

Le Ministre de l'Ecologie
et du Développement Durable

COPIE

Le Ministre de la Culture
et de la Communication

Paris, le

à

**Madame et Messieurs les Préfets de Région
Mesdames et Messieurs les Préfets de Département**

A l'attention de :

- Mesdames et Messieurs les Directeurs Régionaux de l'Environnement
- Mesdames et Messieurs les Chefs des Services Départementaux de l'Architecture et du Patrimoine

Objet : évolution de la politique des sites inscrits

Réf. : Code de l'environnement : articles L.341-1 et R.341-1 à R.341-3 et R.341-8
Circulaire du 30 octobre 2000 relative aux orientations pour la politique des sites

EVOLUTION DE LA POLITIQUE DES SITES INSCRITS

La loi du 2 mai 1930, codifiée aux articles L. 341-1 et suivants du code de l'environnement, protège les espaces naturels ou bâtis les plus remarquables et d'un intérêt national et patrimonial manifeste.

La circulaire du 30 octobre 2000 avait permis de réaffirmer les orientations à donner à la politique des sites mise en œuvre par les directions régionales de l'environnement (DIREN). Cette circulaire, complétée par une annexe technique, portait, pour l'essentiel, sur l'analyse et le bilan des protections établies et sur la nécessité d'une poursuite active de cette politique. Elle demandait notamment que soit établie une programmation pluriannuelle des protections à mettre en place en veillant à leur articulation avec les autres outils de protection de la nature. L'année 2006, année du centenaire de la politique des sites, a été l'occasion d'enrichir ces constats et propositions grâce notamment au travail de mobilisation conduit tant au niveau national qu'au niveau territorial. Enfin, la circulaire du 1^{er} mars 2007 sur la politique des paysages précise les conditions dans lesquelles les débats sur les enjeux paysagers doivent être menés localement et annuellement. Dans ce cadre, les enjeux relatifs aux sites inscrits pourront également être examinés.

En revanche, la question relative à la coordination des tâches entre les services locaux, directions régionales de l'environnement (DIREN) et services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP), n'avait pas été traitée dans cette circulaire. Aussi, un groupe de travail, associant vos services, avait été mis en place dès la fin 2002 par les deux directions d'administrations centrales : direction de la nature et des paysages (DNP) et direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA). Le diagnostic établi et le plan d'action proposé avaient été diffusés le 16 février 2005 par le ministère de l'écologie et du développement durable.

Il est notamment apparu que la gestion des sites inscrits reposait essentiellement sur l'expertise et les capacités de conviction des architectes des bâtiments de France (ABF) et que le nombre d'avis qu'ils émettaient, très variable selon les départements, n'était pas corrélé à la superficie des sites mais à la proportion de leur caractère naturel ou bâti. D'une manière générale, il a été constaté que les DIREN étaient peu associées à la gestion quotidienne des sites inscrits qui représente une charge importante dans certains SDAP en terme de nombre d'avis émis dans les secteurs les plus urbanisés.

Sur la base de ce constat, nous avons souhaité clarifier et réorienter la politique des sites inscrits, renforcer la coordination des services au plan local et donner une meilleure efficacité aux avis obligatoires, à travers notamment la modification réglementaire des procédures de consultation.

La présente circulaire a pour objet de vous préciser les orientations à même d'accompagner la politique des sites inscrits, notamment pour promouvoir le classement de grands ensembles paysagers restant à protéger, la transformation en zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) de sites urbains, bourgs et villages et la radiation de l'inscription de secteurs trop dégradés. Ces orientations techniques s'inscrivent dans une volonté réaffirmée de poursuivre l'identification du patrimoine paysager d'intérêt national conduite par le ministère de l'écologie et du développement durable. C'est dans ce cadre qu'une liste indicative des sites restant à classer a été établie et qu'une première couverture nationale des atlas du paysage est en voie d'achèvement.

Elle ne remplace aucune circulaire en vigueur mais s'inscrit dans le prolongement de la circulaire du 30 octobre 2000.

1. Orientations pour l'inscription de nouveaux sites

Cet outil de protection conserve aujourd'hui tout son intérêt pour reconnaître et préserver des paysages remarquables qui n'auraient pas encore été identifiés. En outre, ces protections doivent permettre d'achever un réseau de sites inscrits et classés cohérent au niveau national. En effet, l'inscription d'un site permet d'une part d'inventorier des sites restant à classer et d'autre part de disposer d'une protection plus souple, souvent complémentaire au classement et parfois suffisante pour garantir l'intégrité de lieux peu soumis à des pressions foncières.

Vous envisagerez plus particulièrement l'utilisation de cet outil dans les cas suivants :

- a) Pour assurer la protection de certains territoires n'ayant pas vocation à être classés ou protégés de manière prioritaire par des ZPPAUP.

Il s'agit d'assurer la surveillance et la sauvegarde du site, notamment à travers l'avis conforme de l'ABF sur les permis de démolir.

Vous veillerez dans ce cas aux points suivants :

- ce patrimoine paysager devra avoir un intérêt suffisant pour justifier un contrôle accru de son évolution;
- cette protection devra revêtir un caractère durable, notamment par une adhésion des élus à un contrôle renforcé de ces espaces.

- b) Pour inventorier à titre conservatoire les territoires qui auraient vocation à faire l'objet de protections, notamment au titre des législations sur l'urbanisme ou les ZPPAUP, y compris dans leurs dimensions paysagères.

Il reviendra aux SDAP de faire des propositions en la matière.

- c) Dans les cas d'urgence, pour inventorier des sites majeurs restant à classer sur le territoire national, en particulier ceux identifiés en liste indicative en particulier dans le périmètre de biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco qui doivent bénéficier en priorité de protections renforcées.

Les propositions d'inscription seront examinées conjointement par le SDAP et la DIREN afin que puissent être évaluées les priorités et la charge qui pèsera sur les services du fait de ce contrôle accru.

2. Orientations pour la radiation de l'inscription des sites les plus dégradés

L'avis simple de l'architecte des bâtiments de France (ABF) est actuellement requis pour tous travaux projetés dans tous les sites inscrits, à l'exception des travaux d'exploitation courante des fonds ruraux et des travaux d'entretien des constructions préexistantes. Les permis de démolir en site inscrit font quant à eux l'objet d'un avis conforme de l'ABF.

Dans ce cadre, les SDAP sont obligatoirement saisis chaque année de plusieurs milliers de dossiers de demandes d'avis sur des projets de travaux qu'ils doivent nécessairement instruire alors même que l'objectif de protection qui a pu prévaloir au moment de l'inscription à l'Inventaire des sites et monuments naturels ne peut plus être atteint en raison de la dégradation irréversible du site.

C'est pourquoi, dans un souci de redonner toute sa valeur à la politique de protection des sites et d'en assurer la crédibilité, il apparaît indispensable, ainsi que cela avait déjà été demandé dans la circulaire du 30 octobre 2000 relative aux orientations pour la politique des sites, d'envisager la radiation de tout ou partie de l'inscription lorsque celle-ci s'est révélée inopérante et que le site ne justifie plus des qualités suffisantes pour cette protection ou ne peut plus les reconquérir facilement.

Il en résultera une amélioration de l'efficacité du travail des services de l'Etat et des collectivités locales. La mise en œuvre de cette procédure de radiation (appelée usuellement désinscription) aura pour effet de soulager les services instructeurs de l'Etat et des collectivités locales et de diminuer, par voie de conséquence, les délais d'instruction des demandes de permis de construire et d'autorisations d'urbanisme.

Elle participera ainsi de l'objectif de modernisation de l'Etat et d'adaptation du service à la réalité du terrain poursuivi par le Gouvernement.

Les procédures de désinscription des sites dégradés que vous vous êtes engagés à mettre en œuvre par application des règles du code de l'environnement et selon le principe du parallélisme des formes pourront être, au besoin, précédées d'une étude préalable spécifique visant à repérer les sites-cibles, et plus particulièrement les zones ou parties de ces derniers susceptibles de faire l'objet d'une opération de désinscription, les situations sur le terrain présentant un degré de complexité plus ou moins important. Un premier diagnostic de l'état du terrain déterminera selon les cas la nécessité de procéder à de telles études préalables.

