



À Andon (Alpes-Maritimes), 61 hectares de panneaux photovoltaïques ont remplacé des arbres au sein d'un PNR. © Franck Fernandes

De l'Intérêt public

Julien Lacaze

Président de Sites & Monuments

Notre dernier éditorial mettait en lumière la déconstruction théorique et normative à l'œuvre dans le domaine du patrimoine. Ce mouvement sans précédent de dérégulation est aujourd'hui assez logiquement prolongé par une banalisation de la notion d'« intérêt public », faite notamment au préjudice du patrimoine.

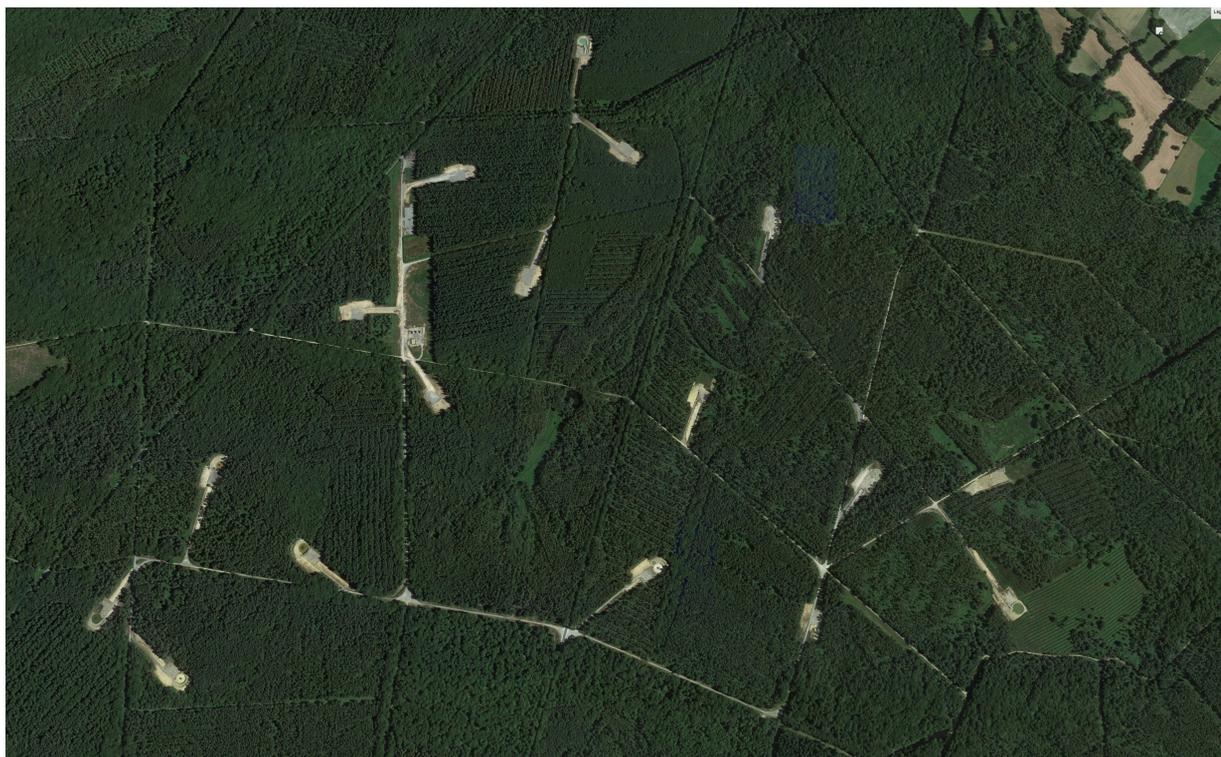
La loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques retient précisément ce concept comme fondement des classements. Elle substitue ainsi l'idée d'« intérêt public » (voir actuel article L. 621-1 du Code du patrimoine) à celle d'« intérêt national » prévue par la loi de 1887 sur les monuments historiques. Cette nouvelle notion conférait une nature de servitude d'utilité publique au classement permettant de l'appliquer, au besoin d'office, aux propriétaires privés. Leur droit de propriété se trouvait ainsi limité au profit de la collectivité.

Le concept d'intérêt public, proche de celui d'intérêt général, n'est évidemment pas propre au patrimoine et fonde toute l'action publique. Historiquement, il a pris des noms divers : celui de bien commun, de commun profit ou d'utilité commune.

