

REPUBLIQUE FRANCAISE
Ministère de l'écologie,
du développement durable
et de l'énergie

PROJET DE LOI

cadre Biodiversité

TITRE VI PAYSAGE

EXPOSE DES MOTIFS (Partie sites)

Le **CHAPITRE I^{er} Sites** vise à renforcer l'efficacité et la lisibilité de la politique de protection des sites, en apportant un certain nombre d'améliorations et de simplifications tant dans l'écriture de la loi que dans les procédures qu'elle organise. A ce jour, 2680 sites sont classés à ce jour, pour une superficie de 950 000 ha représentant 1,5% du territoire. Les sites inscrits sont au nombre de 4800 pour une superficie de 1 680 000 ha, représentant 2,6% du territoire. Ainsi, sans remettre en cause les fondements de la loi de 1930 en ce qui concerne le classement des sites, l'objectif est d'introduire des mesures destinées d'une part à réorienter la politique des sites en supprimant la procédure d'inscription pour le futur et en prévoyant des dispositions spécifiques pour les sites existants, et d'autre part à simplifier et à clarifier certains aspects de la procédure relative aux sites classés.

Ce chapitre comporte quatre articles, dont deux qui modifient les sections I et II du chapitre premier du titre IV du livre III du code de l'environnement. Les deux derniers articles sont relatifs à la date d'entrée en vigueur du nouveau dispositif et à la mise en œuvre de dispositions transitoires.

L'article 1er modifie la section I :

Il introduit dans l'article L. 341-1 la suppression de la procédure d'inscription sur une liste des monuments naturels et des sites.

En effet, conçue à l'origine pour établir des inventaires départementaux des sites à classer, la procédure d'inscription a permis de mettre sous surveillance des sites couvrant parfois de très grandes superficies, pour lesquels la mesure d'inscription a pu se révéler suffisante et n'a pas nécessairement évolué vers un classement.

Au fil des décennies et de l'évolution des pratiques, l'usage de l'inscription a aussi largement évolué et a servi, et sert encore aujourd'hui, à préserver des ensembles bâtis, à reconnaître la valeur d'espaces présentant un caractère moins exceptionnel, mais aussi à compléter une

mesure de classement pour mettre sous surveillance des secteurs contigus de la zone cœur des sites classés, ou des secteurs bâtis exclus du classement, parfois dans l'attente d'une protection du code du patrimoine (ZPPAUP-AVAP).

Toutefois, compte tenu de l'importance des espaces concernés par cette mesure d'inscription (plus de 1.500 000 hectares), de l'insuffisante efficacité de la procédure d'avis simple pour assurer le maintien de la qualité des espaces soumis à forte pression d'urbanisation, et de la faiblesse des moyens des services de l'Etat pour assurer la gestion au quotidien de ces sites (Architectes des Bâtiments de France en charge des avis pour les projets en site inscrit) et au vu d'une première évaluation de la situation, le ministère de l'écologie et le ministère de la culture ont défini, dans une circulaire commune du 11 mai 2007, des orientations pour l'évolution de la politique des sites inscrits. Cette circulaire préconisait de faire évoluer les sites inscrits à forte valeur patrimoniale vers des mesures de protection du code du patrimoine pour les secteurs bâtis (ZPPAUP-AVAP), ou vers des sites classés pour les espaces les plus remarquables, et de procéder à la radiation de l'inscription pour les sites irréversiblement dégradés, tout en conservant la mesure d'inscription pour une partie du stock.

Devant la nécessité d'accélérer ces processus, l'Etat propose maintenant d'inscrire ces évolutions au niveau législatif et d'adopter une mesure plus radicale de suppression de la procédure d'inscription pour le futur.

Il doit toutefois veiller à ne pas abandonner des espaces dont la valeur a été reconnue par une mesure de protection qu'il a lui-même mise en place et qui a démontré dans le temps son efficacité. C'est pourquoi, tout en considérant qu'un certain nombre de sites existants ont vocation à évoluer vers un type de protection plus adaptée et plus efficace (classement de site ou protection du code du patrimoine), ou vers une radiation pure et simple, il apparaît nécessaire et opportun de conserver en l'état les sites inscrits à dominante naturelle ou rurale qui n'ont pas vocation à évoluer vers des sites classés ou vers des protections du code du patrimoine.

