

RFDA 2025 p.97

Défense et illustration de l'arrêt *Société Combray Énergie* - Le plein effet de la transposition en droit français de la Convention européenne des paysages 📖(1)

Note sous CE, 4 octobre 2023, n° 464855 📖, *Société Combray Énergie*

Matthieu Galey, Docteur en droit de l'Université Paris Panthéon-Assas, chargé de mission à la direction générale de prévention des risques

L'essentiel

L'arrêt *Société Combray Énergie*, rendu par le Conseil d'État le 4 octobre 2023, a confirmé le bien-fondé du refus d'autorisation environnementale opposé à un projet de parc éolien en raison de l'atteinte qu'il portait à un paysage ordinaire protégé en raison de son évocation dans une oeuvre littéraire fameuse, particulièrement connue pour la spécificité esthétique de ses descriptions paysagères. Cette solution est incompréhensible si l'on ne tient pas compte et si l'on ne tire pas toutes les conséquences du complément de base légale auquel a procédé le juge de cassation, lequel a visé au fondement de sa décision non seulement les articles L. 181-3 et L. 511-1 mais également l'article L. 350-1A du code de l'environnement.

« Ce qui est bien connu en général, justement parce qu'il est bien connu, n'est pas connu. C'est la façon la plus commune de se faire illusion et de faire illusion aux autres que de présupposer dans la connaissance quelque chose comme étant bien connu et de le tolérer comme tel ».

Hegel, *Phénoménologie de l'Esprit*, Préface

L'arrêt *Société Combray Énergie*, rendu par le Conseil d'État le 4 octobre 2023, avait pour objet le bien-fondé d'un refus préfectoral d'autorisation environnementale motivé par l'atteinte que portait un projet de parc éolien à un paysage ordinaire, protégé en raison de ses liens avec une oeuvre littéraire fameuse. Il a été l'occasion pour le juge administratif suprême de donner plein effet à la transposition législative en droit français des stipulations de la Convention européenne du paysage, et notamment à sa définition de la notion de paysage. Cette dimension de l'arrêt a été néanmoins ignorée de la quasi-totalité des commentaires, fort critiques pour certains, qui ont été publiés à son propos. Tout s'est passé comme si l'empire sur les esprits de l'apparence d'évidence et de sens commun attachée aux définitions de la notion de paysage encore inscrites dans nos dictionnaires était tel que nul ne s'était inquiété de s'interroger sur le sens et la portée du *changement de paradigme* voulu par le législateur de 2016 avec l'adoption de l'article L. 350-1 A du code de l'environnement. Or cette expression n'est pas trop forte. Car, substituer à la notion naïve de « paysage-objet » *une conception sociale et intersubjective du paysage*, fondée sur les notions de *territoire perçu* ou *vécu* et de *projet de paysage*, implique en effet une *révolution copernicienne*, au sens philosophique précis d'un renversement des représentations du monde ; renversement assumant, ici, le rôle constitutif du vécu territorial des populations dans la formation de l'objectivité paysagère, désormais élevée à la dignité de *commun* 📖(2). Un tel renversement est nécessaire à la mise en oeuvre d'une politique paysagère bien comprise, c'est-à-dire comme le contrepoint indissociable de la politique de transition énergétique. Les paysages en effet ne sont pas un donné objectif naturel, clos et statique, qui seraient comme le décor et le réceptacle passif des politiques d'aménagement, mais, bien au contraire, des

ensembles complexes et mouvants à l'interface d'une société et de son environnement, façonnés par une intervention humaine elle-même en grande partie déterminée par les conditions énergétiques de son déploiement  (3). La politique paysagère permet ainsi de penser le déploiement dans l'espace et le temps de la politique de transition énergétique.

La société requérante contestait en l'espèce la légalité d'un arrêté préfectoral en date du 15 octobre 2020 lui refusant la délivrance d'une autorisation environnementale de construire et exploiter un parc éolien composé de huit éoliennes d'une hauteur de 150 mètres en bout de pale, ainsi que de quatre postes de livraison électrique, à environ 5 kilomètres au sud-ouest du village d'Illiers-Combray, sur un site du territoire des deux communes rurales Vieuvicq et Montigny-le-Chartif, dans le département d'Eure-et-Loir. Le pétitionnaire avait déjà pris soin de retirer de son projet initial les quatre éoliennes dont l'implantation était prévue sur le territoire de Méréglise, en raison de l'opposition de cette commune et des conclusions par ailleurs globalement défavorables du commissaire enquêteur. Se fondant sur l'article L. 181-3 du code de l'environnement, l'arrêté litigieux avait motivé son refus par l'atteinte que portait ce projet aux paysages et au patrimoine culturel protégé, compte tenu de son impact visuel sur le village d'Illiers-Combray, « par une covisibilité notamment au niveau de l'entrée nord du bourg, des franges de la vallée de la Thironne, du hameau de Tansonville, et des entrées, accès et interfaces ouest du bourg ». L'arrêté relevait en effet dans ses considérants que le classement dont le village d'Illiers-Combray était l'objet depuis 2002, tout d'abord en zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP), puis en site patrimonial remarquable (SPR) depuis la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, consacrait « une approche du paysage élargi » répondant « aux descriptions évoquées dans l'oeuvre de Marcel Proust du village d'Illiers-Combray [...] et de son clocher "visible à dix lieues" ». Le classement patrimonial avait en effet pour objet de protéger, non seulement « son église et son ancien château, classés aux monuments historiques », mais aussi « les vues caractéristiques du clocher émergeant du plateau beauceron ainsi que de la vallée du Loir et ses jardins préservés en amont et en aval du village ». L'arrêté prenait acte également du souci des pouvoirs publics et des acteurs du département d'Eure-et-Loir de préserver et de valoriser ce site « par des actions de protection du patrimoine, par la création de sentiers de cheminement illustrant l'oeuvre de Marcel Proust et par l'organisation d'événement de rayonnement départemental dans le cadre du "Printemps proustien" ».

La cour administrative d'appel ayant confirmé la légalité de l'arrêté litigieux par un arrêt n° 20VE03265 en date du 11 avril 2022, la société requérante s'était pourvue en cassation. Elle reprochait notamment à l'arrêt d'avoir commis une erreur de droit en énonçant qu'« 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 oeuvre littéraire reconnue ». Le Conseil d'État a rejeté le pourvoi et confirmé à son tour la légalité de la décision attaquée dans un arrêt n° 464855 du 4 octobre 2023, au motif que la cour n'avait pas commis d'erreur de droit « en prenant ainsi en considération des éléments qui ont trait aux dimensions historiques, mémorielles, culturelles et notamment littéraires du paysage, pour juger que le projet litigieux n'était pas compatible avec l'exigence de protection des paysages résultant des dispositions de l'article L. 511-1 du code de l'environnement », le souci de conservation et de valorisation des éléments en question - l'intérêt patrimonial et paysager résultant du lien avec la vie et l'oeuvre de Marcel Proust du village d'Illiers-Combray et de ses abords, d'une part, de l'église d'Illiers et le jardin du pré Catelan, d'autre part - étant notamment au fondement de leur classement respectif en site patrimonial remarquable et monuments historiques.

C'est peu de dire que la décision du Conseil d'État a reçu un accueil des plus réservés de la part des divers observateurs de la jurisprudence administrative. Outre des analyses à la neutralité descriptive parfois discrètement sceptique  (4), l'arrêt a été l'objet de critiques extrêmement virulentes  (5), les notes approbatives demeurant minoritaires  (6). Il lui a été reproché pêle-mêle d'être une décision « à contre-courant » des politiques publiques, favorisant les freins au déploiement de l'éolien terrestre, d'adopter une interprétation constructive de la notion de paysage au titre de l'article L. 511-1 du code de l'environnement, interprétation constitutive d'un véritable coup de force prétorien dépourvu de

rigueur juridique, de méconnaître le principe d'indépendance des législations et, par-dessus tout, de faire la part très belle à la subjectivité du juge, pour ne pas dire à son arbitraire culturel ⁽⁷⁾. Or ce qui frappe, lorsque l'on examine l'ensemble non seulement de ces critiques, mais également de ces commentaires, c'est l'absence d'examen sérieux de l'article L. 350-1 A du code de l'environnement, c'est-à-dire de l'une des deux dispositions légales visées par le Conseil d'État. Tout s'est passé comme si les commentateurs, sous le coup de l'émotion provoquée par cet arrêt, avaient été pris d'une sorte d'hallucination collective les conduisant à commenter la décision du juge sans se donner la peine d'analyser les textes de loi qui sont pourtant à son fondement ⁽⁸⁾. D'où les incompréhensions manifestes de la décision. Car les jalons posés par le Conseil d'État pour une objectivation rigoureuse de la question paysagère demeurent illisibles tant que ne sont pas tirées toutes les conséquences de la clarification préalable de la base légale de la décision litigieuse à laquelle il a pourtant procédé.

La clarification par le Conseil d'État de la base légale du refus litigieux d'autorisation environnementale

Le Conseil d'État a saisi l'occasion de ce contentieux pour, d'une part, donner plein effet à la volonté du législateur français de transposer en droit interne la Convention européenne du paysage, adoptée à Florence à l'initiative du Conseil de l'Europe le 20 octobre 2000 et, d'autre part, tirer toutes les conséquences du changement de paradigme que cette transposition induit dans le traitement des questions paysagères, ce qui le conduit à un recadrage des motifs de l'arrêt attaqué.

Le plein effet donné à la volonté du législateur français de transposer en droit interne la Convention européenne du paysage

Si certains des commentateurs ont bien relevé le recadrage des motifs qu'a effectué le Conseil d'État pour confirmer le bien-fondé de l'arrêt de la cour administrative d'appel ⁽⁹⁾, aucun, en revanche, n'a fait le lien entre ce recadrage et, non pas la substitution, mais le complément de base légale auquel la haute assemblée a procédé de sa propre initiative. Celui-ci est au mieux relevé ⁽¹⁰⁾, sans être ni analysé ni commenté, alors même qu'il s'agit de l'un des points fondamentaux de l'arrêt.

