



Direction Régionale de
l'Environnement, de
l'Aménagement et du
Logement
Hauts-de-France

Etude sur la saturation visuelle liée à l'implantation de projets éoliens

Juillet 2019

Historique des versions du document

Version	Auteur	Commentaires
V1 03/2019	Sophie Gérin	Version initiale
V2 05/2019	François Riquiez et Sophie Gérin	Prise en compte remarques CB et MG
V3 07/2019	François Riquiez et Sophie Gérin	Petites corrections et mise à jour des données

Affaire suivie par

Sophie GERIN
Tél. 03 22 82 91 08
Mél. Sophie.gerin@developpement-durable.gouv.fr

Référence Intranet

--

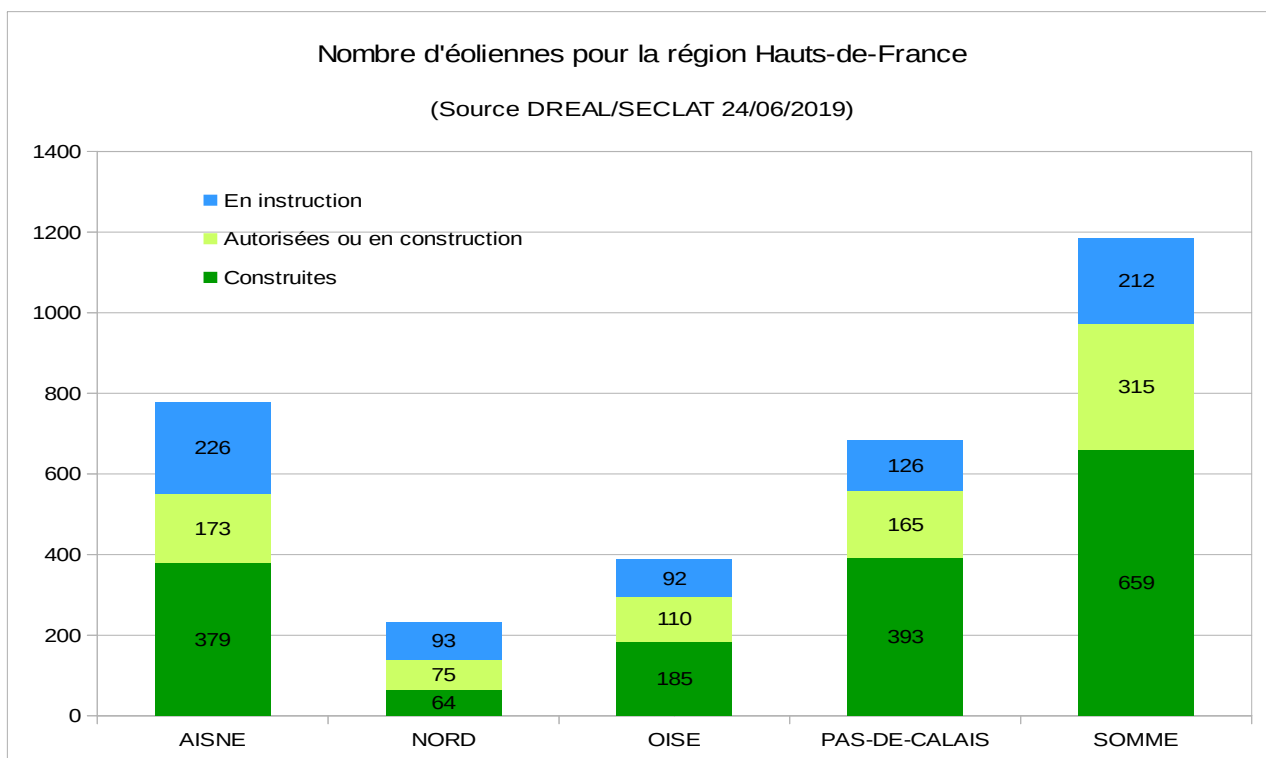
Sommaire

1 - CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE.....	4
1.1 - Contexte éolien en région Hauts-de-France.....	4
1.2 - Objectif de l'étude et démarche proposée	5
2 - IDENTIFICATION DU PHÉNOMÈNE DE SATURATION VISUELLE.....	6
2.1 - Définitions.....	7
2.2 - Retour d'expérience des autres DREAL.....	11
2.3 - Jurisprudence.....	12
3 - APPLICATION EN RÉGION HAUTS-DE-FRANCE.....	15
3.1 - Secteurs régionaux sensibles au risque de saturation visuelle.....	17
3.2 - Les grands secteurs de respiration à l'échelle régionale.....	18
3.3 - Méthode proposée pour l'analyse détaillée d'un secteur sensible à la saturation visuelle.....	19
4 - CADRE D'AIDE À L'INSTRUCTION ET À LA DÉCISION.....	21
4.1 - Zones de sensibilité et éléments de méthode	21
4.2 - Principes de rédaction de considérants.....	22
5 - PERSPECTIVES ET CONCLUSION.....	24
5.1 - Travaux exploratoires à mener.....	24
5.2 - Conclusion.....	26
6 - BIBLIOGRAPHIE.....	28
7 - ANNEXES.....	29

1 - Contexte et objectifs de l'étude

1.1 - Contexte éolien en région Hauts-de-France

En 2017, la région des Hauts-de-France est devenue la première région **productrice d'électricité d'origine éolienne**. Au 24 juin 2019 la région comptait près de 1700 éoliennes en production représentant une puissance nominale d'environ 3800 MW.



Dans certains **secteurs denses en implantations d'éoliennes**, habitants et élus expriment parfois un ressenti de "trop plein". Ce **ressenti est variable** selon les secteurs mais la montée de la contestation est indéniable.

Ignorer le ressenti local pourrait conduire à un rejet sociétal dommageable au développement futur de cette source d'énergie.



LE FRESTOY-VAUX Vent de contestation autour du projet d'implantation de six éoliennes

Nordex France avance des compensations financières importantes pour les deux communes concernées par le projet. Les habitants promettent un comité de lutte.

Le principe d'une étude de faisabilité, concernant l'implantation d'un parc de six éoliennes, réparties à parts égales entre les communes de Hubercourt et Le Frestoy-Vaux, a été adopté par six voix contre cinq dans cette dernière commune. La première adjointe, Angélique Cagny, a voté contre, expliquant ainsi son vote, avec amertume: «C'est un sujet trop sensible, on doit avoir le temps technique pour être autorisé sans réflexion préalable!». Deux élus, concernés par le projet, n'ont pas participé au vote, tandis que deux autres se sont abstenus. Les élus de Hubercourt n'ont quant à eux émis aucun vote, pour le moment.

Les éoliennes implantées à 700 m des habitations
Vendredi dernier, en séance de conseil municipal, Marc Serin, représentant la société Nordex France [constructeur et développeur], a annoncé le projet d'implantation de six éoliennes dans la commune de Le Frestoy-Vaux. Les habitants ont réagi avec colère. Ils ont promis de créer un comité de lutte pour empêcher la construction de ces éoliennes.



Le projet comporte six éoliennes. Plus d'illustration

Un constructeur bien implanté

Nordex France, troisième constructeur éolien en France, en a déjà implanté 5 500 dans l'hexagone. Fort de plus de 230 salariés, il dispose de centres de maintenance à Crèvecœur-le-Grand, Lion (Aisne) et Barentin (Somme). Chaque éolienne, d'une puissance de trois mégawatts, pèse 500 tonnes. Elles sont posées sur une dalle de béton de 13 mètres de large sur 3 mètres de profondeur.

à des sous-traitants locaux, pour un marché allant de 400 000 à 1 200 000 euros.»

Ces promesses alléchantes ont déclenché un vote positif pour six élus, mais n'ont pas convaincu les

La question de la saturation visuelle constitue un sujet majeur au vu du nombre de parcs autorisés et non construits à ce jour dans les Hauts-de-France représentant près de 840 éoliennes supplémentaires, et des objectifs nationaux fixés par le projet de la seconde **programmation pluriannuelle de l'énergie**, publiée en janvier 2019 (multiplier par 2,5 les capacités du secteur éolien d'ici 2028).

Mais, actuellement, la DREAL des Hauts-de-France ne dispose pas d'éléments pour **identifier à partir de quel seuil une augmentation du nombre d'éoliennes pourrait présenter des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, [...] soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, [...] soit pour la conservation des sites et des monuments.** (Article L511-1 du Code de l'environnement) . Autrement dit, le besoin est de savoir **en quels lieux et sous quelles conditions prendre en compte le phénomène de saturation visuelle pour proposer un refus de parc éolien et de savoir où le développement de l'éolien peut continuer de façon mesurée pour répondre aux objectifs nationaux ?**

1.2 - Objectif de l'étude et démarche proposée

Cette étude s'attachera donc à évaluer si le phénomène de saturation visuelle provoqué par des parcs éoliens peut être un **argument** pour justifier d'un **refus d'exploiter un parc éolien**. Le cas échéant identifier les **conditions nécessaires** pour que l'argument soit **juridiquement solide et pour proposer un cadre d'aide à la décision relatif à la saturation visuelle**.

La démarche se déroulera en quatre temps :

- l'**identification du phénomène de saturation visuelle**, en s'appuyant sur le rassemblement préalable d'enseignements tirés de la bibliographie sur ce sujet, du retour d'expériences des autres DREAL, et de la revue de la jurisprudence actuelle ;
- l'**application de ces enseignements en région Hauts-de-France**, pour identifier les secteurs sensibles au risque de saturation visuelle et les espaces de respiration à préserver ;
- la proposition d'un **cadre d'aide à l'instruction et la décision** ;
- la proposition de **travaux exploratoires** sur ce sujet.



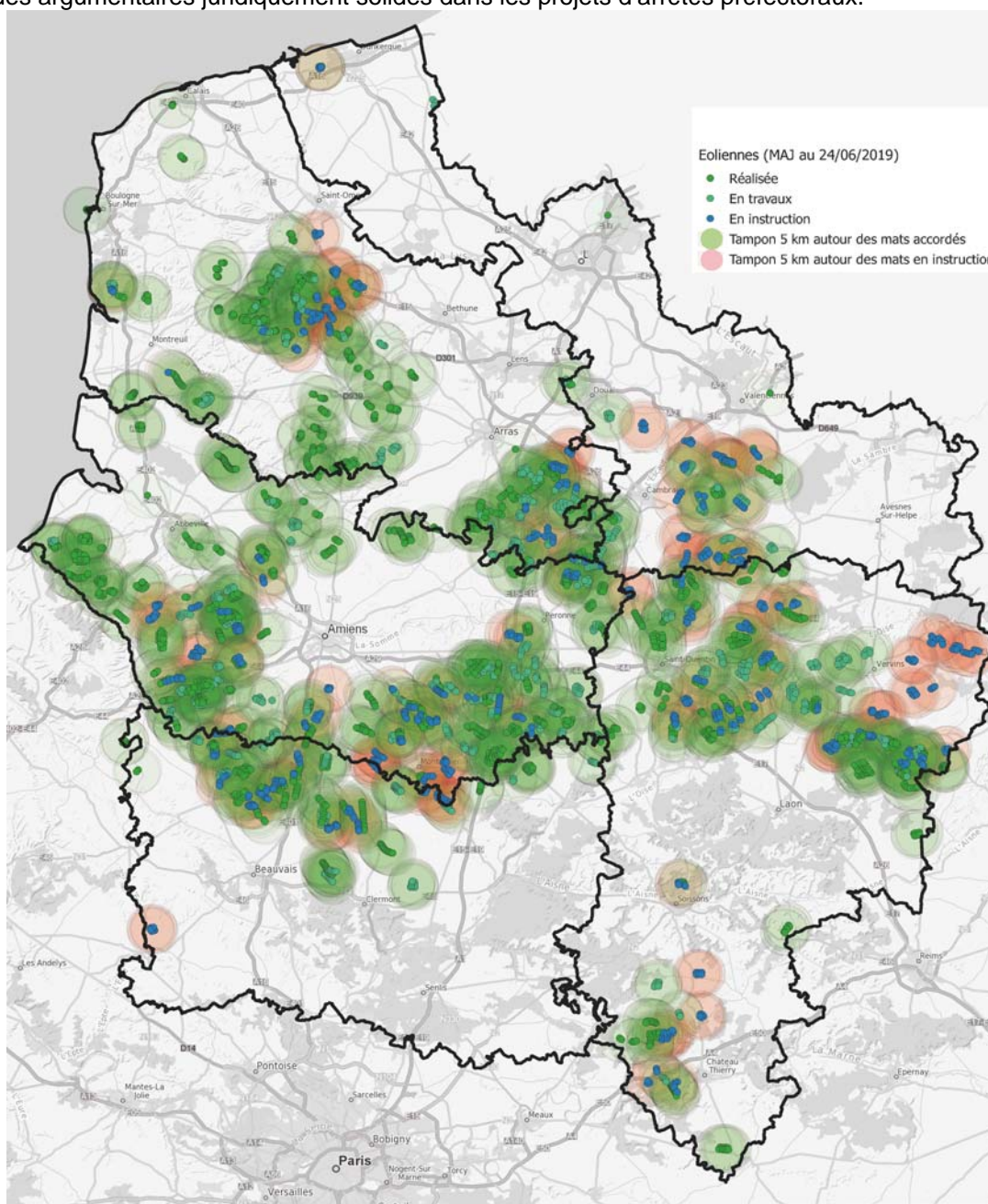
Par éolien et moulin d'Eaucourt-sur-Somme (80) – Photo Philippe Fruttier Altimage

2 - Identification du phénomène de saturation visuelle

L'identification du phénomène de saturation visuelle n'est pas toujours facile à appréhender et aucun seuil (réglementaire) n'est défini, cependant des critères sont utilisés pour essayer de quantifier ce phénomène et donner des signes d'alerte qui doivent être analysés en fonction de chaque situation locale.

Bien que le guide national des études d'impacts évoque le phénomène de la saturation visuelle, il y a une attente forte des services instructeurs pour disposer d'outils et de méthode sur ce sujet.

La jurisprudence sur la saturation éolien est encore peu connue, mais elle existe et doit être analysée pour utiliser des argumentaires juridiquement solides dans les projets d'arrêtés préfectoraux.



Carte n°01 : Etat de l'éolien en Hauts-de-France

(en vert les mats construits ou accordés, en bleu avec un halo rouge, les mats en instruction au 24/06/2019)

Le halo correspond à une distance de 5 km, pour laquelle une éolienne d'environ 150 m de haut est considérée comme prégnante

2.1 - Définitions

2.1.1 - Perception du paysage

Le paysage se définit par un territoire tel que perçu par les populations (cf. définition du Paysage dans la Convention Européenne du Paysage - 2000). Sur une même portion du territoire, il peut exister des perceptions différentes. Le paysage est concerné par une **perception partagée d'un territoire**, dans le sens où elle traduit un **ressenti collectif**, appelant des **références culturelles communes**. Le paysage est une expérience sensible "ensemble", à la différence d'un ressenti individuel

Cette perception partagée est accessible au plus grand nombre: la particularité de la dimension paysagère du sujet éolien, est qu'il est à la fois technique et accessible à tous: chacun peut avoir un avis sur un paysage particulier, notamment sur son paysage quotidien, à la différence d'autres sujets presque exclusivement techniques.

2.1.2 - Notions de saturation visuelle du paysage

Plusieurs définitions complémentaires de la saturation visuelle peuvent ainsi être proposées.

On peut ainsi dire que le phénomène de saturation apparaît quand **la densité éolienne devient, pour le collectif qui vit dans un lieu donné, insupportable**.

Le Guide national (relatif à l'élaboration des études d'impacts des projets de parcs éoliens terrestres - Décembre 2016) considère plus techniquement que « *le terme de saturation visuelle appliqué à l'éolien dans un paysage indique que l'on a atteint le degré au-delà duquel la présence de l'éolien dans ce paysage s'impose dans tous les champs de vision* ».

L'impression de saturation visuelle peut être évaluée depuis deux points de vue: d'une part celui du voyageur, d'une personne traversant un secteur donné, et d'autre part celui des habitants d'un village. Ces deux points de vue sont complémentaires et peuvent s'additionner, notamment lorsque les habitants de villages parcourent et traversent eux-mêmes leurs territoires en voyageurs quotidiens.

L'effet de saturation visuelle dans le grand paysage: le point de vue de celui qui traverse le territoire



Dans le premier cas, celui du point de vue du **voyageur** (y-compris, le **voyageur quotidien**), celui qui **traverse** le territoire, la densité éolienne peut créer un **effet de saturation visuelle sur le grand paysage**, créé par un grand nombre d'éoliennes dispersées sur les horizons. Une impression générale d'omniprésence des éoliennes tout au long de parcours qui donnent alors un sentiment de "monotonie" et de banalisation du paysage.

L'enjeu est ici la **préservation du "grand paysage"**, notamment la **préservation de la qualité et de la diversité des paysages** qui composent le territoire.

L'effet de saturation sur les lieux de vie plus locale : le point de vue de l'habitant



Dans le deuxième cas, celui de **l'habitant**, la densité éolienne peut créer davantage un **effet de saturation par "encercllement" des lieux de vie**. Cette perception peut être ressentie ponctuellement autour d'un village ou d'une entité paysagère circonscrite, depuis certains lieux de vie ou encore depuis les chemins entourant les villages (notamment ancien « chemin de ronde » ou « tour de ville » picard).

L'enjeu est ici d'« **éviter que la vue d'éoliennes s'impose de façon permanente et incontournable aux yeux des riverains, dans l'espace le plus intime du village** » (Méthode d'analyse du risque de saturation visuelle utilisée en région Centre Val de Loire)

Cet effet est mesurable à l'aide d'indices décrits ci-après et de photomontages, notamment à 360°.

2.1.3 - Indices mesurables permettant d'évaluer le risque de saturation visuelle

La saturation visuelle est donc l'effet d'une certaine densité d'éoliennes présentes et visibles sur un territoire (saturation sur le grand paysage), et depuis certains points de vue particuliers (saturation sur les lieux de vie).



Cette densité d'éoliennes et l'importance de la présence de ces éoliennes sont mesurables par des **indices objectifs définis par le Guide national** :

L'indice d'occupation de l'horizon : somme des angles de l'horizon interceptés par des parcs éoliens, depuis un point de vue pris comme centre.

