

Audience du 26 octobre 2023

Lecture du 16 novembre 2023

## Conclusions

**Anne-Cécile Castellani, rapporteuse publique**

La société WEB parc éolien autour des carrières, société spécialisée dans le développement de projets éoliens, a identifié une zone d'implantation potentielle d'éoliennes, sur une vaste plaine agricole, délimitée par la RD 1 reliant Châlons-en-Champagne à Marson et par la RD 79 reliant Marson à Vesigneul-sur-Marne.

Elle déposa en janvier 2020, une demande d'autorisation pour l'exploitation d'un parc éolien de dix-sept générateurs sur les communes de Marson, Saint-Germain-la-Ville et Vésigneul-sur-Marne. Elle vous indique que sa demande fit l'objet d'un rejet par le préfet de la Marne, au motif de la contrariété du projet avec le **schéma de cohérence territoriale du pays de Châlons-en-Champagne**.

Celui-ci prévoit en effet à **l'article 3.2 du chapitre 6 de son document d'orientations et d'objectifs** que « *les documents d'urbanisme (...) assurent la protection de l'environnement de la Collégiale Notre-Dame-en-Vaux à Châlons-en-Champagne et la Basilique Notre-Dame de l'Epine de tout développement éolien dans un rayon de 10 km autour de ces deux édifices* ». Ces deux édifices sont tous deux inscrits au titre du patrimoine mondial de l'UNESCO parmi les sanctuaires du chemin de Saint-Jacques de Compostelle.

La société W.E.B. parc éolien autour des carrières sollicita en juin 2021 du président du pôle d'équilibre territorial et rural du pays de Châlons-en-Champagne, l'établissement public territorial compétent en vertu de **l'article L. 143-6 du code de l'urbanisme**, l'abrogation de cet article. La demande fut rejetée par une décision du 12 juillet 2021.

C'est cette décision dont la société W.E.B. parc éolien autour des carrières vous demande l'annulation.

**Deux fins de non-recevoir sont opposées par le pôle d'équilibre territorial et rural en défense, et elles ne vous retiendront guère.**

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

La première est tirée de ce que la requête ne contiendrait ni de conclusions claires quant à la décision attaquée, ni d'exposé des faits et moyens soulevés à leur appui, en méconnaissance de l'article R. 411-1 du code de justice administrative.

**Elle manque à l'évidence en fait.**

**La seconde FNR tient à ce que la qualité du représentant de la requérante ne serait pas établie.**

Il ressort toutefois du troisième mémoire de la SAS requérante qu'elle est représentée par Mme B..., sa présidente en exercice, qui est investie des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société dans la limite de l'objet social en vertu de l'article L. 227-6 du code de commerce.

**Avant d'examiner les moyens, il nous faut dire un mot liminaire sur votre office dans l'hypothèse d'un recours dirigé contre un refus d'abrogation.**

Depuis la **décision d'assemblée du 19 juillet 2019, ASSOCIATION DES AMERICAINS ACCIDENTELS, n°424216, A**, votre office de juge de l'excès de pouvoir a en effet vu ses frontières se mouvoir.

Alors que, sauf disposition contraire, vous vous placez de tout temps à la date de la décision dont vous devez apprécier la légalité, l'assemblée du contentieux a introduit par cette décision de 2019 ce que son rapporteur public a dénommé un « contrôle dynamique de la légalité ». Ainsi, tenant compte de l'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus d'abroger un acte illégal, qui réside dans l'obligation pour l'autorité compétente de procéder à l'abrogation de cet acte afin que cessent les atteintes illégales que son maintien en vigueur porte à l'ordre juridique, et que le juge peut prescrire d'office, ce dernier doit se placer la date à laquelle il statue pour en apprécier la légalité.

La solution a été étendue à un refus de prendre un acte individuel (v., s'agissant du refus de la CNIL de mettre l'exploitant d'un moteur de recherche en demeure de déréférencer des liens : **CE, 6 décembre 2019, Mme A..., n° 391000, T**).

Elle nous semble valoir dans l'hypothèse qui est celle de la présente affaire, quoique la qualification d'acte réglementaire du document d'orientation et d'objectifs ne s'impose pas avec évidence, comme nous allons le voir.

