

DREAL Occitanie	<b>Note de synthèse sur la jurisprudence concernant la « raison impérative d'intérêt public majeur »</b>	Service	DE
		Rédigé par	Loïc LAURENT
		Version	V1
		Vérifié par	Frédéric DENTAND
		Approuvé et transmis par	Matthieu GREGORY
		Date	22/02/24

La raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) mentionnée à l'article L411-2 du code de l'environnement est l'un des motifs pouvant justifier, sous respect d'autres conditions, l'octroi d'une dérogation espèces protégées. Du fait des imprécisions entourant cette notion, il peut être difficile d'affirmer qu'un projet répond ou non à une telle raison. Ainsi, il convient d'étudier la jurisprudence dans le but d'obtenir plus d'informations sur la manière dont les différentes juridictions apprécient cette notion.

Du fait de la diversité des projets nécessitant une telle dérogation et faisant l'objet de contentieux, il est intéressant de les classer par typologie : urbanisme, infrastructures et carrières. Cette analyse se limite à des jugements portant sur la période 2020-2023, celle-ci prenant suite du travail d'analyse des jurisprudences françaises établie par Morgane Massol, en formation d'avocate, au cours d'un stage effectué à la DREAL Occitanie de septembre 2019 à février 2020.

### **1 - Urbanisme activité (hors logement) :**

Sur 6 arrêts étudiés portant sur cette typologie, tous ont abouti à un refus de caractérisation de la RIIPM. Il convient donc d'aborder les raisons ayant justifié ces refus.

Tout d'abord, la présence de centres commerciaux proches du lieu d'implantation du projet est souvent prise en compte pour justifier une absence de RIIPM. C'est notamment le cas d'un arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon en date du 30 mars 2023 : « la commune de Mâcon est déjà dotée de deux zones commerciales principales, qui permettent de satisfaire les besoins de la clientèle [...] et qui sont éloignées de seulement dix à quinze minutes en voiture du site envisagé pour le projet en litige <sup>1</sup> ».

Ensuite, concernant les emplois potentiels que les projets litigieux seraient susceptibles de créer, il apparaît de la jurisprudence qu'une réelle démonstration est nécessaire. À titre d'exemple, le Conseil d'État, dans un arrêt en date du 27 décembre 2022 énonce qu'une cour administrative d'appel « n'a pas dénaturé les pièces du dossier<sup>2</sup> » en prenant notamment en compte « les allégations des sociétés sur le nombre d'emplois pérennes attendus du projet<sup>3</sup> » et en précisant « qu'il n'était pas démontré que les 1 938 emplois pérennes annoncés [...] représenteraient des créations nettes d'emploi résultat de son implantation<sup>4</sup> ». Par ailleurs, la création d'un certain nombre d'emplois n'est pas suffisante pour caractériser une RIIPM et ce même dans un secteur où le taux de chômage est supérieur au taux national. C'est notamment ce qu'indique un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux en date du 19 mai 2020 : « ni la création attendue de près de 70 emplois dans un bassin d'emploi où le taux de chômage est supérieur au taux national, ni la réponse à un besoin [...] ne suffisent à caractériser en l'espèce une raison impérative d'intérêt public majeur <sup>5</sup> ». Un arrêt de la cour administrative d'appel de Douai en date du 23 mars 2023 insiste d'ailleurs sur le « caractère exceptionnel de la dérogation<sup>6</sup> » afin de justifier l'absence de RIIPM et ce malgré le fait que le projet en question « permettrait [...] de créer 350 à 400 emplois ».

<sup>1</sup>Cour administrative d'appel de Lyon, 7ème chambre, 30/03/2023, n°22LY03487

<sup>2</sup>Conseil d'État, 6ème chambre, 27/12/2022, n°449624

<sup>3</sup>Idem

<sup>4</sup>Idem

<sup>5</sup>Cour administrative d'appel de Bordeaux, 5ème chambre, 19/05/2020, n°18BX01935

<sup>6</sup>Cour administrative d'appel de Douai, 1ère chambre, 23/03/2023, n°21DA02261

Enfin, certains éléments plus ponctuels influencent ces refus. Il est possible de citer par exemple l'augmentation dans le secteur de la « pollution atmosphérique<sup>7</sup> » ou encore l'analyse du document d'aménagement commercial d'un SCOT<sup>8</sup>.

