus au sommet du mât, dans un emplacement appelé « nacelle ». Des câbles acheminent l'électricité générée vers des lignes de transport d'énergie.

<sup>3</sup> Directive (UE) n°2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

<sup>4</sup> Article L. 100-4 du code de l'énergie, créé par la loi n°2015- 992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, et dont la dernière version est issue des lois n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables et n°2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes.

territoire national, soit 6 500 nouveaux mâts. 50 fermes éoliennes offshore, de plusieurs centaines de mâts chacune, seront réalisées d'ici à la même échéance.

M. le président, j'ai le regret de vous annoncer que le juge administratif, qui connaît de la contestation de l'implantation de ces parcs par les justiciables, n'est pas arrivé, en la matière, au bout de ses peines...

L'expansion de l'éolien en France est en effet confrontée à des obstacles, tenant d'une part à des limites techniques (dimension des pales, puissance du vent, stockage de l'énergie), d'autre part, à des normes destinées à préserver d'autres intérêts publics, enfin, à des seuils d'acceptabilité des populations.

Et c'est dans le cadre de ces dernières considérations qu'intervient naturellement, le juge administratif.

Concrètement, la création d'un parc éolien n'est possible qu'après qu'un pétitionnaire (une entreprise) a obtenu, auprès du préfet du département d'implantation, une autorisation, dite « environnementale »<sup>5</sup>.

Du fait des contraintes réglementaires et législatives, des intérêts qui s'opposent à l'installation d'un parc éolien sur un territoire, et de ce que l'installation d'un parc emporte souvent des nuisances pour les administrés, ces autorisations, sont fréquemment, voire systématiquement attaquées devant les juridictions administratives. Les refus font également l'objet de contentieux, initiés par le pétitionnaire.

Car il faut bien parler d'un « contentieux », en ce qu'il oppose des parties dont les intérêts diffèrent : la volonté d'exploiter ou d'autoriser l'exploitation d'un parc, pour l'entreprise pétitionnaire et l'administration. Celle de conserver un cadre de vie, au sein « d'un environnement équilibré et respectueux de la santé »<sup>6</sup> pour les populations locales, les communes d'accueil, ou les associations de défense de l'environnement. Et « le juge administratif ne se saisit pas lui-même ; il l'est par les parties. »<sup>7</sup>.

Ces litiges marquent la simplicité d'accès au juge administratif (I).

Cette simplicité tranche toutefois avec la relative complexité de son office (II).

---

<sup>5</sup> Cf les ordonnances n° 2014-355 du 20 mars 2014 n° 2017-80 du 26 janvier 2017, respectivement relatives à l'autorisation unique et à l'autorisation environnementale, et CE, Avis, 22 mars 2018, *Association Novissen*, n° 415852, A.

<sup>6</sup> CE, 26 février 2014, *Association Ban Asbestos France et autres*, n°351514, B ; CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme Panchaud*, n°451119, A.

<sup>7</sup> Discours de D.-R. Tabuteau, Rentrée du Conseil d'Etat, 6 septembre 2023, p.2.

## I- La simplicité d'accès au juge administratif dans le contentieux éolien

L'accès au juge, ou le « droit au juge »<sup>8</sup>, qui traduit l'idée d'Etat de droit, se présente souvent comme un droit fondamental en ce qu'il permet de mettre en œuvre l'action juridictionnelle et donne au juge les moyens de protéger l'ensemble des autres droits.

L'accessibilité de cette mise en œuvre pour contester l'implantation d'un parc éolien peut être illustrée au travers de deux exemples :

A- Le premier est tiré de la lisibilité de la compétence matérielle et territoriale du juge, qui concerne bien les conditions juridiques et matérielles de cet accès<sup>9</sup> ainsi que la bonne administration de la justice<sup>10</sup>.

D'abord, il faut le rappeler, c'est le juge administratif qui connaît, de manière presque exclusive, du contentieux relatif aux éoliennes. Le juge judiciaire ne détient ici qu'une compétence résiduelle pour les litiges relatifs aux troubles anormaux du voisinage<sup>11</sup>.

