Le paysage est-il soluble dans le patrimoine écologique ?

Des ZPPAUP aux AVAP

*Can the Landscape be absorbed into the Ecological Heritage? – From the ZPPAUP
to the AVAP*

Arnaud de Lajartre

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/paysage/11997>

DOI : 10.4000/paysage.11997

ISSN : 1969-6124

Éditeur :

École nationale supérieure du paysage de Versailles-Marseille, Institut national des sciences
appliquées Centre Val de Loire - École de la nature et du paysage, École nationale supérieure
d'architecture et de paysage de Bordeaux, École nationale supérieure d'architecture et de paysage de
Lille, Agrocampus Angers

Référence électronique

Arnaud de Lajartre, « Le paysage est-il soluble dans le patrimoine écologique ? », *Projets de paysage* [En
ligne], 9 | 2013, mis en ligne le 20 décembre 2013, consulté le 18 novembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/paysage/11997> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/paysage.11997>

Ce document a été généré automatiquement le 18 novembre 2020.

Projets de paysage

Le paysage est-il soluble dans le patrimoine écologique ?

Des ZPPAUP aux AVAP

Can the Landscape be absorbed into the Ecological Heritage? – From the ZPPAUP to the AVAP

Arnaud de Lajarte

- 1 « L'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ». Ainsi s'exprime en préambule la charte de l'environnement de 2004, intégrée par la France au sommet de sa hiérarchie des normes, la Constitution du 4 octobre 1958. Cependant, quelques années après les lois Grenelle, n'est-il pas temps de se demander si, de manière symétrique, le patrimoine ne serait pas notre « environnement commun », tant la patrimonialisation semble s'imposer dans l'action publique, au détriment d'autres enjeux comme le paysage par exemple ? La question mérite en tout cas d'être posée lorsque l'on emprunte le chemin menant de la loi Paysage à la loi Grenelle II, et plus précisément des ZPPAUP (zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager) aux AVAP (aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine). Le vote de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, dite « loi Paysage », constitue une étape fondamentale de la construction d'un droit du paysage applicable sur le territoire français. L'objet d'une partie de cette loi se concentre sur la notion même de paysage, terme qu'elle ne définit pas mais qui entre enfin par la grande porte dans le vocabulaire normatif de nos institutions. Avant cette étape, le paysage n'était pas pour autant absent du panel de réglementations permettant d'assurer la gestion des espaces naturels, agricoles ou urbains ; mais le point d'accès terminologique se situait le plus souvent ailleurs, témoignant parfois d'étapes historiques du droit de l'environnement et de l'urbanisme pour ne citer qu'eux. L'exemple le plus connu est certainement celui de la loi du 2 mai 1930 relative aux sites et aux monuments naturels, qui fut – et demeure – l'une des lois les plus appliquées en matière de protection des paysages. Néanmoins, encore aujourd'hui, après un certain nombre de modifications du dispositif initial, le terme de paysage est

absent des articles L. 341-1 et *sqq.* du code de l'environnement qui en structure le régime de protection, à l'exception des dispositions dédiées aux instances de concertation (les commissions départementales et régionales des sites et paysages). Si, depuis la loi sur les sites, d'autres législations ont mentionné le mot « paysage » dans leurs dispositifs, la loi du 8 janvier 1993, aujourd'hui célébrée, représente la loi fondatrice. Même si d'aucuns raillent son côté fourre-tout, l'inventaire à la Prévert des dispositions qu'elle contient témoigne de l'ouverture thématique dont ses auteurs ont fait preuve pour tenter de rendre opérationnelle l'ambition paysagère. Il est certain que sa lecture donne un peu le tournis, du volet paysager du permis de construire aux directives paysagères, en passant par le rôle des PNR ou... les ZPPAUP.

- 2 Sous cet angle, l'article 6 de la loi paraît pour le moins laconique :

« Sur proposition ou après accord du conseil municipal des communes intéressées, des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager peuvent être instituées autour des monuments historiques et dans les quartiers, sites et espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel. »

Si l'on compare ce texte à la version antérieure issue de l'article 70 de la loi du 7 janvier 1983, la différence pourrait presque passer inaperçue puisque trois petits mots seulement s'ajoutent : « quartiers », « culturel » et... « paysager ». Les ZPPAU inaugurées dix ans plus tôt pouvaient ainsi s'aventurer sur les terres du paysage, un paysage que la loi du 8 janvier 1993 ne définissait pas pour autant. L'approche architecturale et urbaine semblait donc exclure, jusqu'à cet ajout, des espaces moins – voire pas – bâtis, et probablement plus naturels ou agricoles. Au regard du peu de ZPPAU déjà adoptées en 1993, on peut penser que l'élargissement de l'outil à des espaces paysagers a nettement contribué au succès connu par les ZPPAUP depuis. En 2010, près de 1 200 ZPPAUP étaient soit entrées en vigueur, soit en cours d'adoption. Pourtant la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE), dite Grenelle II, a décidé de supprimer les ZPPAUP pour les remplacer par un nouvel instrument de gestion des espaces protégés : les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine. Si, comme nous le verrons, le législateur a de nouveau choisi de faire du neuf avec de l'ancien, une différence terminologique jaillit dès le titre : le mot « paysage » s'efface ! Le mot « patrimoine », présent quant à lui dès 1983, résiste à cette « grenellisation » de la ZPPAUP. Dans le cadre d'une loi, et plus globalement d'une politique nationale, voire internationale, largement focalisée sur les enjeux environnementaux liés au changement climatique, la disparition du paysage au sein de la substitution des ZPPAUP par les AVAP résulte-t-elle d'un accident de parcours législatif ou trahit-elle un assaut plus global contre les défenseurs du paysage ? En tout état de cause, après une progressive consécration juridique du paysage enclenchée par la loi du 8 janvier 1993, le Grenelle de l'environnement semble porter un coup certain à ce dernier en l'effaçant partiellement derrière l'obsession écologique.