Il en résulte que ce sont les dispositions en vigueur à ce jour, du code de l'urbanisme comme des différents schémas en cause –et dont il n'est, à notre connaissance, pas prévu de modification d'ici la date de votre jugement – qui doivent être appliquées.

**Le code de l'urbanisme** prévoit en son article **L. 141-2** que le schéma de cohérence territoriale comprend : « -1° Un projet d'aménagement stratégique ; -2° Un document d'orientation et d'objectifs ; -3° Des annexes », chacun de ces éléments pouvant comprendre des documents graphiques.

**Le projet d'aménagement stratégique** se veut une feuille de route pour les politiques

publiques sur le territoire, dans les différents domaines dont il doit connaître. C'est ainsi, **selon l'article L. 141-3 du même code**, qu'il « définit les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt ans », et doit assurer la coordination des politiques publiques, en assurant notamment les transitions écologique, énergétique et climatique, et en respectant et mettant en valeur la qualité des espaces urbains comme naturels et des paysages.

**Le document d'orientation et d'objectifs** est quant à lui la partie opérationnelle du SCOT : il définit les orientations générales d'organisation de l'espace, de coordination des politiques publiques et de valorisation des territoires.

Aux termes de **l'article L. 141-4 du code de l'urbanisme**, dans sa rédaction alors applicable : « L'ensemble de ces orientations s'inscrit dans un objectif de développement équilibré du territoire et des différents espaces, urbains et ruraux, qui le composent. Il repose sur la complémentarité entre :

1° Les activités économiques, artisanales, commerciales, agricoles et forestières ;

2° Une offre de logement et d'habitat renouvelée, l'implantation des grands équipements et services qui structurent le territoire, ainsi que l'organisation des mobilités assurant le lien et la desserte de celui-ci ;

3° Les transitions écologique et énergétique, qui impliquent la lutte contre l'étalement urbain et le réchauffement climatique, l'adaptation et l'atténuation des effets de ce dernier, le développement des énergies renouvelables, ainsi que la prévention des risques naturels, technologiques et miniers, la préservation et la valorisation de la biodiversité, des ressources naturelles, des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que des paysages, dans un objectif d'insertion et de qualité paysagères des différentes activités humaines, notamment des installations de production et de transport des énergies renouvelables. »

Vaste programme donc, qui ne doit être qu'un programme.

**Et c'est le sens du premier moyen qui vous est invoqué : en effet, selon la société W.E.B. parc éolien autour des carrières, l'article 3.2 du document d'orientation et d'objectifs est prescriptif, ce qu'il ne doit pas être.**

C'est en effet un seul rapport de compatibilité des documents d'urbanisme que sont les plans locaux d'urbanisme ou cartes communales qui est prévu par la loi (**L. 131-4 du code de l'urbanisme**).

Ce rapport assez souple de non-contrariété se justifie tout d'abord car il est seul à même d'assurer le pcpe de libre administration des collectivités territoriales et de non tutelle d'une collectivité sur une autre. C'est en raison de ce « simple rapport » que le CC a pu estimer que les SCOT, qui ont « vocation à déterminer les orientations générales de développement à l'échelle de l'agglomération » ne méconnaissaient pas **l'article 72 de la Constitution (CC, 7 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, n°2000-436 DC)**.

Et par ailleurs, c'est la vocation de ces documents que d'être prospectifs : ils ne peuvent donc être revêtus du caractère contraignant des documents fixant la réglementation.

Par suite, pour reprendre la formulation retenue à propos des anciens schémas directeurs, ces documents ne peuvent pas « interférer, par leur précision avec les prescriptions qui relèvent des documents locaux d'urbanisme » (**CE, 10 janvier 2007, Fédération départementale de**

**l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime, n°269239, B).**

Dès lors, « à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs » (CE, 12 décembre 2012, SOCIETE DAVALEX, n°353496, B).

