

# L'application du critère de covisibilité par le juge administratif

Source : Cour administrative d'appel de Nantes, 1er février 2017, n°15NT02726, 15NT02832, 15NT02833

Le juge administratif est souvent amené à contrôler la régularité de permis de construire autorisant ou refusant la réalisation d'installations de production d'énergies renouvelables au regard de motifs tirés de l'atteinte portée au paysage. En effet, il n'est pas rare que les opposants aux projets de production d'énergies renouvelables fondent leur requête sur [l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme](#) (ancien article R. 111-21) aux termes duquel « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales* ».

Dans le cas des projets éolien ou photovoltaïque, le juge interprète ces dispositions à la lumière du critère de la covisibilité.

Ainsi, la Cour administrative d'appel de Marseille a déjà jugé légal le refus d'autoriser la construction d'une centrale éolienne visible depuis des châteaux classés monuments historiques, sa perception ne pouvant être atténuée de manière suffisante (Cour administrative d'appel de Marseille, 28 juin 2007, *Société d'exploitation énergie sud*, n°05MA01007).

Dans cette lignée, la Cour administrative d'appel de Nancy a admis la régularité du refus du préfet de délivrer un permis de construire d'installations éoliennes au motif que ces dernières étaient en covisibilité avec un monument historique « *dans un site de grande sensibilité paysagère très caractéristique du département* » faisant l'objet « *d'une procédure de protection au titre de la loi sur les sites* » (Cour administrative d'appel de Nancy, 20 mai 2009, *Société Windspeed*, n°08NC00550). Selon la Cour, « *compte tenu de l'intérêt qui s'attache à la préservation de cette entité paysagère, le projet litigieux doit être regardé, par sa dimension et la localisation des éoliennes, comme portant atteinte au caractère des lieux avoisinants* » au sens des dispositions précitées du code de l'urbanisme.

Réciproquement, dans un arrêt du 9 janvier 2017, la Cour administrative d'appel de Chartres a exclu l'application de ces dispositions en l'absence de covisibilité avec la cathédrale de Chartres (CAA Nantes, 9 janvier 2017, n° 15NT03122).

Dans trois arrêts récents du 1<sup>er</sup> février 2017, la Cour administrative d'appel de Nantes a confirmé ce mouvement jurisprudentiel tendant à considérer que des éoliennes peuvent porter atteinte à « *l'intérêt des lieux avoisinant* » lorsque le critère de la covisibilité est rempli.

Dans la première affaire, la Cour a, dans un premier temps, rappelé que le projet litigieux – bien que situé dans une zone de développement de l'éolien – « *s'insère dans un paysage rural de bocage* » et qu'un château classé « *monument historique* » présentant « *un intérêt national* »

se trouve à 2,8 kilomètres de l'éolienne la plus proche. Dès lors, le projet ne peut être regardé comme devant s'implanter dans un environnement ne présentant qu'un intérêt limité. Dans un second temps, la Cour a poursuivi son raisonnement en précisant qu'il ressort des pièces du dossier que les éoliennes seraient visibles depuis le château. Par suite, la Cour a déclaré le permis litigieux contraire aux dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme, justifiant ainsi son annulation.

*A contrario*, dans les deux autres instances, la Cour a rejeté le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme au motif que les éoliennes ne seraient « *que partiellement visibles* » depuis les monuments historiques situés à 4 et 5 kilomètres

Si le juge s'efforce toujours de concilier au mieux la protection des paysages et l'exigence de développement des énergies renouvelables, toujours est-il qu'en s'appuyant sur le critère de la covisibilité pour admettre ou refuser la légalité d'un permis de construire, le juge semble faire prévaloir l'intérêt paysager dont l'appréciation est éminemment subjective.

Les unités de production d'énergies renouvelables sont souvent mal perçues par les riverains alors qu'elles pourraient, au contraire, être considérées comme valorisant un paysage. Ceci est d'autant plus vrai que certaines installations – telles que les centrales thermiques à flamme – font partie de notre quotidien et échappent à la polémique alors que leur insertion paysagère et leur incidence sur l'environnement sont loin d'être négligeables.

Afin d'éviter tout risque de recours susceptible de ralentir le développement des projets de production, il est tout de même préférable que les exploitants préparent au mieux leur insertion dans le paysage en tenant compte du risque potentiel d'annulation d'un projet dont les installations seraient en covisibilité avec un site de grande sensibilité paysagère.



Laura Daydie, docteure en droit public