

## Urbanisme

# [Jurisprudence] Appréciation de l'impact paysager d'un parc éolien : le principe d'autorité de chose jugée ne peut céder que devant un changement dans la matérialité des faits

N° Lexbase : N6326BXL



par Olivier Savignat, Avocat au barreau de Paris

Réf.:CE 2° et 7° ch.-r., 12 octobre 2018, n° 412104, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : [A3438YGG](#))

Dans un arrêt rendu le 12 octobre 2018, le Conseil d'Etat énonce que l'autorité de chose jugée s'attachant au dispositif d'un jugement, devenu définitif, annulant un refus de permis de construire ainsi qu'aux motifs qui en sont le support nécessaire fait obstacle à ce que, en l'absence de modification de la situation de droit ou de fait, le permis de construire sollicité soit à nouveau refusé par l'autorité administrative ou que le permis accordé soit annulé par le juge administratif, pour un motif identique à celui qui avait été censuré par le tribunal administratif.

1 - Par un arrêté du 18 janvier 2008, le préfet de l'Eure a refusé d'accorder à une société un permis de construire pour la réalisation de quatre éoliennes sur le territoire de la commune de Vesly.

Le préfet a considéré que l'étude d'impact du projet était insuffisante en ce qu'elle « ne comportait aucune analyse de la covisibilité du château de Château-sur-Epte, inscrit à l'inventaire des monuments historiques, et distant d'environ deux mille cinq cents mètres du projet ».

La société pétitionnaire a contesté cette décision de refus, laquelle a été annulée par le tribunal administratif de Rouen par jugement du 4 novembre 2010.

Les premiers juge ont confirmé le motif tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact concernant l'analyse de la covisibilité entre le projet et le château de Château-sur-Epte.

Ils ont, en revanche, aux termes d'un examen des effets du projet sur son environnement, considéré que le préfet avait commis une erreur manifeste d'appréciation en retenant que le projet était de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, au sens de l'article R. 111-21 du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : [L0550KWB](#)), enjoignant ainsi au tribunal administratif de reprendre l'instruction de la demande de permis de construire.

Le préfet a délivré le 12 décembre 2011 un permis de construire.

Cette autorisation d'urbanisme a été contestée par la commune qui en a obtenu l'annulation devant le tribunal administratif de Rouen pour un motif tiré de l'irrégularité de la procédure (avis du maire de la commune non recueilli par le préfet).

La cour administrative d'appel de Douai s'est retrouvée saisie du recours de la société titulaire contre ce jugement.

Par un arrêt du 4 mai 2017 (CAA Douai, 4 mai 2017, n° 14DA01300 N° Lexbase : [A0288WEE](#)), la cour a infirmé le motif d'annulation retenu par les premiers juges, mais, saisie de l'effet dévolutif de l'appel, elle a fait droit au moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 111-21 du Code de l'urbanisme :

*« il ressort des pièces du dossier qu'en dépit d'un caractère quelque peu parcellaire des vues et des photomontages concernant la commune de Vesly située dans l'environnement immédiat du parc, des éléments nouveaux font, tout d'abord, apparaître une forte covisibilité entre trois éoliennes sur quatre dans des proportions non négligeables en particulier avec le monument historique constitué de l'église Saint-Maurice et de son clocher ; qu'en outre, d'autres photomontages, en dépit de leur faible nombre, et les commentaires de l'étude d'impact font également*

*ressortir une forte prégnance visuelle du parc éolien à partir de la vallée de l'Epte notamment des chemins de randonnées qui la traversent ; qu'en outre et ainsi que l'autorité environnementale l'avait analysé initialement, l'étude paysagère avait été jusque-là 'davantage axée sur la visibilité du parc éolien depuis les axes routiers que depuis le site classé'; que ces éléments nouveaux suffisent à caractériser, en dépit de la faible taille du parc mais eu égard à la sensibilité des lieux, à leur caractère emblématique et compte tenu de la hauteur des aérogénérateurs et de la faible distance les séparant de la commune de Vesly ou de la vallée de l'Epte, un défaut d'harmonie avec 'le site' au sens des dispositions alors applicables du plan d'occupation des sols ou 'une atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains' selon la rédaction de l'article R. 111-21 du Code de l'urbanisme».*

La société a formé un pourvoi contre cette décision, invoquant la méconnaissance par cette dernière de l'autorité de chose jugée par le tribunal administratif de Rouen dans son jugement du 4 novembre 2010 qui avait considéré ce motif de refus infondé.

