Ajamont
ISSN : 3098-1425
Éditeur : Cour administrative d'appel de Toulouse

2026/2

Rejet de la demande de condamnation de l'Etat à indemniser les préjudices dont se prévalent des riverains d'un parc éolien sur la commune de Le Margnès Fontrieu (Tarn)

https://publications-prairial.fr/ajamont/index.php?id=458

Référence électronique
« Rejet de la demande de condamnation de l'Etat à indemniser les préjudices dont se prévalent des riverains d'un parc éolien sur la commune de Le Margnès Fontrieu (Tarn) », *Ajamont* [En ligne], 2026/2, mis en ligne le 11 septembre 2026, consulté le 27 novembre 2026. URL : https://publications-prairial.fr/ajamont/index.php?id=458

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Prairial
Pôle éditorial
Lyon Saint-Étienne

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 4ème chambre – N° 23TL01482 – M. et Mme A et B... C... – 25 septembre 2025 – C

TEXTES

Résumé
Note universitaire :
Pouvoirs du préfet sur une installation classée... / Clothilde Combes

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Le préfet de l'Aude a autorisé en 2005 l'implantation de six éoliennes sur la commune de Le Margnès intégrée depuis dans la nouvelle commune de Fontrieu. Dans cette même commune, M. et Mme C. avaient acquis l'année précédente un ensemble immobilier afin d'y résider et d'exploiter des gîtes.

2 Victimes de troubles de santé imputés au fonctionnement de ce parc éolien, dont l'éolienne la plus proche se situe à 700 mètres environ de leur habitation, M. et Mme C. ont obtenu devant la juridiction judiciaire la condamnation des sociétés exploitantes de ce parc à les indemniser des préjudices résultants de troubles anormaux de voisinage.

3 Ils ont également saisi le préfet de l'Aude afin que soient prises toutes mesures permettant de faire cesser ces mêmes troubles et ont demandé réparation des préjudices dont ils estiment être victimes. Confrontés au refus du représentant de l'État de faire droit à leurs demandes d'annulation et d'indemnisation par l'État, ils ont demandé à la cour administrative d'appel de Toulouse, compétente en premier et dernier ressort, de se prononcer sur le litige les opposant au préfet de l'Aude.

4 Par un arrêt du 25 septembre 2025, la cour a rejeté leurs demandes après avoir considéré que les conditions de fonctionnement du parc

éolien n'imposaient pas la prise de mesures complémentaires dès lors notamment que les études acoustiques ne révélaient pas de non-conformité au regard des exigences réglementaires applicables. Le préfet ayant pu légalement refuser de prendre les mesures demandées par les requérants, la demande d'annulation de ce refus a été rejetée par la cour. La cour a également jugé que les conditions d'engagement de la responsabilité pour faute de État n'étaient pas réunies en l'absence de carence fautive du préfet dans l'exercice de son pouvoir de police au titre du Code de l'environnement. La cour a enfin refusé d'engager la responsabilité sans faute de l' État au regard des deux fondements invoqués par M. et Mme C. tirés des troubles anormaux de voisinage et de la rupture d'égalité des citoyens devant les charges publiques.

NOTE UNIVERSITAIRE

Pouvoirs du préfet sur une installation classée, contentieux indemnitaire pour carence fautive de l'administration dans l'exercice de ses pouvoirs de police environnementale et responsabilité sans faute de l'État… ou lorsque le vent tourne

Clothilde Combes

Autres ressources du même auteur
IDREF : https://www.idref.fr/245388788

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.524

1 **Résumé.** Les riverains des parcs éoliens connaissent bien le contentieux relatif à l'éolien. En particulier lorsque, comme les requérants de la présente affaire, ils vivent à sept cents mètres d'une éolienne et qu'ils souffrent depuis vingt ans des maux que cause le « syndrome de l'éolien ». Ce dernier, reconnu par la cour d'appel de Toulouse en 2021[1], avait donné lieu à une indemnisation de cent mille euros à la faveur de ces mêmes requérants. Il n'en demeure pas moins que la cour administrative d'appel de Toulouse, dans sa décision du 25 septembre 2025[2], a dû statuer quant à elle sur l'exercice, par le préfet, de ses pouvoirs de police spéciale en matière environnementale et sur l'existence d'une carence fautive ou bien d'une responsabilité sans faute de l'État pour rupture d'égalité devant les charges publiques et troubles anormaux de voisinage… une

décision qui tranche assurément avec la première victoire du couple dès lors que la cour administrative d'appel a notamment considéré que la responsabilité sans faute de l'État ne pouvait pas être engagée en cas de troubles anormaux du voisinage causés par un parc éolien.