Le Conseil d'État était saisi par la requérante d'une question longtemps esquivée par le droit français avant 2016 : celle de la définition juridique de la notion de paysage ⁽¹¹⁾. Tirant parti, comme c'est de bonne guerre contentieuse, de ce que l'arrêt attaqué ne se fondait que sur les seuls articles L. 181-3 et L. 511-1 du code de l'environnement, la requérante soutenait qu'il convenait de ne retenir, dans ce cadre et sur ce fondement, qu'une conception étroitement matérielle de la « protection des paysages ». Elle entendait pour ce faire ériger en norme d'interprétation la définition que donnent de la notion de paysage les dictionnaires Larousse ou de l'Académie française, respectivement : « Étendue spatiale, naturelle ou transformée par l'homme, qui présente une certaine identité visuelle ou fonctionnelle : Paysage forestier, urbain, industriel » ou « Étendue d'un territoire que l'oeil peut embrasser. Contempler, admirer le paysage. Par extension. Étendue de terrain dont l'aspect est propre à un lieu, à une région, qui présente des caractères particuliers ». Ciblant à titre principal l'évocation par la cour administrative d'appel d'une « composante immatérielle du paysage », cette argumentation n'en invitait pas moins implicitement le Conseil d'État à faire prévaloir, dans le cadre de la police des installations classées, ces définitions traditionnelles reçues des géographes ⁽¹²⁾ sur la définition légale que donne de cette même notion l'article L. 350-1 A du code de l'environnement, qu'elle omettait soigneusement de citer : « le paysage désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels ou humains et de leurs interrelations dynamiques ». Selon cette dernière formule, le paysage ne se réduit pas à la seule configuration matérielle et esthétique d'une partie de territoire, mais inclut la relation perceptive, et donc symbolique - le langage étant le propre de l'être humain -, qu'entretiennent avec elle les populations ⁽¹³⁾. Adopter l'interprétation étroitement matérielle que préconisait la requérante impliquait par conséquent d'écarter, comme inapplicables aux intérêts protégés par la police des installations classées, les dispositions de l'article L. 350-1 A du code de l'environnement. Et comment justifier pareille inapplicabilité sinon en se référant à la règle de

l'indépendance des législations ? Adopter la position préconisée par la requérante revenait donc à admettre que l'article L. 350-1 A n'avait vocation à s'appliquer que dans le cercle étrié d'une police des paysages étroitement définie : la police des installations classées d'un côté, la police des paysages de l'autre.

C'est ce à quoi le gardien de la légalité administrative ne pouvait évidemment consentir. L'article L. 350-1 A a été introduit dans le code de l'environnement par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, aux fins de transposition en droit interne de la Convention européenne du paysage, dite aussi « Convention de Florence »⁽¹⁴⁾. Adoptée par 29 pays membres du Conseil de l'Europe le 20 octobre 2000, elle a été publiée par l'effet du décret n° 2006-1643 du 20 décembre 2006, après avoir été approuvée par la loi du n° 2005-1272 du 13 octobre 2005 et être entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006. Le titre VI de la loi du 8 août 2016 avait en effet pour objet d'adopter enfin les mesures générales et spéciales que la France s'était engagée à mettre en oeuvre au titre de la convention, dont la reconnaissance juridique du paysage « en tant que composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et fondement de leur identité ». C'est ainsi qu'en écho à la définition introduite à l'article L. 350-1 A, le législateur de 2016 a modifié celle figurant à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, pour affirmer le paysage, au même titre que les sites, comme composante à part entière du patrimoine commun de la nation⁽¹⁵⁾. L'intention du législateur était bien ce faisant de procéder à une réforme transversale du code de l'environnement, visant à faire rayonner la définition portée par l'article L. 350-1 A sur l'ensemble des occurrences du terme « paysage » au sein du code. Le Conseil d'État lui a donné plein effet, en utilisant de sa propre initiative et dans le plein exercice de son office les dispositions de l'article L. 350-1 A combinées à celles de l'article L. 511-1, comme cadre normatif de l'examen des prétentions de la requérante. C'est très exactement l'inverse de la démarche à laquelle l'invitait l'argumentation de cette dernière. Ce faisant, les dispositions de l'article L. 350-1 A se sont vu reconnaître une portée générale conférant plein effet en droit interne aux mesures législatives de transposition de la convention.

Cette solution vient en contrepoint d'un consensus tardif entre cours administratives d'appel sur l'absence d'effet direct en droit français de la Convention européenne du paysage⁽¹⁶⁾. Elle réplique à son propos une position déjà adoptée par le Conseil d'État concernant la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992 et de l'accord de Paris, adopté le 12 décembre 2015. Si, comme celles de l'accord de Paris, les stipulations de la Convention européenne du paysage « requièrent l'intervention d'actes complémentaires pour produire des effets à l'égard des particuliers et sont, par suite, dépourvues d'effet direct, elles doivent néanmoins être prises en considération dans l'interprétation des dispositions de droit national [...] qui, se référant aux objectifs qu'elles fixent, ont précisément pour objet de les mettre en oeuvre »⁽¹⁷⁾. À cet égard, contrairement à ce qui a pu être allégué⁽¹⁸⁾, il existe une profonde cohérence entre les jurisprudences climatiques et paysagères du Conseil d'État.

Le changement de paradigme induit par la transposition de la Convention européenne du paysage dans le traitement des questions paysagères

Le complément de base légale ainsi effectué par la haute assemblée n'aurait pu certes ne faire l'objet que d'une mention en passant, s'il n'était resté que de pure forme et n'avait eu aucun effet concret. Or, bien au contraire, le juge administratif s'est attaché à tirer toutes les conséquences de la volonté exprimée par le législateur de « concrétise[r] le changement de paradigme de la politique des paysages initiée par la loi Paysages de 1993 et renforcée par la Convention européenne du paysage qui passe d'une logique de protection des paysages remarquables vers une prise en compte de tous les paysages »⁽¹⁹⁾.

Le changement de paradigme, dont prend acte le Conseil d'État, consiste à substituer à la conception traditionnelle, patrimoniale et élitiste, « une conception sociale du paysage »⁽²⁰⁾. Le paysage est reconnu par la convention comme constitutif d'un *patrimoine collectif*, digne de faire l'objet d'une reconnaissance juridique et d'une politique publique,

indépendamment de sa valeur exceptionnelle ou de sa localisation⁽²¹⁾, en ce qu'il constitue « un élément quotidien et ordinaire du cadre de vie méritant à ce titre un intérêt particulier comme contribution à une meilleure qualité de l'environnement »⁽²²⁾. La convention ne concerne donc pas uniquement les paysages remarquables, mais couvre l'ensemble du territoire des États parties, y compris « les paysages ordinaires, du quotidien et les espaces dégradés »⁽²³⁾. Comme a pu le rappeler le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, ce nouveau concept de paysage exprime « la volonté d'affronter de façon globale et frontale le thème de la qualité des lieux où vivent les populations, reconnue comme condition essentielle pour le bien-être (compris aux sens physique, physiologique, psychologique et intellectuel) individuel et social, pour un développement durable et comme ressource favorisant les activités économiques »⁽²⁴⁾. Cette ressource collective paysagère n'existe pas seulement *en soi*, mais *pour* les populations qui l'habitent, et la convention l'appréhende dans toutes ses dimensions, environnementale, culturelle, mais aussi économique. Comme le résume le rapporteur public dans ses conclusions, « il ne s'agit pas tant, à travers la protection des paysages que ces législations instituent, de protéger une réalité qu'un fait social [global], c'est-à-dire une perception collectivement partagée d'un morceau de territoire »⁽²⁵⁾.

La prise en compte de ce changement de paradigme se traduit tout d'abord par la manière dont le rapporteur public reformule le problème posé au juge administratif par ce litige : « L'administration peut-elle se fonder, pour refuser la délivrance d'une autorisation ICPE (installation classée pour la protection de l'environnement), sur l'atteinte portée à un paysage dont la valeur résulte non de ses caractéristiques physiques intrinsèques mais de sa seule évocation dans une oeuvre artistique ? »⁽²⁶⁾. Nicolas Agnoux assume ainsi d'emblée que le paysage qu'il s'agit de protéger est un paysage ordinaire, non remarquable et dépourvu de tout pittoresque, du point de vue de sa seule configuration matérielle et géographique. La question de sa protection ne se pose qu'en raison seulement de son évocation dans l'oeuvre de Marcel Proust. Par cet énoncé de la question posée, le rapporteur public s'affranchit d'emblée du cadre de l'approche traditionnelle consistant à n'accorder de protection à un paysage qu'à raison de sa valeur esthétique intrinsèque, de son caractère exceptionnel ou remarquable. C'est dans ce cadre que s'inscrivait encore la cour administrative d'appel de Versailles, quand elle appliquait, au titre de l'article L. 511-1 du code de l'environnement, la méthodologie définie par la jurisprudence *Engoulevant*⁽²⁷⁾ au titre de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme⁽²⁸⁾. Cette méthodologie consiste en effet à examiner dans un premier temps « la qualité du site sur lequel la construction est projetée puis d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir »⁽²⁹⁾.

Nulle trace non plus de cette approche traditionnelle dans la réponse que le rapporteur public apporte à la question qu'il a reformulée. Synthétisant, en une formule un rien elliptique, le cadre normatif découlant de la combinaison des articles L. 511-1 et L. 350-1 A du code de l'environnement, il affirme que « Les prescriptions du code de l'environnement autorisent l'administration à prendre en compte, pour apprécier l'importance des "dangers et des inconvénients" pour "la protection des paysages" et des "sites", l'inscription de ces sites et paysages dans un contexte historique ou culturel particulier »⁽³⁰⁾. Si le paysage désigne bien « une partie de territoire telle que perçue par les populations », si donc l'objet paysage est bien en partie construit par la perception collective qu'en ont ces populations, alors il est logique que la protection dudit paysage prenne en compte le contexte historique et culturel dans lequel il s'inscrit, tant il est vrai que ce contexte historique et culturel façonne nécessairement la perception collective desdites populations⁽³¹⁾. L'arrêt confirme cette position, puisqu'il énonce qu'il est possible de prendre en compte sans commettre d'erreur de droit « des éléments qui ont trait aux dimensions historiques, mémorielles, culturelles et notamment littéraires du paysage »⁽³²⁾ pour apprécier la compatibilité d'un projet éolien avec l'exigence de protection des paysages posée par l'article L. 511-1 du code de l'environnement. Nulle référence à la qualité du paysage, son caractère exceptionnel ou remarquable. Le Conseil d'État tire bien ce faisant les conséquences du changement de paradigme voulu par le législateur en transposant en droit interne la Convention européenne du paysage.