## **2 - Urbanisme logement :**

Compte tenu du faible nombre de contentieux concernant cette typologie de projets, il convient d'étudier plus en détail un arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy en date du 28 septembre 2023 afin d'obtenir plus d'informations sur la manière dont la RIIPM est appréciée. En l'espèce, il s'agissait ici d'un projet de construction de « trois bâtiments comprenant soixante logements locatifs sociaux et dix-huit logements en accession sociale<sup>9</sup> ». Par un jugement en date du 30 octobre 2020, le tribunal administratif de Nancy a annulé les deux arrêtés accordant aux pétitionnaires la dérogation « espèces protégées ». Les bénéficiaires de ces arrêtés ont donc interjeté appel. Néanmoins, la cour administrative d'appel de Nancy va conclure au rejet de la requête. Celle-ci considère en effet que le projet ne répond pas à une RIIPM suffisante. Plusieurs éléments ont été apportés pour justifier cette décision et notamment en réponse à l'argument selon lequel le projet permettrait de poursuivre des « objectifs d'intérêt public d'aménagement durable et de politique du logement social<sup>10</sup> ». La cour administrative d'appel considère ainsi que le projet n'était pas nécessaire pour atteindre ces derniers de par le fait que « la commune satisfait à la date de la décision attaquée aux exigences de la loi SRU<sup>11</sup> ». De plus, il y a une absence de preuve concernant « l'affirmation selon laquelle, sans ce projet, ces objectifs ne pourraient être atteints qu'au détriment des terres agricoles environnantes<sup>12</sup> » ou encore vis-à-vis du fait que le secteur connaîtrait une « situation de tension particulière en matière de logement social<sup>13</sup> ». Par ailleurs, il n'est pas prouvé que ce projet aurait pu être implanté sur un terrain présentant des enjeux environnementaux moindres, alors que de tels sites existent à proximité.

## **3 - Infrastructures :**

Sur 4 arrêts étudiés portant sur cette typologie, 3 ont abouti à l'affirmation selon laquelle le projet répondait à une RIIPM. Il convient donc de mettre en lumière les éléments ayant conduit à une telle appréciation.

Dans cette optique, il peut être intéressant de s'attarder sur un arrêt du Conseil d'Etat en date du 17 octobre 2022 où ce dernier affirme qu'en jugeant « que le projet répondait à une RIIPM, la cour administrative d'appel a exactement qualifié les faits de l'espèce<sup>14</sup> ». Afin d'aboutir à cette appréciation, la cour administrative d'appel s'est notamment basée sur le fait que le projet a été déclaré d'utilité publique par un décret, fait « partie du réseau du Grand Paris Express<sup>15</sup> » mais également qu'il a « vocation à améliorer l'attractivité de territoires défavorisés et faciliter l'accès à l'emploi de la population de territoires dans lesquels le taux de chômage est supérieur à la moyenne nationale<sup>16</sup> ».

D'autres éléments ont été retenus afin d'aboutir à la même appréciation. À titre d'exemple, le tribunal administratif de Montpellier dans un jugement en date du 27 juin 2023 s'est notamment basé sur le fait que le projet permettait, du fait de sa nature, d'assurer le « désenclavement des cantons de l'arrière-pays montpelliérain et l'amélioration des déplacements de l'aire urbaine montpelliéraine<sup>17</sup> » (« en réduisant [...] les problèmes de congestion du trafic identifiés [...] et en sécurisant les itinéraires saturés aux heures de pointe<sup>18</sup> »).

---

<sup>7</sup>Tribunal administratif de Lyon, 2ème chambre, 07/10/2021, n°2004480

<sup>8</sup>Conseil d'Etat, 6ème chambre, 27/12/2022, n°449624

<sup>9</sup>Cour administrative d'appel de Nancy, 1ère chambre, 28/09/2023, n°20NC03693

<sup>10</sup>Idem

<sup>11</sup>Idem

<sup>12</sup>Idem

<sup>13</sup>Idem

<sup>14</sup>Conseil d'Etat, 6ème – 5ème chambres réunies, 17/10/2022, n°459219

<sup>15</sup>Idem

<sup>16</sup>Idem

<sup>17</sup>Tribunal administratif de Montpellier – 5ème Chambre, 27/06/2023, n°2202066

