



L'ARTICULATION ENTRE LES OUTILS DE PROTECTION DES SITES ET LES PLU

Rapport rédigé par

MM. les Professeurs

Norbert Foulquier, Yves Jégouzo, Jean-Pierre Lebreton et Frédéric Rolin

avec la participation de Mlle Inès Lamouri

Les monuments naturels et les sites, qui consistent en espaces naturels, ruraux, urbains ou bâtis présentant un intérêt certain (artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque) sont, en vertu de la loi du 2 mai 1930 (codifiée aux articles L. 341-1 à L. 341-22 et R. 341-1 à R. 341-31 du code l'environnement) protégés contre les dégradations qui pourraient résulter des opérations de construction, de démolition, etc.. En fonction de leur intérêt patrimonial, ces monuments et sites font soit l'objet d'un classement, interdisant, sauf autorisation spéciale, tous travaux susceptibles de modifier leur aspect, soit d'une inscription. Le classement et l'inscription au sens de la loi du 2 mai 1930 constituent des servitudes d'utilité publique (SUP) qui doivent être annexées aux plans locaux d'urbanisme (PLU) et aux cartes communales et qui sont opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme.

Le régime organisé par la loi du 2 mai 1930 a, notamment, comme objet de protéger les monuments et sites présentant un intérêt patrimonial certain contre la pression foncière. En réalité, la question se pose de savoir si cette protection reste aussi efficace que par le passé. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), l'obligation de conformité des PLU aux SUP a été supprimée. La loi laisse ainsi aux communes et à leur EPCI une marge de liberté dans la prise en compte des classements et inscriptions des monuments et sites décidés par l'administration étatique. Dans la définition de leur zonage, lors de l'élaboration du document d'urbanisme, les collectivités sont parfois conduites à abuser de cette marge de liberté avec audace au point de compromettre les buts de protection attachés aux classements et inscriptions.

Se pose alors la question de la lisibilité des documents d'urbanisme pour les pétitionnaires. Des contradictions peuvent conduire à ce qu'un projet conforme au PLU fasse l'objet d'un refus d'autorisation au nom de la loi du 2 mai 1930.

Confronté à plusieurs cas d'incompatibilité entre des PLU et des décisions de classement ou d'inscription, le Bureau des sites et espaces protégés de la Sous-direction de la Qualité du cadre de Vie de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) a demandé au GRIDAUH de réaliser une étude visant à analyser

la situation née de ces conflits de normes et à rechercher les solutions permettant de les prévenir et les résoudre.

Les conclusions auxquelles le GRIDAUH aboutit ont été préparées par l'étude de plusieurs cas concrets de conflits (I) entre des PLU de la région Ile-de-France et des décisions de classement ou d'inscription au titre des articles L. 341-1 à L. 341-22 et R. 341-1 à R. 341-31 du code l'environnement. Ces cas, sélectionnés par la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE) Ile-de-France et la DHUP, ont permis d'identifier les difficultés rencontrées (II). A partir de cette analyse peuvent être proposées des solutions de prévention des conflits à droit constant (III) et d'avancer certaines propositions de réforme (IV).

Table des matières

Table des matières.....	4
I – Les difficultés rencontrées notamment en Ile de France	5
A – Les cas d’incompatibilité manifeste	6
B – Les cas de compatibilité.....	8
II – L’explication des problèmes rencontrés.....	9
A – Les arguments en faveur du statu quo.....	10
B – Les inconvénients de la situation actuelle	13
C – La nécessité d’une mise en cohérence avec le reste de la législation	16
III – Les solutions à droit constant	17
A – L’exploitation des procédures d’élaboration des PLU.....	18
B – Les armes contentieuses à la disposition de l’Etat	23
C – La constitution d’un document d’orientation pour chaque site	25
D – Un document d’orientation à valeur réglementaire	28
E – Le recours aux pouvoirs de contrainte détenus par l’Etat.....	29
IV – Solutions à droit non constant	29
A – La restauration de l’exigence de respect des SUP par le PLU.....	30
B – L’intégration des polices du site et de l’urbanisme.....	31
C – Sécuriser les projets en intégrant dans le certificat d’urbanisme une « pré-autorisation » au titre des sites classés.....	35
Annexes : Etudes de cas	37

I – Les difficultés rencontrées notamment en Ile de France

Les cas concrets soumis à l'examen du GRIDAUH sont d'une importance et d'une complexité variables, au regard de la diversité des réalités locales et des circonstances de classement.

La synthèse des cas, dont l'analyse est détaillée dans les annexes, permet de dégager les points de tension et d'établir une typologie des difficultés.

L'ensemble des cas soumis pose la question du contenu de la protection qui résulte du classement d'un site. Les motivations (exposé des motifs, rapport accompagnant le décret) mettent en avant les caractéristiques soit pittoresques, soit naturelles, soit historiques ou artistiques des sites mais n'envisagent que de manière limitée la portée précise de la protection instituée face aux enjeux d'urbanisme des collectivités locales et la nature et l'intensité des mesures que pourra adopter l'autorité administrative compétente pour autoriser ou non les projets envisagés. Il en résulte des incertitudes pesant sur les projets susceptibles ou non d'être réalisés dans des sites classés. Les enjeux sont d'autant plus prégnants que la majeure partie des cas étudiés concerne des sites semi-urbains ou péri-urbains.

Ainsi, deux documents de nature différente peuvent se trouver confrontés : le classement qui, juridiquement, n'est qu'un périmètre commandant l'application d'un régime de police spéciale, et le PLU (ou le POS) qui contient des règles précises d'utilisation des sols.

L'indétermination de l'intensité de la protection qui a été précisément voulue par la décision de classement peut rendre difficile l'arrimage des documents d'urbanisme et la réception des décisions ministérielles de refus. Cela peut avoir des conséquences contentieuses : le juge administratif a décidé, pour le cas du hameau Boileau, que le refus d'autorisation du Ministre n'était pas fondé car la demande était conforme aux orientations prévues par le classement du site, celles-ci – et ce point est essentiel –

restant trop vagues et ayant évolué. Ainsi, l'administration ne disposait pas de données suffisamment précises sur lesquelles s'appuyer pour refuser la demande.

Les décisions de classement ne sont en outre que rarement accompagnées de documents graphiques, ou de zonages qui permettraient de préciser les vues de l'administration et éventuellement de prévoir des orientations différentes en fonction des zones au sein d'un même site.

Cependant, pour certains sites, une portée accrue a été donnée au classement en l'accompagnant d'orientations de gestion. Ainsi :

- pour la Vallée de la Bièvre : le dossier de classement contient une fiche de gestion, même si celle-ci ne concerne que les possibilités d'aménagement et ne précise pas le sort des constructions individuelles.
- pour la Vallée de la Juine, a été élaboré un guide de gestion qui établit une forme de zonage au sein du site classé déterminant les secteurs à préserver en l'état et ceux qui peuvent évoluer.

A partir de ces considérations préalables, les dossiers étudiés peuvent être classés en deux catégories : d'une part, les cas d'incompatibilité manifeste entre le document d'urbanisme et la protection des sites et d'autre part, les cas dans lesquels il est possible de concilier le document d'urbanisme et la protection des sites.

A – Les cas d'incompatibilité manifeste

Les cas d'incompatibilité manifeste résultent généralement d'une pression foncière conduisant les communes à urbaniser, et à remettre en cause le site classé perçu comme un outil de restriction de l'urbanisation. De cette opposition peut naître une incompatibilité plus ou moins marquée entre le zonage du PLU et la protection du site classé. De nombreux cas étudiés font apparaître ce type de contradiction. Il convient cependant de noter que le classement en zone urbaine n'est pas en lui-même incompatible avec une gestion cohérente des sites. La question est plus délicate lorsque

sont concernés des sites à caractère principalement naturel qui ont été classés pour freiner ou empêcher l'urbanisation.

Exemples :

Vallée de la Bièvre (Commune de Buc) : l'objectif du classement était de préserver le site de toute nouvelle urbanisation. Le PLU ne prend pas en compte ces objectifs car, même s'il classe le site en zone naturelle 1N, celle-ci n'est pas totalement inconstructible. En conséquence, deux demandes consécutives de permis d'aménager ont donné lieu à deux refus de la part du Ministre. Les avis de la commission portent sur le principe même d'autorisation des constructions.

Vallée de la Juine (Commune d'Itteville) : l'objectif du classement était là encore de préserver le site de la pression constante de l'urbanisation dans une zone qui y est particulièrement soumise. Le zonage urbain du document d'urbanisme est problématique car contradictoire avec l'objectif du classement.

Vallée du Grand Morin (Commune de Tigeaux) : le site classé englobait un espace agricole et forestier (et exclut les espaces bâtis). Le PLU avait classé les parcelles concernées en zone UBp. Au regard de l'état actuel du secteur et de la proximité de la forêt, les demandes de permis avaient donc vocation à être constamment refusées par le Ministre. Ce qui finalement s'est traduit par un alignement du PLU sur les objectifs de protection.

Vallée de l'Essonne (Commune de Boutigny-sur-Essonne) : le classement du site a également exclu les zones urbanisées et celles ayant vocation à l'être selon le POS en vigueur. Le classement a donc pris en compte les dispositions du POS, ce qui a exclu le risque d'incompatibilité dans un premier temps. Le site est cependant soumis à une pression urbaine de plus en plus forte. La commune a décidé d'ouvrir à l'urbanisation une partie du site classé (qui comprend une parcelle totalement boisée). Une telle décision est totalement contraire à la préservation du site classé.

Vallée de l'Ysieux et de la Thève (Commune de Fosses) : il s'agit d'un site principalement agricole qui a été malgré cela classé en zone urbaine par le PLU. Si, au regard des autres documents qui s'appliquent à cet espace, un tel classement ne peut être considéré comme entaché d'erreur manifeste d'appréciation, il n'est pas d'une grande cohérence. L'incompatibilité est donc limitée. Il s'agit d'ailleurs d'un cas qui, jusqu'à présent, n'a pas posé de problème à l'administration.

B – Les cas de compatibilité

Les cas où il n'y a pas d'incompatibilité manifeste entre les documents sont plus complexes à analyser. Les difficultés vont se révéler au stade de l'instruction des demandes de permis, soumises à l'imprévisibilité des décisions ministérielles. Les projets faisant l'objet d'une demande auraient vocation à être autorisés au regard des prescriptions du PLU mais sont refusés par l'administration des sites qui ne statue pas au regard des documents d'urbanisme mais de sa doctrine en matière de protection. Les appréciations se font donc au cas par cas, à l'aune d'une doctrine de classement qui n'est pas précisée.

Exemples :

Hameau Boileau (Ville de Paris) : l'originalité et le caractère champêtre de ce quartier situé dans une zone dense et urbanisée, doivent être protégés mais le classement du site n'avait pas pour objet de figer l'évolution du bâti. De nouvelles constructions ou, surtout, des modifications des constructions existantes étaient donc envisageables. Le PLU respecte ces orientations prévues par le classement. Un contentieux est né des suites du refus d'un permis de construire pour une extension. Le tribunal administratif a annulé cette décision au motif qu'elle était entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. En effet, le projet était non seulement conforme au PLU, mais respectait aussi, selon le juge, les orientations initiales du classement (maintien d'une faible densité, des espaces verts, etc.). L'administration, dont la décision était motivée par la crainte de voir le secteur s'urbaniser, ne pouvait invoquer des orientations

suffisamment précises sur lesquelles s'appuyer pour justifier sa décision et aller à l'encontre du PLU.

Coteau de la Jonchère (Commune de La Celle-Saint-Cloud) : le classement de ce site, en partie bâti, protège le caractère champêtre et culturel du lieu. Le classement en zone urbaine ne posait donc pas a priori de problème dans un tel contexte. La décision de l'autorité responsable de la police des sites de refuser un projet de construction (une extension) était difficilement acceptable pour le pétitionnaire, son projet étant conforme aux seuils prévus par le POS. La commune s'est par la suite retournée vers l'administration afin de savoir si elle pouvait intégrer les règles d'emprise au sol propres au site dans son PLU, en cours d'élaboration.

Dans le cas du hameau Boileau, comme dans le cas de la Celle-Saint-Cloud, la crainte du « précédent » était évoquée. Pour le premier, l'indétermination des orientations du classement et la faiblesse des fondements des décisions de refus ne permettaient pas d'écarter un document d'urbanisme compatible avec la protection du site et autorisant ces constructions. Le second n'a quant à lui pas donné lieu à un contentieux, mais fait valoir la problématique des projets de construction conformes au document d'urbanisme et refusés au titre de la législation sur les sites. Il semble enfin, pour ce dernier, que le refus d'autorisation reposait sur le constat d'une augmentation excessive de la volumétrie.

II – L'explication des problèmes rencontrés

Les divergences qui peuvent apparaître entre les modes de protection d'un territoire fondés sur la législation sur les sites et les protections qui résultent de l'application des règles fixées par un PLU tiennent à la différence fondamentale existant entre les méthodes juridiques employées.

Le PLU ne se borne pas à délimiter le territoire à protéger : il définit ou, tout au moins, compte tenu du caractère facultatif de la plupart de ses dispositions, il a la possibilité de

définir les règles qui y sont applicables (destination, implantation, aspect, etc.). Il encadre le pouvoir dont dispose l'autorité compétente pour délivrer (ou refuser ou encore subordonner à certaines conditions) les autorisations individuelles requises (autorisations d'urbanisme).

Le classement d'un site – il en va de même de l'inscription – se traduit principalement par la définition d'un périmètre dont les limites doivent répondre à l'objet même de la loi du 2 mai 1930 (intérêt artistique, historique, pittoresque, etc.). Il a pour effet de permettre l'application d'un régime spécial de police administrative (nécessité d'obtenir une autorisation administrative de la compétence du ministre chargé des sites pour toute modification apportée à l'état des lieux ou à leur aspect). Par contre, le classement n'a pas pour effet de mettre en œuvre des normes préétablies précisant la nature et l'importance des modifications qui peuvent (ou doivent) être autorisées, interdites ou soumises à conditions. C'est seulement au coup par coup, au vu des décisions prises par l'autorité responsable de la police des sites que l'on « découvre » l'étendue des restrictions administratives encadrant l'utilisation du sol résultant du classement.

La méthode choisie par la police des sites (semblable en cela à celle de la loi de 1913 sur les monuments historiques) a l'avantage de la simplicité. Ce n'est pas sans raison qu'il a été possible de célébrer en 2006 le centenaire de la loi du 21 avril 1906 qui, antérieurement à la loi de 1930, avait mis en place cette architecture d'ensemble.

Est-ce que ceci reste vrai après ces évolutions majeures que sont, d'une part, la décentralisation de la police d'urbanisme, d'autre part, le développement constant de la planification urbaine et l'extension à la protection du patrimoine et des paysages des finalités assignées à la règle d'urbanisme et, enfin, l'évolution du contrôle du juge ?

On peut hésiter sur la réponse.

A – Les arguments en faveur du statu quo

En faveur du maintien du statu quo, c'est-à-dire de la possibilité de superposer 1°) une servitude d'utilité publique pouvant fonder le refus de l'autorité administrative

responsable de la police des sites d'autoriser des changements apportés au site avec 2°) un règlement de PLU pouvant avoir également comme objet de fixer des normes de protection du paysage et du patrimoine naturel et/ou culturel et 3°) d'appliquer en la circonstance le principe de l'indépendance des législations, il est possible d'avancer plusieurs arguments :

Le premier réside dans la complémentarité réelle qui existe entre les deux législations. La circonstance que la police des sites s'exerce indépendamment de la police de l'urbanisme et qu'elle ne prenne pas la forme d'une réglementation spécifique permet tout à la fois de pallier les insuffisances des règlements d'urbanisme (lacunes d'un règlement, etc.), voire d'en corriger les erreurs au stade de l'autorisation des projets (classement en zone constructible d'un espace naturel à protéger, etc.) si celles-ci n'ont pas été soulevées lors de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Par ailleurs, le fait de ne pas encadrer l'exercice de la police des sites par une réglementation préétablie laisse à l'autorité administrative la possibilité d'adapter sa décision aux circonstances de lieu et de temps concernant le projet soumis à son appréciation. Le mécanisme de l'autorisation préalable dispense l'autorité administrative d'anticiper tous les risques pesant sur la conservation d'un site et permet de répondre aux nouvelles menaces le concernant du fait, notamment, d'une urbanisation progressant à un rythme imprévisible à la date du classement. Les exemples recueillis en Ile-de-France montrent bien l'intérêt d'une telle souplesse.