Le raisonnement s'appuie sur l'hypothèse fictive d'une vision panoramique à 360° dégagée de tout obstacle visuel (excepté le relief). Cette hypothèse ne reflète pas la visibilité réelle des éoliennes depuis le point de vue, mais elle permet d'évaluer l'effet de saturation visuelle des horizons dans le grand paysage, ainsi que l'effet d'encercllement.

On peut considérer l'angle de visibilité des éoliennes selon deux classes :

- éoliennes distantes de moins de 5km, considérées comme des éoliennes prégnantes dans le paysage ;
- éoliennes distantes de 5 à 10 km, considérées comme des éoliennes nettement présentes par temps normal ;

L'indice de densité sur les horizons occupés: ratio du nombre d'éoliennes présentes par angle d'horizon occupé (détail du calcul ci-dessous).

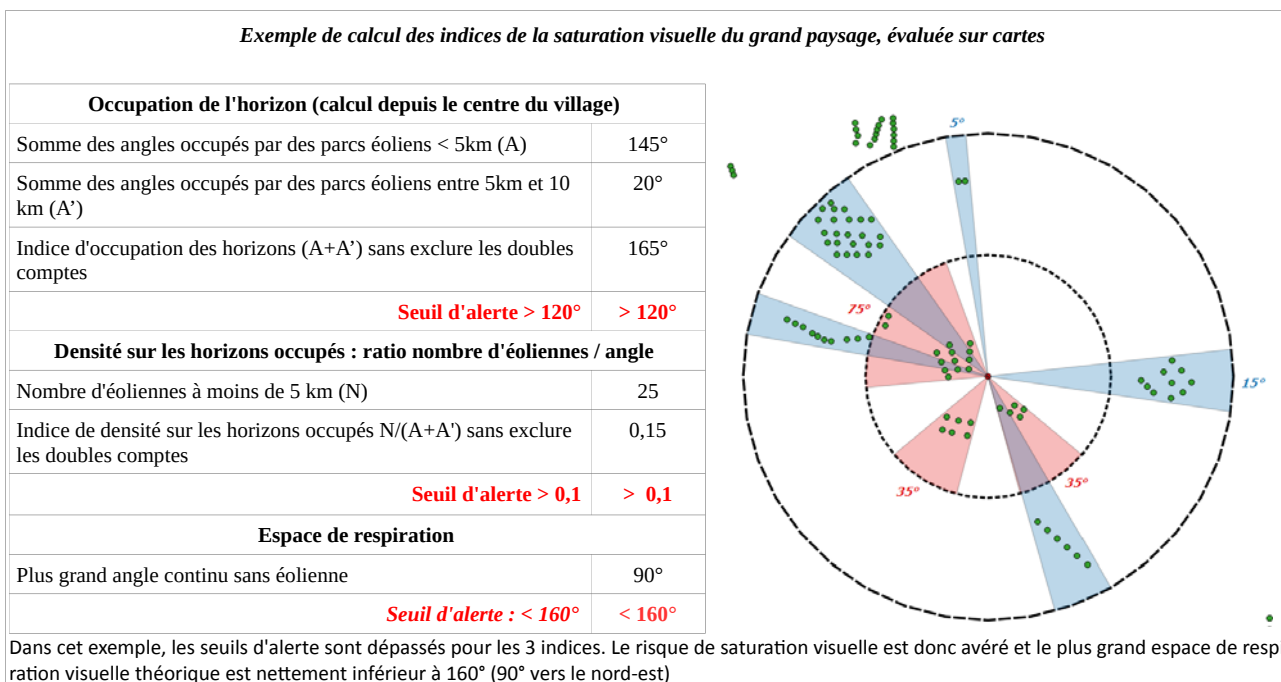
Le guide considère qu'un indice de densité supérieur à 0,10 représente un seuil d'alerte.

L'indice d'espace de respiration: plus grand angle continu sans éolienne.

Il paraît important que chaque lieu dispose "d'espace de respiration" sans éolienne visible, pour éviter un effet de saturation et maintenir la variété des paysages. Cet espace de respiration constitue un indicateur complémentaire de celui de l'occupation de l'horizon.

L'interprétation des résultats obtenus à partir du calcul de cet indice ne doit pas se limiter au champ de vision humain (qui correspond à un angle de 50° environ), mais prendre en considération un angle plus large pour tenir compte de la mobilité du regard soit entre 120 et 160°.

Exemple de calcul des indices de la saturation visuelle du grand paysage, évaluée sur cartes



L'ensemble de ces indices doit ensuite être pris en compte par le paysagiste à la lumière de son **analyse de terrain**. Ces modélisations théoriques doivent donc bien être replacées dans le **contexte paysager local**.

Des **seuils d'alerte** peuvent être définis pour chacun de ces indices afin de pouvoir identifier des risques de saturation visuelle, mais n'ont pas de valeur réglementaire (cf. chapitre sur la jurisprudence).

A titre d'exemple, selon le Schéma Régional Eolien (SRE) de Champagne-Ardennes toujours en vigueur, le seuil d'alerte est atteint lorsque plus de 50 % du panorama est occupé par l'éolien; ce document indique également qu'un angle sans éolienne de 160 à 180° paraît souhaitable pour permettre une véritable "respiration visuelle", et que généralement quand il ne reste que des respirations de 60-70°, les éoliennes sont omniprésentes dans le paysage.

Dans les Hauts-de-France, un outil d'analyse est expérimenté pour mesurer les effets d'un projet éolien sur la perception des respirations paysagères. **Au regard du contexte éolien très dense et de la prise en compte d'une mobilité minimale du regard, le seuil retenu pour les angles de vue sans éoliennes est de 90°**; on considérera que depuis un point du territoire, une respiration paysagère peut être perceptible lorsque les angles de vues sans éoliennes sont supérieurs à 90°.

2.1.4 - Spécificité territoriale et notion d'acceptabilité

Les indices précédemment définis permettent de définir des seuils d'alerte, mais tous les territoires n'ont pas la même capacité à accueillir des projets éoliens et l'acceptabilité locale est souvent très différente d'un secteur à un autre.

Le Guide national précise bien que le degré d'occupation éolienne qui caractérise le basculement dans une situation de saturation visuelle est « *spécifique à chaque territoire ; il est fonction de ses qualités paysagères et patrimoniales et de la densité de son habitat* ».

La législation et la jurisprudence confirment l'absence de seuils "universels" reconnus de densité d'éoliennes pour définir une situation de saturation visuelle, quel que soit le territoire considéré.

Le seul rejet par la population locale ne suffit pas à caractériser un phénomène de saturation. De même, l'absence de contestation locale ne signifie pas toujours qu'il n'y a pas de risque de saturation.

Le rejet social induit par le phénomène de saturation visuelle est accentué par plusieurs autres ressentis collectifs observés parallèlement :

- la perte de sens : on ne sait pas/plus à quoi servent les éoliennes, on ne voit pas ou plus leur rapport avec l'urgence du changement climatique, ni avec notre propre consommation,
- l'incompréhension face à la position de l'État, habituellement protecteur pour les paysages,
- l'incompréhension face à des décisions prises prenant peu en compte l'avis des citoyens (associations de défense, enquête publique). On observe de manière générale une volonté de plus en plus forte chez les citoyens de contribuer, participer, de faire soi-même.

2.1.5 - Composition des parcs

La notion de saturation visuelle revêt une dimension quantitative, mais également qualitative.

En effet, comme vu précédemment, la saturation visuelle est d'abord liée à une **densité** éolienne. Cette densité est un rapport quantitatif et objectif entre le nombre d'éoliennes et la surface totale du terrain d'implantation.

La saturation visuelle est liée à la **perception de cette densité**. Cette perception varie selon le niveau de densité, mais également selon l'appréciation "qualitative" et esthétique de cette densité éolienne. La cohérence de la distribution et de la composition des éoliennes implantées sur le territoire, leur dialogue avec les composantes structurantes du paysage local, influencent également le degré à partir duquel on basculera dans un ressenti de saturation.



Organisation d'un projet éolien qui semble "anarchique"

La question n'est donc pas seulement : **combien** d'éoliennes peut-on implanter sur ce territoire, mais également **comment** ?

Cette nécessité de qualité de composition de l'occupation éolienne est fondamentale pour les enjeux globaux de la politique nationale des Paysages, qui visent notamment à la **préservation de la qualité et de la diversité des paysages**.

Si par exemple un premier parc éolien est implanté selon une trame orthogonale et régulière, on peut imaginer qu'un deuxième parc qui prolongerait exactement le rythme et l'orientation de cette trame, dans des proportions acceptables pour le paysage d'accueil, permettrait d'augmenter le nombre de mâts dans un secteur, donc de le densifier, tout en limitant les effets cumulés et en évitant les effets de saturation et de mitage.

2.1.6 - Mitage du territoire

Le risque du mitage est un enjeu important.

Pour éviter ou limiter la saturation visuelle, il ne s'agit pas de réduire la **concentration** d'éoliennes en dispersant sur l'ensemble du territoire des "petits" parcs éoliens. En effet, le phénomène de saturation visuelle est à étudier de manière indissociable avec l'**enjeu de mitage** de l'occupation éolienne, c'est-à-dire la dispersion des parcs éoliens sur l'ensemble du territoire, induisant ainsi la disparition progressive de zones vierges et la banalisation des paysages.

2.2 - Retour d'expérience des autres DREAL

2.2.1 - Une grande attente sur le sujet

La saturation visuelle provoquée par les parcs éoliens dans le paysage est identifiée comme un enjeu majeur par toutes les DREAL consultées.

Les DREAL expriment une volonté d'alerter, de faire prendre conscience d'un phénomène parfois encore non visible actuellement, mais qui est à venir de manière tout à fait réelle au regard du nombre de DDAE éoliens accordés non construits, ou encore en envisageant les objectifs quantitatifs annoncés.

Pour la région Hauts-de-France le nombre d'éoliennes accordées et non construites représente environ 50% du nombre d'éoliennes déjà construites.

Pour atteindre les objectifs éoliens fixés pour 2020, il faudrait doubler la puissance actuelle, donc développer sur le territoire national, en moins de 3 ans, l'équivalent des MegaWatts produit durant les 10 dernières années.

Certaines DREAL évoquent également le souhait que les habitants des secteurs, concernées par une occupation éolienne particulièrement importante, soient bien informés des scénarios à venir pour leurs territoires.

2.2.2 - Un besoin d'outils et de méthodes

De nombreuses DREAL font le constat que la saturation visuelle est négligée, voire non traitée dans l'étude des dossiers. Certaines ont développé des outils, comme les diagrammes du Schéma Régional Eolien de Champagne-Ardenne ou encore la méthode d'analyse du risque de saturation visuelle utilisée en région Centre-Val de Loire, régulièrement utilisés dans les dossiers de demande d'autorisation.

Ces outils ont leur propre limite:

- les diagrammes cartographiques peuvent identifier des "risques" de saturation visuelle qui doivent être confirmés (ou pas) par d'autres documents comme des photomontages et des coupes topographiques, notamment sur des secteurs non plats ;
- l'augmentation constatée de la hauteur des machines au cours des années n'est pas prise en compte ;
- l'utilisation de ces outils pour motiver un refus reste difficile.

D'autres outils sont en cours d'expérimentation, comme l'étude de l'Aire d'Influence Paysagère des coteaux, maisons et caves de Champagne (Patrimoine mondial) vis-à-vis des projets éoliens en Champagne-Ardenne, qui est prise en compte progressivement dans les études d'impact, et qui pourrait être utilisée en cas de contentieux, cependant la confirmation de sa solidité juridique reste à venir.

2.2.3 - Une jurisprudence inconnue la plupart du temps, qui se développe dans certains secteurs

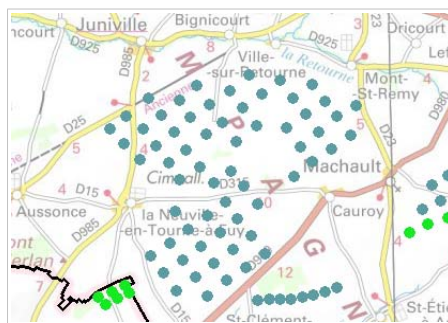
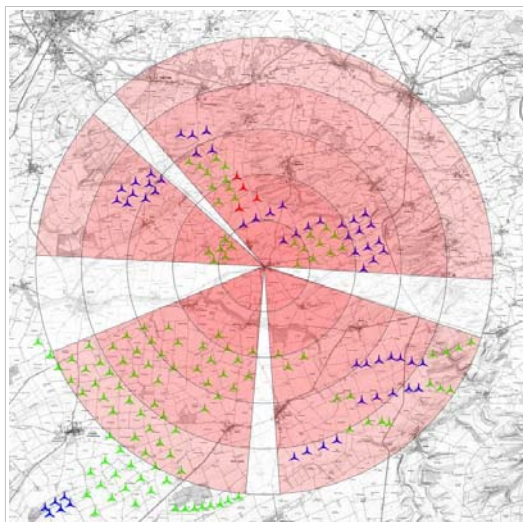
La majorité des DREAL indiquent une absence de jurisprudence dans leur région. Le contentieux se développe dans les Ardennes, sous l'initiative d'une contestation locale active qui a attaqué les autorisations avec

l'argument de la saturation visuelle. Les retours du tribunal arriveront au plus tôt fin 2019.

2.2.4 - Une contestation locale très variable

Dans certains secteurs, la contestation locale est inexistante.

Dans d'autres secteurs, la contestation locale est apparue brutalement, avec un élément déclencheur, comme dans le département des Ardennes où l'acceptabilité a disparu soudainement en 2017 lors de l'auto-risation d'un parc de 63 éoliennes de 200 m de haut.



Parc éolien des Quatre Faux dans les Ardennes

2.2.5 - Des organisations variables des services de l'État pour le traitement du volet paysage dans l'instruction des DDAE éolien :

Un certain nombre de pôles ou services Paysage en DREAL indiquent être peu sollicités pour l'éolien, et ne fournissent pas de contribution systématique. Parfois les DDT-M contribuent sur le volet paysage, mais pas toujours.

La majorité d'entre elles constate des manquements dans la prise en compte des enjeux paysagers dans l'instruction des DDAE éoliens, et expriment le souhait d'une meilleure coordination avec les DDT-M et d'une meilleure sensibilisation et formation des services instructeurs en UD.

2.2.6 - Le positionnement des Paysagistes Conseils d'Etat (PCE) pour la prise en compte de l'articulation entre les parcs

Plusieurs avis de Paysagistes Conseils d'Etat évoquent le constat que les effets cumulés d'un projet éolien et des parcs existants environnants, dépendent beaucoup de l'articulation entre les parcs. Si le nouveau projet s'inscrit en continuité avec les autres parcs existants, l'impact du projet est réduit. Si le nouveau projet est en rupture avec les autres parcs existants, l'impact du projet peut faire apparaître un risque de mitage, éventuellement une disparition des espaces de respiration, ou encore un risque de saturation visuelle.

2.3 - Jurisprudence

La réglementation nationale ne prévoit pas d'utiliser la saturation en tant que tel pour refuser un parc éolien. Néanmoins, le code de l'urbanisme et le code de l'environnement disposent d'articles qui permettent de fonder juridiquement un refus de permis de construire ou d'autorisation environnementale pour un motif tiré de l'atteinte au paysage, dont l'effet de saturation visuelle pourrait ainsi faire partie.

L'analyse de la jurisprudence relative à la saturation visuelle a été réalisée sur 27 décisions du tribunal administratif entre 2012 et 2017. Elle a eu pour objectif de déterminer :

- d'une part, s'il est juridiquement possible de refuser sur ce motif une autorisation pour un parc éolien,

- d'autre part, dans quelles conditions ce phénomène de saturation est de nature à justifier un refus d'autorisation.

Il ressort de l'examen des critères utilisés les éléments suivants :

- Le juge a considéré à plusieurs reprises que le motif de la saturation visuelle pouvait être de nature à fonder un refus d'autorisation (10 fois sur 27). **La saturation peut donc être un motif fondant un refus**, et ceci, même si le paysage ne présente pas d'intérêt particulier, **la notion de "cadre de vie"** est alors prise en compte.
- L'appréciation portée par le juge sur l'effet de saturation visuelle se fait **au cas par cas et in concreto**. Il utilise pour cela un **faisceau d'indices**. Ce n'est pas un seul de ces critères qui permet de déterminer s'il y a saturation visuelle mais la conjonction de plusieurs de ces critères. Il n'y a **pas de critères systématiques** et le **contexte local** doit être à chaque fois caractérisé et apprécié.
- Après un descriptif quantitatif précis, le juge recherche si le projet s'ajoute à de **nombreuses éoliennes déjà autorisées ou implantées à proximité** puis regarde l'effet que cette densité aura ou non sur le paysage, les villages ou les monuments historiques.

2.3.1 - Critères utilisés par le juge pour caractériser l'effet de saturations

Le **critère déclencheur** est bien sûr le **nombre important d'éoliennes** autorisées/existantes auxquelles les éoliennes du projet s'ajouteraient. Le juge apprécie la densité des parcs éoliens en relevant le nombre d'éoliennes existantes ou autorisées, le plus souvent **dans un périmètre rapproché (10 km)**, plus rarement éloigné, du projet. Il examine **la situation et l'orientation de ces parcs par rapport au projet ainsi que l'existence de co-visibilités entre eux**.

Après avoir déterminé que le projet, en s'ajoutant à un nombre important d'éoliennes existantes ou autorisées, est de nature à créer un effet de saturation visuelle, le juge recherche **l'effet visuel qu'auront les éoliennes sur le paysage** au sens large. Cela peut être notamment :

- soit **l'encerclement d'un village** : renforcé par un nombre important d'éoliennes, effet apprécié depuis le bourg lui-même ou depuis ses abords : le juge retiendra que le projet est de nature à créer un effet de saturation visuelle. Il apprécie cet encerclement grâce aux plans des études d'impact présentant l'implantation du projet parmi les parcs existants/autorisés, ainsi que grâce aux photomontages depuis ces bourgs ou leurs abords. L'encerclement doit être démontré. Il tient compte des vues depuis les bourgs affectés ou depuis les abords de ces bourgs ; il examine si le projet, ajouté aux projets autorisés ou aux parcs construits, viendra **fermer les vues depuis les villages**.
- soit **l'atteinte à un paysage ou à un monument présentant un intérêt particulier**.



- La circonstance que le projet ne soit **pas cohérent avec l'implantation des parcs existants/autorisés** est un critère également pris en compte par le juge qui vient s'ajouter et aggraver les effets de saturation visuelle. Il se combine toujours avec une autre atteinte (encerclement ou atteinte au paysage).

