

Éoliennes et patrimoine immatériel : à la recherche du temps perdu... pour la transition énergétique

Lou Deldique
Avocat au barreau de Lille
Green Law Avocats
Avocat associé

► Icpé – Éoliennes terrestres – Patrimoine immatériel – Site patrimonial remarquable – “Site patrimonial littéraire” – Visibilité

CAA Versailles, 11 avril 2022, n° 20VE03265

La cour administrative d'appel de Versailles consacre la notion de « composante immatérielle » du paysage, en refusant l'installation d'éoliennes dans un site décrit par Marcel Proust dans *Du côté de chez Swann* • Une innovation particulièrement intéressante, même si l'on ne pourra que regretter qu'elle s'accompagne d'une position (trop) conservatrice sur l'impact des éoliennes •

COMMENTAIRE

Dans une décision remarquée¹, la cour administrative d'appel de Versailles a retenu une approche extensive de la notion de paysage en tenant compte de la valeur que confère à un lieu son évocation dans une œuvre littéraire.

En l'espèce, la société Combray Energie s'était vu opposer un refus d'autorisation environnementale par le préfet d'Eure-et-Loir, qui avait considéré que le projet portait atteinte aux paysages de la commune d'Illiers-Combray décrits par Marcel Proust dans son ouvrage *Du côté de chez Swann*. Précisons que la commune est, pour ce motif, classée comme site patrimonial remarquable (SPR) au titre de l'article L. 631-1 du code du patrimoine².

La société requérante se prévalait notamment d'une erreur de droit au motif que l'article L. 511-1 du code de l'environnement n'aurait vocation qu'à protéger des paysages présentant un intérêt intrinsèque, i.e. des éléments matériels (relief, végétation, constructions ou monuments...) caractérisant une typicité, ou un intérêt esthétique spécifique.

La cour administrative d'appel de Versailles, compétente en premier et dernier ressort³, rejette cette interprétation en consacrant la notion de « composante immatérielle » du paysage (I). Mais s'il s'agit là d'une innovation particulièrement intéressante, on ne pourra que regretter qu'elle s'accompagne d'une position (trop) conservatrice sur l'impact des éoliennes (II).

I. INTÉRÊT ARTISTIQUE ET CULTUREL D'UN PAYSAGE : LA RECONNAISSANCE D'UNE COMPOSANTE IMMATERIELLE

L'affaire appelait la cour à fixer les limites de la notion de « paysage à préserver », et plus précisément à s'interroger sur la possibilité pour un paysage de présenter un intérêt déconnecté de ses caractéristiques physiques.

Rappelons en effet que, depuis maintenant plus de dix ans, l'appréciation de la compatibilité d'un projet avec le paysage se fait en deux temps : il convient d'abord de caractériser la qualité du site sur lequel la construction est projetée, puis d'évaluer l'impact qu'elle pourrait avoir sur ledit site, compte tenu de sa nature et de ses effets⁴.

Particulièrement révélateur, le contentieux éolien a déjà donné au juge administratif l'occasion de se prononcer sur de nombreuses facettes de la notion de paysage, et notamment sur l'incidence d'une protection fixée pour des raisons historiques uniquement (et non pour des raisons esthétiques ou architecturales) :

- la cour administrative d'appel de Douai avait ainsi déjà considéré que l'inscription du bassin minier au patrimoine mondial de l'Unesco comme « paysage culturel évolutif vivant » ne suffisait pas à caractériser un « intérêt spécifique sur un plan paysager »⁵ ;
- en revanche, la présence de cimetières militaires a été considérée par la même cour comme permettant à un paysage agricole banal et anthropisé de bénéficier de la protection prévue par l'article L. 511-1 du code de l'environnement, même s'il s'agissait de sites ne faisant l'objet d'aucune protection⁶. Notons que cette qualification a parfois été retenue du fait de l'aménagement paysager du site (ce qui permet de garder un lien fort avec les caractéristiques physiques de celui-ci), et parfois sans qu'il en soit fait mention ;
- la cour administrative d'appel de Nancy avait quant à elle eu l'occasion de juger qu'un paysage viticole « présent[ait] un intérêt paysager particulièrement fort », tout en relevant (mais de manière incidente, sans en faire une composante du paysage) que « la valeur universelle exceptionnelle du vignoble de Champagne a été reconnue et une partie des coteaux de Champagne ont été inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco le 4 juillet 2015 »⁷.