Ensuite, depuis 2018, les cours administratives d'appel sont seules compétentes pour connaître, en premier et dernier ressort, des litiges relatifs aux autorisations en matière d'éoliennes terrestres<sup>12</sup>. La cour administrative d'appel territorialement compétente pour connaître de ces recours est celle dans le ressort de laquelle a son siège l'autorité administrative qui a pris la décision<sup>13</sup>.

La cour administrative d'appel de Nantes a même eu à connaître, en premier et dernier ressort, entre 2016 et 2021, des contentieux en matière d'éoliens en mer, sur TOUT le territoire national. Ces litiges relèvent désormais directement de la compétence du Conseil d'Etat<sup>14</sup>.

L'instauration d'une telle compétence nationale, de la cour de Nantes puis du

---

<sup>8</sup> J.-M. Rainaud, « Le droit au juge devant les juridictions administratives », in *Le droit au juge dans l'Union européenne*, J. Rideau (dir.), LGDJ, 1998. 34 ; M. Guyormar, « Le droit au juge indépendant et impartial en matière administrative. Le principe vu par le Conseil d'Etat », *AJDA* 2001. 518 ; R. Vandermeeren, « Permanence et actualité du droit au juge », *AJDA* 2005. 1102 ; T. S. Renoux, A. Senatore, « Droit au juge », in *Dictionnaire des droits de l'homme*, PUF, 2008. 242

<sup>9</sup> F. Jacquelot, « Droit au recours juridictionnel et régularisation des requêtes en contentieux administratif », *RRJ* 2006. 213 ; X. Domino, « Droit au recours et équité du procès devant la justice administrative d'aujourd'hui », *CCC* 2014, n° 44. 35 ;

<sup>10</sup> CE, 21 décembre 2001, *Epoux Hofmann*, 222862.

<sup>11</sup> v. par exemple, Cass. Civ., 3<sup>ème</sup>, 17 septembre 2020, *Société Parc éolien de Roman et a.*, n°19-19.937

<sup>12</sup> Lesquelles sont entendues largement par le Conseil d'Etat, et v. CE 9 oct. 2019, *Société FE Sainte Anne*, n° 432722 ; CE 5 mai 2021, *Sté Ferme de la Puce*, n° 448036 B.

<sup>13</sup> Article R. 311-5 du code de justice administrative, issu du décret n° 2018-1054 du 29 novembre 2018.

<sup>14</sup> La compétence nationale confiée à la cour de Nantes en 2016 (décret n° 2016-9 du 8 janvier 2016) a pris fin après l'intervention du décret n° 2021-282 du 12 mars 2021, pris en application de l'article 55 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP).

Conseil d'Etat, est justifiée par l'objectif de réduire les délais de jugement de ces litiges à forts enjeux, grâce à la suppression d'un degré de juridiction et à la spécialisation des magistrats chargés de traiter ce contentieux, technique et quantitativement faible<sup>15</sup>.

B- Outre qu'il est donc facile d'identifier le juge compétent, qui pourra rendre une décision rapide en premier et dernier ressort, l'intérêt à agir contre les autorisations d'installer un parc éolien est très largement apprécié.

Pour les personnes physiques, le juge n'exige pas une preuve absolue de l'existence d'inconvénients et dangers<sup>16</sup> que présente pour elles l'installation en cause. Il apprécie, très concrètement, la situation des intéressés et la configuration des lieux<sup>17</sup>. Finalement, toute personne justifiant de ce qu'un futur parc sera visible depuis son lieu de résidence, peut contester son implantation devant le juge administratif<sup>18</sup>.

Pour les personnes morales, une commune peut contester l'implantation d'un parc projeté sur son territoire, ou jouxtant celui-ci, pour peu qu'elle se prévale d'un intérêt différent de celui de ses habitants<sup>19</sup>, comme par exemple, la qualité de son territoire<sup>20</sup>. De la même manière, la reconnaissance d'un intérêt à agir des associations de défense d'intérêts collectifs, agréées<sup>21</sup> ou non, ne fait le plus souvent aucune difficulté. La cour a même pu juger, très récemment, que la circonstance que les statuts d'une association auraient été déposés en préfecture « pour la cause », (postérieurement à la décision attaquée), ne s'oppose pas à ce que celle-ci détienne un intérêt à agir contre l'implantation du parc autorisé antérieurement<sup>22</sup>.