Cette idée permit notamment au monarque de légitimer et d'étendre un pouvoir normatif dont il était privé à l'époque féodale hors de son domaine. L'intérêt public (commun profit) a été, réciproquement, un critère de « constitutionnalité » de la loi du roi, contrôlée par des parlements s'opposant à sa toute-puissance. Ce concept a donc tout à la fois été un instrument de pouvoir et un critère de contrôle de l'absolutisme.

C'est pourquoi la notion d'« intérêt public majeur », coiffant les autres intérêts publics, est préoccupante, notamment en matière de développement des ENR. Sites & Monuments avait rencontré ce concept en avril 2021 dans un arrêt du Conseil d'État relatif au parc éolien de la forêt de Lanouée (Morbihan), saignée pour l'occasion. La reconnaissance d'un tel intérêt permettait en effet de déroger à l'interdiction d'atteinte à la faune protégée, abondante à Lanouée où soixante types d'oiseaux avaient été répertoriés.

L'article L. 411-1 du Code de l'environnement prévoit en effet une interdiction de principe des perturbations intentionnelles et de la destruction de l'habitat des espèces protégées, avec une possibilité de dérogation « dans l'intérêt



Forêt de Lanouée (Morbihan), détail des saignées éoliennes © Google Earth

de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique » (article L. 411-2 4^c du même Code).

Dans l'affaire de Lanouée, le Conseil d'État a considéré qu'un tel intérêt public majeur était bien constitué, ce parc devant permettre « l'approvisionnement en électricité de plus de 50 000 personnes » tout en s'inscrivant « également dans l'objectif national de porter la part des énergies renouvelables à 32 % de la consommation finale brute d'énergie en 2030 ». Les chiffres et objectifs invoqués étaient naturellement contestables et la subordination de l'intérêt de la conservation de la biodiversité à celle de la production d'énergie renouvelable étonnante...

À Andon (Alpes-Maritimes), une centrale photovoltaïque de soixante et un hectares s'est substituée pour la même raison à la végétation du Parc naturel régional des Préalpes d'Azur. L'arrêté préfectoral du 29 octobre 2019, actant le défrichement de la forêt, donne ainsi « dérogation à l'interdiction de destruction et de perturbation d'espèces anima-

les protégées » au motif d'une production d'« environ 50 000 MWh par an [pouvant] alimenter près de 30 000 foyers », ignorant naturellement le facteur de l'intermittence...

Souhaitant généraliser la reconnaissance de cet intérêt public dérogatoire, le gouvernement prévoit, dans son projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, que « les installations de production d'énergie renouvelable, y compris leurs ouvrages de raccordement aux réseaux de transport et de distribution d'énergie, sont réputés répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur [...] dès lors qu'ils satisfont à des conditions définies par décret ».

Dans le même temps, un projet de directive européenne 2022/0160 (COD) confère à « la planification, la construction et l'exploitation d'installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables », ainsi qu'aux réseaux et stockages afférents, un caractère d'« intérêt public supérieur » ressemblant furieusement à la notion française d'intérêt public majeur. L'intérêt des nouveaux projets d'ENR sera ainsi présumé l'emporter, dans la totalité



En Vendée, panneaux photovoltaïques mal intégrés en toiture à proximité d'un monument historique © Sites & Monuments

du territoire de l'Union, sur celui tenant à la préservation de l'environnement (espèces protégées), du patrimoine, des paysages, etc.

Notons, sur ce premier point, que la Recommandation de la Commission du 18 mai 2022 accompagnant le projet de directive est sans ambiguïté : « Les États membres devraient veiller à ce que la mise à mort ou la perturbation d'espèces données d'oiseaux sauvages et d'espèces protégées au titre de la directive 92/43/CEE du Conseil ne fasse pas obstacle au développement de projets dans le domaine des énergies renouvelables [...] » (§ 24).

