

TRIBUNE

L'animation
numérique de territoire,
nouvelle mission
de l'office de tourisme
P. 17

MONUMENTS HISTORIQUES

/// Un périmètre sous protection
P. 40

AGENT DE VOYAGES

/// La force majeure
en matière de tourisme
P. 45

SITES NATURELS

CLASSER N'EST PAS FERMER

/// Champ d'application
/// Protection de l'environnement
/// Développement touristique
/// Inscription et classement
/// Régime de protection
/// Labels

P. 20



LE PARADOXE

■ L'article L. 341-1 du code de l'environnement constitue à la fois un outil de protection du site pour le tourisme et de protection du site contre le tourisme.

La loi sur les sites est à la fois la plus ancienne, la plus courte et la plus stable des lois de protection de l'environnement.

Elle apparaît au début du XX^e siècle, à la faveur du tourisme naissant et de la découverte des beautés de la nature, et trouve ses plus ardents défenseurs chez les artistes et écrivains, et auprès des premières associations de protection de l'environnement, mobilisés contre les excès de l'industrialisation.

Ainsi, une première loi est mise en place dès 1906¹ à l'instigation du député Charles Beauquier, président de la Société pour la protection de l'esthétique de la France. Très novatrice dans ses principes et ses ambitions, mais plus modeste que ne l'avaient souhaité ses auteurs dans ses moyens de mise en œuvre, cette première loi voit ensuite son dispositif renforcé et complété par la loi du 2 mai 1930².

Sur le modèle de la législation relative aux monuments historiques, dont elle s'est inspirée, la législation sur la protection des sites prévoit deux niveaux de protection, le classement et l'inscription, dont l'utilisation et le sens ont connu des évolutions significatives au cours des décennies de leur histoire. Dans les premiers temps prioritairement centrée sur la préservation d'éléments isolés, de monuments naturels et de sites ponctuels, la politique des sites est devenue progressivement un outil dédié à la protection des paysages. Aujourd'hui, plus de cent ans après la première loi, on ne peut qu'être frappé par la longévité et la stabilité du dispositif, dont la simplicité et la flexibilité ont permis de faire évoluer la notion de sites, et de l'appliquer à des situations très diverses.

CENT ANS DE PROTECTION : DU MONUMENT NATUREL À LA CONCEPTION MODERNE DES SITES

De la protection des monuments naturels à la conception moderne des sites, des défenseurs des beautés de la nature aux gestionnaires des grands sites... L'histoire de la protection des sites a permis, sur une période de plus de cent ans et sur le fondement d'un dispositif d'une grande stabilité, de placer 1,5 % du territoire national sous la protection forte du classement et 2,5 % supplémentaire sous la surveillance de l'inscription.

SENS DE LA PROTECTION

Selon les termes de la loi de 1930 désormais codifiée, ont vocation à être classés les monuments naturels et les sites « dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général »³.

Cette définition législative très large implique que le site proposé au classement soit suffisamment remarquable pour que son intérêt soit reconnu au plan national et que ce caractère remarquable corresponde à l'un des cinq critères de la loi.

L'évolution de la conception des sites

La focalisation des premiers protecteurs sur des monuments ou des curiosités naturelles tels que rochers, grottes ou sources reflétait la sensibilité de l'époque et la conception romantique des beautés de la nature, parfois menacées de dégradation ou de prélèvement par les carrières ou par les producteurs d'énergie, mais elle résultait aussi des moyens limités offerts par la loi de 1906 pour imposer le classement à des propriétaires privés. Faute d'un outil régaliens, le système reposait à l'époque sur la contractualisation des protections. ●●●

1. Loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique.

2. Loi du 2 mai 1930, JO du 4 codifiée aux articles art. L. 341-1 à L. 341-22 et R. 341-1 à R. 341-31 du code de l'environnement.

3. C. envir., art. L. 341-1.

“ Années 70 : passage d’une politique de conservation pure à une politique de gestion dynamique des sites ”

●●● À la fin des années 20, avec l’évolution du contexte juridique, social et administratif, et l’émergence de courants d’idées favorables à la protection des paysages, le cadre est posé pour un changement d’approche. En réorganisant le dispositif de 1906, le législateur de 1930 donne un contenu effectif à la servitude et des moyens à l’État pour intervenir par décret à défaut de consentement des propriétaires. La création de la procédure d’inscription, premier niveau d’inventaire et de protection, et de l’instance de classement, permettant de prendre une mesure conservatoire dans l’attente d’un classement, vient compléter l’arsenal législatif. Mais si les fondements juridiques sont posés, manquent encore des moyens administratifs et financiers dévolus à ces politiques pour que le dispositif fonctionne efficacement. La politique des sites de cette période reste ainsi encore essentiellement tournée vers la conservation des monuments naturels ou d’ensembles bâtis et s’intéresse peu à la protection de grands ensembles paysagers.

Après une assez longue période de mise en sommeil correspondant aux années de guerre et de reconstruction, l’amorce d’une évolution des tendances commence réellement à se faire sentir à la fin des années 50 et dans les années 60, avec l’évolution du rapport au paysage et à la nature et le classement de quelques grands sites emblématiques.

Mais le véritable tournant de la politique des sites intervient au début des années 1970, avec la création en 1971 d’un ministère de l’environnement et de délégations régionales, comprenant des équipes d’« inspecteurs des sites » dédiées à ces politiques. On passe alors de façon beaucoup plus systéma-

tique du classement de sites ponctuels au classement de grands ensembles paysagers, et d’une politique de conservation pure à une politique de gestion dynamique des sites.

Parallèlement, la procédure d’inscription connaît elle aussi des évolutions significatives, étroitement corrélées à l’évolution des pratiques de classement. À l’origine conçue par le législateur de 1930 comme une simple étape d’inventaire préalable au classement, l’inscription a longtemps servi à mettre sous surveillance de très vastes espaces. Mais la pratique qui s’est développée depuis plusieurs décennies, de faire l’économie de la procédure d’inscription pour aller directement au classement d’un site qui présente toutes les qualités requises, a fait perdre une partie de son actualité et de son intérêt à la procédure d’inscription. Par ailleurs, la dégradation constatée de certains grands sites inscrits soumis à de fortes pressions et la faiblesse des moyens de l’État pour assurer leur surveillance, ont constitué des facteurs supplémentaires d’abandon progressif de l’outil.

Actuellement, l’inscription sert beaucoup moins d’étape préalable à un classement que de complément au classement d’un vaste ensemble paysager.

Les critères de la loi

Sur les cinq critères prévus par la loi, le critère le plus couramment retenu est le critère pittoresque, qui s’attache à la beauté des lieux. Car les sites sont avant tout le reflet du regard porté par des générations successives sur les paysages les plus emblématiques et les plus reconnus du territoire national.

Mais si le critère pittoresque est largement dominant (dans plus de 95 % des cas), il n’est pas nécessairement exclusif d’un autre critère qui peut lui être adjoint ou préféré, lorsque le site renvoie à une légende, une histoire de dimension nationale, évoque ou contient des œuvres artistiques reconnues ou des richesses scientifiques ou géologiques importantes ou rares. Si le Conseil d’État admet le cumul des critères, il reste toutefois très attentif à privilégier l’emploi exclusif du critère identitaire du site.⁴

BILAN DES SITES PROTÉGÉS

Au 31 décembre 2011, le fichier national de sites comprenait près de 2 700 sites classés, couvrant environ 940 000 hectares, soit près de 1,5 % du territoire national.

Sites classés

Les sites protégés par un classement sont représentatifs de la grande richesse et de la grande diversité des paysages français. Aux classements des premières générations portant sur de nombreuses curiosités naturelles (cavités souterraines, cascades, rochers, arbres remarquables), des ensembles bâtis, des points de vue et belvédères, des sites totémiques, des parcs et châteaux... succèdent à partir des années 50 et 60, puis de façon beaucoup plus systématique dans les années 70, les classements de grands ensembles paysagers naturels ou façonnés par l’homme : vallées, caps, îles, presqu’îles, volcans, massifs forestiers, gorges, lacs et leurs abords, paysages de vignobles ou de marais. Entrent alors dans le fichier national des sites aussi emblématiques que le massif du Mont-Blanc, la forêt de Fontainebleau, la pointe du Raz, les gorges du Tarn et de

4. Ainsi, pour les sites de la bataille de Normandie, dont 10 sur 11 sont aujourd’hui classés, le Conseil d’État a mis l’accent sur le critère historique, qui correspond au motif premier du classement, soulignant par ailleurs l’absence de qualité intrinsèque des paysages concernés.

5. Ainsi la loi sur les sites sert également à protéger des lieux historiques qui ont été le théâtre de grands

événements, de batailles célèbres, ou qui sont liés à de grands personnages de l’histoire de France.

6. Circ. du 2 octobre 2006 de la ministre de l’écologie et du développement durable relative au centenaire des sites, http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/08/cir_33637.pdf.

7. Cinquante sites majeurs, répartis sur dix-neuf

régions, ont été protégés ou ont vu leur protection renforcée par le classement pendant cette période.