2.1. Diagnostic des sites dégradés

2.1.1. Diagnostic connu

Dans les cas les plus simples où les SDAP disposent déjà d'une connaissance suffisante du terrain et de l'état de dégradation des différents sites gérés par eux et où ils sont donc en mesure de déterminer aisément les sites ou parties de sites susceptibles d'être concernées par une éventuelle procédure de désinscription, vous les encouragerez à proposer aux DIREN d'engager sans attendre la procédure de désinscription dans les conditions définies au 2.2. ci-dessous.

Plusieurs sondages effectués ces derniers mois auprès des SDAP permettent d'affirmer qu'il est d'ores et déjà possible à travers le traitement de ces cas simples de soustraire une surface significative au contrôle des ABF.

2.1.2. Nécessité de réaliser une étude préalable

En ce qui concerne les sites qui se présenteraient a priori sous un jour plus complexe, une étude préalable à une éventuelle désinscription totale ou partielle pourra être entreprise sur l'initiative de l'un ou l'autre des services. Il appartiendra aux DIREN de mobiliser les crédits d'études correspondants.

2.2. Procédure

La désinscription totale ou partielle d'un site inscrit dégradé ne pose pas de problème particulier en termes de procédure dans la mesure où, contrairement au déclassement des sites pour lequel le législateur a prévu une procédure spéciale par décret en Conseil d'État, il est possible de lever une inscription par application de la règle du parallélisme des formes.

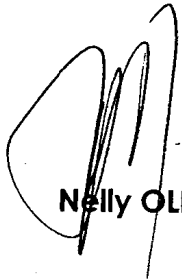
En application de cette règle, vous procéderez à la désinscription d'un site en respectant les étapes suivantes :

- l'initiative de la demande de désinscription d'un site relève de l'un des services de l'Etat en charge des sites (SDAP ou DIREN) ;
- la constitution du dossier et son instruction sont assurés par les services de la DIREN en étroite collaboration avec les SDAP ;
- le préfet de département consulte la (ou les) commune(s) concernée(s) qui ont trois mois pour délibérer. Passé ce délai, leur avis est réputé favorable;
- le projet de désinscription, accompagné des avis des communes, est présenté par la DIREN devant la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) ;
- le préfet transmet le dossier avec l'avis de la CDNPS et accompagné des avis du SDAP et de la DIREN, au ministre chargé des sites pour décision.

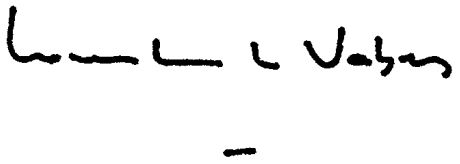
La décision de désinscription est prise par arrêté du ministre chargé des sites.

Après que cette décision vous aura été transmise, vous procéderez aux modalités de notification et de publicité dans les conditions prévues par les articles R.341-2 et R.341-3 du code de l'environnement et vous veillerez à ce que l'arrêté soit pris en compte dans les plans locaux d'urbanisme ou les plans d'occupation des sols.

Vous voudrez bien nous faire part de toute difficulté dans la mise en œuvre de ces instructions.



Nelly OLIN



Renaud DONNEDIEU DE VABRES

Pour information

Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux des affaires culturelles
Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux et départementaux de l'équipement
Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt
MEDD-IGE
Ministère de l'équipement - DGUHC
Ministère de l'équipement - CGPC
Ministère de l'agriculture et de la pêche – DGFAR

REPUBLIQUE FRANCAISE

**MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
ET DE L'ENVIRONNEMENT**

DIRECTION DE LA NATURE ET DES PAYSAGES

Sous-direction des sites et paysages Bureau des sites 20, avenue de Ségur 75302 PARIS 07 SP Tél. 01 . 42 . 19 . 20 . 51	Circulaire DNP / SP n° 2000-1 du 30 OCT. 2000
---	--

NOR :

ATE N 00 303 78 C

LA MINISTRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
ET DE L'ENVIRONNEMENT

A

MESDAMES ET MESSIEURS LES PREFETS

DIRECTIONS REGIONALES DE L'ENVIRONNEMENT

SERVICES DEPARTEMENTAUX DE L'ARCHITECTURE ET DU PATRIMOINE

Objet : Orientations pour la politique des sites

Référence : Code de l'environnement - articles L.341-1 à L. 341-22

Pièces jointes : 1 annexe technique

PLAN DE DIFFUSION

Pour Exécution		Pour Information	
Préfets de département	1 ex	Direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales - sous-direction des affaires juridiques	7 ex
		Service de l'inspection générale de l'environnement	1 ex
Directeurs régionaux de l'environnement	1 ex	Préfets de région	1 ex
Chefs des services départementaux de l'architecture et du patrimoine	1 ex	CGPC	1 ex
Directeurs départementaux de l'équipement	1 ex	CGGREF	1 ex
Directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt	1 ex	Ministère de l'équipement, des transports et du logement (DGUHC)	1 ex
		Ministère de l'agriculture et de la pêche (DERF)	1 ex
		Ministère de l'intérieur (DGCL, DATAP)	1 ex
		Ministère de la culture et de la communication (DAPA)	1 ex

Circulaires abrogées par la présente circulaire : néant.

ORIENTATIONS POUR LA POLITIQUE DES SITES

La France jouit, d'une renommée internationale pour la qualité et la diversité de ses paysages, fruits de la combinaison d'une grande richesse en milieux naturels et de leur lent façonnage par l'action de l'homme. Ce patrimoine, qui contribue à une qualité de vie toute particulière, est aussi aujourd'hui le support d'une importante activité touristique, dont le champ s'est élargi au fil des années de quelques perspectives et localisations remarquables à une prise en compte plus large valorisant la notion d'ambiance.

Organisée par la loi du 21 avril 1906 et renforcée par la loi du 2 mai 1930, maintenant intégrée dans le code, de l'environnement (Livre III, titre IV, chapitre I^{er}, articles L. 341-1 à L. 341-22), l'action de l'Etat dans le domaine de la protection des monuments naturels et des sites a permis de contrôler les modifications des espaces protégés à ce titre, tandis qu'étaient engagées en partenariat des opérations de réhabilitation ou de mise en valeur.

L'évolution des pratiques agricoles et forestières, le développement de l'urbanisation, mais aussi l'élargissement de la perception sociale du paysage donnent à cette politique une actualité renouvelée. Pourtant certains sites majeurs restent sans protection, des paysages de grand caractère sont en voie de disparition, des mesures de protection anciennes se révèlent trop ponctuelles ou partielles. D'autres protections ont été mises en place, en particulier au titre de la sauvegarde des milieux naturels, sans que la lisibilité des enjeux soit assurée et donc que ces outils de protection soient toujours utilisés à bon escient.

La mise en œuvre de la législation sur la protection des monuments naturels et des sites relève de mes compétences, et j'entends qu'elle soit adaptée et activement poursuivie sous tous ses aspects. Une programmation pluriannuelle sera donc établie, et je veillerai à ce qu'elle soit plus articulée avec les autres politiques de protection et de gestion de l'environnement, et prise en compte dans toutes les réflexions relatives à l'aménagement du territoire, qui doivent attribuer à la préservation de notre patrimoine paysager sa juste place.

En conséquence, je vous adresse ci-joint, pour instructions aux services concernés, une note annexe technique vous permettant de conduire dans votre département une politique des sites s'inscrivant dans le cadre d'orientations nationales. J'appelle votre attention sur quatre axes majeurs auxquels j'attache une particulière importance.

L'analyse et le bilan des sites protégés : parmi les sites protégés en France depuis 1906, certains n'ont pas fait l'objet d'une délimitation précise ; d'autres ont physiquement disparu, par exemple suite à des faits de guerre ou à des catastrophes naturelles. Nombre de périmètres par ailleurs se révèlent trop réduits en comparaison des enjeux paysagers réels à prendre en compte de nos jours. Enfin, des sites de la plus haute valeur ont été seulement inscrits, alors que leur classement paraît s'imposer d'évidence.

Il convient de valider, mettre à jour ou dresser dans chaque département un inventaire des sites protégés, accompagné d'un état des lieux, et permettant de définir ou redéfinir si nécessaire des périmètres faisant la part de l'intérêt général de conservation ou de préservation visé par la loi. Il s'agira souvent d'une démarche de longue haleine, mais vous veillerez à ce qu'elle soit mise en œuvre sur la base d'un programme précis assorti d'un échéancier.

