

L'aspect réglementaire des enjeux du paysage
Michel PERIGORD (CRCE-LI)

Introduction

- L'aspect réglementaire = lois et règlements + jurisprudences
- Les enjeux : faire ou ne pas faire, de l'éolien ou du photovoltaïque au nom du paysage
- Le paysage : une définition ambiguë

1 – Aux origines de la notion de paysage

- Un mot inventé à la Renaissance pour désigner une œuvre d'art.
- Radical « pays » = connotation de ruralité alors que le suffixe « âge » souligne l'ensemble des traits, de caractères du terrain perceptible à l'œil.
- Définitions : « partie d'un pays que la nature présente à l'observateur » (Robert).
- Étendue géographique qui présente une vue d'ensemble... que l'on a d'un point donné (site, vue) – Petit Larousse.
- Pour Berque « le paysage est une entité relative et dynamique, où nature et société, regard et environnement sont en constante interaction ».
- Le paysage n'existe que par le regard...

2 – L'image de Paysage

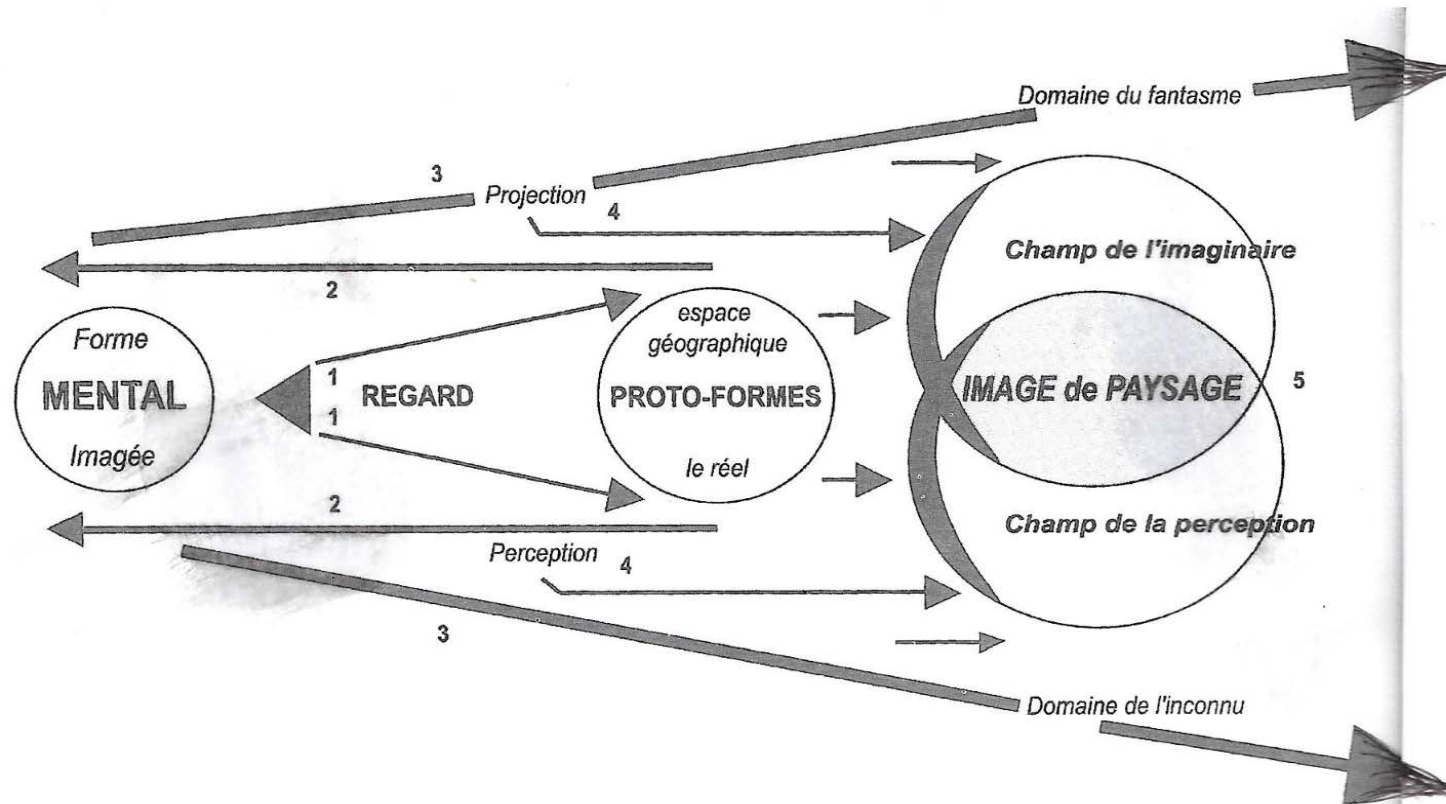


Figure 1: La construction de l'image de paysage.
(M. Périgord, interprétation des travaux de Julien Mayet)