8. Circ. du 7 juillet 2011 du ministère de l’écologie, du développement durable, des transports et du logement, www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/BO201114/met_20110014_0100_0027.pdf.

9. Circ. du 11 mai 2007 de la ministre de l’écologie

la Jonte, la montagne Sainte-Victoire, la dune du Pyla, le site du Vézélien, le canal du Midi, le marais mouillé poitevin...

Le classement consacre ces lieux pour leur caractère remarquable, lié à leur beauté, leur singularité, mais aussi parfois à leur mémoire.⁵

Au gré des opportunités, de l'inégalité de richesses des territoires, mais aussi des pressions qui s'y exercent, le rythme et l'étendue des protections sont d'importance très variable d'une région à l'autre. Si certaines régions ont bénéficié de protections nombreuses et étendues, d'autres comme l'Alsace, la Champagne-Ardenne ou le Limousin, sont restées très à l'écart du mouvement. Au regard des superficies classées, les disparités sont considérables. Les trois régions les plus classées, Provence-Alpes-Côte d'Azur (plus de 133 000 hectares), Languedoc-Roussillon (plus de 100 000 hectares), Île-de-France (près de 100 000 hectares) représentent ainsi à elles seules plus d'un tiers du total des superficies classées.

Sites inscrits

Les sites inscrits sont, eux, au nombre de 4 800 environ et couvrent près de 1 600 000 hectares. Leur répartition est aussi très inégale, les régions Aquitaine, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Île-de-France et Bretagne représentant à elles seules la moitié du total des superficies inscrites.

L'importance de ces chiffres trouve son explication historique dans la pratique des inventaires départementaux en prévision d'un classement ultérieur, mais aussi de la mise sous surveillance de très vastes ensembles naturels de plusieurs dizaines de milliers d'hectares comme les étangs



La montagne Sainte-Victoire.



La dune du Pyla.

landais, la Camargue ou le Vexin français, pour lesquels la procédure applicable en site classé était jugée trop lourde. Sur ces vastes territoires, l'inscription se révèle surtout efficace lorsqu'elle est couplée à un outil de gestion à caractère prescriptif comme une charte de parc naturel régional, comme c'est le cas pour le site inscrit du Vexin français.

Cette pratique d'inscription de vastes territoires n'a plus cours. Désormais, l'inscription vient principalement en appoint du classement, ou sert encore parfois à préserver des ensembles bâtis remarquables ou des villages de caractère. De fait, compte tenu de son régime de protection, sauf cas exceptionnels, le classement n'a pas vocation à s'appliquer à des ensembles bâtis.

ORIENTATIONS POUR LA POLITIQUE DES SITES

Aujourd'hui, après un état des lieux engagé en 2000 pour dresser le bilan quantitatif et qualitatif des sites classés et inscrits, l'État s'est fixé des orientations pour les décennies à venir.

Le classement des sites, qui s'est révélé dans la grande majorité des cas un outil efficace

pour préserver des paysages patrimoniaux, conserve tout son intérêt et toute son actualité. Pour la protection des sites, l'objectif à atteindre est d'assurer la cohérence du réseau des protections au niveau national. Les priorités vont à la protection des sites majeurs restant à classer, tels qu'ils ont été identifiés dans une liste indicative annexée à la circulaire du 2 octobre 2006⁶.

Au vu du bilan des cinq années écoulées⁷, l'actualisation de cette liste indicative a été engagée par la circulaire du 7 juillet 2011⁸, avec pour objectifs de fixer de nouvelles priorités, et d'assurer notamment, par une protection adaptée, la conservation de biens français inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco ou candidats à une telle reconnaissance internationale.

Pour les sites inscrits, les orientations définies dans la circulaire écologie-culture du 11 mai 2007⁹ demeurent prioritaires, et peuvent conduire, à partir d'études-bilans, à radier tout ou partie de sites inscrits irréversiblement dégradés, voire à classer des sites ou parties de sites d'intérêt majeur, ou encore à substituer à l'inscription des protections plus adaptées du code du patrimoine¹⁰ pour préserver des ensembles bâtis à caractère patrimonial. ■

et du développement durable et du ministre de la culture et de la communication, www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/exboenvireco/200713/eat_20070013_0100_0059.pdf.

10. Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), devenues aires de mises en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP).



AUTEUR

Monique Turlin

TITRE

Chef du bureau des sites et espaces protégés, ministère de l'écologie

« **D**'ici, je vois ce qui va, ce qui vient, et surtout ce qui ne bouge pas ». Il serait facile d'imaginer que François Mitterrand s'exprimait ainsi en 1978 du haut de la loi du 2 mai 1930¹ relative à la protection des sites, tant cette loi a longtemps pu être considérée comme l'outil de protection par excellence de nos paysages français les plus pittoresques. Son point de vue était en fait beaucoup plus terrien car son commentaire s'adressait aux roches de Solutré-Pouilly-Vergisson que le premier président socialiste de la V^e République française allait contribuer à rendre plus célèbres encore par la médiatisation orchestrée autour de son pèlerinage annuel. Hélas, ce faisant, la pression touristique s'en trouva amplifiée et s'ajouta à d'autres menaces pesant sur le site, tel l'abandon du pâturage sur les pelouses calicoles encerclant les roches et conduisant à un enrichissement progressif des parcelles.

Cet exemple puisé arbitrairement parmi les 2 708 sites classés de France témoigne des difficultés souvent rencontrées par les gestionnaires dans l'équilibre recherché entre protection d'un paysage, ou de l'un de ses éléments, gestion de l'environnement et développement du tourisme, sur un espace dont justement qualité paysagère et richesse environnementale accroissent l'attractivité. Ces lieux de beauté comme, dans une moindre mesure, ces lieux de mémoire, ne peuvent être « par nature » que des objets convoités par les amateurs de visites touristiques. Cela ne pose en soi aucun problème tant que la pression anthropique exercée à ce titre reste modeste et respectueuse des caractéristiques du site, en particulier sur un plan environnemental. On se souvient d'ailleurs que les premières associations de tourisme

SITES CLASSÉS, ENVIRONNEMENT ET TOURISME

Si l'ancienneté du monument juridique du 2 mai 1930 relatif aux sites naturels pourrait le faire apparaître comme quelque peu suranné, un examen plus rapproché de la loi permet de constater sa capacité d'adaptation aux exigences contemporaines de protection d'un environnement protéiforme comme de gestion d'un tourisme croissant.

comptèrent, il y a plus d'un siècle, parmi les plus motivées à réclamer cette protection des paysages naturels emblématiques.

Tourisme et protection des sites classés, spécialement dans leur composante environnementale, sont donc, sur le principe, tout à fait compatibles pour autant que l'équilibre soit maintenu entre ces différents paramètres. Pourtant rien n'est moins évident, même si l'extrême diversité des 2 700 sites classés ou 4 800 sites inscrits² ouvre une mosaïque de situations d'une infinie richesse : certains sont totalement naturels, d'autres lourdement urbanisés, certains déjà très fréquentés, d'autres à peine connus. On peut donc se livrer à des commentaires logiquement très diversifiés de ce régime juridique appliqué à 4 % du territoire national, mais l'un d'entre eux, relatif aux liens entretenus par les sites classés

avec environnement et tourisme, s'applique à un grand nombre de ces espaces protégés ou sous surveillance : les sites classés représentent depuis longtemps une terre d'accueil pour un environnement polymorphe, mais ils constituent également une destination privilégiée pour un tourisme maîtrisé.

LES SITES CLASSÉS, TERRES D'ACCUEIL POUR UN ENVIRONNEMENT POLYMORPHE

Parler d'environnement n'est jamais chose aisée tant celui-ci présente de visages. Néanmoins, au sein de la liste non exhaustive de ses composantes qu'offre l'article L. 110-1 du code de l'environnement, les sites classés abritent deux composantes majeures de l'environnement, partiellement imbriquées l'une à l'autre : la nature et le paysage. ●●●

1. Loi du 2 mai 1930, JO du 4.

2. Nos propos n'utiliseront, par facilités de langage et de raisonnement, que l'expression de « sites classés ».

DOSSIER

●●● La nature abritée par les sites

Les sites classés sont aujourd'hui protégés par la loi du 2 mai 1930³, mais certains l'étaient déjà avant cette étape sous l'empire de la loi du 21 avril 1906. Ont ainsi été protégés, depuis plus d'un siècle, des « briques » de nature, tels les rochers, les

arbres, les cascades, les grottes, les sources. La nature segmentée constitue l'un des objets saisis par la législation, tout autant que vont l'être des « monuments naturels » taille XXL que figurent les massifs et cirques montagneux, les caps, les gorges, les forêts, etc. Si bien entendu, le critère de classement relève autant du site, perçu dans sa valeur esthétique, que de la nature elle-même, la procédure peut se justifier également par l'approche scientifique de l'espace concerné : sa richesse écologique sert autant de fondement à la protection que sa plus-value paysagère. La jurisprudence a de maintes fois reconnu la légalité de classement de sites en raison des habitats naturels et de la biodiversité s'y trouvant. Il serait à ce titre intéressant d'éplucher les profils des 7 500 sites classés et inscrits pour y quantifier les références aux caractéristiques écologiques des espaces, mais il est probable que beaucoup s'y réfèrent, et que la loi du 2 mai 1930 a largement servi à cette protection de la nature.