C'est l'arrêt pris à son terme qui est présentement commenté.

**2 - Res Judicata pro veritate habetur**, la chose jugée doit être tenue pour la vérité.

C'est ce que rappelle et précise le Conseil d'Etat dans la décision commentée.

L'autorité de chose jugée attachée aux décisions d'annulation en matière d'excès de pouvoir est absolue.

Comme l'énonce le professeur Chapus :

*«Dire que le jugement a l'autorité absolue de chose jugée, c'est dire que le bien-fondé de ce qui a été jugé doit être, invariablement tenu pour acquis. La chose jugée ne saurait être réexaminée ou ignorée par quelque autorité que ce soit, ni par la même ou par une autre juridiction, ni par l'administration. Toute personne peut s'en prévaloir ; elle est opposable à toute personne. Elle a effet erga omnes» (in Droit du contentieux administratif, 13ème éd., René Chapus, 1208).*

Cela ne signifie pas que l'administration ne peut, en certaines hypothèses, prendre une décision identique à celle annulée (après avoir corrigé un vice de procédure, pour d'autres motifs...), mais qu'une juridiction ou l'administration prenant une nouvelle décision ne saurait méconnaître les moyens de légalité qui ont justifié cette annulation (CE, 18 mars 1983, n° 20208 [N° Lexbase : A2242B8K](#), Rec. p. 126).

La décision commentée est d'ailleurs intéressante car elle permet de bien distinguer l'autorité absolue de celle relative de la chose jugée.

L'autorité relative ne joue qu'autant que sont respectées les trois identités : identité d'objet, identité de cause, identité de parties.

L'autorité absolue existe indépendamment de ces trois éléments ; ainsi et en l'espèce, l'autorité de chose jugée joue entre deux décisions différentes (le jugement du 4 novembre 2010 ayant annulé la décision de refus de permis de construire et l'arrêt d'appel ayant annulé le permis de construire délivré le 12 décembre 2011) et deux procédures qui n'ont pas impliqué les mêmes parties (la première procédure a été introduite à l'initiative de la société pétitionnaire, la seconde de la commune de Vesly).

Par ailleurs, l'autorité de chose jugée s'attache au dispositif et, par exception aux motifs lorsqu'ils constituent le support (ou le soutien) nécessaire du dispositif (CE Sect., 22 avril 2005, n° 257877 [N° Lexbase : A9341DHG](#); Rec. CE, 2005, p. 170, concl. J.-H. Stahl, AJDA, 2005, p. 1621, chron. C. Landais, F. Lénica, RFD adm., 2005, p. 557, concl. J.-H. Stahl, BJD 1er juin 2005, p. 201, J.-C. Bonichot).

Enfin, l'autorité absolue de chose jugée cède dans l'hypothèse où, entre la décision annulée et la nouvelle décision administrative ou juridictionnelle, les circonstances de fait ou de droit ont évolué.

Ainsi est-il logique que lorsque le motif légal de la décision d'annulation disparaît, un nouveau recours visant la même décision puisse donner lieu à une solution différente. Il n'est pas rare en matière d'urbanisme qu'une évolution de la réglementation d'urbanisme permette la délivrance d'une autorisation qui avait été précédemment annulée par le juge.

Il en va de même lorsque les faits sont modifiés, leur qualification par les premiers juges ne valant alors plus.

3 - Ces principes vont être appliqués et précisés par le Conseil d'Etat dans la décision commentée.

