Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE

Direction régionale et interdépartementale
de l'environnement et de l'énergie

Service nature, paysages et ressources

Pôle paysage et sites

Paris, le 26 JUIN 2014

Nos réf. : 627
Vos réf. :

Affaire suivie par :
Roland PELTEKIAN, chef du pôle

roland.peltekian@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 01.71.28.44.75 - **Fax :** 01.71.28.46.06

Note relative à la prise en compte des sites protégés dans les documents d'urbanisme

Rappels réglementaires et recommandations

La loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites est codifiée aux articles L. 341-1 à L. 341-22 et R. 341-1 à R. 341-31 du code de l'environnement. Elle vise à préserver des portions du territoire français qui méritent d'être défendus de toute atteinte grave (destruction, altération, banalisation) car elles appartiennent au patrimoine commun de la nation. Ce corpus législatif se caractérise par la concision de ses dispositions. Les juridictions administratives et judiciaires sont venues, par leurs décisions faisant jurisprudence, préciser les principes directeurs et les notions clefs de ce droit.

Le texte prononçant le classement ou l'inscription d'un site constitue une reconnaissance nationale de son intérêt général sur la base de cinq critères : scientifique, pittoresque, artistique, historique ou légendaire, de l'endroit concerné.
Deux niveaux de protection ont été instaurés. Le classement qui correspond à la volonté de placer l'évolution d'un site sous le contrôle direct de l'État. L'inscription qui concerne un lieu dont l'intérêt est suffisant pour établir une surveillance sous la houlette des services déconcentrés de l'Etat.

Les motifs de sauvegarde et la justification du périmètre du site sont établis plus précisément, dans chaque cas, en tenant compte des qualités intrinsèques du lieu. Ils sont exposés dans les considérants de l'arrêté ou du décret de classement ou d'inscription (point de vue édifiant, promenade bucolique, prestige lié aux particularités historiques ou architecturales, lieu de commémorations, etc).. C'est sur cette base que les inspecteurs régionaux des sites et les architectes des bâtiments de France (ABF) instruisent les demandes de projets sur les sites.

ISO 9001
BUREAU VERITAS
Certification

Le législateur n'a pas prévu de dispositif réglementaire de gestion pour les sites car les autorisations de travaux ont un caractère ponctuel et en principe exceptionnel. L'efficacité du classement d'un site dépend donc de la manière dont les acteurs locaux se mobilisent afin de le valoriser.

Les sites classés ne font pas l'objet d'une inconstructibilité de principe (CE n°133221). Des aménagements peuvent être autorisés dans la mesure où ils s'y intègrent harmonieusement et en tenant compte des motifs du classement. Toutefois, toute modification de l'état et de l'aspect des lieux est subordonnée à une autorisation spéciale ministérielle ou préfectorale. L'exploitation courante des fonds ruraux et l'entretien des constructions, dès lors qu'elle ne donne pas lieu à des travaux ou installations ayant un impact sur le site, ne sont pas concernés par le régime d'autorisation, comme toute activité humaine (circulation, chasse pêche, activité de loisir, etc.). Lorsque l'autorisation spéciale est de niveau ministériel la consultation de la commission départementale en charge des sites (CDNPS, formation « paysage et sites ») est obligatoire.

En site inscrit, tous les travaux autres que ceux relatifs à l'exploitation courante des fonds ruraux et à l'entretien normal des constructions sont soumis à déclaration préalable. Le préfet de département auquel est adressée la déclaration préalable recueille l'avis de l'ABF. Il s'agit d'un avis simple pour les projets de constructions et conforme pour des démolitions. La consultation de la CDNPS est facultative.

Il est important que les sites ainsi protégés soient bien identifiés, dans leur portée réglementaire et dans la spécificité des motifs de leurs classements, qu'ils soient intégrés en conséquence dans les documents d'urbanisme, en particulier pour la bonne information des pétitionnaires.

L'articulation entre sites protégés et documents d'urbanisme

1) le cadre juridique

Un site inscrit ou classé est une servitude d'utilité publique (SUP) affectant l'utilisation du sol. À ce titre, l'arrêté ou le décret de classement ou d'inscription, le plan de délimitation du site doivent être annexés aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales (art. L. 126-1 et R. 126-3 du code de l'urbanisme). Dans la planche « SUP » des documents d'urbanisme, les sites classés et inscrits figurent sous les nomenclatures AC3 et AC2. Cette formalité conditionne leur opposabilité aux demandes d'autorisation d'occupation du sol. Les dispositions de la servitude s'imposent sur celles du document d'urbanisme.

En outre, l'article R. 121-1 du code de l'urbanisme oblige le préfet à porter à la connaissance des autorités locales les servitudes en vigueur, celles-ci disposant d'un an pour les annexer (l'État y procédant lui-même en cas de carence).

Enfin, il convient de noter que la législation de l'urbanisme permet aussi le respect de la protection des sites et paysages : En premier lieu, et conformément aux dispositions de l'article L. 123-13 b) du code de l'urbanisme, la modification ou révision d'un PLU ne peut entraîner la réduction d'une protection édictée « en raison de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ». En second lieu, les dispositions de l'article R. 111-21 relatives à l'aspect des constructions permettent de refuser ou soumettre à prescriptions, un projet qui porterait atteinte « au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ».

2) l'interprétation dans le règlement du PLU

Depuis la loi SRU, l'obligation de conformité des PLU aux SUP a été supprimée. Le report dans le zonage et le règlement du document d'urbanisme de prescriptions qui s'attacheraient aux motifs de la protection n'est donc pas obligatoire. Une liberté est laissée à la collectivité sur la manière de prendre en compte le caractère naturel, patrimonial et paysager du site et les effets de la servitude dans le règlement.