1993 : la progressive consécration juridique du paysage

- 3 L'ajout d'une lettre à un sigle ne constitue pas un simple tour de passe-passe alphabétique : il cristallise une évolution profonde de la pensée juridique et politique.

La ZPPAU devenant ainsi en 1993 la ZPPAUP amorce la consécration juridique du « paysage » que va prolonger la Convention de Florence.

De la ZPPAU à la ZPPAUP : l'apparition du paysage ordinaire

- 4 L'outil ZPPAU est créé par l'article 70 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Les plus jeunes des lecteurs se souviennent moins spontanément du virage politique marqué par cette première grande loi de décentralisation, portée par le duo exécutif François Mitterrand/Gaston Defferre. Et, à l'heure où le gouvernement actuel porte l'acte III de cette grande histoire de la décentralisation, on oublierait presque qu'avant 1983, l'État exerçait directement presque toutes les compétences. La déconcentration permettait déjà de rapprocher les centres de décision des territoires, mais l'État en demeurait le plus souvent responsable. Selon la formule d'Odilon Barrot, « c'est le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche¹ ». L'acte I de la décentralisation change profondément la donne : les collectivités locales deviennent juridiquement responsables d'une importante panoplie de compétences, qu'elles exercent en leur nom, et sous le contrôle de légalité de l'État. Celui-ci se substitue à la tutelle, de règle auparavant, et qui laissait entendre que les communes ou les départements (les régions n'existaient pas en tant que collectivités) formaient un impressionnant bataillon de « majeures incapables »... L'histoire des ZPPAU s'inscrit dans cette émancipation institutionnelle, car la loi du 7 janvier 1983 décide de mettre à disposition des communes un outil enfin décentralisé de protection et de gestion de leurs espaces patrimoniaux. Rappelons par ailleurs que cette même loi opère un virage historique dans le droit commun de l'urbanisme en instituant un transfert de la compétence « autorisations du droit des sols » (souvent résumée « compétence permis de construire ») au profit des communes s'étant déjà dotées ou se dotant d'un plan d'occupation des sols (POS). Nous célébrons donc un autre anniversaire en 2013, car il y a 30 ans, la gestion de l'urbanisation basculait pour partie entre les mains des autorités communales, pour le meilleur et pour le pire... Les lois Montagne et Littoral, adoptées en 1985 et 1986, viendront en effet borner l'exercice d'un nouveau pouvoir territorial dans des espaces sensibles tant sur un plan écologique qu'économique, au sein desquels le flot de béton a indubitablement été accéléré par ce transfert de compétences.
- 5 Vis-à-vis de cette autre facette de l'environnement – entendu comme le cadre de vie de l'homme – qu'est le patrimoine bâti, la création des ZPPAU marque également un tournant administratif : l'État partage enfin ses compétences régaliennes de protection des espaces à haute valeur patrimoniale. Trois législations lui permettaient d'assurer surveillance et conservation de bâtiments ou d'espaces remarquables par leur valeur historique, architecturale, esthétique, etc. :
  - la loi du 31 décembre 1913 de protection des monuments historiques (MH), complétée en 1943 par la protection des abords de ces monuments ;
  - la loi du 2 mai 1930 relative aux sites et aux monuments naturels ;
  - la loi du 4 août 1962² créant les secteurs sauvegardés, que le ministre de la Culture André Malraux fit voter afin de protéger les centres anciens des villes, déjà largement abîmés par de vastes opérations de rénovation immobilière.
- 6 Même si de nombreux échanges pouvaient déjà exister entre services de l'État chargés de mettre en œuvre ces dispositifs et communes concernées, cette trilogie de

législations constituait et constitue encore un bouquet de polices régaliennes sur lesquelles veillent rigoureusement (et parfois arbitrairement, glissent certains élus) architectes des bâtiments de France (ABF) et inspecteurs des sites. Quelque part, l'ex-tutelle de l'État en matière patrimoniale n'a pas vraiment disparu, malgré la décentralisation et l'autonomie dont sont censées jouir les collectivités territoriales.

- 7 Dans cette optique, la création des ZPPAU marque donc un tournant : la loi du 7 janvier 1983 crée une nouvelle servitude d'utilité publique, mais elle la dépose entre les mains des communes, dans le cadre d'un partenariat constructif avec les services de l'État. La ZPPAU n'est pas officiellement un nouveau document d'urbanisme, comme l'est en revanche le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) d'un secteur loi Malraux. Elle est complémentaire au POS – ou aujourd'hui au PLU – s'il existe, mais peut aussi être mise en place par une commune sans document d'urbanisme. La ZPPAU doit permettre à la commune tout d'abord d'établir un diagnostic architectural et urbain de son territoire, afin d'adopter et de mettre en œuvre des outils réglementaires de gestion et de conservation de cet ensemble bâti. La philosophie de ce type de document est le « sur mesure », alors que les instruments liés aux lois de 1913 (MH) et 1930 (sites) reposent sur des procédures tellement standardisées qu'elles sont nationales. L'exemple le plus caractéristique, pour ne pas dire caricatural, vient du fameux périmètre des abords des MH : le cercle tracé autour de près de 37 000 MH en France³ est de 500 mètres de rayon, quel que soit le territoire. Jusqu'à la loi Solidarité et Renouvellement urbain (SRU), ce copier-coller ne souffrait aucune exception. Désormais il est possible de créer des périmètres de protection adaptés (PPA) autour des MH nouvellement classés ou inscrits, et surtout des périmètres de protection modifiés (PPM) en remplacement des périmètres existants. En cela, la ZPPAU ressemble davantage au secteur sauvegardé, lui-même défini de manière très circonstanciée sur un centre historique, mais à deux différences majeures près : d'une part, la ZPPAU est juridiquement décentralisée, et d'autre part, elle peut ne pas concerner que du bâti ancien et remarquable. Au titre du patrimoine architectural et urbain, les ZPPAU réglementent des ensembles bâtis de qualité, mais pas forcément exceptionnels, incluant des périodes de construction couvrant également le xx^e siècle, y compris des ensembles de logements collectifs et sociaux. L'histoire locale de l'urbanisation communale offre dans cette optique un critère de définition du périmètre et du contenu de la ZPPAU : le patrimoine industriel et les équipements qui lui sont parfois associés (des petites cités ouvrières) peuvent mériter le classement tout autant que les rues bourgeoises du xix^e siècle du plein centre-ville.
- 8 Néanmoins, dans sa version originale, la ZPPAU s'arrêtait aux portes de la ville ou du village sous l'effet conjugué de deux critères : architectural et urbain ! L'outil s'adressait seulement à l'homme bâtisseur. Le dispositif ne remportait d'ailleurs qu'un succès limité puisqu'en 1993, seules 115 ZPPAU avaient été mises en place, la durée de la procédure d'adoption pouvant également expliquer ce niveau très bas d'adhésion. Mais au-delà de cet aspect temporel, la dissociation parfois très artificielle entre patrimoine bâti et éléments non bâtis les entourant compliquait la mise en œuvre d'une ZPPAU. La circulaire du 1^{er} juillet 1985⁴, expliquant l'outil ZPPAU, ouvrait timidement une porte en la matière en autorisant la protection « des espaces paysagers directement liés à un ensemble bâti ou eux-mêmes fortement architecturés tels terrasses, canaux ou ouvrages d'art », mais en l'interdisant « pour les espaces seulement agricoles ou naturels ». Le rattachement à un élément bâti était donc

