

>> **SCoT et patrimoine culturel**

*Dominique Masson, Chef du bureau de la protection et de la gestion des espaces,
Sous-direction des monuments historiques et des espaces protégés, Service du patrimoine,
Direction générale des patrimoines, Ministère de la culture et de la communication*

Fiche unique

SCoT ET PATRIMOINE CULTUREL

1. La notion de patrimoine : une entrée particulière des SCoT

Dans son sens culturel, la notion de patrimoine, fortement ancrée dans le passé, s'est cristallisée avec la révolution française et ce que l'on va qualifier de « monument historique ». Ainsi est-elle étroitement associée au principe d'une conservation se traduisant d'abord par une volonté de préservation, puis de restauration, et s'attache à des entités limitées à l'« édifice » (terme se substituant à celui d'« immeuble », employé à compter de la loi n°66-1042 du 30 décembre 1966 modifiant la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques).

Apparaît ainsi en 1840 la première liste de tels monuments.

Graduellement cette acception va évoluer vers un champ beaucoup plus vaste et aux « entrées » spécifiques :

- en 1906¹, renforcée en 1930², apparaissent les notions de site et de monument naturel,
- en 1941, le champ de l'archéologie³,
- en 1943, la protection des abords des monuments historiques⁴,
- en 1962, la notion d'ensemble urbain d'intérêt historique ou esthétique matérialisé par le « secteur sauvegardé »⁵,
- en 1983, celle de « zone de protection du patrimoine architectural et urbain » au gré de la loi de décentralisation des compétences en matière d'urbanisme⁶,

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

2 Loi n°1930-05-02 du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

3 Loi n°41-4011 du 27 septembre 1941 relative à la réglementation des fouilles archéologiques.

4 Loi n°43-92 du 25 février 1943 portant modification de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques.

5 Loi n°62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France.

6 Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

- en 1993, la loi « paysage »⁷, qui érige au rang de patrimoine le paysage en tant qu'objet particulier de protection avec l'obligation de son appréhension dans les documents d'urbanisme, comme dans les ZPPAU également qui deviennent des ZPPAUP (P comme « paysager »).

Par ailleurs, en 1977, la loi n°77-2 du 3 janvier 1977 modifiée sur l'architecture élevait « *la création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine* » au rang d'intérêt public.

Aujourd'hui, on peut aisément affirmer que la notion de patrimoine s'est généralisée et est devenue *de facto* une composante incontournable de la démarche de gestion de l'espace, autrement dit plus spécialement de l'urbanisme et de l'aménagement.

Au niveau mondial cette évolution est également avérée et a abouti au dispositif de reconnaissance, dorénavant très convoité, d'une inscription sur la désormais célèbre « liste du patrimoine mondial » portée au sein de l'Unesco par le centre du même nom, dont les derniers développements entérinent dorénavant les « paysages urbains historiques ».

Cette évolution a également abouti à considérer la culture comme « quatrième pilier » du développement durable aux côtés des intérêts social, économique et environnemental.

Le patrimoine culturel est, par ailleurs, devenu, au-delà de la simple protection des héritages du passé, une valeur économique à part entière, allant jusqu'à représenter la clé de voûte de la dynamique locale, notamment des zones rurales dont il constitue parfois le principal potentiel de développement.

C'est pourquoi, la prise en compte du patrimoine non seulement naturel mais aussi culturel est aujourd'hui inscrite de diverses manières dans le droit français (codes de l'environnement, de l'urbanisme et du patrimoine).

2. SCoT et patrimoine culturel : la problématique

Dans l'ordonnancement normatif des documents d'urbanisme, le SCoT devrait occuper une place essentielle en tant que document cadre des politiques locales d'urbanisme et d'aménagement, **et**, d'une manière plus générale, des politiques concourant à la cohérence d'une gestion intégrée des territoires.

Sa particularité première est d'être élaboré sur une grande échelle et de véritablement constituer **ainsi** un maillon entre l'aménagement du territoire et l'organisation réglementaire des espaces fondant l'application du droit des sols.

