

Fiche n°12 : PAYSAGES, SITES ET PATRIMOINES

I – Principe général

La qualité des paysages représente une valeur patrimoniale et un potentiel économique pour le territoire. L'aménagement urbain et rural constitue un biais prioritaire pour préserver et améliorer la qualité des paysages.

Le paysage est une partie du territoire, telle que perçue par les habitants du lieu ou les visiteurs, qui évolue dans le temps sous l'effet des forces naturelles et de l'action des êtres humains.

 **La « politique du paysage » est donc l'expression de la prise de conscience par les pouvoirs publics de la nécessité de définir et mettre en œuvre une politique du paysage.**

Le public est invité à jouer un rôle actif dans sa protection, pour conserver et maintenir la valeur patrimoniale d'un paysage, dans sa gestion, pour accompagner les transformations induites par les nécessités économiques, sociales et environnementales, et dans son aménagement notamment pour les espaces les plus touchés par le changement, comme les zones périurbaines, industrielles ou les littoraux, notamment.

Il importe, aux termes de la Convention européenne du Paysage, d'identifier et de qualifier les paysages grâce à des recherches menées sur le terrain par des professionnels, en associant les populations.

Chaque paysage est composé d'éléments et de structures conjuguant des formes du territoire, des systèmes de perceptions sociales et des dynamiques, naturelles, sociales et économiques qui évoluent en permanence. C'est à l'issue de ce travail de connaissance préalable que le paysage pourra être protégé, géré et aménagé.

Le paysage constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social, sa protection, sa gestion et son aménagement impliquent des droits et des responsabilités pour chacun.

Les paysages sont aussi un fondement de nombreuses dynamiques territoriales. Ils participent à l'attractivité des territoires. Ils sont liés aux cultures locales et concourent à la définition des orientations d'aménagement du territoire.

II – Cadre réglementaire et législatif

Loi du 2 mai 1930 relative à la protection des sites majeurs organise la protection des monuments naturels et des sites dont le caractère artistique, historiques, scientifique, légendaire ou pittoresque est avéré. La notion de « site » a considérablement évolué depuis cette Loi. L'intérêt porté aux sites s'est progressivement étendu à des espaces plus vastes formant des ensembles cohérents sur le plan paysager ;

Loi n°76 – 629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature vise à la protection des espaces naturels et des paysages ;

Loi n°93 – 24 du 8 janvier 1993 concerne la protection et la mise en valeur des paysages qu'ils soient naturels, urbains, ruraux banals ou exceptionnels. Elle vient compléter les lois « Montagne » et « Littoral » et est surtout une loi d'aménagement et d'urbanisme.

La loi ne donne pas de définition du paysage et a pour but, en plus de la protection, la gestion du paysage.

En effet, les directives de prospection et de mise en valeur du paysage établies par le décret d'application (n°94 – 283) de la loi « Paysage » datant du 11 avril 1994 ont vocation à régir « des territoires remarquables par leur intérêt paysager », territoire définis par l'État en concertation avec les collectivités territoriales concernées. Ces directives paysagères sont surtout des instruments de gestion qui doivent être prises en compte dans les documents d'urbanisme. Elles fixent des orientations et des principes fondamentaux concernant la qualité des constructions et les conditions de réalisation des travaux, ainsi que des recommandations.

La loi du 8 janvier 1993 constitue le premier texte de loi française à prendre le paysage pour objet central et conférant aux Parcs Naturels Régionaux (PNR) leur première base juridique.

Loi n°95 – 101 du 2 février 1995, dite loi Barnier¹ a introduit au sein du Code de l'Urbanisme, l'interdiction de construire dans une bande de 100 mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du Code de la voirie routière et de 75 mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classés à grande circulation.

L'article **L.111-1-4** du Code de l'Urbanisme, issu de la loi « Barnier » relative au renforcement de la protection de l'environnement, est entré en vigueur au 1^{er} janvier 1997. Également appelé « amendement Dupont », ce nouvel article régit l'urbanisation aux abords de certaines voiries. Son objectif est d'inciter les collectivités publiques et en particulier les communes, à préciser leurs projets de développement et à éviter une extension non maîtrisée de l'urbanisation.

L'urbanisation le long des voies recensées par « l'amendement Dupont » doit correspondre à un projet des collectivités publiques au regard d'une politique de développement et à ce titre, faire l'objet d'une réflexion en amont et d'une mise en œuvre éventuelle assurant la qualité du cadre de vie.