Parallèlement, cette conception de la police des sites permet de comprendre, tout au moins s'agissant de servitudes telles que celles qui se limitent à soumettre un périmètre à un régime d'autorisation préalable, la suppression par la loi SRU de la disposition de l'article L 123-1 du code de l'urbanisme qui imposait aux anciens POS de « respecter » les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol. Les décisions de classement ont principalement pour effet la délimitation d'un périmètre à protéger et l'indication de l'objet du classement mais elles ne comportent pas l'édiction de normes de protection. La vérification de leur « respect » ne passe que par un contrôle restreint des documents d'urbanisme. C'est seulement dans l'hypothèse d'une erreur manifeste

d'appréciation qu'il sera possible de considérer que le PLU ne respecte pas la servitude d'utilité publique. Ceci d'autant plus vrai qu'antérieurement même à la loi SRU, le Conseil d'Etat avait considérablement limité la portée de l'obligation pour les documents d'urbanisme de respecter les servitudes d'utilité publique. Dans une affaire concernant un des sites d'Ile-de-France étudiés dans cette étude, le hameau Boileau, le Conseil d'Etat avait considéré que le classement en site, régi par la loi de 1930, de ce lotissement, n'interdisait pas une modification du POS de Paris permettant de réaliser des travaux sur l'ambassade du Vietnam dans la mesure où « l'approbation d'un document d'urbanisme n'a pas pour effet direct d'entraîner un changement dans l'état des lieux » (CE 24 juillet 1981, n° 06466, Woll Brett, Rec. p. 316). Par voie de conséquence, dans le dispositif actuel, c'est principalement au niveau de la délivrance des autorisations individuelles qu'est recherchée la cohérence entre la mise en œuvre de la police de l'urbanisme et de celle des sites.

Un dernier argument n'est pas officiellement avancé mais est sous-jacent. L'autorité administrative n'a pas à rédiger, lors du classement, des prescriptions détaillées régissant toutes les parties du site et tous les actes qui pourraient y porter atteinte. Ce qui décharge l'administration d'une tâche lourde et délicate dans un contexte de contraction des moyens des services déconcentrés de l'Etat. On retrouve ici des raisons identiques à celles qui expliquent le maintien, cependant fort critiqué, de la procédure de droit commun de délimitation des abords des monuments historiques (définition d'un périmètre de 500 mètres de rayon à l'intérieur duquel la co-visibilité est présumée).

A tous ces arguments s'ajoute un constat : les cas étudiés en Ile-de-France et, plus généralement, l'étude de la jurisprudence ne font pas apparaître un nombre significatif de litiges nés d'incompatibilités majeures entre le règlement de PLU et le classement en site au titre de la loi du 2 mai 1930. La prise en compte par les autorités compétentes en matière d'urbanisme des contraintes résultant du classement en site semble, dans les faits, être généralement bien assurée, notamment grâce aux processus de concertation, prévus dans le code de l'urbanisme, qui s'avèrent adaptés à la

résolution de ces litiges (association des services de l'Etat à l'élaboration des PLU, etc.). Ce constat peut d'ailleurs être élargi à l'ensemble du territoire puisque, pour les dernières années, le pourcentage de refus n'a jamais dépassé en moyenne 5 à 10 %, (5% pour la seule année 2015).

B – Les inconvénients de la situation actuelle

Quels que soient les arguments qui peuvent être avancés pour justifier la situation actuelle, il n'en demeure pas moins que celle-ci présente d'importants inconvénients.

Le premier est parfaitement résumé par l'administration responsable de la police des sites lorsqu'elle écrit que l'indépendance réaffirmée par la loi SRU entre les documents d'urbanisme et la législation sur les sites « peut être source de confusion dans la gestion des autorisations de travaux en site classé en laissant supposer à un pétitionnaire la faisabilité d'un projet au titre du code de l'urbanisme, sans qu'il soit informé que son projet ne sera pas nécessairement acceptable au regard du site classé. Une éventuelle décision de refus par le ministre chargé des sites est d'autant plus difficile à argumenter que le projet est réalisable au titre du code de l'urbanisme ».

Plus largement, on peut considérer que le principe consistant à appliquer de manière cumulative des prescriptions d'urbanisme et un régime d'autorisation accordée de manière assez largement discrétionnaire, en dépit de sa simplicité, va à l'encontre des évolutions législatives récentes. Il est contestable sur le double plan de la lisibilité du droit et de la sécurité juridique.

Ceci est évident dans la mesure où tant l'acquéreur d'un bien que son actuel propriétaire n'ont pas la connaissance préalable de l'importance des restrictions administratives au droit de propriété affectant un bien avant d'avoir établi un projet et soumis celui-ci à l'appréciation de l'autorité ayant la responsabilité de la police des sites. Et, comme le souligne lui-même le ministère (v. supra), les refus d'autorisation fondés sur la loi du 2 mai 1930 génèrent une insécurité juridique d'autant moins acceptable

que, par ailleurs, les usagers du droit avaient pu croire à la constructibilité d'un bien en se fondant sur une réglementation d'urbanisme présumée cohérente avec les impératifs de la protection des sites.

Il faut par ailleurs souligner que le dispositif actuel pose des problèmes de compatibilité avec la décentralisation de l'urbanisme. La question fut mise en évidence à propos des abords des monuments historiques lors du débat préalable au vote de la loi du 7 janvier 1983. C'est sous la pression des élus locaux et pour donner à la décentralisation toute sa portée que furent instaurées les ZPPAUP dont le principe consiste à substituer des normes de protection préalablement débattues et rendues publiques à l'appréciation au coup par coup par l'ABF de la compatibilité entre un projet et la protection des abords des monuments historiques.

Enfin, l'état actuel du droit français en matière de protection des monuments naturels et des sites s'expose à des sanctions de la part de la Cour européenne des droits de l'homme dont la jurisprudence se montre plus réticente que le juge français pour admettre les limitations du droit de propriété. Les risques que les restrictions du droit de propriété fondées sur la loi du 2 mai 1930 font peser sur le droit français ne sont pas négligeables.

Certes, la Cour estime que la protection de l'environnement et celle du patrimoine culturel des Etats constituent un but légitime justifiant l'expropriation des particuliers et a fortiori la seule limitation de l'exercice du droit de propriété (concernant la protection de l'environnement, v., par ex., CEDH, 29 mars 2010, n° 34078/02, Brosset-Triboulet et a. c/ France : RD imm. 2010, p. 389, chron. N. Foulquier – concernant la protection du patrimoine culturel, CEDH, Grande chambre, 19 févr. 2009, 2334/09, Kozacioglu c/ Turquie).

Certes, encore, la Cour laisse au législateur de chaque pays une grande latitude pour mener la politique économique et sociale qui lui paraît la plus appropriée, et respecte sa conception des impératifs de l'« utilité publique », sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable. Cela vaut également mutatis mutandis

pour la protection de l'environnement ou du patrimoine historique ou culturel d'un pays (point 3 de l'arrêt CEDH, 19 févr. 2009, Kozacioglu, préc.). La Cour souligne ainsi que la conservation du patrimoine culturel et, le cas échéant, son utilisation durable ont pour but, outre le maintien d'une certaine qualité de vie, la préservation des racines historiques, culturelles et artistiques d'une région et de ses habitants. A ce titre, elles constituent une valeur essentielle dont la défense et la promotion incombent aux pouvoirs publics (voir, mutatis mutandis, CEDH, Beyeler, § 112, SCEA Ferme de Fresnoy c. France (déc.), no 61093/00, CEDH 2005-XIII, et Debelianovi c. Bulgarie, no 61951/00, § 54, 29 mars 2007). A cet égard, la Cour renvoie à la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, qui prévoit des mesures concrètes visant notamment le patrimoine architectural. » (point 53, de l'arrêt CEDH, 19 févr. 2009, Kozacioglu, préc.).

Mais elle soumet les limitations du droit de propriété à une exigence de proportionnalité. Celles-ci ne doivent pas être plus importantes que nécessaires. Et surtout, la Cour européenne des droits de l'homme tient compte de la cohérence de la législation ; si celle-ci fait défaut, elle ne peut que plus difficilement fonder une restriction de la propriété. La Cour tient compte aussi des espérances légitimes que l'attitude de l'administration a pu faire naître dans le chef des justiciables. Si l'administration a adopté un comportement qui a conduit le justiciable à croire qu'il détenait un droit de propriété ou une manifestation du droit de propriété comme le droit de construire, la Cour sans nier la possibilité pour le droit positif national de restreindre celui-ci mais elle impose aux Etats d'indemniser le justiciable qui ne peut pas exercer les droits dont il croyait être titulaire (CEDH, 30 nov. 2004, Öneriyildiz c/ Turquie, RTD civ. 2005, p. 422, note Th. Revet ; JCP A 2005, comm. 1002, note Ph. Yolka.. – CEDH, 23 sept. 2014, n° 46154/11, Valle Peirimpì Società Agricola SPA c/ Italie).

Ainsi, si on transpose cette jurisprudence en matière de protection des sites, il existe deux risques de censure.

Le premier tient à ce que la Cour exige que les restrictions du droit de propriété reposent sur des textes légaux et accessibles. Ainsi, le fait que l'administration des sites puisse s'opposer à un projet de construction sans que sa décision ne soit très prévisible expose la France à un risque de condamnation par la Cour. En effet, si elle était saisie, la Cour critiquerait le fait que la seule lecture des décrets identifiant et délimitant les monuments naturels et les sites protégés par le régime instauré par la loi du 2 mai 1930 ne permet pas aux justiciables de connaître les limites exactes de leur droit de propriété.

Le second tient au risque de contradiction entre un PLU et un décret de classement : si un PLU reconnaît la constructibilité d'un terrain alors que sa constructibilité est limitée voire exclue par un décret de classement pris sur le fondement de la loi du 2 mai 1930, il y a de forts risques que la Cour tienne compte des espérances légitimes que le PLU a fait naître dans le chef des propriétaires, surtout si l'administration a laissé construire sur des terrains proches. La Cour ayant tendance à ne pas attacher d'importance à la répartition des compétences entre les autorités administratives locales et les autorités nationales

C – La nécessité d'une mise en cohérence avec le reste de la législation

Le problème posé par les sites est de même nature que celui posé par la protection des abords et il n'est pas étonnant que des solutions identiques commencent à émerger consistant à accompagner la délimitation de périmètres classés en application de la loi du 2 mai 1930 de la définition de normes dont la portée pose toutefois question.

C'est ainsi, que l'article 150 de la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 a créé une catégorie spéciale de sites dits « grands sites de France » définis actuellement par l'article L 341-15-1 du code de patrimoine comme « site classé de grande notoriété et de forte fréquentation ». Or, ce qui est remarquable est que le label « Grand site de France » ne peut être attribué que sous la condition qu'il soit accompagné « d'un projet de préservation, de gestion et de mise en valeur » ce qui recouvre pour le moins l'élaboration et la publication d'un certain nombre de prescriptions permettant de définir les usages possibles du site.

On voit là se dessiner un nouveau régime des sites classés ne se limitant pas à la délimitation d'un périmètre protégé mais comprenant des prescriptions relativement précises définissant les usages, les modifications à l'état du site pouvant être admises ou interdites, ce qui n'exclut pas que le PLU comporte des précisions complémentaires.

On a là une des voies vers lesquelles s'orienter pour traiter le problème que pose la nécessaire cohérence entre la réglementation d'urbanisme et la législation sur les sites, que l'on se situe à droit constant ou que l'on envisage des réformes plus fondamentales.

III – Les solutions à droit constant

Dans l'état du droit antérieur à la loi SRU, le POS devait non seulement donner informer les administrés des servitudes d'utilité publique mais également les « respecter ». Le commissaire du gouvernement Jacques Stahl éclaire le sens qu'il convient de donner à l'exigence de « respect » : « Sans doute le plan d'occupation des sols ne peut-il édicter de règles contraires à celles qui font l'objet d'une servitude annexée ; mais elles n'ont pas à être reprises par le plan d'occupation des sols » (conclusion sur CE 1ère et 2ème Sous-sections réunies, 14 mars 2003, req°235421, Association syndicale du lotissement des rives du Rhône et autres).

La loi SRU conserve l'obligation d'information par le PLU mais elle supprime l'obligation de respect et rétablit ainsi l'indépendance de législation, sans excès de considération pour les contradictions qui peuvent en résulter entre la SUP et le PLU et qui sont source d'incompréhension des particuliers. Compte tenu de ce désarrimage, la question se pose de savoir par quels moyens l'administration chargée des sites peut empêcher un PLU de retenir un choix inadéquat avec le classement d'un site.

En raisonnant à droit constant on peut avancer quatre types de solutions permettant de prévenir et à défaut de surmonter les conflits de normes entre les classements ou inscriptions des monuments et des sites au titre de la loi du 2 mai 1930 et les PLU..

A – L'exploitation des procédures d'élaboration des PLU

Tout d'abord, afin de prévenir les conflits qui amputent autant la légitimité des autorités locales qu'elles nuisent à l'efficacité de la politique publique étatique de protection des monuments naturels et des sites, il convient d'utiliser pleinement les pouvoirs qu'offre la procédure d'élaboration du PLU aux services de l'Etat, avant même de brandir les pouvoirs de contrainte dont ils disposent (v. le point 4). L'intervention de l'Etat dans le processus d'élaboration du PLU lui donne la possibilité de convaincre les autorités locales de la pertinence des classements et des inscriptions et des effets bénéfiques qu'ils présentent sur le long terme. Si la discussion et l'appel à la raison ne suffisent pas, l'Etat n'est pas dépourvu de pouvoirs.

Ces pouvoirs se présentent différemment au cours de la procédure. Pendant la phase d'élaboration, c'est surtout en tant qu'autorité environnementale que le préfet dispose de pouvoirs de contrainte.

Mais avant d'exposer ces prérogatives étatiques, il faut insister sur le fait que le PLU peut par lui-même participer à la préservation des sites.

1 – Le concours du PLU à la préservation du site

Parmi les objectifs assignés aux documents locaux d'urbanisme et donc au PLU figure « une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels » (article L. 101-2 C. urb). A cette fin, le PLU dispose de toute une batterie d'outils pour préserver le site.

Il s'agit d'abord des restrictions de l'usage du sol résultant :

- des habilitations générales : le zonage, le règlement, les espaces boisés classés, les terrains cultivés ;

- mais aussi d'habilitations dédiées à la préservation du site telles que celles résultant des articles L 151-19 et L 152-23 du code de l'urbanisme permettant au règlement « d'identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les (...) sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation » ou encore consistant à délimiter des zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages dans lesquelles le règlement peut prévoir un ou plusieurs secteurs constructibles mais où les constructions ne sont autorisées qu'après le transfert des possibilités de construire attachées à des terrains situés dans la zone mais hors du ou des secteurs constructibles (article L. 151-25 du C. urb.).

Il s'agit ensuite d'instruments ayant plutôt un but d'incitation telles que les orientations d'aménagement et de programmation qui peuvent notamment « définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment (...) les paysages, les entrées de villes et le patrimoine » (article L151-7).

Il apparaît donc que le PLU peut concourir à la préservation du site, notamment en apportant des éléments d'encadrement réglementaire qui font défaut à la police des sites. Pour des sites de grande envergure, un tel concours pourrait être organisé dans le cadre d'un droit du PLU à objet patrimonial (v. J.P. Lebreton, « Vers le PLU patrimonial », *AJDA* 2011, p. 1552).