Aussi, pour les sites inscrits existants, le nouvel article L.341-1 prévoit des dispositions visant :

- à maintenir, sous forme de liste qui sera établie dans des conditions fixées par décret, les sites inscrits à dominante rurale ou naturelle qui ont fait preuve de leur efficacité.
- à conduire les sites inscrits existants à forte valeur patrimoniale vers des mesures de protection du code du patrimoine pour les secteurs bâtis ou vers des sites classés pour les espaces les plus remarquables ;
- à abroger, par une procédure dérogatoire, les sites dont la dégradation est irréversible ou qui sont couverts par d'autres protections au moins équivalentes . Une liste de sites abrogés sera établie par décret après avis de la CSSPP ;

L'article 1^{er} vise par ailleurs à alléger l'instruction des projets de classement et à en raccourcir les délais en introduisant plusieurs mesures de simplification :

Il modifie l'article L. 341-2 en supprimant la consultation du comité de massif qui n'a pas de justification et qui alourdit inutilement la procédure.

Il modifie par ailleurs l'article L. 341-9 en supprimant son dernier alinéa qui prévoit la notification au ministère chargé des sites de l'aliénation d'un site classé. En effet, autant la notification de l'aliénation d'un site classé à l'acquéreur, prévue au 2^{ème} alinéa de ce même

article, est importante par rapport à des projets que l'acquéreur pourrait éventuellement envisager, autant la notification au ministre, qui est une disposition sans incidence sur les effets du classement et dont l'application est très aléatoire, se révèle d'une efficacité limitée et peut être supprimée dans un souci de simplification.

.Il introduit une mesure de simplification et de rationalisation, en prévoyant de fusionner les procédures applicables en cas de superposition de protections au titre des monuments historiques et de sites classés en retenant le principe selon lequel la procédure applicable à la protection la plus forte s'impose vis-à-vis de la procédure applicable à la protection moins forte.

Ainsi à l'article L. 341-10, il est introduit un b) qui prévoit une exonération de l'autorisation en site classé pour des travaux sur monument historique classé, l'accord délivré au titre du code du patrimoine valant dans ce cas autorisation au titre du site classé, après avis du service en charge des sites. La même disposition est prévue pour les projets portant sur un immeuble inscrit au titre des MH.

Une mesure miroir a été introduite dans le projet de loi patrimoines. Ainsi, en cas de superposition d'un site classé et de périmètre d'abords de monuments historiques ou de cités historiques, la servitude relative aux abords s'efface devant celle relative aux sites classés.

Enfin, au même article L. 341-10, il est introduit un c) permettant de clarifier l'articulation des procédures entre enquête publique, autorisation au titre des sites et, le cas échéant, autorisation d'urbanisme, en prévoyant explicitement que l'autorisation au titre des sites intervient après l'enquête publique.

Il supprime l'article L. 341-12 concernant la procédure d'expropriation qui avait été mise en place par la loi de 1906 pour permettre le classement sans le consentement des propriétaires. Cette procédure est en effet devenue sans objet depuis l'introduction de la procédure de classement par décret dans la loi du 2 mai 1930.

Il apporte une clarification dans les dispositions relatives à la procédure de déclassement (article L. 341-13. Il prévoit explicitement que le déclassement fait l'objet d'une enquête publique et introduit une procédure de déclassement simplifiée, par arrêté ministériel, et non plus par décret en Conseil d'Etat, pour des sites classés dont l'objet a totalement disparu, comme les monuments naturels vivants (arbres remarquables) morts ou abattus.

L'article 2 modifie la section II :

Il modifie l'article L. 341-17 relatif à la composition de la commission supérieure des sites, perspectives et paysages pour élargir la représentation des élus en prévoyant de faire siéger à la commission, des élus des collectivités territoriales.

L'article 3 modifie la section III

Il modifie le 2° de l'article L.341-19 pour tirer les conséquences, au niveau pénal, de la suppression du dernier alinéa de l'article L. 341-9 relatif à la notification de l'aliénation d'un site classé au ministre chargé des sites.