C'est ainsi qu'en matière d'aménagement commercial, il ne leur appartient pas, sous réserve des dispositions applicables aux zones d'aménagement commercial, d'interdire par des dispositions impératives certaines opérations de création ou d'extension relevant des qualifications et procédures prévues au titre V du livre VII du code de commerce. Mais ils peuvent fixer des orientations générales et des objectifs d'implantations préférentielles des activités commerciales, définis en considération des exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou de qualité de l'urbanisme (**même décision**).

Et en l'espèce, **l'article 3.2** dont l'abrogation a été sollicitée nous semble contenir une prescription qui obère la liberté d'action des plans locaux d'urbanisme : certes, l'appréciation de la compatibilité d'un PLU avec un SCOT se fait dans le cadre d'une analyse globale en se plaçant à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert et en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier.

A cet égard, nous y reviendrons, le SCOT du pays châlonnais ne fixe pas d'interdiction générale de l'éolien sur le territoire qu'il couvre.

Mais cela ne remet pas en cause le caractère trop précis de l'interdiction d'implanter des éoliennes dans un rayon de dix kms autour de la collégiale Notre-Dame-en-Vaux à Châlons-en-Champagne et la Basilique Notre-Dame de l'Epine.

Notez enfin qu'une interprétation neutralisante, à laquelle vous invite le pôle d'équilibre territorial et rural du pays de Châlons-en-Champagne, ne nous semble pas possible.

**J. Burguburu, dans ses conclusions sous CE, 18 décembre 2017, REGROUPEMENT DES ORGANISMES DE SAUVEGARDE DE L'OISE c\ COMMUNE DE MESNIL-EN-THELLE précitée,** relevait qu'il était davantage recouru à cette technique qu'à celle de la censure dans la jurisprudence du CE. Mais elle le justifiait en réalité par la configuration des litiges dont il était saisi, qui étaient dirigés contre les documents inférieurs, dont l'incompatibilité avec ces documents trop précis était soulevée : En pareille hypothèse, quand bien même le CE estimait que le document supérieur était trop prescriptif, il ne lui était pas possible de le censurer, car l'exception d'illégalité du SCOT contre un plan local d'urbanisme n'est pas opérante : le second n'est pas une mesure d'application du premier, lequel n'est pas la base légale du second.

Par ailleurs, une interprétation neutralisante tordrait totalement un texte qui a, selon les écritures de la requérante, été clairement interprété comme une interdiction par l'autorité préfectorale.

**Vous annulerez dès lors le refus d'abroger cette disposition pour ce motif.**

**L'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme** vous impose toutefois de rechercher si d'autres moyens emporteraient également cette annulation.

**Pour certains, une réponse négative s'impose.**

**Il en va ainsi du moyen tiré de l'insuffisance de motivation du refus d'abroger attaqué.**

Vous savez, comme le fait d'ailleurs valoir la société W.E.B. parc éolien autour des carrières, qu'un parallélisme des formes s'impose : si la décision initiale devait être motivée, le refus de l'abroger doit l'être également (**CE, 10 juin 2020, ZDANCEWICZ c\ MINISTERE DE LA JUSTICE, n°435348, A**, s'agissant d'un décret d'extradition).

Mais encore faut-il que la décision initiale eût dû l'être.

Or, si, compte tenu de l'absence de caractère nettement normatif des SCOT leur caractère réglementaire peut être discuté, il ne fait pas de doute qu'ils ne sont pas des décisions individuelles, auxquelles **l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration** impose seules une obligation de motivation.

Comme le soutient l'établissement public défendeur, **ce moyen est donc inopérant.**

**Le moyen tiré de l'incompatibilité du SCOT avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires nous semble également devoir être écarté.**

Ce document, également désigné sous le doux acronyme SRADET, est prévu à **l'article L.4251-1 du code général des collectivités territoriales**. Il consiste également en un document de programmation, à l'échelle régionale, et le SCOT entretient avec lui un rapport de compatibilité (**article L.4251-3 du même code**).