Cette faculté d'interprétation peut conduire les collectivités à reporter un ou des zonages plus ou moins éloignés des caractéristiques du site. Ces discordances risquent alors d'engendrer une confusion sur le caractère dérogatoire des autorisations de construire ou de démolir. Elles peuvent par exemple, laisser supposer à un pétitionnaire la faisabilité d'un projet au titre du code de l'urbanisme, en préjugeant de la décision ministérielle qui intervient au titre du code de l'environnement. Pour être efficace, au-delà de la mention obligatoire et réglementaire de la servitude dans le document d'urbanisme, il paraît donc important d'inciter les collectivités locales à décliner les objectifs de préservation du site entérinés par son classement ou inscription.

3) Les moyens techniques de cette articulation

a- Le règlement des zones :

Il pourrait efficacement mentionner en préambule des articles un et deux :

- Les interdictions en site classé :

- la publicité, quelle qu'en soit la forme (article L. 581-4 du code de l'environnement) ;
- le camping et le stationnement isolé de caravanes, la création de terrains de caravaning ainsi que l'installation de villages de vacances (articles R. 111-38 et R. 111-42 du code de l'urbanisme), sauf dérogation spéciale accordée par le ministre chargé des sites.

- Les obligations en site classé :

- d'enfouissement des réseaux électriques ou téléphoniques nouveaux (article L. 341-11 du code de l'environnement).

b- Le lien entre la destination de la zone et les motifs de la protection :

Le zonage et le règlement du document d'urbanisme devraient s'accorder aux motifs et à l'objectif de la protection. Par exemple :
- là où le site a été institué pour préserver et mettre en valeur un paysage urbain, la mise en place d'une zone U assortie d'éventuelles prescriptions réglementaires est opportune. Dans ce contexte, les constructions futures peuvent s'inscrire dans la vocation du site.
- *a contrario*, si le site a été classé pour des critères "pittoresques" et "historiques" avec des motifs de préservation de paysages naturels et agricoles, alors un zonage A ou N au PLU serait plus adapté.

c- La proximité d'un site :

Quand cela est pertinent au regard des enjeux d'un site, le règlement des zones du PLU situées à proximité, peut maintenir des prescriptions patrimoniales et paysagères à caractère conservatoire. Par exemple, en lisière d'une étendue naturelle classée, les divisions parcellaires pourraient être mieux régulées par un zonage spécifique de type « N indicé » ouvrant la possibilité d'extensions modérées du bâti existant mais excluant les constructions *ex-nihilo* sur des parcelles non bâties.

Le ministère encourage cette logique de complémentarité, au travers des mesures d'inscription (circulaire du 30 octobre 2000). On trouve ainsi en Île-de-France, des secteurs de moindre intérêt jouxtant un site classé, notamment des espaces périphériques ou enclavés d'ensembles paysagers classés (Cf. Vallée de Chevreuse, Vaux-le-Vicomte, etc), dont l'inscription s'est révélée une mesure complémentaire appropriée.

La vigilance doit également relever de l'autorité chargée de l'urbanisme, lors de la délivrance des autorisations relatives au droit du sol (Cf.§ 1) et de l'élaboration du document d'urbanisme, dont le zonage ne doit pas porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des sites, sous réserve de commettre une erreur manifeste d'appréciation (CE 21 octobre 1994, commune de BENNWIHR, n° 115248, mentionné aux Tables).

d- L'articulation avec d'autres dispositifs réglementaires des PLU :

Ponctuellement, un zonage attaché à un site protégé peut être complété par des règles particulières du PLU. À titre d'exemple, s'il s'agit de pérenniser un boisement, une trame d'espace boisé classé (EBC) peut être mise en place. De même, s'il convient de sauvegarder un milieu ouvert humide un périmètre peut être instauré au moyen de l'article L. 123-1-5 §7 du code de l'urbanisme, voire un emplacement réservé pour espace vert. Néanmoins, ces règles complémentaires doivent être mises en œuvre avec discernement, pour éviter des redondances et trouver les bonnes articulations.

Conclusion

On compte en Île-de-France 252 sites classés (SC), qui représentent 89 246 ha, et 238 sites inscrits (SI) représentant 148 102 ha, soit respectivement à 7,42 % et 12,3 % du territoire régional. C'est plus qu'à l'échelle nationale (1 % de sites classés et 3 % de sites inscrits). Cet état de fait tient à l'histoire de la région capitale et contribue, en particulier dans les zones denses, à identifier des « lieux de respiration » qui participent de la qualité de vie.

L'intérêt public qui s'attache à la préservation de paysages comportant à la fois des zones naturelles, des terrains cultivés et un habitat groupé et dispersé subsistants à proximité des zones urbanisées de la région parisienne a été confirmée par le Conseil d'État dans un arrêt du 20 juin 1997, Sté Immobilière de prospection, n° 153680. Les sites protégés s'inscrivent ainsi dans la logique d'équilibre du développement urbain, tel que porté par les principes généraux mentionnés à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme. Leur meilleure traduction dans les documents d'urbanisme, concourrait à rendre plus lisible vis-à-vis des habitants la cohérence entre les diverses politiques publiques d'aménagement.

Le projet de loi « Biodiversité », en faisant évoluer les sites inscrits, soit vers le classement, soit vers d'autres catégories de protection, ne modifiera pas les modalités de prise en compte de ces servitudes dans les documents d'urbanisme. C'est pourquoi la mise en place de quelques principes permettant une meilleure articulation de cette protection avec l'urbanisme reste valable.

Le Directeur Régional et Interdépartemental
de l'Environnement et de l'Énergie
d'Ile-de-France,

Alain Vallet