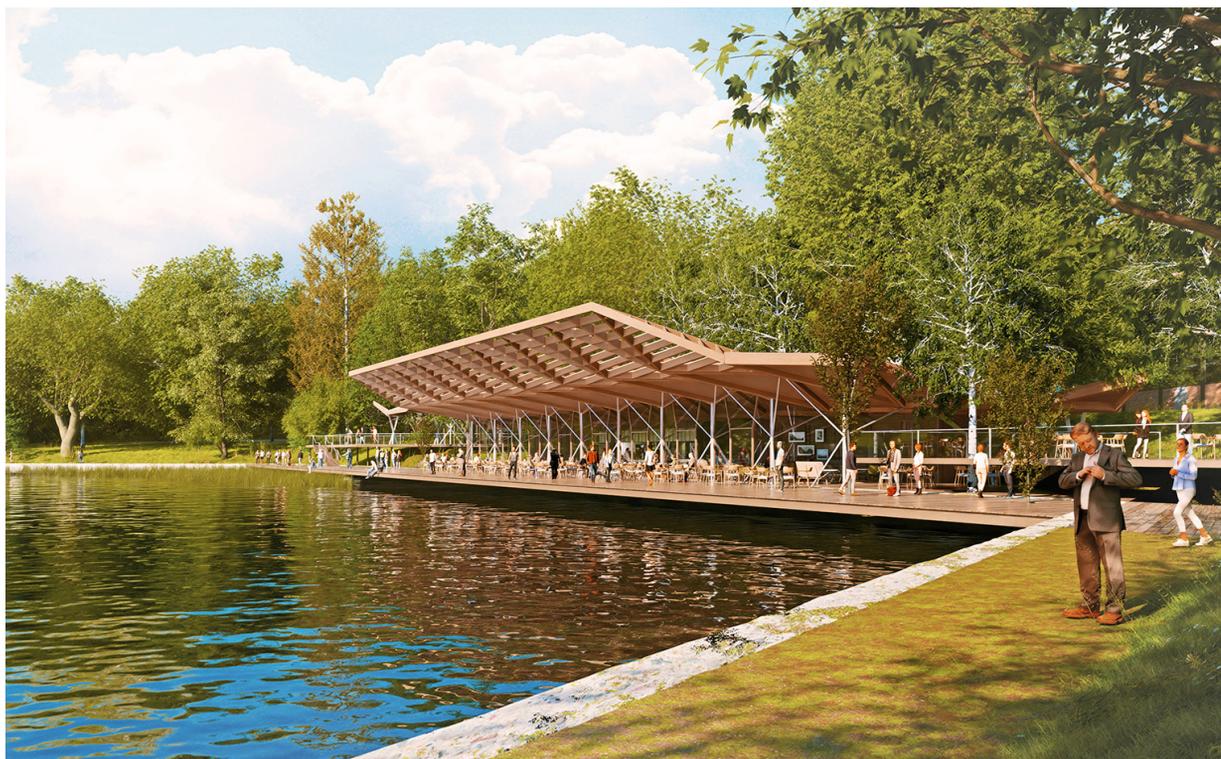
En réalité, la notion d'intérêt public ne devrait pas être hiérarchisée, mais dépendre de la combinaison de différents critères, sans que leur « mise en balance » ne soit faussée par une présomption. Cette vision rationnelle de l'intérêt public, basée sur une évaluation complète des coûts et des avantages de chaque solution, est battue en brèche par une vision idéologique, celle d'un bien absolu.

Cette même idée est au cœur de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte,

introduisant un article L. 100-4.-I dans le Code de l'énergie prévoyant que « la politique énergétique nationale a pour objectifs [...] de porter la part des énergies renouvelables [...] à 32 % de la consommation finale brute d'énergie en 2030 », soit « 40 % de la production d'électricité », tandis qu'il est prévu « de réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025 » (objectif repoussé par une loi de 2019 à 2035). Selon la même logique, le Parlement européen a voté le 14 septembre 2022 en faveur d'un seuil minimal de 45 % d'ENR dans l'électricité européenne d'ici 2030, ouvrant ainsi la voie à des négociations avec les 27 États membres. Certains groupes demandent déjà un pourcentage plus élevé, de l'ordre de 55 % d'ici à 2030, pour atteindre 100% en 2040.

Ainsi, selon le législateur, favoriser les ENR est nécessairement bon, tout comme l'est la diminution de la part du nucléaire, ce qui est tout à fait absurde.

Le « tout renouvelable », visé par l'Allemagne, l'a ainsi contrainte à compenser l'intermittence par le charbon et le gaz russe, provoquant des rejets massifs de CO₂ dans



Installations aux abords et en surplomb du bassin de Chalais, détournées du domaine national de Meudon © Data Architectes + Urban Act

l'atmosphère et une crise énergétique avec la guerre en Ukraine, tandis que la disparition ou la fragilisation de nombreuses espèces animales — comme à Lanouée ou Sainte-Victoire — est l'un des enjeux majeurs de notre temps.