L'article 4 détermine les conditions dans lesquelles les nouvelles dispositions entrent en vigueur en distinguant celles qui sont d'application directe et celles qui nécessitent un décret d'application. **Pour ces dernières, il est prévu une entrée en vigueur au plus tard dans les 12 mois suivant la date de publication de la présente loi.**

L'article 5 introduit des dispositions transitoires pour maintenir les effets du site inscrit pendant une durée de 10 ans à compter de la publication de la loi, lorsque le site a vocation à évoluer vers un classement ou vers un outil du code du patrimoine. De la même manière, la liste des sites inscrits maintenus doit être établie dans un délai maximum de 10 ans à compter de la publication de la loi.

EXPOSE DES MOTIFS (Partie Paysages)

Le **CHAPITRE II Paysages** vise à compléter l'actuel titre Paysage du code de l'environnement qui ne traite aujourd'hui du paysage que de façon partielle. L'objectif est ainsi, dans la continuité de la loi « Paysages » de 1993 et sur la base des engagements pris lors de la ratification de la Convention européenne du Paysage, d'intégrer dans le code de l'environnement les principes et outils qui constituent le socle des politiques du paysage.

Considérant à la fois le paysage comme « miroir », c'est-à-dire paysage construit par une société qui se projette dans une lecture partagée de son cadre de vie et comme « matrice », dans laquelle prennent racine les pratiques et aménagements, considérant en particulier que le paysage constitue un moteur de développement territorial, d'activités économiques, de projets d'aménagement, et plus globalement une ressource pour les territoires, le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie souhaite que l'approche paysagère constitue une clef d'entrée pour les politiques territoriales. Le projet de loi vise ainsi à introduire une préoccupation de qualité du territoire dans les politiques publiques et permettre *in fine* de répondre aux attentes des citoyens de jouir d'un cadre de vie de qualité, favorable à leur épanouissement personnel et collectif.

L'article unique de ce chapitre introduit 3 sections au sein du titre Paysage du code de l'environnement. Les 2 premières sections sont relatives à deux articles nouveaux. La section 3 reprend les articles L.350-1 et L.350-2 qui visent à devenir respectivement les articles L.350-3 et L.350-4, de façon à consacrer les premiers articles du titre Paysage (L.350-1 et L.350-2 nouveaux) du code de l'environnement aux fondamentaux de la politique du paysage.

La **section 1** vise à poser une définition juridique du paysage et en particulier à réaffirmer l'importance des paysages « ordinaires » au sein du titre paysage du code de l'environnement, afin d'aboutir à une approche plus intégrée du paysage considéré comme « bien commun », approche permettant ainsi aux différents acteurs concernés de raisonner le paysage en termes d'évolution et de développement et non plus uniquement en termes de préservation et ce, dans une logique de développement durable des territoires.

L'article L.350-1 (nouveau) assoie juridiquement la définition du terme « paysage » telle qu'énoncée dans la Convention Européenne du Paysage et affirme ainsi que les préoccupations à l'égard des paysages, concernent tous les paysages, qu'ils soient remarquables, du quotidien ou dégradés et l'ensemble des territoires, naturels, ruraux, urbains, et péri-urbains, à l'exception des milieux sous-marins. Cette définition générale vise à irriguer tous les autres codes, dans la mesure où le paysage constitue un sujet transversal à l'ensemble des politiques publiques.

Cet article vise par ailleurs d'une part, à reconnaître que le paysage constitue un élément important du cadre de vie, dont la qualité est primordiale pour tous les citoyens parce qu'il contribue au bien-être individuel et social, et, d'autre part, à reconnaître qu'il constitue une ressource territoriale à part entière, incluant ainsi une conception dynamique de l'objet.

La **section 2** vise à définir les objectifs des politiques du paysage, les acteurs de ces politiques et l'ambition de ces politiques.

L'article L.350-2 (nouveau) promeut la mise en œuvre de politiques du paysage, conformément aux engagements pris par la France lors de la ratification de la Convention européenne du paysage, en termes à la fois de protection, de gestion ou d'aménagement.

L'article identifie les acteurs qui doivent élaborer ces politiques, en l'occurrence les pouvoirs publics, les professionnels et les citoyens. Il s'agit d'une élaboration commune qui s'inscrit dans le cadre de la Convention d'Aarhus.

L'article précise ensuite les objectifs de ces politiques du paysage, étroitement liés à la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, et relatifs en particulier à la sensibilisation, à l'éducation et à la formation au paysage, à l'identification et à la qualification des paysages, ainsi qu'aux objectifs de qualité paysagère.