obligatoire, ce qui conduisait certaines ZPPAU, désireuses d'apprécier leur territoire dans sa globalité patrimoniale, à des « acrobaties juridiques » (Frier, 1997, p. 186).

- 9 La loi du 8 janvier 1993 va de ce fait tenter de réveiller et de simplifier la législation de 1983 en abolissant certains seuils imposés par la ZPPAU. La ZPPAUP va pouvoir franchir la frontière des espaces périurbains, mais aussi englober des enclaves non bâties qui lui échappaient jusqu'alors tels des ensembles de jardins, des parcs, etc. La ZPPAUP entre dans une nouvelle ère, dont le succès s'explique en partie par l'élargissement de son champ d'application, mais aussi probablement par une marche entamée en 1993 vers une véritable consécration juridique de la notion de paysage par la Convention de Florence.

De la ZPPAUP à la Convention de Florence : la consécration juridique du paysage

- 10 Parler du succès des ZPPAUP, telles que redessinées par la loi du 8 janvier 1993, ne semble pas exagéré au regard du nombre total de ZPPAUP (bien que relatif, si l'on ramène ce nombre aux 36 700 communes du territoire) : alors qu'en 1993, la France ne comptait qu'une grosse centaine de ZPPAU, dix ans plus tard, 418 ZPPAUP étaient adoptées pour atteindre les 627 en 2010 (ministère de la Culture et de la Communication, 2012), date de la nouvelle évolution législative. Par ailleurs, on peut estimer à la même époque à près de 500 les ZPPAUP mises à l'étude et plus ou moins avancées dans leur procédure d'adoption. Soulignons que le nombre de communes concernées par l'ensemble de ces ZPPAUP est légèrement supérieur au nombre de ZPPAUP lui-même car certains territoires se sont engagés dans des ZPPAUP intercommunales.
- 11 Plusieurs auteurs ont ainsi salué la belle progression arithmétique de l'outil ZPPAUP, mettant en avant les nombreux avantages de l'instrument tel que remanié en 1993 : diversité des patrimoines et des espaces concernés, démarche partenariale entre collectivités et services de l'État, logique anticipatrice plus ou moins corrélée avec le document d'urbanisme. La ZPPAUP ne manque pas d'atouts, dont le premier est certainement le caractère largement décentralisé. Même s'il est techniquement possible au préfet de région de prescrire une ZPPAUP, la circulaire du 1^{er} juillet 1985 incitait dès le départ à ce que la procédure soit enclenchée par le conseil municipal. Les élus manifestent ainsi leur volonté politique de mise en place de l'outil, dont la première phase se révèle souvent symptomatique de sa valeur : le diagnostic patrimonial circonscrit. En effet, celui-ci fournit l'occasion d'effectuer une analyse particulièrement fine du territoire, tant sur les plans architectural et bâti que « naturel ». L'inventaire des objets recensés promène allègrement le lecteur du diagnostic d'immeubles anciens, de rues bourgeoises ou ouvrières dans leur totalité, aux façades, aux ouvertures, aux portails, aux arbres remarquables, aux jardins, fontaines, usines, ateliers, repères de crues, lavoirs, alignements d'arbres, etc. Nombre d'ABF mentionnent régulièrement que l'inventaire patrimonial réalisé par le prestataire constitue une découverte – pour ne pas dire une révélation – pour les élus et les habitants eux-mêmes. Il n'est pas rare de voir à ce titre le conseil municipal demander, à la suite du diagnostic, une extension du périmètre de la ZPPAUP afin d'y inclure des espaces dont ils n'imaginaient pas qu'ils puissent constituer du patrimoine. L'inventaire vaut souvent invention du patrimoine !

- 12 En tout état de cause, les communes ont trouvé de nombreux intérêts à la ZPPAUP, et dont Aziza Ziani (2009) fit un intéressant bilan en 2009 lors du colloque « Le patrimoine culturel et la décentralisation ». Reprenant les motifs de « l'engouement des élus locaux pour cet outil » (*ibid.*, p. 252), l'auteur répertorie une quinzaine d'explications incitant les communes à s'en doter, appuyant chacune d'entre elles par une série d'illustrations territoriales :

- la sensibilisation au patrimoine, entre autres par le biais de l'inventaire ;
- la réhabilitation et l'aménagement du bâti ;
- la mise en valeur du patrimoine ;
- la gestion du patrimoine ;
- la protection du paysage ;
- l'évolution du territoire ;
- la gestion de problèmes spécifiques ;
- la lutte contre la pression foncière ;
- le cadre de vie, la politique urbaine, les équipements publics ;
- les dispositifs de protection ;
- la constructibilité et les opérations immobilières ;
- les projets urbains ;
- les préoccupations économiques, touristiques et sociales.