L'identification d'une compétence claire, et d'un droit au recours largement consacré, a conduit à un certain « succès » du contentieux éolien, pour peu que l'adjectif puisse être adapté à la saisine d'un juge. Entre les étés 2022 et 2023, la

---

<sup>15</sup> F.-X. Bréchet, « Compétence nantaise en matière d'éolien en mer : autant en emporte le vent ? », *AJDA* 2022, p. 32. Par ailleurs, et toujours dans un souci de clarté, la représentation de l'Etat devant les cours d'appel, dans ces litiges, est assurée par le préfet, qui défend lui-même ses décisions (article R. 431-12-1 du code de justice administrative), par dérogation au principe tiré de ce que ce que sont les ministres qui signent, au nom de l'Etat, les mémoires devant une cour administrative d'appel (article R. 431-12 du code de justice administrative).

<sup>16</sup> Cf l'article R. 514-3-1 du code de l'environnement.

<sup>17</sup> CE, 13 juillet 2012, *Société Moulins Soufflet*, n°339592, 340356, B ; CE, 8 juillet 2020, *Nogues*, n°428253.

<sup>18</sup> X. de Lesquen sur CE, 22 mai 2012, *SNC MSE Le haut des Epinettes*, 326367, B : « S'agissant spécifiquement des éoliennes, vous donnez un caractère prépondérant au critère de visibilité, les critères complémentaires étant notamment la distance, la hauteur de la construction, la conformation du terrain et les nuisances sonores » ; v. entre autres, sur l'application de cette jurisprudence, CAAN, 21 juin 2022, *Mme Durand et autres*, n°21NT01977.

<sup>19</sup> CE, 22 mai 2012, *SNC MSE Le haut des Epinettes*, 326367, B.

<sup>20</sup> CAA Nantes, 10 mai 2022, *Commune de Pemet*, n°21NT00359 (sol. impl.).

<sup>21</sup> Cf l'article L. 142-1 du code de l'environnement.

<sup>22</sup> CAAN, 23 juin 2023, *SCI Mons Mirabilis et autres*, n°21NT03592. Pour peu, naturellement, que les statuts n'aient pas été modifiés pour cette cause, et v. CE, 29 mars 2017, *Association Garches est à vous*, 395419, B (pour une autorisation d'urbanisme).

seule cour de Nantes a ainsi jugé une trentaine de litiges concernant l'implantation de parcs éoliens au sein de son ressort, sur presque autant d'autorisations délivrées ou de refus opposés.

Et les justiciables ont pu bénéficier d'une décision, rendue en premier et dernier ressort, dans un délai relativement bref de l'ordre de 16 mois.

Cette facilité d'accès au prétoire contraste toutefois avec la complexité certaine de l'office du juge en matière d'éoliennes.

## II – La complexité de l'office du juge administratif dans le contentieux éolien

L'office du juge est entendu de son rôle<sup>23</sup>, de son comportement dans l'instance<sup>24</sup>, et plus généralement de ses pouvoirs et devoirs.

Et la complexité de cette mission, se résume également en quelques exemples :

A- D'abord, le contentieux éolien relève d'un contentieux de pleine juridiction<sup>25</sup>, c'est-à-dire que le juge dispose de très larges pouvoirs.

De ce fait, la légalité externe de la décision litigieuse (compétence du signataire, forme, procédure) sera appréciée à la date de son édicition<sup>26</sup>, alors que la légalité interne (absence d'erreur de fait, de droit, ou d'appréciation), ainsi que les droits subjectifs qui sont en cause, seront analysés à la date à laquelle le juge statue<sup>27</sup>.

Autre conséquence de l'existence d'un contentieux de pleine juridiction, le juge peut modifier lui-même l'autorisation attaquée. La cour de Nantes use très régulièrement de ce pouvoir, par exemple en modifiant elle-même le montant initial des garanties financières<sup>28</sup> fixé au sein de la décision préfectorale, lorsque celui-ci est insuffisant<sup>29</sup>.