2 - Les procédures du PLU et l'évaluation environnementale

L'Etat a la qualité de personne publique associée à l'élaboration du PLU, ce qui lui permet à tout le moins d'exprimer son point de vue pendant toute la durée de la mise au point du projet de plan, de rendre un avis sur le projet de plan rendu public ; mais il s'agit d'un avis simple.

Il convient toutefois d'attirer l'attention sur l'évaluation environnementale qui :

- est imposée d'office dans les cas prévus aux articles R. 104-9 et s. du code de l'urbanisme,
- peut être imposée après un examen au cas par cas, prévu par l'article R. 104-8, pour les procédures qui sont « susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement » ; l'appréciation des incidences et la décision de soumettre à évaluation environnementale relèvent de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement, suivant une procédure prévue par les articles R. 104-28 et s du code de l'urbanisme. Il appartient donc aux services de l'Etat chargés des sites d'attirer l'attention de l'autorité environnementale sur l'opportunité, au regard de la protection d'un site, de procéder à une évaluation environnementale.

L'évaluation environnementale présente un intérêt tout particulier :

- le rapport environnemental doit notamment examiner les incidences du projet de plan sur le site,
- l'autorité environnementale donne un avis qui a pris un relief particulier à la suite du décret n°2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale ; ce n'est plus le préfet qui a la qualité d'autorité environnementale mais, dans le cas des documents d'urbanisme locaux, la Mission régionale de l'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (art. R 104-21 du code de l'urbanisme). Le crédit de cet avis devrait s'en trouver sensiblement renforcé.
- le rapport environnemental et l'avis de l'autorité environnementale sont portés à la connaissance du public.

- Enfin, des obligations à la charge de l'autorité qui approuve le plan retiennent l'attention.

Selon l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, la décision d'approbation du plan doit s'accompagner d'une « déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan (...) et dont le rapport sur les incidences environnementales (...), les avis exprimés (...) et les résultats des consultations (...) ont été pris en considération (...), ainsi que les raisons du choix du plan ou du programme tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées ».

Ces dispositions ont été transposées par l'article L. 121-14 du code de l'urbanisme en vigueur avant la recodification de 2015, applicable aux documents locaux d'urbanisme : « L'autorité compétente pour approuver (...) en informe le public, l'autorité administrative de l'Etat mentionnée à l'article L. 121-12 et, le cas échéant, les autorités des autres Etats membres de la Communauté européenne consultés. Elle met à leur disposition le rapport de présentation du document qui comporte notamment des indications relatives à la manière dont il a été tenu compte du rapport établi en application de l'article L. 121-11 et des consultations auxquelles il a été procédé ainsi qu'aux motifs qui ont fondé les choix opérés par le plan ou le document, compte tenu des diverses solutions envisagées ».

Les obligations figurant dans l'ancien article L. 121-14 ont été conservées dans l'article L. 104-7 issu de la recodification ; leur champ d'application est étendu notamment aux DTA, au SDRIF, au PADDUC et aux schémas d'outre mer ; leur formulation conserve un caractère général qui laisse à penser qu'elles s'appliquent bien sans restriction à tous les plans visés. Toutefois le doute naît du fait que l'article L. 104-7 ne figure pas dans les dispositions générales applicables à la procédure d'évaluation environnementale (article L. 104-6) mais dans les dispositions particulières aux consultations transfrontalières (articles L. 104-6 et L. 104-7). On peut s'interroger sur le choix fait par la recodification; il serait à cet égard utile de solliciter des

éclaircissements des services du ministère ayant œuvré à la recodification. Il convient d'observer qu'à supposer même que les dispositions de l'article L. 104-7 soient limitées aux plans intéressés par les consultations transfrontalières, les obligations posées par la directive européenne s'imposent en application de la mention, figurant à l'article L. 104-1 C. urb, selon laquelle l'évaluation environnementale est accomplie « dans les conditions prévues par la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil »

L'enjeu des obligations faites à l'autorité chargée de l'approbation du plan n'est pas mince. Ces dispositions présentent un intérêt évident pour veiller à ce que le PLU comporte, à tout le moins, des dispositions compatibles avec les besoins de la préservation du site. En particulier, dès l'instant que l'autorité environnementale s'empare du sujet et prend position dans le sens d'un infléchissement ou de la reconsidération du projet de plan, la collectivité responsable doit justifier la position qu'elle adopte finalement et les raisons pour lesquelles elle ne retient pas, le cas échéant, l'avis de l'autorité environnementale. Il ne fait pas de doute que la non prise en considération des points de vue développés par la procédure environnementale jette un doute sur le bien-fondé du plan et fournit des éléments tangibles d'une contestation contentieuse.

3 - L'approbation du PLU et les pouvoirs du préfet

L'article L. 153-25 du code de l'urbanisme prévoit que le préfet peut subordonner l'approbation du PLU aux « modifications qu'il estime nécessaire d'apporter » lorsque les dispositions du plan :

- « compromettent gravement les principes énoncés à l'article L. 101-2 », au nombre desquels figure la protection des sites et « sont contraires à un projet d'intérêt général ». (2°)
- « font apparaître des incompatibilités manifestes avec l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines » (3°), ce qui peut intéresser la protection d'un site de ces communes.

Mais il faut prendre en compte une limite de taille : le préfet ne peut faire usage de ce pouvoir que dans le cadre de l'élaboration ou de la révision d'un PLU portant sur un territoire qui n'est pas couvert par un schéma de cohérence. De la même façon, ce pouvoir n'est pas prévu :

- dans le cadre de la procédure de modification ; mais il convient de relever que celle-ci ne peut être employée quand la commune ou l'EPCI compétent décide de réduire « une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels » ;
- Dans le cadre des mises en compatibilité du plan en application d'une déclaration de projet dont l'approbation relève de la commune ou de l'EPCI.

Dans tous les cas où le préfet ne dispose pas du pouvoir de faire obstacle à l'approbation, il devra se tourner vers la contestation contentieuse.

B – Les armes contentieuses à la disposition de l'Etat

Le retour à l'indépendance des législations entre PLU et servitudes d'utilité publique a-t-il pour effet d'affaiblir les chances d'obtenir l'annulation ou la déclaration d'illégalité du PLU qui ne serait pas en adéquation avec le classement du site ?

En première analyse, la réponse est positive dans la mesure où les normes de la police des sites et celles du PLU ne peuvent faire l'objet d'une confrontation directe conduisant à la censure du PLU qui contiendrait des dispositions incompatibles avec le classement du site. Toutefois, ce produit du raisonnement géométrique doit être relativisé, car le classement du site consiste pour l'essentiel à donner un pouvoir spécial pour statuer sur des demandes d'autorisations individuelles ; il ne comporte pas d'édition de normes de fond relatives à l'occupation du sol qui pourraient être confrontées avec celles du PLU. Et surtout, le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation (voir supra), applicable dans tous les cas au PLU, ménage des

possibilités non négligeables de contestation ; il se présente comme un contrôle du fait mais il n'exclut pas la prise en compte de la norme, ne serait-ce que pour aider à caractériser le fait en cause. La cloison entre contrôle du fait et contrôle du droit n'est pas étanche comme le démontre la jurisprudence :

Ainsi, s'agissant du site de Cordes, le Conseil d'Etat retient que : « considérant qu'il résulte des pièces du dossier qu'eu égard à l'intérêt particulier que présente le site de Cordes, inscrit dès 1943 à l'inventaire des sites pittoresques, à la nécessité corrélative de prendre les mesures destinées à assurer la sauvegarde de la cité médiévale et de son environnement naturel, à l'existence dans la plaine Nord de deux zones d'urbanisation future NA b) et NA c), aptes à répondre au développement prévisible de l'urbanisation compte tenu de l'évolution de la population lors des derniers recensements, le classement en zone d'urbanisation future d'un territoire supplémentaire, situé en périphérie de l'agglomération, sur le flanc Sud du site, au lieudit "sous le Barry", est constitutif d'une erreur manifeste d'appréciation ; que l'association requérante est, par suite, fondée à demander l'annulation du plan en tant qu'il délimite une zone NA a) dans le secteur "sous le Barry". (CE 30 juillet 1997, Association « Comité de défense et de protection du site de Cordes, req. 160007 publié au recueil des arrêts du Conseil d'Etat, commenté dans l'annuaire du GRIDAUH « AFDU » de 1998).

La même méthode a prévalu s'agissant du site de Théoule où le Conseil d'Etat retient que : « considérant que, d'une part, le plan d'occupation des sols dont la révision a été approuvée le 28 juin 1989 par le conseil municipal de Théoule-sur-Mer prévoit l'urbanisation du front de mer formé par une étroite bande de terrain, d'une superficie de moins de 2 hectares, qui s'étend entre le rivage et la route nationale sur une longueur de 600 mètres environ ; que le plan de masse dont cette zone UM a été dotée permet la construction de 13 500 mètres carrés de plancher sur plusieurs niveaux ; qu'eu égard aux dimensions, à la densité et la continuité, à l'exception du secteur central du château de Théoule, des volumes bâtis autorisés, ce parti d'aménagement est de nature à altérer gravement le caractère du site inscrit à l'inventaire ; que, d'autre part, la délibération litigieuse a approuvé une augmentation de la hauteur maximale

des immeubles dans les zones urbaines, portée de 12 à 15 mètres en zone UA, de 10 à 13 mètres en zone UB et de 8 à 13 mètres en zone UD ; que si ces modifications ne concernent qu'une partie des constructions et comportent, en contrepartie, une réduction de la hauteur maximale autorisée pour une même proportion d'emprise au sol, elles ont néanmoins pour effet de changer l'aspect de l'agglomération et de nuire à son insertion dans le site ; qu'ainsi les dispositions du règlement du plan d'occupation des sols révisé ne peuvent être regardées comme assurant une préservation suffisante du site de Théoule et, par suite, comme compatibles avec les prescriptions de l'article L 121-10 ». Pour ce qui est de la légalité interne, les moyens utilement soulevés relèvent de l'erreur manifeste d'appréciation, le PLU retenant un parti ayant pour effet de mépriser la qualité du site, qui relève du fait ; le classement n'est pas un élément décisif sur lequel le juge pourrait asseoir sa décision mais il contribue à persuader de l'existence de l'erreur manifeste (CE 10 février 1997, Association pour la défense des sites de Théoule, req. 125534, publié au recueil des arrêts du Conseil d'Etat, commenté dans l'annuaire du GRIDAUH « AFDU » de 1998).

Une autre voie de la contestation tient dans les moyens de procédure. Et, à cet égard, le respect des dispositions relatives à l'évaluation environnementale et à sa prise en compte (v. supra, B) peut se révéler un moyen très efficace au service du respect des sites.

C – La constitution d'un document d'orientation pour chaque site

L'une des principales difficultés rencontrées par l'application du régime des sites tient à ce que le décret de classement, s'il délimite un périmètre et fixe de manière générale l'objectif de préservation recherche (protection d'un site historique, etc.), ne définit pas des prescriptions encadrant le pouvoir d'autorisation dont est investie l'autorité compétente. Sans revenir sur les inconvénients de cette situation (v. supra II b et II c), ils sont tels que la pratique administrative s'est efforcée de pallier cette absence de normes. L'étude opérée sur l'Île-de-France a montré que sous des appellations

diverses, des documents d'orientation ont été élaborés pour accompagner les décrets de classement. Ce sont soit des « cahiers de gestion » (Plaine de Versailles), des « documents-cadre » (site de Rennemoulin), des « orientations de gestion » ou des « éléments de gestion » (vallée de l'Ysieux), des « fiches de gestion » (Buc), voire de simples références aux rapports joints au décret de classement (cas du hameau Boileau).

L'intérêt de cette pratique est tel, qu'elle est devenue un élément du régime légal des grands sites classés en application de l'article L 341-15-1 du code de l'environnement.

Ces documents posent plusieurs questions.

1) Celle, tout d'abord, de leur portée juridique. Dans l'état actuel du droit, ce document n'aurait qu'une valeur de recommandation pouvant être utilisée par les collectivités dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme. Il pourrait l'être également par le juge pour contrôler la prise en compte de la servitude de site par le PLU ou, au préalable, par l'administration étatique elle-même quand elle se prononce sur des projets de construction au titre de la loi du 2 mai 1930.

Vis-à-vis de l'administration étatique, il est fort probable que ce document d'orientation constituerait « une ligne directrice » pour reprendre la nouvelle terminologie élaborée par le Conseil d'Etat (CE, 19 sept. 2014, n° 364385, Josselin), en lieu et place de l'ancienne appellation « directive » administrative qui datait de l'arrêt de principe Crédit foncier de France (CE, sect., 11 déc. 1970, Crédit foncier de France, Rec. CE, p. 750, concl. Bertrand). Comme l'a relevé une partie de la doctrine, cette évolution terminologique ne modifie pas le régime de ce type d'acte. Notamment, il faut souligner qu'elles laissent toujours à l'autorité administrative le pouvoir d'y déroger pour un motif d'intérêt général ou en raison de circonstances particulières (CE 12 déc. 1997 ONIFLHOR, Rec. p.776). A la différence des circulaires impératives au sens de la jurisprudence Dame Duvignères (CE, sect., 18 déc. 2002, Rec., p. 463, concl. P. Fombeur) – et il conviendra de faire en sorte que ces recommandations ne se transforment pas en circulaires impératives! –, ces lignes directrices ne sont pas

susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir. En revanche, les pétitionnaires pourront en demander l'application lorsque leur situation correspondra à ce qu'elles prévoient, sachant que l'impossibilité d'en réclamer l'application consacrée lorsque les pétitionnaires réclament une mesure gracieuse (CE, sect., 4 févr. 2015, n° 383267, *Ministre de l'Intérieur c/ M. Cortes Ortiz*) ne devrait pas se rencontrer en matière de protection de sites et monuments.

2) Ceci pose une seconde question : celle de l'écriture de ces documents de gestion. L'obstacle est double. Le document doit guider l'autorité administrative saisie d'une demande affectant un site et également informer suffisamment les propriétaires concernés. En même temps, il ne doit pas être trop précis et se transformer en circulaire impérative. Assortir le décret de classement de dispositions trop prescriptives semble imposer une modification de la législation sur les sites.

L'examen des documents joints aux décrets de classement concernant l'Île-de-France montre qu'en restant à droit constant, l'exercice est généralement réussi lorsqu'il s'agit d'espaces totalement naturels ou très faiblement construits (exploitations agricoles). Les principes sont en ce cas relativement aisés à formuler : maintien du caractère naturel ; caractère exceptionnel des constructions et nécessité de motiver fortement ces exceptions ; conditions relatives à la nature ; l'importance ou l'aspect des constructions assortissant les autorisations, etc. De même, on peut penser – c'est d'ailleurs déjà la pratique – que le document de gestion du site puisse hiérarchiser les niveaux de protection selon les secteurs du site, opérant ainsi un véritable « zonage ».

L'écriture de ces documents de gestion est plus complexe s'agissant des sites urbains. Les exemples du hameau Boileau ou de l'île Monsieur démontrent que la gestion du site peut conduire à aller plus loin qu'un règlement de PLU et à formuler des prescriptions architecturales ou paysagères que le PLU ne transcrit pas, bien qu'il soit compatible avec le classement.

3) Si on comprend bien l'intérêt de ces documents de gestion, on comprend également qu'il est difficile pour l'administration gérant le site de les élaborer systématiquement.

L'exercice pourrait, par contre, être prescrit à l'occasion des révisions de PLU qui offrent le triple avantage :

- de permettre un réexamen de l'état d'un territoire, en l'accompagnant dans des cas de plus en plus nombreux, d'une évaluation environnementale,
- d'adapter les dispositions du PLU aux exigences de la protection du site et de permettre une mise en cohérence des différentes normes applicables à un même territoire,
- d'assurer, lors de l'enquête publique, l'information nécessaire des propriétaires et des autres usagers du sol sur l'étendue des restrictions administratives susceptibles de s'appliquer dans le périmètre du site. En effet, il faut insister sur le fait que la publicité de ces « orientations » constitue une condition majeure permettant de les opposer aux personnes concernées.