L'article 52 de la loi Barnier a créé l'article **L.111-6** du Code de l'Urbanisme (anciennement **L.111-1-4**).

Loi n°2005 – 1272 du 13 octobre 2005 applique l'approbation de la convention européenne du paysage, signée à Florence le 20 octobre 2000.

La convention européenne du paysage, dite Convention de Florence, entrée en vigueur en France le 1^{er} juillet 2006 et publiée au Journal Officiel le 22 décembre 2006. Elle s'applique à tout le territoire et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle concerne de la même façon les paysages pouvant être considérées comme remarquables ainsi que les paysages du quotidien et les paysages dégradés.

La CE du paysage est un traité inscrit dans le cadre du Conseil de l'Europe. Elle est un texte original et novateur en tant que premier traité international dédié au paysage.

La CE du paysage fournit le cadre de référence pour la prise en compte des paysages dans l'action publique. Elle a également pour objectif de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages et d'organiser la coopération internationale dans ce domaine.

Loi n°2014 – 366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à l'urbanisme renouvelé (loi ALUR), vient renforcer la prise en compte des paysages dans les documents d'urbanisme, consolidant ainsi la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, en particulier à travers les « objectifs de qualité paysagère » qu'elle introduit.

¹Voir la fiche du PAC simplifié n°15 sur la Loi Barnier

Loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine crée un nouveau dispositif de protection du patrimoine → les sites patrimoniaux remarquables (sur décision ministérielle après enquête publique).

Cette loi régleme également les abords des monuments historiques : la protection au titre des abords a le caractère de servitude d'utilité publique.

Elle assouplit d'autre part l'application de la zone de protection de 500 mètres autour de monuments historiques avec la généralisation des possibilités de dérogation.

Enfin, cette loi prévoit des dispositions relatives aux biens inscrits au patrimoine mondial (UNESCO) et l'introduction d'une zone tampon autour de ces biens.

Un décret d'application en date du 29 mars 2017 relatif au patrimoine mondial, aux monuments historiques et aux sites patrimoniaux remarquables, détermine la procédure de classement et de modifications au titre des sites patrimoniaux remarquables ainsi que le régime de travaux applicable aux immeubles situés dans leur périmètre. Ce décret précise également le contenu d'un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine.

III – La prise en compte des paysages dans le PLU(i)

La convention européenne signée à Florence en octobre 2000 désigne le paysage comme étant :
« une partie du territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ».

Le paysage est également reconnu juridiquement **« en tant que composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et fondement de leur identité ».**

L'article **L.101-2** du Code de l'Urbanisme précise que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre, dans le respect des objectifs du développement durable, la qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville.

L'article **L.151-5** du Code de l'Urbanisme précise que le paysage sera développé dans les orientations générales présenté par le PADD du PLU(i).

↳ De manière générale, dans les PLU(i), les secteurs du territoire communal ou intercommunal peuvent faire l'objet de mesures de protection, voire d'interdiction, ou autoriser des modes d'occupation et utilisation du sol. **Les dispositions prises dans le PLU(i) doivent être justifiés par rapport aux objectifs de protection ou de mise en valeur des paysages et aux précautions à prendre en matière d'aménagement.**

Le Zonage, le Règlement, les Orientations d'Aménagement et de Programmation déclineront de manière précise les dispositions prises et les occupations ou utilisations du sol autorisées.

Les articles **L.151-11, L.151-18, L.151-22** et **L.151-25** du Code de l'Urbanisme **donnent la faculté de développer une approche paysagère en fonction de différents niveaux de prescriptions :**

→ **en permettant dans le règlement de désigner les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination**, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site ;

→ **en permettant de fixer des règles relatives à l'aspect extérieur des constructions** notamment pour contribuer à la qualité paysagère des bâtiments ;



- en imposant dans le règlement une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville ;
- en déterminant dans le règlement les conditions dans lesquelles les possibilités de construction résultant de règles qu'il fixe pour l'ensemble d'une zone à protéger en raison de la qualité de son paysage pourront être transférées en vue de favoriser un regroupement des constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de cette même zone.

IV – Les servitudes d'utilité publique relatives à la conservation du patrimoine culturel

Comme évoqué dans la fiche n° 7 du PAC simplifié : les servitudes d'utilité publique, le décret n°2023 – 13 du 11 janvier 2023 a classé les SUP en 4 catégories dont une relative à la conservation du patrimoine.

A) Les monuments naturels et les sites :

Il est établi dans chaque département une liste des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente, du point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général → [loi du 2 mai 1930](#).