Plus radical encore, le juge peut, après avoir annulé un refus, accorder lui-même l'autorisation sollicitée, aux conditions qu'il fixe<sup>30</sup>. Cette prérogative est avantageuse pour le pétitionnaire, qui peut se voir délivrer un permis d'exploiter

---

<sup>23</sup> F. Melleray, *Essai sur la structure du contentieux administratif français*, thèse, LGDJ, BDP, t. 212, 2001. 229.

<sup>24</sup> R. Chapus, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *EDCE* 1977-1978., p. 13.

<sup>25</sup> Article L. 514-6 du code de l'environnement ; cf également CE, 22 septembre 2014, *SIETOM*, n° 367889.

<sup>26</sup> CE, 22 septembre 2014, *SIETOM de la région de Tournan-en-Brie*, 367889, Rec. T. ; CE, 11 mars 2020, *Société Equiom*, 423164, Rec. T

<sup>27</sup> Sous réserve des règles d'urbanisme, qui s'apprécie au regard des circonstances de fait et de droit applicables à la date de l'autorisation : CE, 9 août 2023, *Association Environnement et patrimoines en Pays du Serein et autres*, n°455196, B ; CE, 27 septembre 2018, *Association Danger de tempête sur le patrimoine rural*, 420119, B.

<sup>28</sup> Article R. 515-101 du code de l'environnement.

<sup>29</sup> V. par exemple, CAAN, 10 janvier 2023, *Commune de Plumieux*, n°21NT03085.

<sup>30</sup> CE, 29 mai 2015, *Association Nonant environnement*, n°381560. A.

sans réexamen du projet par l'administration. Elle est toutefois rarement utilisée par la cour<sup>31</sup>, et plus généralement, par les autres juridictions. A cela, une explication principale : le juge administratif n'est pas un service instructeur et ne dispose pas des moyens techniques et matériels lui permettant d'assortir sa décision des prescriptions nécessaires<sup>32</sup>.

B- Autre sujet de difficulté, les intérêts défendus par les parties sont très divers :

Ainsi, l'autorisation d'exploiter un parc éolien ne peut être délivrée si les installations sont susceptibles de porter atteinte à un ou plusieurs intérêts mentionnés par le code de l'environnement<sup>33</sup>. Parmi eux, la santé, l'agriculture, la protection de la nature, de l'environnement, des paysages ou la conservation des sites et des monuments.

Or, ces préoccupations n'ont pas été hiérarchisées par le législateur... qui ne fait pas mieux prévaloir ces intérêts sur l'impératif visant à promouvoir l'énergie éolienne sur le territoire.

Le juge administratif doit ainsi rechercher un équilibre, lequel réside « dans la conciliation entre l'intérêt général, qui est le fondement et la limite des pouvoirs de la puissance publique, et les intérêts particuliers »<sup>34</sup>, ou entre plusieurs intérêts publics.

En 2022, la cour a ainsi annulé l'autorisation d'exploiter un parc éolien déjà construit à Noyal-Muzillac (Morbihan), en estimant qu'il présentait des « *inconvenients excessifs* » pour la protection des paysages et le voisinage, tenant notamment à un « *effet de saturation* »<sup>35</sup>.

De même, la cour a estimé que l'atteinte portée au patrimoine architectural et à la cathédrale de Sées, monument historique classé, faisait obstacle à l'implantation du parc éolien projeté sur le territoire de la commune de Trémont, dans l'Orne<sup>36</sup>.

L'atteinte portée à des espèces protégées est également au cœur des préoccupations du juge. Les chiroptères, largement concernés par le fonctionnement d'une ferme éolienne, sont ainsi presque systématiquement

---

<sup>31</sup> V. toutefois, CAAN, 20 septembre 2020, *SARL Keranna Energies*, n°19NT03128.

<sup>32</sup> En outre, la voie de la tierce opposition est ouverte contre sa propre décision, qui doit ainsi faire l'objet de mesures de publicité spécifique, et qui peut ainsi engendrer de nouvelles difficultés pratiques : v. CAAN, 24 mai 2022, *Commune de Plumieux*, n°21NT01365.