D – Un document d'orientation à valeur réglementaire

Plus ambitieux, plus contraignant et juridiquement plus incertain, il pourrait également être envisagé d'incorporer aux futurs décrets de classement un document ayant le même objet, mais qui prendrait cette fois une valeur réglementaire. La contrainte que ce document ferait peser sur le PLU serait alors plus lourde que les seuls actes de classement ou d'inscription actuels.

On peut toutefois s'interroger sur le point de savoir si la loi du 2 mai 1930 donne compétence à l'administration pour aller au-delà de la délimitation d'un simple périmètre. Si on analysait la loi comme ne conférant pas cette possibilité, cette solution supposerait alors une modification du texte (v. infra IV).

E – Le recours aux pouvoirs de contrainte détenus par l'Etat

Enfin, l'Etat pourrait, dans le cas où des contrariétés trop patentes existent entre la protection du site et les documents d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision, mettre en œuvre les moyens juridiques qu'il détient : contestation juridictionnelle du PLU, mise en œuvre de la technique du projet d'intérêt général (PIG) et de la procédure de mise en compatibilité.

Précisons à propos du PIG que cette procédure permet bien à l'Etat de définir un projet d'intérêt général pour assurer la protection d'un site classé et, par le truchement du préfet, d'imposer à la collectivité compétente d'intégrer le PIG dans le PLU, soit à l'occasion du porter à connaissance du début de la procédure d'élaboration ou de révision, soit à tout moment de l'existence du plan. Mais il convient de relever que le PIG fait figure d'arme atomique, surtout conçue pour la dissuasion. En outre, la collectivité peut résister le plus simplement en n'accédant pas à la demande préfectorale. L'administration dispose bien du pouvoir de substitution, mais elle pourra y regarder à deux fois avant de s'engager dans la démarche de la substitution qui a un coût et qui oblige à mobiliser un personnel qui fait souvent défaut. Elle peut prendre le parti de la substitution seulement pour des sites présentés comme majeurs. Restent alors le pouvoir pour le préfet de subordonner l'approbation à la prise en compte du PIG, mais il est applicable seulement dans le cadre de l'élaboration et de la révision d'un PLU intéressant un territoire non couvert par un SCOT.

IV – Solutions à droit non constant

Si l'on se place dans la perspective d'une réforme des dispositions textuelles applicables, plusieurs options sont envisageables.

A – La restauration de l'exigence de respect des SUP par le PLU

Pour supprimer les difficultés rencontrées par l'administration étatique depuis la loi SRU, on pourrait restaurer l'exigence de respect des servitudes d'utilité publique par le plan local d'urbanisme. Cette solution risque d'être une fausse bonne solution.

Au premier abord, cette solution présente une efficacité certaine, dans la mesure où elle rend purement et simplement opposable aux PLU les périmètres des sites classés.

Mais, à la réflexion, cette solution pose plusieurs problèmes :

- Les raisons pour lesquelles la loi solidarité et renouvellement urbains a supprimé l'obligation pour le plan de respecter les servitudes d'utilité publique qui s'imposait aux POS demeurent présentes : à savoir éviter qu'un PLU puisse être déclaré illégal du seul fait que ses dispositions seraient en contradiction avec les contraintes imposées par une nouvelle servitude d'utilité publique intervenue postérieurement à son approbation ; cette illégalité existant dès l'édition de la servitude.
- Dans le cas particulier des sites, pour les raisons qui ont été exposées plus haut, dès lors que le décret de classement n'est, en l'état, constitué que d'un périmètre justifiant ensuite une autorisation spéciale pour les projets situés au sein de celui-ci, il reste un risque d'incohérence entre la décision prise dans ce contexte et les règles d'urbanisme figurant dans le plan local d'urbanisme.
- Enfin, la réforme irait très au-delà du droit des sites ; elle engloberait toutes les SUP car on ne comprendrait pas pourquoi seules les SUP relatives aux monuments et sites classés ou inscrits en profiteraient. Une telle réforme obligerait donc à une réflexion plus générale sur le statut des SUP comportant en particulier une réévaluation des raisons qui, pendant la discussion de la loi SRU, ont conduit les services de l'urbanisme du ministère, à faire déposer l'amendement qui a supprimé l'obligation de respect des SUP par les PLU. La

réforme ne pourrait sans doute pas être envisagée au travers de la seule problématique des sites classés. Cette exigence retarderait très vraisemblablement l'adoption des textes nécessaires au but poursuivi par le Bureau des sites et espaces protégés de la Sous-direction de la Qualité du cadre de Vie.

B – L'intégration des polices du site et de l'urbanisme

Entre les polices de l'urbanisme et la police des sites, les recoupements ne manquent pas. On a vu plus haut que la réglementation du PLU comporte plusieurs outils pour concourir à la préservation de site ; d'autres éléments de recoupement peuvent être relevés (1 et 2 ci-dessous). Il pourrait dès lors être envisagé de procéder à une intégration des instruments de la protection (3).

1. Les zones de protection de sites (article 17 de la loi de 1930)

Malgré leur suppression par la loi du 7 juillet 1983 (qui a institué les ZPPAUP) le régime des zones de protection de site (qui continue à s'appliquer dans les zones créées avant 1983 en application de l'article 17 de la loi de 1930) retient l'attention parce qu'il apporte un éclairage sur les rapports entre police des sites et police de l'urbanisme. La jurisprudence a admis que soient instituées dans les zones de protection des servitudes ayant le même objet que celles figurant dans un PLU, comme le montre un arrêt de principe du Conseil d'Etat intéressant le site de Talmont en Charente Maritime (CE Section 8 juillet 1977, Dame Rié et autres, publié au recueil des arrêts du Conseil d'Etat, *Revue juridique de l'environnement* 1977, p. 396, conclusions Gentot).

Le commissaire du gouvernement Gentot explique que, pour l'application de l'article 17 de la loi de 1930 qui ne fixe pas de limite à la détermination de servitudes, « il paraît hors de doute qu'il est légalement possible de poser pour protéger un site – et dans la mesure où cela est nécessaire – des normes architecturales – règles relatives à la hauteur, au gabarit, à la couleur, au style des constructions, etc..., mais aussi des servitudes de prospect ou même des servitudes non aedificandi. Il est moins évident que ces mesures

puissent comporter un découpage en zones affectées à certaines activités et interdites à d'autres, et, la fixation de règles relatives à la densité de la construction dans ces zones ; en effet, ces règles peuvent paraître davantage inspirées par des préoccupations d'urbanisme proprement dit que par le souci de garantir la pureté d'un site. Mais il nous semble que dans ce domaine tout est affaire d'espèce : l'on ne peut exclure a priori que la limitation des surfaces bâties à proximité d'un site naturel soit nécessaire pour assurer la protection de ce site ; et le découpage en zones peut s'avérer souhaitable si l'on veut moduler l'importance des servitudes créées en fonction de la proximité et de la visibilité du site qu'il s'agit de protéger ».

Dans le prolongement des conclusions du commissaire du gouvernement Gentot, le Conseil d'Etat estime que « les dispositions (de la loi) confèrent au gouvernement le pouvoir de fixer de manière permanente toutes les prescriptions qu'il estime nécessaires à la protection d'un site ; que la circonstance qu'en l'absence d'un plan d'occupation des sols les mesures adoptées comportent notamment des règles relatives à la densité d'occupation des sols comparables à celles qui pourraient être édictées par application de l'article 1. 123-1 du code de l'urbanisme, n'entache pas d'illégalité le décret attaqué qui trouve sa base légale dans les dispositions précitées de la loi du 2 mai 1930.

2. La pluralité des dimensions de la préservation d'un site

La préservation d'un site peut ne pas se suffire des seuls outils de la police des sites. Notamment pour des sites de grande taille, la préservation ne se cantonne pas à une fonction policière ; elle peut prendre une dimension dynamique justifiant le concours d'une pluralité d'outils, parmi lesquels des outils du droit de l'urbanisme (la définition de projet de territoire par le PLU, la réalisation d'opérations d'aménagement).

Le cas de la Plaine de Versailles est à cet égard exemplaire. Le « Guide patrimonial et paysager pour la gestion du site classé de la plaine de Versailles » (2011) indique notamment : « le programme global de gestion remplace l'outil réglementaire « site classé » dans l'ensemble des outils d'intervention pour un développement durable du territoire. Le classement au titre des sites est complémentaire à d'autres outils réglementaires. Le classement, par exemple, ne peut intervenir contre l'abandon d'une

parcelle agricole et son enrichissement, le délabrement d'un bâti, la coupe nécessaire d'un boisement inopportun, la restitution d'un patrimoine détruit ou d'une identité historique affaiblie. Il ne peut décider d'engager des travaux de réhabilitation, mais il veillera, par le régime des autorisations, à ce que ceux-ci se déroulent conformément au respect des richesses et de l'identité du lieu. A ce titre, il est un des outils au service d'un projet d'aménagement et de développement, projet qui pourra être initié de façon plus active par des actions d'animation et d'accompagnement de projet privé, par des incitations financières ou encore par des projets publics. Les orientations de gestion décrivent les principes d'aménagement et de développement du site classé de la Plaine de Versailles et leur opportunité, quelques dispositifs de mise en œuvre, ainsi que la contribution de divers outils de gestion : l'outil réglementaire que constitue le classement au titre des sites, mais également d'autres outils d'information, d'animation et de sensibilisation, d'accompagnement technique, d'appuis réglementaires, fonciers et financiers » (p. 21).

La gestion dynamique du site implique le concours d'une diversité d'instruments. Il en résulte que, pour encadrer le concours, le principe d'indépendance de législation peut être un obstacle à la mise en cohérence des différents acteurs intéressés.

3. La recherche de l'intégration

Après avoir supprimé, par la loi SRU, le lien entre le PLU et les SUP, le législateur a infléchi récemment sa position dans le cas particulier de documents de protection du patrimoine et des sites : l'objectif étant d'assurer la mise en cohérence avec le PLU. Il convient à cet égard de distinguer deux paliers : le premier, atteint par des textes récents, consiste dans l'articulation du PLU et du document de protection ; le second palier, envisageable, pourrait être l'intégration de la protection dans le PLU.

a. L'articulation entre le PLU et le document spécial de protection du site

Un premier palier tient dans l'articulation entre le PLU et le document spécial de protection. Ce choix a été retenu par l'ordonnance du 28 juillet 2005 pour le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) ; il l'a été également par la loi du 12 juillet

2010 pour l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine. , . Il est prévu que les dispositions de l'AVAP sont établies à partir d'un diagnostic architectural, patrimonial et environnemental, prenant en compte les orientations du PADD du PLU et que les objectifs sont déterminés en fonction du PADD ; en outre, pour prévenir toute distorsion entre les règles du PLU et de l'AVAP, *« lorsque le projet n'est pas compatible avec les dispositions du PLU, l'AVAP ne peut être créée que si celui-ci a été mis en compatibilité avec ses dispositions selon la procédure définie à l'article L. 123-16 du code de l'urbanisme »*.

b. La fusion des instruments dans un PLU « patrimonial »

Un deuxième palier pourrait être la fusion des instruments dans un PLU patrimonial. Dans une étude précitée, parue à l'Actualité juridique de droit administratif, « vers le PLU patrimonial », on s'interrogeait sur l'opportunité dans un contexte de simplification des règles d'urbanisme (au sens large du terme), sur la nécessité de maintenir la coexistence de documents de protection patrimoniale et du PLU.

La question est ainsi posée de savoir s'il ne faut pas « prendre acte de la responsabilité éminente de la commune ou de l'EPCI pour définir les règles locales relatives à l'occupation du sol, en tirer la conséquence que le PLU est l'instrument de la réglementation et, pour les besoins de la protection et des avantages fiscaux qui peuvent être associés, prévoir un mode d'intervention particulier des services de l'Etat responsables du patrimoine dans la procédure du PLU patrimonial. Après le choix, fait par la loi Grenelle 2 de l'intégration du programme local de l'habitat et du plan de déplacements urbains dans le PLU intercommunal, celui de la ZPPAUP ou d'AVAP mérite, semble-t-il, d'être étudié ».

Dans cet esprit, les premières versions du projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine avaient prévu que, dans le périmètre de la cité historique le PLU « intègre les objectifs de qualité architecturale et de conservation, de restauration et de mise en valeur du patrimoine ». Les avantages de cette solution, d'après l'exposé des motifs du projet de loi, tenaient à ce qu'ils mettaient fin à l'empilement des règles d'urbanisme sur un même territoire est réduit et à ce que « les

enjeux patrimoniaux sont clairement identifiés dans un document d'urbanisme « intégré et plus lisible pour les porteurs de projets ».

Mais cette formule intégratrice n'est pas sans poser de multiples problèmes qui, pour une part, expliquent qu'elle ait été abandonnée au cours des discussions parlementaires au profit d'une autre solution, la création du « site patrimonial remarquable » comportant des instruments de protection (PSMV et plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine) distincts du PLU (articles L. 631-1 et s. du code du patrimoine). (Voir le projet de loi voté par le Sénat en 2ème lecture, doc. 147, 25 mai 2016).

Outre le fait que cette procédure ne concerne pas les sites naturels et pose des problèmes complexes d'articulation avec les autres dispositifs de protection du patrimoine se superposant sur un même territoire, il faut s'interroger sur les vertus réellement simplificatrices d'une telle réforme. Le précédent des programmes locaux de l'habitat montre la complexité de ces formules d'intégration qui nécessitent une forte ingénierie institutionnelle dont ne disposent pas la plupart des entités décentralisées. Et on peut s'interroger sur la capacité de la planification de l'urbanisme à servir de réceptacle à l'ensemble des politiques publiques concernant un territoire donné. S'agissant des sites et des exigences inhérentes à la protection du patrimoine national, le débat semble loin d'être tranché et les conditions d'une telle évolution sont également loin d'être réunies.

C – Sécuriser les projets en intégrant dans le certificat d'urbanisme une « pré-autorisation » au titre des sites classés

Actuellement, si un certificat d'urbanisme contient déjà la mention de l'existence d'un site classé, il ne permet pas au porteur d'un projet de savoir si celui-ci est susceptible d'être ou non autorisé dans le cadre de la police des sites classés.

Or, on a noté dans les études de cas que certains porteurs de projets sont conduits à soumettre leur projet, avant toute demande de délivrance d'une autorisation d'urbanisme, à la commission des sites (v. fiche sur le site classé de la vallée de la Bièvres).

Il serait possible d'envisager l'institutionnalisation de cette procédure en soumettant, à l'occasion d'un certificat d'urbanisme pour un projet situé en site classé, le dossier à la commission des sites pour déterminer si le projet est envisageable ou non, sur le principe, et s'il l'est, à quelles conditions.

Cette démarche, qui s'inscrit dans le développement des rescrits administratifs éviterait sans doute des conflits aussi bien avec les collectivités qu'avec les acteurs privés de la construction.

Annexes : Etudes de cas

1 - Cas de la vallée du Grand Morin, commune de Tigeaux (77)	38
2 - Cas de l'Île Monsieur, commune de Sèvres (92).....	43
3 - Cas de la Plaine de Versailles (78).....	45
4 - Cas de la commune de Rennemoulin (78).....	47
5 - Cas du hameau Boileau, ville de Paris (75).....	49
6 - Cas du Coteau de la Jonchère, commune de la Celle-Saint-Cloud (78).....	53
7 - Cas du site du Ru d'Ancoeuil , commune de Moisenay (77)	57
8 - Cas de la moyenne vallée de l'Essonne, commune de Boutigny-sur-Essonne (91)	59
9 - Cas de la vallée de la Bièvres, commune de Buc (78)	60
10 - Cas de la vallée de l'Ysieux et de la Thève, commune de Fosses (95).....	64
11 - Cas de la vallée de la Juine, commune d'Itteville (91).....	69

1 - Cas de la vallée du Grand Morin, commune de Tigeaux (77)

Localisation – Périmètre – Caractéristiques :

Le site de la vallée du Grand Morin et ses abords se situe dans le département de Seine-et-Marne à environ 40 kms de Paris, à 16 kms au sud de Meaux, à l'est de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée et d'Eurodisneyland. Il s'agit d'un site couvrant environ 3200 hectares qui concerne 7 communes : La Celle-sur-Morin, Crécy-la-Chapelle, Dammartin-sur-Tigeaux, Guérard, Voulangis et la commune de Tigeaux où se pose le problème étudié dans cette note.