Cela pouvait d'autant plus se comprendre pendant une large moitié du XX^e siècle que parallèlement, notre société restait nettement désarmée dans le cadre de la protection de la nature. Les temps ont changé depuis les années 1960, puisque aujourd'hui, pour ne citer qu'eux, parcs nationaux, réserves naturelles, arrêtés de protection de biotope, zones Ramsar, réseau Natura 2000 et maintenant trames vertes et bleues se complètent pour protéger notre capital écologique. Le critère scientifique écologique devrait dès lors être relégué au second plan par la profusion de ces instruments. Il serait néanmoins judicieux de vérifier si depuis une vingtaine d'années, la loi du 2 mai 1930 ne s'est pas

à nouveau orientée vers cette nature dans le cadre d'un mouvement global d'écologisation des outils de protection de l'environnement. En effet, la convention de Rio sur la diversité biologique comme le réseau Natura 2000 semblent avoir provoqué un mouvement centripète sur la biodiversité au point d'affecter l'usage d'outils destinés prioritairement à d'autres objets, tels le paysage⁴. Le mouvement, pour ne pas dire la dérive, pourrait être le même dans le cadre de l'article L. 341-1 du code de l'environnement, et il serait logique de l'endiguer, car on peut considérer que la loi du 2 mai 1930 est et doit rester un dispositif législatif de protection de l'esthétique de nos paysages.

Le paysage, cible de prédilection des sites classés

Même si, au sein de l'article L. 110-1-I du code de l'environnement, les sites et paysages paraissent quelque peu « encadrés » par les milieux naturels, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques, leur poids environnemental est considérable au travers de nombreuses législations. La loi sur les sites, de 1906 puis de 1930, fut la première à consacrer la protection de la nature sous sa dimension esthétique : ils sont « lieux de beauté » ! Cette beauté repose d'abord sur les merveilles de la nature, puisque la loi avait avant tout pour fonction de protéger les paysages naturels. Mais elle a également intégré depuis de nombreuses décennies cette alliance de la nature et de la culture au travers de la consécration des paysages culturels. Les sites naturels mais occupés et en partie façonnés par l'homme alimentent ainsi une kyrielle de classements, jusqu'aux plus récents. S'y incarne avec force la défini-

La Camargue.



La Roche de Solutré.



3. Codifiée aux articles L. 341-1 et 5. du code de l'environnement.

4. C'est particulièrement vrai pour l'outil « espace naturel sensible » (ENS) dont les nouveaux plans départementaux se focalisent prioritairement

sur les espaces et habitats naturels à forte valeur écologique au détriment des sites et paysages, ou des champs d'expansion des crues, pourtant visés par l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme.

“ La patrimonialisation d’un paysage naturel et culturel exclut financièrement une certaine population touristique ”

tion du paysage apportée par la convention européenne signée à Florence le 20 octobre 2000 : « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l’action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». La loi du 2 mai 1930 a largement devancé cette convention, et même celle relative au patrimoine mondial de l’Humanité, en s’adressant à un objet dont le droit international s’est saisi plus tardivement. Cela étant, il s’avère instructif de constater que ces outils plus récents, en particulier la labellisation des sites Unesco, redonnent un nouvel élan — au moins partiel — à la politique de classement : la multiplication des sites estampillés patrimoine mondial rend l’État redevable de leur préservation et l’incite à durcir le niveau de protection paysagère sur les espaces concernés⁵.

Cette diversité des outils de protection et/ou de gestion des paysages (chartes, PLU patrimoniaux, AVAP, ENS, directives paysagères, etc.), aujourd’hui à disposition des acteurs publics, pose d’ailleurs la question de la pleine pertinence des articles L. 341-1 et suivants du code de l’environnement : le dispositif ainsi organisé depuis une centaine d’années n’a-t-il pas (mal) vieilli ? Les outils juridiques contemporains du droit international ou national reposent davantage, comme on vient de le rappeler, sur la labellisation, la démarche de projet et la contractualisation que sur la réglementation. Le mode d’intervention de l’État par sa politique des sites pourrait ainsi paraître quelque peu obsolète. En réalité, il n’en est rien, car cette « juri-diversité » des outils de gestion de l’environnement au sein des sites classés fonctionne de plus en plus dans une logique

de complémentarité des instruments comme des acteurs. De plus, les élus locaux, exposés en première ligne aux demandes de travaux des administrés, demandent souvent le partage avec les services de l’État de cette exigence de protection des sites et paysages. Dans une logique inverse, l’État a lui-même fait évoluer l’outil site classé vers une certaine cogestion afin d’intégrer à la préservation du site une prise en compte des contraintes de développement territorial, en particulier sur un plan touristique.

LES SITES CLASSÉS, DESTINATIONS SÉLECTIVES POUR UN TOURISME MAÎTRISÉ

Sites classés et tourisme ont toujours fait bon ménage en raison des motifs mêmes de vote des lois de 1906 puis de 1930 : préserver nos paysages pour qu’ils restent, d’une certaine manière, des « cartes postales ». Néanmoins, à haute dose, le tourisme, moteur de cette conservation, devient forcément une menace pour l’intégrité du site. L’article L. 341-1 du code de l’environnement présente donc le paradoxe de constituer à la fois un outil de protection du site pour le tourisme et de protection du site contre le tourisme.

Le classement des sites pour endiguer une certaine forme de tourisme

Si les premières associations de tourisme furent militantes de la préservation des paysages français, force est de constater qu’il ne s’agissait pas, un siècle plus tôt, du tourisme de masse que les congés payés et les RTT autorisent aujourd’hui à 65 % des Français. La mondialisation est également

BIBLIOGRAPHIE

- « La loi de 1930 à l’épreuve du temps : les sites, atouts pour les territoires », Actes de la journée d’études du 29 novembre 2010, hors-série, octobre 2011, 134 p., « Pour Mémoire », revue du MEDDTL (ministère de l’écologie, du développement durable, des transports et du logement) ;
- « Guide de jurisprudence » sur la loi du 2 mai 1930, MEDDTL, 2011, 155 p. ;
- M. Turlin, « L’évolution de la politique des sites : du monument au paysage », 2010, documents téléchargeables sur : www.developpement-durable.gouv.fr/Documentation,23146.html ;
- Chroniques de jurisprudence, *RJ envir.* ;
- « Valeurs universelles, valeurs locales : pour qui, pourquoi un site est-il grand ? », *Cahier Icomos (International Council On Monuments and Sites)*, 2010, 256 p.

passée par là, faisant de la France, depuis les années 1990, la principale destination touristique au monde. Les besoins liés à l’accueil de ces flux massifs nécessitent des aménagements susceptibles de porter atteinte aux caractéristiques du site. Pour cette raison, le code de l’environnement, sans les interdire par principe, soumet à autorisation les travaux susceptibles d’en modifier les qualités. Ont ainsi été régulièrement refusés par le ministre ou annulés par la jurisprudence des projets d’équipements destinés à l’hébergement des touristes⁶. ●●●

5. Ainsi, pour ne prendre qu’un exemple, la reconnaissance du Val-de-Loire par l’Unesco a conduit l’État à créer le site de la Confluence entre Maine et Loire, les communes concernées par ce classement couvrant le reste de leur territoire par une ZPPAUP (future AVAP).

6. De manière plus radicale encore, le code de l’urba-

nisme interdit le camping individuel, la création de terrains de camping ou de parc d’hôtellerie de plein air (C. urb., art. R. 111-42), ainsi que le stationnement de caravanes ou *camping-cars* (C. urb., art. R. 111-38). Les dérogations existent mais doivent rester exceptionnelles, et les commissions départementales des sites,

de la nature et des paysages comme les juges y veillent. Bien que la disposition (CGCT, art. L. 2213-4) ne soit pas spécifique aux sites classés, le maire peut également y restreindre la circulation de certains engins à moteur, comme les quads dont on sait l’attrait pour certains touristes (et la répulsion pour les amateurs de Nature !).

●●● Le droit français œuvre donc pour ne pas développer une certaine forme de tourisme au sein des sites classés, étant entendu qu'il ne s'adresse nullement au libre usage des constructions déjà existantes, que leurs propriétaires sont susceptibles d'ouvrir dans le cadre d'une offre d'hébergement type gîte ou chambre d'hôtes. Cela étant, les tarifs de nuitée n'étant pas tout à fait les mêmes entre une chambre en hôtel, ou chez l'habitant, et une nuit en tente, la question se pose d'une certaine sélection économique du tourisme en site classé. Comme souvent, la patrimonialisation d'un paysage naturel et culturel exclut financièrement de la carte postale ainsi protégée par les collectivités territoriales et les services de l'État une population touristique n'ayant pas le budget vacances lui permettant d'accéder à une location en dur. Ce constat n'apparaît évidemment pas de la même manière selon la diversité des 7 500 sites placés sous l'empire de la loi du 2 mai 1930. Par ailleurs, il régresse localement sous l'influence d'une meilleure prise en compte par l'État des besoins de développement territorial, en particulier dans une perspective touristique.