Cet article vise *in fine* à reconnaître que le paysage doit constituer une préoccupation de qualité du territoire qui doit être inscrite dans les politiques des différentes autorités publiques, Etat et collectivités, et dans l'ensemble des politiques sectorielles, afin que le paysage soit l'image d'un développement collectivement souhaité.

- S'agissant en particulier de l'identification et de la caractérisation des paysages, l'article répond à l'ambition de la France et du Conseil de l'Europe (article 6.C de la Convention européenne du paysage) de disposer d'un socle de connaissances partagées en matière de paysage. En effet, la connaissance (issuée des atlas de paysages en particulier) permet à la fois de qualifier les paysages présents et, par la suite, de qualifier leur devenir en réponse à l'expression des aspirations des populations (dans le cadre de la formulation des

objectifs de qualité paysagère). La connaissance des paysages constitue ainsi le préalable dans un premier temps à la formulation des objectifs de qualité paysagère, et, dans un deuxième temps à la définition des projets de territoire (qui concourent à l'atteinte des objectifs formulés).

Parce qu'aucune de nos politiques d'aménagement du territoire ne s'inscrit sur des territoires vierges, mais au contraire dans des contextes tous plus particuliers les uns que les autres, pour que les paysages constituent la matrice des politiques d'aménagement du territoire, des politiques énergétiques, écologiques, et de toutes les politiques susceptibles d'avoir un effet direct ou indirect sur les paysages, il convient de les connaître.

- **S'agissant de la formulation des objectifs de qualité paysagère**, elle vise comme y invite la CEP à « accorder une importance particulière à la participation du public et des autorités publiques compétentes, aux décisions et démarches influençant l'évolution de leur cadre de vie quotidien ».

Cet article vise donc à créer les conditions d'une approche transversale des territoires, inscrite en outre dans une logique d'interaction et non plus d'impacts. Les objectifs de qualité paysagère visent en effet à remplacer les différents « volets paysagers » ou « diagnostics paysagers » qui tendaient à faire apparaître le paysage « en négatif ». Aujourd'hui l'objectif est de faire en sorte que le paysage soit appréhendé dans une logique de « matrice », c'est-à-dire que le développement territorial soit guidé par la lecture collectivement partagée du paysage, par des populations qui par ailleurs se projettent dans un cadre de vie. C'est la contribution des différentes politiques sectorielles à l'atteinte des objectifs de qualité paysagère et ainsi la mise en cohérence de ces politiques qui est privilégiée, dans l'intérêt des politiques territoriales menées, et des citoyens. L'évolution des paysages n'est ainsi plus pensée et vécue comme une dégradation inexorable mais comme un processus qui peut être explicité et par conséquent choisi collectivement.

Cet article vise donc à faire en sorte que le paysage soit appréhendé dans une conception dynamique, en tant que « ressource » territoriale à part entière, sujet éventuellement à évolution et support au développement, afin de s'inscrire pleinement dans une logique de développement durable, et dans le but que le paysage reflète l'image d'un développement collectivement souhaité.

Les objectifs de qualité paysagère visent à être formulés dans les documents de planification et en particulier dans les SCOT, dans les chartes de PNR, et peuvent par ailleurs être formulés et/ou précisés dans un document propre, le plan de paysage.

Pour conclure, les objectifs de qualité paysagère ont une valeur stratégique : ils servent de cadre pour penser l'action territoriale et permettent de donner un sens au développement durable des territoires. Ils visent à permettre de répondre à une question à la fois simple et complexe : « Quel paysage voulons-nous ? », et plus encore « quel paysage voulons-nous transmettre ? », tout en laissant aux générations futures, la liberté de se saisir de cet héritage et de le ré-interpréter. Ils contribuent ainsi à sensibiliser la population à la valeur du paysage, en tant que bien commun.

La section 3 vise à distinguer des protections spécifiques qui peuvent être déployées sur des territoires remarquables. Elle reprend les dispositions relatives aux directives paysagères

(L.350-1 actuel) et aux AVAP (L.350-2 actuel), du présent code et en actualisé les écritures pour les mettre en conformité avec le Grenelle de l'environnement.