2 Le préfet du Tarn a autorisé en 2005 l'implantation de six aérogénérateurs, c'est-à-dire six éoliennes, sur la commune du Margnès, depuis intégrée dans la nouvelle commune de Fontrieu. Dans cette même commune, les requérants – un couple – avaient acquis l'année précédente un ensemble immobilier afin d'y résider et d'exploiter des gîtes. Victimes de troubles de santé imputés au fonctionnement du parc éolien de Puech Cornet, dont l'éolienne la plus proche se situe à sept cents mètres environ de leur habitation et l'éolienne la plus éloignée étant située à mille trois cents mètres, le couple a quitté son domicile en 2015 et obtenu, devant la juridiction judiciaire, la condamnation des sociétés exploitantes de ce parc à les indemniser des préjudices résultants de troubles anormaux de voisinage. La cour d'appel de Toulouse a effectivement reconnu l'existence d'un « syndrome de l'éolien » du fait, d'une part, de nuisances sonores et, d'autre part, de nuisances visuelles provoquées par la vue des éoliennes et le dysfonctionnement du balisage lumineux nocturne. C'est d'ailleurs cette reconnaissance, alors inédite, par le juge judiciaire, qui fonde l'intérêt médiatique de la présente affaire, l'exploitant ayant été condamné à indemniser le couple à hauteur de cent mille euros. Par ailleurs, les requérants ont saisi le préfet du Tarn afin qu'il use de ses pouvoirs de police spéciale au titre du Code de l'environnement pour encadrer le fonctionnement du parc éolien et qu'ainsi soient prises toutes mesures permettant de faire cesser lesdits troubles. Ils ont également demandé réparation des préjudices dont ils estiment être victimes, le fonctionnement du parc continuant de nuire gravement à leur santé, au respect de leur domicile et à leur droit de propriété.

3 Confrontés au refus implicite du représentant de l'État de faire droit à leurs demandes d'annulation et d'indemnisation par l'État, les requérants ont demandé à la cour administrative d'appel de Toulouse, compétente en premier et dernier ressort, de se prononcer sur le litige les opposant au préfet du Tarn. Ils demandent en particulier réparation des préjudices qu'ils estiment avoir subis du fait du refus du préfet du Tarn de faire usage de ses pouvoirs de police spéciale

pour encadrer les conditions de fonctionnement du parc éolien. À ce titre, ils font valoir des carences fautives du préfet, recherchant ainsi la responsabilité pour faute de l'État, mais également la responsabilité sans faute de l'État pour rupture d'égalité devant les charges publiques et troubles anormaux de voisinage. En en ce sens, ils soutiennent être victimes d'un préjudice anormal et spécial.

4 La cour administrative d'appel de Toulouse devait ainsi répondre aux interrogations suivantes : les prescriptions applicables étaient-elles respectées ? Les conditions de fonctionnement du parc imposaient-elles de prendre des mesures complémentaires ? La responsabilité de l'État pouvait-elle être engagée, soit au titre de la carence fautive, soit sans faute ?

5 Par un arrêt du 25 septembre 2025, la cour a rejeté en bloc les demandes du couple. Après avoir considéré que les conditions de fonctionnement du parc éolien n'imposaient pas la prise de mesures complémentaires, faisant notamment état de ce que les études acoustiques ne révélaient pas de non-conformité au regard des exigences réglementaires applicables. Le préfet ayant pu légalement refuser de prendre les mesures demandées par les requérants, la demande d'annulation de son refus a été rejetée par la cour. La cour a également jugé que les conditions d'engagement de la responsabilité pour faute de l'État n'étaient pas réunies en l'absence de carence fautive du préfet dans l'exercice de son pouvoir de police au titre du Code de l'environnement. La cour a enfin refusé d'engager la responsabilité sans faute de l'État au regard des deux fondements invoqués par le couple : les troubles anormaux de voisinage et la rupture d'égalité des citoyens devant les charges publiques.