2.3.2 - Critères utilisés par le juge pour atténuer ou supprimer l'effet de saturations

Certains critères conduisent le juge à écarter la saturation visuelle malgré un nombre important d'éoliennes. L'appréciation d'un effet de saturation visuelle doit tenir compte de la **réalité du terrain** et ne pas rester théorique (le constat d'un grand nombre d'éoliennes sur plan ne suffit pas). On retrouve toujours associés à ces critères celui de la **distance** entre les parcs éoliens ou entre les parcs et les éléments paysagers ou patrimoniaux présentant un intérêt.

Les critères atténuant l'effet de saturation visuelle sont :

- **l'absence de covisibilité** avec les autres parcs notamment par la présence de **barrières visuelles** (végétations, reliefs, bâtis) entre le projet et les parcs éoliens autorisés ou existants ou entre ces parcs et le paysage et les sites présentant un intérêt;
- **la distance importante entre les parcs** ou entre le projet et les villages est un élément déterminant pour exclure l'effet de saturation visuelle ;
- **l'absence d'intérêt paysager du secteur ou d'impact sur les sites et monuments historiques/emblématiques**. Cependant, l'effet de saturation est parfois retenu bien que le paysage ne présente pas d'intérêt particulier.

2.3.3 - Éléments non pris en compte pour la reconnaissance de l'effet de saturation

La situation d'un projet dans une **ancienne zone de développement éolien ou en zone de densification d'un schéma régional éolien n'est pas, par elle-même et à elle seule, un obstacle à la reconnaissance de l'effet de saturation visuelle**. Le juge a ainsi été amené à considérer que la politique régionale de concentration des parcs éoliens dans une zone ne justifie pas que cette densification puisse porter atteinte au paysage ou entraîner l'encerclement de villages :

La circonstance qu'il y ait, de la part des populations et/ou des conseils municipaux, **une opposition locale à un projet qui viendrait s'ajouter à de nombreux parcs existants ne permet pas de justifier un refus d'autorisation** en raison du risque de saturation visuelle. Un tel motif serait déclaré illégal par le juge.

2.3.4 - Typologies de paysages cités dans la jurisprudence pour leur sensibilité potentielle à la saturation visuelle

Les descriptions issues de la jurisprudence permettent d'identifier les catégories suivantes de paysages concernés par le risque de saturation visuelle :

- les paysages, sites ou monuments remarquables, emblématiques, naturels même s'ils ne sont pas protégés, notamment les paysages littoraux, côtiers et d'estuaires : la jurisprudence parle d' « appauvrissement », de « banalisation », de « dénaturation » sur des « paysages naturels non dépourvus d'intérêt même si non protégés au titre des paysages sensibles ou très sensibles », des « paysages naturels de qualité », de « caractère pittoresque », du fait de l'implantation d'engins de type industriel que sont les éoliennes.
- les paysages ouverts et plats, notamment les paysages présentant peu de couvertures boisées : la jurisprudence utilise les expressions suivantes : « absence de relief », « Caractère ouvert du paysage », « caractère horizontal et dégagé », « paysage qui offre à la vue de vastes panoramas sur les alentours / perspectives monumentales ».
- les villages et bourgs : sensibles aux effets de surplomb, d'écrasement, d'enfermement visuel, d'encerclement par les éoliennes
- les paysages comportant un monument historique

Il est à noter que les paysages de vallées et « petites vallées », souvent caractérisés par des reliefs légers en Hauts-de-France et parfois par un couvert végétal important (ripisylve, boisement, bocage) peuvent apparaître moins sensibles au phénomène de saturation visuelle, car les vues sur le paysage y sont plus fermées. Mais ces paysages de petites vallées sont à considérer comme sensibles à l'implantation éolienne :

il s'agit de paysages de « petite échelle », notamment pour les vallées de faible dénivelé, sensibles au risque de rupture d'échelle, d'écrasement, de surplomb par les éléments de très grande hauteur que sont les éoliennes.

Synthèse 2 - Identification du phénomène de saturation visuelle

Qu'est-ce que la saturation visuelle ?

Le phénomène de saturation visuelle du paysage par l'implantation éolienne est lié à une perception partagée, un ressenti collectif d'un territoire sur lequel la densité éolienne devient insupportable, ou encore sur lequel la présence de l'éolien s'impose dans tous les champs de vision.

Comment perçoit-on la saturation visuelle dans un paysage ?

Ce phénomène s'apprécie depuis deux points de vue : celui du voyageur qui traverse le territoire (effet de saturation visuelle sur le grand paysage) et celui de l'habitant (effet d'encerclement visuel des lieux de vie).

Comment apprécie-t-on une situation de saturation visuelle ?

La saturation visuelle s'apprécie de manière quantitative et de manière qualitative.

- Appréciation quantitative : La quantité et la densité d'éoliennes sur un territoire sont mesurables par des indicateurs officiels. Des seuils d'alerte établis pour ces indicateurs permettent de déceler un **risque** de saturation visuelle. Mais il n'existe aucun critères universels et systématiques permettant de définir de manière absolue une situation de saturation visuelle.

- Appréciation qualitative : La saturation visuelle est également liée à la qualité de la composition des parcs éoliens, leur cohérence entre eux et leur dialogue avec les grandes composantes du paysage.

La question n'est donc pas seulement : combien d'éoliennes peut-on implanter sur un territoire, mais également comment ?

Le phénomène de saturation visuelle est spécifique à chaque territoire.

Elle est liée à la capacité d'accueil d'un territoire et de ses paysages (de manière quantitative et qualitative) et au seuil d'acceptabilité de la population.

Le phénomène de saturation visuelle renvoie à la notion d'acceptabilité.

Qu'en disent les autres DREAL ?

Le phénomène de saturation visuelle est un enjeu majeur, mais les outils, les méthodes et les éléments de jurisprudence manquent.

Que dit la Jurisprudence ?

La saturation visuelle peut être un motif fondant un refus sur les paysages remarquables comme sur le cadre de vie (10 jugements sur 27 le reconnaissent). Elle est liée à une **quantité et une densité d'éoliennes implantées sur un territoire (critère déclencheur dans la jurisprudence)**. L'effet de saturation visuelle s'apprécie au cas par cas et « in concreto », selon un faisceau d'indices, et spécifiquement au contexte local, notamment la fermeture des vues, l'absence de cohérence d'implantation, la proximité et la co-visibilité des parcs entre eux, la banalisation des paysages...

3 - Application en région Hauts-de-France

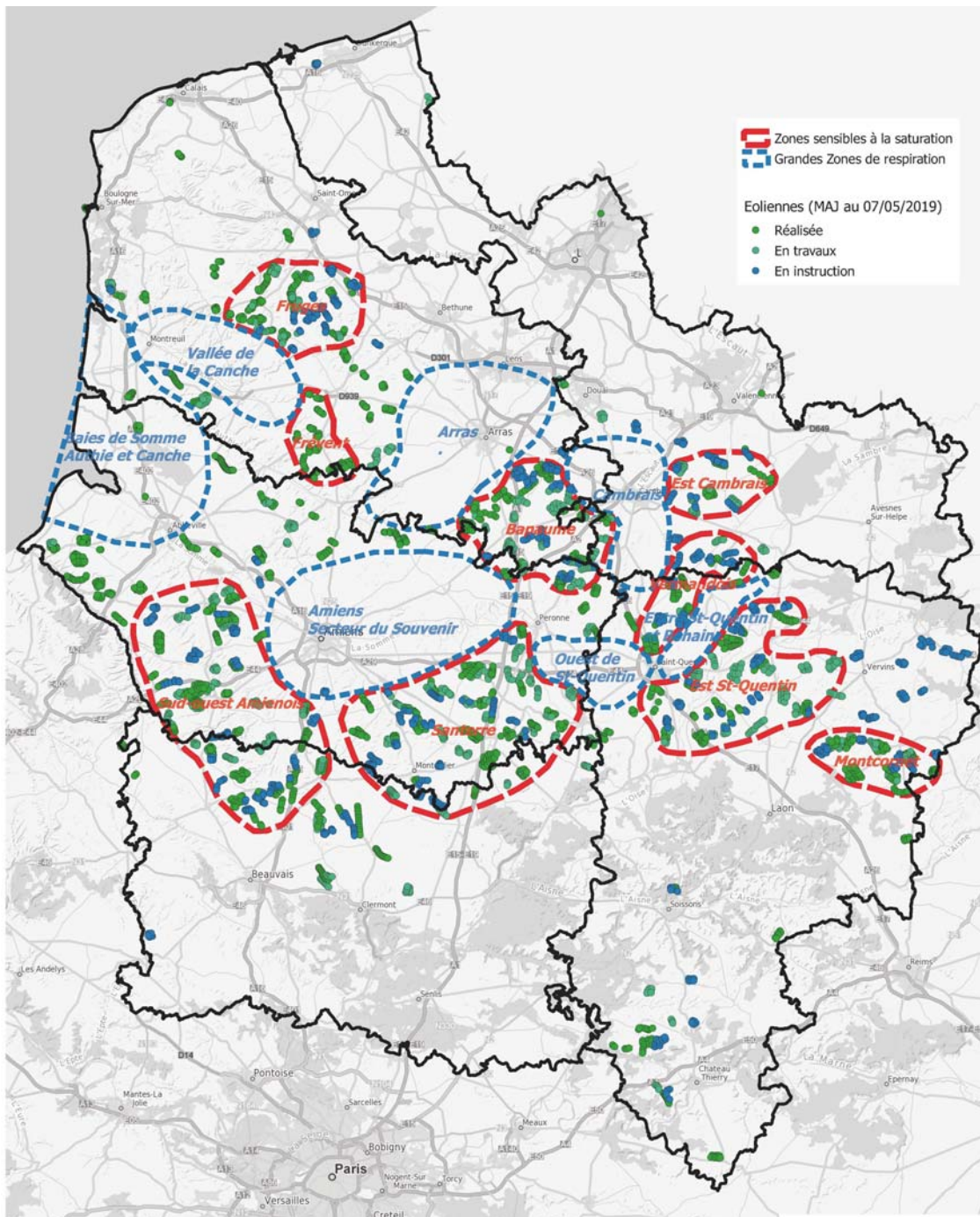
En parallèle de ce travail de recherche sur la bibliographie, sur les expériences des autres DREAL et sur la jurisprudence, un travail de cartographie et de terrain a été mené pour **caractériser les situations régionales de saturation visuelle** et ainsi explorer une applicabilité en région Hauts-de-France des enseignements sur ce sujet.

En premier lieu, considérant le critère déclencheur d'une saturation visuelle identifié précédemment, c'est-à-dire le nombre et la densité importants d'éoliennes sur un territoire donné, une **carte des zones sensibles** à la saturation visuelle sur cette thématique de la densification/saturation a été réalisée à l'échelle de la région avec la contribution des Paysagistes Conseil d'Etat de la DREAL. La carte régionale a été réalisée pour identifier :

- les secteurs de sensibilité pour le **risque de saturation visuelle** du fait de l'occupation éolienne existante (parcs éoliens construits ou accordés) ou en instruction qui pourraient encore accueillir des éoliennes sous réserve de la prise en compte de la saturation ;
- les secteurs apparaissant comme des **respirations paysagères** à préserver,

Entre ces secteurs on trouve aussi des zones sur lesquelles des projets éoliens ont été autorisés, mais généralement avec une densité moindre. Ce qui ne veut pas dire qu'il est possible de continuer à développer l'éolien sur ces zones sans étudier le risque de saturation et d'encerclement.

Dans un second temps, considérant le principe de l'appréciation au cas par cas et *in concreto* identifié précédemment, chaque secteur sera étudié pour identifier les caractéristiques du paysage à une échelle plus locale. Les compositions et articulations entre les parcs éoliens sera notamment étudiée.



Carte n°02 : Grandes zones sensibles à la saturation et grandes zones de respiration à l'échelle de la région (les zones **non entourées** correspondent à des secteurs où le développement éolien est soit complètement absent soit présent ponctuellement et où le risque de saturation n'est pas encore préoccupant)

3.1 - Secteurs régionaux sensibles au risque de saturation visuelle

3.1.1 - Autour de Fruges (62)

C'est l'un des premiers secteurs à avoir accueilli des éoliennes dans le Pas-de-Calais. Les figures de ligne unique des implantations en limite de plateau étaient cohérentes dans leur composition et relativement en accord avec le paysage. Aujourd'hui, elles ont tendance à disparaître devant le nombre et l'encombrement de machines qui continuent à s'implanter. Il existe désormais et cela s'accroît encore avec les nouveaux projets, une cacophonie d'éoliennes qui se diffuse sur le paysage et le sature petit à petit.

L'étude de bilan éolien réalisée en 2012 dans le Pas-de-Calais par la DDTM 62 pointait déjà le secteur de Fruges et Fauquembergues comme des sites particulièrement impactés par l'éolien avec un effet de saturation, ainsi que le mitage en cours du paysage à l'échelle du département.

Au 24/06/19 ce secteur comptait 180 éoliennes construites ou autorisées et 74 en instruction.

3.1.2 - Autour de Frévent (62)

Ce "petit" secteur traversé par la Canche comptait 64 éoliennes construites ou autorisées au 24/06/19, mais n'avait pas de projet en cours d'instruction.

3.1.3 - Autour de Bapaume (62-59-80)

C'est l'un des secteurs les plus denses du Pas-de-Calais débordant légèrement sur la Somme et le Nord comprenant 265 éoliennes construites ou autorisées et 56 en instruction au 24/06/19.

C'est une portion de territoire située au sud d'Arras et Cambrai, traversée par les autoroutes A1 et A2, formant un triangle, et bordée à l'Est par l'A26. Géographiquement, il s'agit du plateau artésien formé de calcaire du crétacé. L'aspect ouvert du plateau n'est réel et ressenti qu'à certains moments du paysage et le nombre d'éoliennes et leur position doivent faire l'objet d'une attention particulière pour ne pas saturer le paysage.

3.1.4 - A l'est de Cambrais (59)

Ce secteur couvre une partie du plateau cambrésien, au 24/06/19 il comptait 61 éoliennes construites ou autorisées et 41 en instruction.

3.1.5 - Le Vermandois (02 – 59)

Ce secteur est composé essentiellement de plaines de grandes cultures, et du sud des entités paysagères du plateau cambrésien et de la basse Thiérache. Au 24/06/19 il comptait 85 éoliennes construites ou autorisées et 41 en instruction.

3.1.6 - A l'est de Saint-Quentin (02)

Traversé par la vallée de l'Oise amont, ce secteur est aussi composé de plaines de grandes cultures et d'une partie de l'entité paysagère de la basse Thiérache. Au 24/06/19 il comptait 216 éoliennes construites ou autorisées et 84 en instruction.

3.1.7 - Moncornet (02)

Comme les secteurs précédents, il est composé essentiellement de plaines de grandes cultures. C'est une petite zone où le développement éolien est très important, au 24/06/19 il comptait 151 éoliennes construites ou autorisées et 42 en instruction (sans prendre en compte les éoliennes en limite de région sur les Ardennes).

3.1.8 - Le Santerre (80)

Vaste plateau agricole par excellence, ce secteur comprend des petites vallées (la Luce, l'Omignon et les Trois Doms). Il est particulièrement investi par l'éolien, au 24/06/19, il comptait 386 éoliennes construites ou

autorisées et 146 en instruction.

3.1.9 - Le Sud-Ouest Amienois (60 – 80)

Ce grand secteur qui comprend plusieurs plateaux agricoles entrecoupés de vallées (Airaine, Ligers, Selle, Evoison...) Au 24/06/19 il comptait 421 éoliennes construites ou autorisées et 124 en instruction.

Les plateaux agricoles au Sud-Est d'Airaines et autour de l'A29 présentent des paysages largement ouverts où l'éolien a trouvé sa place. Mais le risque d'encerclement de certains lieux de vie doit être surveillé dans les projets éoliens à venir. Entre ces plateaux, des paysages de plus petite échelle comme les Vallées vertes au Sud-Ouest d'Airaines, sont peu propices au développement éolien. Encore non investis par le développement éolien, ces paysages constituent des respirations paysagères à préserver.

3.2 - Les grands secteurs de respiration à l'échelle régionale

En dehors des zones fortement urbanisées (notamment au nord et au sud de la région), les grands secteurs sur lesquels le développement éolien est très modéré voire inexistant sont généralement des secteurs présentant des enjeux paysagers, environnementaux ou patrimoniaux importants.

Ces grands secteurs encore préservés doivent pouvoir continuer à l'être pour assurer des zones de respiration lors des grands déplacements sur le territoire.

3.2.1 - Le littoral

Bien qu'ils soient particulièrement venteux, les grandes unités de paysages littoraux échappent aujourd'hui généralement au développement éolien. Ce sont des secteurs très touristiques et qui comprennent des sites emblématiques (grands estuaires et contact maritime, Grands Sites de France des deux caps et Baie de Somme, vastes massifs dunaires, des marais, les paysages des falaises d'Opale, de la Mer du Nord); mais également la boutonnière du Boulonnais, les coteaux et plateaux calcaires du Pays de Licques, les paysages Audomarois, la plaine maritime de Flandre.

Les grands Parcs Naturels Régionaux existants (Caps et Marais d'Opale), ou en projet (Picardie maritime) participent également à une certaine protection des lieux.

3.2.2 - La vallée de la Canche (62)

La vallée de la Canche et ses coteaux orientés sud entre des minuscules plateaux entrecoupés d'un chevelu d'affluents, ont vu les projets éoliens être refusés jusqu'à aujourd'hui, par souci de préservation et de protection des vues depuis la citadelle de Montreuil, monument historique classé.

3.2.3 - Autour d'Arras (62)

Cette même protection du fait des vues sur le beffroi agit également autour d'Arras, ou à proximité des grands monuments : Abbaye de Saint Eloi, sites de mémoires Vimy, Notre Dame de Lorette.

3.2.4 - Autour de Cambrais (59 - 62)

Cette zone comprend la vallée de la Sensée au nord et la vallée de l'Escaut.

3.2.5 - Entre Saint-Quentin et Bohain-en-Vermandois (02)

C'est une zone de respiration d'une dizaine de kilomètres de large.

La vallée de la Somme est identifiée dans l'ex-SRE comme un paysage de petite échelle, sensible à l'implantation éolienne.