- 13 Bien entendu, ces fonctions assignées à la ZPPAUP ne sont pas exclusives les unes des autres ; elles s'entremêlent fréquemment au sein d'un territoire communal, ne serait-ce que par le caractère transversal de certaines notions... comme le paysage. À ce propos, l'auteur souligne que :

« Cette préoccupation apparaît, de plus en plus, dans la mise en place des ZPPAUP : soit la part du paysage est très importante quantitativement (Hérisson [03], Saint-Flour [15]), soit il s'agit du maintien du cadre bâti (les forêts à la Baule ([44], les cônes de vue à Batz-sur-Mer [44] ou celui du cadre en général (pour Fresnay-sur-Sarthe [72], Luché-Pringé [72] ou Saint-Pierre-d'Oléron [17]. » (*Ibid.*, p. 259.)

Et d'ajouter :

« Les dispositions de certaines ZPPAUP visent à pérenniser les caractéristiques du paysage (canaux à Pont-Audemer [27], côtes à Batz-sur-mer [44]). Des prescriptions sont prévues pour la gestion de ces paysages à Guérande (44), Saint-Georges-d'Oléron (17) ou à Saint-Sulpice de-Royan (17) pour la gestion des marais. »

On peut ajouter que certaines ZPPAUP sont même parfois quasi exclusivement paysagères : la part de bâti dans leur périmètre peut se révéler extrêmement réduite, comme à Béhuard (49), île sur la Loire dont le minuscule village inondable abrite 127 habitants au dernier recensement, en plein milieu de centaines d'hectares de prairies bocagères réglementées par la ZPPAUP de ce petit territoire. La réforme effectuée par la loi du 8 janvier 1993 a donc bien joué son rôle et a indéniablement contribué à inscrire la dimension paysagère dans les politiques publiques de protection et de valorisation des espaces.

- 14 Cette dynamique s'est trouvée rapidement relayée et amplifiée par l'adoption de la Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000, dite Convention de Florence, ratifiée par la France en 2005 et entrée en vigueur l'année suivante. Il n'est pas question ici de développer la présentation de cette première convention internationale dédiée au paysage, mais seulement d'en rappeler quelques traits saillants. Le premier est évidemment de faire ce que n'avait pas fait la loi du 8 janvier 1993 : donner une définition du paysage (art. 1-a), désigné comme « 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 ». Sur cette base, chaque État partie s'engage notamment (art. 5) :

- « a. à reconnaître juridiquement le paysage en tant que composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et fondement de leur identité [...] ;
- d. à intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage. »

- 15 La Convention de Florence garantit ainsi au paysage son existence juridique en tant que telle et son inscription dans les différentes politiques publiques listées par l'article 5-d. Celles-ci doivent tendre en particulier à une protection des paysages, comprenant « les actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine » (art. 1-d). Il est à cet égard intéressant de noter le lien étroit établi par la Convention entre les actions de protection du paysage et leur valeur patrimoniale. *A contrario*, un paysage qui ne bénéficierait pas de cette reconnaissance patrimoniale pourrait ne faire l'objet d'aucune protection juridique. Si l'intérêt limité d'un paysage qu'on pourrait dire « ordinaire » ne justifie pas qu'on cherche à le conserver, cette interrelation posée par la Convention européenne entre paysage et patrimoine laisse quand même en suspens la question des processus de patrimonialisation : la Convention européenne ne les définit pas, et laisse finalement les États membres se débrouiller de cette affaire pourtant délicate. Un paysage est-il patrimonial à partir du moment où il est labellisé (« patrimoine mondial » mais aussi « petite cité de caractère » par exemple) ou bien encore touristique ? Sa fréquentation par un tourisme « extérieur » lui confère cette valeur mais tout autant que son attractivité pour les populations locales. Est indéniablement patrimonial un paysage retenu par des générations de jeunes mariés pour se faire photographier avant ou après la cérémonie. Les chemins de la patrimonialisation sont donc divers et incluent aussi la mise en place d'outils juridiques de protection, enfermant alors la Convention européenne dans une spirale absurde : celle-ci exige de conserver des paysages dont la valeur patrimoniale découle justement de la mise en place de l'outil de protection... En effet, avant de franchir cette étape, tout paysage socialement et naturellement intéressant peut ne pas avoir été patrimonialisé à un moment donné et faire l'objet d'une plus ou moins lente dégradation, jusqu'à ce que la société pose son regard dessus et lui attribue enfin, mais parfois trop tard, cette valeur culturelle. Dans cette optique, même la mise en œuvre de la Convention de Paris relative au patrimoine mondial, culturel et naturel du 16 novembre 1972 souligne la relativité de cette patrimonialisation du paysage : au titre des paysages culturels et naturels, se trouvent aujourd'hui consacrés des territoires, des espaces ou des objets que l'on n'aurait probablement jamais songé à classer il y a 30 ans. Ainsi considérée, l'association entre protection et patrimonialisation des paysages demeure un point faible de la Convention de Florence, trahissant une forme de subordination du paysage à la notion de patrimoine.
- 16 Les lois issues du Grenelle de l'environnement corroborent désormais cette (fausse ?) hiérarchie au travers de l'un des nouveaux outils créés en 2010 en remplacement de la ZPPAUP : l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine.

2010 : le paysage, victime collatérale du Grenelle de l'environnement ?

- 17 La loi du 12 juillet 2010 appelée loi Grenelle II affirme le remplacement d'ici le 14 juillet 2015 des ZPPAUP par des AVAP, nouveau sigle pour outil en devenir dans lequel disparaît formellement le P(aysager) gagné en 1993. Dans un contexte de lutte planétaire contre le réchauffement climatique et pour la préservation des ressources naturelles, cette mutation signifie-t-elle que le paysage serait soluble dans le patrimoine écologique ?