Ce site est, pour l'essentiel, marqué par la vallée du Grand-Morin, rivière courant d'est en ouest et comportant de nombreux méandres. Cette vallée associée à des paysages agricoles ouverts dont l'horizon est constamment boisé, forme une entité bien distincte dans le plateau de la Brie. Encaissée, étroite et sinueuse en amont, elle s'élargit à la hauteur de Tigeaux qui marque la limite navigable des eaux.

Motifs du classement :

Le rapport de présentation du PLU rappelle les raisons qui ont conduit au classement du site.

Le classement concerne la partie aval de la vallée du Grand Morin. Il s'agit d'un paysage agreste de qualité marqué par l'eau et l'utilisation de son énergie (barrages, moulins). Ensermée par des coteaux boisés, la vallée s'ouvre largement avec la forêt de Crécy comme ligne d'horizon. L'espace rural est ponctué de grandes fermes et de châteaux. Les villages et hameaux implantés en crête de coteau ou au bord de la rivière présentent un bâti de grande qualité architecturale. L'originalité de ces paysages par rapport au plateau de Brie environnant et leur qualité en tant qu'espace rural préservé constituent les motifs premiers de ce classement. En outre, de nombreux souvenirs littéraires s'attachent à cette région.

Il faut signaler que la situation de la commune et sa proximité de Paris et d'Eurodisney ont pu constituer un autre motif de classement. En effet, la population de la commune de Tigeaux est passée de 115 habitants en 1963 à 370 en 2007 date du classement. Ce triplement témoigne d'une certaine pression urbaine et justifie d'ailleurs que la commune ait été dotée d'un POS puis d'un PLU.

Classement au titre de la loi du 2 mai 1930 :

Le site de la vallée du Grand Morin est classé comme site « pittoresque » par le décret du 28 mars 2007. Le périmètre englobe l'espace agricole et forestier mais exclut la quasi-totalité de la zone bâtie du village qui est simplement en site inscrit ce qui, comme le mentionne expressément le rapport de présentation du PLU (p. 104) « est moins contraignant pour les projets de construction ». Le décret de classement a, par contre, pour effet de subordonner à autorisation spéciale du ministre toute destruction ou modification de l'état et de l'aspect du site et donc la construction ou la modification de bâtiments existants (C. env. L 341-10). Mais il n'a pas pour conséquence, d'exclure totalement ce périmètre d'une certaine urbanisation si elle est compatible avec le maintien de la qualité du paysage.

Autres protections :

La commune de Tigeaux est concernée par un grand nombre de documents et de protections, plans de prévention des risques (la vallée du Grand Morin, SDAGE, PDU, etc.). Ne sont retenus ici que ceux qui interfèrent avec le périmètre du site classé et dont l'objet recoupe celui du classement.

Il s'agit :

- du schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF). Dans sa version actuelle, le territoire de Tigeaux est classé en « bourgs, villages, hameaux » dans lesquels, considère le SDRIF, « les extensions doivent être limitées en recherchant la plus grande compatibilité possible autour de l'urbanisation existante » et « doivent être localisées préférentiellement en continuité de

l'espace urbanisé des bourgs et villages principaux » Il est précisé qu'à l'horizon 2030 une extension de l'urbanisation de l'ordre de 5 % de l'espace urbanisé communal des bourgs, des villages et des hameaux est possible ». En outre, le SDRIF de 2013 reprend les dispositions du SDRIF précédent en disposant que « les espaces boisés et les espaces naturels doivent être préservés » et qu'en lisière de forêt toute nouvelle urbanisation ne peut être implantée qu'à une distance d'au moins 50 mètres des lisières de massifs boisés de plus de 100 hectares.

- du SCOT applicable au secteur qui semble de peu de portée puisque s'agissant de la commune de Tigeaux, ce document se contente de préciser que la politique d'habitat doit être fondée sur le principe de la mixité sociale et celui du développement durable, ce qui n'est que le rappel des obligations légales (v. code de l'urbanisme ancien article L 121-1).
- du plan local d'urbanisme. Celui-ci succède à un plan d'occupation des sols approuvé en 1988. Il a été remplacé par un PLU approuvé par le conseil municipal le 13 mars 2014. C'est le zonage retenu par ce plan et sa compatibilité avec le classement en site qui pose le problème étudié ci-dessous.

Par ailleurs, un projet de Parc naturel régional de la Brie et des deux Morin est à l'étude mais la charte n'est pas encore adoptée. Une ZNIEFF s'applique sur les zones agricoles et forestières du site adjacentes aux parcelles concernées en l'espèce mais ne les inclut pas dans son périmètre.

Problème posé et solution retenue :

Dans le cas étudié, le problème posé vient initialement du classement par le PLU en 2014 en zone UBp de quelques parcelles par ailleurs également incluses dans le périmètre du site classé de la vallée du grand Morin.

Le rapport de présentation du PLU de Tigeaux constatant que « localement les zones urbaines dépassent le site inscrit » (p. 104) justifiait ainsi le classement des parcelles

litigieuses en zone UBp. « Au niveau de la rue de Paris un secteur UBp a été retenu pour tenir compte des terrains desservis par des réseaux situés sur le site classé ». Cette distinction du secteur UBp au sein de la zone UB se justifie pour tenir compte du site classé et du souhait de la commune de préserver ce secteur. Des règles spécifiques ont été prévues pour assurer l'intégration des projets de construction dans l'environnement (articles 6, 7 et 10 - règles d'implantation et de hauteur).

En clair, cela signifiait que le PLU motivait le classement en zone urbaine d'une partie du site naturel :

- par le fait que ces terrains sont équipés et desservis non seulement par une voie mais aussi par des réseaux ; ce qui correspond à la définition que donne de la zone U l'article R 123-5 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors en vigueur. Ce motif était discutable, la présence d'équipements rendant un terrain constructible n'impliquant pas nécessairement son classement en zone U si d'autres raisons s'y opposent (espaces boisés, parti d'aménagement, etc. et notamment la présence de sites).
- par les droits acquis. Le rapport précise que « ces terrains étaient déjà inclus en zone urbaine dans le POS de Tigeaux approuvé de 1988 »,
- par les conditions particulières prévues par le PLU pour réaliser des constructions dans cette zone de site, conditions qui concernent des éléments tels que l'implantation des constructions et leur hauteur.

Y a-t-il compatibilité entre ces dispositions du PLU et le classement en site naturel des parcelles en cause ? A priori non, compte tenu :

- d'une part, de l'état actuel du secteur (champs totalement dépourvus de constructions – voir document photographique),
- d'autre part, de leur localisation en lisière de forêt et à l'extérieur de la zone anciennement bâtie (la zone UBp est enclavée dans des zones agricoles à caractère paysagé Ap, ou des zones naturelles N) alors que les documents

régissant ce secteur, notamment le SDRIF, insistent sur la nécessité de limiter l'urbanisation nouvelle à la zone contiguë des bourgs et villages existants.

Le classement en site (2007) étant antérieur à l'élaboration du PLU de 2014, l'ouverture à l'urbanisation de ces parcelles pouvait être refusée nonobstant la circonstance qu'elles aient été classées en zone U par le POS antérieur de 1988. Ce classement pouvait juridiquement être remis en cause par le nouveau PLU compte tenu du classement en site protégé au titre de la loi de 1930.

Les services de l'Etat pouvaient intervenir soit en utilisant la procédure des projets d'intérêt général, soit en invoquant l'erreur manifeste d'appréciation, soit l'incompatibilité du PLU avec les dispositions du SDRIF.

Commentaires :

En l'espèce, l'autorité administrative se trouve dans une situation difficile si des demandes de permis de construire sont déposées dans la zone UBp. En effet, le maire compétent en présence d'un PLU devait logiquement délivrer les autorisations requises dès lors que les projets respectent les conditions particulières prévues en zone UBp (implantation, hauteur). Par contre, le classement en site subordonnant à autorisation spéciale du ministre chargé des sites tous travaux modifiant l'état ou l'aspect du site, l'administration devait logiquement refuser les projets de construction. En effet, dans les circonstances de l'espèce (espace vierge de toute construction, lisière de forêt, etc.), il paraît difficile de les autoriser même en les assortissant de conditions particulières pouvant éventuellement être plus exigeantes que celles résultant du PLU.

A priori, on se trouvait ici dans un cas typique où l'incompatibilité manifeste entre le classement en site et le PLU était de nature à soulever des difficultés contentieuses. Ces motifs étaient suffisamment forts pour que la commune accepte finalement de réviser le PLU sans qu'il soit fait usage des procédures de contrainte dont l'Etat disposait. Le secteur contesté a été reclassé en zone N.

2 - Cas de l'Île Monsieur, commune de Sèvres (92)

L'île Monsieur ou « île de Monsieur », dont le duc d'Orléans fit l'acquisition pour l'extension de son domaine en 1678, est située sur la Seine au bas de la ville de Sèvres. Jusqu'au XIX^{ème} siècle, l'île était séparée de la ville par un petit bras du fleuve. Ce bras s'est comblé et l'ex île fut achetée par le service des chemins de fer de l'Etat et affectée au transport de marchandises répondant aux besoins des industriels, tout particulièrement Renault. L'île Monsieur fit l'objet d'un classement au titre de la législation sur les sites par un décret du 28 octobre 1942 en vue de la reconquête paysagère de tout un ensemble pittoresque formé par le Domaine National de Saint-Cloud, la Colline Brimborion et les sites inscrits voisins. Un rapport remis en 1945 au Directeur général de l'Architecture du GPRF donne la mesure du travail à entreprendre.

L'île fut bien libérée des établissements industriels ; mais alors la question s'est posée de nouvelles affectations. En 2001, le terrain fut racheté à Réseau ferré de France par le Syndicat mixte pour les activités nautiques, sportives et de loisirs du Val-de-Seine, syndicat représentant le département des Hauts-de-Seine et les communes de Boulogne-Billancourt, Sèvres, Saint-Cloud, Chaville et Ville-d'Avray. Ce rachat a pour objectif un réaménagement général du terrain, une volonté qui conduit à la création d'un parc nautique.

L'aménagement du parc nautique a fait l'objet en 2004 d'une autorisation spéciale. Des changements mineurs ont été apportés au projet (comportant notamment une réduction de la surface de plancher) ; ils ont justifié la délivrance d'une autorisation modificative en 2007. Cette autorisation a été accordée « sous réserve que toute évolution ultérieure de ces aménagements se fasse dans le maintien de leur usage nautique, lié à la présence du fleuve, à l'exclusion d'autres activités, et sans augmentation des surfaces construites ou artificialisées ».

Les objectifs de la ville de Sèvres et du syndicat mixte d'une part, de l'administration des sites d'autre part divergeaient et le PLU approuvé en décembre 2015 en est le reflet.

La préservation du site a été un des enjeux de l'élaboration de ce PLU ; elle a justifié que soit demandée une évaluation environnementale au titre de l'examen au cas par cas des PLU comportant des incidences environnementales. La soumission à évaluation environnementale n'a finalement pas été retenue, faute d'enjeux forts d'environnement autres que la préservation du site.

Dans le PLU approuvé en décembre 2015, l'intention de la ville de Sèvres de poursuivre l'aménagement de l'île Monsieur apparaît, bien que cette dernière soit comprise dans la zone N. Le règlement prévoit que sont seules autorisées (article N2) : « Les constructions et installations nécessaires au service public ou d'intérêt collectif, notamment les constructions et installations nécessaires au fonctionnement et à l'exploitation du chemin de fer, les constructions et installations nécessaires au réseau de transport public du Grand Paris, ainsi que les constructions et installations des activités portuaires, liées au transport de voyageurs, lorsque ces constructions ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité d'exploitation forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ». L'article N10 admet une hauteur des constructions de 15 mètres.

Une orientation d'aménagement et de programmation du PLU précise l'objectif poursuivi par la ville de Sèvres qui est de « terminer l'aménagement de l'Île Monsieur, déjà engagé, par la réalisation d'un nouvel équipement aquatique, sous réserve de la délivrance des avis et autorisations requises ». Il s'agit là d'une OAP singulière car :

- elle ne définit pas, comme le prévoit le code de l'urbanisme, une orientation dotée d'une portée normative. Il s'agit plutôt d'un vœu.
- elle ne définit pas un choix d'« aménagement » au sens retenu par cette notion dans le livre III du code de l'urbanisme.

On peut se demander si, sous couvert d'une OAP du PLU, la ville n'a pas entendu exprimer la volonté de réaliser un équipement qui fait l'objet de divergences entre elle et l'administration des sites et auquel cette dernière serait susceptible de faire obstacle, au travers d'un refus d'autorisation spéciale.

3 - Cas de la Plaine de Versailles (78)

La plaine de Versailles est un site de très grande taille, couvrant 53500 ha et composé de 21 communes. Elle présente un intérêt historique majeur, comme ancien domaine de chasse des rois, comme élément de la perspective du château de Versailles, dans le prolongement du Grand Parc en direction de l'ouest. Le site, pour l'essentiel non construit, est principalement à destination agricole (exploitations céréalières, également du maraîchage) ; la pression urbaine s'exerce sur son pourtour au risque de le menacer ou de l'amputer. Il a fait l'objet d'un classement, par le décret du 7 juillet 2000.

Il est fait ci-après une présentation générale de la gestion du site puis le regard est porté sur le cas particulier et exemplaire de la commune de Rennemoulin.

Approche générale du site :

1) L'encadrement de la délivrance des autorisations

Un cahier de gestion du site classé a accompagné le décret de classement. Il s'agissait de préciser ce décret dans le cadre d'un débat avec l'ensemble des partenaires concernés. Puis un guide patrimonial et paysager a été élaboré sous l'égide de la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE) en 2011 pour faciliter la prise en compte des richesses patrimoniales et paysagères dans les projets d'aménagement et de développement qui concernent le site classé. Le guide indique (page 4) : « le guide patrimonial et paysager du site classé explore les possibilités d'un développement respectueux du patrimoine et des paysages, afin d'éclairer les autorisations de travaux. Il prépare et argumente un programme

pluriannuel d'actions porté par les acteurs locaux. Il précise les aménagements souhaitables pour la Plaine de Versailles, vers lesquels tendre à long terme, la façon dont les diverses possibilités de travaux seront prises en compte dans le régime des autorisations du site classé, ainsi que les dispositifs réglementaires, financiers, techniques et humains qui seraient susceptibles de venir en appui à un projet de qualité pour la Plaine de Versailles. ». Ce guide a été élaboré par les services de l'Etat intéressés avec un souci de concertation avec les élus des communes comprises dans le périmètre du site, des élus de la communauté d'agglomération de Versailles Grand-Parc, du département, des représentants des agriculteurs, des responsables associatifs.

2) La gestion de l'occupation du sol

Les constructions agricoles sont admises parce que la plaine de Versailles a une vocation agricole qui est un élément de l'identité du site ; toutefois, l'admission de ces constructions est subordonnée au respect de conditions très strictes qu'énoncent les « orientations pour la gestion du site » attachées au décret de classement. Le principal problème tient dans l'altération du site. Le rapport au Premier Ministre sur le projet de décret impute cette altération à la réalisation d'infrastructures routières et au grignotage des franges du site par l'ouverture à l'urbanisation, dans des communes marquées par une forte pression foncière.

Il paraît donc important de veiller à ce que les PLU :

- d'une part préservent l'intégrité de la protection du site par un zonage interdisant la construction.
- d'autre part comprennent une réglementation des constructions et installations agricoles qui soient ajustées aux données du classement du site et qui soient mieux explicitées et précisées.

4 - Cas de la commune de Rennemoulin (78)

Rennemoulin est une petite commune rurale (222 ha et une centaine d'habitants), entièrement comprise dans le site classé, en bordure immédiate de la plaine et dont le bourg est marqué par la qualité patrimoniale d'un certain nombre de bâtiments (abreuvoir, prieuré notamment).