6 Faisant longtemps rappel du régime applicable aux autorisations environnementales, la cour commence par exclure le non-respect des prescriptions applicables et complémentaires afin de reconnaître que l'autorisation du préfet a été délivrée dans le respect de la réglementation applicable. Cette reconnaissance laisse toutefois une impression mitigée au regard de la jurisprudence administrative en ce domaine (I.). Cela fait, elle s'intéresse de manière plus sommaire à la recherche de responsabilité pour faute simple ou sans faute de l'État, éclairant ses choix quant à la solution retenue dans ses premiers considérants (II.).

I. L'exclusion mitigée du non-respect des prescriptions applicables et complémentaires

7 S'agissant des prescriptions applicables, la cour commence par le commencement en faisant mention de l'article L. 511-1 du Code de l'environnement qui liste les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Il dispose notamment que :

> « sont soumis aux dispositions du présent titre [...] les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation économe des sols naturels, agricoles ou forestiers, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique ».

8 À ce titre, le même code, en son article L. 181-3, rappelle qu'une autorisation environnementale ne peut être accordée que si les mesures qu'elle comporte assurent la prévention des dangers ou inconvénients pour les intérêts susmentionnés, au nombre desquels figurent les dangers ou inconvénients pour la commodité du voisinage, mais aussi pour la santé. C'est cette autorisation qui, en vertu de l'article L. 181-12 :

> « fixe les prescriptions nécessaires au respect des dispositions des articles L. 181-3 et L. 181-4. Ces prescriptions portent [...] sur les mesures et moyens à mettre en œuvre lors de la réalisation du projet, au cours de son exploitation, au moment de sa cessation et après celle-ci, notamment les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets négatifs notables sur l'environnement et la santé [...] ».

Par ailleurs, concernant les recours après la mise en service, « alors qu'autrefois, la mise en service déclenchait le délai de recours, avec [la] nouvelle procédure, les délais sont expirés quand on prend

conscience du projet… ». Le pouvoir réglementaire, au titre de l'article R. 181-52, a ainsi entendu offrir la possibilité aux tiers intéressés de :

> « déposer une réclamation auprès du préfet […] aux seules fins de contester l'insuffisance ou l'inadaptation des prescriptions définies dans l'autorisation, en raison des inconvénients ou des dangers que le projet autorisé présente pour le respect des intérêts mentionnés à l'article L. 181-3 ».

L'article, comme le mentionne la cour, précise que le préfet dispose de deux mois une fois reçue la réclamation pour y répondre de manière motivée. Le défaut de réponse vaut rejet. Le recours introduit à l'encontre du refus préfectoral est de plein contentieux, conformément au mouvement récent d'unification contentieuse.

En l'espèce, le permis de construire délivré par le préfet en 2005 – devenu autorisation environnementale au 1er mars 2017 avec la réforme relative à l'autorisation environnementale unique – est assorti de prescriptions concernant principalement la mise en place d'un balisage lumineux diurne et nocturne. Les requérants soutiennent que le fonctionnement du parc éolien qui, selon eux, n'a pas évolué depuis sa mise en service, porte atteinte aux intérêts protégés par les dispositions précitées de l'article L. 511-1 du Code de l'environnement, notamment la commodité du voisinage et la santé, les empêchant de réintégrer leur domicile en raison des troubles de santé dont ils souffrent lorsqu'ils résident à proximité de ce parc. La cour souligne à l'inverse que le fonctionnement dudit parc a évolué dès lors qu'un dysfonctionnement du balisage lumineux des éoliennes est résolu depuis la fin de l'année 2015 et que l'éolienne la plus proche de la propriété des requérants a fait l'objet d'un plan de bridage acoustique mis en place le 4 mai 2016 à l'initiative de l'exploitant du parc. Par ailleurs, un rapport d'expertise du 18 décembre 2018 ainsi que des études réalisées par le bureau d'études Delhom Acoustique en octobre 2016 et en décembre 2023 démontrent que le parc éolien respecte les normes acoustiques fixées par l'arrêté ministériel du 26 août 2011. Ici, il peut être utile de rappeler que le juge administratif se refuse depuis longtemps à reconnaître la portée normative des recommandations dépourvues de valeur normative ou réglementaire comme celle détaillée par un rapport de l'Académie nationale de