3 – la loi au secours du paysage

- 26/04/1906 : loi visant à la protection des monuments et sites d'intérêt artistiques.
- 13/12/1913 : loi portant protection des monuments historiques par l'état.
- 02/05/1930 : loi de protection des monuments naturels et sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque/classement et inscription.
- 02/11/1945 : création par ordonnance de la Commission des sites perspectives et paysages.
- 1946 : le mot « nature » apparaît dans les textes avec le décret du 27/11 du Conseil national de protection de la nature.
- 1^{er}/07/1957 : création des réserves naturelles par modification de l'art. 8 de la loi de 1930.
- 03/09/1958 : arrêté créant un « Comité de sauvegarde du littoral Provence-Côte d'Azur ».
- 26/06/1959 : décret créant les périmètres sensibles.
- 22/07/1960 : loi créant les PNN, suivi du décret en Conseil d'État du 31/10/1960.
- 04/08/1962 : loi Malraux (ZPPAUP).
- 01^{er}/03/1967 : décret portant sur la création des PNR, création à l'initiative de la DATAR.
- 10/07/1975 : loi créant le cadre juridique du Conservatoire du littoral.
- 10/07/1976 : loi portant sur la protection de la nature inscrite au Code rural sous les art. (études d'impact) L.242-1 0 242-27 et R 242-1 à R 242-49 (ZNIEFF, ZICO) (intégration paysagère).
- 03/01/1986 : loi littorale (L 243 du Code rural).
- 1992 : la loi sur l'eau reconsidère le rôle des marécages et des tourbières dans la gestion de l'eau.

4 – La « loi paysage »

- La loi paysage : parue au JO du 09/01/1993 pp. 503 - 505 ; 23 articles
- Cette loi porte sur « **la production et la mise en valeur des paysages** » et associe dans les faits protection, aménagement et gestion du paysage.
- Les difficultés d'application de cette loi sont inhérentes à **l'absence de définition de l'objet paysage**.
- 11/04/1994 : décret d'application de la loi « paysage ».
- 22/05/1994 : décret relatif à l'application du volet paysager du permis de construire.
- 02/09/1994 : décret d'application relatif aux PNR (JO du 02/09/1994).
- En découle un ensemble de procédures d'évaluation.
- Objectif : enrayer les effets d'une crise identitaire apparue dès la fin des années 1960 : à l'origine de la banalisation des paysages (paysages identitaires).

5 – Évaluation environnementale et enjeux paysagers

- **3 problématiques identifiées :**

- 1 - À quoi peut conduire l'instrumentalisation de la notion de paysage quand celle-ci entre dans le débat public ?

- 2 - Les paysages résultent-ils seulement des conséquences de l'économie de marché ?

- 3 – Les paysages, peuvent-ils être réduits à un patrimoine public à préserver ou un cadre de vie publique ?

- Avec des prises de position **à charge (associations/particuliers)** : « éoliennes = **une catastrophe visuelle, écologique et économique** », d'autres demandant un « moratoire absolu ».

- **et à décharge** (Ministre) avec l'adhésion aux nouvelles technologies énergétiques renouvelables (ENRe) à l'échelle nationale, et de façon massive.

Aux responsables politiques d'exposer les enjeux pour permettre un débat sur les choix qui en découlent.

6 – la « Convention européenne du paysage de Florence (2000) »

- Définition « **le paysage désigne une partie de territoire tel que perçu par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations** ».
- Stratégie de la convention :
 - Faire adopter des mesures particulières en vue de la protection, la gestion, et l'aménagement du paysage,
 - Faire intégrer systématiquement des thèmes paysagers dans toutes les politiques sectorielles avec pour objectif « **plus de qualité paysagère** ».
 - Avec cette Convention, **le paysage est identifié et qualifié**.

7 – lois « Grenelle » de l'environnement

La loi Grenelle 1 (01/032009) :

- prévoit de diviser par 4 les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050.
- S'applique à : bâtiments, habitat, transports, énergie, santé, agriculture et biodiversité.
- Expose des choix sans en prévoir toujours les modalités

La loi Grenelle 2 (12/07/2010) :

- 100 articles pour les 6 grands chantiers énoncés au Grenelle 1.
- 3 objectifs :
 - réduire la consommation d'énergies,
 - prévenir les GES;
 - promouvoir les ENeR.
- Loi de transition environnementale qui vise à associer les citoyens aux décisions qui les concernent.
- Le paysage est perçu comme un projet territorialisé de société.

8 – Et si la visibilité était un atout ?

- Les infrastructures de production peuvent-elles être invisibles ?
- Passer des mâts de 135 m à 240 m.
- Obligation de consulter le(s) maire(s) en amont du projet.
- Objectif : atteindre 33 à 35 GW en 2028 contre 15 GW en 2018, 18 GW en 2020 (477 mâts installés).
- un médiateur de l'éolien peut être saisi par le préfet, si dans l'instruction d'un dossier il estime qu'il y a un risque de contestation afin de faire évoluer le dossier en amont du projet.
- Mais, la notion de « visibilité » n'induit-elle pas à l'inverse celle de la « banalité » paysagère ?