B) les immeubles classés et inscrits au titre des monuments historiques :

Les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public, sont classés comme monuments historiques en totalité ou en partie par les soins de l'autorité administrative.

Les immeubles ou parties d'immeubles publics ou privés qui, sans justifier une demande de classement immédiat au titre des monuments historiques, présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation, peuvent, à toute époque, être inscrits, au titre des monuments historiques, par décision de l'autorité administrative.

 Le classement et l'inscription des monuments historiques qui sont constitutifs de servitude d'utilité publique de catégorie AC1 **doit être annexé au document d'urbanisme**.

C) Le Périmètre Délimité des Abords (PDA) :

À l'occasion de l'élaboration, la révision d'un PLU(i), **un périmètre délimité des abords (PDA) peut être proposé à la commune par l'architecte des bâtiments de France**.

Son objectif est de substituer au périmètre automatique de protection de 500 mètres à un périmètre adapté aux réalités urbanistiques, paysagères et patrimoniales du territoire environnant le ou les monuments, et d'exclure les zones d'urbanisation récentes ne présentant pas d'intérêt et de concentrer les efforts sur les zones à enjeux patrimoniaux.

Le **PDA** tient compte du contexte architectural, patrimonial, urbain ou paysager. La protection au titre des abords s'applique ensuite à tout immeuble, bâti ou non, situé dans un périmètre délimité en fonction des enjeux patrimoniaux.

La protection au titre des abords a le caractère de servitude d'utilité publique affectant l'utilisation des sols dans un but de protection, de conservation et de mise en valeur du patrimoine culturel.

D) Le ou les site-s patrimonial(aux) remarquables (SPR) :

Sont classés au titre des Sites Patrimoniaux Remarquables (SPR) les villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public.

Au même titre, peuvent être classés les espaces ruraux et les paysages qui forment avec ces villes, villages ou quartiers, un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à leur conservation ou leur mise en valeur.

Le classement au titre des SPR a le caractère de servitude d'utilité publique affectant l'utilisation des sols dans un but de protection, de conservation et de mise en valeur du patrimoine culturel.

Les secteurs sauvegardés, les Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP) et les Aires de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP) créées avant la publication de **la loi du 7 juillet 2016** sont devenus de plein droit des sites patrimoniaux remarquables, au sens de l'article [L.631-1](#) du Code du Patrimoine.

E) La Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP) et l'Aire de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP) :

Le règlement de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine ou la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) applicable avant la date de publication de [la loi 7 juillet 2016](#) continue de produire ses effets de droit dans le périmètre du site patrimonial remarquable jusqu'à ce que s'y substitue **un Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV) ou un Plan de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (PVAP)**.

F) Le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) :

Sur le site patrimonial remarquable, **un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP)** peut être établi dans les conditions prévues à l'article [L.631-4](#) du Code du Patrimoine. **Le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP)** a le caractère de servitude d'utilité publique.

V – Les dispositifs particuliers applicables au territoire :

A) le Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV) :

Comme en dispose l'article [L.313-1](#) du Code de l'Urbanisme :

« Un Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur peut être établi sur tout ou partie du site patrimonial remarquable créé en application du titre III du livre VI du Code du Patrimoine. Sur le périmètre qu'il recouvre, il tient lieu de Plan Local d'Urbanisme ».

 Le PLU(i) couvre donc l'intégralité du territoire de la commune exceptées les parties couvertes par un Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur approuvé selon l'article [L.153-1](#) du Code de l'Urbanisme.

Selon l'article [L.313-1](#) du Code de l'Urbanisme, **le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD)** du plan local d'urbanisme doit être compatible avec **le Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV) du site patrimonial remarquable (SPR)**, lorsqu'il existe.

B) Le plan de gestion du site inscrit sur la liste du patrimoine mondial (UNESCO) :

Initié par l'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la culture), la **Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972** a été ratifiée par la France en 1975.

Elle a pour finalité la **préservation des biens culturels et naturels de valeur universelle exceptionnelle qui sont reconnus par la communauté internationale comme Patrimoine de l'humanité.**

Pour assurer la préservation des biens inscrits et, éventuellement, de leur zone tampon, un plan de gestion est élaboré conjointement par l'État et les collectivités concernées : il comprend les mesures de protection, de conservation et de mise en valeur à mettre en œuvre.

Le périmètre de la zone tampon et le plan de gestion sont arrêtés par le préfet de Région.