De la ZPPAUP à l'AVAP : la disparition du paysage ?

- 18 L'article 28 de la loi ENE est, en l'état du droit, sans appel : lors de la fête nationale de l'année 2015, toutes les ZPPAUP qui n'auront pas été transformées en AVAP cesseront de produire leurs effets. Elles seront caduques. Seront alors réactivées, quand elles existaient avant les ZPPAUP, les servitudes d'utilité publique générées par les monuments historiques. Étrange revanche des MH, en pleine prise de la Bastille... D'ici là, les communes auront eu quelques années pour transformer leurs ZPPAUP en AVAP ou pour couler les ZPPAUP en cours d'élaboration dans le nouveau moule des AVAP. Le temps laissé pour cela, bien que non expiré en cette fin d'année 2013, reste relativement bref, car le décret d'application permettant de mieux cerner le profil de ce nouvel instrument n'a été adopté que fin 2011⁵. La circulaire fournissant le mode d'emploi en français intelligible de l'ensemble normatif date quant à elle du 2 mars 2012. Deux ans auront donc été perdus dans cette course à la transformation d'autorité. Au regard du peu de temps imparti, la question se pose de savoir si cette bascule représente un changement majeur d'outils ou plutôt un simple lifting réglementaire des documents composant les ZPPAUP sortantes. La disparition du mot « paysage » dans le titre peut en particulier laisser entendre une approche radicalement nouvelle de ce type de protection patrimoniale.
- 19 Pour aller droit au but, il n'est pas exagéré d'affirmer que la montagne a accouché d'une souris ; derrière le changement de sigle, les AVAP apparaissent finalement comme les dignes héritières des ZPPAUP, au point que leurs fortes ressemblances pourraient presque faire passer les premières comme de véritables avatars des secondes. On connaît la propension de certains gouvernements à vouloir formellement marquer leur action politique par de bien modestes inflexions techniques dissimulées par de brusques changements terminologiques. En l'espèce, et sur le fond, « la répartition des rôles entre la commune et l'État est maintenue. Les espaces concernés restent les mêmes : un ou des territoires présentant un intérêt culturel, architectural, urbain, paysager, historique ou archéologique [art. L. 642-1 al. 1^{er} C. patr.]. Le document se compose toujours d'un rapport de présentation, d'un règlement et d'un document graphique. Il conserve le caractère de servitude d'utilité publique. Les prescriptions patrimoniales qui en sont issues s'ajoutent à celles du PLU » (Planchet, 2011, p. 1 538). Ainsi s'exprimait l'un des spécialistes nationaux du droit du patrimoine culturel lors du colloque organisé à Angers en février 2011 et dédié à cette transition imposée par la loi Grenelle II, colloque au cours duquel le comparatif effectué entre le dispositif issu des

lois de 1983 et 1993 et celui imposé par la loi ENE conclut à un changement dans la continuité...

- 20 Cette continuité induirait alors que la disparition du terme « paysage » dans l'intitulé de l'AVAP ne serait que de façade. Une analyse plus minutieuse s'impose en la matière. La réforme apporte en effet plusieurs changements, mais dont certains – peut-être les plus notables – n'interfèrent pas directement avec l'enjeu paysager de l'outil. Ils remodelent par exemple la procédure d'élaboration des ZPPAUP, le régime juridique des travaux imposés au sein des AVAP ou le niveau de sanction pénale en cas de non-respect des prescriptions du document. L'un des changements les plus significatifs est la disparition apparente de l'avis conforme de l'ABF pour les travaux effectués en AVAP ; celui-ci avait déjà subi les assauts du Parlement lors du vote de la loi Grenelle I, du 3 août 2009, au cours duquel de nombreux parlementaires (par ailleurs élus locaux, parfois confrontés, selon leurs dires, à l'intransigeance architecturale de certains ABF) avaient réclamé et obtenu la fin de ce droit de veto de l'ABF dans les périmètres des ZPPAUP. La loi du 12 juillet 2010 fait machine arrière en rétablissant un ersatz d'avis « conforme » qui ne dit pas son nom : l'adjectif n'apparaît pas en tant que tel dans le texte, mais l'avis lie l'autorité compétente en matière de permis de construire. Néanmoins, l'AVAP change radicalement le poids de cet avis par le délai imposé à l'ABF pour le rendre (1 mois seulement), la valeur de son silence s'il ne répond dans le délai (les travaux sont tacitement acceptés), et les possibilités d'appel auprès du préfet, mises à disposition du maire responsable des autorisations du droit des sols. Cet exemple, parmi d'autres, de changement de régime juridique entre ZPPAUP et AVAP témoigne d'un indéniable rééquilibrage entre autorité décentralisée, responsable de l'urbanisme sur son territoire, et service de l'État. Il ne sera pas sans conséquence sur l'évolution du paysage tant en espaces urbanisés que naturels ou agricoles : la course contre la montre imposée aux services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP) dans le cadre de ces délais raccourcis va certainement les conduire à prioriser le traitement de certaines catégories de travaux, de certains types d'espaces, voire de certaines AVAP. Pour de nombreuses raisons, on peut craindre que tant les services de l'État (par manque de moyens) que les communes (par manque de volonté politique) abandonnent certaines ZPPAUP à la guillotine du 14 juillet 2015...
- 21 Mais le changement de régime juridique des travaux ne constitue pas la seule « menace » sur le paysage actuel des ZPPAUP : la loi ENE élargit tout autant qu'elle réoriente le champ du diagnostic patrimonial, pièce maîtresse de la ZPPAUP comme de l'AVAP. En effet, cette dernière doit désormais comporter « un diagnostic architectural, patrimonial et environnemental, prenant en compte les orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du plan local d'urbanisme » (L. 642-1, al.2). L'introduction dans le diagnostic, d'une part, d'une dimension environnementale et, d'autre part, d'une articulation avec le PADD du document d'urbanisme révèle la volonté politique de mobiliser l'AVAP, parmi bien d'autres instruments réglementaires, dans le combat contre le changement global. L'AVAP s'imprègne de développement durable, en intégrant en particulier un volet environnemental peu présent dans les ZPPAUP. Cela doit se faire dans une démarche intégrée, c'est-à-dire que cette nouvelle dimension doit être prise en compte tout au long des autres types de diagnostics. Néanmoins, le ministère de la Culture lui-même reconnaît que, dans cette réforme, « l'association à la démarche patrimoniale de la dimension *développement durable* constitue l'évolution majeure. Les approches patrimoniale et environnementale sont tout à fait compatibles. En effet, la conservation