3.2.6 - A l'ouest de Saint-Quentin (02)

Cette zone traversée par l'autoroute A29 comprend notamment la Vallée de l'Omignon.

La vallée de la Somme est identifiée dans l'ex-SRE comme un paysage de petite échelle, sensible à l'implantation éolienne.

3.2.7 - Amiens et le secteur du souvenir (80)

Ce grand secteur a jusqu'à aujourd'hui été préservé du développement éolien du fait de la proximité d'Amiens et de la présence de nombreux monuments commémoratifs et cimetières militaires liés à la première guerre mondiale. Il est traversé par les vallées de la Somme, de l'Ancre et de l'Hallue.

Les boucles de la Somme sont identifiées dans l'ex-SRE comme un paysage de petite échelle, sensible à l'implantation éolienne.

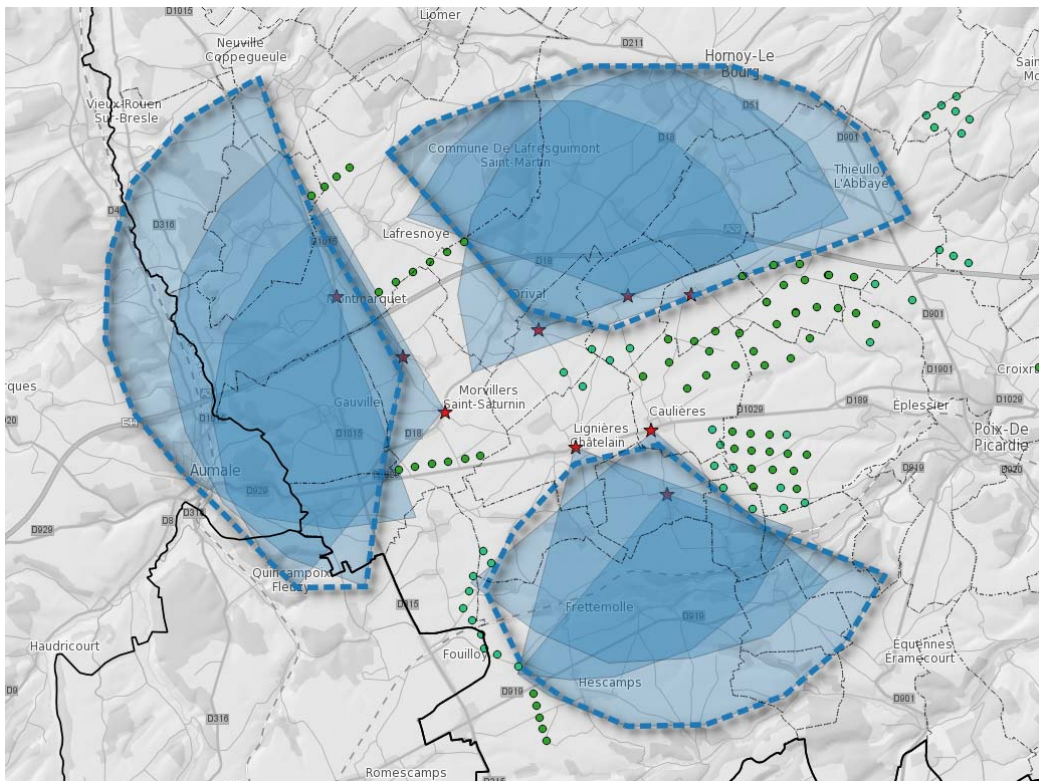
3.3 - Méthode proposée pour l'analyse détaillée d'un secteur sensible à la saturation visuelle

Au sein des grands secteurs sensibles au risque de saturation visuelle un travail plus fin peut être mené pour déterminer des **espaces de respiration plus petits** qu'il est recommandé de préserver pour **éviter une saturation visuelle et l'encerclement des lieux de vie**. Cette analyse doit être complétée par un travail de terrain pour évaluer la sensibilité in situ de chaque secteur.

Le choix d'un angle minimal à 90° sans éoliennes est proposé pour définir le seuil en dessous duquel la respiration visuelle n'est plus perceptible. Il permet de tenir compte à la fois du contexte très dense de l'éolien en Hauts-de-France (l'angle minimal de 160° utilisé dans d'autres méthodes serait ici peu applicable), et de la mobilité du regard humain (l'angle de vision humain fixe entre 50° et 60° est trop restrictif pour correspondre à la perception réelle d'un angle non occupé par des éoliennes).

La carte ci-après présente à partir de différents points correspondant à des lieux d'habitation (étoiles rouges) les angles de respiration visuelle compris entre 90° et 180° préservés sur un rayon de 5km en fonction des parcs éoliens réalisés ou accordés. **En superposant ces angles de respiration il en résulte des zones sans éoliennes qu'il serait fortement souhaitable de conserver pour ne pas faire disparaître ces angles de respiration au risque de créer un effet encerclement de ces lieux d'habitation.** Cette analyse détaillée pourrait être appliquée sur chaque zone présentant un risque de saturation.

L'annexe 2 montre un exemple d'analyse sur un secteur sensible à la saturation et l'impact que peut avoir un nouveau parc éolien sur l'encerclement des lieux de vie et la disparition de fenêtres paysagères sans éoliennes.



Carte n°03 : Exemple de petites zones de respiration à préserver à l'ouest de Poix-de-Picardie (80) - cf. annexe 2

En conclusion de ce travail sur l'applicabilité en région Hauts-de-France des réflexions sur la saturation visuelle, il paraît opportun et nécessaire de faire réaliser des **études de paysage plus poussées, prospectives sur les secteurs sensibles**, analysant plus précisément les atouts paysagers, les espaces à maintenir absolument sans éoliennes, et définissant les zones propices au développement éolien et lorsque c'est possible les axes d'orientation des éoliennes.

Ces études doivent permettre également de gérer à grande échelle l'équilibre entre zones avec éoliennes et zones "sans", ainsi que la notion de "respiration paysagère" entre les parcs éoliens, nouvelles problématiques liées au développement éolien dans les paysages, qui recoupent les enjeux de protection contre le mitage des paysages et de saturation paysagère.

Synthèse 3 - Application en région Hauts-de-France

Quelle méthodologie pour appliquer les enseignements tirés de la jurisprudence en région Hauts-de-France ?

- 1 - Critère déclencheur d'un risque de saturation visuelle : nombre d'éoliennes existantes, accordées et en instruction
 - Établir une carte à l'échelle régionale de l'implantation éolienne faisant apparaître des grandes zones de sensibilité potentielle à la saturation visuelle, ainsi que des zones de respiration encore peu ou pas investies par le développement éolien.
- 2 – Principe d'appréciation de la saturation visuelle : au cas par cas et *in concreto*.
 - Caractériser le paysage et le contexte éolien à l'échelle de chaque secteur de sensibilité à la saturation pour étudier les risques de saturation visuelle

Quelle méthode pour analyser en détail un secteur sensible à la saturation visuelle ?

Une méthode complémentaire des méthodes déjà existantes peut être utilisée pour analyser les enjeux de risque de saturation visuelle à une échelle plus fine dans chaque secteur sensible.

4 - Cadre d'aide à l'instruction et à la décision

L'ensemble de ces enseignements doit permettre de proposer un cadre d'aide à l'instruction et à la décision qui se déclinera en deux axes :

- la **définition de zones de sensibilité et d'éléments de méthode** pour alerter et guider l'instructeur, mais également les porteurs de projet en phase amont, dans l'analyse du DDAE éolien sur le risque de saturation visuelle généré par le projet concerné ;
- la **précision de règles pour rédiger les considérants** dans le cas d'un refus au titre de la saturation visuelle ;

4.1 - Zones de sensibilité et éléments de méthode

Les enseignements tirés des deux parties précédentes de cette étude permettent d'identifier au niveau régional les zones de vigilance ou de sensibilité, et d'indiquer aux instructeurs les méthodes à utiliser pour aboutir à un constat éventuel de saturation ou d'encerclement.

Quelques points doivent être mis en exergue

4.1.1 - Déceler le risque de saturation visuelle : les méthodes de quantification et leurs limites

Des seuils d'occupation éolienne, alertant sur un risque de saturation visuelle, ont été proposés, et sont régulièrement utilisés par les pétitionnaires. La pertinence de ces seuils d'alerte est reconnue et vérifiable sur le terrain, mais surtout, et peut-être même seulement, pour les paysages ouverts, avec peu de reliefs, et sans boisements.

Cette méthode est très précieuse pour évaluer le risque de saturation visuelle du point de vue de l'habitant, donc plus particulièrement l'effet d'encerclement sur les lieux de vie. En revanche, elle ne montre pas la saturation visuelle du point de vue du voyageur et son effet sur le grand paysage.

Enfin, les méthodes de quantification, même si elles sont indispensables pour alimenter un refus, peuvent être contradictoires. La définition de normes ou de seuils quantitatifs absolus de la densité éolienne pourrait conduire à des incohérences paysagères. En effet, il peut être pertinent de densifier le développement éolien dans certains secteurs, à condition bien sûr que cette densification soit acceptable sur le territoire concerné, pour ménager des espaces de respiration et éviter le phénomène de mitage.

Les méthodes d'étude des effets d'encerclement (cf. Méthode de la région Centre, SRE Champagne-Ardennes) sont précieuses pour déceler des risques de saturation visuelle mais doivent absolument être associées à des méthodes d'appréciation qualitative, qui s'attachent à la spécificité du territoire concerné et de son contexte éolien particulier

4.1.2 - Confirmer le risque de saturation visuelle : l'appréciation qualitative

Cette appréciation qualitative de la densité éolienne passe notamment par :

- **l'analyse et la lecture sensible du paysage particulier** dans lequel le projet éolien va s'implanter,
- **l'identification de la cohérence entre les parcs éoliens** (existants et en projet) : leur regroupement, leur articulation, la cohérence de la composition de l'ensemble ;
- la prise en compte de **la multiplicité et de la diversité des échelles** des projets énergétiques éoliens : les éoliennes ont un impact réel mais variable de l'échelle immédiate des abords du parc jus qu'à l'échelle du grand paysage sur une quinzaine de kilomètres.

4.1.3 - Instruire un dossier présentant des risques de saturation visuelle

L'objectif de la méthode est de montrer comment :

- **identifier les enjeux** que représente le projet vis-à-vis du paysage et en particulier de la saturation visuelle ;
- **vérifier que le dossier traite bien ces enjeux**, c'est-à-dire les identifier (Etat des lieux), les confronter au projet (Analyse des variantes et des impacts), et adapter le projet en fonction de ces enjeux pris en compte (Séquence ERC) ;
- **et donc, aider la rédaction de demande de compléments au pétitionnaire** dans le cas où le dossier serait insuffisant
- **aider à l'orientation d'une décision** en fonction de la prise en compte de ces enjeux dans le dossier.

Nous attirons l'attention sur les points suivants :

- **Première analyse avant d'ouvrir le dossier** : elle peut être faite en regardant la localisation à l'échelle régionale et à l'échelle locale du projet : identifier l'unité paysagère concernée et regarder le contexte éolien à ces deux échelles. Cette première lecture permet de se faire une idée des enjeux et sensibilités du secteur. Les deux échelles permettent d'appréhender les deux perceptions de la saturation visuelle : du point de vue de celui qui traverse le territoire (impact sur le grand paysage), et du point de vue de celui qui habite sur le territoire (impact sur le cadre de vie).
- **Une visite de site** est à prévoir.

Comme pour l'ensemble des sujets traités dans le volet Paysage des DDAE éolien, le dossier doit fournir une information suffisante en enquête publique sur le sujet de la saturation visuelle.

Le sommaire inversé (cf. annexe 3) du volet Paysage, habituellement utilisé en Hauts-de-France pour lister les éléments qui doivent figurer et être traités dans le dossier, a été complété avec des demandes plus spécifiques sur la saturation visuelle. Il pourra être utilisé par les instructeurs, notamment pour les projets localisés dans des zones de sensibilité à la saturation.

4.2 - Principes de rédaction de considérants

La **rédaction de considérants en droit et en fait** doit s'appuyer sur les **faisceaux de critères** dégagés par la jurisprudence (densités des éoliennes, encerclement, incohérence d'implantation des parcs) **prenant en compte le paysage local**.

La motivation des décisions de refus d'autorisation en raison de l'effet de saturation visuelle généré par le projet doit, comme toute décision de refus être motivée en droit et en fait.

4.2.1 - Motivation en droit

Aussi bien le code de l'urbanisme que le code de l'environnement disposent d'articles qui permettent de fonder juridiquement un refus de permis de construire ou d'autorisation environnementale pour un motif tiré de l'atteinte au paysage.

La motivation en droit pourra donc être la suivante :

« Considérant qu'il résulte des articles L.511-1 et L.512-1 du code de l'environnement que l'autorisation ne peut être accordée que si les dangers ou inconvénients que présente l'exploitation pour la commodité du voisinage et pour la protection de l'environnement et des paysages [et/ou selon les cas, la conservation des sites et des monuments] peuvent être prévenus par des mesures que spécifie l'arrêté préfectoral ».

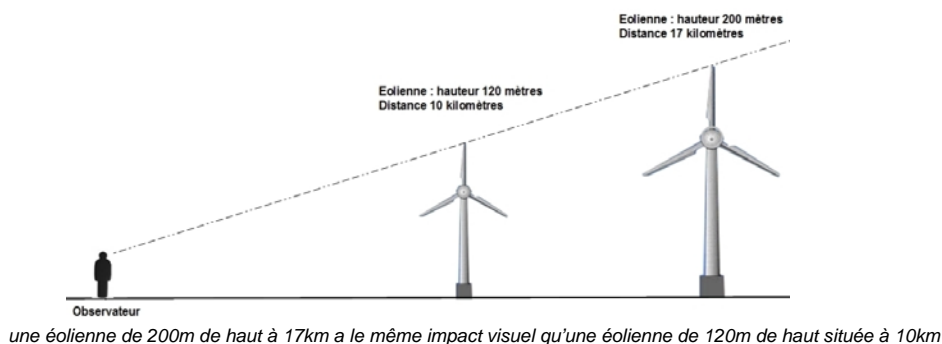
En revanche, il serait **illégal de se fonder directement sur une doctrine ou des seuils de densité fixés en interne à la DREAL pour refuser un projet** (exemple de motivation illégale : « *Considérant le seuil limite de X éoliennes dans un rayon de 10 kilomètres préconisé par la DREAL...* »).

4.2.2 - Motivation en fait

La motivation en fait doit être complète. Il convient de citer de manière précise les circonstances de fait qui

fondent le refus. Il s'agira :

- Caractériser la densité des projets éoliens : Dans un premier temps, de **caractériser la densité des projets éoliens avec des éléments précis et circonstanciés** (nombre d'éoliennes existantes/autorisées, distance avec le projet, orientation et situation des parcs par rapport au projet, existence de co-visibilités entre eux, le cas échéant, incohérence entre les parcs..).
- Décrire précisément l'effet entraîné par cette saturation : Dans un second temps, de **décrire précisément l'effet entraîné par cette saturation** :
 - **encercler de tels communes ou hameaux** situés à telle **distance**, en indiquant depuis quels **points de vue** (dans le bourg ou à la sortie du bourg), cet encerclement sera ressenti ;
 - **et/ou atteintes aux paysages, sites ou monuments**, qui doivent être **nommés**, leur **distance** précisée, leur **intérêt / qualité** développée, l'**atteinte portée** à ces sites décrite.
- Renoncer aux motivations stéréotypées : Il convient de **renoncer aux motivations stéréotypées** qui ne sont pas précisément adaptées au cas d'espèce.
- Prendre en compte l'augmentation de la hauteur des machines : L'augmentation de la hauteur des éoliennes dans les nouveaux parcs ou lors du repowering modifie les rayons de perception et représente un enjeu pour la cohérence et l'articulation avec les autres parcs existants.



Un critère n'apparaissant pas dans la jurisprudence pourrait être testé, celui de la **mobilité des éoliennes**.

Une motivation n'apparaissant pas dans la jurisprudence sera testée également : l'insuffisance de l'**application de la séquence ERC (notamment l'absence de réelle compensation)**.

Synthèse 4 – Cadre d'aide à l'instruction et à la décision

Quelles méthodes pour l'instruction ?

Les méthodes quantitatives d'étude des effets d'encerclerment (cf. Méthode de la région Centre, SRE Champagne-Ardennes) sont précieuses pour déceler des risques de saturation visuelle mais doivent absolument être associées à des méthodes d'appréciation qualitative, qui s'attachent à la spécificité du territoire concerné et de son contexte éolien particulier.

Dans l'instruction des dossiers, une première analyse avant d'ouvrir le dossier et une visite de site sont essentielles pour saisir au mieux les enjeux paysagers concernés par le dossier.

Comme pour l'ensemble des sujets traités dans le volet Paysage des DDAE éolien, le dossier doit fournir une information suffisante lors de l'enquête publique sur le sujet de la saturation visuelle.

Comment rédiger les considérants de refus au motif de la saturation visuelle ?

Il convient de **renoncer aux motivations stéréotypées**. La **rédaction de considérants en droit et en fait** doit s'appuyer sur les **faisceaux de critères** dégagés par la jurisprudence (densités des éoliennes, encerclement, selon différents points de vue incohérence d'implantation des parcs, ...) **prenant en compte le paysage local**.

5 - Perspectives et conclusion

Cette étude seule ne permet pas de régler le problème de la saturation visuelle par l'éolien de la région, elle doit faire l'objet d'approfondissement détaillés et d'autres pistes de travaux complémentaires peuvent être envisagées en partenariat.

5.1 - Travaux exploratoires à mener

5.1.1 - Travailler avec les collectivités territoriales

Cette proposition consiste à **lancer un travail**, avec les **collectivités locales volontaires** sur **l'intégration dans les documents d'urbanisme** (SCOT, PLUI) **des éléments permettant de maîtriser et d'orienter son développement éolien** et expérimenter les Plans Paysages. Ce travail est à mener en **lien fort avec les DDT-M**.

Quels Travaux ?