La protection des sites : les dispositions de la loi du 2 mai 1930, modifiées à plusieurs reprises et maintenant codifiées, ont fait la preuve de leur efficacité dans la protection des monuments naturels et des sites. Leur application doit être étendue à tous les sites qui le méritent, pour affirmer la reconnaissance de leur qualité exceptionnelle, pour assurer la pérennité de celle-ci au profit des générations futures, et pour permettre éventuellement des actions de sauvegarde et le cas échéant de mise en valeur, menées sous la responsabilité de l'Etat.

Préalablement à toute proposition de protection doit être étudiée son opportunité et en particulier l'adéquation du moyen choisi au regard de la nature et de la valeur de l'espace considéré ainsi que des enjeux de son évolution. D'autres législations en effet permettent des mesures de protection, chacune doit être proposée à bon escient pour que l'intérêt des éventuelles superpositions soit reconnu et partagé. En tout état de cause, la loi prévoit l'inscription ou le classement de sites « ... *dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général.* » L'exposé des motifs de toute nouvelle proposition de protection, et tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'un classement, doit reprendre une ou plusieurs de ces catégories et en démontrer précisément la pertinence.

L'évolution et la gestion des sites protégés : la loi définit les modalités du contrôle du changement d'occupation ou d'utilisation du sol qui permettent de protéger les sites face à la croissance urbaine et à certains autres types d'aménagement. Elle ne permet cependant pas d'agir directement sur les effets de la fréquentation liée au développement du tourisme et des loisirs urbains, ou ceux des mutations de l'économie agricole et forestière et de leurs conséquences sur les paysages. Des réponses autres que réglementaires doivent être recherchées, et des dispositifs financiers et techniques de gestion mis en place.

Dans les sites déjà protégés comme dans les sites en cours de protection affectés par ces phénomènes, vous mobiliserez en tant que de besoin les dispositifs d'intervention existants, qu'ils relèvent de mon département ministériel, d'autres ministères ou de l'Union européenne, ainsi que les partenaires potentiels (services déconcentrés de l'Etat, établissements publics, collectivités territoriales...).

Comme il n'est pas possible de multiplier les opérations « grand site », dont la vocation et le champ d'application ont été réservés aux sites de grande notoriété en général dégradés par une fréquentation excessive, un certain nombre de références méthodologiques et techniques seront dégagées de ces expériences très diverses et appliquées à des sites moins prestigieux qui appellent des interventions à leur échelle.

De même, il apparaît nécessaire, dans un nombre limité de sites faisant l'objet de fréquentes opérations de construction, d'aménagement ou d'entretien soumises ou non à autorisation, d'élaborer des orientations de gestion favorisant leur conservation et leur prise en valeur, dans le respect de l'esprit des lieux comme des intérêts particuliers compatibles avec l'intérêt général.

L'image de la politique des sites et des sites protégés : la politique des sites est souvent perçue seulement sous l'angle de ses effets contraignants et de ce fait réputés négatifs. Je vous engage à combattre cette image dévalorisante et erronée : les sites et les monuments naturels inscrits ou classés constituent un élément capital de notre patrimoine naturel et culturel, et sur leurs qualités repose une part significative de notre développement économique.

En outre, la qualité exigée pour les travaux effectués dans ces espaces, qu'il soit fait appel aux techniques et matériaux traditionnels ou à des procédés modernes, leur donne valeur d'exemple, peut favoriser le maintien et la croissance des entreprises compétentes, et donc soutenir l'emploi.

Il importe de faire connaître, par des actions d'information et de promotion, les effets bénéfiques de l'action de l'Etat dans le domaine de la protection des monuments naturels et des sites depuis bientôt un siècle, largement démontrés par la réelle conservation de la qualité des espaces intéressés. Un effort de signalétique sur le terrain accompagnera les actions d'information et de promotion que je compte engager sur ce thème. Des instructions spécifiques à ce sujet seront transmises aux services.

Je vous demande également d'accorder la plus grande importance à la conduite de toutes les concertations nécessaires préalablement à chacun des classements et avant la mise en œuvre de mesures de gestion pour les espaces déjà classés: leur protection sera d'autant plus efficace si elle s'inscrit dans une démarche partenariale dont les objectifs sont partagés. C'est le meilleur outil pour leur conservation et j'entends qu'il soit mis en œuvre prioritairement en accompagnement de toute procédure.

J'attache le plus grand prix à un progrès sensible de la protection et de la mise en valeur de nos paysages, dont les monuments naturels et les sites sont les éléments majeurs. La conservation, la maîtrise de l'évolution de ces espaces, faisant la part de leur extrême diversité, sont plus que jamais d'intérêt général, et représentent un point fort de la politique de développement durable que j'ai décidé de promouvoir. Je vous demande d'accorder, ainsi que vos services et les nombreux partenaires intéressés, au premier rang desquels les commissions départementales des sites, perspectives et paysages renouvelées, toute votre attention à l'annexe technique ci-jointe, et de me faire connaître dans un délai maximum de six mois le programme pluriannuel d'action que vous comptez engager sur les sites de votre département.



Dominique VOYNET

ORIENTATIONS POUR LA POLITIQUE DES SITES

Seront abordés successivement :

- 1 - la nécessité d'une évaluation de l'application de la législation sur les sites,
- 2 - les indications à suivre pour de nouvelles protections de sites,
- 3 - les conditions d'une évolution contrôlée mais dynamique des sites protégés,
- 4 - l'engagement d'une réflexion sur la valorisation de l'image des sites classés.

En conclusion est précisée la mise en place d'un programme pluriannuel de protection et de mise en valeur des monuments naturels et des sites inscrits ou classés.

1 - L'ANALYSE ET LE BILAN DES SITES PROTEGES

La loi du 2 mai 1930 modifiée, maintenant intégrée au code de l'environnement (Livre III, titre IV, chapitre I^{er}, articles L. 341-1 à L. 341-22) s'applique aux monuments naturels et aux sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque. Elle a succédé à la loi du 21 avril 1906 en confirmant les mesures prises au titre de celle-ci. Au total sont répertoriés à ce jour quelque 5100 arrêtés d'inscription et 2700 arrêtés et décrets de classement de sites.

Ces chiffres recouvrent des réalités extrêmement diverses, de l'arbre isolé à des entités paysagères de plus de 25000 hectares. Il convient donc de les utiliser avec la plus grande prudence. De plus ils ne comprennent pas des espaces dont les qualités sont largement connues mais qui ne bénéficient encore d'aucune protection. Cet état de fait conduit à préconiser trois types d'actions méritant une attention particulière.

1.1 - Un bilan précis devra être mis en œuvre ou poursuivi dans chaque département en suivant un programme d'examen réparti sur plusieurs années. Effectué par la direction régionale de l'environnement en liaison avec le service départemental de l'architecture, il sera l'occasion d'examiner l'état des monuments naturels et des sites au regard des objectifs de préservation retenus au moment de leur inscription ou de leur classement. L'accent sera mis notamment sur la réversibilité des atteintes éventuelles, et sur la pertinence et l'actualité des délimitations ainsi que la qualité de leur définition.

Ce bilan conduira à orienter et établir en tant que de besoin des propositions d'intervention différenciées. Dans chaque département, l'expertise et ses conclusions seront présentées à la commission des sites, perspectives et paysages avant d'être transmises à l'administration centrale, dans le cas notamment où des mesures nouvelles seront proposées. Il conviendra de faire, la part, à cette occasion, des mesures de protection ou de gestion prises au titre d'autres législations.

1.2 - Un débat sur le devenir de certains monuments naturels ou sites inscrits ou classés sera engagé avec les différents partenaires intéressés, au premier rang desquels les collectivités locales. Suivant ses conclusions, des monuments naturels ou sites inscrits pourront être classés en partie ou en totalité, des classements pourront être complétés, étendus, réorganisés dans le sens de la cohérence géographique et paysagère, conformément aussi aux évolutions de sensibilité comme aux expériences survenues depuis les mesures de protection originelles.

