

ÉOLIENNES ET SITES UNESCO : UNE COHABITATION COMPLEXE

Le développement de projets de parcs éoliens à proximité de sites classés au patrimoine mondial de l'Unesco est à l'origine d'un contentieux abondant. Si, en droit, le régime juridique Unesco n'a pas été conçu pour être opposable à l'installation d'éoliennes, dans la pratique, l'administration peut être tentée d'avoir recours à certains outils de planification pour donner une valeur juridique plus ferme au classement Unesco. Dans ce contexte, comment l'installation des éoliennes peut-elle se concilier avec la protection des biens classés ?

PAR EMMA BABIN DU CABINET GOSSEMENT AVOCATS



La décision de classement n'est assortie d'aucune valeur juridique non contraignante et ne peut justifier, sur ce seul fondement, un refus de permis de construire un parc éolien. L'analyse de l'impact du projet sur le paysage inclut dans son champ les incidences sur les biens classés.

VALEUR NON CONTRAIGNANTE DE LA DÉCISION DE CLASSEMENT

En droit, la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, adoptée par la Conférence générale de l'Unesco le 16 novembre 1972, ne crée d'obligation qu'à l'égard des États parties et est dépourvue de tout effet direct à l'égard des particuliers (cf. CE, 26 novembre 2010, n° 331010). Les dispositions de cette convention ne peuvent servir de fondement à un refus de permis de construire un parc éolien (en ce sens, cf. CAA Bordeaux, 27 octobre 2009, n° 08BX01064). Il a été expressément jugé qu'en outre, le classement d'un bien au patrimoine mondial de l'Unesco « ne confère aucune protection juridique particulière » au bien inscrit (cf. CAA Nantes, 12 novembre 2015, n° 14NT01420).

Dans la pratique, l'administration peut parfois être tentée d'avoir recours à certains outils de planification pour donner une valeur juridique plus ferme au classement Unesco d'un bien. Le fait qu'un document de planification tel que le schéma régional éolien (SRE)⁽¹⁾ ou qu'une directive de protection et de mise en valeur des paysages⁽²⁾ prenne en considération l'existence d'un bien classé dans son périmètre et fixe des prescriptions en matière d'implantation des parcs éoliens ne devrait pourtant



pas avoir pour effet de conférer une valeur contraignante à la décision de classement. Et ce dès l'instant où les prescriptions d'un schéma régional éolien sont elles-mêmes dépourvues de force contraignante et ne peuvent fonder un refus de permis de construire un parc éolien (cf. CAA Douai, 15 juin 2017, n° 15DA02021).

RECHERCHE D'UNE ATTEINTE AU BIEN CLASSÉ

En droit, si la construction projetée est susceptible de porter atteinte aux paysages naturels avoisinants, le permis de construire peut être refusé ou n'être délivré que sous réserve de prescriptions spéciales. C'est ce que prévoit l'article R. 111-27 du Code de l'urbanisme. C'est sur le fondement de cette disposition que le juge administratif examine si l'installation d'éoliennes est susceptible de porter

atteinte, ou non, au bien classé (cf. pour un exemple récent, CAA Bordeaux, 8 février 2018, n° 16BX02973). L'article R. 111-27 s'applique y compris « *lorsque la construction projetée est susceptible de porter atteinte à un site dans lequel s'insèrent un ou plusieurs monuments remarquables* » (cf. CAA Douai 25 février 2016, n° 14DA00856).

Le classement d'un bien au patrimoine mondial de l'Unesco « ne confère aucune protection juridique particulière » au bien inscrit.

Pour rechercher l'existence d'une atteinte aux sites et paysages de nature, le juge administratif apprécie, dans un premier temps, la qualité du site naturel et évalue, dans un second temps, l'impact que cette construction pourrait avoir sur le site (cf. pour un exemple récent, CAA Nantes, 5 février 2016, n° 14NT02311). Le juge administratif procède à une « *balance des intérêts divers en présence* » qui exclut de prendre en compte, dans ce travail d'évaluation, les intérêts autres que ceux visés à l'article R. 111-27 précité (cf. CAA Nancy, 20 juillet 2017, n° 16NC02161). Cette dernière précision est importante : en effet, la prise en compte de l'intérêt économique ou encore



écologique du projet est exclue par le juge administratif dans le cadre de son évaluation de l'impact que le projet pourrait avoir sur le bien classé (cf. CAA Bordeaux, 14 novembre 2017, n° 15BX02929).

