

ENVIRONNEMENT ET URBANISME

PLAIDOYER POUR LA SAUVEGARDE DES PAYSAGES NATURELS « ORDINAIRES »



M^e Francis MONAMY
Avocat au barreau
de Paris

« Un massacre d'ingénieurs serait [...] un bienfait public, écrivait Guy de Maupassant dans sa chronique du *Gil Blas*, le 17 juillet 1883. Quand il s'agit de gâter une ville, un paysage, une chose belle et grande, ils arrivent ; et, inspirés par un génie spécial qu'on peut appeler le génie du Laid, ils gâtent tout d'un simple coup de plume. » Si l'on se gardera, pour notre part, de jeter le discrédit sur l'ensemble d'une profession, il nous faut bien admettre avec Maupassant que, moins que jamais, les grands projets de construction, notamment les installations industrielles, ne sont pensés en termes d'insertion paysagère.

Le droit offre pourtant les outils nécessaires au respect d'un juste équilibre entre les besoins actuels des hommes et la préservation nécessaire des paysages naturels dans lesquels ils évoluent. Il s'agit, en milieu rural, de l'article R. 111-21 du Code de l'urbanisme, recodifié à l'article R. 111-27 du même code, qui permet à l'administration de refuser un permis de construire 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 ».

Cependant, ces outils nous paraissent avoir été galvaudés par une récente interprétation jurisprudentielle tout à la fois contraire à la lettre des textes et dangereuse pour la préservation, non pas des paysages remarquables ou, à tout le moins, bénéficiant de protection au titre des Monuments historiques ou des Sites naturels et pittoresques, mais des paysages qui, bien qu'ayant conservé leur caractère naturel, sont dépourvus de protection juridique et de particularités marquées.

Une nouvelle méthode d'analyse

Alors que, jusqu'à une époque récente, les magistrats n'avaient été attentifs qu'à la seule adéquation des projets avec les lieux dans lesquels ils devaient s'insérer, le Conseil d'État a, par un arrêt du 13 juillet 2012 « Association Engoulevent et autres » (req. n° 345970), dégagé une nouvelle méthode de contrôle qui prescrit aux tribunaux une analyse en deux temps. Désormais, pour rechercher l'existence d'une atteinte à un paysage naturel de nature à fonder un refus de permis de construire, il appartient à l'administration, dans un premier temps, d'apprécier la qualité du site dans lequel la construction est projetée et, dans un second temps, d'évaluer l'impact que cette construction pourrait avoir sur le site en question.

En cas de censure d'un projet, les juges ne pourront donc plus se borner comme autrefois à mettre l'accent sur l'incompatibilité de la construction avec les lieux avoisinants. Il leur faudra démontrer que le paysage en cause présente des particularités telles que l'opération ne peut être réalisée sans qu'il lui soit gravement porté atteinte.

Une méthode d'analyse contraire aux textes

Ce faisant, le Conseil d'État a, selon nous, procédé à une réécriture de l'article R. 111-21. Car, à bien la lire, cette disposition distingue l'atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants de l'atteinte aux sites et aux paysages, puisque le substantif « atteinte » renvoie non pas seulement au caractère et à l'intérêt des lieux avoisinants, mais aussi aux sites et paysages. L'article R. 111-21 permet ainsi au juge de s'assurer de la bonne insertion des constructions nouvelles dans leur environnement, que celui-ci présente ou non un caractère ou un intérêt particulier. En d'autres termes, si l'on s'en tient aux textes, tout paysage naturel mérite, quel que soit son intérêt esthétique, que l'on s'assure que des travaux ne viendront pas le dénaturer.

Au surplus, cette interprétation littérale est la seule qui soit conforme aux « objectifs généraux » définis par l'article L. 101-2 du Code de l'urbanisme, dès lors qu'au nombre de ces principes figure, entre autres, « la protection des sites, des milieux et paysages naturels » et que, ce faisant, le législateur a conféré à tous

les paysages français, sans distinction, la même protection.

Une méthode d'analyse désastreuse pour les paysages « ordinaires »

La méthode d'analyse fixée par le Conseil d'État est d'autant plus dangereuse qu'elle laisse au juge le soin, non plus seulement comme auparavant de s'assurer de la compatibilité d'une opération avec son environnement naturel, mais d'identifier les paysages de qualité et, partant, de déterminer ceux dont les caractères justifient que l'on se préoccupe de leur protection. Elle introduit ainsi dans le contrôle juridictionnel une dose considérable de subjectivité qui, jointe à son caractère restreint lorsqu'il s'agit de s'assurer de la légalité des autorisations d'urbanisme, est de nature, parce qu'elle confère au juge une latitude excessive dont il a rapidement pris conscience, à le conduire à faire preuve de la plus extrême prudence

dans l'usage de ses pouvoirs d'annulation et, par suite, à ne censurer qu'avec une très grande réticence. Bien plus, la méthode énoncée par le Conseil d'État fait elle-même l'objet de la part de certaines juridictions d'une interprétation qui aggrave le potentiel destructeur de cette méthode. Des tribunaux et des cours considèrent en effet qu'en présence d'un paysage « ordinaire », il n'y a pas lieu de rechercher si la construction est susceptible de porter atteinte à son environnement. Ainsi la cour administrative d'appel de Nantes a-t-elle tout récemment jugé que, parce qu'il était appelé à être « implanté dans un environnement essentiellement agricole, dominé par les cultures céréalières, qui ne présente pas d'intérêt paysager ou architectural particulier », un complexe céréalier, « composé d'un silo de stockage de céréales, d'une fosse de réception, d'un boisseau de chargement, d'une tour élévateur, d'un local technique et d'un

local ventilateur, d'un bâtiment de stockage pour produits phytosanitaires et engrais et de deux cuves d'engrais liquide », ne méconnaissait pas les exigences de l'article R. 111-21, et ce alors même que ses dimensions étaient « importantes » (CAA Nantes, 5 février 2016, req. n° 15NT00324). Autrement dit, il serait permis, selon ce courant jurisprudentiel, de construire à peu près n'importe quoi dans un paysage « ordinaire », quand bien même les constructions en cause viendraient bouleverser des espaces naturels jusqu'ici préservés. Cette façon de procéder nous paraît contraire à la méthode d'analyse pourtant définie par la plus haute juridiction administrative, puisque, selon M. Domino, rapporteur public, dans ses conclusions sous l'arrêt du 9 novembre 2015 (req. n° 385689), « cette façon de raisonner doit bien être suivie même si l'environnement n'est pas d'une qualité exceptionnelle, s'il ne présente pas un intérêt, ou un caractère, remarquable ».

Mais, si cette dangereuse dérive n'est pas prochainement rectifiée par le Conseil d'État, il est à craindre que l'article R. 111-21 ne soit plus qu'un auxiliaire des protections instituées au titre des Monuments historiques ou des Sites naturels et pittoresques, qu'un supplément tout juste bon à protéger, pour reprendre la formule de Madame le professeur Jacqueline Morand-Deville, « l'esthétique de singularité », au détriment de paysages plus « ordinaires », certes, mais qui forment, tout aussi sûrement que les espaces remarquables, l'identité de notre pays.



FRANÇOISE DURAND

← Paysage du Boulonnais aux environs d'Isques (Pas-de-Calais)