Dans le cas particulier **de sites classés anciens aux limites incertaines**, une nouvelle procédure de classement pourra être engagée, notamment lorsque le nouveau périmètre souhaitable sera manifestement plus étendu que la délimitation d'origine. L'enquête préalable portera sur la « redéfinition » du site. Il sera fait mention du nouveau périmètre proposé ainsi que, le cas échéant, de secteurs réputés classés et qu'il peut se révéler inutile d'inclure dans ce périmètre: ils seront alors proposés au déclassement. La procédure débouchera sur un décret en Conseil d'Etat portant classement du site redéfini et abrogation du texte originel. (cf. le site du Pelvoux (Hautes-Alpes) classé en 1911 et redéfini en 1998).

Dans certains cas, des mesures de protection au titre d'autres législations seront envisagées, qui compléteront ou remplaceront le classement sur tout ou partie du site.

En revanche, l'abrogation totale ou partielle d'un classement, non suivie de l'institution d'une protection moins forte ou différente sur l'espace déclassé, ne sera envisagée que dans des cas exceptionnels, tels l'anéantissement d'un site par fait de guerre ou la disparition naturelle de l'objet de la protection.

En ce qui concerne les sites inscrits, la diversité des situations et de l'état de ces espaces mérite une attention particulière. La DIREN procédera, en liaison avec les SDAP, à un examen conjoint qui doit permettre d'identifier les sites pour lesquels la mesure d'inscription est toujours adaptée. Dans d'autres cas, le classement devra être mis en œuvre si l'inscription s'avère une mesure insuffisante (l'examen d'au moins un département par région chaque année semble un rythme satisfaisant).

Il sera possible dans certains cas d'envisager la levée d'une mesure d'inscription si celle-ci s'est révélée inopérante et si le site ne justifie plus des qualités suffisantes pour cette mesure, ou si au contraire des procédures de protection plus fortes ont été ou seront appliquées sur les mêmes espaces au titre d'autres législations (secteurs sauvegardés dans les centres anciens, réserves naturelles...).

Enfin certains espaces pourront être proposés pour la mise à l'étude de zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (Z.P.P.A.U.P.).

Le fichier des sites inscrits et classés ainsi vérifié, mis à jour et confirmé devra être organisé dans le cadre d'un système d'information fiable et convivial. Les directions régionales de l'environnement devront seules s'assurer la gestion et la mise à jour, et le mettre à la disposition en tant que de besoin, totalement ou en partie, des services départementaux et de l'administration centrale.

1.3 - Des actions de restauration pourront être étudiées pour rendre à certains monuments naturels ou sites dégradés la qualité qui a justifié à une certaine époque leur protection. Il appartiendra ici à l'Etat, avec les nombreux autres partenaires intéressés (les propriétaires, les collectivités territoriales...), de prendre les dispositions correspondantes, et le cas échéant de contribuer aux financements nécessaires.

2 - LES NOUVELLES MESURES DE PROTECTION DE SITES

Il est impératif de poursuivre une politique active de recensement et de protection des nombreux sites de qualité qui ne bénéficient pas encore des mesures prévues par le code de l'environnement.

La motivation et les conséquences des arrêtés ou décrets relatifs aux monuments naturels et aux sites doivent être bien comprises, qu'il s'agisse de renforcement, de réorganisation, ou de mesures de protection nouvelles. L'article L. 341-1 du code de l'environnement énonce cinq critères juridiques de base qu'il convient de respecter, et qui seront précisés ici à la lumière notamment des observations et des décisions du Conseil d'Etat.

2.1- Champ d'application et critères des mesures de protection

Monument naturel : par analogie avec le monument réalisé par l'homme, sous les nombreux aspects que recouvre désormais ce mot, il s'agit d'un élément naturel isolé particulièrement remarquable et identifiable, occupant un espace restreint et bien circonscrit (exemple: les « blocs de grès siliceux » d'EVENOS (Var) classés en 1931).

Cible première de la loi du 21 avril 1906, le monument naturel, d'abord seulement « de caractère artistique », a pu ensuite être classé ou inscrit au titre des autres caractères retenus par la loi du 2 mai 1930 maintenant codifiée. Toutefois les nombreux monuments naturels protégés en tant que tels ou sous la dénomination de sites par les textes qui les intéressent apparaissent souvent détachés de tout contexte paysager, ce qui a pu permettre au long des décennies l'altération sensible, parfois irrémédiable, de leurs abords.

Site : depuis le 16ème siècle, la langue française entend sous ce terme un « *paysage considéré du point de vue de son aspect pittoresque* » (LAROUSSE), un « *paysage (considéré du point de vue de l'esthétique, du pittoresque)* » (ROBERT). La notion d'espace qui semble indissociable de celle de paysage sera un critère de différenciation essentiel avec le « monument naturel ». Cependant il ne saurait y avoir d'exclusive : une vaste cavité souterraine, la grotte dite du Cirque à ASSIER (Lot), classée en 1997 a reçu du Conseil d'Etat la qualification de « monument naturel » et non de « site ».

Suite au décret n° 97-715 du 11 juin 1997 relatif aux compétences du ministre chargé de l'environnement, **il n'est plus fait de distinction entre sites naturels et bâtis**. Par ailleurs, la loi n'attache systématiquement le qualificatif « naturels » qu'aux monuments qui relèvent de son application et non aux sites. Peuvent donc être protégés au titre de cette loi des espaces urbanisés, des plans d'eau artificiels, et tous autres ouvrages humains présentant un ou plusieurs des caractères revêtus par les sites en général et brièvement rappelés ci-dessous.

Caractère artistique : le lieu est associé à la vie et à l'œuvre d'un artiste (peintre, architecte, écrivain...). Quelques exemples : Giverny (Claude MONET), la Montagne Sainte-Victoire (Paul CEZANNE), le domaine de Malagar (François MAURIAC).

Caractère historique : le lieu est associé à un événement marquant de l'histoire (bataille, personnalité exceptionnelle, fête mémorable...). Tels la pointe du Hoc, la Carrière des Fusillés de Châteaubriant, Colombey-les-Deux-Églises, et plusieurs dizaines d'arbres de la Liberté. Il peut aussi porter la marque d'activités socio-économiques anciennes ou encore existantes, ayant contribué à la création de paysages remarquables représentatifs de l'histoire ou de l'image d'une région: ainsi des marais salants de Guérande.

Caractère scientifique : le lieu, l'élément naturel, la création dont l'intérêt scientifique égale ou dépasse la valeur esthétique peuvent relever de l'application de la législation sur les sites (espaces riches en faune et flore rares, grottes à concrétions, ouvrages d'art...). Ainsi ont été récemment classés, entre autres, l'ascenseur à bateaux des Fontinettes, le canal du Midi.

Caractère légendaire : le lieu est associé à une légende locale ou nationale. Ce thème a été peu mobilisé à ce jour. Exemple : l'ensemble des sites dits « des romans de la Table ronde ».

Caractère pittoresque : généralement, voire systématiquement évoqué pour justifier l'inscription ou le classement d'un site, et de même mis en doute par la suite au contentieux, le « caractère pittoresque » des monuments naturels et des sites rattache clairement la législation sur les sites aux législations de protection patrimoniale d'ordre culturel et esthétique, en tant que pittoresque signifie « qui *frappe l'attention par sa beauté, son agrément* » (LAROUSSE), « qui *est digne d'être peint, attire l'attention, charme ou amuse par un aspect original* » (ROBERT). S'imposera là le plus souvent la notion de paysage remarquable, relayée fréquemment par celle de paysage culturel mise en œuvre depuis quelques années par le Comité du patrimoine mondial de l'UNESCO.

La législation sur les sites sera en conséquence utilisée pour protéger des espaces remarquables de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, éventuellement cumulés, chacun devant être précisément défini et justifié dans tous les documents éclairant la motivation de l'inscription ou du classement.

Nombre d'édifices isolés protégés au titre de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques sont déjà ou peuvent être compris dans des sites inscrits ou classés dont ils font partie intégrante en participant le plus souvent à leur caractère.

D'autre part, la législation sur les sites a souvent été utilisée et peut l'être encore pour la sauvegarde d'ensembles architecturaux ou urbains en liaison ou non avec un environnement naturel.

De même, beaucoup d'espaces protégés ou susceptibles de l'être au titre des législations de protection des milieux naturels présentent par eux-mêmes, ou replacés dans un cadre plus vaste, des qualités (caractère pittoresque, valeur artistique...) justifiant l'application de la législation sur les sites.