<sup>18</sup>Idem

Concernant maintenant le jugement du tribunal administratif de Strasbourg en date du 12 mai 2023, ayant conduit à la décision selon laquelle il n'était pas établi que le projet répondait à une RIIPM, deux principaux points ont été abordés. Premièrement, vis-à-vis de l'argument selon lequel le projet répondrait à des enjeux relatifs à la sécurité publique (et notamment au fait qu'une route serait accidentogène), il ressort de ce jugement que de nombreuses précisions sont attendues. En l'espèce, le dossier de demande d'autorisation ne comportait ici que des « données quantitatives sur les accidents<sup>19</sup> » (ici un nombre considéré comme faible de 23 accidents en l'espace de 22 ans) et ne disposait d'« aucune précision sur la localisation de ces accidents<sup>20</sup> » de même que sur « la nature<sup>21</sup> » de ces derniers ou encore du « nombre de piétons, de cyclistes ou d'autres usagers de la route impliqués<sup>22</sup> ». Il est en effet nécessaire de démontrer que de « simples mesures d'aménagement<sup>23</sup> » ne sont pas suffisantes. Deuxièmement, concernant l'argument selon lequel le projet répondrait à des enjeux relatifs à la santé et notamment à la présence d'une source de pollution de l'air, il est nécessaire de justifier par les pièces produites « que la pollution de l'air à laquelle sont exposés les riverains [...] serait sensiblement diminuée par le recours au projet en litige<sup>24</sup> ».

#### **4 - Carrières :**

Au regard des arrêts étudiés portant sur cette typologie de projets, il ne semble pas y avoir de tendance particulière à la caractérisation ou non d'une RIIPM. Il convient donc d'étudier les raisons aboutissant à ces deux différentes hypothèses.

Concernant d'abord les arrêts aboutissant à la conclusion selon laquelle le projet répond à une RIIPM, plusieurs éléments ont pu être retenus. Un jugement du tribunal administratif de Grenoble en date 04 octobre 2022 s'est appuyé par exemple sur la constatation que l'autorisation de certaines carrières présentes sur le territoire arrivaient à échéance alors même que ces dernières représentaient un pourcentage élevé des capacités de production locale (ici en granulats à béton). Ce dernier s'est également fondé sur le besoin en matériaux de construction du département et a constaté que les carrières disponibles plus loin étaient déjà très sollicitées. Le coût de transport des matériaux ainsi que la mise en place d'un scénario permettant d'estimer le manque futur de matériaux l'ont également aiguillé dans sa décision. Un arrêt du Conseil d'Etat en date du 03 juin 2020 a pu mettre en avant des arguments différents. Il s'est ainsi appuyé sur la compatibilité du projet avec les « politiques économiques menées à l'échelle de l'Union Européenne<sup>25</sup> » ainsi que sur l'absence d'autre gisement comparable d'un point de vue quantitatif et qualitatif à la même échelle. De plus, il a aussi rappelé la « création de plus de quatre-vingts emplois directs<sup>26</sup> » engendrée par le projet dans un département où le taux de chômage est élevé.

Concernant maintenant les arrêts conduisant à une conclusion contraire, il convient de procéder de la même manière. À ce titre, un arrêt du Conseil d'Etat en date du 30 décembre 2021 nécessite d'être détaillé. Le Conseil d'Etat considère ici que la cour administrative d'appel « n'a pas entaché son arrêt d'erreur de droit et a exactement qualifié les faits de l'espèce<sup>27</sup> » en affirmant notamment que le projet ne répondait pas à une RIIPM. Afin d'aboutir à cette décision, la cour s'est appuyée sur plusieurs éléments. Parmi ces éléments, est mis en avant un accroissement de la pollution ou encore le fait « qu'il ne ressortait pas des pièces des dossiers<sup>28</sup> » que d'autres gisements comparables n'existeraient pas dans la région pour répondre à la demande ni que la « filière locale d'extraction et de transformation<sup>29</sup> » (ici de granulats) serait menacée en raison d'un approvisionnement extérieur au département.