Ici, la cour précise d'emblée que selon elle, « il résulte de l'article L. 511-1 du code de l'environnement précité que l'exigence de protection des paysages induite par ces dispositions, qui est définie de façon très large peut conduire à refuser une autorisation d'implantation d'éoliennes afin de préserver un paysage présentant une composante immatérielle liée à son évocation au sein d'une œuvre littéraire reconnue. »

L'arrêt innove donc en retenant une conception extensive de la notion de paysage. Comme l'a relevé la doctrine⁸, on peut y voir une référence à la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de l'Unesco⁹, et/ou à l'article L. 1 du code du patrimoine, qui y renvoie depuis 2016¹⁰.

En toute hypothèse, cette position nous paraît devoir être saluée car elle retranscrit l'aura émotionnelle que peuvent avoir certains lieux, tout en rappelant que la notion de « beau » est avant tout une construction sociétale. En cela, il nous semble intéressant d'intégrer au champ de l'article L. 511-1 du code de l'environnement la dimension artistique ou culturelle d'un paysage (lorsqu'elle existe évidemment).

On formulera toutefois deux réserves.

On formulera toutefois deux réserves.

D'une part, l'évocation d'un paysage dans une œuvre reconnue ne doit selon nous pas nécessairement conduire à le protéger : la description des paysages urbains de Michel Houellebecq dans *Extension du domaine de la lutte*, pour marquante qu'elle soit, ne fait par exemple que souligner leur morosité et leur banalité. Comme toujours en la matière, il conviendra d'éviter de raisonner de manière systématique.

D'autre part, le juge devra veiller à ne pas confondre la dimension immatérielle du paysage avec sa dimension touristique. En effet, même s'il est souvent lié à la présence de monuments historiques, le tourisme participe d'une logique économique, et il ne fait en aucun cas partie des intérêts protégés par le code de l'environnement. Notons qu'il risque d'y avoir de nombreux débats sur ce point, car les services de l'État, lorsqu'ils défendent un refus, et les collectivités territoriales, lorsqu'elles se mobilisent contre un projet, sont bien souvent amenés à évoquer l'impact que celui-ci pourrait avoir sur le tourisme¹¹.

II. UNE ANALYSE TROP RIGIDE DE L'IMPACT DU PROJET

On l'a dit, il appartenait à la cour, dans le second temps de son raisonnement, d'apprécier l'impact concret du projet éolien sur les paysages d'Illiers-Combray.

Sur ce point, la décision est décevante, car elle le fait de manière automatique, en relevant simplement que les éoliennes seront, comme l'a noté l'Architecte des bâtiments de France, visibles depuis certains lieux emblématiques de l'œuvre de Proust :

« La société requérante estime par ailleurs que son projet n'a pas un impact significatif sur le paysage ou le patrimoine du site patrimonial remarquable (SPR) de la commune d'Illiers-Combray, dès lors que les éoliennes seront largement dissimulées par le relief et des bosquets, des vues ponctuelles ne suffisant pas à caractériser une atteinte. S'il est constant que la zone d'implantation du projet se situe à l'extérieur de ce SPR, il ressort des pièces du dossier, et notamment des photomontages réalisés par les parties, que ces éoliennes, si elles étaient installées, seraient très clairement visibles depuis certains lieux se situant au sein du périmètre de ce site patrimonial remarquable d'Illiers-Combray ou à sa périphérie, notamment à l'entrée du village depuis la route départementale 921, à plusieurs endroits des circuits pédestres qui serpentent à l'intérieur ou à l'extérieur de ce site, et en particulier depuis le hameau de Tansonville, aux abords du moulin de la Ronce, et sur l'itinéraire du sentier du côté de Méséglise et à Méréglise, dans le prolongement du clocher de l'église. Marcel

1. L. Erbéin, Éoliennes (non) à r les traces du petit Marcel Proust, Leks Veille 13 av. 2022 ; M. Boul, Pas d'éoliennes du côté de chez Swann, C. P.A. 2022, n° 26, 4.