Ces expérimentations de planification avec des collectivités territoriales commencent par une réflexion sur des projets de territoire Paysage/Eolien, comprenant par exemple :

- **la définition d'un projet spatial de territoire** préparant la construction des paysages, et notamment les paysages éoliens, de demain de la collectivité concernée;
- une **démarche de concertation, de démocratie participative** avec habitants, associations (notamment locales), acteurs locaux, et éventuellement développeurs.
Ce processus itératif et participatif apparaît nécessaire en amont du projet éolien, (notamment pour éviter les situations de blocage de dossiers éoliens qui ne sont pas acceptés localement, mais qui ne peuvent pas être refusés légalement). Le Paysage est issu de la co-construction avec des acteurs du territoire ; il ne peut être fait sans eux.
Le constat est fait aujourd'hui d'un "désir" de démocratie dans la transition énergétique, du besoin d'une "adhésion heureuse" de nos concitoyens (Colloque Transition énergétique par le paysage – 11/07/2018). Cette démarche répond aussi au sentiment parfois exprimé par les habitants d'un déclin de démocratie, ou l'impression que le développement éolien se fait sans prendre en compte leur avis.
- **la construction de stratégies locales** pour la production d'énergie dans les territoires avec une **approche par les paysages** ; cette stratégie est à élargir à toutes les formes de production énergétiques pour considérer l'énergie éolienne dans un mix énergétique, qui favorise une multiplication et une diversification des productions d'énergies.
- **l'intégration** de ce projet de territoire et de paysage par des orientations de développement éolien dans les **documents d'urbanisme** de la collectivité territoriale, afin de pouvoir être opposables.

Avec quels moyens, quels partenaires, quels outils ?

- les **divers partenariats** à mobiliser :
 - l'expérimentation de **plans Paysage « Transition énergétique » avec la partenariat de l'ADEME**,
 - des **travaux exploratoires avec la Chaire d'entreprise Paysage et Energie** (regroupant RTE, ENSP Versailles et MTES), notamment des ateliers pédagogiques régionaux, des voyages d'études, ou encore des recherches-actions et publications.
- **l'accompagnement technique des services de l'État**, et notamment par la DREAL dans son rôle de coordination et de mise en cohérence de la politique énergétique et paysagère à l'échelle de la ré

gion. Cet axe de travail répond notamment à l'une des recommandations issues du rapport publié par le CGEDD en mars 2018 établissant un comparatif européen des politiques publiques du paysage : ce rapport souligne la *pertinence du développement de l'échelle régionale pour le traitement du domaine du Paysage*, avec notamment la constitution de réseaux d'acteurs publics, *le paysage étant considéré comme une approche facilitatrice des politiques sectorielles dont l'énergie fait partie*

- **l'appui sur la profession des paysagistes-concepteurs** pour « apporter à la fois leurs connaissances et leur expertise technique, mais aussi leur capacité à fédérer les acteurs d'un territoire pour débattre de l'avenir des paysages, en vue d'aboutir à des projets et des aménagements correspondant aux aspirations du plus grand nombre en termes de cadre de vie » Paul Delduc (DGALN, Revue Urbanisme Hors-Série n°64 sur « Les nouveaux paysages de la transition énergétique »).
- **le retour d'expérience de collectivités** qui ont déjà initié ce genre de démarches, comme les exemples du schéma intercommunal de développement éolien de la communauté de communes de Porzay et Chateaulin (29), ou encore la Communauté de communes du Thouarsais (79).

Pour rappel, cet axe de travail répond précisément à la proposition 7, nommée « Mieux intégrer l'éolien dans les paysages », issue du GT mené par Sébastien Lecornu sur le développement éolien en 2017-2018.

Le projet éolien modifie profondément le paysage d'un territoire. Mais le projet de paysage modifie les liens que nous avons à notre territoire. C'est pourquoi, les projets éoliens, pour être cohérents dans le paysage et acceptés par les habitants, doivent s'intégrer dans un projet de paysage spatialisé et territorialisé.

5.1.2 - Sensibiliser, mener un travail pédagogique

Comme vu en première partie, le rejet social du développement éolien s'explique en partie par le fait que les habitants ne savent plus à quoi sert ce développement et le rôle qu'il joue dans l'urgence du changement climatique.

Un travail de pédagogie et de communication pourrait donc être mené auprès des habitants, des élus, pour **redonner le sens du développement éolien**. L'éolien doit acquérir une valeur culturelle, ne plus être seulement un objet technique. L'exemple emblématique dans la région d'une telle transformation pour un paysage dans l'imaginaire collectif est celui des terrils.

Ce travail pourrait être notamment associé aux chantiers de Planification / Paysage / Eolien menés avec des collectivités locales, intégrant concertation et démocratie participative (cf. Chap. 5.1.1.).

La question de **l'auto-consommation**, de la distribution locale de l'énergie produite par les éoliennes sur un territoire, sont des sujets majeurs de réflexion dans cette démarche pédagogique. L'expérimentation de **projets participatifs** est également à intégrer dans ces démarches.

L'exemple du territoire de Mont-Soleil / Mont Crosin sur le canton de Berne en Suisse est intéressant: l'installation d'un parc éolien a été associé à des projets locaux de développement touristique: lors d'événements festifs réguliers, les visiteurs sont conduits sur des sentiers et itinéraires permettant de découvrir les éoliennes et les autres paysages de la vallée concernée, grâce à l'énergie produite par le parc éolien (funiculaire électrique, carriole équestre assistée par un moteur électrique). La fonction et la composante paysagère des éoliennes sont ainsi révélées pour participer à l'économie et l'image du territoire.

5.1.3 - Mettre en place un groupe de travail Eolien et Paysage au niveau national

Lors de la consultation des DREAL sur le sujet de la saturation visuelle, le besoin a clairement été exprimé d'un **lieu d'échanges et de partage** à l'échelle nationale sur les questions de saturation visuelle, d'acceptabilité, mais aussi plus largement du rapport Eolien / Paysage. Les services Paysage, les services d'Instruc

tion, les services chargés d'émettre des avis paysage (AE, DDT-M, etc.), ou encore les services liés à la planification pourraient être intéressés.

Une veille juridique, un partage d'expériences locales, des exemples de dossiers, ont été notamment évoqués.

Le Bureau des Paysages et de la Publicité réunit pour la première fois un Groupe de Travail national Paysage et Énergies renouvelables en mai 2019.

5.1.4 - Etablir un bilan sur les parcs existants (analyse, illustrations, bons et mauvais exemples)

Il serait intéressant et utile d'établir un bilan du paysage éolien des Hauts-de-France (sur le modèle du bilan du paysage éolien du Pas-de-Calais réalisé par la DDTM 62 en 2012).

Ce bilan permettrait de nourrir une **vision régionale** sur les sujets suivants :

- trouver le point d'équilibre entre le développement des éoliennes et la préservation des paysages des Hauts-de-France et le cadre de vie,
- favoriser la **cohérence du développement éolien** à l'échelle régionale,
- définir des **objectifs et principes spatialisés** pour gérer la densification des ensembles éoliens,
- réaliser un **référentiel des bons et mauvais exemples** d'organisation de parcs éoliens : composition des parcs éoliens, articulation entre plusieurs parcs, etc.

Ce bilan permettrait également d'alimenter les cartes (régionale et zooms) et les méthodes d'aide à l'instruction.

5.1.5 - Former les Commissaires Enquêteurs

Les commissaires enquêteurs peuvent être amenés à identifier et indiquer dans leur rapport l'éventuel effet de saturation visuelle généré par le projet mis en enquête publique. Le juge peut reprendre cette indication dans la motivation de sa décision (vu dans la jurisprudence).

Il pourrait donc être intéressant de sensibiliser à nouveau les commissaires enquêteurs lors des formations données annuellement au phénomène de saturation visuelle.

5.2 - Conclusion

De part leur taille et leur nombre les éoliennes modifient de façon significative la perception du grand paysage et lorsque sur un territoire leur densité est élevée, l'acceptation par la population locale est parfois difficile.

La prise en compte du phénomène de saturation visuelle depuis les lieux de vie doit contribuer à assurer un développement raisonné de l'éolien pour répondre aux objectifs nationaux relatifs au changement climatique.

Les Hauts-de-France sont un terrain privilégié d'expérimentation pour imaginer comment poursuivre la transition énergétique, dans le respect de la qualité des paysages, et avec l'adhésion des citoyens. Quelques régions ont déjà tenté de mettre en place des outils dont la solidité juridique est souvent remise en cause bien que le phénomène de saturation et d'encerclement commence à faire jurisprudence.

Cette étude a amorcé de nouvelles pistes et des éléments de méthode.

La transition énergétique portée en partie par les développeurs éoliens sur le territoire doit se poursuivre dans un dialogue constant avec les acteurs du territoire

Synthèse 5 – Perspectives et conclusion

Quelles pistes pour éviter les phénomènes de saturation visuelle ?

L'enjeu du phénomène de saturation visuelle du paysage liée à l'implantation éolienne ne se limite pas à un enjeu pour les services instructeurs de l'État. Ce phénomène est lié plus largement à la notion d'acceptabilité du développement éolien.

Les projets éoliens, pour être cohérents dans le paysage et acceptés par les habitants, doivent s'intégrer dans un projet de paysage spatialisé, territorialisé et partagé avec les citoyens.

C'est pourquoi des travaux avec des collectivités territoriales porteuses de ce type de projets partagés et spécifiques à leur territoire à travers leurs documents d'urbanisme notamment, seront initiés dans la région.

Les réflexions sur la sensibilisation, la pédagogie destinée aux acteurs des territoires et aux citoyens, le renouvellement des méthodes pour plus de participation citoyenne sont également à mener pour agir sur l'acceptabilité du développement éolien.

Des travaux en région et à l'échelle nationale seront également menés et partagés afin de poursuivre les expériences et enseignements sur ce sujet en construction.

Quelle conclusion pour une étude sur la saturation visuelle du paysage liée à l'implantation éolienne ?

Les Hauts-de-France sont un terrain privilégié d'expérimentation pour imaginer comment poursuivre la transition énergétique, dans le respect de la qualité des paysages, et avec l'adhésion des citoyens.

6 - Bibliographie

Documents nationaux

- Guide National relatif à l'élaboration des DDAE éoliens terrestres (Décembre 2016)
- Colloque sur la Transition énergétique et le Paysage – MTES (Juillet 2018)

Documents régionaux

- Hauts-de-France :
 - Paysage emblématique de Picardie, Tome 1 – Oise (2011)
 - Paysage emblématique de Picardie, Tome 2 - Somme (2013)
 - Atlas des paysages de l'Aisne (2003)
 - Atlas des paysages du Nord-Pas-de-Calais (2005)
 - Atlas des paysages de l'Oise (2006)
 - Atlas des paysages de la Somme (2007)
 - ex Schéma Régional Eolien de Picardie (2012)
 - ex Schéma Régional Eolien du Nord-Pas-de-Calais (2012)
 - Bilan du paysage éolien du Pas-de-Calais (2012)
- Grand-Est :
 - Etude sur la capacité des Paysages à accueillir le développement de l'éolien – La Haute-Marne (2018)
 - Etude de l'Aire d'Influence Paysagère des « Coteaux, Maisons et Caves de Champagne » vis-à-vis des projets éoliens (2018)
 - Plan de paysage Eolien du département des Ardennes (2007)
 - Schéma Régional Eolien de Champagne-Ardenne (2012)
- Centre :
 - Méthode d'analyse du risque de saturation visuelle utilisée en région Centre – Val de Loire

7 - Annexes

Annexe 1 : Note du Service Juridique Mutualisé de la DREAL du 31/0/2018 : Analyse juridique de la jurisprudence relative à l'effet de saturation – recherche de critères

PRÉFET DE LA RÉGION HAUTS-DE-FRANCE

Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement
Hauts-de-France

Service juridique mutualisé

Affaire suivie par :
Marjorie DESPLANQUES-
DECONINCK

Tél : 03 20 40 43 83

Fax : 03 20 40 54 27

Courriel : marjorie.desplanques@developpement-durable.gouv.fr

Le chef du service juridique
mutualisé (SJM)

au

Service eau et nature

Lille, le 31/08/2018

Objet : Analyse juridique de la jurisprudence relative à l'effet de saturation - Recherche de critères

P.J. : Synthèse

Copie : inspection de l'environnement, spécialité installations classées

Vous réalisez une étude exploratoire relative au phénomène de saturation du paysage par les projets éoliens. L'objectif de cette étude est notamment de consolider juridiquement les refus d'autorisation qui seraient pris en raison de la saturation visuelle générée par le projet.

Vous sollicitez le service juridique mutualisé pour une analyse de la jurisprudence relative à la saturation, afin de déterminer, d'une part, s'il est juridiquement possible de refuser sur ce motif une autorisation pour un parc éolien, d'autre part, dans quelles conditions ce phénomène de saturation est de nature à justifier un refus d'autorisation.

Ces questions nécessitent un rappel préalable sur la façon dont le juge apprécie l'impact paysager d'un projet éolien.

Préalable

Le Conseil d'Etat a précisé, dans un arrêt du 13/07/12, *Association Engoulevent* (n°345970), comment apprécier l'existence d'une atteinte à un paysage naturel de nature à fonder un refus de permis de construire ou des prescriptions spéciales.

Il précise qu'il convient :

- d'apprécier la qualité du site naturel sur lequel la construction est projetée,
- puis d'évaluer l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site.

Ce raisonnement, exposé pour l'application de l'article R.111-27 (ancien article R.111-21) du code de l'urbanisme, peut être transposé à l'appréciation de l'atteinte au paysage dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation environnementale.

La particularité, en ce qui concerne l'effet de saturation que peut provoquer un projet éolien, est que cet effet de saturation peut parfois être constaté alors même que le paysage ne présente pas nécessairement un intérêt particulier. Ce n'est pas alors la dévalorisation d'un paysage ou monument particulier qui est reproché au projet mais l'effet de saturation visuelle qu'il crée, pour les habitants notamment. Il peut prendre la forme de l'encerclement d'un village par exemple, ou d'une barrière visuelle continue. Cela relève de manière plus générale du « *cadre de vie* », ce qui est bien plus large que « *le paysage* ».

On peut donc se demander si le phénomène de saturation visuelle pourrait être opposé à une demande d'autorisation et si oui, dans quelles conditions.

I La saturation visuelle peut-elle être un argument juridiquement solide pour justifier un refus d'autorisation ?

Le juge a considéré à plusieurs reprises que le motif de la saturation visuelle pouvait être de nature à fonder un refus d'autorisation.

C'est le cas notamment pour des dossiers que nous avons défendus :

- " Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier que le projet en litige qui se situe à une distance de 800 à 1 000 mètres du parc éolien du Ternois-Sud, se trouvera en situation de covisibilité avec les parcs éoliens de Ternois-Sud, de Boubers-sur-Canche et de Monchel-sur-Canche ; qu'il est, en outre, constant que trente-deux aérogénérateurs sont déjà implantés dans un périmètre de 15 kilomètres auxquels vont venir s'ajouter quatre-vingt-huit autres aérogénérateurs dont la construction a été autorisée dans les environs ; que, dans ce contexte, le projet, quoique de taille réduite, est de nature à contribuer, compte tenu des interférences visuelles avec certains parcs voisins, au phénomène de saturation notamment dénoncé par la commission départementale de la nature, des paysages et des sites dans son avis du 11 mars 2011 ; que, par suite, en renforçant la densité des implantations, le projet en cause est de nature à participer à la dégradation du paysage naturel" (CAA Douai, 04/02/16, n° 14DA00632).

" Considérant que le projet d'implantation des six nouvelles éoliennes consiste à suivre l'axe de l'autoroute et à utiliser le relief pour éviter que les nouvelles machines de 125 mètres de haut ne dépassent celles existantes vue de la rive du Touquet ; que, toutefois, ces aérogénérateurs modifieront la disposition en grappe existante pour créer de part et d'autre une barrière visuelle longue d'environ trois kilomètres ; que cette disposition ne pourra qu'accentuer et diffuser la présence d'engins de type industriel dans un paysage qui mérite, de par sa qualité, d'être préservé d'atteintes significatives et pérennes ; qu'il ressort des pièces du dossier que la partie du mât et des pâles des éoliennes non dissimulée par le relief sera nettement visible notamment de la pointe du Touquet et, d'une manière générale, de la rive opposée ; qu'ainsi, en estimant que la présence de ces éoliennes excède les capacités d'accueil du territoire en provoquant un effet de saturation visuelle qui banalise, appauvrit et dénature les paysages côtiers et d'estuaire de la Côte d'Opale, le préfet du Pas-de-Calais n'a pas commis d'erreur d'appréciation au regard de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme" (CAA Douai, 26/11/15, 14DA01125).

« Considérant qu'il est constant que l'implantation du parc éolien projeté est prévue sur un territoire déjà doté de plusieurs parcs éoliens ; que la circonstance que le site d'implantation se trouve dans un territoire favorable au développement éolien et notamment de densification ne saurait justifier à elle seule que l'autorisation soit délivrée ; qu'il résulte de l'instruction que l'implantation des 21 éoliennes du parc envisagé aura pour effet d'entourer à l'est, à l'ouest et au sud le territoire des communes concernées par le projet ; qu'il résulte des quatre avis concordants de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement du 1^{er} août 2013, de l'autorité environnementale du 30 septembre 2013, du service territorial de l'architecture et du patrimoine du 28 janvier 2014 et de la direction territoriale des territoires et de la mer du 11 mars 2014 que l'implantation irrégulière des éoliennes en deux grappes conséquentes et étirées aura pour effet de créer des effets de surplomb et d'encercllement des villages à proximité ; qu'en particulier, l'avis précité du 11 mars 2014 relève notamment que la très forte densité de cimetières militaires de la Grande guerre présents en particulier entre Chérisy et Héninel ainsi qu'à l'est de Chérisy et dont les aérogénérateurs seraient très proches induit des risques de « concurrence visuelle conduisant à des effets de banalisation et d'appauvrissement de ces paysages typiques de l'Artois », et que certains aérogénérateurs, isolés du reste du projet, contribuent au risque de mitage du territoire ; qu'en outre, le préfet du Pas-de-Calais pouvait également se fonder sur la cohérence de l'implantation du projet avec les parcs existants ; qu'à cet égard, il résulte également des avis précités que la présence préexistante de parcs éoliens occasionnera une inter-visibilité systématique avec plusieurs parcs éoliens, ainsi que des effets de fermeture de vues créant un phénomène d'encercllement ressenti depuis certains villages, notamment ceux de Chérisy et de Fontaine-les-Croisilles ; que cette appréciation concrète des effets paysagers du projet n'est pas sérieusement contestée par la société requérante qui insiste essentiellement sur le fait que le projet se situe dans un

territoire favorable au développement éolien et à la densification éolienne ; que dans ces conditions, en refusant de délivrer l'autorisation d'exploiter, le préfet du Pas-de-Calais n'a pas commis d'erreur d'appréciation au regard de l'atteinte aux paysages environnants » (TA Lille, 11/10/16, Sté parc éolien la Voie de Prêtres, n°1406875, en appel).