LES CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'INCIDENCE D'ÉOLIENNES POUR LE BIEN CLASSÉ

Le juge administratif apprécie l'atteinte éventuelle à un bien classé suivant deux critères principaux : la distance séparant le bien classé de l'aire d'implantation du projet éolien et la démonstration d'une covisibilité particulière ou, au contraire, l'absence de celle-ci. Ces deux critères sont cumulables.

Le premier critère débattu par les parties lors de l'examen de l'incidence d'une installation pour les vues ou approches d'un bien classé est celui de la covisibilité. Ce critère peut être complexe à appréhender. En effet, le juge administratif n'impose pas une absence totale de covisibilité. Cette dernière peut être « *fugitive* » (cf. en ce sens CAA Nantes, 15 novembre 2013, n° 12NT02171) ; ou encore « *à peine perceptible, de façon ponctuelle et partielle* » (cf. CAA Lyon, 23 avril 2013, n° 12LY02970). Le juge examine, en outre, si la covisibilité peut être atténuée par la présence d'éléments naturels (cf. CAA Bordeaux, 8 février 2018, n° 16BX02973), ou encore si la présence d'éoliennes pourrait constituer « *des "points d'appel visuels dans le paysage"* », susceptible de le modifier (cf. CAA Nantes, 22 décembre 2015, n° 14NT01143).

En toute hypothèse, il appartient au porteur de projet de documenter ces covisibilités après avoir décrit la qualité – notamment paysagère – du site d'implantation. Étude qui pourra au demeurant démontrer que ce site ne se caractérise pas que par la présence d'un bien classé Unesco, mais par bien d'autres éléments dont il convient aussi de tenir compte, qu'ils présentent ou non un intérêt paysager.

La distance est également un critère important, mais son appréciation par le juge varie en fonction des cas. En effet, il ressort de plusieurs décisions qu'aucune atteinte n'est caractérisée en cas d'éloignement entre le bien classé et le parc éolien projeté (cf. CAA Marseille, 1^{er} juillet 2014, n° 13MA02793 : parc éolien distant de 24 km du site classé Unesco ; ou encore, CAA Nantes, 6 octobre 2015, n° 14NT00391 : projet distant d'environ

20 km du monument classé). Aucune atteinte n'est caractérisée lorsque les éoliennes sont « *à peine perceptibles, de façon ponctuelle et partielle* » des monuments classés Unesco, distants de 16 km du parc éolien (cf. CAA Lyon, 23 avril 2013, n° 12LY02970 ; également en ce sens, CAA Bordeaux, 8 février 2018, précité).

SUR LE CUMUL DE CRITÈRES

Une étude fine de la jurisprudence démontre qu'en réalité, le juge applique plusieurs critères d'appréciation de façon cumulative (cf. CAA Douai, 10 décembre 2015, n° 14DA00374). D'une certaine manière, ce n'est pas le classement Unesco lui-même qui est pris en compte par le juge qui se réfère rarement aux études et décisions des institutions qui classent, mais la valeur même du bien classé. Dans ces circonstances, le porteur de projet doit prendre un soin particulier à la réalisation du volet paysager de l'étude d'impact, en particulier en ce qui concerne les photographies et photomontages, dont le nombre et la qualité peuvent être déterminants pour apprécier une absence de covisibilité avec les biens classés (cf. CAA Bordeaux, 8 février 2018, précité).

Il est regrettable que certaines autorités administratives puissent concevoir que la présence d'un bien classé Unesco justifie un gel de l'implantation de tout parc éolien "à proximité".

En conclusion, si l'installation d'éoliennes dans le périmètre d'un bien classé n'est pas exclue et que leur cohabitation est, par conséquent, possible, le juge administratif procède à une évaluation particulièrement circonstanciée des incidences éventuelles des éoliennes sur ce bien. Il est donc regrettable que certaines autorités administratives puissent concevoir que la présence d'un bien classé Unesco justifie un gel de l'implantation de tout parc éolien "à proximité". Le classement Unesco n'a pas été conçu pour freiner le développement de l'éolien et certainement pas pour justifier un "gel" ou

l'interdiction d'une énergie renouvelable. ■

(1) Les schémas régionaux éoliens constituent un volet annexé au schéma régional climat air énergie (SRCAE), prévu par la loi du 12 juillet 2010.

(2) Ces directives, élaborées à l'initiative de l'État ou des collectivités territoriales, déterminent, en l'absence de directives territoriales d'aménagement, les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères qui sont applicables à ces territoires (cf. article L. 350-1 du Code de l'environnement).