En tout état de cause, la superposition des mesures de protection des œuvres et espaces remarquables ne doit pas être exclue a priori. Il convient, dans le courant des réflexions menées dans le sens d'une inscription ou d'un classement au titre des sites, d'en évaluer les divers effets potentiels. Il s'agit en l'occurrence moins de superposition que de complémentarité ou de combinaison, chaque législation traitant de son objet propre. Les services de l'Etat se doivent alors de mettre en cohérence les actions nécessaires dans l'intérêt général, s'assurant de la bonne articulation de leurs traductions concrètes, notamment des zonages, et de la compatibilité des modalités de gestion.

On précisera ici que l'inscription d'un espace naturel et/ou bâti au patrimoine mondial de l'humanité n'est pas, par contre, une mesure de protection en soi, ni une source de financement, mais un acte politique fort, l'Etat s'engageant alors à protéger l'espace en cause dans le cadre de sa législation, et souvent parmi les mesures de protection retenues figurera le classement au titre des sites de tout ou partie du territoire considéré.

2.2 - Inscription et classement: des mesures complémentaires

2.2.1 - L'inscription à l'inventaire des monuments naturels et des sites des départements ne saurait être négligée. En effet, le statut de site inscrit permet, grâce en particulier à l'action à la fois directive et pédagogique des architectes des bâtiments de France, de promouvoir dans de très nombreux et souvent vastes espaces une évolution de qualité.

Cependant, l'inscription d'un site est une mesure relativement peu contraignante qui répond insuffisamment aux besoins, tant en reconnaissance qu'en protection, d'un grand nombre d'espaces justifiant la mise en œuvre de la législation sur les sites. De fait, il ne sera pas acceptable de recourir à la seule inscription pour des espaces relevant du classement, du seul fait de l'opposition à ce classement, si déterminée soit-elle, de propriétaires, d'élus ou de groupes de pression. Et en conséquence, le classement devra être envisagé pour des sites seulement inscrits à ce jour pour de telles raisons.

En revanche, des espaces limitrophes de sites classés ou en cours de classement, ou enclavés dans des sites classés, pourront rester inscrits ou être inscrits à titre complémentaire afin que l'application de la même législation assure la cohérence de l'évolution du site majeur et de ses annexes ou abords de moindre sensibilité.

Il en sera ainsi des espaces périphériques d'ensembles paysagers classés de grande ampleur, ainsi que des bourgs ou ensembles bâtis dont la gestion dans le cadre d'un classement serait excessivement complexe, mais dont l'état et l'aspect ne doivent pas moins être contrôlés, notamment lorsque des démolitions intempestives sont à redouter.

2.2.2 - Le classement d'un monument naturel ou d'un site place l'évolution de celui-ci sous la responsabilité directe de l'Etat. L'initiative en revient selon la loi, comme pour l'inscription, à la CDSPP, mais aussi à tout service ou autre intervenant qui soumet une proposition dans ce sens à l'avis de la commission. Il s'agit d'une mesure de protection forte dont l'instruction complexe dépend largement, en particulier pour sa durée, de la motivation et de l'efficacité du représentant de l'Etat dans le département et de ses services.

L'administration centrale du ministère chargé des sites et l'Inspection générale chargée des sites et des paysages, composée de membres de la 5ème section, du Conseil général des ponts et chaussées, pourront en tant que de besoin conseiller les services déconcentrés compétents et orienter leurs réflexions afin que les procédures aboutissent au mieux.

2.3 - Le classement d'un site : indications et références

Plusieurs indications doivent être prises en compte au moment de chacune des décisions successives qui débouchent sur la publication de l'arrêté ou du décret portant classement d'un monument naturel ou d'un site.

2.3.1 - Le classement doit s'appliquer à des monuments naturels ou des sites parmi les plus remarquables selon les critères énoncés par l'article L. 341-1 du code de l'environnement, et dont la conservation et la préservation peuvent être légitimement déclarés d'intérêt général.

Il convient de rappeler que la législation sur les sites ne doit pas être utilisée pour des motifs étrangers à son esprit et à sa lettre (coupures d'urbanisation, réponse inadaptée à des engagements internationaux, intérêts purement privés...). Les contraintes d'ordre esthétique qui découlent d'un classement au titre des sites peuvent être aisément et justement alléguées à l'appui d'un recours pour détournement de pouvoir si la motivation principale du classement peut se révéler insuffisante ou erronée. Cependant, il est courant qu'une flore et une faune appelant des mesures de protection spécifiques confèrent au site qui les héberge une grande part de sa qualité et de son caractère pittoresque.

La loi n'opère pas de distinction entre des monuments naturels ou des sites qui seraient de niveau national ou de niveau régional ou départemental. On considérera en conséquence que s'il y a en France des monuments naturels et des sites dont la très grande qualité appelle sans contestation possible le classement, il existe aussi dans toutes les régions et tous les départements des monuments naturels et des sites dont il faut reconnaître et sauvegarder le caractère particulièrement représentatif, sinon emblématique.

2.3.2 - Le classement peut recouvrir des entités paysagères différentes mais complémentaires constituant un site unique : un massif montagneux avec son piémont et les plaines qui les entourent, une vallée encadrée de plateaux, une forêt entourée de terres cultivées forment autant de paysages souvent vigoureusement contrastés dont l'intérêt réside en grande partie dans l'opposition entre les éléments qui les composent, l'abandon de l'un de ces derniers à la banalité affectant définitivement l'aspect des autres.

Les limites d'un site doivent en conséquence être étudiées avec soin : les sites classés ne bénéficient pas de mesures de protection de leurs abords, et il est nécessaire de justifier l'intérêt de la protection pour l'ensemble de l'espace proposé au classement. Si des secteurs de moindre intérêt méritent une vigilance particulière en raison de la proximité du site classé, des mesures complémentaires doivent être envisagées pour ce contrôle (inscription...).

2.3.3 - Le classement d'un domaine privé ou public (par exemple jardin et parc avec ou sans château ou autre construction) peut être complété par la protection plus ou moins large de ses abords. L'opposition des propriétaires voisins est alors à prévoir, et la délimitation finale

proposée doit soit se restreindre à la protection de l'environnement exclusivement lié au domaine, soit replacer celui-ci dans un cadre dont il n'est plus l'élément principal. A ce sujet, il paraît difficile sinon inique de classer les abords d'un domaine à l'exclusion de celui-ci, quand bien même il serait protégé à d'autres titres (monuments historiques...).

2.3.4 - Le classement de sites appartenant à l'Etat ou à d'autres collectivités publiques relève d'une procédure particulière prévue par la loi (art. L. 341-4 et L. 341-5 c. env. - ex art. 6 et 7 de la loi du 2 mai 1930).

L'opposition d'un conseil municipal, général ou régional **au classement d'un terrain dont il est propriétaire** (voiries et autres espaces du domaine public ou privé) entraîne la consultation du Conseil d'Etat dans la perspective d'un classement prononcé par décret (sauf s'il s'agit d'un désaccord de principe sans fondement territorial).

Il en va de même en cas de désaccord d'un département ministériel, mais le Conseil d'Etat exige désormais un accord préalable des administrations concernées. Par ailleurs, il est illégal de prévoir des dispositions dérogatoires pour les travaux réalisés par une administration, comme il le serait d'exclure par principe d'un site classé des espaces appartenant à l'Etat qui d'évidence font partie de l'entité à préserver.

Une attention toute particulière sera donc accordée, lors des consultations préalables au classement d'un site, à l'explication des conséquences de cette mesure aux services de l'Etat concernés, à la justification du classement des espaces relevant de leurs attributions, à la prévision des évolutions de ces espaces, et à la définition du cheminement le plus rapide des dossiers relatifs aux travaux nécessaires. Le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement fera mieux valoir sur ces bases sa volonté de protection aux autres ministères.

2.4 - Les procédures particulières mises en œuvre pour un classement

La procédure normale de classement d'un site est définie et précisément décrite dans les textes législatifs et réglementaires afférents qui n'appellent aucune modification. Il sera donc principalement question ici des procédures exceptionnelles, les plus délicates à appliquer.

