

Commentaire du jugement, tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, 16 novembre 2023, SASU Web parc éolien autour des carrières, n°2101968

Par Sarah Dandonneau

*Doctorante contractuelle en droit public à l'Université de Reims Champagne-Ardenne
(CRDT)*

« Le droit est créé pour être recréé », telle est la conclusion à laquelle parvient le Professeur Paul Amselek lorsqu'il interroge le rôle de la pratique sur la formation du droit¹. Le droit est, ainsi, condamné à un perpétuel changement. Ce constat ne peut qu'être renforcé au contact du droit de l'urbanisme. Les juristes n'ont-ils pas toujours le sentiment que tout est à refaire ? Les juges du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne le prouvent à plus d'un titre avec ce jugement rendu le 16 novembre 2023.

En 2020, une entreprise demande l'autorisation d'exploiter un parc composé de dix-sept éoliennes à proximité de la Basilique Notre-Dame de l'Épine. Erigée entre le XV^e et le XVI^e siècles, elle serait représentative du style gothique flamboyant remarquable aux nervures le long de la façade imitant le mouvement d'une flamme. Bien que le développement des énergies renouvelables soit aussi un objectif du droit de l'urbanisme, impossible, selon le Préfet, qu'une vingtaine d'éoliennes gâchent ce flamboyant spectacle. Il a donc indiqué à l'entreprise que son projet était incompatible avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale du Pays de Châlons-en-Champagne². Une telle lecture peut surprendre dans la mesure où les dispositions litigieuses sont opposables aux documents d'urbanisme et non aux autorisations.

Les dispositions d'un tel document constituaient donc, selon le Préfet, un obstacle à la réalisation du projet à tel point que l'entreprise demande son abrogation auprès du Président du pôle d'équilibre territorial et rural. Solution quelque peu radicale, mais pour le moins efficace. Le Président refuse, néanmoins, d'abroger les dispositions en cause, conduisant l'entreprise à

¹ P. Amselek, « Le rôle de la pratique dans la formation du droit. Aperçus à propos de l'exemple du droit français », *RDP* 1983, p. 1508.

² Si l'on prend les dispositions du 3.2 du chapitre 6 du document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale : « Afin de minimiser les impacts paysagers (...) les documents locaux 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'Épine de tout développement éolien dans un rayon de 10km autour de ces deux édifices », elles n'étaient pas opposables aux autorisations d'urbanisme, mais aux documents d'urbanisme. Pourquoi le Préfet invoque donc ces dispositions comme constituant un obstacle au projet de l'entreprise ?

demander l'annulation de cette décision devant le Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne.

Sur le fondement des dispositions de l'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme, le Tribunal accueille la requête et annule la décision litigieuse au motif que les dispositions du schéma de cohérence territoriale revêtaient un caractère prescriptif. Même si les juges ne se fondent que sur un seul moyen, d'autres moyens étaient soulevés par les requérants comme celui visant à considérer que le développement éolien devait faire l'objet d'une priorité élevée par rapport à la protection du patrimoine immobilier.

Deux aspects du jugement concentreront ainsi notre attention : la question du caractère prescriptif du SCOT (I) et la question de l'articulation entre la protection de la Basilique et l'implantation du parc éolien (II).

I.- La dimension protectrice du schéma de cohérence territoriale en matière patrimoniale

Si le rôle du schéma de cohérence territoriale a oscillé entre orientations et dispositions contraignantes³, aujourd'hui il doit seulement contenir des orientations et des objectifs. Ce n'est que par exception qu'il peut contenir des normes prescriptives contraignant les documents d'urbanisme inférieurs⁴ rappelé au point 7 du jugement⁵.

Les dispositions litigieuses prévoient que : « (...) Afin de minimiser les impacts paysagers (...) les documents locaux d'urbanisme assurent : (...) la protection de l'environnement de la Collégiale Notre-Dame-en-Vaux de Châlons-en-Champagne et la Basilique Notre-Dame de l'Épine de tout développement éolien dans un rayon de 10 km autour de ces deux édifices ». La vocation protectrice de cette norme ne fait nul doute puisque son application conduirait à interdire tout changement aux alentours des bâtiments. Plus précisément, il s'agit d'interdire tout développement éolien à proximité afin de ne pas compromettre l'existence des paysages auxquels participent ces deux monuments. À défaut, les installations d'éoliennes détruiraient le

³ M. David, « Le caractère prescriptif des SCOT », *AJDA*, 2011, p. 483. S. Marie, « La porosité actuelle entre planification stratégique et planification réglementaire », *Cahiers du GRIDAUH*, 2015/2, n° 29, p. 205 à 215.