#### **5 – Energie renouvelable :**

19 Tribunal administratif de Strasbourg – 4<sup>ème</sup> Chambre, 12/05/2023, n°1909706

20 Idem

21 Idem

22 Idem

23 Idem

24 Idem

25 Conseil d'Etat, 6<sup>ème</sup> – 5<sup>ème</sup> chambres réunies, 03/06/2020, n°425395

26 Idem

27 Conseil d'Etat, 6<sup>ème</sup> – 5<sup>ème</sup> chambres réunies, 30/12/2021, n°439766

28 Idem

29 Idem

Concernant cette typologie de projets, il faut s'intéresser au nouvel article L. 211-2-1 du code de l'énergie qui énonce que « les projets d'installations de production d'énergies renouvelables au sens de l'article L. 211-2 du présent code ou de stockage d'énergie dans le système électrique, y compris leurs ouvrages de raccordement aux réseaux de transport et de distribution d'énergie, sont réputés répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens du c du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, dès lors qu'ils satisfont à des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ». Un décret en date du 28 décembre 2023 a donc été pris pour l'application de cet article sur le territoire métropolitain continental. Il est indiqué dans l'objet de ce décret que celui-ci fixe « les seuils de puissance au-delà desquels les projets de production d'énergies renouvelables [...] sont réputés répondre à une RIIPM ». Ces seuils sont d'ailleurs variables en fonction du type de technologie. Néanmoins, aucune précision n'est apportée quant au fait de savoir s'il s'agit oui ou non d'une présomption irréfragable. Cette information est importante, en effet, en présence d'une présomption simple, cette dernière pourra être renversée en cas de preuve contraire. Ainsi, il va être intéressant d'étudier les différentes décisions qui vont être prises en 2024 pour éclairer cette zone d'ombre.

Toutefois, il peut être judicieux de se pencher, en quelques lignes, sur les décisions précédant cette année. Un projet rentrant dans cette typologie et faisant l'objet d'un contentieux n'est pas toujours considéré par les juges administratifs comme répondant à une RIIPM. Il est donc nécessaire d'étudier les différentes hypothèses.

Concernant les décisions ayant abouti à la conclusion selon laquelle le projet litigieux répondait à une RIIPM, plusieurs éléments ont été avancés. À ce titre, un arrêt du Conseil d'État en date du 15 avril 2021 nécessite d'être détaillé. Dans cet arrêt, ce dernier considère que la cour administrative d'appel a exactement qualifié les faits de l'espèce en affirmant que le projet répondait à une telle raison. La cour s'est ainsi fondée sur la constatation de la puissance du parc éolien permettant ici « l'approvisionnement en électricité de plus de 50 000 personnes<sup>30</sup> ». Elle a également retenu l'adéquation entre le projet et « l'objectif, fixé par la loi du 3 août 2009 puis par l'article L. 100-4 du code de l'énergie, visant à porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % de cette consommation en 2030 <sup>31</sup> ». Enfin, la fragilité de l'approvisionnement électrique de la région a été soulignée (celle-ci s'expliquant par une faible production locale), de même que la compatibilité du projet avec « l'objectif du « pacte électrique » <sup>32</sup> » (visant à augmenter la production d'EnR dans la région).

Concernant les décisions ayant abouti à la conclusion inverse, un arrêt du Conseil d'Etat en date du 10 mars 2022 aborde des éléments intéressants. Malgré la constatation d'un parc éolien représentant « une production électrique évaluée à trente mégawattheures, correspondant à la consommation d'environ 26 000 habitants<sup>33</sup> » et permettant « d'éviter le rejet annuel dans l'atmosphère de l'ordre de 50 920 tonnes de gaz carbonique<sup>34</sup> », la juridiction administrative suprême va ici affirmer que la cour administrative d'appel a exactement qualifié les faits de l'espèce en jugeant que le projet ne répondait pas à une RIIPM. Afin d'aboutir à une telle conclusion, cette dernière s'est notamment fondée sur la contribution du projet (jugée comme modeste) « à la politique énergétique nationale de développement de la part des EnR dans la consommation finale d'énergie dans une zone qui compte déjà de nombreux parcs éoliens<sup>35</sup> ». Il est intéressant de noter à ce stade que la présence d'autres parcs éoliens à proximité du projet n'est pas une donnée à négliger. La cour se fonde également ici sur les bénéfices socio-économiques du projet considérés comme « limités<sup>36</sup> » et « principalement transitoires<sup>37</sup> ».

---

<sup>30</sup> Conseil d'État, 6ème-5ème chambres réunies, 15/04/2021, n°430500

<sup>31</sup> Idem

<sup>32</sup> Idem

<sup>33</sup> Conseil d'Etat, 6ème chambre, 10/03/2022, n°439784

<sup>34</sup> Idem

<sup>35</sup> Idem

<sup>36</sup> Idem

<sup>37</sup> Idem