2.4.1 - L'instance de classement : le classement peut intervenir directement pour préserver un monument naturel ou un site non encore protégé menacé d'altération durable ou de destruction par un projet public ou privé de construction ou d'aménagement. Il est possible alors de recourir à l'instance de classement (art. L. 341-7c. env. (ex art. 9 de la loi du 2 mai 1930) : lorsqu'un projet de travaux susceptibles d'altérer gravement et définitivement la qualité d'un site éligible au classement vient à la connaissance de l'administration centrale, quel que soit l'avancement éventuel de la procédure de classement, l'intention ministérielle de poursuivre celui-ci peut être notifiée aux propriétaires des terrains en cause.

Cette opération entraîne l'application immédiate et pendant douze mois des effets du classement à ces terrains, et plus particulièrement **soumet les travaux projetés à autorisation au niveau ministériel ou préfectoral.**

La notification peut être restreinte aux seules propriétés effectivement menacées de dénaturation, ou étendue à l'ensemble du site susceptible d'être classé. Les vastes dimensions éventuelles de celui-ci conduiront cependant à privilégier la première solution. Dans tous les cas, le classement d'un ensemble cohérent doit pouvoir intervenir effectivement dans les douze mois de la notification de l'instance, au terme desquels le régime d'autorisation spéciale pour les travaux s'efface.

Une telle intervention ne doit être envisagée que pour la sauvegarde d'urgence de monuments naturels ou de sites dont le classement se révélera au cours de son instruction parfaitement justifié, et d'autant mieux s'il était programmé ou en voie de l'être. A cet égard, la communication systématique à la CDSPP, avec inscription au procès-verbal, et à l'administration centrale des intentions et propositions des services régionaux et départementaux dans ce domaine est impérative.

2.4.2 - Le projet d'intérêt général : le préfet peut également déclarer **projet d'intérêt général** (PIG) le classement d'un site et porter cette décision à la connaissance des communes concernées. Pour être qualifié de PIG, le projet doit être suffisamment avancé (périmètre arrêté) et avoir fait l'objet d'une programmation (information ou débat en CDSPP) ou d'une information officielle (enquête administrative, réunion publique). Cette décision, lorsqu'elle est notifiée à des communes disposant d'un plan d'occupation des sols, doit entraîner s'il y a lieu la mise en révision des documents d'urbanisme en vigueur (cf. § 2.4). Les dispositions relatives à un PIG ont une durée de validité de trois ans (art. R. 123-5 c. urb.).

2.5. - Lien avec les documents d'urbanisme et effets des inscriptions et classements

L'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme (POS, SDAU...) doivent être l'occasion de porter à la connaissance des collectivités territoriales, parmi les informations utiles, l'intention de l'Etat d'engager ou de relancer une procédure d'inscription ou de classement au titre des sites, ainsi que les qualités paysagères qui fondent le projet et nécessitent leur prise en compte dans la démarche de planification.

Les sites déjà classés ou inscrits doivent bien sûr figurer parmi les servitudes à porter à la connaissance.

Pour les projets de classement en cours de mise au point, si un projet particulier est susceptible de menacer l'intégrité de l'espace à protéger, le site à classer peut faire l'objet d'une qualification de « projet d'intérêt général » dans les conditions mentionnées au § 2.3 ci-dessus.

Enfin, une fois l'inscription ou le classement effectifs, il sera essentiel de veiller à l'annexion aux plans d'occupation des sols des communes concernées de la nouvelle servitude. A cet égard, la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a modifié l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme dans le sens du renforcement des pouvoirs (mais aussi des devoirs) des préfets en la matière.

On gardera par ailleurs toujours en mémoire que le classement d'un site introduit sur le territoire concerné, dès sa publication au Journal officiel, trois règles générales dont on ne

saurait méconnaître l'importance, et dont la mention doit être explicite lors des consultations préalables :

- en site classé, la publicité est interdite (aucune dérogation possible) : art. L. 581-4 c. env. (ex loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes -art. 4) ;
- en site classé, le camping et le stationnement des caravanes pratiqués isolément ainsi que la création de terrains de camping et de caravanage sont interdits (dérogation possible) : code de l'urbanisme (art. R. 443-9) ;
- en site classé, il est fait obligation d'enfouissement des réseaux électriques ou téléphoniques ou, pour les lignes électriques d'une tension inférieure à 19.000 volts, d'utilisation de techniques de réseaux torsadés en façade d'habitation, lors de la création de lignes électriques nouvelles ou de réseaux téléphoniques nouveaux (dérogation possible pour des raisons techniques ou paysagères): art. L. 341-11 c. env. (ex loi n° 95-101 du 2 février 1995 -art. 91).

3 - L'EVOLUTION ET LA GESTION DES SITES PROTEGES

3.1- Le contexte légal et réglementaire

Aux termes de l'article L. 341-1 du code de l'environnement (ex art. 4 de la loi du 2 mai 1930), « *L'inscription entraîne, sur les terrains compris dans les limites fixées par l'arrêté, l'obligation pour les intéressés de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions, sans avoir avisé, quatre mois d'avance, l'administration de leur intention.* »

L'article L. 341-10 (ex art. 12 de la loi) dispose que « *Les monuments naturels et les sites classés ne peuvent ni être détruits, ni être modifiés sauf autorisation spéciale* ». La loi est complétée sur ce point essentiel par le décret n° 88-1124 du 15 décembre 1988 et la circulaire n° 88-101 du 19 décembre 1988.

Les modalités de l'instruction des demandes d'autorisation de travaux dans les sites classés ont été précisées récemment par la circulaire DNP/SP n° 98-2 du 17 juillet 1998, et la procédure relative aux travaux dans les sites inscrits reste fixée par le décret n° 70-288 du 31 mars 1970 modifié (titre III) et la circulaire DUP Sites SE 1 n° 604 du 7 juin 1985.

Ces dispositions, et notamment le maintien au niveau ministériel de l'autorisation de travaux d'une certaine importance dans les sites classés, ont été confirmées par le décret n° 97-1204 du 19 décembre 1997.

L'efficacité d'un classement comme d'une inscription dépend en grande partie tant du contrôle effectif de l'évolution des espaces ainsi protégés que des aspects plus pédagogiques que répressifs que peut souvent revêtir ce contrôle. Un strict respect des textes en vigueur est nécessaire dans l'instruction des projets de travaux intéressant aussi bien les sites inscrits que les sites classés, et quels que soient les sites concernés.

Les avis et les décisions relatifs à des projets de travaux dans les sites inscrits ou classés doivent être rendus en considération de la seule législation sur la protection des sites, et non d'autres législations. Ainsi, les dossiers dont l'aboutissement est compromis par l'application d'autres législations (code de l'urbanisme, code rural, monuments historiques...) ne doivent pas être instruits au titre de la législation sur les sites, et il conviendra d'en informer les pétitionnaires. Dans cette hypothèse, on veillera à prévenir qu'un accord ultérieur au titre des autres législations ne saurait entraîner l'autorisation de travaux au titre des sites. Seront évités de cette façon des avis ou décisions contradictoires, difficilement compréhensibles par les pétitionnaires et dommageables à l'image des sites inscrits ou classés.

3.1.1- L'instruction des demandes d'autorisation de travaux en site inscrit

En site inscrit, le préfet est destinataire des déclarations préalables des projets de travaux. Il lui revient de recueillir l'avis de l'architecte des bâtiments de France et de le communiquer à l'autorité chargée de la délivrance des autorisations d'occupation du sol. Dans la pratique, les dossiers sont souvent directement transmis au service départemental de l'architecture et du patrimoine, sous réserve d'une délégation explicite du préfet. A cet égard on rappellera :

- que l'avis de l'architecte des bâtiments de France doit être obligatoirement requis ;
- que c'est au nom du ministre chargé des sites que cet avis est formulé ;
- que si cet avis peut être tacite, l'autorisation finale d'occupation du sol ne peut l'être ;
- que cet avis est conforme sur les permis de démolir (avec possibilité d'évocation ministérielle) ;
- que le permis de démolir est obligatoire en site inscrit (Art. L. 430-1 c) c.urb.).