Ce motif de refus peut donc être retenu mais l'appréciation portée par le juge se fait au cas par cas. Il convient de rechercher sur quels critères celui-ci s'appuie pour apprécier s'il y a ou non saturation visuelle de nature à fonder un refus d'autorisation.

II Dans quelles conditions le motif de refus tiré de la saturation du paysage est-il juridiquement solide ?

1. Les critères pris en compte par le juge en faveur de la reconnaissance de la saturation

Nous avons relevé au niveau nationale dix arrêts de cour administrative d'appel qui considèrent que le projet éolien en cause crée un effet de saturation de nature à justifier un refus d'autorisation, contre dix-sept arrêts qui considèrent qu'il n'y a pas de risque de saturation visuelle. Les critères utilisés ont été examinés.

Il en résulte que le juge fait une appréciation *in concreto* de l'effet de saturation visuelle créé par un projet. Il utilise pour cela un faisceau d'indices dont certains reviennent fréquemment. Ce n'est donc pas un seul de ces critères qui permet de déterminer s'il y a saturation visuelle mais la réunion de plusieurs de ces critères.

Le juge recherche :

- si le projet s'ajoute à de nombreuses éoliennes déjà autorisées/implantées à proximité
- puis l'effet que cette saturation aura ou non sur le paysage, les villages ou les monuments historiques.

1.1 Le critère déclencheur : un nombre important d'éoliennes

C'est le critère le plus important, sans lequel il ne peut bien évidemment pas y avoir d'effet de saturation.

Le juge apprécie la densité des parcs éoliens en relevant le nombre d'éoliennes existantes ou autorisées dans un périmètre rapproché (10 km) voire éloigné du projet.

Il examine la situation et l'orientation de ces parcs par rapport au projet ainsi que l'existence de covisibilités entre eux. Il tient compte pour cela des parcs construits ou autorisés au jour de la décision de refus.

Il a ainsi été jugé qu'était de nature à créer un phénomène de saturation visuelle :

- un projet de seulement 4 éoliennes mais qui viendrait s'insérer dans un secteur où se trouvent implantés déjà 32 aérogénérateurs sur un périmètre de 15 km, auxquels doivent venir s'ajouter 88 autres éoliennes autorisées dans les environs. Le juge retient que dans ce contexte, le projet, quoique de taille réduite, sera de nature à contribuer, compte tenu des interférences avec certains parcs éoliens voisins, au phénomène de saturation ([CAA Douai, 04/02/16, n°14DA00632](#)) ;

- un projet de 10 éoliennes implantées sur deux rangées de 5, en vis-à-vis d'autres parcs déjà constitués, deux de 5 éoliennes et un de 6 éoliennes, soit 16 éoliennes existantes en tout, situés à des distances comprises entre 5 et 6 km et en covisibilité avec eux. Le juge retient que « *en raison de l'absence de relief du plateau et du caractère ouvert de son paysage, de la distance relativement réduite entre les parcs, de leur nombre ainsi que du nombre total d'engins déjà autorisés au regard du nombre de machines envisagé et de leur implantation, le projet en cause*

est de nature à contribuer à un phénomène de saturation visuelle » ([CAA Douai, 08/03/12, 10DA00582](#)) ;

- un projet de 5 éoliennes à 1,8 km de 5 éoliennes existantes et à 7,5 km de 5 machines d'un autre parc. Le juge considère que cette accumulation d'éoliennes « *est susceptible d'entraîner un phénomène de saturation visuelle, perceptible notamment depuis les hauteurs de Carteret, le site littoral de Portbail et le havre de Surville ; qu'il n'est pas contesté que les habitants des hameaux du Haut-des-Landes et des Chasses Mauger connaîtront un " enfermement visuel " résultant de la présence simultanée des parcs éoliens de La Haye d'Ectot et de Sortosville-en-Beaumont* » ([CAA Nantes, 26/06/15, n°14NT01122](#)) ;

- un projet de seulement 2 éoliennes venant s'ajouter à un parc existant de 5 éoliennes, dans une zone comportant « *plusieurs parcs éoliens* » dans un rayon de 10 km. Le juge considère que « *la perception de éoliennes est renforcée par le caractère horizontal et dégagé de la zone qui permet des vues lointaines et larges, les éoliennes étant visibles à quinze kilomètres* » et que « *le commissaire-enquêteur, s'il a donné un avis favorable, l'a assorti de recommandations portant notamment sur la nécessité pour tout nouveau projet de s'inscrire dans un projet global limité afin d'éviter une saturation visuelle ; qu'une telle saturation, au demeurant soulignée également par le ministre dans ses observations en défense, ressort particulièrement de l'ensemble des photomontages et cartes figurant dans l'étude d'impact, qui font ressortir la prégnance des parcs éoliens dans les vastes horizons environnants* ». Le projet était par ailleurs visible depuis la perspective de l'allée d'un château classé monument historique et serait venu finir, avec les éoliennes déjà autorisées, de « *fermer sur la droite la vue depuis ce monument* », le projet en litige venant s'ajouter aux trois parcs existants devant lequel il apparaîtra ([CAA Bordeaux, 11/12/14, n°13BX02066](#)) ;

- un projet de 5 éoliennes dans un secteur comprenant déjà 98 éoliennes dans un rayon de 17 kilomètres et dans lequel 28 machines ont été autorisées, notamment à moins de 10 kilomètres, à l'ouest et au nord du projet. Le juge considère que « *le projet en litige autorisé par le préfet du Pas-de-Calais contribuera à une saturation du paysage* » ([CAA Douai, 17/01/13, n°11DA01542](#)) ;

- un projet de 12 éoliennes disposées en 3 lignes de 4 machines qui sera en covisibilité avec 45 éoliennes existantes ou autorisées dans un rayon de 15 km et qui se trouve ainsi à 5 km d'un premier parc, à 8,5 km de deux autres et à quelques kilomètres d'un quatrième. Le juge considère : « *alors même que le projet s'inscrit dans un paysage de plaines agricoles sans caractère particulier, dans une zone classée en " sensibilité modérée " par le schéma éolien départemental et que la covisibilité avec l'Abbaye de Nottonville sera atténuée par la présence d'un écran végétal, le projet entraînera un phénomène de saturation visuelle en raison de la densité des parcs éoliens existant alentour et un effet d'encerclement du bourg de Guillonville, circonstances qui ont motivé l'avis défavorable émis par le service départemental de l'architecture et du patrimoine, la direction départementale de l'équipement, la direction départementale des affaires sanitaires et sociales, la direction régionale de l'environnement et la commission départementale de la nature, des paysages et des sites* » ([CAA Nantes, 08/06/12, n°10NT01263](#)) ;

- un projet de 10 éoliennes réparties sur deux lignes s'inscrivant dans une opération de plus grande ampleur qui comportait la mise en place par la même société de 8 éoliennes à 5,1 km au nord-ouest de ce premier parc et de 12 éoliennes, à 4,5 km au sud-ouest ; par ailleurs, 3 parcs éoliens d'un autre exploitant étaient autorisés : deux à l'ouest du projet, de 10 et 5 éoliennes et un, à 5,4 km à l'est, de 15 machines, soit 30 éoliennes. Le juge considère que l'étude d'impact démontre qu'il y aura d'importantes covisibilités entre le projet et les autres parcs éoliens en raison de la faible distance les séparant, ce qui générera « *un effet de saturation visuelle de l'horizon* » et compromettra « *le caractère naturel du paysage* » ([CAA Nantes, 10/12/10, n°09NT02204](#)) ;

- un projet de 6 éoliennes, autour duquel se trouvait, dans un rayon de moins de 5 km outre 6 éoliennes accordées au même exploitant et situées parallèlement à la ligne TGV Atlantique, « *un parc existant de six éoliennes sur la commune de Bonneval, situé à 3 km du site, selon un*

axe oblique par rapport à cette voie, et un parc autorisé de huit éoliennes sur la commune de Neuvy en Dunois, porté par EDF Energies nouvelles, dont la ligne Nord-Est, située à 3,5 km, est, quant à elle, perpendiculaire à la ligne TGV ; qu'un quatrième parc éolien dit du Bois de l'Arche, composé de cinq machines, se situe au Nord-Est, de part et d'autre de la ligne TGV, à environ 13,5 km du projet du Moulin de Pierre à la limite extérieure du périmètre éloigné du projet », soit 25 éoliennes existantes ou autorisées (CAA Nantes, 14/02/14, n°12NT01644).

Tableau récapitulatif

Nombre d'éoliennes du projet	Nombre d'éoliennes autorisées / existantes	Rayon dans lequel se trouve l'existant par rapport au projet
4	32	15 km
10	16	6 km
5	10	7,5 km
2	Non précisé « Plusieurs éoliennes »	10 km
5	98 implantées 28 autorisées	17 km 10 km
12	45	15 km
10	30	6 km
6	25	13,5 km

Le juge a donc déjà examiné la densité des parcs éoliens jusqu'à 17 km du projet. Mais le plus souvent, il prend en compte les parcs éoliens dans un périmètre rapproché (10 km).

1.2 Les critères permettant de déterminer les impacts de cette saturation visuelle

Après avoir déterminé que le projet, en s'ajoutant à un nombre important d'éoliennes existantes ou autorisées, pourrait générer une saturation, le juge recherche l'effet visuel qu'aura cette saturation sur le paysage au sens large.

*** L'encerclement d'un village / visibilité depuis les bourgs ou depuis la sortie des bourgs**

Si le nombre important d'éoliennes se conjugue avec un effet d'encerclement d'un village, effet apprécié depuis le bourg lui-même ou depuis ses abords, le juge retiendra que le projet est de nature à créer un effet de saturation visuelle.

Il apprécie cet encerclement grâce aux plans des études d'impact présentant l'implantation du projet parmi les parcs existants/autorisés ainsi que grâce aux photomontages depuis ces bourgs ou leurs abords. L'encerclement doit être démontré.

Il tient compte des vues depuis les bourgs affectés ou depuis les abords de ces bourgs ; il examine si le projet, ajouté aux projets autorisés ou aux parcs construits, viendra fermer les vues depuis les villages.

Le juge estime que ce phénomène de saturation porte alors atteinte au cadre de vie des riverains :

« Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier, notamment des photomontages, que si depuis les bourgs, les vues sur les éoliennes projetées et les parcs existants restent limitées compte tenu de la densité des habitations, il ressort des mêmes pièces que des vues

directes, ponctuelles ou partielles subsistent cependant à la sortie des bourgs les plus proches du site litigieux ; que l'étude d'impact met ainsi en évidence la concurrence du projet en litige avec les autres parcs éoliens dans le périmètre semi-rapproché, ainsi qu'avec les villages avoisinants, en raison de la faible distance qui les sépare et de l'absence de relief dans cette région de la Beauce, générant un phénomène de saturation visuelle susceptible d'être ressenti par les riverains et de porter atteinte à leur cadre de vie ; qu'à cet égard, l'avis défavorable de la direction régionale de l'environnement du 28 janvier 2008 souligne l'effet d'encercllement du projet, même si certains autres parcs y contribuant n'ont finalement pas été autorisés, et l'incidence des flashes nocturnes au-dessus des toits largement dominés par les éoliennes » (CAA Nantes, 14/02/14, 12NT01644).

Dans cette espèce, le juge n'a pas cherché à caractériser l'intérêt du paysage, l'encercllement du village étant suffisant pour que la saturation visuelle soit de nature à fonder le refus d'autorisation.

Voir aussi TA Lille, 11/10/16, *Sté parc éolien la Voie de Prêtres*, n°1406875, en appel, jugement cité plus haut : « L'implantation du parc éolien projeté est prévue sur un territoire déjà doté de plusieurs parcs éoliens (...) ; l'implantation des 21 éoliennes du parc envisagé aura pour effet d'entourer à l'est, à l'ouest et au sud le territoire des communes concernées par le projet ; qu'il résulte des quatre avis de (...) que l'implantation irrégulière des éoliennes en deux grappes conséquentes et étirées aura pour effet de créer des effets de surplomb et d'encercllement des villages à proximité (...) [et] que la présence préexistante de parcs éoliens occasionnera une inter-visibilité systématique avec plusieurs parcs éoliens, ainsi que des effets de fermeture de vues créant un phénomène d'encercllement ressenti depuis certains villages, notamment ceux de Chérisy et de Fontaine-les-Croisilles ».

Le juge a retenu l'encercllement visuel pour les habitants de hameaux : « il n'est pas contesté que les habitants des hameaux du Haut-des-Landes et des Chasses Mauger connaîtront un " enfermement visuel " résultant de la présence simultanée des parcs éoliens de La Haye d'Ectot et de Sortosville-en-Beaumont » (CAA Nantes, 26/06/15, n°14NT01122).

*** L'atteinte à un paysage, site ou monument présentant un intérêt**

Le juge recherche souvent si cette saturation aura un impact sur le paysage ou sur des monuments historiques ou emblématiques :

- atteinte à un paysage naturel :

« Considérant que le plateau du Saint-Polois sur lequel l'implantation des quatre éoliennes est envisagée est composé de champs ouverts qui font l'objet d'une exploitation agricole et a été retenu comme lieu d'implantation de fermes éoliennes au niveau régional ; qu'il comprend également des parties boisées et des villages qui abritent des monuments historiques et des bâtiments remarquables, tels que le château de Flers ; que s'il n'est pas protégé au titre des paysages sensibles ou très sensibles, il conserve les caractéristiques d'un paysage naturel non dépourvu d'intérêt ; que localement des perspectives monumentales doivent également être prises en compte (...) ; que, par suite, en renforçant la densité des implantations, le projet en cause est de nature à participer à la dégradation du paysage naturel » (CAA Douai, 04/02/16, n°14DA00632).

« Considérant que si le plateau du Ternois sur lequel l'implantation des aérogénérateurs est envisagée, n'est pas protégé au titre des paysages sensibles ou très sensibles, et fait l'objet d'une exploitation sous forme d'une agriculture mécanisée, il n'est pas sérieusement contesté qu'il offre à la vue de vastes panoramas sur les environs et constitue un paysage naturel de qualité ; qu'il se trouve également situé à proximité de la vallée de la Canche, qui présente un aspect pittoresque, ainsi que de plusieurs villages caractéristiques comprenant des monuments inscrits, au moins un monument classé et divers bâtiments remarquables ; (...) en raison de l'absence de relief du plateau et du caractère ouvert de son paysage, de la distance relativement réduite entre les parcs, de leur nombre ainsi que du nombre total d'engins

déjà autorisés au regard du nombre de machines envisagé et de leur implantation, le projet en cause est de nature à contribuer à un phénomène de saturation visuelle ; que, par suite et compte tenu de ses effets sur le paysage naturel du plateau du Ternois, le préfet du Pas-de-Calais n'a pas commis d'erreur de fait ou d'appréciation en retenant que le projet portant sur les dix aérogénérateurs avait méconnu les dispositions de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme » (CAA Douai, 08/03/12, n°10DA00582).

Voir aussi [CAA Douai, 26/11/15, n° 14DA01125](#) : « cette disposition ne pourra qu'accentuer et diffuser la présence d'engins de type industriel dans un paysage qui mérite, de par sa qualité, d'être préservé d'atteintes significatives et pérennes ; qu'il ressort des pièces du dossier que la partie du mât et des pâles des éoliennes non dissimulée par le relief sera nettement visible notamment de la pointe du Touquet et, d'une manière générale, de la rive opposée ; qu'ainsi, en estimant que la présence de ces éoliennes excède les capacités d'accueil du territoire en provoquant un effet de saturation visuelle qui banalise, appauvrit et dénature les paysages côtiers et d'estuaire de la Côte d'Opale, le préfet du Pas-de-Calais n'a pas commis d'erreur d'appréciation au regard de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme ».

- atteinte à un monument historique :

« que le parc éolien envisagé sera visible depuis le château de Bouges et de ses jardins au sud ; que notamment la perspective de l'allée plantée et l'axe du RD2 seront affectés par la présence supplémentaire d'une éolienne autorisée par ce permis de construire achevant, avec celles autorisées par l'autre permis, de fermer, sur la droite, la vue depuis ce monument, le projet en litige venant s'ajouter aux parcs éoliens de Liniez, Gamesa et de Vatan, devant lequel il apparaîtra ; qu'il ressort des propres déclarations de la société Alstom, porteuse du projet devant la commission départementale de la nature, des sites et des paysages, que s'il n'y aura pas d'éoliennes dans le prolongement de l'allée, les machines se trouveront de part et d'autre de celle-ci ; que cette commission a donné également un avis défavorable ; qu'ainsi, les avis dont le préfet s'est entouré pour ce qui concerne l'impact paysager du projet soulignent tous le caractère négatif des éoliennes pour le château, même si les deux éoliennes seront peu visibles depuis l'allée cavalière du château dans sa partie Ouest ; qu'enfin, le commissaire-enquêteur, s'il a donné un avis favorable, l'a assorti de recommandations portant notamment sur la nécessité pour tout nouveau projet de s'inscrire dans un projet global limité afin d'éviter une saturation visuelle ; qu'une telle saturation, au demeurant soulignée également par le ministre dans ses observations en défense, ressort particulièrement de l'ensemble des photomontages et cartes figurant dans l'étude d'impact, qui font ressortir la prégnance des parcs éoliens dans les vastes horizons environnants » (CAA Bordeaux, 11/12/14, n°13BX02066).