La non-application en l'espèce de la méthodologie posée par la jurisprudence *Engoulevant* ne pouvait que

s'accompagner de l'abandon de toute référence par le juge à une quelconque « composante immatérielle du paysage lié à son évocation au sein d'une oeuvre littéraire reconnue » (33). L'introduction d'une telle notion au coeur de la motivation de sa décision, par la cour administrative d'appel de Versailles, s'explique vraisemblablement par les contraintes argumentatives que faisait peser sur elle ce cadre méthodologique. Comment en effet justifier au préalable de la qualité intrinsèque de ce paysage, par ailleurs ordinaire d'un point de vue strictement matériel, si ce n'est en invoquant cette composante immatérielle, dont les différents classements, du village d'Illiers-Combray en site patrimonial remarquable et de son église ainsi que du jardin du pré Catelan en monument historique, auraient exprimé l'existence et consacré la reconnaissance ? C'est bien sur cette opération préalable que s'appuie la cour pour conclure dans un second temps qu'« eu égard à l'ensemble de ces éléments, à la configuration des lieux, à la taille des éoliennes projetées, et à ces enjeux de covisibilité, 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 » (34). Le cadre normatif résultant du complément de base légale, auquel a procédé le juge de cassation, permet de faire l'économie d'une telle quadrature du cercle et de passer, ce faisant, la motivation de la cour administrative d'appel au fil du rasoir d'Ockham (35). La haute assemblée parvient à une conclusion identique sans avoir eu à utiliser cette notion de composante immatérielle du paysage, en se bornant à constater la légalité d'une prise en compte des éléments ayant trait à ses dimensions historiques, mémorielles, culturelles et notamment littéraires. Comme le souligne le rapporteur public, c'est bien un « paysage réel » qu'il s'agit de protéger, « un paysage matérialisé avec une consistance physique » (36).

Ce recadrage de la motivation est heureux, tant le parti argumentatif retenu par la cour administrative d'appel de Versailles prêtait le flanc à la critique. Tout d'abord, parce que l'invocation de l'existence *réelle* d'une composante immatérielle d'un paysage pour justifier de sa qualité intrinsèque conduisait effectivement à « une sacralisation d'un environnement visuel qu'il faudrait préserver à tout prix » (37). Or tel n'est pas du tout l'esprit de la Convention européenne du paysage que le Conseil d'État s'attache à mettre en oeuvre. L'article 5 de la convention fait obligation aux États signataires de mettre en place « des politiques du paysage visant [non seulement] la protection [et] la gestion [, mais aussi] l'aménagement des paysages » (38). Outre les « actions de protection des paysages » visant à « la conservation et au maintien des aspects significatifs et caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale » (39), en sus des « actions de gestion » « visant, dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales » (40), ces politiques du paysage peuvent comprendre également des actions d'« aménagement des paysages », c'est-à-dire des « actions présentant un caractère prospectif affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages » (41). Ensuite, parce que la notion même de « composante immatérielle du paysage » donnait prise à des interprétations particulièrement hasardeuses. Maxime Boul a souligné, par exemple, combien une telle notion s'apparentait à celle de ce « patrimoine immatériel » protégé notamment par le code de la propriété intellectuelle (42). La reconnaissance d'une composante immatérielle des paysages, jusqu'alors inédite, eût-elle été reconduite et consacrée par le Conseil d'État, « Il [eût alors fallu y] voir [...] une forme de droit moral à l'instar de la propriété littéraire et artistique. En fusionnant les paysages réels et fictionnels, le juge administratif [eût] considér[é] que la dénaturation des premiers rev[enait] à porter atteinte aux seconds et donc au droit au respect de l'intégrité de l'oeuvre, droit "perpétuel, inaliénable et imprescriptible" et "transmissible à cause de mort aux héritiers de l'auteur" (CPI, art. L. 121-1) » (43). Cette interprétation conduisait ainsi à consacrer une variante esthétique et littéraire de ces nouvelles enclosures, si souvent dénoncées à propos de la brevetabilité du vivant. Une telle solution était bien sûr à l'opposé de l'inspiration démocratique et émancipatrice de la Convention européenne des paysages (44).

Le recadrage bienvenu effectué par le juge de cassation n'a guère réussi à apaiser l'émoi suscité par certains aspects des motifs de l'arrêt litigieux de la cour administrative d'appel de Versailles. Ce sont souvent ces derniers qui sont en fait visés par le concert de critiques adressés à l'arrêt du Conseil d'État. Comme si le recadrage n'était pas intervenu en cassation ! Il est vrai qu'il n'était guère possible d'en prendre la mesure, tant que l'on persistait à ne pas prêter attention

au sens et à la portée de son fondement normatif, c'est-à-dire à la transposition législative de la Convention européenne des paysages. Cette mise au point étant faite, il est possible de reprendre posément le procès en arbitraire culturel et en inconséquence climatique intenté par une partie de la doctrine à l'encontre du Conseil d'État.

Les jalons d'une objectivation rigoureuse de la question paysagère au service d'une planification écologique de la transition énergétique

En acceptant de contrôler le bien-fondé du motif de refus d'autorisation tiré de la perception collective partagée de l'intérêt paysager d'un territoire local sur le fondement de la conception sociale de la notion de paysage consacrée par l'article L. 350-1 A du code de l'environnement, le juge administratif contribue à installer l'approche paysagère au coeur de la planification écologique de la transition énergétique.

Le contrôle exercé par le juge sur le motif de refus tiré de la perception collective partagée de l'intérêt paysager des lieux

Le Conseil d'État a donc jugé dans son arrêt que la cour administrative d'appel n'avait pas commis d'erreur de droit en prenant en considération, pour apprécier l'intérêt paysager et patrimonial du paysage en cause, « des éléments qui ont trait aux dimensions historiques, mémorielles, culturelles et notamment littéraires » de ce paysage, c'est-à-dire, en l'espèce, son lien étroit avec la vie et l'oeuvre de Marcel Proust⁽⁴⁵⁾, ou, plus exactement, « la correspondance qu'il entretient avec le paysage, imaginaire de [son] oeuvre »⁽⁴⁶⁾. Ces éléments, il en reprend l'énumération à la cour administrative d'appel, mais leur signification s'en trouve réinterprétée par la clarification de la base légale de l'arrêt litigieux à laquelle le Conseil d'État a procédé, et l'abandon consécutif de toute référence à une quelconque composante immatérielle. Le classement du village d'Illiers-Combray en site patrimonial remarquable au titre de l'article L. 631-1 du code du patrimoine, le fait que ce classement trouve son fondement dans la volonté affirmée de protéger et de conserver des paysages en raison de leur lien avec l'oeuvre de Marcel Proust, l'existence d'un parcours pédestre favorisant la découverte de ce paysage, le classement, enfin, au titre des monuments historiques du clocher de l'église du village ainsi que jardin du pré Catelan, dessinés par l'oncle de Marcel Proust, cet ensemble d'éléments atteste, non pas l'existence d'une quelconque composante immatérielle du paysage résultant d'un quelconque droit moral de Proust et de ses ayants droit sur celui-ci, mais, pour reprendre la formule du rapporteur public, d'une « perception collectivement partagée » de son lien avec l'oeuvre de Proust et de l'intérêt qu'il représente.

Sans expliciter de méthodologie précise dans le corps même de l'arrêt, le Conseil d'État valide implicitement la démarche argumentative suivie par son rapporteur public pour démontrer la légalité des motifs du refus d'autorisation litigieux. Cette démarche se déploie en deux temps. Il commence, dans un premier temps, par s'assurer, au moyen d'un faisceau d'indices, de l'existence de ce fait social qui est l'objet même de la protection des paysages, à savoir cette « perception collective partagée de l'intérêt des lieux »⁽⁴⁷⁾, puis, dans un second temps, exerce un contrôle sur le bien-fondé de cette perception au jour de l'audience, en formulant à cette fin une série de trois critères cumulatifs devant s'appliquer lorsqu'est affirmée la dimension littéraire dudit paysage. Selon le rapporteur public, l'existence de cette « perception collective partagée » de l'intérêt paysager et patrimonial du village d'Illiers-Combray et de ses abords, en lien avec l'oeuvre de Proust, est attestée tout d'abord par des travaux scientifiques (« écrits et thèses analysant le paysage dans l'oeuvre de Proust et Combray en particulier »), des dispositifs de protection étatique directement motivés par l'existence de ce lien avec l'oeuvre de l'écrivain (c'est-à-dire les classements énumérés plus haut), ensuite, des actions de valorisation mises en place par les acteurs publics et privés locaux (« la commune [étant] désormais le lieu de nombreuses actions et manifestations culturelles d'initiative publique ou privée autour de l'oeuvre de Marcel Proust, entre "promenades littéraires" et autre "printemps proustien", attirant pèlerins fervents ou simples curieux »⁽⁴⁸⁾), les enjeux économiques, sociaux et touristiques liés aux dites actions (le rapporteur public relevant que l'importance des actions de valorisation est devenue telle que « l'enjeu de préservation revêt désormais une dimension touristique et économique »⁽⁴⁹⁾). Le fait social d'une perception collective partagée de l'intérêt des lieux en lien avec

leur dimension littéraire étant dûment établi, le rapporteur public s'attache ensuite à en examiner le bien-fondé. Il énonce à cette fin trois critères cumulatifs, dont la combinaison paraît particulièrement rigoureuse et restrictive, contrairement à ce qui a pu être affirmé. Pour admettre la protection d'un paysage sur le fondement de son lien avec une oeuvre littéraire, il convient en effet de s'assurer de « la renommée de l'oeuvre ou sa place particulière dans l'histoire de l'art », de « l'existence d'une relation si étroite entre l'oeuvre et un paysage inscrit dans un lieu précis que le second apparaisse immédiatement et indissociablement lié à la première », d'« un état de conservation des lieux suffisant, au regard de la description qui en est faite dans l'oeuvre, pour que la correspondance de l'un à l'autre présente encore un enjeu » (50). Même si le procédé littéraire de la description a acquis depuis Proust une importance qu'il n'avait pas auparavant, à ce point, au coeur de la production romanesque (51), il demeure que les critères ainsi définis sont particulièrement adaptés à son oeuvre même. Il n'est pas démontré qu'ils soient aisément transposables à d'autres cas d'espèce.