2. « Sont classés au titre des sites patrimoniaux remarquables les villages ou quartiers dont la conception, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public. Peuvent être classés au même titre les espaces ruraux et les paysages qui forment avec ces villages ou quartiers un ensemble cohérent ou qui ont des propriétés de contribuer à leur conception ou à leur mise en valeur. Le classement au titre des sites patrimoniaux remarquables a le caractère de servitude d'utilité publique affectant l'utilisation des sites dans un but de protection, de conception ou de mise en valeur du patrimoine culturel. Les sites patrimoniaux remarquables ne sont dotés d'outils de médiation et de participation citoyenne. »

3. C.A., art. R. 311-5.

4. CE, 13 juill. 2012, n° 345970, A. c. Engoulême et al. ; Lebon, T.

5. CAA Douai, 13 av. 2021, n° 19DA02102. V. aussi CAA Douai, 18 juill. 2022, n° 21DA00631 (« le paysage rural du site d'implantation du projet n'est pas dénué d'intérêt, il ne peut pas être qualifié de remarquable »).

6. CAA Douai, 15 juin 2021, n° 20DA00381 ; 13 av. 2021, n° 19DA02102 ; 15 juill. 2020, n° 18DA02473 ; 2 av. 2020, n° 18DA01065 (ce qui n'a pas empêché la cour de se prononcer en faveur des installations dans l'ensemble de ces cas).

7. CAA Nancy, 1^{er} juin 2021, n° 19NC00907, 19NC00927, 19NC00974.

8. L. Erbéin, Éoliennes (non) à r les traces du petit Marcel Proust, préc. ; M. Boul, Pas d'éoliennes du côté de chez Swann, préc.

9. Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de l'Unesco, Paris 17 oct. 2003.

10. Ajout de L. n° 2016-925, 7 juill. 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, art. 55.

11. V. par ex. : CAA Bordeaux 31 mai 2022, n° 19BX04905 ; 28 juin 2022, n° 20BX03367, 21BX00713, 20BX00524, 20BX03368, 21BX00714 et 21BX00027 ; 5 juill. 2022, n° 21BX00517.

Proust a décrit la plupart de ces lieux, où il passait des vacances lorsqu'il était enfant, dans la première partie de son roman Du côté de chez Swann, intitulée Combray, publié en 1913. Ce lien qui existe entre ce paysage et l'œuvre de Marcel Proust est à l'origine de l'avis négatif de l'architecte des bâtiments de France, des maires d'Illiers-Combray et de Méréglise et du commissaire enquêteur.

Eu égard à l'ensemble de ces éléments, à la configuration des lieux, à la taille des éoliennes projetées, et à ces enjeux de co-visibilité, la réalisation du projet de parc éolien de la vallée de la Thironne risquerait de porter une atteinte significative non seulement à deux monuments historiques, mais aussi au site remarquable classé et à l'intérêt paysager et patrimonial du village d'Illiers-Combray, où des acteurs publics et privés réalisent des actions culturelles autour de l'œuvre de Marcel Proust, dont les évocations littéraires sont encore pour partie matériellement inscrites dans ces lieux. Par suite, le moyen tiré de ce que la préfète d'Eure-et-Loir aurait commis une erreur de droit et une erreur d'appréciation en refusant l'autorisation sollicitée ne peut qu'être écarté. »

Or il ne suffit pas que les éoliennes – qui, comme toute construction sont nécessairement visibles – puissent être perçues depuis tel ou tel site pour caractériser un impact rédhibitoire... En effet, le projet peut tout à fait cohabiter avec des éléments emblématiques du paysage sans pour autant y porter atteinte, et ce n'est que s'il dénature ou dégrade les vues qu'un refus est justifié.