Au regard de la police des sites, Rennemoulin a fait l'objet d'un document de cadrage qui présente les enjeux d'évolution du centre-bourg et dessine des propositions notamment de vues, d'espaces publics et d'éléments patrimoniaux à valoriser, d'identification des zones de densification admissibles ; des modifications du POS sont proposées pour assurer la mise en œuvre des propositions du document de cadrage.

Cette étude a été commandée par la communauté d'agglomération de Versailles-Grand-Parc dans le cadre d'un accord-cadre sur la Plaine de Versailles avec les communes-membres comprises dans le site ; elle a été réalisée par un bureau d'études. Le contenu est fouillé et argumenté ; il donne une orientation convaincante du développement communal. Son élaboration et son application posent certaines questions :

- celle du suivi par les instances publiques intéressées l'ABF : l'inspecteur des sites et une personne désignée par la commission départementale de la nature, des paysages et des sites),
- celle de la prise en compte de l'étude par le POS ou le PLU de Rennemoulin.
- celle de l'information du public et des acteurs concernés qui a joué un rôle déterminant en l'espèce.

Dans un avis portant sur deux demandes de permis d'aménager relatifs à une division foncière, l'inspecteur des sites fait bien référence à l'étude ; il propose par ailleurs à la commission départementale de donner un avis favorable sur « cette étude (qui) permet

d'orienter les porteurs de projets sur ce qui est possible ou souhaitable de réaliser sur le site, mais n'exonère pas de la procédure d'autorisation ministérielle après avis de la commission sur chaque projet ».

En conclusion, l'examen du cas de la Plaine de Versailles et de la commune de Rennemoulin :

- révèle l'intérêt des documents de cadrage pour l'utilisation du sol dans le site classé ; toutefois, il convient de relever qu'un tel document exige un travail d'étude important et donc un coût qui ne l'est pas moins ; il serait intéressant à cet égard de connaître les circonstances de la passation de l'accord-cadre avec la communauté d'agglomération de Versailles-Grand-Parc,
- fait apparaître que les documents de cadrage peuvent s'emboîter, entre un document à l'échelle de tout le site et un document communal,
- laisse apparaître la place non négligeable des préoccupations de gestion intégrée et de cohérence qui sont aussi celles des documents locaux d'urbanisme ; la préservation du site ne peut se suffire des mesures de police, elle passe également par des accords de pratique agricole, d'orientations du tourisme, voire des mesures de restitution du site tel qu'il était à l'époque de Louis XIV, comme l'inscription de la structure paysagère rayonnante (par les allées en étoile) dans la structure géographique initiale de la plaine, linéaire.
- soulève la question de la nature juridique des documents ; ils ont vocation à avoir la nature de « lignes directrices » imposant aux autorités chargées de statuer sur les demandes d'autorisation de se référer au contenu du document mais en conservant la possibilité de s'y soustraire chaque fois que les données du projet le justifient.
- pose le problème de l'articulation des choix du document de cadrage et du PLU. L'indépendance de législation n'empêche pas la nécessité d'accorder les deux instruments d'intervention : à tout le moins un rapprochement des points

de vue de leurs auteurs, et, comme dans le cas de Rennemoulin, un ajustement du contenu du document d'urbanisme. Bref, il faut accorder l'indépendance de législation et la nécessité d'assurer la cohérence des différents choix affectant l'occupation du sol : il s'agit là d'un chantier de réflexion juridique.

5 - Cas du hameau Boileau, ville de Paris (75)

Localisation – Périmètre – Caractéristiques :

Le hameau Boileau est un lotissement réalisé sur l'ancienne propriété de campagne de Boileau qui fut lotie à partir de 1838 et achevée en 1843. Bien qu'il ait fait l'objet, depuis, de diverses modifications, ce secteur se présente comme un ensemble de villas et hôtels particuliers réalisés dans un style très éclectique (Louis Philippe, Belle Epoque, Modern style). Bien que les architectures soient d'une qualité très inégale, l'ensemble constitue un « îlot de verdure » à caractère champêtre organisé autour d'un rond-point et d'un réseau de voies particulières bordées de constructions peu denses et de hauteur limitée.

Classement :

Lors de la réalisation du lotissement, les documents régissant le site du Hameau Boileau précisait que ne pouvaient y être construites que « des maisons de campagne et d'agrément ». Bien qu'elle fut toujours valable, cette servitude de droit privé applicable aux co-lotis fut considérée au lendemain de la seconde guerre comme insuffisante pour faire face aux menaces de dénaturation que faisait peser sur cet ensemble de villas une pression urbaine de plus en plus importante. Une instance de classement fut engagée à partir de 1968 et le site du hameau de Boileau a été classé comme site « pittoresque » par un décret du 3 juillet 1970. Il nécessita un décret en Conseil d'Etat, 23 propriétaires s'y opposant, 58 étant par contre favorables à la mesure de protection.

Est joint au dossier le rapport fait au Premier ministre exposant les motifs retenus lors du classement et une brève note exposant l'historique et les orientations à mettre en œuvre dans le périmètre du site. Il en ressort que le classement est motivé tout d'abord par l'originalité que représente dans le quartier d'Auteuil très dense et très urbanisé (avenue Michel Ange et boulevard Exelman) un espace de verdure très peu construit, le maintien des espaces verts et d'un habitat à la fois peu dense et constitué de villas de faible hauteur et d'architecture très diversifiée.

Pour autant, précise le Rapport au Premier Ministre accompagnant le décret de classement : « il est bien évident que l'objet de cette protection ne saurait être de figer le hameau Boileau dans son état actuel mais de permettre de contrôler son évolution en évitant à la fois la disparition d'espaces verts et la construction d'immeubles de trop grande hauteur. Il ne s'agit pas de proscrire pour l'avenir toute démolition ou toute construction mais de s'assurer que les projets déposés sont compatibles avec le caractère du site ».

Autres protections :

Outre les documents du lotissement qui n'ont pas été évoqués lors du contentieux auquel a donné lieu le refus du ministre d'autoriser la surélévation d'une construction dans le périmètre du site, c'est surtout le PLU de Paris qui encadre les constructions dans le secteur donné.

A priori, celui-ci apparaît compatible avec la protection du site. Le hameau Boileau - au même titre que deux autres villas voisines - est classé par le PLU de Paris approuvé le 13 juin 2006 dans le secteur « Maisons et villas ». Dans ce secteur le PLU impose aux constructions existantes de conserver leur volumétrie (sous quelques exceptions) ; l'emprise constructible maximale des parcelles est limitée à l'emprise du bâtiment d'origine. Enfin la hauteur est limitée à 10 mètres pour la façade côté rue.

Ces dispositions paraissent de nature à garantir tant le maintien des espaces verts, qu'à limiter les hauteurs des constructions et l'aspect d'ensemble du hameau ce qui correspond bien aux trois orientations affirmées lors du classement. En outre, il faut

rappeler que les intentions de l'autorité classant le site n'étaient pas d'interdire toute construction ou modification des bâtiments existants mais de contrôler l'évolution du site

.

Problème posé et solution retenue :

Dans le cas étudié, le problème posé ne vient pas d'une incompatibilité manifeste entre les dispositions du PLU et le classement en site protégé mais de la possibilité pour l'administration chargée des sites d'aller au-delà des exigences du PLU lorsque la protection du site semble l'imposer.

Le contentieux qui a ainsi opposé un des propriétaires du hameau Boileau à l'administration illustre bien les questions posées. En l'espèce un permis de construire était demandé pour la surélévation d'une construction ayant déjà fait l'objet en 2002 d'une extension, la surélévation portant seulement sur la construction d'origine.

La question de la conformité du projet au PLU n'était pas contestée. Par contre, la localisation du projet dans le périmètre classé avait pour conséquence de subordonner la délivrance du permis de construire à l'accord exprès de l'autorité en charge des sites (C. urb. art. R 425-17). Et le fait que le projet soit conforme aux règles du PLU était sans incidence sur la légalité du refus opposé par l'administration chargée des sites, la jurisprudence considérant que la législation sur les sites n'a pas le même objet que la législation sur l'urbanisme nonobstant le fait que celle-ci soit également relative à l'aspect de la construction (CE 4 juin 1990, Commune de Saint-Antonin sur Bayon et autres, Commune de Saint-Marc Jaugemarde, n° 55258).

L'accord demandé fut refusé. L'avis fourni par l'ABF explicite les conditions ayant guidé l'administration : « Ce projet a priori anodin pose une vraie question au regard du classement du site. En effet, c'est bien le caractère pittoresque et champêtre sur le territoire de la capitale qui ont conduit à son classement. Une première densification a

été accordée en 2002. A nouveau l'ajout d'un étage fait changer l'échelle du bâtiment ; du caractère champêtre on passe à un caractère urbain. Le projet modifie-t-il le rapport au végétal ? Faut-il continuer à densifier ce site ? Il me semble que l'on s'éloigne des raisons qui ont conduit à son classement ».

Ces motifs sont repris très largement par la décision de refus d'autorisation du ministre chargé des sites du 2 juin 2014 qui entraînait le refus de permis de construire par le maire de Paris.

Le Tribunal administratif de Paris, saisi d'un recours contre ce refus a considéré en premier lieu que celui-ci était entaché d'erreur de fait, les travaux projetés n'ayant pas pour objet de surélever l'extension de l'immeuble mais seulement le bâtiment d'origine. Surtout, le juge censure l'appréciation faite par le ministre de l'atteinte portée au site. Sans reprendre ici la totalité du considérant 4 du jugement du TA de Paris du 16 octobre 2015 (n° 1413 131 :7 1), le juge se fonde 1°) sur la circonstance que le projet est d'une hauteur inférieure à celle de plusieurs immeubles voisins et reste de toute manière au-dessous du plafond fixé par le PLU et 2°) sur le fait que le jardin reste intact et donc que le rapport espace vert espace bâti reste inchangé. Il conclut « qu'ainsi la modification de l'échelle de la construction résultant de la surélévation projetée ne saurait être regardée comme altérant le caractère du hameau Boileau ; que dans ces conditions, le ministre a entaché son refus d'accord d'une erreur d'appréciation en considérant que le projet (...) était incompatible avec la préservation du caractère pittoresque et champêtre du hameau Boileau ».

Il faut constater ainsi :

1°) que compte tenu du contrôle de plus en plus étendu que le juge exerce sur les décisions prises dans le cadre de la police des sites, il apparaît nécessaire à l'administration qui entend mettre en œuvre une doctrine précise de protection d'un site de préciser celle-ci dans le rapport de présentation du décret de classement ou dans les autres documents produits à cette occasion. Ce qui n'était pas le cas ici, l'administration chargée des sites se bornant à faire du maintien du rapport espace vert

espace bâti et des hauteurs modérées les principes à mettre en œuvre. Pour aller plus loin dans le contrôle, il aurait fallu que des éléments tels que la densité globale ou la volumétrie puissent être pris en compte, par exemple dans des cahiers de gestion ou des documents cadre (v. exemples cités plus haut).

2°) que le PLU étant conforme aux objectifs poursuivis initialement lors du classement, le juge peut s'appuyer sur ses prescriptions dans le cadre de son contrôle sur la police des sites.

6 - Cas du Coteau de la Jonchère, commune de la Celle-Saint-Cloud (78)

Description du site :

Site dit du « Coteau de la Jonchère », classé en application de la loi du 2 mai 1930, par un décret du 9 juillet 2001. Le site s'étend sur les territoires des communes de Bougival et de la Celle-Saint-Cloud. Le site classé se superpose en partie à un site inscrit. Les éléments transférés concernant la motivation du classement mettent en avant les caractéristiques naturelles et culturelles du site.

Situation en matière d'urbanisme :

La commune de la Celle-Saint-Cloud est couverte par un POS depuis le 2 octobre 2001 et son nouveau PLU est en cours d'élaboration (approbation prévue pour février 2017). Un des objectifs de la commune est de « mettre en adéquation le droit local de l'urbanisme avec les prescriptions supra communales en vigueur »¹. Le site fait partie d'une zone urbaine (zone UG) du POS. Le règlement de la zone prévoit notamment une emprise au sol maximale des constructions de 20%.

¹

<http://www.lacellesaintcloud.fr/plan-local-durbanisme-penser-notre-ville-lhorizon-2030/>

Origine du problème :

Les difficultés concernant la gestion de ce site sont nées :

- d'une demande de permis de construire d'un propriétaire pour réaliser une extension d'une maison d'habitation (passage de la surface au sol de 160m² à 420m²) située dans le périmètre du site classé.
- de l'application à ce projet de l'article R 425-17 du code de l'urbanisme, la délivrance du permis de construire étant subordonnée à l'accord préalable du ministre chargé des sites.

Cheminement de la décision :

L'Architecte des bâtiments de France propose à la Commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) de rendre un avis favorable. La CDNPS rend un avis défavorable (23 juin 2015). Les éléments essentiels évoqués lors de la séance concernaient :

- l'emprise au sol trop importante
- l'intégration paysagère considérée comme insuffisante
- le risque que la réalisation de ce projet constitue un « précédent »

L'examen des débats fait apparaître par contre, qu'un membre de la Commission s'est interrogé sur le bien fondé des motifs énoncés par la Commission dans le cas où la construction serait conforme aux prescriptions du document d'urbanisme mais la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie a, nonobstant, suivi l'avis de la Commission et rendu un avis défavorable (24 juillet 2015).

Par une décision en date du 17 septembre 2015, le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a refusé d'autoriser le projet, aux motifs que

l'emprise au sol ainsi que la volumétrie sont disproportionnées, donc incompatibles avec l'aspect boisé du site.

Problème posé à l'administration des sites :

Suite au refus d'autorisation, la commune a contacté l'administration des sites afin de savoir quelle était la surface maximale d'emprise au sol dans le périmètre du site, afin de l'inscrire dans le document d'urbanisme en cours d'élaboration (la commune prévoit de consacrer une section au site de la Jonchère). C'est sur l'opportunité de répondre à cette demande et de définir ainsi des normes applicables au site que s'interroge l'administration.

Remarques sur le cas :

- cas typique d'une demande de permis conforme aux prescriptions du document d'urbanisme mais que l'administration des sites juge contraire à la préservation du site (une contradiction rapidement évoquée lors de la séance de la Commission du 23 juin 2015, mais qui n'a pas donné de suites). L'argument principal du refus d'autorisation était la disproportion de la volumétrie, or le volume ne dépassait pas celui prévu dans le PLU. L'espèce montre qu'un travail devrait être fait sur les motivations de refus d'autorisation afin de rendre les décisions plus cohérentes, quitte à évoquer les potentielles contradictions avec le PLU pour mieux justifier la solution retenue. Il pourrait ainsi être conseillé à l'administration des sites de se référer aux documents d'urbanisme pour mieux anticiper les cas de contradictions.
- fait apparaître le décalage entre les deux documents (document d'urbanisme et classement du site) en ce qui concerne les restrictions au droit de construire qu'ils génèrent. Comme cela est souligné dans le rapport, l'absence de réglementation du site rend imprévisible les possibilités de constructions et d'aménagements.

Il convient donc de s'interroger sur les méthodes qui sont envisageables afin de palier le manque de réglementation du site. La commune de la Celle-Saint-Cloud cherche à

intégrer dans son PLU des prescriptions spéciales relatives au site. Ce choix est discuté dans la mesure où la gestion des sites ne peut être déterminée a priori. D'autre part, cette solution conduirait la commune à inscrire dans son PLU des prescriptions relatives à un espace pour lequel elle n'a pas le plein contrôle de la délivrance des permis de construire (article R 425-17 du code de l'urbanisme, forme de compétence partagée où la délivrance du permis est soumise à un accord préalable). Par ailleurs, cela conduirait le préfet, ou le ministre (en fonction de la nature des travaux), chargé de délivrer cet accord à prendre en compte le document d'urbanisme alors qu'il existe une autonomie des deux décisions (accord préalable et permis de construire) prises en application de législations différentes.