⁴ Conseil d'Etat, 18 décembre 2017, Regroupement des organismes de sauvegarde Oise et autre, n° 395216 remarqué en doctrine : J.-P. Strebler, « Compatibilité du PLU avec le SCoT : le discours de la méthode », *RDI*, 2018, p. 125. L. Santoni, « La compatibilité du PLU avec le SCOT, un arrangement subtil », *Construction - Urbanisme*, n°2, février 2018, commentaire n°16.

⁵ « Il résulte de ces dispositions (articles L. 141-3 et L. 141-4) qu'à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives ceux-ci, avec lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent en vertu du même article être compatibles, doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs. »

paysage. Il s'agissait de se demander jusqu'où le schéma de cohérence territoriale pouvait aller en matière de protection patrimoniale, nous fournissant l'occasion de donner à voir une part de la dimension protectrice d'un tel document d'urbanisme.

Pour les juges du tribunal administratif, cette règle est prescriptive, car elle est à la fois précise, en instituant un périmètre de 10 km, et contraignante, en imposant aux plans locaux d'urbanisme d'assurer cette protection (point 8 du jugement). En l'occurrence, les magistrats se sont cantonnés à examiner la méconnaissance de l'article L. 414-4 du Code de l'urbanisme puisque c'est de cela que le tribunal avait été saisi. Le caractère prescriptif ne fait aucun doute, mais ces dispositions ne rentraient-elles pas dans l'un des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives ?

Pour répondre, il nous faut revenir, plus précisément, sur les dispositions législatives relatives au contenu du schéma de cohérence territoriale et donc sur les rôles qui lui ont été assignés. Les articles L. 141-3 et L. 141-4, cités au point 7 du jugement, le prévoient. En vertu de ces articles, le schéma de cohérence territoriale a pour rôle de définir les orientations générales d'organisation de l'espace et de coordination des politiques publiques. Les articles L. 141-5 à L. 141-14 du Code de l'urbanisme prévoient, dans des domaines spécifiques, un contenu plus précis et contraignant de ce document d'urbanisme. Le schéma de cohérence territoriale peut même aller jusqu'à définir des conditions d'implantation de certaines activités humaines⁶.

Justement, le paragraphe n°2 de l'article L. 141-10 prévoit que le schéma de cohérence territoriale peut contenir des « orientations en matière de préservation des paysages ainsi qu'en matière d'insertion de la qualité paysagère des activités économiques, agricoles, forestières et de production et de transport d'énergie, les espaces naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger, notamment en raison de leur participation à l'amélioration du cadre de vie. Il précise la manière dont les paysages vécus et leurs composantes naturelles, historiques et socio-culturelles sont pris en compte dans les choix d'aménagement et **veille à limiter les effets de la saturation visuelle.** (...) » En vertu du même article et en l'absence de plan local d'urbanisme applicable, le document d'orientation et d'objectifs peut même « délimiter des secteurs où est exclue l'implantation d'installation de production d'énergies renouvelables, dès lors qu'elles sont incompatibles avec le voisinage habité ou avec l'usage des terrains situés à

⁶ V. par exemple l'article L. 141-6 du Code de l'urbanisme qui prévoit que le document d'aménagement artisanal, commercial et logistique - contenu dans le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale - « détermine les conditions d'implantation » des constructions commerciales.

proximité ou qu'elles portent atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion des installations dans le milieu environnant. »

La lecture combinée de ces deux paragraphes indique un rôle différent du schéma de cohérence territoriale selon qu'il existe un plan local d'urbanisme. Lorsqu'il existe un plan local d'urbanisme, le schéma de cohérence territoriale doit se limiter à limiter les effets de la saturation visuelle. Alors qu'en l'absence d'un plan local d'urbanisme, il peut lui-même délimiter des secteurs dans lesquels l'implantation d'éoliennes est interdite. Ici, en l'occurrence, la rédaction retenue par les auteurs du schéma de cohérence territoriale respecte les dispositions de l'article L. 141-10 dans la mesure où ils ne délimitent pas eux-mêmes des secteurs interdisant l'implantation d'éoliennes, mais qu'ils veillent à limiter les effets de la saturation visuelle liée à une telle implantation. Si l'emploi de l'indicatif peut laisser penser qu'il y aurait une contrainte excessive, ce sont bien les plans locaux d'urbanisme qui assurent la protection des deux édifices religieux⁷.