Les sites classés, territoires d'un tourisme très maîtrisé

La théorie des climats, chère à Montesquieu, appliquée à la loi du 2 mai 1930 ne conditionne pas seulement le mistral de Provence ou les nuages bas des terroirs du Nord : elle détermine également les jeux d'acteurs locaux qui s'organisent autour des sites classés ou inscrits. Dans tous les cas de figure, en raison de l'égalité d'une République unitaire devant la loi nationale, les sites classés doivent être par principe gardés « dans leur jus », c'est-à-dire « ni être

détruits ni être modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale ». Mais la décentralisation, comme l'émergence de la démocratie participative, déplacent régulièrement le tracé le plus fin de cette compétence étatique. Les élus locaux réclament, aux côtés de nombreux partenaires, la possibilité d'une valorisation culturelle et économique des espaces protégés. Peu d'outils normatifs organisent ouvertement cette double ambition⁷. Pour les sites classés, la valorisation n'est nullement inscrite dans les articles L. 341-1 à L. 341-15 du code de l'environnement, mais elle semble se généraliser progressivement⁸.

La chose n'est pas nouvelle depuis la mise en place des Opérations Grand Site (OGS) à la fin des années 1980 : certains sites classés soumis à une très forte fréquentation touristique, et agressés à ce titre dans leurs caractéristiques physiques et paysagères (dégradation des milieux, multiplication d'équipements sous-dimensionnés, etc.), font l'objet d'un plan d'aménagement et de gestion financé par l'État, les collectivités territoriales (et parfois l'Union européenne) destiné à canaliser sans le réduire le flux des touristes⁹. Cette dynamique des OGS (51 opérations en cours actuellement) s'est tout d'abord trouvée amplifiée par la consti-

C. ENVIR., ART. L. 341-15-1

« Le label Grand Site de France peut être attribué par le ministre chargé des sites à un site classé de grande notoriété et de forte fréquentation. L'attribution du label est subordonnée à la mise en œuvre d'un projet de préservation, de gestion et de mise en valeur du site, répondant aux principes du développement durable » (voir p. 24).

tution du réseau des Grands Sites de France (65 sites début 2012) avant d'être consacrée par la loi Grenelle 2¹⁰.

L'impératif d'équilibre si cher à l'État mais également aux élus en charge de l'aménagement des territoires locaux, semble ainsi se renforcer au sein même de la législation relative aux monuments naturels et aux sites. Elle n'est pour le moment consacrée que pour les sites marqués par une valeur patrimoniale souvent internationale¹¹, mais la question pourrait se poser aujourd'hui d'un élargissement de cette consécration législative des plans de gestion à des sites de moindre notoriété. Cette dynamique est déjà plus ou moins en marche sur le terrain. Elle justifierait également la continuité des sites entre eux¹². La loi pourrait ainsi consacrer une trame esthétique comme elle l'a récemment fait pour la trame verte et bleue (qui n'est pas sans lien avec la protection de nos paysages). Le maillage écologique de nos territoires n'interdit pas son maillage paysager. Touristes, professionnels et habitants vivent et circulent parmi ces sites ; et qui sait peut-être même que ces « deux navires pétrifiés sur une mer de vigne », qu'Alphonse de Lamartine immortalisait par ses écrits, ont eux-mêmes dérivé d'un site à l'autre avant de s'échouer à Solutré... ■



AUTEUR Arnaud de Lajarte
TITRE Maître de conférences
en droit public, université d'Angers,
membre du Centre Jean Bodin (EA 4337)

7. Cette double ambition est prévue par exemple à l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme qui affirme la protection des ENS en même temps que leur ouverture au public, support stratégique d'une valorisation touristique très volontariste dans certains départements.
8. En témoigne le colloque organisé fin 2010 au cours duquel de nombreux gestionnaires de sites, tant asso-

ciatifs que services de l'État ou élus locaux ont rapporté des exemples de cogestion des sites protégés dans le cadre de démarches de concertation entre institutions.

9. Le chantier titanesque du désenvasement du Mont-Saint-Michel représente aujourd'hui l'OGS la plus médiatique.

10. C. envir., art. L. 341-15-1.

11. Le règlement d'usage du label Grand Site de France se réfère d'ailleurs aux principes de la convention du patrimoine mondial de 1972.

12. Un grand site est nécessairement voisin de sites de moindre fréquentation dont les acteurs locaux misent sur la notoriété du « phare paysager » tout proche pour attirer une part du flux touristique.



TRIBUNE

« Concilier développement touristique et préservation des sites »

VÉRONIQUE BRIZON

DIRECTRICE DU RÉSEAU NATIONAL DES DESTINATIONS DÉPARTEMENTALES (RN2D)

L'activité touristique dans notre pays génère plus de 72,2 milliards d'euros de chiffre d'affaires et se place désormais devant d'autres branches d'activités importantes que sont l'automobile ou l'agriculture. Cette filière reste dans une dynamique positive, l'organisation mondiale du tourisme prévoyant une croissance des arrivées de touristes internationaux, en 2012, pour l'Europe, entre 2 et 4 %. En termes de fréquentation touristique, notre pays a bénéficié des crises politiques, notamment celles du bassin méditerranéen.

Tous les indicateurs sont réunis pour que la France continue à bénéficier de cette croissance touristique. Mais la question qui se pose aujourd'hui, et de manière de plus en plus prégnante, est celle de l'empreinte écologique du tourisme, et notamment de la préservation de notre capital naturel et patrimonial, force de notre destination.

Les responsables politiques et touristiques sont conscients de cette opportunité que constitue le tourisme. Il renforce l'attractivité économique d'un territoire, favorise l'implantation de nouvelles populations et stimule le maintien d'activités de services.

Cependant, toutes les destinations ne sont pas concernées de manière équitable puisque 20 % d'entre elles concentrent en effet 80 % de la fréquentation touristique.

Pour les unes, l'enjeu est celui de la captation de flux de clientèles ; pour d'autres, celui de la maîtrise des espaces et des flux. Si ces dernières veulent maintenir leur croissance, elles doivent nécessairement proposer des séjours de qualité à leurs clients. Il s'agit de proposer un hébergement de qualité, mais également un environnement naturel et patrimonial préservé, des accès aux sites facilités ou encore une gamme de prestations diversifiées. Les études confirment que le client choisit et choisira demain plus encore, à travers ce prisme de la qualité, de l'authenticité et du naturel.

Le défi qui est posé aux responsables est bien celui de l'équilibre à trouver entre les attentes de la population et celles des touristes, entre la préservation et l'accès aux sites et le nécessaire développement économique. Ces dernières années, on a vu émerger de nouvelles générations de schémas de développement touristique. Les schémas de développement touristique durable, fruits

de la concertation de terrain, intègrent plus largement les attentes des habitants, prennent en compte la nécessaire gestion des sites naturels et patrimoniaux, anticipent la gestion des flux touristiques dans l'espace et enfin associent de nouveaux partenaires très impliqués dans la préservation des sites, comme les parcs naturels ou les grands sites. Leurs engagements pour limiter les impacts de la pression touristique, à travers la charte européenne du tourisme ou le label « Grand Site de France » portent leurs fruits pour mettre en place des organisations intelligentes, mieux accueillir les touristes en gérant notamment les files d'attente sur les sites et en créant des parkings adaptés, en limitant les accès à certaines heures et en maîtrisant les infrastructures. Les solutions existent et c'est à ce prix que ces sites pourront préserver leur attractivité touristique.

En conclusion, le développement économique, la pérennité des entreprises et la préservation des sites sont plus que jamais intimement liés. Il s'agit de trouver les bonnes réponses entre autoriser ou refuser, ouvrir ou fermer, accueillir ou exclure. Tout est une question de stratégie, d'équilibre et de volonté politique. ■

PROTECTION : LES PROCÉDURES D'INSCRIPTION ET DE CLASSEMENT

La préservation des sites inscrits ou classés présente un même champ d'application et un tronc commun procédural. Leurs différences de régime tiennent au degré de protection accordée, nécessairement plus élevé pour les sites inscrits.

En France, c'est tout d'abord la nécessité de la protection du patrimoine culturel qui est mise en avant, par une élite intellectuelle¹, puis par l'État. Déjà, par un décret du 3 brumaire de l'an II, la Convention va tenter de protéger le patrimoine culturel lié à la féodalité et à la royauté. C'est au XIX^e siècle que le système de protection du patrimoine culturel prendra de l'ampleur en France, avec notamment, sur le plan législatif, les lois du 3 mai 1841² et du 30 mars 1887³. Mais ce sont les lois du 31 décembre 1913⁴ et du 23 juillet 1927⁵ qui constitueront le socle de la législation actuelle sur les monuments historiques, avec une distinction entre les monuments historiques classés et les monuments historiques inscrits. La protection juridique des sites et monu-

ments naturels sera plus tardive. Il faudra en effet attendre la loi du 21 avril 1906⁶ pour que soit organisée la « protection des sites et monuments naturels de caractère artistique » : il s'agit de la première loi de protection des sites naturels⁷ en France. L'île de Bréhat est le premier site naturel à être classé, dès 1907. Toutefois, c'est la loi du 2 mai 1930 qui pose les fondements actuels de la législation sur la protection des sites naturels⁸.