9 – indice d'occupation des horizons et seuil de respiration

- En phase exploitation, les éoliennes impactent la perception des paysages, cadre de la vie quotidienne.
- **La question de la saturation de l'horizon, et celle d'encerclement peuvent être appréhendées par des méthodes objective** à travers les indices :
 - **l'indice de respiration** avec un **seuil souhaitable compris entre 160 à 180°**.
 - **l'indice d'occupation de l'horizon** avec un **seuil d'alerte à 120°**
- Or, dans les EP, les contributions faisant référence à la saturation de l'espace visuel et à la notion d'encerclement, ne font quasiment jamais référence aux **indices d'occupation de l'horizon**, ni aux **indices d'espace de respiration**.

10 – Arrêté du Conseil d'État : étude de cas

Le cas de l'arrêté n° 440 245 du 5 mars 2022 :

- La cour administrative d'appel a relevé que si le parc projeté de trois éoliennes s'inscrivait dans un environnement paysager et patrimonial sensible...
- Qu'il comporte des éléments de patrimoine protégés, la topographie, la distance, la végétation et les perspectives permettraient de masquer au moins partiellement le projet depuis la plupart des points de vue et que les visibilitées ou co-visibilitées en résultant ne seraient pas de nature à caractériser une atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 précité,
- nonobstant l'avis réservé émis par la direction départementale des territoires et de la mer et l'avis défavorable émis par l'architecte des bâtiments de France. En statuant ainsi la cour s'est livrée à une appréciation souveraine des éléments soumis à son examen exempté de dénaturation.
- La CAA décide, Article 1er : **Le pourvoi de M. B... et autres est rejeté.**

11 – Comment accélérer le déploiement des renouvelables ?

Circulaire du 2 août 2022 relative aux modalités d'application de la procédure d'urgence à caractère civil (art. L.122-3-4).

- Il s'agit d'exempter certains projets d'évaluation environnementale, et réduire les étapes de la procédure administrative.
- L'exonération s'exerce pour des projets ayant pour seul objet la **réponse à des situations d'urgence à caractère civil**.
- Dans ce cas, les préfets sont investis d'un pouvoir délégué d'exemption :
 - Exemption d'évaluation environnementale prévue art. L.181-23-1,
 - Avec l'appui des services déconcentrés,
 - Publication au recueil des actes de la préfecture,
 - Un affichage, un mois, en mairies des communes concernées.

Le cas de l'intégration paysagère des panneaux photovoltaïques...

12 - L'avant-projet de loi vise à raccourcir les délais de déploiement des ENR (ENeR2223572L/Rose-2 et Pdt Rép. Discours du 22/09/2022)

- **Vise à raccourcir les délais de déploiement pour permettre à la France de rattraper son retard**
- Article 2 : simplifier les procédures.
- Article 3 : permet de déroger au principe de non-régression environnementale.
- Article 6 : les installations répondant à certains critères seraient considérées comme **d'intérêt public majeur**, facilitant l'obtention d'une dérogation à l'obligation de protection des espèces protégées.
- Objectif : simplifier les procédures administratives (raccourcir les délais des procédures administratives (6 à 3 ans)
 - Accélérer le déploiement des renouvelables.
 - Permettre à l'ensemble des projets renouvelables déjà lauréats d'appels d'offres d'augmenter leur puissance jusqu'à 40% avant leur achèvement (Agnès Pannier-Runacher) 22/07/2022.

13 – La notion « d'intérêt public majeur »

- Sur le plan national, il existe peu de décisions du Conseil d'État (Cf. celle du 24/07/ 2019 n°414353).
- Ainsi 3 formules reviennent de manière récurrente et nécessitent d'être étudiées :
 - 1 - « cas exceptionnel dont la réalisation se révélerait indispensable »,
 - 2 - « un projet d'aménagement ou de construction d'une personne publique ou privée susceptible d'affecter la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leurs habitats ne peut être autorisé, à titre dérogatoire, que s'il répond, par sa nature et compte tenu notamment du projet urbain dans lequel il s'inscrit, à une raison impérative d'intérêt public majeur »,
 - 3 - « mise en balance de l'intérêt public du projet avec l'objectif de conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvage ».
- L'Art. L.411-1 : interdit de porter atteinte aux espèces protégées/VS l'Art. L.411-2 qui permet de délivrer des dérogations :
 - S'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante à la réalisation du projet,
 - S'il ne nuit pas au maintien des espèces protégées,
 - Si le projet répond à une **raison impérative d'intérêt public majeur**.
- Conditions techniques à fixer par Conseil d'État.

14 - Conclusion – Le paysage : une notion subjective

- **Le paysage est donc une notion subjective**, qui n'existe que par le regard.
- C'est le décalage entre ce qui est compris par les uns et les autres à travers les sens, et ce que la science peut comprendre du visible, qui est source de tensions et de conflits.
- **La notion de paysage n'est pas citée dans les traités instituant la CE et l'UE**, mais elle apparaît dans de nombreuses directives (PAC).
- **Paysage = un objet d'étude mal défini et un sujet pour de nombreuses polémiques.**