S'agissant du **schéma régional du C... Est**, il fut adopté le 22 novembre 2019, et comporte au **chapitre 1<sup>er</sup> de son fascicule, intitulé « climat, air et énergie »**, une « **règle 5 : développer les énergies renouvelables et de récupération** », qui prévoit de « *Favoriser le développement des énergies renouvelables et de récupération en tenant compte du potentiel local des filières existantes, émergentes et d'avenir, dans le respect des usages et des fonctionnalités des milieux forestiers, naturels et agricoles ainsi que des patrimoines et de la qualité paysagère. (...)* ».

Des préconisations sont ensuite précisées par filière, et la préconisation pour l'énergie éolienne est de « *développer la production d'énergie éolienne sur le territoire dans le respect de la fonctionnalité des milieux et de la qualité paysagère* ».

**Notez que le moyen est opérant *ratione temporis*.**

En effet, l'obligation pour le SCOT de compatibilité avec les documents supérieurs qui sont adoptés postérieurement ne s'impose que pour autant que la période de trois ans à l'issue de laquelle le document doit être réévalué soit échue, conformément à **l'article L. 131-3 du code de l'urbanisme**, ou lors de sa première révision suivant l'adoption du SRADET, ainsi que le prévoit **l'article L. 4251-3 du code général des collectivités territoriales**.

En l'espèce, la première période est échue, de sorte que le SCOT doit bien être compatible avec le fascicule du SRADET.

Ainsi que nous l'avons vu précédemment, pour apprécier une telle compatibilité, il vous

appartient de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale vous conduisant à vous placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contredit pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier (CE, 18 décembre 2017, **REGROUPEMENT DES ORGANISMES DE SAUVEGARDE DE L'OISE c\ COMMUNE DE MESNIL-EN-THELLE, n°395216, B**).

Si la méthode posée par cette décision est simple, elle comporte tout de même une incertitude : en effet, en indiquant qu'il faut vous placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert, le CE n'a pas indiqué de quel territoire il s'agissait, celui couvert par le document dont vous appréciez la légalité, ou celui couvert par le document supérieur.

Cette précision est certes contenue dans la queue d'abstract du fichage, qui indique qu'il s'agit du document supérieur. Il est d'ailleurs compris en ce sens par la doctrine (v. **P. Soler-Couteaux et E. Carpentier, Droit de l'urbanisme, 8<sup>ème</sup> éd., 2022, Dalloz, Paris**).

Mais outre que cet échelon ne nous semble pas opportun, il n'est pas celui qui a ensuite été retenu systématiquement dans la jurisprudence.

Inopportun tout d'abord, car il conduit à renvoyer aux autres parties du territoire couvert par le document supérieur la déclinaison de certains objectifs : il serait ainsi possible à chacun des documents inférieurs de soutenir, pour démontrer sa compatibilité avec l'objectif du document supérieur que l'objectif peut bien être assuré à l'échelle du territoire couvert par celui-ci par les autres. Voilà qui serait commode. Et permettrait, si chacun devait jouer ce jeu, que les objectifs du document supérieur ne soient jamais réalisés.

Par ailleurs, l'échelon de référence pour apprécier le compatibilité d'un document avec celui, prospectif, qui lui est supérieur, n'est pas toujours celui de ce dernier.

Il a pu l'être, y compris au CE, sans plus d'explication, y compris dans les conclusions du RAPU muettes sur ce point : ainsi, dans sa **décision du 24 septembre 2021, Mme C... et autres , n°444673, B sur un autre point**, le CE n'a pas censuré la CAA pur erreur de qualification juridique pour avoir estimé, pour écarter le moyen tiré de ce que les dispositions du plan local d'urbanisme seraient contraires aux objectifs et orientations du schéma de cohérence territoriale du pays d'Aix-en-Provence, qu'une consommation d'espaces de 150 hectares sur le territoire de la commune n'était pas illégale en l'absence de dépassement des objectifs fixés à l'échelle de l'ensemble du territoire du pays d'Aix-en-Provence.

Mais il se plaça à l'échelon du document inférieur dans une autre espèce, plus récente: dans sa décision du **6 octobre 2021, COMMUNE DE MONTMORENCY , n°441847, B**, le CE avait à se prononcer sur la compatibilité entre le schéma directeur de la région IDF et le plan local d'urbanisme de Montmorency, il examina la comptabilité des règles de restriction à la possibilité de construire avec l'objectif d'augmentation minimale de 10 % de la densité humaine et de la densité des espaces d'habitats à l'horizon 2030 à l'échelle de la commune.