*** Un facteur aggravant : l'incohérence de l'implantation avec les projets existants**

La circonstance que le projet ne soit pas cohérent avec l'implantation des parcs existants/autorisés est un critère également pris en compte par le juge qui vient s'ajouter et aggraver les effets de saturation visuelle. Il se combine toujours avec une autre atteinte (encercllement ou atteinte au paysage) :

- « il existe également sur le relief un bouquet d'éoliennes de 60 mètres de hauteur implantées sur la commune de Widehem ; qu'en dépit de la présence de ces installations de type industriel de faible dimension et compte tenu de leur rareté, le paysage dans son ensemble conserve l'essentiel de sa valeur ;

Considérant que le projet d'implantation des six nouvelles éoliennes consiste à suivre l'axe de l'autoroute et à utiliser le relief pour éviter que les nouvelles machines de 125 mètres de haut ne dépassent celles existantes vue de la rive du Touquet ; que, toutefois, ces aérogénérateurs modifieront la disposition en grappe existante pour créer de part et d'autre une barrière visuelle longue d'environ trois kilomètres ; que cette disposition ne pourra qu'accentuer et diffuser la présence d'engins de type industriel dans un paysage qui mérite, de par sa qualité, d'être préservé d'atteintes significatives et pérennes ; qu'il ressort des pièces du dossier que la partie du mât et des pâles des éoliennes non dissimulée par le relief sera nettement visible notamment

de la pointe du Touquet et, d'une manière générale, de la rive opposée ; qu'ainsi, en estimant que la présence de ces éoliennes excède les capacités d'accueil du territoire en provoquant un effet de saturation visuelle qui banalise, appauvrit et dénature les paysages côtiers et d'estuaire de la Côte d'Opale, le préfet du Pas-de-Calais n'a pas commis d'erreur d'appréciation au regard de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme » ([CAA Douai, 26/11/15, n° 14DA01125](#)).

2. Les critères pris en compte par le juge de nature à atténuer ou supprimer l'effet de saturation

Certains critères conduisent le juge à considérer qu'il n'y a pas de saturation visuelle malgré un nombre important d'éoliennes. L'appréciation de l'existence d'un effet de saturation visuelle doit tenir compte de la réalité du terrain et ne pas rester théorique (le constat d'un grand nombre d'éoliennes sur plan ne suffit pas).

On retrouve toujours associés à ces critères celui de la distance entre les parcs éoliens ou entre les parcs et les éléments paysagers ou patrimoniaux présentant un intérêt.

* **L'existence de barrières visuelles** (végétations, reliefs, bâtis) entre le projet et les parcs éoliens autorisés/existants ou entre ces parcs et le paysage et sites présentant un intérêt car ces obstacles empêchent la covisibilité des différents parcs :

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le site d'implantation des éoliennes s'insère dans une zone agricole du plateau picard, en lisière du pays de Bray, composée de champs ouverts, et qui comporte également de légères ondulations du relief et quelques boisements ; que si ce paysage naturel homogène n'est pas dépourvu de tout intérêt, il comporte déjà un certain nombre de fermes éoliennes ; qu'il ne ressort pas des documents photographiques que les éoliennes projetées porteraient, quant à leur nombre ou à leurs dispositions et compte tenu des parcs existants, une atteinte significative au caractère ou à l'intérêt d'un site particulier ni qu'il entrerait en covisibilité avec un monument remarquable ; qu'en outre, si le parc éolien contesté devra être situé à une distance comprise entre 7 et 13 kilomètres des quatorze éoliennes du site de Varimpré, et à une distance comprise entre 4 et 11 kilomètres des quinze éoliennes du site du plateau de Ronchois, l'impact visuel est réduit par la distance et la présence de haies et de bosquets qui limitent l'amplitude des vues de telle sorte que les parcs éoliens devraient être rarement visibles simultanément des habitations ou d'une voie publique ; que, dans ces conditions, il ne résulte pas de l'instruction que les machines nouvelles, prises isolément ou dans leur ensemble, devraient contribuer à un phénomène de " saturation visuelle " ou " d'encercllement " avec les aérogénérateurs déjà autorisés » ([CAA Douai, 15/06/17, n°15DA02021](#)).

« si les éoliennes envisagées seront en covisibilité avec les trois rangées de quatre éoliennes du parc éolien de Quesnoy-sur-Airaines depuis la sortie sud du village du même nom dont elles constitueront ainsi l'arrière-plan du fait de leur implantation linéaire, dans un paysage largement ouvert, il ne ressort pas des pièces du dossier que cette seule circonstance conduirait à une saturation du paysage, compte tenu de la distance séparant les deux parcs et de l'atténuation visuelle résultant de la présence du village de Montagne-Fayel et de divers éléments boisés ; qu'il ne ressort pas davantage des pièces du dossier qu'un tel effet de saturation serait perceptible depuis le village de Camps-en-Amiénois, situé au sud, compte tenu des mêmes éléments et de la configuration des lieux et, en particulier, de la situation en léger contrebas du parc de Quesnoy-sur-Airaines » ([CAA Douai, 13/08/12, n°11DA01304](#)).

« il ressort de la carte des parcs éoliens recensés et de la carte de visibilité des éoliennes existantes figurant dans le volet paysager de l'étude d'impact que l'existence des parcs éoliens du Merdelou, de Cap Redouiné et Puech Cambert, de Cambon-et-Salvergue et les projets de parcs éoliens à Brusque et à La Gare, n'entraînent pas, eu égard aux reliefs et aux distances séparant les différents parcs, une saturation excessive du paysage mais concourt à une implantation regroupée dans un secteur propice permettant ainsi de limiter un mitage sur le reste des hauts plateaux sud-aveyronnais » ([CAA Bordeaux, 02/11/17, n°15BX02976](#)).

*** L'absence de covisibilités avec les autres parcs :**

« la covisibilité avec le parc éolien de Noyal-Pontivy-Gueltas, situé à environ 4 kilomètres au nord est de Kerfourn, est réduite, tandis que celle avec d'autres parcs éoliens plus lointains existants ou autorisés, sans être totalement exclue en certains points d'observation panoramique de l'horizon lointain, demeure très limitée ou inexistante ; qu'il en résulte que le projet autorisé n'entraîne pas le phénomène de saturation visuelle en raison de la densité des parcs éoliens » ([CAA Nantes, 18/01/13, n°11NT02107](#)).

« Considérant, d'autre part, que si la requérante met en cause l'effet de saturation visuelle lié à la proximité d'autres parcs éoliens, il résulte du chapitre de l'étude d'impact consacré à " l'intervisibilité avec d'autres sites éoliens " , que les parcs les plus proches sont distants de plus de 9 km et que seuls les parcs de Camberton, Gonfreville et Gorges, ainsi que celui de Gratot seront potentiellement perceptibles, dans des conditions atténuées par les conditions climatiques et la densité de la végétation » ([CAA Nantes, 18/07/16, n°15NT00023](#)).

*** La distance importante entre les parcs ou entre le projet et les villages** est un élément déterminant pour exclure l'effet de saturation visuelle :

« enfin, la circonstance que trois autres projets éoliens ont été autorisés à des distances variant de 13 à 25 kilomètres du secteur litigieux ne saurait par elle-même caractériser, compte tenu de l'importance de ces distances, un effet visuel de saturation ou une altération significative de la perception globale des " grands paysages du Morvan " » ; ([CAA Lyon, 23/04/13, n°12LY02970](#)).

« que s'il ressort des pièces du dossier que le parc éolien contesté sera en covisibilité avec le parc de Mérières Sissy Chatillon sur environ un quart de l'horizon, la distance d'environ 5 kilomètres en réduit l'impact visuel ; que la covisibilité avec les autres parcs, distants d'au moins 10 kilomètres est réduite, voire minime ; qu'ainsi, compte tenu de la distance qui le sépare des parcs existants et de la configuration des lieux, il n'est pas établi que l'implantation du nouveau parc serait susceptible de provoquer un effet de saturation visuelle » ([CAA Douai, 10/11/16, n°15DA00141](#)).

*** L'absence d'intérêt paysager du secteur :**

« Il ressort des pièces du dossier que le phénomène de saturation visuelle en raison de la présence d'autres parcs existants est surtout sensible depuis l'autoroute A29 ; que le paysage existant de cette voie autoroutière ne présente toutefois pas par lui-même un intérêt particulier ; qu'en outre, la réduction du parc éolien par le préfet qui est passé de douze à neuf éoliennes, a, quand on examine les photomontages réalisés pour un parc complet, significativement atténué l'effet de saturation visuelle ; qu'il ne ressort pas davantage des pièces du dossier que le parc autorisé, après la suppression des trois éoliennes initialement prévues à Mesnil-Saint-Nicaise, est de nature à provoquer un phénomène d'encercllement au niveau de la commune de Licourt » ([CAA Douai, 29/09/16, n°14DA01082](#)).

« Il ressort des pièces du dossier que le projet litigieux, qui longe la vallée de l'Arnes, se situe sur l'un des points les plus hauts de l'aire rapprochée, le Mont de Grévière qui culmine à 174 mètres d'altitude, mais n'affecte aucun site remarquable ou élément patrimonial classé ou inscrit. Le projet s'inscrit au milieu de grandes parcelles de cultures intensives, pauvres en biodiversité, à proximité, comme le soulignent les arrêtés litigieux, de nombreux autres parcs éoliens. Alors même que ce paysage " ouvert et coloré " n'est pas dénué de tout intérêt et que l'implantation du projet ne serait pas en cohérence avec celle des parcs préexistants ou conduirait à un effet de saturation, le préfet des Ardennes n'a pu, sans erreur d'appréciation au regard des dispositions de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme, refuser le projet litigieux au motif de l'atteinte portée au paysages et aux sites. » ([CAA Nancy, 11/06/15, 15NC00029](#)).

3. Éléments sans effet juridique sur la reconnaissance de l'effet de saturation visuelle

La situation d'un projet dans une ancienne zone de développement éolien ou en zone de densification d'un schéma régional éolien n'est pas, par elle-même et à elle seule, un obstacle à la reconnaissance de l'effet de saturation visuelle.

Le juge a ainsi été amené à considérer que la politique régionale de concentration des parcs éoliens dans une zone ne justifie pas que cette densification puisse porter atteinte au paysage ou entraîner l'encerclement de villages :

« *La circonstance que le site d'implantation se trouve dans un territoire favorable au développement éolien et notamment de densification ne saurait justifier à elle seule que l'autorisation soit délivrée (...)* » (TA Lille, 11/10/16, Sté parc éolien la Voie de Prêtres, n°1406875, en appel).

La circonstance qu'il y ait, de la part des populations et/ou des conseils municipaux, une opposition locale à un projet qui viendrait s'ajouter à de nombreux parc existants ne permet pas de justifier un refus d'autorisation en raison du risque de saturation visuelle. Un tel motif serait déclaré illégal par le juge.

III. La motivation des refus d'autorisation

La motivation des décisions de refus d'autorisation en raison de l'effet de saturation visuelle généré par le projet doit, comme toute décision de refus être motivée en droit et en fait.

1. La motivation en droit

Aussi bien le code de l'urbanisme que le code de l'environnement disposent d'articles qui permettent de fonder juridiquement un refus de permis de construire ou d'autorisation environnementale pour un motif tiré de l'atteinte au paysage.

* Les refus d'autorisation environnementale devront se fonder sur les articles L. 511-1 et L.512-1 du code de l'environnement.

Selon l'article L.511-1 : « *Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique (...) ».*

Aux termes de l'article L. 512-1 du même code : « *Sont soumises à autorisation préfectorale les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article L. 511-1.*

L'autorisation ne peut être accordée que si ces dangers ou inconvénients peuvent être prévenus par des mesures que spécifie l'arrêté préfectoral (...) ».

La motivation en droit pourra donc être la suivante :

« *Considérant qu'il résulte des articles L.511-1 et L.512-1 du code de l'environnement que l'autorisation ne peut être accordée que si les dangers ou inconvénients que présente l'exploitation pour la protection de l'environnement et des paysages [et/ou selon les cas, la conservation des sites et des monuments] peuvent être prévenus par des mesures que spécifie l'arrêté préfectoral* ».

En revanche, il serait illégal de se fonder directement sur une doctrine ou des seuils de densité fixés en interne à la DREAL pour refuser un projet (exemple de motivation illégale : « *Considérant le seuil limite de 15 éoliennes dans un rayon de 10 kilomètres préconisé par la DREAL...* »).

2. La motivation en fait

La motivation en fait doit être complète. Il convient de citer de manière précise les circonstances de fait qui fondent le refus. Il s'agira :

1- Dans un premier temps, de caractériser la densité des projets éoliens avec des éléments précis et circonstanciés (nombre d'éoliennes existantes/autorisées, distance avec le projet, orientation et situation des parcs par rapport au projet, existence de covisibilités entre eux, le cas échéant, incohérence entre les parcs...).

2- Dans un second temps, de décrire précisément l'effet entraîné par cette saturation :

- encerclement de tels communes ou hameaux situés à telle distance, en indiquant depuis quels points de vue (dans le bourg ou à la sortie du bourg), cet encerclement sera ressenti ;
- et/ou atteintes aux paysages, sites ou monuments, qui doivent être nommés, leur distance précisée, leur intérêt / qualité développée, l'atteinte portée à ces sites décrite.

Il convient de renoncer aux motivations stéréotypées qui ne sont pas précisément adaptées au cas d'espèce.



Le chef de service

Sylvain GATHOYE

SYNTHESE
Service juridique mutualisé HdF
31/08/2018

- Le juge a considéré à plusieurs reprises que le motif de la saturation visuelle pouvait être de nature à fonder un refus d'autorisation.
- L'appréciation portée par le juge sur l'effet de saturation visuelle se fait au cas par cas et *in concreto*. Il utilise pour cela un faisceau d'indices. Ce n'est pas un seul de ces critères qui permet de déterminer s'il y a saturation visuelle mais la conjonction de plusieurs de ces critères.
- Le juge recherche si le projet s'ajoute à de nombreuses éoliennes déjà autorisées/implantées à proximité puis l'effet que cette densité aura ou non sur le paysage, les villages ou les monuments historiques.

CRITERES UTILISES PAR LE JUGE DE NATURE A CARACTERISER L'EFFET DE SATURATION

- Le critère déclencheur est bien sûr le **nombre important d'éoliennes** autorisées/existantes auxquelles les éoliennes du projet s'ajouteraient. Le juge apprécie la densité des parcs éoliens en relevant le nombre d'éoliennes existantes ou autorisées **dans un périmètre rapproché (10 km)**, plus rarement éloigné, du projet. Il examine la **situation et l'orientation de ces parcs par rapport au projet ainsi que l'existence de covisibilités entre eux**.
- Après avoir déterminé que le projet, en s'ajoutant à un nombre important d'éoliennes existantes ou autorisées, est de nature à créer un effet de saturation visuelle, le juge recherche l'effet visuel qu'aura cette saturation sur le paysage au sens large. Cela peut être notamment :

- soit l'**encerclement d'un village** provoqué par cette saturation. Si le nombre important d'éoliennes se conjugue avec un effet d'encerclement d'un village, effet apprécié depuis le bourg lui-même ou depuis ses abords, le juge retiendra que le projet est de nature à créer un effet de saturation visuelle.

Il apprécie cet encerclement grâce aux plans des études d'impact présentant l'implantation du projet parmi les parcs existants/autorisés ainsi que grâce aux photomontages depuis ces bourgs ou leurs abords. L'encerclement doit être démontré.

Il tient compte des vues depuis les bourgs affectés ou depuis les abords de ces bourgs ; il examine si le projet, ajouté aux projets autorisés ou aux parcs construits, viendra **fermer les vues depuis les villages**.

- soit l'**atteinte à un paysage ou à un monument présentant un intérêt particulier**.

- La circonstance que le projet ne soit **pas cohérent avec l'implantation des parcs existants/autorisés** est un critère également pris en compte par le juge qui vient s'ajouter et aggraver les effets de saturation visuelle. Il se combine toujours avec une autre atteinte (encerclement ou atteinte au paysage).

CRITERES UTILISES PAR LE JUGE DE NATURE A ATTENUER OU SUPPRIMER L'EFFET DE SATURATION

- Certains critères conduisent le juge à écarter la saturation visuelle malgré un nombre important d'éoliennes. L'appréciation d'un effet de saturation visuelle doit tenir compte de la **réalité du terrain** et ne pas rester théorique (le constat d'un grand nombre d'éoliennes sur plan ne suffit pas).

On retrouve toujours associés à ces critères celui de la **distance** entre les parcs éoliens ou entre les parcs et les éléments paysagers ou patrimoniaux présentant un intérêt.

➤ Ces critères conduisant à l'absence de saturation visuelle sont :

- l'existence de **barrières visuelles** (végétations, reliefs, bâtis) entre le projet et les parcs éoliens autorisés/existants ou entre ces parcs et le paysage et sites présentant un intérêt car ces obstacles **empêchent la covisibilité des différents parcs** ;

- **l'absence de covisibilité** avec d'autres parcs ;

- **la distance importante entre les parcs** ou entre le projet et les villages est un élément déterminant pour exclure l'effet de saturation visuelle ;

- **l'absence d'intérêt paysager du secteur ou d'impact sur les sites et monuments historiques/emblématiques.**

ÉLÉMENTS SANS EFFET JURIDIQUE SUR LA RECONNAISSANCE DE L'EFFET DE SATURATION VISUELLE

- **La situation d'un projet dans une ancienne zone de développement éolien ou en zone de densification d'un schéma régional éolien n'est pas, à elle seule, un obstacle à la reconnaissance de l'effet de saturation visuelle.**

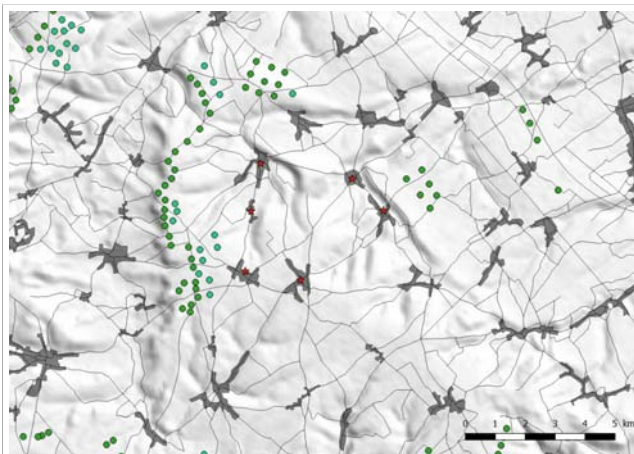
Le juge a ainsi été amené à considérer que la politique régionale de concentration des parcs éoliens dans une zone ne justifie pas que cette densification puisse porter atteinte au paysage ou entraîner l'encerclement de villages :

« La circonstance que le site d'implantation se trouve dans un territoire favorable au développement éolien et notamment de densification ne saurait justifier à elle seule que l'autorisation soit délivrée (...) » (TA Lille, 11/10/16, Sté parc éolien la Voie de Prêtres, n°1406875, en appel).