L'effet d'éviction des parcs industriels de production d'énergie contribue également à la crise de la ruralité, comme à l'abandon de certains patrimoines dont l'environnement est dégradé.

Par conséquent, aucune source d'énergie n'est *a priori* bonne ou mauvaise.

Les Français sont d'ailleurs parfaitement conscients des impacts négatifs de certaines ENR. Sites & Monuments a ainsi commandité auprès d'OpinionWay, en mars 2022, un sondage sur l'éolien en France réalisé sur un échantillon solide de 2200 personnes, urbains et ruraux confondus. Les résultats sont sans appel : 72 % de l'échantillon considère en effet que les éoliennes dégradent la « beauté des paysages », mais aussi la biodiversité (même chiffre) ou le « calme et le silence des campagnes » (73 %). Par ailleurs, 70 % des Français s'inquiètent de l'impact négatif des

éoliennes sur « l'attractivité touristique des territoires », sur la « qualité de vie » (65 %), « l'entente entre les habitants » (69 %), etc. En définitive, 61 % des Français sont favorables à un moratoire sur l'implantation de ces machines.

Reconnaître, dans ce contexte, un caractère d'« intérêt public supérieur » ou « majeur » aux ENR et, notamment aux éoliennes, relève de l'erreur politique.

La même idée manichéenne de subordination d'un intérêt public à un autre était à l'œuvre en 2018 dans le cadre de la loi Elan. Celle-ci dépossédait les Architectes des bâtiments de France (ABF) de leur pouvoir d'autorisation — support de leur capacité de négociation — en matière de bâtiments en péril ou d'antennes relais. Nous en constatons le désastreux résultat à Foix où l'ABF récuse en vain, dans un avis devenu simple, la réalité du péril. L'introduction d'un article L. 632-2-1 dans le Code du patrimoine énumérant ces intérêts « dominants » (de la sécurité et/ou du logement et de la téléphonie mobile), était évidemment pernicieux. Comme nous l'écrivions ici même en 2018, « intrinsèquement mauvaises, les dispositions de la nouvelle

loi pourraient en susciter d'autres». Le projet de loi, aujourd'hui en cours de discussion, relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, comportait ainsi une exception propre aux panneaux solaires, repoussée à deux reprises à l'heure où nous écrivons. Autre menace, cet article pourrait être complété par des exceptions favorisant la rénovation thermique...

Le pouvoir donné aux ABF était pourtant de nature à concilier ces préoccupations. Mais le discours de VRP dynamique, consistant à « lever les freins » pour « accélérer », justifiera toujours ces « simplifications » désastreuses.

La notion même d'intérêt public est-elle d'ailleurs bien comprise lorsqu'à Meudon, les abords et une partie du bassin octogonal de Chalais sont détournés dans la délimitation de ce domaine national? Il s'agissait de permettre à un entrepreneur bien en cour, notamment concepteur du pass Culture, d'y établir des structures festives particulièrement agressives sans les tracasseries d'un classement au titre des monuments historiques et de la règle d'inaliénabilité propre aux domaines nationaux... On aura beau nous expli-

quer que l'intérêt de l'individu concourt à l'intérêt commun, c'est ici l'intérêt privé d'un entrepreneur qui l'emporte sur l'intérêt public.

La lecture de la presse étrangère, comme des anciens numéros de notre revue, redonne pourtant espoir. Un article du quotidien anglais *The Telegraph* place la beauté en tête des symptômes d'un certain « déclin » français : « *Once the most beautiful, brilliant and civilised country on earth, it is now caught in a seemingly irreversible spiral of decline* »¹. Cela n'est pourtant pas irrémédiable. Notre revue montre ainsi qu'en 1922 (voir la rubrique « Il y a cent ans » page 128), les ministres et préfets pouvaient être des hommes sensibles, le souci du beau irriguant l'ensemble de l'action étatique, bien au-delà de l'administration des Beaux-Arts. Une conception sans œillères de l'intérêt public, conçu comme le creuset de préoccupations d'égale importance, était alors à l'œuvre.

1. « Jadis le pays le plus beau, le plus brillant et le plus civilisé de la planète, il est à présent plongé dans une spirale du déclin apparemment irréversible. » Daniel Johnson « How France became trapped in a spiral of chaos and decline », *The Telegraph* du 6 novembre 2022.