Par ailleurs, la consultation de la CDSPP en formation dite « des sites et paysages » n'est certes pas obligatoire, mais elle s'impose lorsque des travaux sont susceptibles de modifier sensiblement un site inscrit, ou lorsqu'il est opportun de débattre à cette occasion du devenir d'un site ou de définir des orientations pour sa gestion.

La direction régionale de l'environnement sera plus fréquemment associée, à sa demande, aux réflexions sur les projets de travaux dans les sites inscrits, dans des conditions lui permettant d'émettre des avis pertinents sur tous les aspects des projets relevant des compétences multiples de ce service. Les modalités de consultation seront avantageusement organisées dans le cadre de relations régulières des DIREN avec les SDAP, qui seront favorisées notamment par les travaux conjoints de ces services sur l'évaluation des sites inscrits.

3.1.2. - L'instruction des demandes d'autorisation de travaux en site classé

En site classé, au-delà des précisions techniques apportées par les textes mentionnés plus haut, plusieurs préoccupations doivent être prises en compte.

En premier lieu, on rappellera qu'une part importante d'autorisations de travaux ont été déconcentrées par le décret n° 88-1124 du 15 décembre 1988, les autorisations les plus importantes et en particulier celles qui relèvent d'un permis de construire restent au niveau ministériel.

L'autorisation spéciale de travaux demeure en principe l'exception, et cela quelle que soit l'importance de l'intervention projetée. Le principe de la protection des sites classés est en effet la stricte préservation des caractères et des qualités qui ont justifié leur classement. Cependant les activités dont les effets passés et présents confèrent à un site son caractère et contribuent à le conserver (agriculture, aquaculture, gestion forestière...) ne sauraient être réduites ou compromises par des positions intransigeantes, et l'on s'attachera essentiellement en ce qui les concerne à vérifier l'adéquation des travaux nécessaires aux objectifs de la protection.

La délivrance de l'autorisation spéciale, au niveau préfectoral comme au niveau ministériel, doit s'entourer de toutes les garanties d'équité comme de pertinence. La qualité des avis préalables (émis notamment par la CDSPP, la DIREN et le SDAP) éclairera les décisions, dans l'intérêt des sites concernés, c'est à dire dans l'intérêt général, et aussi dans l'intérêt des autorités responsables en cas de contentieux. Toutes ces décisions, favorables comme défavorables, doivent en effet être **motivées**.

De ce fait, l'instruction des demandes d'autorisation relevant de la compétence préfectorale sera perfectionnée, notamment par l'association, à leur demande, des directions régionales de l'environnement, et en soumettant les dossiers les plus significatifs à la commission départementale des sites, perspectives et paysages. Un report cartographique des autorisations, partagé entre les services, devrait être à terme mis en place pour chaque site.

L'évocation par le ministre chargé des sites de dossiers de compétence préfectorale est prévue par le décret du 15 décembre 1988. Cette faculté pourra être utilisée notamment dans le cas où des travaux soumis à autorisation déconcentrée (piscines, aménagements extérieurs importants...) sont projetés en même temps que des travaux de niveau ministériel, afin que l'évolution du terrain en cause bénéficie d'une décision globale.

L'administration centrale dispose du recours à l'Inspection générale et à la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages, et peut en tant que de besoin soumettre à ces instances soit une demande d'autorisation déconcentrée évoquée, soit une question importante relative à des travaux ou à une orientation générale de gestion en site inscrit qui lui aura été transmise.

Pour ce qui concerne les travaux en site classé dont l'autorisation relève de la compétence ministérielle, en confirmation des termes de la circulaire du 17 juillet 1998 relative à la composition des dossiers que doit recevoir l'administration centrale, tout sera mis en œuvre pour que les délais de réponse soient réduits au minimum requis par l'importance des dossiers, et le même effort sera attendu des services déconcentrés.

C'est ainsi que les dossiers ayant reçu l'avis de la CDSPP doivent être transmis sans retard et en l'état, quel que soit cet avis, afin que la décision ministérielle soit confirme entièrement cet avis, soit apporte aux services compétents comme aux pétitionnaires des indications complémentaires. L'avis de la commission sera différé sur tout dossier incomplet. Le fait de ne pas respecter dans certains cas l'intégralité de la procédure dans l'intention, par exemple, de favoriser une reprise du projet par le pétitionnaire peut être source de contentieux.

Les services compétents (DIREN, SDAP) doivent être à la disposition des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre pour les conseiller avant et pendant l'élaboration de leurs projets. Ils ne sauraient cependant s'engager quant à la décision ministérielle finale.

3.1.3 - Les infractions à la législation sur les sites

Les infractions à la législation sur les sites constatées dans les sites inscrits et classés doivent faire l'objet de procès-verbaux qui sont transmis directement aux juridictions compétentes par les agents commissionnés.

Pour que le plus grand nombre de procédures aboutisse, un suivi diligent des contentieux devra être assuré. Les délais de saisine, de réponse et d'appel devront être respectés, et l'administration centrale sera avisée en temps utile des évolutions et des résultats des procédures les plus significatives. Des contacts avec les services du parquet seront au besoin organisés pour élaborer les stratégies les plus judicieuses, de même que des relations suivies avec les services de la Gendarmerie nationale permettront la mise au point d'une politique concertée lors d'une intervention générale de verbalisation sur un site.

L'objectif d'un meilleur respect et d'une plus efficace application de la législation sur la protection des sites (inscrits et classés) demandera sans doute aux services compétents une forte mobilisation, ainsi que des actions de formation régionales et nationales. La direction régionale de l'environnement, en particulier, jouera un rôle important d'animation des agents commissionnés, au moyen d'une politique dynamique de formation et de l'indication de priorités d'intervention éventuellement liées aux spécificités régionales ou départementales.

3.2 - La gestion des sites protégés

Le législateur n'a pas prévu de dispositif de gestion spécifique aux sites inscrits ou classés, en raison notamment du caractère ponctuel et en principe exceptionnel des autorisations de travaux dans les sites.

Toutefois, l'état et l'aspect d'un site au moment de son classement peuvent être sensiblement différents plusieurs décennies plus tard, même en l'absence de toute intervention ayant donné lieu à autorisation : un développement non maîtrisé de la végétation, ou une fréquentation touristique en expansion, par exemple, peuvent à terme remettre en cause la perception d'un site et implicitement son caractère remarquable.

Le suivi ponctuel, par les autorisations successives, reste adapté au contexte de la majorité des sites, surtout dès lors que les différents services compétents disposent des connaissances utiles et assurent de fait (harmonisation nécessaire, en liaison avec les élus locaux, les propriétaires, les usagers et les associations).

Pour les autres sites qui font l'objet d'un nombre élevé d'actes relevant de la procédure d'autorisation préalable, il peut être préférable d'encadrer leur évolution avec l'appui d'un document de gestion destiné à aider les services locaux dans l'instruction des autorisations.

Un tel document, dépourvu de portée réglementaire, ne limite pas le pouvoir de l'Etat dans la délivrance des autorisations et n'engage pas sa décision, qui doit résulter, aux termes de la loi, d'une appréciation faite au cas par cas de l'impact du projet sur le site.

La nature du document et le moment de son élaboration peuvent différer selon que le classement est à venir ou déjà prononcé.

Lorsque le site est en cours de classement, un volet du rapport de présentation qui rappelle, aux côtés d'une analyse des caractéristiques du site et des motifs du classement, les orientations qui guideront l'instruction des demandes d'autorisation de travaux (conformément à la circulaire du 15 mars 1995, relative aux instruments de protection et de mise en valeur des paysages), sera suffisant dans un premier temps.

La qualité de ce rapport de présentation joint au dossier d'enquête administrative est déterminante à cet égard : la motivation de la protection envisagée doit ne laisser aucun doute sur sa pertinence et éclairer les principes de la gestion de l'espace concerné et de son entretien normal.

A l'expérience, au cas où un document de gestion serait nécessaire en complément des éléments contenus dans le rapport de présentation, c'est dans les mois qui suivent l'achèvement de la procédure de classement que son élaboration apparaît la plus opportune.

Lorsque le site est déjà classé, un état des lieux comparé à l'état du site lors du classement permet de définir, sur la base de l'expérience acquise, l'encadrement souhaitable de l'évolution de l'espace protégé : c'est l'un des objectifs du bilan demandé ci-dessus et sa mise en œuvre peut permettre de préciser des orientations pour la gestion si le site le nécessite.