<sup>33</sup> Article L. 511-1 du code de l'environnement.

<sup>34</sup> Discours de D.-R. Tabuteau, Rentrée du Conseil d'Etat, 7 septembre 2022, p. 2.

<sup>35</sup> CAA Nantes, 15 février 2022, *Association Vents de discorde et autres*, n°s 20NT03738, 20NT03774 ; A. Gloux-Saliou, « Parcs éoliens et saturation visuelle, comment apprécier l'atteinte à un espace de respiration ? », *AJDA*, 2022, p. 1611.

<sup>36</sup> CAAN, 31 mars 2023, *Mme Laplasse et autres*, n°20NT02645

envisagés par les études d'impact. Afin d'anticiper le contrôle très concret de la cour, les pétitionnaires proposent le plus souvent l'arrêt ou le ralentissement des pâles au cours de certaines périodes, notamment de reproduction. Un tel plan de bridage figure, le plus souvent, au sein des autorisations contestées.

C- L'office du juge se complexifie encore, en ce qu'une fois examinée la légalité de l'autorisation, celui-ci doit s'assurer de l'effet utile de ses décisions...

Le législateur a ainsi confié au juge administratif la possibilité, lorsque les conditions sont réunies, de « redresser » certaines irrégularités entachant une autorisation environnementale<sup>37</sup>, dans le but notamment de « donner une chance supplémentaire au pétitionnaire (...) »<sup>38</sup>.

Cette seconde chance peut notamment être laissée à l'intérieur de l'instance, et implique quelques complications : un avant-dire-droit juridictionnel, un acte administratif de régularisation et un jugement final validant ou non cette régularisation<sup>39</sup>.

De telles opportunités ont par exemple été donnée par la cour, afin que les autorités administratives régularisent par exemple un vice tiré de l'insuffisance d'une étude d'impact insuffisance<sup>40</sup>, ou d'un défaut de garantie d'impartialité d'un avis de l'autorité environnementale<sup>41</sup>.

-----

Pour conclure, M. le président, Mesdames et messieurs les hautes personnalités, mes chers collègues, le contentieux des éoliennes n'est qu'une illustration de la préoccupation plus générale, et récente, de ce que le juge administratif doit être efficace, et donc accessible, utile et compris.

Cette préoccupation, légitime, implique toutefois en contrepoint, une transformation des missions du juge, souvent très lourde pour les juridictions. Ainsi que l'a récemment rappelé le vice-président du Conseil d'Etat, et en dépit

---

<sup>37</sup> Cf l'article L. 181-18 du code de l'environnement.

<sup>38</sup> C. Maugué (dir.), *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace*, p. 27.

<sup>39</sup> La juridiction peut également ouvrir à l'administration une voie pour prendre des actes purgeant le vice constaté, qui pourra donner lieu à un second contentieux, afin que la régularisation intervienne à l'extérieur du prétoire : CE, 22 mars 2018, *Association Novissen*, n° 415852, A. ; CE, 27 septembre 2018, *Association Danger de tempête sur le patrimoine rural*, déjà cité.

<sup>40</sup> CAAN, 23 juin 2023, *Commune de la Ferté Bernard et autres*, n°21NT03611.

<sup>41</sup> CE, 6 décembre 2017, *Association FNE*, n° 400559, B ; CE, 20 septembre 2019, *Ass. Sauvons le paradis*, n° 428274, B ; CAAN, 18 janvier 2022, *Société ferme éolienne Ids*, n°21NT00940. ; CAAN, 21 juin 2022, *Association plus belle notre Versée*, n°21NT02437.



de ces évolutions, le juge administratif ne devra cependant, dans l'avenir, être « ni un médiateur, ni un juge de paix...Ni non plus (...) un administrateur »<sup>42</sup>.

Nous ne doutons pas que chacun gardera en tête cette boussole, la même peut-être, qu'Ulysse utilisa pour rentrer chez lui.

---

<sup>42</sup> Discours de Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'Etat, Rentrée du Conseil d'Etat, 7 septembre 2022, précité.