Ce cas illustre toutefois la volonté de la collectivité d'intégrer dans son document d'urbanisme des règles relatives aux sites et donc d'assurer une cohérence entre les législations applicables à l'occasion de l'élaboration de son nouveau PLU. Cette cohérence pourrait être assurée par l'élaboration d'un « cahier des charges », d'une « charte de bonne conduite » relative au site. Ce document serait élaboré par l'administration des sites. La commune, à l'occasion de l'élaboration ou de la modification de son document d'urbanisme, serait obligée de le prendre en compte (le degré du rapport restant encore à déterminer).

En l'état, ce cas illustre la situation dans laquelle un projet, compatible avec le PLU, est pourtant refusé par l'administration des sites. En l'espèce, le règlement de la zone du POS ne prévoyait pas de dispositions fondamentalement incompatibles avec la gestion du site. Le refus d'autorisation résulte simplement d'une appréciation relative à l'insertion paysagère. Ce cas est donc à bien distinguer de ceux où les dispositions du PLU prévoient des prescriptions manifestement incompatibles avec la gestion des sites, et les motivations qui ont présidé à leur classement.

7 – Cas du site du Ru d'Ancoeuil , commune de Moisenay (77)

Description du site :

La Vallée du Rû d'Ancoeuil (Nord-Est de Melun) est un site classé par un décret du 14 octobre 1985.

Les motivations du classement sont de protéger les abords historiques (du château de Vaux-le-Vicomte) et de sauvegarder l'aspect naturel et pittoresque du site.

Le classement a fait l'objet d'une extension par un décret du 20 août 1990 dans l'optique de rétablir l'unité paysagère du site. A l'origine, la Commune de Moisenay avait obtenu que soit exclue du classement la zone à l'Est du Hameau Chêne Frit. La commune entendait en effet réserver cette zone à l'installation d'activités artisanales. Aucune activité n'y ayant pris place, la commune s'est dite finalement favorable au classement de cet espace. En « compensation », elle déplace la zone dédiée aux activités artisanales à l'Ouest du Chêne Frit (déjà comprise dans le classement de 1985).

Origine du problème posé : Le problème est né de la demande de permis d'aménager d'un propriétaire d'une parcelle (partie Ouest du Hameau du Chêne Frit) pour la division de son bien en deux lots (en vue de la construction de bâtiments d'activités artisanales et de services).

Cadre réglementaire : l'opération est soumise à permis d'aménager en application de l'article R 421-19 du code de l'urbanisme qui dispose qu'y sont soumises les opérations de lotissement en site classé. Le projet est par ailleurs soumis à autorisation du ministre, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS).

Situation en matière d'urbanisme : zone du POS : zone « NAx ». Le PLU est en cours d'élaboration.

Avis de la CDNPS : dans sa séance du 5 septembre 2014 la CNDPS émet un avis défavorable qui met en avant les caractéristiques de la parcelle (particulièrement boisée, espèces remarquables d'arbres) et les impacts des aménagements (viabilisation d'un chemin de randonnée menant au château / déboisement etc.).

Décision ministérielle: refus d'autoriser le projet – décision du 30 octobre 2014. Atteinte trop importante à l'identité paysagère du site.

Remarques :

Il n'y a pas dans ce cas, une totale contradiction entre le document d'urbanisme et la gestion du site. La zone litigieuse est classée en zone NA, soit une zone d'urbanisation future d'un secteur naturel, n'autorisant que certaines opérations d'aménagement et de construction.

La version non approuvée (en date du 27 janvier 2014) de l'OAP (orientation d'aménagement et de programmation) du PLU en cours d'élaboration, portant sur la zone du hameau du Chêne Frit, expose le parti pris d'aménagement de la zone, en prenant en compte la donnée du classement du site (nécessité de soigner les interfaces). Les principes retenus par l'OAP sont les suivants : implantation d'un grand nombre de bâtiments (4), déboisement important, suppression du verger en pointe d'îlot etc.

Dans son avis du 5 septembre 2014, la CDNPS propose des orientations d'aménagements différentes à inclure dans l'OAP afin de respecter l'identité du site. La Commission prend donc en considération que, malgré l'irrecevabilité manifeste du projet, cette zone a vocation à être aménagée. Elle formule donc des orientations précises (nombre de bâtiments, orientation des bâtiments, flux de circulation, barrière paysagère, etc.). Ces orientations visent à limiter la densité des activités et à diminuer l'impact paysager.

8 - Cas de la moyenne vallée de l'Essonne, commune de Boutigny-sur-Essonne (91)

Le contexte :

Le site de la vallée moyenne de l'Essonne a été classé le 28 novembre 1991. Ce site couvre plusieurs communes : Boigneville sur Essonne, Boutigny sur Essonne, Buno sur Essonne, Courdimanche sur Essonne, Gironville sur Essonne, Maisse, Prunay sur Essonne et Vayres sur Essonne. Ce site s'étend sur 4 200 hectares et comporte 5 secteurs.

Le rapport justifiant le classement constitue un excellent dépliant touristique tant il décrit un paysage et un cadre de vie de qualité. De quoi attirer tous les promoteurs et les néo-ruraux !

Plus sérieusement, le classement a été justifié par la qualité écologique et paysagère du lieu « de nature exceptionnelle en Ile-de-France ». Notamment, sont mises en avant :

- la qualité de l'eau de l'Essonne à cet endroit démontrée (au moment du classement) par la présence d'écrevisses (française ou américaine ? – question importante car la seconde espèce est nuisible et... peu goûteuse)
- la richesse de la faune et de la flore qui a justifié la création d'une ZNIEFF

Un classement compatible avec les POS :

Ce classement a fait l'objet d'un découpage précis autour de chaque zone déjà urbanisée. Le décret qui dessine chacun des secteurs rue par rue l'illustre très bien. Ce qu'il importe ici de noter est que le classement en 1991 excluait les parties déjà urbanisées et les zones classées à urbaniser par les POS, alors même que, dans ces zones, le patrimoine culturel était remarquable (vestiges archéologiques, gravures rupestres, dolmens, menhirs, château du moyen Age et du XVIIe, cressiculture). Ces éléments expliquent que ce classement vise « à sauvegarder l'écrin naturel des agglomérations et s'opposer à la banalisation du paysage et à l'urbanisation ».

Un classement de substitution ?

Ce classement apparaît en partie comme une réponse à l'échec de la révision du SDAURIF tentée en 1980. En effet, dans ce projet, cette zone devait être protégée de l'urbanisation. Le SDAURIF n'ayant pu être modifié, l'Etat s'est rabattu sur le classement. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, à la suite d'une concertation avec les communes concernées, ce classement s'est fait en tenant compte des POS en vigueur à l'époque.

La difficulté :

La difficulté actuelle est que si ce classement ne remettait pas en cause les POS en vigueur en 1991, il se heurte aujourd'hui à l'évolution de la pression foncière. Il bloque l'extension de l'urbanisation des communes concernées. C'était au demeurant son but, même si le rapport indiquait en conclusion que « les sites ainsi protégés ne sont pas intangibles ». Ceci dit, quand on étudie les parcelles litigieuses toutes deux à l'intérieur du périmètre du classement, il est difficile de ne pas s'interroger sur les choix de la commune. Certes, l'une des parcelles (n°0122) est un terrain agricole bordé par une route et un lotissement. Cette parcelle se trouve sur les bords du périmètre. La commune veut prolonger l'urbanisation de ce lotissement. Mais elle aurait pu le faire de l'autre côté de la rue. Pour l'autre parcelle, l'attitude de la commune est encore plus contestable : elle entend ouvrir à l'urbanisation une zone totalement boisée, en retrait de toute voie publique principale.

9 - Cas de la vallée de la Bièvres, commune de Buc (78)

Le site classé de la vallée de la Bièvres :

Le site de la vallée de la Bièvres a fait l'objet d'un premier classement en site inscrit le 4 mai 1972. Un projet de classement en site classé a été mis en œuvre en 1986. Il s'est

toutefois interrompu sans décision finale. Un second projet a été engagé en 1995 et a abouti à un décret de classement le 7 juillet 2000.

L'objectif du site classé est de préserver de toute urbanisation nouvelle les espaces qui demeurent encore libres, compte tenu de la qualité des paysages et des monuments historiques qui s'y insèrent (dont l'aqueduc de Buc dont il sera question ensuite).

La fiche de gestion du site établie en 2005 prévoit la possibilité de projets routiers s'ils sont insérés dans le site, la possibilité pour certaines constructions d'intérêt général de s'étendre « modérément » (campus HEC, INRA, Golf de la Boulie). Elle ne précise pas le sort d'éventuelles constructions individuelles.

Le PLU de la Ville de Buc :

Le PLU de la ville de Buc (approuvé en 2007) classe au moins en partie le périmètre du site classé en zone 1N, laquelle n'est pas entièrement inconstructible puisqu'elle autorise les constructions à la condition que les parcelles soient d'une surface supérieure à 8000 m², avec une hauteur de 10 mètres et un coefficient d'emprise de 5%. Elle prévoit en outre que ces règles ne s'appliquent pas aux services publics.

On ne trouve par ailleurs, ni dans le PADD ni dans le rapport de présentation, de mention d'une volonté de protection complète de ce site. Enfin, l'abandon par la loi ALUR de la superficie minimale de terrain ne semble pas avoir été pour l'instant prise en compte dans le cadre d'une évolution récente du PLU.

De ce fait, le PLU ne prend que faiblement en compte les objectifs de classement du site en permettant la poursuite d'une urbanisation diffuse.

Un projet de division refusé par le ministre après avis défavorable de la commission des sites :

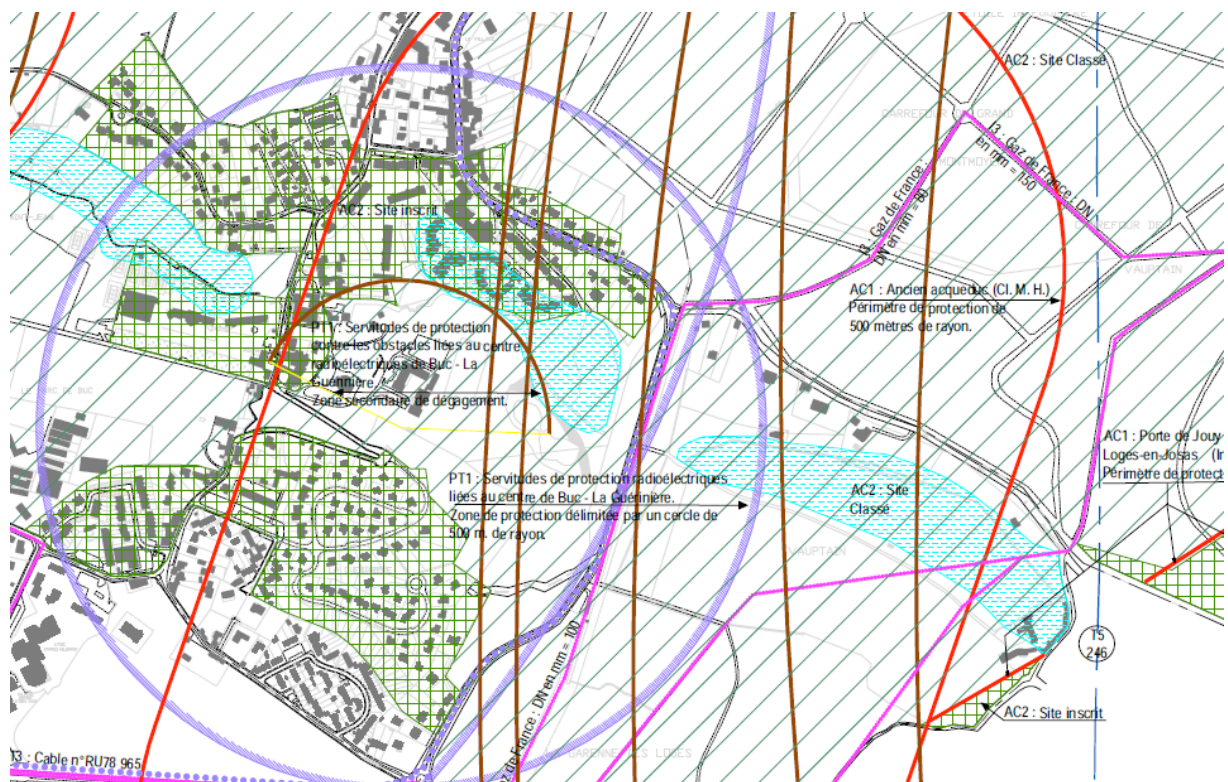
Des particuliers ont présenté en 2012 un premier projet de division de leur terrain d'une superficie de 22.000 m² en 3 lots dont deux à construire. Le ministre a refusé

cette division en raison « d'une artificialisation de cette partie très sensible du site que le classement a entendue préserver de l'urbanisation ».

Le propriétaire revient en 2015 avec un projet de division en deux lots (dont un à construire) d'une superficie de 8300 m² et le projet de réalisation d'une construction de 237 m² très « bioclimatique » (semi enterrée, 5 m de hauteur, toiture végétalisée...).

Il soumet ce projet avant le dépôt de toute demande d'autorisation pour avoir un avis de principe.

Cf. : sur la carte ci-après l'implantation du terrain se situe sur la route qui part du bourg et se dirige vers le sud-est, où existent déjà des constructions éparses.



Carte des servitudes d'utilité publique annexées au PLU

Le débat devant la commission des sites porte à la fois sur la qualité de la construction et sur le principe même d'autoriser de nouvelles constructions à cet endroit. En définitive la commission donne un avis unanimement défavorable reposant semble-t-il sur le refus de toute nouvelle urbanisation.

Le ministre suit cet avis et refuse l'autorisation de division en raison de « l'artificialisation de cette partie très sensible du site que le classement a entendu préserver de l'urbanisation ».

Dans la communication de cette décision qu'il fait au préfet des Yvelines, le Ministre lui rappelle qu'il avait demandé dès 2013 que la commune de BUC classe en zone N stricte cette zone. Il réitère cette demande en 2015. En l'état, elle ne semble toujours pas avoir été suivie d'effets.

Appréciation sur la situation et les moyens d'y remédier :

On peut avoir de ce dossier plusieurs appréciations.

- 1 – D'abord, force est de constater que les projets de constructions ont bien été empêchés, dans la logique de la préservation du site classé.
- 2 – On doit toutefois constater que la suppression de l'obligation pour le PLU d'être conforme au site classé conduit dans ce cas précis à des règles d'urbanisme qui sont nettement contraires à celles envisagées dans le décret de classement, sans que pour autant la commune ne respecte les admonestations ministérielles.
- 3 – A défaut de rétablir cette obligation de conformité, il nous semble qu'une amélioration de la situation pourrait venir d'un nouveau mode de rédaction des décrets de classements de site qui emprunterait à celle des PPRI en définissant des zonages pour déterminer les périmètres dans lesquels toute urbanisation nouvelle est proscrite.

10 - Cas de la vallée de l'Ysieux et de la Thève, commune de Fosses (95)

Localisation – Périmètre – Caractéristiques :

Le site des vallées de l'Ysieux et de la Thève se situe dans le département du Val d'Oise à environ 30 kms de Paris en limite de l'Oise et de la Picardie. Il s'agit d'un site couvrant environ 3736 hectares d'une longueur approximative de 14 km et d'une largeur d'1,5 kilomètres. Il concerne 14 communes dont la commune de Fosses. Le site est bordé par l'Oise au nord, le massif forestier de Chantilly à l'ouest, la plaine de France au sud et l'agglomération de Fosses Marly-la-ville à l'est.

Ce périmètre, pour l'essentiel, englobe un ensemble de jardins familiaux, de champs, de villages, bois, zones humides « composant un paysage varié remarquable pour l'Ile-de-France » (exposé des motifs du décret de classement) ainsi que quelques zones urbanisées.

En outre, le site est analysé dans l'exposé des motifs comme un « espace de contact et de transition » accueillant des pôles historiques et culturels notables : l'abbaye d'Hérivaux, le vieux Fosses avec des vestiges médiévaux, l'église de Luzarches, le parc de Baillon à Asnières-sur-Oise et surtout l'abbaye de Royaumont.