et la mise en valeur du patrimoine participent pleinement d'un tel développement (économie d'espaces, économies d'énergies, matériaux, savoir-faire⁶ ». Le patrimoine est donc sommé de « s'environnementaliser », et le paysage semble passer à la trappe de ce mariage forcé : il n'apparaît plus en tant que tel dans le sigle, mais se trouve également écartelé par les orientations stratégiques données à l'AVAP par les autorités publiques. Celle-ci reste avant tout un instrument de gestion (et de mise en valeur) du patrimoine, mais se mue également, même comme servitude d'utilité publique, en un vecteur de développement durable propice à la lutte planétaire contre le réchauffement climatique. L'AVAP doit sinon servir directement cette cause, tout du moins y faire obstacle le moins possible, soit en conservant le patrimoine bâti ancien répondant déjà à certaines exigences énergétiques, soit en s'opposant *a minima* aux évolutions de matériaux et d'équipements requis par ces dernières. De surcroît, la nouvelle gouvernance imposée par l'AVAP exige désormais formellement une association des populations, parfois pratiquée volontairement dans le cadre des ZPPAUP ; la procédure de concertation prévue à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, désormais requise par l'AVAP, permettra aux habitants de s'exprimer en particulier sur les besoins d'évolution de leurs domiciles aux fins de réduire la facture de chauffage.

- 22 L'AVAP devra donc fortement s'imprégner des contraintes écologiques imposées par cet événement politique que fut le Grenelle de l'environnement ; cette évolution questionne de manière aiguë les rapports entre paysage et patrimoine naturel.

Le paysage vampirisé par l'écologie ?

- 23 Depuis l'invention – tout du moins médiatique – du « développement durable » à partir du rapport Brundtland en 1987, et de son portage politique par l'ONU puis par les États membres, un des mérites de ce concept fut d'avoir progressivement fait infuser dans nos sociétés l'idée de complexité du monde. Le village planétaire prend tout son sens autour d'une petite planète Terre sur laquelle les choix de nourriture, de loisirs, d'habitats, etc., des uns (surtout les plus riches) impactent les conditions de vie des autres. Dans cette interdépendance tout aussi globale que le changement dans lequel l'humanité s'est elle-même enfoncée, des enjeux naturels ont été désignés comme défis planétaires, en particulier lors du sommet de la Terre de Rio en 1992 : protection de la diversité biologique et des forêts, lutte contre les changements climatiques et contre la désertification. Les conventions internationales originaires et additionnelles, dont le fameux et exsangue protocole de Kyōto, ne cachent pas d'autres problématiques déjà saisies par le droit mondial ou régional (par exemple celui de l'Union européenne), tels la pollution des eaux (marines ou continentales), l'épuisement des énergies fossiles, la surexploitation de ressources naturelles ou la consommation immodérée des terres agricoles et naturelles. Le constat de ces déséquilibres s'avère encore aujourd'hui d'autant plus inquiétant que les premières réglementations internationales, établies des années 1970 aux années 1990, n'ont guère porté leurs fruits : la biodiversité continue de s'appauvrir, les mers et l'air de se polluer, la température de monter, les zones humides de disparaître... Sur ce seul exemple, décliné à l'échelle nationale, la France a perdu 20 % de sa surface de zones humides entre 1980 et 2000 sous l'impact d'une urbanisation qui met désormais 7 ans – et non plus 10 – pour consommer l'équivalent du fameux département (les plus de 80 000 hectares/an) de terres agricoles ou naturelles. Les indicateurs de l'état de nature sont donc pour beaucoup dans le

rouge, et le Grenelle de l'environnement, comme aujourd'hui d'autres dispositifs telle la transition énergétique, en fait des priorités nationales. Dans cette optique, la nature fait encore plus patrimoine. Le livre IV du code de l'environnement (faune et flore) a d'ailleurs été rebaptisé « patrimoine naturel ». Et pour cause : nous devons léguer aux générations futures au minimum les ressources naturelles dont elles auront un besoin tout aussi vital que le nôtre. Il n'est pas si simpliste, mais pas toujours politiquement correct, de dire que le commun des mortels que nous sommes pourrait se passer de Picasso, de Mozart, de corrida, de religion, de gastronomie, du Taj Mahal ou du Mont-Saint-Michel, etc. mais pas d'eau potable, d'air respirable, de sols fertiles pour les cultures et de quelques sources énergétiques. Parmi les droits fondamentaux consacrés par l'Europe comme par la France, certains juristes commencent d'ailleurs à réclamer que le droit à l'environnement soit supérieur (supraconstitutionnalité/supraconventionnalité) aux droits pourtant ancestraux et arrachés de longue lutte, tels la liberté d'opinion, la liberté d'expression, la liberté d'aller et de venir ou le droit de propriété, etc. Il est évident que, sans tomber dans l'impérialisme écologique, ces droits politiques et sociaux sont « par nature » inféodés au droit de vivre qui dépend en particulier des conditions environnementales pour l'atteindre. La charte constitutionnelle pour l'environnement de 2004 affirme d'ailleurs ce droit à bénéficier d'un environnement équilibré et respectueux de notre santé. L'enjeu écologique incarne ainsi aujourd'hui, au moins sur un plan théorique, une priorité juridique consacrée aux plus hauts niveaux des injonctions normatives.