Rappelons à cet égard que pour le juge administratif, les co-visibilités furtives et ponctuelles sont acceptables¹², et qu'il est constant que les éoliennes peuvent s'intégrer de manière respectueuse à des paysages présentant un grand intérêt, notamment lorsque leur implantation est réfléchie et travaillée par l'opérateur. Plusieurs cours administratives d'appel ont ainsi, après avoir procédé à un examen pragmatique des effets d'un projet éolien, déjà considéré que celui-ci n'était pas incompatible avec la présence d'un site inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco : celle de Marseille à propos des paysages des Causses et des Cévennes, le Canal du Midi et le site de Força Réal¹³, celle de Nantes à propos du Mont-Saint-Michel et de la cathédrale de Chartres¹⁴... Enfin, la cour administrative d'appel de Douai a, à propos du bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, jugé à deux reprises que « l'inscription du bassin minier du Nord-Pas-de-Calais au patrimoine mondial de l'Unesco n'a pas pour objet et ne saurait avoir pour effet d'empêcher l'évolution des sites le composant dont la vocation historique est industrielle »¹⁵.

En déduisant l'existence d'une atteinte de la seule visibilité des éoliennes, la cour administrative d'appel de Versailles oublie donc une étape fondamentale du raisonnement, et ce alors même que le projet se situait en dehors des zones « à sensibilité

paysagère majeure ou forte » qui avaient été identifiées comme peu propices à l'éolien par le SPR¹⁶...

Certes, le juge du fond est souverain dans son appréciation des faits, et peut-être que l'impact paysager était réel, mais, faute d'une vraie motivation, on ne saurait en juger...

Enfin, on ne peut que se demander si, dans le contexte de crise énergétique et d'urgence climatique actuel¹⁷, il n'est pas temps pour les services de l'État et le juge de faire preuve de plus de souplesse à l'égard des projets éoliens, alors qu'a récemment été reconnu « l'intérêt public qui s'attache à [leur développement] dans le respect des objectifs chiffrés fixés notamment au plan national à l'article L. 100-4 du code de l'énergie pour répondre à l'urgence écologique et climatique »¹⁸, et que le gouvernement multiplie les annonces sur sa volonté d'accélérer la production d'énergies renouvelables¹⁹.

16. Document de synthèse SPR régi par une AMVAP, Cne d'Illiers Combray 2018, p. 70, cité par M. Boul, dans le n° article précité.

17. Reconnue par L. n° 2019-1147, 8 nov. 2019 relative à l'énergie et au climat qui a modifié l'article L. 100-4 du code de l'énergie, et le juge administratif : CAA Nancy, réf., 19 janv. 2021, n° 20NC03078 ; V. aussi CE, as., 10 juill. 2020, n° 428409 ; Lebon ; 19 nov. 2020, n° 427301 ; Lebon ; Dr. Env. 2020, p. 392, concl. St. Hourcade et 1^{er} juill. 2021, n° 427301 ; Lebon ; Dr. Env. 2021, p. 334, concl. St. Hourcade – TA Paris 3 fév. 2021, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976.

18. CAA Bordeaux, réf., 9 janv. 2020, n° 19BX04305. V. a contrario CAA Douai, 6 nov. 2019, n° 19DA02414.

19. Projet de loi n° 889 relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables présenté le 26 septembre 2022 au Sénat ; inscription du gouvernement du 16 septembre 2022 relative à l'organisation de la répartition et du délestage de la consommation de gaz naturel et de l'électricité dans la perspective du passage de l'hiver 2022-2023 et à l'accélération du développement des projets d'énergie renouvelable rappelle ainsi que le développement des EnR.

12. CAA Nantes, 10 mai 2016, n° 14NT03372 ; 26 oct. 2018, n° 17NT01536 ; CAA Bordeaux 10 juill. 2020, n° 18BX02662 ; CAA Douai, 15 juill. 2020, n° 18DA02473.

13. CAA Marseille, 18 juin 2019, n° 17MA03812 ; 26 mars 2019, n° 17MA01173 et 29 mars 2019, n° 16MA04237.

14. CAA Nantes 8 mars 2019, n° 17NT03803 et 9 janv. 2017, n° 15NT03122.

15. CAA Douai, 13 avr. 2021, n° 19DA02102 ; 18 juill. 2022, n° 21DA00631.