De plus, l'article [R.151-53](#) du Code de l'Urbanisme, prévoit que **les documents en annexe du plan local d'urbanisme comprennent, s'il y a lieu, les périmètres des biens inscrits au patrimoine mondial et leur zone tampon** tels que définis à l'article [L.612-1](#) du Code du Patrimoine.

C) Les Grands Sites de France (GSF) et Opérations Grands Sites (OGS) :

Le label « **Grand site de France** » (GSF), qui trouve son fondement juridique dans la « *loi Grenelle 2* » fait généralement suite à une **Opération Grands Sites (OGS)**.

Il garantit l'excellence de la gestion du site selon les principes du développement durable. Il est attribué pour six ans sur décision du ministre en charge de l'environnement sur la base d'un projet de préservation, de gestion et de mise en valeur du territoire.

L'Opération Grands Site et le label Grand site de France ne constituent pas une servitude supplémentaire et n'ont pas de caractère directement opposable. Ils sont cependant établis sur la base d'un programme de travaux et d'un projet de mise en valeur du territoire qu'il est nécessaire que les documents d'urbanisme intègrent et retranscrivent dans leur PADD et leurs documents opposables.

VI – Les projets et études techniques

A) les entités archéologiques et les Zones de Présomption de Prescription Archéologiques (ZPPA) :

La mention des entités archéologiques est largement insuffisante pour l'évaluation du risque archéologique encouru par les éventuels projets d'aménagement.

Ces sites ne représentent que l'état actuel des connaissances sur la commune et ne sauraient en rien préjuger de découvertes futures. L'existence de sites encore non repérés est probable.

Toute découverte fortuite de vestiges archéologiques doit faire l'objet d'une déclaration immédiate auprès du maire de la commune, conformément à l'article [L.531-14](#) du Code du Patrimoine. Ce dernier doit ensuite en informer le service régional de l'archéologie.

Si la commune fait l'objet d'un arrêté du préfet de région définissant des Zones de Présomption de Prescription Archéologique (ZPPA), cet arrêté accompagné d'une carte, sera adressé ultérieurement.

B) Les atlas départementaux des paysages :

Un atlas régional des paysages par département a été élaboré par la DREAL à partir de la méthode élaborée en 1994 par Yves Lubinbühl et consultable sur le site internet suivant pour la région des Hauts-de-France :

 **Le PLU(i) devra tenir compte des enjeux attachés aux unités paysagères répertoriées dans l'Atlas des paysages sur son territoire et des enjeux majeurs d'aménagement qualitatif pour lesquels il est concerné.**

C) Le label « Architecture Contemporaine Remarquable » (ACR) :

Le décret n°2017 – 433 du 28 mars 2017 relatif au label « Architecture contemporaine remarquable », a pour objet de préciser les modalités d'attribution du label.

Ce label est attribué par décision motivée du préfet de la région après avis de la Commission Régionale du Patrimoine et de l'Architecture (CRPA) pour les immeubles, ensembles architecturaux, ouvrages d'art et aménagements de moins de cent ans dont la conception présente un intérêt architectural ou technique suffisant.

Le décret prévoit une obligation d'information du préfet de région par le propriétaire en cas de travaux sur le bien labellisé. Le label disparaît au bout de 100 ans, en cas de classement MH (Monuments Historiques) ou lorsque le bien est dégradé au point de perdre l'intérêt ayant justifié son attribution.

D) Le Bassin Minier des Hauts-de-France :

Prenons un exemple territorialisé, le bassin minier Nord-Pas-de-Calais. Le bassin minier a été labellisé le 30 juin 2012 au patrimoine de l'UNESCO dans la catégorie « paysage culturel évolutif ». **Ce label vise à contribuer au renouveau du Bassin minier, autour de trois enjeux identifiés :**

- la reconnaissance de l'héritage minier (*patrimoine matériel et immatériel*), en tant qu'élément fondateur de la culture du territoire et de la Région ;
- la contribution au changement d'image du territoire ;
- le portage du patrimoine et de la culture minière comme outil de développement local.

Le Bassin Minier des Hauts-de-France fait aussi parti de la dynamique intitulée « **Engagement pour le renouveau du bassin minier** », un programme ambitieux qui vise à accomplir la métamorphose du territoire du bassin minier sur dix ans. Signé le 7 mars 2017, il implique l'État et les collectivités locales dont la région Hauts-de-France, les départements du Nord et du Pas-de-Calais, ainsi que 8 intercommunalités, allant de Béthune à Valenciennes.