- 24 Sous cet angle, quelle place peut encore prendre la Convention européenne du paysage au sein d'une armada normative dédiée aux objectifs prioritaires de protection de l'environnement ? Le principe d'intégration affirmé par la Convention implique que chaque politique publique assimile et porte en son sein l'ambition de protection et/ou de gestion du paysage. Malheureusement, cette logique de politique intégrée repose par principe sur une balance des objectifs sectoriels en présence, et le réglage des curseurs peut subir de nombreuses contraintes. Or, aujourd'hui, s'ajoute aux objectifs écologiques le poids des tensions économiques, le paysage pouvant alors devenir la simple résultante des deux et non un objectif politique en soi. Dans cette perspective, il est évident que la loi Grenelle hiérarchise les valeurs, mais en se contentant finalement d'amplifier le principe posé dès le commencement de l'histoire décentralisatrice : une zone de protection du « patrimoine » avant tout, accessoirement paysager à partir de 1993. Pour autant que le choix des mots définissant un outil soit fait avec soin par le législateur (ce que l'on peut espérer), c'est bien le patrimoine qui peut être paysager et non l'inverse : le paysage n'est qu'un qualificatif du patrimoine ; ce dernier est le corps, le paysage l'habit. Or l'AVAP vient de lui retirer ! Tout du moins en apparence, car il n'en va pas nécessairement de même dans le contenu de l'outil, et en particulier dans la définition de l'aire :

« Le choix du périmètre de l'AVAP doit s'appuyer sur la prise en compte de l'ensemble des dimensions patrimoniales précitées et appréhender au mieux les limites paysagères à grande échelle⁷. »

La porte de l'AVAP ne se ferme donc pas sur le paysage, tant dans le choix des intérêts culturels en justifiant la mise en place que pour la définition de son périmètre ou des prescriptions opposables. Sur ce plan, le règlement doit par exemple contenir des règles relatives « à l'intégration architecturale et à l'insertion paysagère des constructions, ouvrages, installations ou travaux visant tant à l'exploitation des énergies renouvelables ou aux économies d'énergie qu'à la prise en compte d'objectifs

environnementaux ». Mais cette seule formulation résume de nouveau toute l'ambiguïté de certains critères paysagers imposés au sein de l'AVAP : le paysage doit se mettre au service de l'enjeu énergétique ou des autres composantes environnementales. Rien de choquant à cela, tant on peut considérer que le paysage n'est pas une fin en soi, puisque par principe il résulte de forces dynamiques en présence, naturelles et anthropiques. Il est donc en constante évolution à partir du moment où les hommes évoluent dans leurs besoins, leurs désirs, leurs activités, transformant en permanence l'environnement dans lequel ils vivent. Le paysage se présente alors comme une matrice dans laquelle nos sociétés humaines se frottent aux forces naturelles (des fleuves, des mers, des volcans, des forces telluriques, des tempêtes, des sécheresses, etc.) pour façonner avec elles – ou contre elles – la diversité de nos paysages. Ainsi, en définitive, la loi Grenelle II impose au travers de l'AVAP non pas une disparition du paysage dans la notion de patrimoine, mais un nouveau réglage des curseurs contribuant à la « fabrique du paysage » : celui-ci s'écologise davantage, il se verdit encore plus. La consécration législative de la trame verte et bleue, opérée par la même loi du 12 juillet 2010, affermit cette conclusion en imposant une vision strictement écologiste à ces trames déjà formalisées dans les Scot, version SRU, sur la base de critères également paysagers. Nous serions désormais en marche forcée vers ce qu'il serait pertinent d'appeler un « écopaysage », c'est-à-dire un paysage au sein duquel le paramètre écologique, perçu dans l'intérêt de l'homme c'est-à-dire du point de vue des services écosystémiques, (re)deviendrait le moteur principal de la matrice paysagère. Ce qui nous ramène finalement, en partie, aux fondamentaux de l'écologie du paysage...

- 25 Dans cette perspective, la fabrique du paysage n'a probablement pas fini de se renouveler. En effet, de nombreuses lois promises par le gouvernement actuel auront des conséquences majeures sur le paysage, mais l'éclatement de leurs thématiques (et de certains ministères !) risque de compromettre la vision d'ensemble prônée par la Convention de Florence : lois sur le logement (dont la loi Alur), lois sur l'urbanisme (ordonnances et lois pour la simplification de ce droit), lois de décentralisation (acte III), loi-cadre sur la biodiversité, loi sur les patrimoines, etc. Pour cette dernière, portée par le ministère de la Culture et qui devrait être déposée au Parlement après les prochaines élections municipales, le bruit courait début 2013 que la date de passage des ZPPAUP aux AVAP serait repoussée. Mais le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 a annoncé que, parmi les simplifications juridiques envisagées par le gouvernement actuel⁸, une réforme du droit du patrimoine sera réalisée (décision n° 22). À ce titre, les espaces protégés seront limités à trois catégories : « villes historiques », « sites classés » et « abords », contre une dizaine à l'heure actuelle. De plus, les délais et les procédures d'instruction relatifs aux trois catégories d'espaces protégés restants seront harmonisés⁹. Pourquoi pas, tant le maquis de nos réglementations peut nuire à leur efficacité. Mais, tout d'abord, on peut s'étonner que les AVAP à peine créées soient déjà enterrées (les communes qui venaient de remplacer leurs ZPPAUP en AVAP vont « apprécier » cette instabilité juridique). De plus, dans ce cadre législatif potentiel, il semblerait, au regard des premiers éléments communiqués (tout peut évoluer d'ici 2014), que le paysage soit à nouveau le grand absent de cette étape législative : le très maigre chapitre dédié au paysage dans un autre projet de loi – celui sur la biodiversité – se contente pour l'essentiel de recopier quelques extraits de la Convention européenne et entérine la suppression des sites inscrits induite par le projet de loi Patrimoines. Or, celui-ci

semblerait vouloir regrouper sous le même outil de « Cités historiques » à la fois les secteurs sauvegardés et les ZPPAUP-AVAP, alors que ces deux instruments sont de logique, de procédures et d'espaces très différents. Il est d'ailleurs significatif qu'ait été abandonnée l'idée de « paysages culturels » un temps envisagée, au profit des cités historiques. Si cet avenir normatif se confirmait en 2014, le paysage serait alors non seulement soluble dans le patrimoine écologique mais aussi dans le patrimoine historique.