En vertu des dispositions de l'article L. 600-4-1, le refus d'abroger les dispositions du schéma de cohérence territoriale sont fondées sur leur caractère prescriptif, mais quatre moyens avaient été soulevés. Pour cette raison, la solution retenue laisse, sans aucun doute, le chercheur sur sa faim.

II.- L'articulation de deux protections sectorielles par le droit de l'urbanisme

Bien que cette décision nous conduise à nous interroger uniquement sur le fait de savoir si un schéma de cohérence territoriale pouvait contenir des dispositions prescriptives, l'un des moyens que le Tribunal a choisi d'écartier nous interpelle également. Comme le fait remarquer, Jean-Yves Sagnier, l'« objet peut surprendre : étudier non pas ce qui est dit, mais ce qui ne l'est pas ; non pas la parole du juge, mais son silence. »⁸

⁷ « Afin de minimiser les impacts paysagers (...) les documents locaux d'urbanisme assurent : (...) la protection de l'environnement de la Collégiale Notre-Dame-en-Vaux de Châlons-en-Champagne et la Basilique Notre-Dame de l'Épine de tout développement éolien dans un rayon de 10km autour de ces deux édifices »

⁸ P.-Y. Sagnier, *Le juge administratif et l'économie des moyens*, LGDJ, Bibliothèque de droit public, t. 324, 2022, p. 1.

Pour justifier l'annulation du refus d'abrogation, l'entreprise requérante faisait aussi valoir l'incompatibilité entre les dispositions du schéma de cohérence territoriale protégeant le patrimoine local avec la règle n°5 du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires favorisant le développement éolien⁹. Selon l'entreprise requérante, c'est l'installations d'éoliennes qui devait primer depuis la réforme de la directive européenne concernant la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables intervenue le 18 octobre 2023¹⁰. Ce moyen, selon la juridiction, ne pouvait pas fonder l'annulation du refus d'abrogation au sens de l'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme. Le conflit est classique entre protection du patrimoine et installations d'éoliennes et s'intensifie de plus en plus¹¹. En l'occurrence, les dispositions du schéma de cohérence territoriale protègent les édifices religieux de tout développement éolien dans un rayon de 10 km, alors que la règle n°5 du schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires a pour objectif de favoriser le développement des énergies renouvelables. *A priori*, on pourrait penser que ces normes sont inconciliables, car l'application de l'une reviendrait à écarter l'autre. En l'occurrence, pourtant, il n'y a pas d'incompatibilité puisque la règle n°5 du schéma régional d'aménagement prévoit bien qu'il sera tenu compte des contraintes liés aux paysages¹². Ce qui conforte le fait que, sur le fond, la solution n'était pas de demander l'abrogation des dispositions du schéma de cohérence territoriale puisque la règle locale favorisant le développement éolien le conditionnait au respect des règles protectrices liées aux paysages.

⁹ « L'article 3.2 du chapitre 6 du document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale du Pays de Châlons-en-Champagne n'est pas compatible avec la règle n°5 du schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires alors que la révision de la directive (UE) n°2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 recommande d'accorder une priorité élevée lors de la mise en balance des intérêts juridiques pour les installations d'énergies renouvelables. »

¹⁰ Directive UE 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023.

¹¹ M. Baubonne, « Energies renouvelables et protection du paysage : un fragile équilibre », *RFDA*, n°5, 2023, p. 931 ; P. Billet, « La protection de la biodiversité sacrifiée sur l'autel de la lutte contre le risque climatique », in M. Torre-Schaub, A. Stevignon et B. Lormeteau (dir.), *Les risques climatiques à l'épreuve du droit*, Mare & Martin, Collection de l'Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne, 2023, p. 109 à 119. Un arrêt a d'ailleurs été rendu (Conseil d'État, 4 octobre 2023, n°464855) dans lequel le Conseil d'État admet la légalité du refus de la préfète d'Eure et Loire les demandes d'installation et d'exploitation d'un parc éolien, à proximité du village d'Illiers-Combray, pour préserver le symbole littéraire d'un paysage lié à la vie et à l'œuvre de Marcel Proust très remarqué en doctrine : J.-P. Camby et J.-E. Schoettl, « L'insertion des éoliennes dans un paysage : autant en emporte la subjectivité du juge », *RFDA*, 2023, p. 1073 ; J.-C. Rotouillé, « Les éoliennes plient devant les madeleines », *AJDA*, 2023, p. 1857.