À l'image des monuments historiques, la législation mettant en place la protection des sites naturels prévoit deux niveaux de protection : l'inscription et le classement. Les décisions de chacun de ces niveaux de protection sont prises à l'issue d'une procédure spécifique. Mais il existe des points communs à ces deux types de protection.

LES POINTS COMMUNS AUX PROCÉDURES D'INSCRIPTION ET DE CLASSEMENT DES SITES

On peut souligner quelques éléments communs aux deux procédures de protection des sites : le champ d'application et les premiers stades de la procédure.

Un champ d'application commun

La protection issue de la loi de 1930 — qu'il s'agisse de l'inscription ou du classement — concerne les « monuments naturels et [les] sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général »⁹. Il n'existe donc pas de distinction sur l'intensité de l'intérêt des sites ou monuments naturels, comme dans la législation sur les monuments historiques (qui distingue les monuments historiques offrant un intérêt public pour le classement, ou un « simple » intérêt « d'histoire ou d'art suffisant » pour l'inscription).

Les notions mêmes de monuments naturels ou de sites ne font pas l'objet d'une définition dans le code de l'environnement. La possibilité de les protéger n'est appréhendée qu'au travers de leurs caractéristiques (intérêt général sur le plan historique, scientifique¹⁰...). Le caractère artistique renvoie à la vie et à l'œuvre d'un artiste¹¹, le caractère historique à un événement marquant de notre histoire, comme une bataille, des fêtes, un lien avec une activité socio-économique¹²... L'aspect scientifique concerne des lieux « dont l'intérêt scientifique égale ou dépasse la valeur esthétique »¹³, l'aspect légendaire — encore peu utilisé — s'applique à des légendes nationales ou locales¹⁴, et le caractère pittoresque, très

1. Jean-Jacques Rousseau, l'abbé Grégoire...

2. Permettant l'expropriation pour sauvegarder des monuments historiques.

3. JO du 31 mars 1887. La loi prévoit le classement de monuments historiques, lorsque leur conservation « peut avoir, du point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt national », mais le classement de monuments historiques appartenant à des personnes privées n'est

possible qu'avec leur consentement, ce qui limite la portée du texte. Les cascades de Gimel, en Corrèze, seront le premier site naturel classé au titre de la loi de 1887.

4. JO du 4 janvier 1914.

5. JO du 26 juillet 1927.

6. JO du 24 avril 1906.

7. Nous ne parlons pas ici des anciens textes très spécifiques, telle l'ordonnance de Col-

bert sur les eaux et forêts de 1669.

8. JO du 4 mai 1930, codifiée aux articles L. 341-1 à L. 341-22 du code de l'environnement.

9. C. envir., art. L. 341-1, al. 1.

10. Voir notamment circ. du 30 octobre 2000 (DNP/SP 2000-1).

11. Comme la montagne Sainte-Victoire (P. Cézanne).

12. Par exemple, la pointe du Hoc, Colom-

large en soi, s'applique à des sites frappant l'attention par leur beauté, leur agrément (définition *Larousse*). Le caractère pittoresque est d'ailleurs très largement invoqué pour la protection des sites, ce qui ouvre une possibilité de contestation devant le juge. En tout cas, comme le souligne un commentateur, « la plasticité de la notion d'intérêt artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque confère au dispositif d'importantes capacités d'adaptation et permet de protéger des territoires très différents les uns des autres »¹⁵.

Trouver une définition autre que juridique n'est pas non plus évidente. D'une part, comment cerner la notion de « monument naturel » ? Un monument est en principe défini par les dictionnaires comme « un ouvrage d'architecture, de sculpture », un « édifice » (définition *Le Petit Robert*), donc un travail effectué par l'être humain. La qualification « naturel » — résultant de la seule action de la nature — semble donc antinomique avec la notion de monument. D'autre part, la notion de site est assez évasive ; là encore, les définitions que l'on peut trouver dans les dictionnaires ne sont pas d'un grand secours, le site étant un « paysage [considéré du point de vue de l'esthétique, du pittoresque] » (définition *Le Petit Robert*), ce qui montre l'importance de l'appréciation humaine de l'intérêt de ces sites (et la part évidente de subjectivité). La circulaire du 30 octobre 2000¹⁶ apporte toutefois des précisions sur les termes. Selon elle, le monument naturel est « un élément naturel isolé particulièrement remarquable et identifiable, occupant un espace restreint et bien circonscrit »¹⁷, alors que le site renvoie à une notion d'espace, car l'espace

est indissociable de la notion de paysage, qui elle-même est attachée à la notion de site. L'espace est ainsi, selon la circulaire, un critère de différenciation essentiel avec le monument naturel, mais cette notion n'est pas systématiquement efficiente¹⁸.

Un socle commun pour les premières étapes de la procédure d'inscription ou de classement

Globalement, la procédure d'inscription ou de classement des monuments naturels et des sites est dominée par la centralisation¹⁹, le ministre chargé des sites (en charge de l'écologie) jouant en la matière un rôle déterminant.

La procédure, si elle est plus lourde pour le classement, comporte toutefois quelques étapes communes aux deux types de protection.

L'initiative de la procédure — d'inscription ou de classement — appartient aux autorités de l'État (ministres, services centraux du ministère chargé des sites, directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement [Dreal], essentiellement), à des associations, des élus²⁰, des propriétaires fonciers, à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

Cette dernière joue un rôle clé dans la procédure. Cette commission²¹, dont la mission est de concourir à « la protection de la nature, à la préservation des paysages, des sites et du cadre de vie » et de contribuer « à une gestion équilibrée des ressources naturelles, et de l'espace dans un souci de développement durable »²², est présidée par le préfet et composée de membres répartis en quatre collèges représentant à la fois l'État, les collectivités territoriales et leurs groupe-



L'île de Bréhat.



Le canal du Midi.



Les ruines d'Evenos, Gard.

ments, des personnalités qualifiées et des personnes compétentes dans les domaines d'intervention de chaque formation spécialisée²³.

Le code de l'environnement précise bien que la commission départementale de la nature, des paysages et des sites « prend l'initiative des inscriptions et des clas-

●●●

bey-les-Deux-Eglises, des arbres de la Liberté, les marais salants de Guérande...

13. Circ. préc. note 10. Par exemple, le canal du Midi.

14. Comme les sites « des romans de la Table ronde ».

15. L. Le Corre, « Protection des monuments naturels et des sites », *J.-Cl. Envir.*, fasc. 3540.

16. Préc. note 10.

17. À l'instar des blocs de grès sill-

cieux d'Evenos dans le Gard.

18. Ainsi, la grotte dite du Cirque à Assier dans le Lot a-t-elle été classée comme monument naturel et non comme site, bien qu'elle s'étende sur un large espace.

19. Alors que la gestion de ces sites est déconcentrée.

20. Après le vote de la loi du 21 avril 1906, le conseil municipal de Bréhat avait indiqué, dans sa délibération du 19 mai 1907 que « les nombreux étrangers qui viennent

à Bréhat pendant la saison balnéaire et dont le nombre augmente tous les ans trouvent l'île si pittoresque et si belle qu'ils témoignent le désir de la classer ».

21. C. envir., art. L. 341-16 à L. 341-18 et R. 314-16 à R. 341-25.

22. C. envir., art. R. 341-16.

23. C. envir., art. R. 341-17.

“ La procédure, relativement simple pour l'inscription devient plus lourde — parce que le régime de protection est alors plus élevé — pour le classement ”

●●● sements de site »²⁴. Elle émet également un avis sur les projets relatifs à ces classements et inscriptions.

Une seconde commission joue un rôle important au niveau central : la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages²⁵ qui « conseille le ministre chargé des sites pour l'élaboration et l'application sur l'ensemble du territoire d'une politique de protection, de conservation et de mise en valeur des monuments naturels, des sites et des paysages urbains et ruraux [et] émet un avis sur les questions dont l'examen lui est confié par les articles L. 341-2, L. 341-5, L. 341-6 et L. 341-13 ainsi que sur toute question que lui soumet le ministre chargé des sites »²⁶.

Les études préalables aux décisions d'inscription ou de classement sont effectuées directement par les services de l'État (Dreal...) ou confiées à des cabinets d'études. Un périmètre est défini, et une notice de présentation rédigée. Les étapes suivantes diffèrent selon le type de protection envisagé. Mais en tout cas, la décision d'inscription ou de classement et le plan de délimitation du site sont reportés aux plans locaux d'urbanisme ou aux plans d'occupation des sols du territoire concerné²⁷.

LES PARTICULARITÉS DES PROCÉDURES D'INSCRIPTION ET DE CLASSEMENT

Protéger un site emporte des conséquences importantes, notamment dans le domaine touristique²⁸. Mais la procédure, relativement simple pour l'inscription devient plus lourde — parce que le régime de protection est alors plus élevé — pour le classement.

La procédure d'inscription

Les communes concernées sont bien sûr informées du projet d'inscription d'un site par le préfet : l'avis est obligatoire mais non-conforme. Si le maire ne fait pas connaître au préfet la réponse du conseil municipal dans le délai de trois mois à compter de la réception de la demande d'avis, cette réponse est réputée favorable²⁹.