Nous vous invitons à faire de même dans notre espèce.

Le SRADET du C... Est, nous l'avons dit, comporte bien un objectif de développement de l'éolien, qui est toutefois immédiatement tempéré par les nécessités de préserver la qualité des paysages.

Le SCOT du pays châlonnais prévoit bien en **son article 3.2.**, la valorisation des énergies renouvelables, solaire, éolienne, ou issues de la méthanisation. Si une entrave est posée au développement de l'éolien, elle d'une part limitée à 26 % du territoire couvert par le SCOT. Et, d'autre part, elle est justifiée, selon le document litigieux, par la préservation de deux édifices classés au patrimoine mondial de l'UNESCO, en vue d'assurer la préservation de la qualité des paysages.

Il nous semble, à cet égard, que vous devez vous en tenir, dans le cadre de l'appréciation de la compatibilité, à cette analyse « grosso modo », sans qu'il vous appartienne de rentrer dans un contrôle de proportionnalité de la mesure, auquel vous invite la société W.E.B. parc éolien autour des carrières.

Celle-ci vous soutient en effet que la zone d'interdiction qui est fixée est trop étendue, et prend arbitrairement un rayon de 10 kms, sans justification de la topographie des lieux et de l'adéquation de la mesure avec elle pour assurer la protection des monuments.

**N'ayant pas sa place dans le contrôle de la compatibilité, vous pourriez chercher à regarder son argumentation comme un moyen autonome, tiré de la disproportion de la mesure.**

Mais ce moyen ne nous semble pas davantage pouvoir se déployer contre un SCOT : le caractère adapté, nécessaire et proportionné n'est attendu que d'une mesure de police, spéciale éventuellement, ce que ne peut être un SCOT, qui n'est qu'un document de programmation.

**Le moyen est ainsi inopérant.**

Dirigé contre la mesure de police d'interdiction de construire des éoliennes, contenue dans le SCOT, il ne peut être que soulevé subsidiairement à celui consistant à censurer son caractère prescriptif. Puisque vous avez retenu le moyen soulevé principalement, vous n'êtes dès lors pas saisis du subsidiaire –et ce même dans le cadre de **l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme**.

Il nous semble que le même sort doit être réservé au **moyen tiré de l'instruction du Gouvernement du 16 septembre 2022 relative à l'organisation de la répartition et du délestage de la consommation de gaz naturel et de l'électricité dans la perspective du passage de l'hiver 2022-2023 et à l'accélération du développement des projets d'énergie renouvelable**, qui demande aux préfets d'exercer strictement le contrôle de légalité contre les documents d'urbanisme qui interdisent tout éolien.

**Enfin, vous écarterez également le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 101-2 7° du code l'urbanisme.**

Celui dispose que « *Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : (...) / 7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la*

*production énergétique à partir de sources renouvelables ; ».*

C'est sans surprise, compte tenu de la rédaction, que c'est un simple rapport de compatibilité qui se déploie avec les plans locaux d'urbanisme (V. la **décision du Conseil constitutionnel du 7 décembre 2000 précitée**), qui nous semble parfaitement transposable au SCOT.

Vous pourrez considérer qu'il n'est pas plus d'incompatibilité de l'article 3.2. du SCOT avec ces dispositions légales qu'il n'en est vis-à-vis du SRADET.

**Vous annulerez donc l'article 3.2 du document d'orientation et d'objectifs du SCOT du pays châlonnais, en tant qu'il impose aux documents d'urbanisme de prohiber l'implantation d'éoliennes dans un rayon de 10 kms autour de la collégiale de Châlons et de la basilique Notre-Dame de l'Epine, au seul motif de l'erreur de droit tenant en son caractère prescriptif.**

**S'agissant des frais liés à l'instance, vous mettrez à la charge du pôle territorial la somme de 1 500 euros à verser à la requérante, et rejetterez les conclusions de l'EP défendeur à ce titre.**

**Tel est le sens de nos conclusions dans cette affaire.**