À la lumière de cette analyse, le procès en subjectivité et arbitraire culturel qui a été intenté au Conseil d'État paraît particulièrement gratuit et infondé. Il ne repose, dans l'ensemble des cas, que sur un examen et une restitution tronqués du contrôle validé par le juge, tel que l'a exposé le rapporteur public dans ses conclusions. À chaque fois, ce sont d'ailleurs les mêmes éléments qui sont occultés : l'exigence fondamentale de la démonstration préalable d'une « perception collective partagée » de l'intérêt d'un paysage, en application de la conception sociale du paysage stipulée par la Convention de Florence et transposée à l'article L. 350-1 A du code de l'environnement. Or ce fait social, lorsqu'il est établi, fait apparaître toute la rigueur des critères cumulatifs mis en oeuvre par le juge pour en contrôler le bien-fondé. Ce contrôle se fonde en dernier ressort, non sur on ne sait quel arbitraire culturel du juge administratif, mais sur les dispositions de l'article L. 110-1 du code de l'environnement qui font du paysage une composante à part entière d'un patrimoine commun de la nation, dont sont dépositaires « les populations » - le pluriel de l'expression doit être souligné. À cet égard, le changement de paradigme voulu par le législateur et mis en oeuvre par le juge débouche sur une *révolution copernicienne*, au sens strict du terme, dans le traitement des questions paysagères. De même, en effet, que Kant affecte toute représentation scientifique de la réalité d'un « je pense », visant à prendre en compte le rôle actif du sujet connaissant dans la constitution de l'objet scientifique, de même, avec l'arrêt *Société Combray Énergie*, toute représentation du paysage se trouve médiatisée par un « nous percevons », cible désormais principale du contrôle exercé par le juge (52). D'autre part, le fait social visé par l'article L. 350-1 A, cette perception collective partagée de l'importance paysagère d'un territoire, n'est pas subjectif, comme on a pu l'estimer trop rapidement, mais *intersubjectif*. Sa prise en compte n'est pas seulement parfaitement compatible avec, mais en fait rigoureusement nécessaire à une appréhension objective rigoureuse des problèmes d'aménagement (53). Aujourd'hui comme hier, la seule opposition d'une population locale aux projets éoliens demeurera inopérante dès lors qu'elle est immotivée (54). La dimension de patrimoine commun de la nation du paysage transparait également au travers de la fonction sociale éducative, à la fois analytique et immersive, dont le rapporteur public prend soin de préciser qu'elle constitue la finalité et la justification ultime de la conservation du paysage proustien. Finalité analytique, dans la mesure où il s'agit de « maintenir à la fois une voie d'accès privilégiée pour l'analyse et la compréhension de l'oeuvre et de son auteur ». Finalité immersive, puisque l'on cherche également à « permettre une immersion dans des lieux que l'oeuvre a chargés d'une puissance évocatrice et rendus familiers au lecteur » (55). Ce précisant, le rapporteur public, à nouveau, n'invente rien, mais se borne à synthétiser les objectifs poursuivis par l'ensemble des dispositifs de protection et des actions de valorisation sus-analysés (56). Aucune subjectivité donc, mais, à nouveau, le soin méticuleux d'une rigoureuse attention aux données de l'espèce.

Le second grief que permet d'évacuer l'analyse complète du contrôle exercé par le juge en l'espèce est celui d'une méconnaissance de la règle jurisprudentielle d'indépendance des législations, érigée pour l'occasion en « principe sacro-saint » (57), alors même qu'elle n'a jamais été consacrée comme principe général du droit administratif et n'a jamais eu vocation à faire l'objet d'une application mécanique (58). Il est reproché en l'espèce au juge administratif d'avoir pris en compte le droit du patrimoine dans la mise en oeuvre de celui des installations classées (59). Or il n'est pas inhabituel que les classements en site patrimonial remarquable ou en monument historique soient pris en compte

au titre de la police des installations classées, en vertu des multiples ponts jetés entre le code de l'environnement et le code du patrimoine, *via* le code de l'urbanisme, notamment grâce au mécanisme de l'annexion des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols au plan local d'urbanisme (PLU) (60). La nouveauté tient ici à ce que la combinaison entre le code de l'environnement et le code du patrimoine semble s'effectuer directement, puisque le code de l'urbanisme n'est pas visé par le juge. Mais c'est oublier que des articulations avec le code de l'urbanisme et ses passerelles vers le code du patrimoine existent au coeur du code de l'environnement, au travers des dispositions de l'alinéa 2 de l'article L. 514-6 ou du a) du 12° de l'article D. 181-15-2, lesquelles consacrent l'obligation pour le projet éolien d'être *a minima* compatible avec les dispositions du plan local d'urbanisme, voire du règlement national d'urbanisme (61). Une conséquence directe en est la reprise au titre de l'article L. 511-1 du code de l'environnement de la méthodologie formulée par la jurisprudence *Engoulevant* développée sur le fondement de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme, par ailleurs écartée en l'espèce (62). C'est une dynamique identique qui conduit le Conseil d'État à étendre directement aux autorisations environnementales l'opposabilité des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols, consacrée par le code de l'urbanisme (63), dans un contexte où la condition formelle d'annexion au plan local d'urbanisme se trouve relativisée (64). Mais quand bien même il n'eût pas été possible de s'appuyer sur les passerelles législatives et réglementaires articulant les trois codes de l'environnement, de l'urbanisme et du patrimoine, cette articulation directe alors nouvelle de la police des installations classées avec les dispositions du code du patrimoine n'eût pour autant rien eu d'inédit dans ses modalités. En effet, la législation des monuments historiques a déjà été articulée par le juge administratif de semblable manière avec celle des édifices menaçant ruine (65). D'une manière générale, cette solution est en parfaite cohérence avec la position pragmatique adoptée avec constance par le Conseil d'État en d'autres occasions, consistant à « éviter [...] les frontières artificielles, inutiles et source de chicane contentieuse », notamment dans le contexte du contentieux des autorisations environnementales portant sur des éoliennes, « où jouent concurremment plusieurs corps de règles » (66). Surtout, la solution est parfaitement congruente avec le choix d'interpréter la notion de « protection des paysages » visée à l'article L. 511-1 à la lumière de la définition posée à l'article L. 350-1 A. En effet, le classement en question, par sa motivation explicitement paysagère, sa référence à l'insertion du village d'Illiers-Combray et de son clocher dans des perspectives paysagères plus larges, ainsi qu'aux initiatives de valorisation menées par les acteurs locaux, participe d'un *projet de paysage* exprimant une *perception collective partagée* de l'importance d'un territoire, c'est-à-dire ce fait social explicitement visé par la définition de l'article L. 350-1 A. L'indépendance des législations est bien une « notion instrumentale » à géométrie variable (67) que le Conseil d'État adapte en l'espèce à l'intégration des procédures de police organisée par le législateur dans le cadre de l'autorisation environnementale, conformément au cadre normatif posé par l'article L. 350-1 A, en s'appuyant sur les diverses passerelles normatives liant ensemble les codes de l'environnement, de l'urbanisme et du patrimoine. Il n'y a là aucun arbitraire prétorien, mais, au contraire, l'utilisation de méthodes jurisprudentielles éprouvées au service de la pleine mise en oeuvre de la volonté du législateur.

Le grief d'arbitraire subjectif n'était donc que l'application polémique d'un lieu commun périmé sur les jugements esthétiques (68). En fait, loin de la subjectivité dénoncée, ce sont les premiers jalons d'une objectivation rigoureuse de la question paysagère qui sont posés à l'occasion de cet arrêt.

La contribution de l'approche paysagère à la planification écologique de la transition énergétique

La dimension proustienne du paysage, dont la protection du Conseil d'État a confirmé le bien-fondé, est peut-être l'élément le plus anecdotique de l'arrêt ici commenté, tant sont drastiques les critères posés par le rapporteur public pour la prise en compte du lien d'un paysage avec une oeuvre littéraire. L'apport fondamental de l'arrêt est ailleurs, dans la substitution qu'il réalise du *projet collectif de paysage* au *paysage objet*, comme cible de la protection visée par l'article L. 511-1 du code de l'environnement. Ce faisant, il apporte une consécration juridique au renouvellement méthodologique de l'approche paysagère que charrie avec lui le développement de la politique de transition énergétique. L'approche paysagère s'affirme en effet comme le cadre de réflexion adapté, procurant « à la fois un

système de référence et une méthode » (69) pour penser le déploiement dans le temps et dans l'espace d'une politique de transition énergétique (70) qui, parce qu'elle est axée sur la promotion des énergies renouvelables d'un même mouvement, remet à l'honneur l'échelle locale dans la production d'énergie tout en rétablissant la visibilité des convertisseurs d'énergie à la source de cette production (71).

À cet égard, et contrairement à ce qui a pu être affirmé (72), il convient de souligner que la présente décision du Conseil d'État est en parfaite cohérence avec les politiques publiques du gouvernement (73). Elle tire les conséquences d'une politique paysagère relancée par le législateur parallèlement et en contrepoint de la politique de promotion des énergies renouvelables, après l'échec relatif de la loi Paysage du 8 janvier 1993 (74). L'introduction de la « protection des paysages » parmi les intérêts protégés visés à l'article L. 511-1 au titre de la police des installations classées, par la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, accompagne l'adoption législative des objectifs de développement de l'énergie éolienne (75). De la même manière, l'objectif de qualité paysagère est intégré par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dans les projets d'aménagement et de développement durable (PADD) ainsi que dans les documents d'orientation et d'objectif (DOO) des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des plans locaux d'urbanisme, dans un effort de « grenellisation » des documents d'urbanisme, par « l'intégration d'une approche paysagère du potentiel de densification des formes urbaines » (76). Le contexte est alors celui d'un effort de recherche des potentiels de densification des espaces déjà urbanisés, dans un but de lutte contre l'artificialisation des sols. La référence à la Convention européenne du paysage dans les travaux parlementaires est explicite (77). Enfin, la transposition législative de cette dernière en droit interne par la loi Biodiversité du 8 août 2016 vient elle-même en complément de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Le lien entre paysage et énergie est d'ailleurs explicitement affirmé, en amont de l'adoption des deux lois, au travers de l'installation par Ségolène Royal et le ministère de l'Écologie, le 7 avril 2015, d'une chaire « paysage et énergie » au sein de l'École nationale des paysages, à Versailles. Et ce sont les travaux de cette chaire paysage et énergie qui permettent de prendre aujourd'hui la mesure de l'apport de l'arrêt ici commenté (78). L'aire d'implantation d'un parc éolien ne doit plus faire l'objet d'approches réductrices mutuellement exclusives. Elle n'est « ni territoire à équiper, ni carte postale à protéger, ni décor à planter ». Conçue comme paysage, elle « ne se réduit pas à une somme de données objectives dénuée de toute sensibilité, que l'on peut aménager et équiper : [elle] est perçu[e] et vécu[e] par les populations » (79).

La substitution par le juge, sur le fondement des dispositions de l'article L. 350-1 A, de la notion de paysage-projet à celle de paysage-objet dans l'interprétation de l'article L. 511-1 confirme donc en retour la pertinence de l'innovation méthodologique consistant à faire du paysage et de l'approche paysagère un outil de médiation et de négociation permettant de penser *en amont* l'acceptabilité sociale des projets de transition et de compenser, ce faisant, les blocages inhérents à une gestion de la transition énergétique par des systèmes d'acteur organisés en filières d'usage verticales fonctionnant « en silos ».