Le ministre procède ensuite à l'inscription du site par voie d'arrêté, qui est notifié par le préfet aux propriétaires du monument naturel ou du site. Mais, lorsque le nombre de propriétaires intéressés par l'inscription d'un même site ou monument naturel est supérieur à cent, il peut être substitué à la procédure de notification individuelle une mesure générale de publicité.

Le préfet fait procéder à l'insertion de l'arrêté prononçant l'inscription dans deux journaux, dont au moins un quotidien, dont la distribution est assurée dans les communes intéressées. Cette insertion doit être renouvelée au plus tard le dernier jour du mois qui suit la première publication. L'arrêté prononçant l'inscription est en outre publié dans ces communes, pendant une durée qui ne peut être inférieure à un mois, par voie d'affichage à la mairie et tous autres endroits habituellement utilisés pour l'affichage des actes publics ; l'accomplissement de ces mesures de publicité est certifié par le maire, qui en informe aussitôt le préfet³⁰.

Il est procédé également par voie de publicité lorsque l'administration est dans l'im-

possibilité de connaître l'identité ou le domicile des propriétaires³¹.

L'arrêté prononçant l'inscription est publié au recueil des actes administratifs de la préfecture, et prend effet à la date de cette publication.

Il est bien sûr possible de contester la décision d'inscription devant le juge administratif, qui vérifiera la réalité de l'existence de l'intérêt général que revêt la conservation ou la préservation du monument naturel ou du site concerné, sur le plan artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque. Le contrôle effectué est un contrôle de la qualification juridique des faits³².

La procédure de classement

Première différence dans la procédure par rapport à l'inscription, les projets de classement sont soumis à une enquête publique préalable³³, qui est en fait une enquête administrative (et non une enquête publique au sens des articles L. 123-1 et s. du code de l'environnement) organisée par arrêté préfectoral. Cet arrêté précise les heures et les lieux où le public peut prendre connaissance du projet de classement qui comporte une notice explicative indiquant l'objet de la mesure de protection, et éventuellement les prescriptions particulières de classement et un plan de délimitation du site. Enfin, cet arrêté est inséré dans deux journaux dont au moins un quotidien, dont la distribution est assurée dans les communes intéressées.

24. C. envir., art. R. 341-16.

25. C. envir., art. L. 341-17 et R. 341-28 à R. 341-31.

26. C. envir., art. R. 341-28.

27. C. envir., art. R. 341-8.

28. « Les sites protégés ont une image forte et portent en eux une réelle valeur ajoutée, induisant une notoriété croissante et un dynamisme socio-économique

indiscutable. Par leur attractivité, ils représentent une part très importante du secteur de l'économie touristique... », N. Olin, Journée de commémoration du centenaire de la loi de 1906 sur la protection des sites et monuments naturels, 18 mai 2006.

29. C. envir., art. R. 341-1.

30. C. envir., art. R. 341-3.

31. C. envir., art. R. 341-2.

32. Dans la droite ligne du fameux arrêt Gornel du Conseil d'État (4 avril 1914, *Lebon*, p. 488). Voir par exemple, CE 18 décembre 1996, Charbonnages de France, req. n° 129625.

33. C. envir., art. L. 341-3 et R. 341-4.

Il est en outre publié dans ces communes par voie d'affichage. L'accomplissement de ces mesures de publicité est certifié par le maire³⁴.

Du premier jour de l'enquête au vingtième jour suivant sa clôture, toute personne intéressée peut adresser, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, des observations au préfet, qui en informe la commission départementale de la nature. Pendant ce délai et selon les mêmes modalités, les propriétaires concernés font connaître au préfet, qui en informe la commission départementale de la nature, leur opposition ou leur consentement au projet de classement. À l'expiration du délai, le silence du propriétaire équivaut à un défaut de consentement. Toutefois, lorsque l'arrêté de mise à l'enquête a été personnellement notifié au propriétaire, son silence à l'expiration du délai équivaut à un accord tacite³⁵.

Autre différence par rapport à la procédure d'inscription : les modalités de la décision de classement varient selon la qualité des personnes dont les biens entrent dans le périmètre du site classé.

Si le monument naturel ou le site est compris dans le domaine public ou privé de l'État, il est alors classé par arrêté du ministre chargé des sites, en cas d'accord avec le ministre dans les attributions duquel le monument naturel ou le site se trouve placé ainsi qu'avec le ministre chargé du domaine. Il en va de même pour classer un lac ou un cours d'eau susceptible de produire une puissance permanente de 50 kilowatts d'énergie électrique. En cas de désaccord, le classement est prononcé par décret en Conseil d'État³⁶.

Si le monument naturel ou le site est compris dans le domaine public ou privé

d'un département ou d'une commune ou appartenant à un établissement public, il est classé par arrêté du ministre chargé des sites en cas de consentement de la personne publique propriétaire. Sinon, le classement est prononcé, après avis de la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages, par décret en Conseil d'État³⁷.

Si le monument naturel ou le site appartient à toute autre personne, le classement est alors effectué par arrêté du ministre chargé des sites s'il y a consentement du propriétaire, l'arrêté déterminant les conditions du classement. À défaut du consentement du propriétaire, le classement est prononcé, après avis de la Commission supérieure des sites, par décret en Conseil d'État. Le classement peut donner droit à indemnité au profit du propriétaire s'il entraîne une modification à l'état ou à l'utilisation des lieux déterminant un préjudice direct, matériel et certain³⁸. Le gouvernement peut très bien ne pas donner suite au classement d'office : à tout moment de la procédure et au plus tard dans le délai de trois mois à compter de la notification de la décision judiciaire, il abroge le décret de classement.

Avant même que l'arrêté de classement ne soit pris, la procédure de classement emporte des conséquences juridiques sur les biens concernés. En effet, à partir du jour où l'administration chargée des sites notifie au propriétaire d'un monument naturel ou d'un site son intention d'en poursuivre

C. ENVIR., ART. L. 341-12

« À compter du jour où l'administration chargée des sites notifie au propriétaire d'un monument naturel ou d'un site non classé son intention d'en poursuivre l'expropriation, tous les effets du classement s'appliquent de plein droit à ce monument naturel ou à ce site. Ils cessent de s'appliquer si la déclaration d'utilité publique n'intervient pas dans les douze mois de cette notification. Lorsque l'utilité publique a été déclarée, l'immeuble peut être classé sans autre formalité par arrêté du ministre chargé des sites ». À l'inverse, « aucun monument naturel ou site classé ou proposé pour le classement ne peut être compris dans une enquête aux fins d'expropriation pour cause d'utilité publique qu'après que le ministre chargé des sites a été appelé à présenter ses observations » (C. envir., art. L. 341-14).

le classement, « aucune modification ne peut être apportée à l'état des lieux ou à leur aspect pendant un délai de douze mois, sauf autorisation spéciale et sous réserve de l'exploitation courante des fonds ruraux et de l'entretien normal des constructions. Lorsque l'identité ou le domicile du propriétaire sont inconnus, la notification est valablement faite au maire qui en assure l'affichage et, le cas échéant, à l'occupant des lieux »³⁹. Les effets juridiques sont encore plus contraignants lorsque l'administration décide de procéder à une expropriation d'un site ou d'un monument naturel (voir encadré ci-dessus).

Enfin, la décision de classement est publiée au *Journal officiel*⁴⁰. En cas de contestation de la décision de classement, le juge administratif se livre au même type de contrôle que pour l'inscription.

Une inscription ou un classement ne sont pas systématiquement définitifs : un monument naturel, un site peuvent très bien perdre de leur intérêt au sens de la loi de 1930 (par suite de dégradations voire de disparitions). ■



AUTEUR François Goliard
TITRE Maître de conférences
en droit public, université de La Rochelle

34. C. envir., art. R. 341-4.

35. C. envir., art. R. 341-5.

36. C. envir., art. L. 341-4.

37. C. envir., art. L. 341-5.

38. La demande d'indemnité doit être produite dans le

délai de six mois à dater de la mise en demeure faite au propriétaire de modifier l'état ou l'utilisation des lieux en application des prescriptions particulières de la décision de classement. À défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le juge de l'expropriation.

39. C. envir., art. L. 341-7.

40. Dans les zones de montagne, la décision de classement est prise après consultation du comité de massif concerné (C. envir., art. L. 341-2).

L'inscription ou le classement d'un site vise à conserver les caractéristiques du bien protégé, et à le préserver de toute atteinte grave susceptible de le dénaturer ou de remettre en cause les fondements et le sens de la protection établie.

Ces protections n'entraînent pas d'expropriation, mais instituent sur le bien protégé une servitude d'utilité publique qui doit être reportée au plan d'occupation des sols (POS) ou au plan local d'urbanisme (PLU). À l'instar de la plupart des protections de niveau national, la gestion des sites est assurée par la mise en œuvre de procédures particulières de contrôle assurées par l'État : un contrôle strict par un régime d'autorisation spéciale en site classé, une surveillance plus légère par un régime d'avis en site inscrit.