- La circonstance qu'il y ait, de la part des populations et/ou des conseils municipaux, **une opposition locale à un projet qui viendrait s'ajouter à de nombreux parc existants ne permet pas de justifier un refus d'autorisation** en raison du risque de saturation visuelle. Un tel motif serait déclaré illégal par le juge.

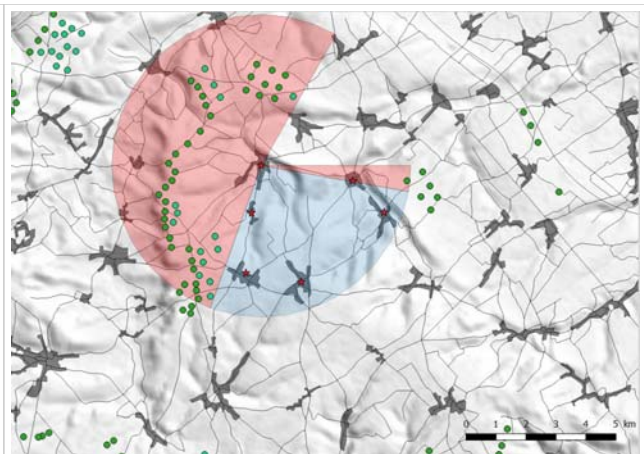
RAPPEL : IMPORTANCE DE MOTIVER EN DROIT ET EN FAIT LA DECISION DE REFUS

Annexe 2 : Exemple d'analyse de la saturation visuelle et de l'encercllement



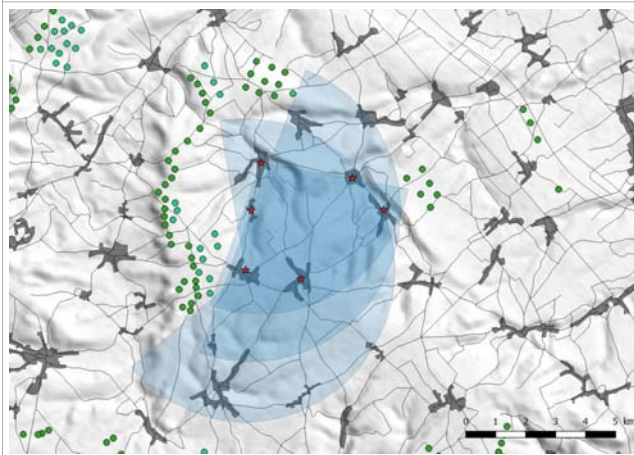
Carte 1 :

En vert les éoliennes existantes
Etoiles rouges les communes ou hameaux (6 points)



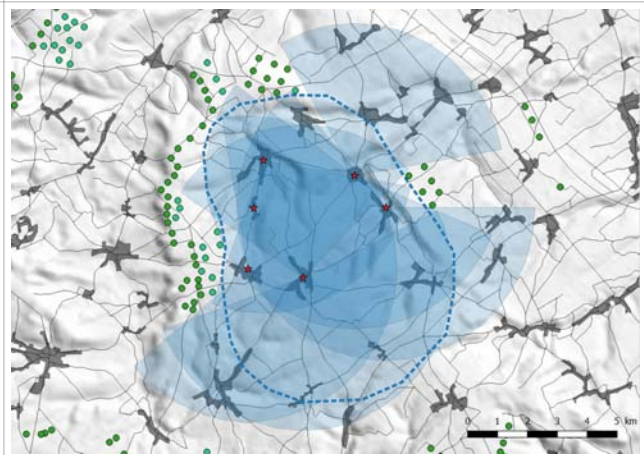
Carte 2 :

En rose, angles occupés par des éoliennes à moins de 5 km
En bleu, angle de respiration supérieur à 90°



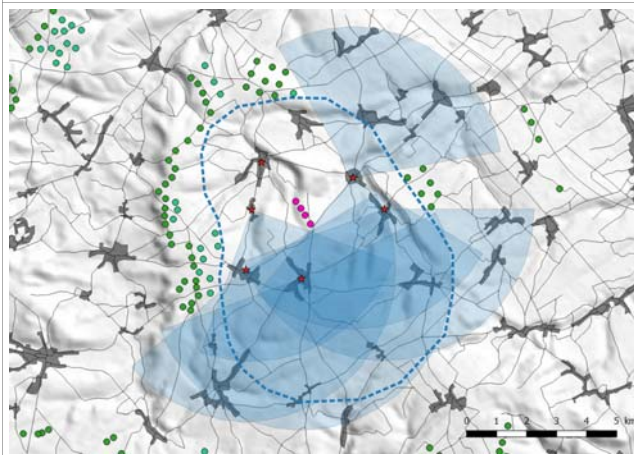
Carte 3 :

Cumul des angles de respiration à partir de 3 points



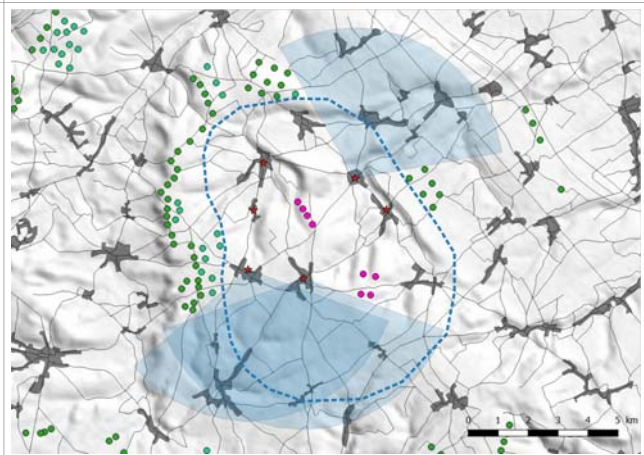
Carte 4 :

Cumul des angles de respiration à partir des 6 points et
délimitation d'un espace de respiration (tiret bleu)



Carte 5 :

Projet de 4 éoliennes (en mauve) dans la zone de respiration et
suppression des angles de respiration correspondant



Carte 6 :

Deuxième projet de 4 éoliennes et suppression des angles de
respiration correspondant

L'exemple ci-dessus montre comment un espace de respiration pourrait être fortement réduit par la réalisation d'un ou deux petits parcs éoliens. **Il est donc nécessaire, sur ces secteurs, d'avoir une étude fine de la saturation et de l'encercllement des lieux de vie par une investigation sur le terrain et à l'aide de photomontage à 360°.**

Annexe 3 : Sommaire inversé – Volet Paysage

SOMMAIRE INVERSÉ DU VOLET « PAYSAGE » DES DOSSIERS DE DEMANDE D'AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE POUR LES PARCS ÉOLIENS

Ce document permettra, s'il est correctement rempli, une instruction plus rapide du volet paysager par le service instructeur. Il ne sera pas joint au dossier d'enquête publique. Les différents points traités sont nécessaires à l'instruction des dossiers, mais également pour une bonne information du public.

Ce document s'inspire du Guide national relatif à l'élaboration des études d'impacts des projets de parcs éoliens terrestres publié par le Ministère de l'Environnement en décembre 2016

Nom du projet :

Exploitant :

Date :

Attentes du service instructeur	Description	Fichier(s) ou document(s) concerné(s)	Page(s) concernée(s)	Observations
<p style="text-align: center;">1</p> <p>Qualité des cartes</p>	<p>Le dossier doit faire apparaître les différents périmètres d'étude et leur rayon. Les cartes sont légendées, dans des formats suffisamment importants, sur des pages A3 dans une taille adaptée à la bonne compréhension et lisibilité de la thématique traitée.</p> <p><u>Pour mémoire :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * aire d'étude immédiate (zone d'implantation + zone tampon de 1 ou 2 km de rayon) * aire d'étude rapprochée (5 km ≤ rayon ≤ 10 km) * aire d'étude éloignée (rayon jusqu'à 25 km / 30 km en fonction des enjeux mais dans tous les cas ≥ 20 km) * éventuellement une aire d'étude intermédiaire (10 km ≤ rayon ≤ 15 km) peut être utile notamment si l'écart entre l'aire d'étude rapprochée et l'aire d'étude éloignée est important 			
<p style="text-align: center;">2</p> <p>Caractéristiques paysagères</p>	<p>L'identification, la localisation, la description (carte et photographies localisées) des entités paysagères au sein du périmètre d'étude, de leurs caractéristiques et de leurs sensibilités / enjeux par rapport à l'implantation d'un projet éolien sont attendues.</p> <p>Il s'agit notamment de traiter les points suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> * approfondir le traitement des entités et sous entités paysagères en fonction de leur sensibilité au projet éolien ; la sensibilité aux machines pourra être évaluée sur la base des documents de connaissance (Atlas de paysage, Cartes IGN, Carte régionale éolien sur le site internet de la DREAL, etc) * identifier et caractériser les points de vue de qualité depuis l'espace public ; * présenter sur une carte les axes de découverte et les axes de perception du paysage, ainsi que les points de vue identifiés. 			

Attentes du service instructeur	Description	Fichier(s) ou document(s) concerné(s)	Page(s) concernée(s)	Observations
<p>3</p> <p>Les lieux patrimoniaux concernés par le projet (Sites, patrimoine culturel)</p>	<p>L'identification, la localisation, la caractérisation et l'étude des sensibilités et enjeux par rapport au site d'implantation et au projet (notamment en matière de covisibilité avec et visibilité depuis) à l'échelle du périmètre d'étude sont attendues.</p> <p>Le plus souvent, on retrouve :</p> <ul style="list-style-type: none"> * Les sites classés ou inscrits * Des monuments historiques * Des ZPPAUP, AVAP, Sites patrimoniaux remarquables (SPR) * Des biens inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO et en projet d'inscription * Des éléments de patrimoine local protégés dans les documents d'urbanisme (chapelles, oratoires, cimetières militaires, etc.) 			
<p>4</p> <p>Enjeux du cadre de vie</p>	<p>A l'échelle du périmètre d'étude et de manière plus approfondie pour ceux situés à moins de 6 km du site d'implantation, la présentation des visibilités depuis le centre du village (axes principaux en direction du site d'implantation, lieux de vie, etc), et depuis les franges du village (entrées et sorties) est attendue.</p> <p>L'étude identifie et caractérise notamment les sensibilités des lieux touristiques qui pourraient être impactés.</p>			
<p>5</p> <p>Contexte éolien</p>	<p>Le dossier présente le contexte actuel au regard des points suivants :</p> <p>a) la situation par rapport aux autres parcs existants ou autorisés dans un rayon de 20 km : nom, distance, nombre de mâts, hauteur en bout de pôle.</p> <p>b) les enjeux et leurs qualifications en termes de mitage, composition inter-parcs, respirations paysagères inter-parcs, saturation visuelle.</p> <p>c) la justification de la localisation et de l'organisation du projet dans ce secteur</p> <p>NB : Les données relatives à l'identification des sensibilités paysagères et patrimoniales font partie du « Porter à connaissance » de l'État</p>			
<p>6</p> <p>Synthèse des enjeux de l'état initial</p>	<p>L'étude comporte :</p> <p>a) sous forme de tableau (idéalement) ou de texte une synthèse reprenant les principales sensibilités et leur hiérarchisation liées au paysage, au patrimoine et au cadre de vie (points 2, 3 et 4).</p> <p>b) le rappel et la hiérarchisation des enjeux du contexte éolien (point 5).</p> <p>c) une carte de synthèse de l'ensemble des enjeux liés au paysage (a minima les sensibilités modérées à très fortes).</p>			

Attentes du service instructeur	Description	Fichier(s) ou document(s) concerné(s)	Page(s) concernée(s)	Observations
<p>7</p> <p>Carte des zones de visibilité théorique</p>	<p>Le dossier doit comprendre une carte présentant :</p> <ul style="list-style-type: none"> * les zones de visibilité théorique de l'ensemble du projet et les principales sensibilités liées au paysage, réalisée à l'échelle de l'aire d'étude * la localisation des points de vue des photomontages et l'explication de leur choix 			
<p>8</p> <p>Exposé des variantes « réalistes » et articulations paysagères avec les parcs éoliens voisins</p>	<p>La séquence « éviter, réduire, compenser » doit être explicite et démontrer la mise en œuvre des mesures d'évitement et de réduction dans les choix d'implantation des différentes éoliennes, avant d'envisager le cas échéant les mesures compensatoires des impacts résiduels.</p> <p>Le dossier comprend une étude comparative des différentes variantes envisagées. Ces variantes doivent être réalistes et être cohérentes par rapport au contexte du territoire, c'est-à-dire qu'elles doivent tenir compte des enjeux (Cf. point 6) liées au paysage, au patrimoine et au contexte éolien. L'articulation paysagère avec les autres parcs éoliens doit être explicite.</p> <p>L'étude doit préciser la localisation et l'identification des éoliennes de chaque variante sur des cartes à l'échelle du site d'implantation.</p> <p>Il est attendu la présence de photomontages comparatifs pertinents, c'est-à-dire permettant de comparer les impacts des différents scénarii depuis des points de vue sélectionnés par rapport aux sensibilités et enjeux liés au paysage.</p> <p>Sur l'ensemble des photomontages panoramiques (cf. point 9) réalisés pour l'étude comparative des scénarii, les autres projets construits et autorisés visibles apparaissent, ressortent et sont identifiés. Les structures et éléments de paysage et de patrimoine à enjeux sont localisés et identifiés.</p> <p>Ces photomontages sont accompagnés de commentaires pour chaque point de vue et portant sur la comparaison des impacts des différents scénarii.</p> <p>Enfin, il est attendu, la présence d'une synthèse (sous forme de tableau préférentiellement) illustrant l'impact de chaque variante par rapport aux différentes sensibilités liées au patrimoine, au paysage, au cadre de vie et au contexte éolien.</p> <p>Le nombre de photomontages doit être suffisant pour évaluer les enjeux et les impacts au regard de l'état initial.</p>			

Attentes du service instructeur	Description	Fichier(s) ou document(s) concerné(s)	Page(s) concernée(s)	Observations
<p style="text-align: center;">9</p> <p style="text-align: center;">Qualité des photomontages</p>	<p>Les photomontages sont réalisés avec des photographies récentes (moins de 2 ans avant la date du dépôt du dossier) et de bonne qualité (bonne condition atmosphérique permettant d'apprécier l'arrière-plan et réalisées sans végétation - « feuilles tombées » - au moins pour les points de vue illustrant les impacts sur les principales sensibilités).</p> <p>Ce chapitre comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> * la méthode de réalisation des photomontages * le choix des points de vue étudiés * les données techniques liées au photomontage (numéro, coordonnées, distance de l'éolienne la plus proche, altitude, date) <p>Description des photomontages :</p> <ul style="list-style-type: none"> * une vue panoramique de l'état initial (avec un angle de vue horizontal $\geq 120^\circ$ mais $\leq 200^\circ$) * un photomontage panoramique couvrant le même angle horizontal que la vue initiale, sur lequel les éoliennes du scénario concerné ressortent et sont identifiées (par leur numéro correspondant à celui indiqué sur les cartes liées à la localisation des points de vue) <p>Si certaines éoliennes du projet ne sont pas visibles, elles apparaissent en filigrane et sont identifiées.</p> <p>Pour les points de vue pour lesquels les éoliennes du projet sont a minima en partie visibles sur les photomontages panoramiques (et pour les points de vue présentant un enjeu très fort), la présence de photomontages « vue réaliste » permet d'apprécier l'impact réel des éoliennes (avec un angle horizontal de 60°).</p> <p>Par ailleurs, il est demandé une représentation exacte des proportions des éoliennes simulées (théorème de Thalès appliqué à une distance de lecture du dossier au format A3 à 40 ou 50 cm).</p> <p>Lorsque la totalité du projet en « vue réaliste » ne tient pas sur une seule planche de format A3, le projet en « vue réaliste » est présenté sur plusieurs pages.</p> <p>Chaque photomontage est accompagné d'un commentaire décrivant les impacts identifiés.</p> <p>Le nombre de photomontages doit être suffisant pour évaluer les enjeux et les impacts au regard de l'état initial.</p>			
<p style="text-align: center;">10</p> <p style="text-align: center;">Évaluation des impacts rapport d'échelle</p>	<p>Le cas échéant, l'étude présente l'évaluation des impacts du projet vis-à-vis des composantes physiques et naturelles du paysage – vallée, village – au regard du rapport d'échelle, l'effet de surplomb et d'écrasement généré par la proximité des éoliennes, les covisibilités avec la silhouette des villages.</p> <p>Cette évaluation s'appuie sur la production de coupes altimétriques et la justification des choix d'implantation.</p>			

Attentes du service instructeur	Description	Fichier(s) ou document(s) concerné(s)	Page(s) concernée(s)	Observations
<p align="center">11</p> <p>Saturation visuelle du paysage</p>	<p>Compte tenu du contexte régional marqué par le développement de l'énergie éolienne, la présence d'une étude de la saturation visuelle du paysage est attendue. Cette étude doit s'inspirer du Guide national relatif à l'élaboration des études d'impacts des projets de parcs éoliens terrestres (Décembre 2016).</p> <p>Cette étude peut s'appuyer sur des photomontages à 360° et/ou des panoramiques représentatifs.</p>			
<p align="center">12</p> <p>Synthèse des impacts</p>	<p>La présence d'une synthèse (tableau préférentiellement) illustrant l'impact du projet par rapport aux sensibilités liées au paysage et à la saturation visuelle est un résumé attendu pour le grand public et l'instructeur.</p>			
<p align="center">13</p> <p>Clarté de la méthodologie et qualité de la démarche ERC</p>	<p>Afin d'apprécier la méthodologie suivie dans la conception du projet et la pertinence de la démarche ERC, un tableau présente :</p> <ul style="list-style-type: none"> * le rappel des enjeux de l'état initial * les impacts du projet et leur qualification * les mesures ERC retenues, leur coût et les mesures d'accompagnement, le cas échéant * l'évaluation des impacts résiduels à l'issue d'ERC <p>La définition des mesures peut utilement être présentée sous forme de fiches comportant :</p> <ul style="list-style-type: none"> * l'intitulé et la nature de la mesure * l'objectif de résultat (adéquation état initial/impact) * les modalités de réalisation (garantie, lieu, calendrier, coût contractualisations) et/ou de gestion et/ou de suivi (durée, fréquence, protocole, restitution au service instructeur) 			



Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
44, rue de Tournai - CS 40259
F 59019 LILLE CEDEX
Tél. +33 320134848 – Fax. +33 320134878
Portail internet <http://www.hauts-de-france.developpement-durable.gouv.fr>