BIBLIOGRAPHIE

Conseil d'analyse économique, *Valoriser le patrimoine culturel de la France. Rapport F. Benhamou, F. et D. Thesmar*, Paris, La Documentation française, 2011.

Choay, F., *L'Allégorie du patrimoine*, Paris, Éditions du Seuil, 1992.

De Lajartre, A. (dir.), « Droit et gouvernance du patrimoine architectural et paysager – Le passage des ZPPAUP aux AVAP du Grenelle II », actes des 1^{res} journées d'études.

De Lajartre, A. (dir.), « Gestion et protection du patrimoine architectural et urbain », *Actualité juridique de droit administratif*, n° 27, 2011, p. 1529-1561.

Durand, M.-H., « Vademecum du droit du paysage », ministère de l'écologie et du Développement durable, 2007.

Frier, P.-L., *Droit du patrimoine culturel*, Paris, PUF, 1997, p. 186.

Gridauh, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, Paris, Le Moniteur, 2012.

Guttinger, P., « Approche du paysage en droit français », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 84-85, 2007, p. 12-60.

Makowiak, J., *Esthétique et droit*, L.G.D.J. Montchrestien, 2004.

Ministère de la Culture et de la Communication, *Statistiques de la culture. Chiffres clés 2012*, Paris, La Documentation française, 2012.

Neyret, R., « Du monument isolé au « tout patrimoine », *Géocarrefour*, vol. 79/3, 2004, URL : <http://geocarrefour.revues.org/747>.

Planchet, P., *Droit de l'urbanisme et protection du patrimoine*, Paris, Le Moniteur, coll. « Essentiel experts Urbanisme », 2009.

Planchet, P., « De la ZPPAUP à l'AVAP : le double jeu de la réforme », *AJDA*, n° 27, août 2011, p. 1538.

Rérolle, R., « Si cher patrimoine », *Le Monde culture et idées*, 15 septembre 2012.

Touzeau, L., *La Protection du patrimoine architectural contemporain : recherche sur l'intérêt public et la propriété en droit de la culture*, Paris, L'Harmattan, 2010.

Ziani, A., « L'avenir de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) dans Le Louarn, P. (dir.), *Le Patrimoine culturel et la Décentralisation*, Rennes, PUR, 2011, p. 252.

NOTES

1. Débats parlementaires – décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative : <http://www.senat.fr/evenement/archives/D18/1851A.html>
2. Loi n° 62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière.
3. Ne génèrent pas en effet de périmètres les MH classés ou inscrits qui ne sont pas visibles de l'espace public, tels, par exemple, une cave, un escalier intérieur, etc.
4. Circulaire n° 85-45 du 1^{er} juillet 1985 relative aux zones de protection du patrimoine architectural et urbain.
5. Décret n° 2011-1903 du 19 décembre 2011 relatif aux aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine.
6. Circulaire 2 mars 2012 précitée, p. 4.
7. Circulaire précitée p. 7.
8. Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013 – relevé de décisions : http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/releve_de_decisions_cimap3_17_juillet_2013.pdf.
9. À titre d'exemple, les délais d'avis des architectes des bâtiments de France sur les permis de construire aux abords des monuments historiques passeront de quatre à deux mois.

RÉSUMÉS

Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain, créées en 1983, ont pu ajouter un volet paysage grâce à la loi éponyme du 8 janvier 1993. Leur succès à partir de cette étape (plus de 600 approuvées et presque autant en cours d'adoption) n'a pas empêché le législateur de programmer leur disparition pour 2015 au profit d'un nouvel outil : les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine. Des ZPPAUP aux AVAP, un constat s'impose : le mot « patrimoine » demeure et le mot « paysage » disparaît. Le second serait-il soluble dans le premier, au sein d'un monde où l'on veut patrimonialiser tout ce qui n'a pas déjà été détruit... Cette tentation s'applique en particulier à la nature, et il n'est pas anodin de remarquer que ce glissement à marche forcée vers les AVAP naît de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II. Si le champ du paysage devait par conséquent être considéré comme menacé, l'envahisseur – qui occupe déjà les lieux – pourrait bien être le patrimoine écologique.

The Zones de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain (Architectural and Urban Heritage Protection Zones) created in 1983 were enriched by a Landscape component through the Landscape Law of 8 January, 1993. Their success dating from this moment (over 600 approved zones and almost as many in the process of adoption) has however not inhibited legislators from programming their demise as of 2015 in favor of a new tool : the Aires de Mise en Valeur de

l'Architecture and du Patrimoine (Architecture and Heritage Valorization Zones). From ZPPAUP to AVAP an observation must be made : the word « heritage » remains while the word « landscape » disappears. But will the latter prove soluble in the former, within a world in which the goal has become to make everything not yet destroyed part of heritage ? This temptation is particularly applicable to Nature, and it is not trivial to point out that this fast-paced slide towards the AVAP was born of the Law of 12 July 2010, in itself the national commitment to the environment called Grenelle II. If the landscape field is consequently to be considered under threat, the invader, who already occupies the terrain, could well prove to be ecological heritage.

INDEX

Mots-clés : droit, patrimoine, écologie, espaces protégés, Grenelle

Keywords : law, heritage, ecology, protected zones, Grenelle

AUTEUR

ARNAUD DE LAJARTRE

Arnaud de Lajartre est maître de conférences en droit public à l'université d'Angers, Centre de recherches juridiques et politiques Jean Bodin.

arnaud.bernarddelajartre[at]univ-angers[dot]fr