Mais à la différence des régimes applicables aux autres espaces protégés du code de l'environnement, tels que les réserves naturelles ou les parcs nationaux, les sites classés et inscrits ne font l'objet d'aucun règlement particulier. En dehors de quelques règles nationales, en nombre limité, ils ne sont soumis à aucune interdiction de principe, notamment pas d'interdiction de construire, et le principe qui s'applique est un système d'appréciation au cas par cas de l'impact des projets sur le site et de leur acceptabilité, au regard de l'intérêt général et des motifs qui ont justifié la protection, et en considération des objectifs poursuivis, généralement énoncés dans le rapport de présentation du projet.

Cette particularité s'explique par la matière même que régit la loi sur les sites. La préservation des paysages n'est pas une matière scientifique qui peut être enfermée dans des règles préétablies. Chaque situation

LES EFFETS DU CLASSEMENT ET DE L'INSCRIPTION : LE RÉGIME DE PROTECTION

La gestion des sites repose essentiellement sur un système d'appréciation au cas par cas de la faisabilité des projets dans les espaces concernés, et sur le dire d'experts des services compétents de l'État et de commissions consultatives qui ont à donner leur avis sur ces projets.

est unique, chaque site est singulier, et aucun projet n'aura le même impact sur les éléments constitutifs de la valeur du site.

Un régime d'autorisation spéciale reposant sur une appréciation au cas par cas a donc toute sa logique et sa justification. Et s'il présente parfois des difficultés de mise en œuvre, il a l'immense mérite de donner la souplesse nécessaire à la gestion du site, en l'adaptant à la grande diversité des situations.

C'est aussi la simplicité et la souplesse de ce dispositif qui a permis son adaptation à l'évolution de la conception de sites, et à l'évolution de leur mode de gestion, un monument naturel isolé ne faisant pas l'objet de la même gestion qu'un grand ensemble paysager entretenu par des activités agricoles.

LES RÈGLES NATIONALES APPLICABLES DANS LES SITES PROTÉGÉS

Dans les sites classés

Les quelques règles de niveau national applicables dans les sites classés prennent la forme soit d'interdictions absolues, soit d'interdictions relatives :

- la seule interdiction absolue est celle relative à la publicité et aux préenseignes, qui ne fait l'objet d'aucune dérogation ;
- en revanche, si le camping pratiqué isolément et la création de terrains de camping sont interdits dans leur principe¹, des dérogations peuvent être accordées par l'autorité administrative après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Ces dérogations, qui ●●●

1. C. urb., art. R. 111-42.

2. C. urb., art. R. 111-38.

3. C. envir., art. L. 341-11.

4. Le Conseil d'État, considérant que ces conditions n'étaient pas remplies et que l'octroi de la dérogation n'était pas justifié, a annulé l'arrêté ministériel qui avait permis de ne pas enfouir une ligne élec-

trique à 400 000 volts dans le site classé des gorges du Verdon, le fait que les deux lignes électriques existantes qui traversent le site soient à l'avenir déposées étant sans incidence sur l'appréciation de la dérogation délivrée (CE 10 juillet 2006, Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, de son environne-

ment, des lacs et sites du Verdon, req. n° 289393).

5. Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, JO du 13.

6. Décr. n° 2012-118 du 30 janvier 2012, JO du 31.

7. Crim. 29 mai 2001, n° 00-86397 ; CAA Bordeaux 11 décembre 2008, M. Maurice X, req. n° 07BX01747.

8. C. envir., art. L. 341-10.

9. C. envir., art. L. 341-7.

●●● doivent conserver un caractère tout à fait exceptionnel, sont accordées dans des cas très limités, pour quelques extensions de terrains existants ne dénaturant pas le site, mais jamais pour la création de nouveaux terrains. Les vraies difficultés sont plus liées au contrôle de l'évolution des usages dans les terrains préexistants au classement, à l'origine réservés au camping sous tente, mais progressivement convertis en parcs de résidences mobiles de loisirs qui dénaturent les sites ;

■ le même régime d'interdiction relative s'applique pour le stationnement des caravanes² et des *camping-cars* qui leur sont assimilés ;

■ par ailleurs, le code de l'environnement³ fait obligation d'enfouir les lignes électriques ou les réseaux téléphoniques nouveaux dans un site classé, ou d'utiliser des tech-

ligne aérienne. La dérogation, accordée à titre exceptionnel, est délivrée par arrêté conjoint du ministre chargé de l'énergie ou des télécommunications et du ministre chargé de l'environnement. Le juge administratif s'assure qu'une des deux conditions alternatives susceptibles de justifier l'octroi de la dérogation est remplie⁴.

Dans les sites inscrits

Les sites inscrits sont eux aussi soumis à quelques règles d'interdictions, absolues ou relatives, toutefois moins strictes que pour les sites classés :

■ en matière de publicité, dans le nouveau régime résultant de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010⁵ et du décret d'application du 30 janvier 2012⁶, qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2012, la publicité et les

inscrits sauf dérogation accordée, après avis de l'architecte des bâtiments de France et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, par le maire, au nom de la commune, dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme et le préfet, au nom de l'État, dans les autres communes ;

■ depuis la réforme des autorisations d'urbanisme de janvier 2007, le stationnement des caravanes dans les sites inscrits n'est en revanche plus interdit comme sous l'empire de l'ancien article R. 443-9 du code de l'urbanisme⁷.

L'AUTORISATION « SPÉCIALE » EN SITE CLASSÉ OU EN INSTANCE DE CLASSEMENT

Dans les sites classés, « Les monuments naturels ou les sites classés ne peuvent ni être détruits ni être modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale »⁸.

Dans les sites en instance de classement, « À compter du jour où l'administration chargée des sites notifie au propriétaire d'un monument naturel ou d'un site son intention d'en poursuivre le classement, aucune modification ne peut être apportée à l'état des lieux ou à leur aspect pendant un délai de douze mois, sauf autorisation spéciale et sous réserve de l'exploitation courante des fonds ruraux et de l'entretien normal des constructions »⁹.

Champ d'application de l'autorisation spéciale

Il résulte de ces dispositions que les travaux ou activités susceptibles de modifier l'état ou l'aspect d'un site classé ou en instance de

“ Les sites inscrits sont eux aussi soumis à quelques règles d'interdictions, absolues ou relatives, toutefois moins strictes que pour les sites classés ”

niques de réseaux torsadés en façade d'habitation pour des lignes électriques d'une tension inférieure à 19 000 volts. Il peut être dérogé à ce principe lorsque des nécessités techniques impératives ou des contraintes topographiques rendent l'enfouissement impossible, ou lorsque les impacts de cet enfouissement sur l'environnement sont jugés supérieurs à ceux de la pose d'une

préenseignes font l'objet d'une interdiction absolue hors agglomération, mais relative, avec dérogation possible pour les préenseignes, dans les agglomérations ;

■ s'agissant du camping, en application des dispositions de l'article R. 111-42, alinéa 1^{er} du code de l'urbanisme, le camping pratiqué isolément ainsi que la création de terrains de camping sont interdits en site

10. Pour la répartition des compétences entre le niveau ministériel et le niveau préfectoral, voir C. envir., art. R. 341-10 à R. 341-13.

11. TA Poitiers 18 décembre 2008, M. Jean X., n° 07-00291.

12. Crim. 8 septembre 2009, n° 09-80192.

13. Crim. 18 mars 2008, n° 07-86267.

14. TGI Niort, 27 septembre 2007, n° 681/07.

15. CAA Bordeaux, 14 octobre 1999, M. X. et l'association nature et culture, req. n° 96BX00580.

16. CA Poitiers 14 septembre 2007, n° 07/515.

17. TA Nice 28 juin 2007, M. Hervé A., req. n° 06-00894.

18. Une décision de classement ne peut pas légalement prévoir des dispositions permettant de dispenser certains travaux de l'autorisation spéciale prévue à

l'article L. 341-10 du code de l'environnement. A donc été jugé illégal le décret de classement qui autorisait le ministre chargé de la défense nationale à réaliser, sans autorisation spéciale, toutes installations jugées nécessaires à la satisfaction des impératifs de la défense nationale dans le site classé (CE 27 septembre 1999, M. Vincent A., req. n° 183047 ; CE 22 mars 1999.

classement ne peuvent être réalisés qu'après autorisation de l'État, délivrée soit par le ministre, sur avis de la commission départementale des sites, et s'il le juge utile, de la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages, soit par le préfet de département, sur avis de l'architecte des bâtiments de France¹⁰.

Les seules exceptions admises par le législateur au principe de cette autorisation portent sur l'exploitation courante des fonds ruraux et l'entretien normal des constructions. Explicitement prévues à l'article L. 341-7 du code de l'environnement pour les sites en instance de classement, ces exceptions font l'objet d'une application extensive par le juge à l'ensemble des sites classés.