¹² Lien vers le Schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires du Grand-Est : <https://www.grandest.fr/wp-content/uploads/2019/11/sraddet-ge-fascicule-vdef.pdf>

Indépendamment de ces observations, ce moyen constitue pour le chercheur une occasion de plus pour établir le fait que le droit de l'urbanisme assure de manière concomitante des protections assurées sectoriellement par d'autres branches du droit.

Le développement éolien et le patrimoine sont, en effet, les objets de législations spécifiques organisées dans les Codes du patrimoine et de l'énergie. Dans la mesure où ces préoccupations sont prises en compte par deux branches du droit séparées, leurs relations sont régies en principe par la règle de l'indépendance des législations que l'on pourrait définir comme « une technique combinatoire de normes par différenciation d'objets visant à l'éviction d'une des législations en concurrence »¹³. Ce traitement des incompatibilités entre protections oblige à faire comme si elles n'entretenaient pas de relations. Le patrimoine immobilier et les énergies renouvelables font donc l'objet d'encadrements juridiques sectoriels, alors, pourtant, qu'ils entrent en interaction dans le réel. Mais, le droit de l'urbanisme vient largement nuancer cette présentation.

La rédaction de l'article L. 101-2 du Code de l'urbanisme ne laisse aucun doute sur le fait que plusieurs fonctions sont assignées au droit de l'urbanisme : création de logements, protection de la nature, protection des paysages, protection des forêts, lutte contre l'artificialisation des sols... pour n'en citer que quelques-unes. Le schéma de cohérence territoriale a, ainsi, pour rôle de protéger les paysages existants tout en favorisant le développement des énergies renouvelables¹⁴. Le document d'urbanisme doit assurer simultanément l'existence de paysages intacts (sans éoliennes) et l'implantation de parcs éoliens sans qu'ils portent atteintes aux paysages. La notion de protection juridique de l'environnement conçu de manière unitaire apparaît donc beaucoup plus complexe en désignant un ensemble de protections souvent incompatibles si elles sont assurées de manière concomitante.

Comme l'ont relevé plusieurs auteurs, l'intégration des objets des législations sectorielles au rang des objectifs du droit de l'urbanisme complique l'application du principe d'indépendance

¹³ B. Tardivel, « Urbanisme et environnement. Les vicissitudes du principe d'indépendance des législations », in M. Clapié, P. Idoux et S. Denaja (dir.), *Indépendance(s). Études offertes au Professeur Jean-Louis Autin*, Presses de la faculté de droit et science politique de Montpellier, vol. 2, 2012, p. 1211 à 1212.

¹⁴ Selon l'article L. 141-4 du Code de l'urbanisme, le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale « repose sur la complémentarité entre les activités économiques, artisanales, commerciales, agricoles et forestières ; 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 ; 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. »

des législations¹⁵. Le fait de les intégrer tous en même temps dans une seule branche du droit oblige nécessairement à prendre en compte leurs relations. Dans un tel système juridique, ce n'est donc plus la protection en tant que telle qui concentre l'attention, mais les relations des protections. Alors que dans un droit sectoriel, l'accent est mis sur l'effectivité de la protection.

« Lorsque le droit protège, mieux vaut qu'il parle clair »¹⁶ : telle est l'idée classique ressortant de l'association du droit et de la protection. La protection juridique est, en effet, généralement associée à un corps de règles dédiées à assurer l'existence d'un objet déterminé. Elle équivaut donc classiquement à donner la priorité à un objet en présence d'une incompatibilité avec une autre préoccupation et, ainsi, corriger un déséquilibre. Le droit de l'urbanisme prenant en compte plusieurs protections en même temps est souvent qualifié d'inefficace et de complexe, alors qu'elle serait paradoxalement une des branches du droit s'adaptant le mieux au réel. Au-delà de la solution retenue par le Tribunal, le jugement permet d'illustrer que la protection juridique peut aussi s'apparenter à la recherche d'équilibres.

¹⁵ B. Tardivel, « Urbanisme et environnement. Les vicissitudes du principe d'indépendance des législations », *op. cit.*, p. 1211 à 1212.

¹⁶ Y. Tanguy, « L'environnement malade de son droit ? Introduction générale », *Revue juridique de l'Ouest*, 1992, p. 14.