Le rôle de cette forme d'organisation dans la gestion du milieu naturel a été mis en évidence par la sociologie des systèmes concrets d'acteurs et d'actions (80). La combinaison de ses résultats avec ceux de la chaire « énergie et paysage », concernant l'histoire des rapports entre paysage et énergie, permet de mieux discerner la nature et le sens des conflits suscités par le déploiement de l'éolien terrestre. Selon la typologie proposée par la sociologie des systèmes d'acteurs, la révolution industrielle a substitué au modèle traditionnel et préindustriel de responsabilité et de gestion des milieux naturels, dit « autarcique et unitaire », un modèle « ouvert et parcellisé » impliquant à la fois une perte d'autonomie des territoires (81) et leur découplage d'avec l'énergie (82). Le modèle préindustriel « autarcique et unitaire » s'appuyait sur des solutions locales et autonomes de gestion du milieu, impliquant seulement les personnes vivant sur le territoire géré. Ces dernières étaient polyvalentes, pluriactives et multifonctionnelles, et agissaient dans le cadre d'un consensus collectif quant aux règles et valeurs régissant cette gestion, consensus ancré dans une expérience vécue partagée dudit territoire, c'est-à-dire dans un paysage (83). Ce paysage était alors marqué par « l'omniprésence

visuelle et animée des énergies, ou plus précisément de leurs convertisseurs, [à quoi] s'ajoutaient des activités quotidiennes d'aménagement et de gestion pour parvenir à les utiliser [...] moulins céréaliers, moulins de pompes, moulins à foulon pour l'industrie du drap, moulins à papier, scieries, moulins à poudre, forges pour la sidérurgie... » (84). La seconde révolution industrielle, fondée sur le pétrole et l'électricité, a imposé un modèle de gestion « ouvert et parcellisé », caractérisé par la constitution de filières verticales d'usage, c'est-à-dire de « structures verticales [permanentes, extérieures aux communautés locales et] organisées autour d'une fonction du milieu biophysique », de manière à en rationaliser la gestion à l'échelle régionale ou nationale, en vue de la production d'un service stable et performant (85). Dédiées à la poursuite d'objectifs simples tels que la maximisation des flux et des stocks ou la concentration de l'offre, ces structures verticales fonctionnent selon des « logiques et schémas de représentations résultant de langages formalisés » (86), centrés sur la résolution des problèmes particuliers propres à la fonction particulière du milieu naturel prise en charge, tendant à ignorer les enjeux transversaux propres au milieu naturel dans sa globalité et à l'expérience vécue partagée du territoire local. C'est ainsi que ces logiques et schémas « orientent le comportement des acteurs de façon non consciente et [peuvent] leur faire manquer des aspects importants de la réalité » (87). Réciproquement, ce modèle a favorisé chez les usagers le développement d'une relation abstraite à une énergie devenue surabondante, déshabituée des « petites unités de production omniprésentes générant un paysage familier », à mesure que s'invisibilisait cette production, du fait de sa concentration dans des « implantations géantes et rares, éloignées des habitations créant un paysage spectaculaire de barrages et de lacs hydroélectriques, de centrales nucléaires ou thermiques et de ports méthaniers » (88). Certes, le fameux syndrome Nimby (*Not in my backyard*) s'est développé comme le symptôme caractéristique d'un bouleversement subi des cadres de vie, à la faveur d'une gestion ouverte et parcellisée des milieux et des territoires au détriment de la gestion de proximité. Néanmoins, les litiges restaient relativement circonscrits, tant que l'invisibilisation d'une énergie surabondante et bon marché jouait un rôle d'amortisseur. Ce modèle de gestion était ainsi rendu relativement indolore. Or le déploiement des énergies renouvelables tend au contraire à revisibiliser la production d'énergie en la relocalisant, dans le cadre cependant constant d'une gestion déterritorialisée de l'énergie par filières d'usage verticales. Il rend sensible dans l'expérience quotidienne la perte d'autonomie et de maîtrise sur leur environnement résultant pour les territoires locaux de cette gestion verticale (89). L'ampleur du contentieux lié à l'éolien terrestre est l'expression de cette contradiction fondamentale.

On comprend dès lors que la politique de promotion des énergies renouvelables se soit d'emblée accompagnée d'une politique paysagère. Le « génie paysager » (90) constitue en effet un moyen de dépassement des contradictions propres à leur déploiement, en procurant un outil stratégique de négociation et de médiation. Il permet de restaurer « l'intention créatrice de paysage » (91) au cœur de l'élaboration des projets de transition énergétique, pour une maîtrise négociée de la transformation conséquente des cadres de vie. Elle consiste en effet dans une approche transversale et pluridisciplinaire des problèmes d'aménagement, centrée sur la prise en compte de la « réalité sensible du territoire en jeu, tel que vécu et perçu par les populations » et son articulation avec celle du « vivant dans sa globalité », c'est-à-dire non seulement « les usages des habitants », mais également « le fonctionnement écologique du vivant non humain (animal et végétal) et des éléments ou phénomènes naturels » (92). Ce faisant, le paysage est compris comme l'*interface intersubjective* entre la société et son environnement, au sein d'un « écosystème » d'écosystèmes interagissant entre eux et avec elle, au long d'une trajectoire historique en grande partie façonnée par l'intervention humaine elle-même (93). Le paysage n'est donc pas un simple volet parmi d'autres d'un projet, mais bien le « creuset général et intégrateur » de l'ensemble des contraintes de toutes natures auxquelles ce projet est confronté (94). Dans cette perspective, la vocation du paysagiste-concepteur n'est pas de procurer une expertise ponctuelle à prendre en compte parmi d'autres, mais d'intervenir à la manière d'un « ensemblier [continu] », « mandataire d'équipes pluridisciplinaires » relevant de l'ensemble des champs sectoriels de l'aménagement (économique, social et environnemental), et ce, « à toutes les étapes [du projet], depuis les réflexions d'opportunité, de faisabilité et de programmation à l'amont, jusqu'à la gestion des sites créés ou transformés à l'aval, en passant par les temps de conception et de chantiers de mise en oeuvre en amont dans l'élaboration des projets » (95). Il s'agit pour lui d'orchestrer l'intégration transversale et participative, horizontale et ascendante (le fameux *bottom up*) de l'ensemble

des contraintes pesant sur le projet, aux fins de « les assimiler, c'est-à-dire les transformer en les orientant, en les modulant et en les articulant » (96). L'enjeu de son intervention est de laisser toute sa place à « l'expression participative des populations dans leur diversité » au service d'une maîtrise créative de l'irrépressible transformation des cadres, lieux et modes de vie (97).

De même que la phénoménologie, en retraçant la genèse des objectivités scientifiques sectorielles à partir de leur ancrage originaire dans l'expérience vécue, vise à produire un socle intersubjectif par référence auquel toutes les articuler, de même, l'approche paysagère, par son accent sur le territoire sensible, *perçu* et *vécu*, permet d'articuler les *objectivités sectorielles et parcellaires*, portées verticalement par les filières d'usage concurrentes, au sein d'un référentiel paysager intersubjectif, horizontal et transversal, immédiatement accessible à l'ensemble des populations et des parties prenantes concernées par le projet (98). Ce faisant, l'approche paysagère procure le moyen d'une recherche *négociée* de « solutions [de visibilisation du système énergétique] en symbiose avec l'environnement, dans ce qu'il a d'irréductible à toute standardisation » (99).

En conclusion, aucune des critiques qui ont été adressées à l'arrêt *Société Combray Énergie* ne résiste à l'examen. Le juge administratif, en donnant plein effet à la conception sociale et intersubjective du paysage promue par la Convention européenne du paysage et transposée par le législateur dans le code de l'environnement, s'est borné à appliquer la loi. L'arrêt *Société Combray Énergie* n'a donc rien de prétorien. Mais si les critiques adressées à cette décision ne trouvent pas en droit de raisons suffisantes, il est possible, en revanche, d'y voir l'expression d'une *logique de filière* portée par une *épistémologie implicite*, dont la sociologie des organisations et des systèmes d'acteurs a montré, il y a bientôt quarante ans, ce que toutes deux pouvaient avoir de sous-optimal d'un point de vue environnemental. Au-delà de « la maximisation des flux ou des stocks » et de « la concentration de l'offre pour réaliser des économies d'échelles et simplifier la gestion », la logique des filières se caractérise en effet également par une propension à « justifi[er] leurs modes de décisions par la peur et la dramatisation de la situation qui prévaudrait en cas de réduction ou d'interruption de leur activité : le nucléaire ou la bougie, la réserve naturelle ou la destruction des milieux sensibles, la décharge industrielle ou la dispersion des déchets toxiques, le lotissement ou le mitage de l'espace, le drainage ou la faillite agricole, etc. » (100). La constitution de ces filières spécialisées est portée par une « épistémologie naturelle » consistant à les proposer en réponse à des problèmes isolables, selon une conception « monadique » du monde, en complet décalage avec la dimension systémique et complexe des enjeux environnementaux (101). Le passage du problème à sa solution sous forme de filière monofonctionnelle se fait ainsi par un raisonnement linéaire qui, lorsqu'il ne marche pas, conduit à « incriminer la réalité sur laquelle on intervient plutôt que les prémisses qui fondent l'action et le choix des outils qui en découle » (102). Ce sont alors « les populations locales qu'il faut "éduquer" », « les milieux naturels qu'il faut rendre conforme au modèle » (103), et, désormais, l'accès au juge qu'il faut contingerer... Cette « épistémologie naturelle » conduit ainsi « de façon itérative, à la fondation d'une organisation spécialisée, cloisonnée et clandestinement adversive vis-à-vis de tout ce qui n'entre pas dans son champ d'intervention spécialisée » (104). À cet égard, l'intérêt de l'approche paysagère, telle que consacrée et organisée par la Convention européenne du paysage, est de procurer un cadre épistémologique très concret à cette « négociation introuvable » et pourtant absolument nécessaire à la coordination des différents acteurs intervenant dans la gestion du milieu naturel.

Si l'on ne saurait dire à ce jour ce que sera la postérité de l'arrêt *Combray Énergie*, on peut d'ores et déjà relever sa parfaite compatibilité avec la jurisprudence *Engoulevant*, qu'il contribue à resituer dans le cadre renouvelé d'une politique paysagère plus largement comprise. C'est dans les stipulations de la Convention européenne du paysage qu'il faut aller chercher la clef logique de leur articulation. En effet, les politiques paysagères que les États parties s'engagent à mettre en oeuvre doivent combiner les préoccupations de protection, de gestion et d'aménagement des paysages (105), la « protection des paysages » étant définie comme comprenant « les actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifié par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine » (106). D'un point de vue opérationnel, il faut souligner

l'intérêt qu'il y a pour les porteurs de projet à placer l'approche paysagère au coeur de l'élaboration des projets, dès la phase amont de leur instruction, ce qui implique de recourir aux services d'un paysagiste-concepteur. La démarche paysagère procure en effet de puissants instruments de négociation et de médiation dans une perspective de prévention du contentieux. Inversement, confiner l'approche paysagère, *ex post facto* et de manière cosmétique, au seul volet paysager de l'étude d'impact constitue une erreur stratégique qui peut se révéler lourde de conséquence pour le pétitionnaire.