Les juges administratifs et judiciaires ont été conduits à apprécier, au cas par cas, dans quelle mesure une intervention ou des travaux constituent une modification de l'aspect ou de l'état du site classé ou en instance de classement justifiant la délivrance d'une autorisation spéciale. Il a ainsi été jugé que devaient être soumises à l'autorisation spéciale :

- la réalisation de plantations de peupliers « en plein » sur des terrains jusque-là en friche¹¹;
- l'installation dans l'enceinte d'un camping de constructions préfabriquées de type « résidence mobile de loisirs »¹²;
- la destruction de 500 mètres de linéaire de haies bocagères¹³;
- l'abattage d'arbres¹⁴;
- les travaux visant à l'aménagement d'un parc de stationnement automobile et de terrains de football sur des terrains communaux¹⁵;

■ des travaux consistant en une transformation totale du site initial sur une surface de 1,96 hectare (suppression de 21 petits bassins d'un marais transformés en 4 grands bassins) et ne pouvant être assimilés à des travaux d'entretien¹⁶;

■ les travaux de démolition de la façade d'une villa équivalant à une véritable reconstruction de l'ouvrage et excédant, par leur ampleur, ceux d'entretien normal des constructions¹⁷.

Ces décisions confirment que l'autorisation spéciale est exigible, y compris pour des travaux qui ne sont soumis à aucune autorisation de droit commun.

Le principe d'autorisation spéciale de travaux en site classé ne fait l'objet d'aucune dérogation¹⁸.

Critères d'appréciation des projets en site classé

Dans les sites classés, la charge de la preuve s'inverse : le pétitionnaire doit faire la preuve que son projet ne porte pas atteinte aux caractéristiques du site et aux objectifs du classement. De même, toute décision d'autorisation prise par les autorités de l'État au titre des articles L. 341-7 et L. 341-10 du code de l'environnement doit être motivée par des considérations tirées de la préservation du site.

En application du principe d'indépendance des législations, la décision d'autoriser ou non un projet dans un site classé doit être rendue sur des considérations liées exclusivement à la législation sur la protection des sites et non à d'autres législations (code de l'urbanisme, code rural, etc.).

D'une manière plus globale, la circulaire du 30 octobre 2000 d'orientations pour la politique des sites précise que l'« autorisation spéciale de travaux demeure en principe l'exception et cela, quelle que soit l'importance de l'intervention projetée ».

La gestion à mener dans les sites sera aussi diverse que les sites eux-mêmes. L'évaluation des effets du projet sur le site classé et des conditions de son éventuelle acceptation fait à chaque fois l'objet d'une analyse approfondie s'appuyant sur un ensemble d'éléments, notamment sur les valeurs constitutives du site et sur les composantes paysagères à conserver ou à mettre en valeur.

Pour se prononcer sur une demande d'autorisation spéciale, l'autorité compétente, ministre ou préfet, éclairés par les services en charge des sites et par la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, prendront en compte :

- la compatibilité du projet avec les objectifs du classement (ou de l'instance de classement) ;
- les décisions prises antérieurement (délivrance ou refus de l'autorisation), de façon à éviter qu'un cumul d'autorisations prises isolément contribue peu à peu à dénaturer le site ;
- les éléments de doctrine résultant des débats de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ;
- l'impact du projet sur le site en fonction notamment de son implantation, de ses caractéristiques et des modalités de son intégration paysagère. Cet impact doit s'apprécier quantitativement mais également qualitativement¹⁹. ●●●

commune de Théoule-sur-Mer, req. n° 178455).

19. Circ. du 19 décembre 1988.

20. Est ainsi conforté le refus d'une plantation de peupliers « en plein » située dans le « Marais mouillé poitevin » et allant à l'encontre des objectifs de maintien du paysage et de l'écosystème traditionnels du marais (TA Poitiers 18 décembre 2008, M. Jean X., req. n° 07-00291).

21. Ne commet pas d'erreur le ministre qui autorise

les aménagements nécessaires à un programme de travaux entrepris par une commune afin de reconquérir le cordon dunaire et de maîtriser les flux de circulation et le stationnement des automobiles dans la mesure où cette autorisation a été assortie de prescriptions en vue de réduire l'impact des cheminements sur le site (TA Nantes, 14 octobre 2008, Association sauvons la dune, req. n° 06-3734).

22. Ainsi, une autorisation ne peut-elle être légalement délivrée lorsque l'ampleur du projet (abattage de toutes les plantations existantes afin de favoriser la circulation automobile) dénature de manière importante la vocation ou l'aspect du site dont l'objet était justement la préservation d'une promenade ornée de plantations d'arbres (CE 11 janvier 1978, Assoc. pour la défense et l'aménagement d'Auxerre, req. n° 03722).

●●● Dans l'appréciation au cas par cas qui doit être faite par les services de l'État pour décider d'autoriser ou non un projet en site classé, les éléments figurant dans le dossier de classement, notamment les critères retenus dans l'acte de classement, mais aussi l'énoncé des objectifs du classement ou des orientations de gestion, sont de nature à éclairer la décision à prendre. De même, l'élaboration par les services de l'État, en concertation avec les gestionnaires du territoire, d'un document d'orientations de gestion permet, en précisant les principes nécessaires à la sauvegarde du site, de donner la règle du jeu applicable dans le site classé et, le cas échéant, d'encadrer les projets par des dispositions architecturales et paysagères adaptées. Ces documents sont dénués de portée réglementaire mais servent de documents de référence partagés à l'usage des pétitionnaires, concepteurs, services et décideurs. Leur transcription dans les documents de planification et notamment dans les PLU permet d'assurer la cohérence entre les objectifs du classement et la règle d'urbanisme locale, et de faciliter le traitement des demandes d'autorisation dans le site classé.

Le juge administratif, régulièrement saisi de recours pour excès de pouvoir contre des décisions de travaux en site classé, apporte une contribution décisive à l'élaboration d'une doctrine sur la notion d'atteinte au site, et exerce un contrôle assez strict de l'appréciation des décisions prises par l'État.

Le juge administratif vérifie que le ministre chargé des sites ne commet pas d'erreur d'appréciation lorsqu'il refuse de délivrer l'autorisation spéciale²⁰.

Il doit également s'assurer que l'autorité compétente pour se prononcer sur la

demande d'autorisation ne commet pas d'erreur lorsqu'elle autorise (avec ou sans prescriptions) les travaux. Il vérifie notamment qu'aucune erreur manifeste d'appréciation sur la compatibilité du projet avec l'objet du classement du site n'a été commise²¹.

En outre, le juge administratif s'assure que l'autorisation délivrée n'a pas pour effet de rendre le classement sans objet et serait ainsi l'équivalent d'un déclassement total ou partiel²².

LA PROCÉDURE D'AVIS DANS LES SITES INSCRITS

Les travaux en site inscrit font l'objet d'une surveillance plus légère, sous forme d'un avis simple de l'architecte des bâtiments de France pour les travaux de construction, et d'un avis conforme pour les seuls travaux de démolition.

Avant d'effectuer des travaux en site inscrit, les propriétaires intéressés doivent en aviser l'administration quatre mois à l'avance²³. À l'expiration de ce délai, les travaux peuvent être entrepris. L'architecte des bâtiments

de France dispose d'un pouvoir d'avis simple qui peut être tacite sur les projets de construction et d'avis conforme sur les projets de démolition²⁴.

L'avis sur les projets de travaux n'est certes qu'un avis simple, mais qui peut être précieux dans le cadre d'un contentieux, le juge administratif exerçant un contrôle de l'erreur manifeste sur les permis de construire et d'aménager délivrés par les maires dans les sites inscrits.

Ainsi le Conseil d'État rappelle-t-il régulièrement qu'un permis de construire ne doit pas porter atteinte au caractère ou à l'intérêt d'un site inscrit²⁵.

De même, la cour administrative d'appel de Nantes a jugé, dans un arrêt récent, que le maire de Moëllan-sur-Mer avait fait une exacte application des dispositions de l'article R. 443-10 du code de l'urbanisme, alors applicable, en refusant de délivrer, en régularisation, un permis d'aménager portant sur la création de quatorze emplacements de type « Grand Confort Caravane » sur un terrain de camping existant dans le site inscrit des rives de l'Aven et du Belon²⁶. ■



AUTEUR Monique Turlin
TITRE Chef du bureau des sites et espaces protégés, ministère de l'écologie

23. C. envir., art. L. 341-1, 4^e al.

24. C. urb., art. R. 423-67 et R. 425-18 pour les travaux entrant dans le champ d'application du code de l'urbanisme.

25. CE 26 octobre 2011, Groupement agricole d'exploitation en commun Lefebvre et fils, req. n° 328241 : estimant que le maire a commis une erreur manifeste d'appréciation, le Conseil d'État confirme l'annulation

du permis de construire d'un hangar agricole situé dans un site inscrit en considérant que « par l'incidence de cette construction sur la perception du paysage de la Montagnette depuis la route départementale 35, depuis laquelle il barre la perspective, ainsi que sur le caractère des abords de ce massif, le projet autorisé est de nature à porter atteinte au caractère et à l'intérêt du site inscrit de la Montagnette ».

26. CAA 17 juin 2011, Mme A. Maurel, req. n° 10NT00340 : « compte tenu des caractéristiques et des aménagements qu'ils impliquent, l'implantation de 14 mobil-homes sur le terrain de camping en cause, est de nature à porter une atteinte au site dans lequel ils s'inscrivent ».