Motifs du classement :

L'exposé des motifs souligne que le classement se justifie pour plusieurs raisons :

- présence d'atouts patrimoniaux forts énumérés plus haut,
- qualité des paysages et originalité de ceux-ci . L'exposé des motifs précise ainsi que « la qualité des paysages naturels et agricoles, la bonne tenue architecturale des villages, rares pour l'Ile-de-France, justifient une telle mesure très attendue localement ».

- assurer la protection des abords. Espace de transition entre le massif de Chantilly, la plaine de France, l'abbaye de Royaumont et la vallée de l'Oise, le site de la vallée de l'Ysieux participe à une protection d'ensemble de ces sites dont il constitue « l'écrin » au sens de la théorie jurisprudentielle du joyau et de l'écrin. Le rapport précise d'ailleurs que le classement de la vallée de l'Ysieux permet de prolonger le site des Trois Forêts qui ne recouvre que l'ouest de la vallée, de compléter la protection de l'abbaye de Royaumont qui n'est classée en monument historique que sur une partie du domaine ainsi que celle du parc de Champlâtreux.

Le site de la vallée de l'Ysieux est classé comme site « pittoresque » par le décret du 29 mars 2002. Compte tenu de ce qui précède il aurait pu également être qualifié de site « historique ».

En outre, un autre motif a joué dans le classement à savoir les « les fortes pressions actuelles et celles qui surgiront dès la première mise à jour des documents d'urbanisme » (Exposé des motifs). Il est par ailleurs souligné que « l'accroissement spatial des villes comme Fosses, Luzarche ou Viarme est très perceptible sur le terrain depuis une trentaine d'années » et que « les villages ont vu leurs abords souvent défigurés par des pavillons ou lotissements et que les projets de développement d'ici 2015 s'avèrent non négligeables ». Les menaces pesant sur un site sont de manière classique un des critères justifiant le classement.

Classement au titre de la loi du 2 mai 1930 :

Le site des vallées de l'Ysieux et de la Thève a été classé par un décret du 29 mars 2002 qui définit le périmètre protégé. Celui-ci exclut la quasi-totalité des villages qui sont simplement en sites inscrits. Le décret de classement a pour effet de subordonner à autorisation spéciale du ministre toute destruction ou modification de l'état et de l'aspect du site et donc la construction ou la modification de bâtiments à usage d'habitation (C. env. L 341-10). Le décret est accompagné d'un document qualifié « d'orientations pour la gestion du site » ou « d'éléments pour guider la gestion du site ».

Mais on notera qu'on n'y trouve aucune indication relative aux bâtiments à usage d'habitation, le document ne se rapportant qu'aux constructions agricoles, aux équipements collectifs, etc. Il est simplement mentionné, s'agissant de l'urbanisation, que la mise en place progressive du parc naturel régional permettra « une gestion raisonnée et adaptée des espaces protégés au titre des sites sans que ces deux approches différentes interfèrent. Ainsi le développement mesuré des agglomérations et la restructuration du tissu existant pourront-ils être menés de front ». Les orientations accompagnant le classement du site renvoient ainsi, s'agissant notamment des constructions à usage d'habitation, aux dispositions de la charte.

Autres protections :

Le site a été initialement classé en zone naturelle d'équilibre par le schéma directeur de la région Ile-de-France approuvé par le décret du 26 avril 1994, c'est-à-dire comme espace paysager à faible capacité d'urbanisation. On notera avec intérêt que la circulaire du 24 avril 1975 qui définit le statut des ZNE d'Ile-de-France dispose d'une part que « les constructions d'habitation ne seront admises qu'en continuité avec le milieu urbain existant » et d'autre part que « les différentes mesures prévues par la législation sur la protection du patrimoine historique et des sites devront être combinées avec les protections édictées par les documents d'urbanisme » ; l'auteur de la circulaire ajoutant que « vous veillerez à ce que l'ensemble de ces mesures soit étudié au sein des instances chargées de l'élaboration des documents d'urbanisme en sorte que la panoplie des moyens réglementaires soit utilisée de manière cohérente ».

Le site fait également partie du parc naturel régional de l'Oise et du pays de France (initialement prévu comme PNR des trois forêts) dont la charte a été approuvée par un décret de janvier 2004 actuellement en cours de révision. Cela implique que les documents d'urbanisme soient compatibles avec les dispositions de cette charte. Un examen rapide des documents opposables de la charte conduit à penser que c'est le cas. En effet, le secteur de la commune de Fosses concerné (dont toute la partie urbanisée est par ailleurs en dehors du périmètre de la charte mais aussi du site) est qualifié « d'espace agricole non urbanisé » où en principe ne sont autorisées que les

constructions agricoles. Mais, la notice accompagnant le plan de référence de la charte dispose que les « espaces agricoles des méristères (il s'agit des franges de croissance potentielle du tissu bâti) peuvent perdre leur vocation agricole et devenir urbanisables » après qu'ait été réalisée préalablement une étude paysagère. En ce sens, le PLU de Fosses bien qu'il ait classé en zone U certaines parcelles situées dans le périmètre du site mais en frange d'agglomération est compatible avec la charte.

On notera enfin que différentes parties du site ou des parties adjacentes font l'objet de nombreuses protections soit au titre de la législation sur les monuments historiques, soit comme réserves naturelles ou zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF). Cette accumulation de protections n'était pas sans poser de problèmes dans la mesure où leur articulation et leur portée varient sur le terrain.

Problème posé et solution retenue :

Dans le cas étudié, était prévue de manière exceptionnelle la construction de trois maisons à usage d'habitation à l'intérieur du périmètre du site classé des vallées de l'Ysieux et de la Thève.

Le problème venait de ce que les parcelles prévues étaient classées en zone U par le PLU, la zone U étant définie par l'article R 123-5 du code de l'urbanisme dans sa version alors en vigueur comme englobant « des secteurs déjà urbanisés ou les secteurs où les équipements publics existants ou en voie de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter ». Il découle de ce classement qu'au regard du PLU les parcelles concernées sont constructibles.

Y avait-il contradiction entre le classement par le PLU et le site ? A priori oui, puisque s'agissant d'un site pittoresque classé en raison de la qualité de ses paysages naturels et ruraux, des constructions à usage d'habitation sont exclues dans les espaces agricoles ne.

L'administration chargée du site a cependant autorisé la réalisation de ces constructions empiétant sur le site. Elle a mis en avant la circonstance que la pression foncière était

faible à cet endroit de la commune des Fosses et que la constitution de ce front bâti avait l'avantage de « marquer une limite franche avec le site ».

Commentaires :

En l'occurrence, la décision retenue est fondée.

1° il faut rappeler que le classement en site n'interdit pas toute construction mais qu'il a comme effet de soumettre à autorisation spéciale les travaux modifiant l'état ou l'aspect du site, cette autorisation devant évidemment être fondée sur l'objectif poursuivi par le classement.

2° en l'espèce, les orientations accompagnant le décret de classement renvoyaient (de manière certes assez maladroite mais néanmoins certaine) aux dispositions de la charte du PNR s'agissant des constructions à usage d'habitation. Or, la Charte permet sous certaines conditions (v. supra) la remise en question de la vocation agricole de certaines franges de croissance urbaine. Donc l'autorisation donnée est conforme aux objectifs du classement définis par renvoi à la charte.

3° le PLU, en classant en zone U les parcelles concernées est compatible avec les dispositions de la charte du PNR (C. env. art. L 331-1 V). De même, le PLU ne semble pas incompatible avec les dispositions du SDRIF relatives aux zones naturelles d'équilibre. Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas non plus en contradiction avec le classement en site pittoresque et donc ne peut être considéré comme entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

4° les permis de construire sont conformes au PLU.

La solution est raisonnable et fondée. Il demeure qu'en se plaçant sur le terrain de la lisibilité du droit, on peut regretter la contradiction apparente qui existe ainsi entre un PLU classant en zone U constructible un espace agricole situé dans le périmètre d'un site et le classement de ces parcelles en site naturel pittoresque.

L'application de la circulaire du 24 avril 1975 relative aux zones naturelles d'équilibre et dont la portée devrait être élargie aurait pu permettre de résoudre cette contradiction en associant mieux les services de l'Etat aux autorités responsables du PLU lors de l'élaboration de celui-ci. Ce qui aurait normalement conduit soit à sortir les parcelles concernées du périmètre du site, soit à défaut, à les maintenir dans le périmètre du site mais à inscrire dans le PLU une sous-zone dans laquelle les constructions à usage d'habitation auraient été autorisées sous réserve de conditions spéciales imposées par le règlement du PLU et éventuellement reprises dans les termes de l'autorisation spéciale délivrée au titre des sites.

11 - Cas de la vallée de la Juine, commune d'Itteville (91)

Présentation du site et problèmes :

La commune d'Itteville est comprise dans le périmètre du site de la vallée de la Juine, rivière qui a sa source dans le Loiret et rejoint l'Essonne en limite de Vert-le-Petit et Itteville. Le site a d'abord été inscrit à l'inventaire en 1974 avant de faire l'objet d'un classement par un décret du 18 juillet 2003 pour son intérêt pittoresque ; il s'étend sur un peu plus de 4 900 ha et concerne 11 communes, présente des paysages variés de grande qualité et recèle un patrimoine naturel et bâti (anciens moulins, châteaux) de première importance. « Le périmètre du site classé a inclus, outre le fond de vallée, les coteaux formant un ourlet enserrant la rivière et son lit au sein d'un écrin boisé »².

Le classement est justifié à la fois par la qualité paysagère et patrimoniale des lieux et par la nécessité de les préserver contre la pression constante de l'urbanisation, marquée par un nombre important de demandes de construction de maisons individuelles et par des infrastructures. En effet, s'il exclut les zones urbanisées denses ou destinées à le devenir, le périmètre « inclut le bâti isolé ainsi que les écarts ne présentant pas un caractère d'ensemble urbain dense et constitué, dans la mesure où d'une part, ils sont

²

des éléments à part entière du paysage rural et, d'autre part, leur évolution se doit d'être maîtrisée afin d'éviter le mitage accéléré du site »³. Le bâti isolé et les écarts en question sont faits de grands domaines, de moulins, de fermes, d'habitat diffus ou isolé, d'activités, voire même de secteurs de bâti de caractère relativement dense.

On le voit, la préoccupation est de faire face à une pression forte, à l'urbanisation et au risque du mitage. Le risque est d'autant plus important que « pour les seules constructions à vocation résidentielle, les possibilités d'urbanisation offertes par des POS et PLU globalement trop permissifs n'ont plus rien de « résiduel » ; elles sont évaluées à quelque 200 000m² SHON sur l'ensemble du site classé : une prolifération inacceptable au regard des motifs de classement en site de la vallée » ; « les orientations des documents d'urbanisme actuels sont trop souvent discordantes avec les objectifs paysagers initiaux de classement du site. »

L'encadrement de la gestion du site :

Pour assurer la gestion du site, un « cahier de gestion » (également désigné « document d'orientations et recommandations pour la gestion du site ») a été établi et joint au dossier d'enquête lors de la procédure de classement du site. Mais il reste trop général pour permettre de faire face à la diversité des situations susceptibles de se présenter ; il est surtout insuffisant pour maîtriser la pression de l'urbanisation des secteurs urbanisés inclus dans le périmètre du site.

C'est pourquoi la DRIEE a commandé une étude spécifique sur la gestion des zones urbanisées du site classé : « Guide de gestion des secteurs urbanisés du site classé de la Vallée de la Juine ».

Avant d'être adoptée en 2011, l'étude a été présentée à ses différents stades d'avancement à un comité de pilotage présidé par le secrétaire général de la préfecture de l'Essonne, constitué des maires ou des représentants des communes (ou des EPCI) que la rivière traverse, du Conseil général, de la Commission Départementale de la

³

Guide de gestion des secteurs urbanisés du site classé de la Vallée de la Juine, partie de texte soulignée par nous.

Nature, des Paysages et des Sites, d'associations locales, du Parc naturel régional du Gâtinais français, des services de l'Etat. Ce guide substantiel de 215 pages comporte tout un ensemble de recommandations édictées pour la gestion des secteurs intéressés qui s'appuient sur les orientations d'ordre général du cahier de gestion du site⁴ ; il donne les éléments de doctrine qui fondent la position de l'Etat quant aux motivations de refus, de réserve ou d'accord sur les demandes d'autorisations présentées dans ces secteurs ; plus largement, il est présenté comme destiné à tous les acteurs concernés (services, commissions, communes, tiers, etc.) afin qu'ils disposent d'une information commune et que la servitude de classement et ses implications soient mieux prises en compte.

Dans le Guide, les secteurs concernés sont ventilés entre 3 cas,

A : secteurs à préserver en l'état : pas de nouvelle construction, installation et/ou artificialisation (pages 30 et s.)

B : secteurs où une évolution modérée du bâti existant et/ou des annexes, sont possibles, sous certaines conditions (pages 74 et s.)

C : secteurs où de nouvelles implantations sont envisageables, le cas échéant, sous certaines conditions. (pages 148 et s.).

4

Le cahier des charges est reproduit en annexe du guide.

Application à la commune d'Itteville :

La commune comporte un secteur A, fait de deux parcelles. Le bilan exposé dans le guide est sévère : constitution en habitat disséminé d'un bâti récent sans référence à l'organisation traditionnelle de la vallée (mitage paysager et densification du fond de vallée), atteintes et « présomption d'atteintes au paysage et à l'environnement (possibilités d'extension et de densification existantes en zones urbaines du POS, reconduites par le PLU et largement mobilisées par les travaux en cours au printemps 2009) ».

La commune comporte deux secteurs B (pages 112 et s. du guide). Le bilan est sévère dans les deux cas : mitage du paysage ; bâti sans référence à l'organisation traditionnelle de la vallée ; densification préjudiciable ; atteintes au paysage et à l'environnement (imperméabilisation des sols, clôtures, anthropisation) ; possibilités d'extension et de densification limitées, en zone urbaine du POS.

La commune comporte deux secteurs C. Le guide est également critique. Ainsi, le bilan est le suivant pour l'un des secteurs : « N'appartient pas à un ensemble urbain constitué : mitage du paysage. Bâti récent sans référence à l'organisation traditionnelle de la vallée : densification préjudiciable. Atteinte (défrichage, remodelage de la topographie, imperméabilisation des sols, clôtures, anthropisation, plantation d'essences ornementales étrangères à la vallée...) et présomptions d'atteintes au paysage et à l'environnement (possibilités d'extension et de densification existantes au PLU) ». (page 169).

Il apparaît bien que l'urbanisation de la commune pose de sérieux problèmes de compatibilité avec les exigences de la protection du site classé. Il semble en résulter que les règles du PLU doivent être réajustées. Une observation paraît bien illustrer l'opposition de la commune au classement du site : celui-ci a été inclus dans l'annexe des servitudes d'utilité publique par mise à jour non pas du maire mais du préfet (arrêté du 12 juillet 2004) exerçant son pouvoir de substitution d'action.

Perspectives :

La reconsidération de la réglementation d'urbanisme, issue des PLU. Le guide propose : « l'examen des projets n'emprunte donc pas au champ de l'urbanisme réglementaire : ils relèvent prioritairement d'un examen de la cohérence du projet avec les motifs de la protection. A ce titre, au-delà des aspects qualitatifs sur la prise en compte du paysage, du patrimoine, des milieux naturels, la question de l'opportunité du projet peut être posée ».

Cas particulier présenté par le dossier :

- Il s'agit d'un différend au sujet d'une demande de permis d'aménager pour partage d'un terrain en deux lots à construire, dans un secteur d'urbanisation linéaire, en bordure de routes, à la frange du site classé, au lieu-dit Le Rocheville.
- Le terrain a fait l'objet d'un avis défavorable de la commission départementale de la nature des paysages et des sites (CDNPS). Le bien-fondé de l'avis de la commission est discuté. Il semble que soit ici en cause une question d'appréciation des faits qui ne paraît pas présenter un intérêt direct pour notre étude.