Mots clés :

CULTURE * Patrimoine culturel * Protection du patrimoine culturel * Paysage * Notion

ENERGIE * Source d'énergie * Energie eolienne * Installation * Autorisation environnementale * Atteinte au paysage

ENVIRONNEMENT * Installation classée * Autorisation d'installation classée * Autorisation environnementale * Intérêt paysager et patrimonial d'un site remarquable * Dimensions historiques, mémorielles, culturelles et artistiques, y compris littéraires

(1) Le présent commentaire reflète les opinions personnelles de son auteur et non la position de sa direction d'appartenance.

(2) V. *infra*, les précisions à ce sujet, note 49.

(3) S. Allemand, *Paysages et énergies. Une mise en perspective historique*, préface de B. Folléa, Hermann, 2021.

(4) M. Boul, « La madeleine ne pleure pas les éoliennes », JPC Adm. 2023, n° 50, comm. 2380 ; C. Huglo, G. Cornu, « Autorisations et documents d'urbanisme - Le droit, le paysage, la poésie », EEI 2023, n° 11, comm. 83 ; C. Devès, « Environnement - Quand Proust triomphe d'un projet éolien », JT 2023, n° 268, p. 11  ; P. Elfassi, A. Durand, « La prise en compte de la dimension littéraire d'un paysage, quelles conséquences opérationnelles ? », Dr. envir. 2024, n° 329, p. 58.

(5) J.-C. Rotoullié, « Les éoliennes plient devant les madeleines », AJDA 2023. 1857  ; J.-P. Camby, J.-É. Schoettl, « L'insertion des éoliennes dans un paysage : autant en emporte la subjectivité du juge », note sous CE, 4 oct. 2023, n° 464855  , *Société Combray Énergie*, RFDA 2023. 1073  ; S. Galipon, A. Guiheux, « Énergie - Éolien et paysage, la boîte de Pandore », EEI 2023. Étude 28, p. 28.

(6) F. Rolin, « Marcel Proust vaut bien quelques mégawattheures », AJDA 2023. 2017  ; J.-S. Chateau, « À la recherche du vent perdu », Dr. Adm. 2023, n° 12, comm. 44, p. 29.

(7) J.-C. Rotoullié, préc., p. 1587 : « Le problème central de la solution posée par le Conseil d'État réside, de manière plus générale, dans la place qui est laissée à la subjectivité, à la sensibilité artistique des autorités administratives et du juge » ; J.-P. Camby, J.-É. Schoettl, préc., p. 1076 : « On est loin du droit positif dès que l'on considère qu'un paysage, au sens de l'article L. 511-1 du code de l'environnement, doit être protégé non seulement en soi, mais encore (le lien serait-il étroit) en raison des évocations, des créations ou des représentations dont il a été l'objet. Et le droit positif cède

alors la place à la subjectivité du juge » ; S. Galipon, A. Guiheux, préc., p. 31 : « La mise en oeuvre des deux premiers critères [tirés respectivement de la notoriété de l'oeuvre et de l'étroitesse de la relation existant entre elle et le paysage en cause] laisse toutefois dubitatif tant la place laissée à la subjectivité [de l'autorité administrative et du juge] est grande ». Pour une appréciation opposée, v. : P. Elfassi, A. Durand, préc., p. 59 ; J.-S. Château, préc., p. 31.

(8) Certains citent également l'autorité de la chose jugée d'un arrêt pourtant cassé par le Conseil d'État (CAA Lyon, 17 juin 2021, n° 18LY03943 , *Société Ferme éolienne de Seigny*) : v. J. Camby, J.-É. Schoettl, préc., note n° 20, p. 1075.

(9) L'abandon par le Conseil d'État de la méthodologie *Engoulevant* et de l'argument tiré d'une « composante immatérielle du paysage », analysé plus bas, est relevé par M. Boul : « La madeleine ne pleure pas les éoliennes », préc., p. 3 (version numérique). Mais d'autres auteurs analysent l'arrêt comme s'il avait repris et validé cette notion. Ainsi J.-P. Camby et J.-É. Schoettl s'indignent-ils d'une prise en compte à géométrie variable « de l'immatériel comme source du droit positif » : préc., p. 1076. De même, J.-S. Château évoque « les paysages immatériels issus d'une oeuvre littéraire » comme élevés par l'arrêt « au rang des intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement » : préc., p. 30.

(10) S. Galipon, A. Guiheux, préc., p. 31 ; J. Makowiak, I. Michallet, Chronique « Droit de la protection de la nature », RJ envir. 2024. 178.

(11) J. Makowiak, *Esthétique et droit*, LGDJ, 2004, p. 267-272 : avant l'adoption de la loi du 8 août 2016, le législateur s'était abstenu de définir la notion de paysage. La question faisait même l'objet d'un interdit doctrinal : « Le juriste ne cherchera pas à définir le paysage », proclamait la professeure J. Morand-Deville (« Environnement et paysage », ADJA 1994. 588 ).

(12) Et plus précisément : de l'École française de géographie. Il existe en effet deux grandes manières de concevoir le paysage : « Une première assimile le paysage aux formes matérielles et objectives du territoire. La notion de paysage de l'École française de géographie, celle qui est développée dans les pratiques anglo-saxonnes d'évaluation visuelle, comme celle qui découle d'une certaine vision de l'écologie du paysage, doivent y être rattachées. Une seconde famille considère plutôt le paysage comme une manifestation culturelle et, du coup, l'aborde tantôt par l'art, tantôt par l'interprétation du paysage comme un texte culturel à décoder, tantôt encore par le biais des valorisations sociales du territoire ». V. sur ce point : P. Poullaouec-Gonidec, G. Domon, S. Paquette, « Le paysage, un concept en débat », in P. Poullaouec-Gonidec, G. Domon, S. Paquette (dir.), *Paysages en perspectives*, Presses universitaires de Montréal, 2005, <https://bit.ly/3Ec20SE>. L'approche du concept de paysage héritée de l'École française de géographie est l'une des manifestations de cette « élimination positiviste du sujet » pour laquelle « les objets, existant indépendamment du sujet, pouvaient être observés et expliqués en tant que tels ». Les impasses épistémologiques d'une telle approche sont aujourd'hui bien documentées. V. sur ce point : E. Morin, *Introduction à la pensée complexe*, Points, 2014, p. 54.

(13) Comme a pu le souligner Riccardo Priore, alors chef de l'unité des affaires législatives et réglementaires au secrétariat général du Conseil de l'Europe, la définition du concept de paysage consacrée par la Convention européenne vise à lui restituer sa complexité : « La "valeur paysage" est donc constituée, d'un point de vue subjectif, par la capacité des individus d'établir une relation sensible avec le territoire et, d'un point de vue objectif, par les territoires perçus grâce à cette relation ». R. Priore, « La Convention européenne du paysage ou de l'évolution de la conception juridique

du paysage en droit international et en droit comparé », *Rev. eur. dr. envir.* 2000. 286. Cette définition correspond à la troisième approche possible du concept de paysage, la plus récente à s'être imposée : « Le paysage ne relève ni seulement d'une réalité physico-spatiale objective, ni seulement d'une qualification subjective du regard, mais également de la relation dialectique qui existe entre les deux ». P. Poullaouec-Gonidec, G. Domon, S. Paquette, *op. cit.*

(14) L'art. L. 350-1 A du code de l'environnement transpose à la lettre en droit français la définition de la notion de paysage que donne la convention à son art. 2.

(15) Exposé des motifs de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, p. 3/34.

(16) L'émergence de ce consensus est postérieure à l'entrée en vigueur de la loi de 2016 : CAA Toulouse, 10 nov. 2022, n° 20TL03645  ; CAA Lyon, 3 juin 2021, n° 19LY01782  ; CAA Marseille, 28 févr. 2019, n° 17MA01135 . La jurisprudence s'était auparavant abstenue de trancher directement la question de l'invocabilité directe de la convention devant le juge français.

(17) CE 19 nov. 2020, n° 427301  , *Commune de Grande-Synthe*, Lebon p. 406  ; AJDA 2021. 217  ; *ibid.* 2115  ; *ibid.* 2020. 2287  ; *ibid.* 2021. 2115, note H. Delzangles  ; D. 2020. 2292, et les obs.  ; *ibid.* 2021. 923, obs. S. Clavel et F. Jault-Seseke  ; *ibid.* 1004, obs. G. Leray et V. Monteillet  ; RFDA 2021. 747, note A. Van Lang, A. Perrin et M. Deffairi  ; RTD eur. 2021. 484, obs. D. Ritleng .

(18) S. Galipon, A. Guiheux, préc., p. 16 : « On regrette l'ambivalence du Conseil d'État qui, d'un côté, prend des décisions marquantes pour le climat dont il sait se faire efficacement l'écho et, de l'autre, ouvre, autant qu'il est possible de le faire, le champ des motifs d'ordre subjectif susceptibles de faire obstacle au développement, par ailleurs jugé impérieux, des énergies renouvelables ».

(19) Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 3/34.

(20) M. Prieur, « La Convention européenne du paysage », *Rev. eur. dr. envir.* 2003. 259.

(21) M. Déjeant-Pons, « La Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe : pour une approche paysagère de la gestion durable de la biodiversité », *RJ envir.* 2019. 507 ; M. Prieur, préc., p. 259.

(22) *Ibid.*, p. 258.

(23) M. Déjeant-Pons, préc.

(24) Recommandation CM/Rec(2008)3 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les

orientations pour la mise en oeuvre de la Convention européenne du paysage, cité par M. Déjeant-Pons, préc., p. 507-508.

(25) N. Agnoux, concl. sur CE 4 oct. 2023, n° 464855 , *Société Combray Énergie*, p. 2. Le rapporteur public reprend ce faisant à son compte l'appréciation déjà portée par son collègue, à propos de l'affaire des cônes de vue partant de certaines rues proches du front de mer, définies par le PLU de Pornic pour y interdire toute construction à l'intérieur de ces cônes et préserver ce faisant « l'idée d'une ville s'ouvrant sur l'océan » : C. Villette, concl. sur CE 14 juin 2021, n° 439453 , *Société des Sables*, p. 3.

(26) N. Agnoux, *op. cit.*, p. 2.