Le Conseil d'Etat va d'abord rappeler les motifs du premier jugement ayant annulé la décision préfectorale de refus et préciser le cadre et les effets de l'autorité de chose jugée attachés à cette décision :

*«Considérant que l'autorité de chose jugée s'attachant au dispositif de ce jugement d'annulation devenu définitif ainsi qu'aux motifs qui en sont le support nécessaire faisait obstacle à ce que, en l'absence de modification de la situation de droit ou de fait, le permis de construire sollicité soit à nouveau refusé par l'autorité administrative ou que le permis accordé soit annulé par le juge administratif, pour un motif identique à celui qui avait été censuré par le tribunal administratif».*

Le Conseil d'Etat va censurer pour erreur de droit l'arrêt de la cour administrative d'appel, cette dernière s'étant méprise sur la qualification des éléments d'information nouveaux produits et sur leurs effets.

Ainsi, si la cour a rappelé la chose jugée par le premier jugement, elle a, en revanche, considéré que de nouveaux éléments complétant l'étude d'impact versée dans le cadre de la procédure d'instruction de la seconde demande de permis de construire faisaient apparaître *«une forte covisibilité entre trois éoliennes sur quatre dans des proportions non négligeables en particulier avec le monument historique constitué de l'église Saint-Maurice et de son clocher ; qu'en outre, d'autres photomontages, en dépit de leur faible nombre, et les commentaires de l'étude d'impact font également ressortir une forte prégnance visuelle du parc éolien à partir de la vallée de l'Epte notamment des chemins de randonnées qui la traversent»*, et caractérisaient *'une atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains' selon la rédaction de l'article R. 111-21 du Code de l'urbanisme»*.

Ce faisant, elle a considéré que ces éléments nouveaux d'information étaient constitutifs de circonstances de fait nouvelles qui permettaient de s'affranchir de la chose jugée par le premier jugement.

Ce n'est pas l'avis du Conseil d'Etat, pour lequel ces éléments nouveaux d'information ne correspondaient pas à des circonstances de fait nouvelles devant lesquelles l'autorité de chose jugée pouvait céder :

*«en s'affranchissant ainsi, pour annuler le permis accordé par le préfet le 12 décembre 2011, de l'autorité de la chose jugée s'attachant au jugement définitif du tribunal administratif de Rouen du 4 novembre 2010 sans relever aucun changement qui aurait affecté la réalité de la situation de fait, tenant notamment à la consistance ou à l'implantation du projet, mais en se bornant à prendre en compte d'autres documents que ceux qui avaient été soumis au tribunal administratif dans l'instance portant sur le refus de permis, la cour administrative d'appel de Douai a commis une erreur de droit ; que, par suite, la société IX est fondée, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de son pourvoi, à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque».*

Si ces nouveaux éléments renouvelaient les perspectives d'appréciation de la situation de fait (et révélaient *in fine* une atteinte du projet à son environnement), ils n'en modifiaient pas «la réalité» définitivement qualifiée par le juge administratif.

Seul la modifierait un changement dans la matérialité des faits, tel que, comme l'énonce le Conseil d'Etat, *«la consistance ou l'implantation du projet»* [\[1\]](#).

La vérité cède ici devant la sécurité juridique qui ne saurait s'accommoder d'une remise en cause possible de décisions définitives par la production de nouveaux éléments d'information.

Ainsi et comme l'indique M. Guillaume Odinet, Rapporteur public dans ses conclusions sous l'affaire commentée et a qui nous donnerons le dernier mot :

*«Pour faire écho aux mots du professeur Chapus que nous citions à titre liminaire, s'il suffisait de produire des pièces complémentaires pour faire obstacle à l'autorité de chose jugée, il ne servirait plus à rien de juger. La procédure administrative contentieuse contient suffisamment de garanties -du contradictoire aux voies de recours en passant par les pouvoirs d'instruction- pour que les qualifications juridiques que le juge opère soient, en devenant irrévocables, insusceptibles d'être remises en cause par de simples éclairages supplémentaires».*

---

[1] Une modification de l'environnement y correspondrait également.