médecine du 14 mars 2006 de fixer une distance aux habitations minimale de dix fois la hauteur des éoliennes. De ce fait, dès lors que l'instruction révèle que la société respecte les prescriptions applicables – réglementaires, donc –, les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de la décision implicite par laquelle le préfet du Tarn a rejeté leur demande tendant à ce qu'il mette cette société en demeure de respecter les prescriptions applicables (§ 4). Cela était attendu.

S'agissant des prescriptions complémentaires, la cour rappelle que le code, à l'article L. 181- 14, donne également à l'autorité administrative compétente la possibilité d'imposer « toute prescription complémentaire nécessaire au respect des dispositions des articles L. 181-3 et L. 181- 4 à l'occasion de ces modifications, mais aussi à tout moment s'il apparaît que le respect de ces dispositions n'est pas assuré par l'exécution des prescriptions préalablement édictées. » C'est encore, d'après l'article L. 171-8, l'autorité administrative compétente qui peut, indépendamment des éventuelles poursuites pénales, mettre en demeure d'observer les prescriptions applicables. Lorsqu'il y a urgence, elle fixe elle-même les mesures nécessaires pour prévenir les dangers graves et imminents pour la santé, la sécurité publique ou l'environnement. En ce sens, la jurisprudence a pu reconnaître qu'un préfet pouvait imposer à une installation donnée les prescriptions qu'il estimait nécessaires pour préserver les intérêts protégés par l'article L. 511-1 du Code de l'environnement. Plus précisément, lorsque le ministre chargé des installations classées n'avait pas défini, en application de l'article L. 512-5 du Code de l'environnement, certaines prescriptions, le préfet avait l'opportunité de se référer aux prescriptions applicables à d'autres installations. Pouvant durcir les mesures ministérielles ou bien suppléer à leur carence, certes, au regard des circonstances locales et dans le respect de l'équilibre général des réglementations nationales, cet arrêt marque assurément un renforcement de l'étendue des pouvoirs de police spéciale du préfet en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement.

D'après la cour, les requérants ne sont pourtant pas plus fondés à demander l'annulation de la décision implicite par laquelle le préfet du Tarn a rejeté leur demande tendant à ce que soient imposées des

prescriptions complémentaires à la société. Étaient visées ici les émergences sonores dans les infrasons, les basses fréquences et les très basses fréquences, lesquelles n'étaient pas réglementées par l'arrêté précité du 26 août 2011. Assurément, la cour souligne d'abord que le rapport d'expertise du 18 décembre 2018 tend à apporter la démonstration que le bridage est susceptible de remédier aux émergences sonores provoquées par le parc en litige dans les infrasons, les basses fréquences et les très basses fréquences. Ensuite, elle fait valoir l'absence de démonstration concernant les éventuelles atteintes que le parc pourrait porter aux intérêts protégés par l'article L. 511-1 du Code de l'environnement (§ 5), car c'est de lui que dépend l'imposition de prescriptions complémentaires sur le fondement de l'article L. 181-14 du même code. Or, il est évidemment question, au regard de la requête et des moyens soulevés par les requérants des dangers ou inconvénients pour la commodité du voisinage, mais aussi pour la santé, tous deux reconnus par la décision de la cour administrative d'appel de Toulouse de 2021, explicitement mentionnée par la présente décision. L'on peut regretter le manque de motivation de la cour, dès lors que la jurisprudence, judiciaire comme administrative, offrait la possibilité d'étayer son raisonnement sur ces points-ci : les risques pour la santé ainsi que les inconvénients pour la commodité du voisinage. Toutefois, il s'avère que les considérations relatives à l'engagement de la responsabilité de l'État tendent à apporter des éclaircissements sur l'ensemble de ces points.