(27) CE 13 juill. 2012, n° 345970 , 346280, *Association Engoulevent*, Lebon p. 778-1020-1024  ; AJDA 2013. 755 , note G. J. Martin et J.-C. Msellati  ; *ibid.* 2012. 1431 .

(28) La cour administrative d'appel de Versailles réitérait ce faisant l'assimilation, pratiquée par l'ensemble des cours administratives d'appel, des contrôles des atteintes au paysage effectués sur le fondement de l'art. L. 511-1 du code de l'environnement et de l'art. R. 111-27 du code de l'urbanisme, respectivement. Si elle a pu être critiquée comme négligeant les logiques inhérentes à chacune des deux polices de l'urbanisme et des installations classées (X. de Lesquen, « Police des ICPE et de l'urbanisme : l'union fait-elle la force ? », BDEI 2022, n° 99, p. 11), cette assimilation a néanmoins été jugée pertinente et pragmatique par le Conseil d'État, dans la mesure où elle permet d'éviter le développement de nids à contentieux (V. sur ce point : N. Agnoux, concl. sur CE 1^{er} mars 2023, n° 459716 , *Société EDPR France Holding*, p. 4).

(29) CAA Versailles, 11 avr. 2022, n° 20VE03265 , *Société Combray Énergie*, pt 5, AJDA 2022. 1617 , chron. D. Margerit .

(30) N. Agnoux, concl. préc. sur l'arrêt *Société Combray Énergie*, p. 2.

(31) V. *infra*, note 50 et 51.

(32) CE 4 oct. 2023, n° 464855 , *Société Combray Énergie*, préc., pt 7.

(33) CAA Versailles, 11 avr. 2022, n° 20VE03265 , *Société Combray Énergie*, préc., pt 5.

(34) *Ibid.*, pt 8.

(35) Le rasoir d'Ockham, c'est-à-dire un principe de raisonnement philosophique, mis au point dans le contexte de la querelle médiévale sur l'existence réelle des universaux de langue. Ce principe consiste à privilégier la simplicité et la

parcimonie des arguments aux fins d'éliminer les explications non nécessaires d'un phénomène ; par exemple : l'existence *réelle* d'une composante immatérielle du paysage pour justifier sa protection. D'une certaine manière, ce principe de raisonnement, le juge administratif le pratique quotidiennement au contentieux, au travers de la technique dite de l'économie des moyens.

(36) N. Agnoux, préc., p. 3.

(37) S. Galipon, A. Guiheux, préc., p. 31.

(38) Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage, 20 oct. 2000, art. 5) b).

(39) *Ibid.*, art. 1) d).

(40) *Ibid.*, art. 1) e).

(41) *Ibid.*, art. 1) f).

(42) M. Boul, « Pas d'éoliennes du côté de chez Swann », JCP Adm. 2022, n° 6, comm. 2206.

(43) M. Boul, « La madeleine ne pleure pas les éoliennes », préc., p. 4 (version numérique).

(44) L'idée (erronée), selon laquelle la description littéraire d'un paysage pourrait être au fondement d'un droit moral sur celui-ci au bénéfice de son auteur, n'est pas sans rappeler les analyses de Carl Schmitt quant au « titre juridique de la découverte », que conférerait selon lui en pratique sur un territoire nouveau, à l'époque moderne des grandes découvertes, le seul fait de l'avoir cartographié. La légitimité de ce titre découlait, selon Schmitt, de la « supériorité cognitive » de l'auteur de la découverte sur les populations occupant le territoire découvert, supériorité découlant de sa « conscience scientifique intense » exprimant « cette supériorité de la culture et du savoir » : C. Schmitt, *Le nomos de la terre*, PUF, coll. « Quadrige », 2012, p. 132-133. En bref : la force au fondement du droit !

(45) CE 4 oct. 2023, n° 464855 , *Société Combray Énergie*, préc., pt 7.

(46) N. Agnoux, préc., p. 3.

(47) *Ibid.*, p. 4.

(48) *Ibid.*, p. 4.

(49) *Ibid.*

(50) *Ibid.*, p. 5.

(51) V. sur ce point : C. Simon, *Quatre Conférences*, Les éditions de Minuit, 2012, p. 47-48, 88-89.

(52) Le principe de la révolution copernicienne, selon la définition qu'en donne Kant, est de reconnaître que toute représentation de la réalité doit être accompagnée d'un « je pense » : « Il en est ici comme de l'idée première de Copernic : voyant qu'il ne pouvait venir à bout de l'explication des mouvements du ciel en admettant que toute l'armée des astres tournait autour du spectateur, il essaya de voir s'il ne réussirait pas mieux en faisant tourner le spectateur, et en laissant en revanche les astres en repos » (E. Kant, *Critique de la raison pure*, préface de la seconde édition de 1787, in *Oeuvres complètes*, t. 1, Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », 1980, p. 739-740). Ainsi, pour Kant, la subjectivité n'est pas contraire à l'objectivité mais constitue au contraire le principe d'ordre qui, non seulement la rend possible, mais la constitue. De la même manière, la définition de la notion de paysage par l'art. L. 350-1 A du code de l'environnement affecte toute représentation du paysage d'un « nous percevons » intersubjectif, ancré dans l'expérience vécue des populations, comme on le verra ci-dessous.

(53) E. Husserl, *Méditations cartésiennes. Introduction à la phénoménologie*, Vrin, 1986 : Husserl montre, dans sa cinquième méditation (p. 74-134), comment l'intersubjectivité, nouée au travers de la rencontre de l'expérience d'autrui, constitue pour chacun la condition de possibilité d'un accès au monde objectif : « La théorie transcendantale de l'expérience de l'autre [...] donne en même temps les assises d'une théorie transcendantale du monde objectif » (p. 77). Radicalisant le propos au travers de sa thèse d'un « cogito brisé », Paul Ricoeur soutient que l'intersubjectivité, telle qu'elle se matérialise notamment dans les œuvres de la culture, constitue également une condition d'accès à soi. V. en ce sens : *Soi-même comme un autre*, Seuil, 1990, p. 137 à 165 notamment.

(54) Selon une jurisprudence constante et abondante des juges du fond, « l'opposition de la population locale concernée par le projet litigieux » ne constitue pas à lui seul un motif opérant de refus pour le préfet, dans la mesure où « un tel motif ne se rattache à aucun des intérêts mentionnés aux dispositions [de l'art. L. 511-1] du code de l'environnement » : CAA Lyon, 3 juin 2021, n° 19LY01872, *Société Parc éolien du moulin du bois*, pt 7 ; CAA Nantes, 22 sept. 2020, n° 19NT03128 , *SARL Keranna Énergie*, pt 6, par ex. Plus précisément encore : « la circonstance que le projet susciterait une forte opposition locale n'est pas de nature à caractériser par elle-même une atteinte au paysage ou à la commodité du voisinage au sens de l'article L. 511-1 du code de l'environnement » : CAA Bordeaux, 23 févr. 2021, n° 18BX02405, *Association Baignes-Sainte-Radegonde sans nuisances éoliennes*, pt 27.

(55) N. Agnoux, préc., p. 3. S'il n'y a pas de « paysage immatériel » à protéger, la préservation du paysage matériel n'en remplit donc ici pas moins une fonction sociale de transmission du patrimoine culturel immatériel, comme l'a fort justement relevé J.-S. Chateau (préc., p. 31). L'art. 2.1 de la convention de l'Unesco du 17 oct. 2003 pour la conservation du patrimoine culturel immatériel comme « les pratiques, représentations, expressions, connaissances et savoir-faire - ainsi que les instruments, objets, artefacts et espaces culturels qui leur sont associés - que les communautés, les groupes et, le cas échéant, les individus reconnaissent comme faisant partie de leur patrimoine culturel ».

(56) La visée éducative et, somme toute, spirituelle de la protection des sites et des paysages n'a en soi rien de nouveau. C'est, bien au contraire, une préoccupation ancienne et constante des législateurs, au fondement de leurs législations patrimoniales.

(57) J.-C. Rotoullié, préc., p. 1853.

(58) F. Melleray, « Les concours entre polices spéciales », in « Dossier : Les concours de police », AJDA 2020. 1218  : Après avoir rappelé « l'absence d'arrêt de principe » réglant d'une manière générale la question des concours de polices spéciales, l'auteur souligne que « si les pouvoirs de police spéciale peuvent en principe être concurremment exercés [en l'absence de dispositions législatives visant explicitement à les combiner], il serait toutefois un peu rapide d'affirmer que l'administration et le juge administratif ne se soucient jamais de leur articulation ». La règle de l'indépendance des législations distinctes, dès lors qu'elles sont dotées d'une portée et d'un contenu propres en même temps que dépourvues de connexité, a été posée par l'arrêt *Piard* (CE 1^{er} juill. 1959, n° 38893, Lebon p. 413) pour résoudre un litige soulevant la question de l'articulation entre le droit de l'urbanisme et celui des établissements dangereux, insalubres ou incommodes (ancêtre de celui des installations classées). Elle joue par défaut dans le silence du législateur et ne s'est jamais vue reconnaître de portée générale.

(59) V. en ce sens : J.-C. Rotoullié, préc., p. 1853 ; J.-P. Camby, J.-É. Schoettl, préc., p. 1074 ;

(60) Si les projets d'éoliennes terrestres soumis à autorisation environnementale sont dispensés de l'obligation d'obtention d'un permis de construire, sur le fondement des art. L. 421-5 et R. 425-29-2 du code de l'urbanisme, il n'en demeure pas moins que le respect des « dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation du sol » visées à l'art. L. 421-6 du même code est une condition de délivrance de l'autorisation environnementale, conformément aux dispositions de l'art. L. 421-8 (v. à ce propos : CE 18 déc. 2023, n° 459339 , *Association pour la défense des habitants du Vexin normand, Ministre de la transition écologique*, Lebon T. p. 732-810  ; AJDA 2023. 2368 ). Or, les classements en monuments historiques ou sites patrimoniaux remarquables figurent parmi les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol, inventoriées par décret en Conseil d'État dans une liste figurant en annexe du livre premier du code de l'urbanisme, et dont l'acte institutif doit être annexé au plan local d'urbanisme.

(61) L'art. L. 514-6, par. I, al. 2, dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, consacre l'opposabilité des dispositions des documents d'urbanisme aux demandes d'autorisation d'exploiter une installation classée (v. sur ce point : D. Gillig, « Installations classées et droit de l'urbanisme : la fin du principe d'indépendance des législations ? », *Constr.-Urb.* 2016. Alerte 8. De même, le a) du 12° de l'art. D. 181-15-2 prévoit que « le dossier est complété des pièces et éléments suivants : [...] 12° Pour les installations terrestres de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent : a) Sauf dans le cas prévu au 13°, un document établi par le pétitionnaire justifiant que le projet est conforme, selon le cas, au règlement national d'urbanisme, au plan local d'urbanisme ou au document en tenant lieu ou à la carte communale en vigueur au moment de l'instruction ».