Pour ceux qui n'auraient pas bénéficié d'un rapport de présentation et dont l'évolution rend nécessaire l'élaboration d'un document de gestion, un seul document, reprenant la motivation du classement et indiquant l'évolution que le site a connue, permettra de fixer le cadre de la gestion ultérieure.

Dans les cas où un document pour la gestion s'avérera nécessaire en plus du rapport de présentation, il devra être adapté aux particularités du site : par exemple, il pourra expliciter pour les interventions dans le site, les modalités de mise en œuvre recommandées pour préserver ou restaurer la qualité des différentes entités paysagères qui constituent l'espace protégé. Ces principes ne sauraient prendre la forme d'un règlement ni en avoir la précision. Il s'agit en l'espèce d'assurer la continuité et la lisibilité des décisions prises ou proposées au niveau local au titre de la législation sur les sites classés :

- il pourra recenser les modalités d'entretien courant du végétal et des petits ouvrages ainsi que de l'entretien normal des constructions, et indiquer des orientations portant sur la nécessité de maintenir une perspective, de préserver un ou plusieurs éléments de paysage comme des crêtes, des vallons ou des éléments végétaux ;

- il pourra comporter l'indication des secteurs les plus sensibles dans lesquels une attention particulière devra être portée aux projets éventuels ;

- il développera au besoin les modalités de la gestion et un programme de réhabilitation du site adapté aux usages et aux fonctions qu'il supporte ;

- il devra organiser les usages et les activités de loisirs qui ne relèvent pas des autorisations prévues par la législation sur les sites : dans ce cas, des codes de bonne conduite seront proposés aux utilisateurs.

En matière de gestion forestière (plan d'aménagement ou plan simple de gestion), la cohérence entre les documents de planification et le document de gestion du site classé reste une obligation de bon sens et il conviendra de veiller à l'assurer à l'occasion de leur mise au point.

L'élaboration d'un document de gestion sera conduite, avec l'appui éventuel du SDAP par la DIREN, et elle consultera les partenaires concernés par le site.

Un comité de pilotage sera mis en place pour opérer le suivi de ce document. Présidé par le représentant de l'Etat, afin que soit assurée la cohérence des réflexions et des interventions, il associera les administrations déconcentrées et les établissements publics de l'Etat, les élus, les catégories socioprofessionnelles et les associations concernés.

Chaque fois que cela sera possible, l'on s'appuiera sur une structure publique représentative et compétente sur le territoire concerné pour la mise en œuvre des programmes arrêtés.

Les opérations "grands sites" menées depuis plus de vingt ans sur certains sites particulièrement prestigieux ont été un laboratoire pour les modalités de la gestion des sites protégés, et ces expériences doivent maintenant bénéficier à l'ensemble des sites inscrits et classés. Pourront être notamment repris, par exemple, l'intérêt de la mobilisation conjointe d'acteurs éventuellement très divers regroupés dans un comité de pilotage, ou la désignation d'un responsable du site chargé de la coordination des actions d'entretien, de mise en valeur, de réhabilitation ou de sécurité.

Les DIREN sont invitées à transmettre à la DNP les documents de gestion qu'elles ont élaborés ainsi que leurs modalités d'application, afin de permettre le suivi et l'évaluation de la politique des sites et son insertion dans un projet de territoire global.

4 - LA COMMUNICATION SUR LES SITES PROTEGES

Le classement d'un site doit avoir une image positive. Même s'il peut arriver que cette procédure soit utilisée dans l'urgence pour préserver un espace remarquable d'une opération d'aménagement incompatible avec sa nécessaire conservation, son intervention, outre qu'elle sert l'intérêt général et profite aux générations futures, doit représenter également un levier de valorisation du site, l'occasion d'une expérience de gestion exemplaire conforme à l'esprit du développement durable.

Il est d'observation courante que les oppositions aux mesures de classement, souvent très vigoureuses lors de l'instruction des dossiers puis immédiatement après la publication des décrets ou arrêtés, ne se manifestent plus soit dès les mois suivants, soit une fois closes les procédures contentieuses.

Une attention spéciale sera accordée à cet aspect de la mise en œuvre de la législation sur les sites. Certes le classement ou l'inscription d'un site représentent pour les propriétaires et les autres aménageurs potentiels la perspective de contraintes fortes au moment de l'élaboration puis de l'exécution de leurs éventuels projets de travaux. Mais de nombreuses autres contraintes pèsent très souvent sur les mêmes propriétés, au titre d'autres législations ou de décisions plus spécifiquement locales.

La gestion des sites déjà inscrits ou classés doit, en conséquence, contribuer à présenter sous le meilleur jour les conséquences des mesures de protection prises au titre de la législation sur les sites. Des moyens significatifs seront consacrés dans les années à venir à promouvoir une autre image des sites classés et démontrer qu'ils sont aujourd'hui un atout économique indéniable pour les collectivités concernées.

Une politique de communication sur les monuments naturels et les sites protégés sera en conséquence élaborée par la direction de la nature et des paysages, en liaison avec les services déconcentrés, et déclinée aux niveaux national, régional et départemental.

Une signalisation adaptée aux sites protégés sera progressivement mise en place, qui permettra aux citoyens d'identifier ces lieux d'excellence souvent méconnus. Une charte graphique sera définie sur la base du logotype diffusé voici quelques années pour les espaces protégés, et des expériences seront effectuées dès les prochains mois dans plusieurs sites présentant des problématiques diverses.

5 - UN PROGRAMME PLURIANNUEL DE PROTECTION ET D'INTERVENTION

Dans chaque département doit être établi un programme de mise en œuvre de la législation sur les sites, sur les trois années à venir. Ce programme, élaboré par la direction régionale de l'environnement en liaison avec le service départemental de l'architecture et du patrimoine devra être adressé à l'administration centrale dans un délai maximum de six mois.

Seront distingués notamment :

5.1 - Les projets de protection

- Les procédures en cours, avec les délais prévisionnels d'achèvement des procédures locales, et la mention d'éventuelles situations de blocage justifiant un processus de relance avec l'appui de l'administration centrale.
- Les sites non protégés dont l'inscription ou le classement s'imposent à bref délai, ainsi que les projets d'ores et déjà connus mais de moindre urgence.
- Les sites inscrits dont le classement total ou partiel doit être opéré en priorité, au regard soit des bilans déjà réalisés, soit de connaissances déjà disponibles et suffisantes.
- Les sites classés dont la délimitation doit soit être redéfinie, faute d'éléments matériels dans les dossiers conservés, soit être révisée pour lui donner une nouvelle cohérence.
- Les sites détruits.
- Les sites protégés ou non qu'il convient de préserver de graves atteintes prévisibles.

5.2 - Les projets d'intervention et les projets de politiques partenariales.

- Les sites où un document d'orientation de gestion est en cours d'élaboration.
- Les sites proposés pour de nouvelles opérations « grands sites ».
- Les travaux de restauration ou mise en valeur pour lesquels un soutien de l'Etat est souhaitable.

TABLE DE CONCORDANCE	
Loi du 2 mai 1930	Code de l'environnement
Art. 1	Art. L. 341-16
Art. 3	Art. L.341-17
Art. 3-1	Art. L. 341-18
Art. 4	Art. L. 341-1
Art. 5	Art. L. 341-2
Art. 5-1	Art. L. 341-3
Art. 6	Art. L. 341-4
Art. 7	Art. L. 341-5
Art. 8	Art. L. 341-6
Art. 9	Art. L. 341-7
Art. 10	Art. L. 341-8
Art. 11	Art. L. 341-9
Art. 12	Art. L. 341-10
Art. 13	Art. L. 341-14
Art. 14	Art. L. 341-13
Art. 16	Art: L. 341-12
Art. 21	Art. L. 341-19
Art. 22	Art. L. 341-20
Art. 22-1	Art. L. 341-21
Art. 23	(abrogé)
Art. 26 alinéa 1	Art. L. 341-22
Art. 26 alinéa 2	(abrogé)
Art. 26 alinéa 3 (sauf la première phrase)	L. 341-15
Art. 27	Art. L. 341-18 (article de fusion)
Art. 30	(abrogé)
Loi 95-101 du 2/02/95	
Art. 91 I et III	Art. L. 341-11