II. Le rejet sommaire de la carence fautive et de la responsabilité sans faute

En ce qui concerne la responsabilité pour faute de l'État, il est depuis longtemps admis qu'il peut être condamné sur la base d'une faute simple lorsqu'il se rend coupable de carence fautive. En l'espèce, la juridiction administrative d'appel note que les requérants, qui affirment avoir alerté le préfet du Tarn à plusieurs reprises depuis juillet 2015, n'ont pu produire à l'instance que la copie d'une unique lettre datée du 29 janvier 2016 destinée à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Midi-

Pyrénées. De la sorte, la cour fait état de sa difficulté à « apprécier dans quelle mesure le préfet était informé des nuisances prétendument subies » (§ 6), s'il l'était, le couple n'ayant pas été en mesure de produire la copie des réclamations qu'il indique avoir adressées au préfet. Par ailleurs, la direction susmentionnée a demandé en avril 2016 à la société de faire réaliser une étude acoustique aux fins de mesurer les émissions du parc portant sur les fréquences à partir de 20 Hz, c'est-à-dire les très basses et basses fréquences. Pour la cour, il faut y voir la marque d'une action de la part de l'État face aux signalements des requérants. En outre, ceux-ci regrettent que ladite étude n'ait pas mesuré les émergences sonores dans les infrasons. Néanmoins, le juge administratif rappelle assez logiquement ici que les requérants ne justifient pas, justement, d'avoir alerté le préfet à propos d'un trouble lié en particulier aux infrasons. C'est en considération de l'ensemble de ces éléments que la cour rejette l'existence d'une carence, *a fortiori* fautive, du préfet, lui permettant d'écarter la responsabilité pour faute de l'État.

Quant à la responsabilité sans faute, l'on comprend la volonté des requérants de la voir reconnaître dès lors qu'elle est particulièrement favorable aux victimes et permet de garantir l'indemnisation de dommages permanents et prévisibles – et non pas ceux survenus de manière accidentelle. Telle est l'idée derrière la reconnaissance d'une rupture d'égalité devant les charges publiques. Les requérants, en principe, n'ont à apporter que la preuve du lien de causalité entre le comportement non fautif et le préjudice subi. Le préjudice doit présenter des caractéristiques particulières : il doit être anormal et spécial. C'est aux victimes d'apporter la preuve de l'existence d'un tel préjudice. Il existe plusieurs hypothèses de rupture d'égalité devant les charges publiques, dont celle des dommages dits permanents de travaux publics. Elle résulte de l'existence même d'un ouvrage public, que celui-ci cause, par exemple, des dommages aux biens, des troubles de jouissance (odeurs, bruit, etc.), d'une privation d'accès ou encore de vues. Cela dit, cette hypothèse ne concerne pas la présente affaire dès lors qu'un parc éolien n'est pas un ouvrage public, ainsi que le rappelle d'emblée la cour. En effet, en tant que propriété d'une société privée exploitée dans un but commercial, non pas directement affecté à un service public, le parc ne peut être regardé comme un tel ouvrage. La formulation retenue par la cour est claire :

« les troubles anormaux de voisinage ne peuvent constituer un cas d'engagement de la responsabilité sans faute de l'État alors que le parc éolien en litige n'est pas un ouvrage public » (§ 7). Pourtant, la cour interdit nettement que la responsabilité sans faute de l'État soit engagée en cas de troubles anormaux du voisinage causés par un parc éolien. Elle rappelle aussi que les requérants ne précisent pas plus la nature de la rupture d'égalité des citoyens devant les charges publiques. En conséquence, selon la cour, ceux-ci n'établissent pas que l'autorisation d'exploitation du parc éolien situé à proximité de leur propriété, délivrée dans le respect de la réglementation applicable, serait de nature à engager la responsabilité sans faute de l'État.

NOTES

1 CA Toulouse, 8 juillet 2021, n° 20/01384.

2 CAA Toulouse, 25 septembre 2025 n° 23TL01482.

INDEX

Rubriques
Nature et environnement