(62) V. sur ce point nos développements *supra*.

(63) L'opposabilité au projet éolien du classement du village d'Illiers-Combray en site patrimonial remarquable découle de la seule mention de son caractère de servitude d'utilité publique, au point 7 de l'arrêt : « La cour a relevé que le classement de ce site, qui a le caractère d'une servitude d'utilité publique, trouve son fondement dans la protection et la conservation de paysages étroitement liés à la vie et à l'oeuvre de Marcel Proust, dont un parcours pédestre favorise la découverte ».

(64) CE 23 sept. 2021, n° 432650¹, *Commune de Bordeaux*, Lebon T. p. 780-972² ; AJDA 2021. 1889³ ; RDI 2021. 611, obs. P. Soler-Couteaux⁴ ; AJCT 2021. 615, obs. P. Noual⁵ ; note X. Couton : « De l'effet relatif du défaut d'annexion au PLU d'une servitude d'utilité publique », *Constr.-Urb.* 2021, n° 11, comm. 114.

(65) CE, sect., 31 déc. 1976, n° 99082¹, *SCI « La Clairvoyance »*, Lebon p. 581² ; AJDA 1977. 503, concl. M. Gentot.

(66) N. Agnoux, concl. sur CE 1^{er} mars 2023, n° 459716¹, *Société EDPR France Holding*, préc., p. 4.

(67) I. Mboup, « La notion instrumentale d'indépendance des législations », *RD publ.* 2013. 583.

(68) Selon ce vieux lieu commun, tout jugement de goût relèverait par excellence du domaine de l'irrationnel et de l'arbitraire : des goûts et des couleurs on ne discute pas. Or on sait depuis Kant que le jugement esthétique ne se borne pas à exprimer une préférence subjective et frustre, mais élève également une prétention à la validité universelle sur le fondement d'un concept indéterminé (le beau, le sublime). Il est donc par excellence ce qui prête à débat et discussion argumentée : Kant, *Critique de la faculté de juger*, première antinomie du jugement esthétique, in *Oeuvres complètes*, t. 2, Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », 1985, p. 1125-1135. Hannah Arendt relève que la faculté de juger ainsi caractérisée est politique par excellence. À la différence en effet du jugement moral, qui met l'accent sur l'accord avec soi-même, le jugement esthétique se fonde sur le principe d'un accord potentiel avec autrui. Il est donc un effort pour se libérer soi-même de sa propre subjectivité : H. Arendt, *La crise de la culture. Huit exercices de pensée politique*, Gallimard, coll. « Folio », 1989, p. 281.

(69) R. Ambroise, O. Marcel, « Les paysages de l'après-pétrole », in Collectif Paysages de l'après-pétrole, *Villes et territoires de l'après-pétrole. Le paysage au coeur de la transition*, Le Moniteur, 2020, p. 10.

(70) S. Allemand, *Paysages et énergies, Une mise en perspective historique, op. cit.*

(71) B. Folléa, « Avant-propos », in S. Allemand, *Paysages et énergies, op. cit.*, p. 8, 11.

(72) J.-C. Rotoullié, préc., p. 1857 : « La décision rendue par le Conseil d'État le 4 octobre dernier (n° 464855 ; v. AJDA 2023. 1808¹) est à contre-courant du discours politique (et de la loi dite APER du 10 mars 2023) faisant du développement des énergies renouvelables l'un des principaux leviers de transition énergétique et de promotion de

l'"écologie souveraine" » (E. Macron, Déclaration sur la planification écologique, 25 sept. 2023).

(73) Élysée, « Le Président Emmanuel Macron à Illiers-Combray pour réaffirmer le soutien de l'État au patrimoine Français », <https://cutt.ly/Ie9BMWIR>.

(74) Cette loi prévoyait la possibilité d'adopter des directives de protection et de mise en valeur des paysages. Axée sur la protection des paysages remarquables, cette mesure était inspirée par la conception traditionnelle d'un « paysage objet ». À ce jour, une seule directive a été adoptée par décret du 4 janv. 2007 : la directive de protection et de mise en valeur des paysages du massif des Alpilles. V. à ce sujet : G. Godfrin, « Quatorze ans après, la première directive paysagère », *Constr.-Urb.* 2007, n° 2, p. 18 ; F. Priet, S. Marie, H. Jacquot, *Droit de l'urbanisme*, 9^e éd., Dalloz, 2022, § 143, p. 188-189.

(75) N. Agnoux, concl. sur CE 1^{er} mars 2023, n° 459716 , *Société EDPR France Holding*, préc. p. 4. L'amendement Ollier en ce sens, déposé à l'Assemblée nationale (seconde séance du jeudi 8 janv. 2009) à l'occasion de la discussion de l'habilitation législative du gouvernement à adopter le régime de l'enregistrement par voie d'ordonnance, visait à mettre la police des installations classées en cohérence avec l'objectif de préservation et de mise en valeur des paysages, figurant - au côté de ceux de lutte contre et d'adaptation au changement climatique ou de préservation de la biodiversité et des services qui lui sont associés - à l'art. 1^{er} de la loi de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement, alors également en cours de discussion (loi n° 2009-967 du 3 août 2009).

(76) C. Dilain, C. Bérit-Débat, *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*, Sénat, n° 65, session ordinaire 2013-2014, p. 455.

(77) D. Goldberg, A. Linkenheld, *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, modifié par le Sénat, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*, n° 1670, Assemblée nationale, quatorzième législature, 2013. Selon la députée M. Bonneton, « le paysage ne doit pas être appréhendé dans le seul angle de la conservation, mais également sous ceux de la gestion, de l'aménagement et de la valorisation, selon les termes de la Convention européenne des paysages » (p. 266) ; « En conformité avec la Convention européenne du paysage ratifiée par la France, cet amendement invite les collectivités territoriales à décliner à l'échelle du PLU les objectifs de qualité paysagère formulés dans les SCOT, dans le respect du principe de subsidiarité » (p. 302-303).

(78) S. Allemand, *Paysages et énergies. Une mise en perspective historique*, *op. cit.* ; B. Folléa (dir.), *Transition énergétique : vers des paysages désirables (16 expériences de paysage en faveur de la transition énergétique)*, École nationale supérieure des paysages, 2021 ; B. Folléa (dir.), *Imagier paysage-énergie. L'évolution des paysages en France : quelle place pour l'énergie ?* École nationale supérieure des paysages, 2022 ; M. Kempf, A. Lagadec, *Paysages de l'après-pétrole : 7 expériences européennes*, Le Moniteur, 2021.

(79) B. Folléa, C. Gomel et al., *Réussir la transition écologique par l'approche paysagère*, Les notes de la Fabrique écologique, avr. 2024, p. 12.

(80) G. Barouch, *La décision en miettes. Systèmes de pensée et d'action à l'oeuvre dans la gestion des milieux naturels*, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 1989. Voir, pour la perspective théorique générale au fondement de cette analyse : M. Crozier, E. Friedberg, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Seuil, 1977.

(81) H. Ollagnon, « Acteurs et patrimoine dans la gestion de la qualité des milieux naturels », *Aménagement et nature*, 1984, n° 74, p. 1-4, cité par J. de Montgolfier, J.-M. Natali, *Le patrimoine du futur. Approches pour une gestion patrimoniale des ressources naturelles*, Economica, 1987, p. 21 ; H. Ollagnon, « La restauration des terrains en montagne dans une France décentralisée : plusieurs acteurs pour un dessein commun », *Revue forestière française*, 1982, n° 5, cité par G. Barouch, *op. cit.*, p. 244.

(82) B. Folléa, « Avant-propos », in S. Allemand, *Paysages et énergies*, *op. cit.*, p. 9.

(83) J. de Montgolfier, J.-M. Natali, *op. cit.*

(84) B. Folléa, *op. cit.*, p. 7.

(85) G. Barouch, *op. cit.*, p. 104, 105.

(86) *Ibid.*, p. 103.

(87) *Ibid.*

(88) B. Folléa, *op. cit.*, p. 8.

(89) Le déploiement de l'éolien terrestre participe, en ce sens, d'une reconfiguration de ce que J. Rancière dénomme « le partage du sensible » : un « système d'évidences sensibles qui donne à voir en même temps l'existence d'un commun et les découpages qui y définissent les places et les parts respectives. Un partage du sensible fixe en même temps un commun partagé et des parts exclusives » in *Le partage du sensible : esthétique et politique*, La Fabrique, 2000, p. 12.

(90) L'expression est de S. Allemand et B. Folléa, qui appellent de leurs vœux l'émergence d'un génie paysager en complément du génie civil et du génie urbain : B. Folléa, *op. cit.*, p. 9.

(91) *Ibid.*, p. 10.

(92) *Ibid.*

(93) P. Blandin, *De la protection de la nature au pilotage de la biodiversité*, Éditions Quae, 2009, p. 49 s.

(94) B. Folléa (dir.), *Transition énergétique : vers des paysages désirables*, *op. cit.*, p. 265.

(95) B. Folléa (dir.), *Transition énergétique : vers des paysages désirables*, *op. cit.* ; B. Folléa, C. Gomel et al., *Réussir la transition écologique par l'approche paysagère*, *op. cit.*

(96) B. Folléa (dir.), *Transition énergétique : vers des paysages désirables*, *op. cit.*

(97) B. Folléa, C. Gomel et al., *Réussir la transition écologique par l'approche paysagère*, *op. cit.*, p. 13.

(98) On ne peut qu'être frappée par l'analogie existant entre l'approche paysagère et l'approche phénoménologique, dont le projet fut notamment de reconstituer la genèse des doctrines scientifiques à partir des évidences premières de l'expérience vécue, mondaine et préscientifique. Il s'agissait de remédier au divorce de la science d'avec le monde vécu du fait de son enfermement dans le monde idéalisé des axiomes et des lois. V. en ce sens : E. Husserl, *La crise des sciences européennes et la phénoménologie transcendantale*, trad. G. Granel, Gallimard, 1989 ; *L'origine de la géométrie*, trad. J. Derrida, 6^e éd., PUF, 2010.

(99) S. Allemand, *Paysages et énergies*, *op. cit.*, p. 349.

(100) G. Barouch, *op. cit.*, p. 104.

(101) *Ibid.*, p. 131.

(102) *Ibid.*

(103) *Ibid.*

(104) *Ibid.*, p. 165.

(105) Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage, v. *supra*, note 36.

(106) *Idem*, note 37.

Copyright 2025 - Dalloz – Tous droits réservés