Cette particularité doit être prise en compte au premier chef dans le domaine du patrimoine, pris ici aux sens qualitatif et culturel du terme, qui, selon sa nature, sa dimension, se prête ou non à un traitement à une telle échelle. On peut souligner à ce propos que l'échelle du SCoT permet de bien faire ressortir la richesse

⁷ Loi n°93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages.

patrimoniale d'un territoire et de mettre en évidence ses traits caractéristiques dominants, éventuellement sa cohérence d'ensemble.

Dès lors qu'il constitue un « ensemble paysager », le paysage a vocation à être traité à cette échelle associé notamment aux grandes structures topographiques ou à une vaste formation ou couverture végétale (massifs boisés, vallées, structure agricole typique, grandes perspectives, etc.).

En revanche, s'il est d'ordre plus local, il aura davantage vocation à être traité au sein des PLU dont la consistance réglementaire s'adapte aux situations spécifiques qu'il peut plus précisément appréhender tant en termes de délimitation que de composition.

Aussi, dans sa déclinaison bâtie, le patrimoine ne peut-il être traité qu'au niveau macroscopique, le SCoT ne pouvant valablement appréhender que les grandes structures ou formes urbaines.

Plus on focalise sur des éléments de dimension limitée, *a fortiori* ponctuels, plus le SCoT empiète sur le champ du document d'urbanisme réglementaire et plus il y a risque de confrontation entre la norme générale exprimée par le SCoT et la norme détaillée portée par le document d'urbanisme réglementaire.

3. Les entrées de la prise en compte du patrimoine culturel au sein du SCoT

■ Les articles cadres du code de l'urbanisme

La prise en compte du patrimoine dans les SCoT trouve son fondement premier dans les articles cadres du code de l'urbanisme ;

- d'une part, l'article L. 110 qui spécifie notamment dans ce domaine : « *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. [...] Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, [...] les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace [...]* » ;
- d'autre part, l'article L. 121-1, commun à l'ensemble des documents d'urbanisme, qui précise également : « *Les [documents d'urbanisme] déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :*
 - 1° *L'équilibre entre :*
 - a) *Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;*
 - b) *L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;* c) *La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;*
 - 1°bis *La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ; [...].* »

Ces dispositions consacrent ainsi la prise en compte, dans le domaine du patrimoine culturel :

- des paysages,
- de la protection des sites,
- des ensembles urbains et du patrimoine bâti,
- de la qualité des entrées de ville.

Il est à noter que les patrimoines historique et archéologique ne sont pas cités dans ces articles, parce que, sans nul doute, gérés par des dispositions législatives très spécifiques. On pourrait cependant estimer que l'expression « patrimoine bâti remarquable » recouvre, dans une acception large, toutes les formes d'édifices remarquables, y compris les monuments historiques qui n'ont pas vocation à échapper ni aux orientations ni aux règles d'urbanisme.

■ **Les articles spécifiques au SCoT**

Le code de l'urbanisme ne comporte pas d'article cadre relatif au champ du SCoT, il décline, pièce par pièce du dossier de SCoT, les dispositions que celles-ci doivent ou peuvent contenir.

■ **Le rapport de présentation** (art. L. 122-1-2)

« Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs en s'appuyant sur un diagnostic établi au regard [...] des besoins répertoriés en matière [...] d'environnement [...]. »

On peut assurément considérer que le terme « environnement » est à prendre au sens large et ne concerne pas seulement le patrimoine naturel, mais aussi le patrimoine culturel, conformément aux dispositions prévues par les articles cadres précités. Cette acception large est, de plus, corroborée par le contenu prévu concernant les autres pièces du dossier que sont le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs. Or le rapport de présentation a précisément pour objet d'expliquer les choix retenus par le SCoT qui, spécialement, se déclinent au sein de ces pièces.

Cette interprétation relève d'ailleurs de celle de la directive communautaire n°2001/42 du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement qui soumet les SCoT et schémas de secteur à une telle évaluation.

Le rapport de présentation doit donc aborder le domaine du patrimoine bâti et des espaces en des termes à la fois descriptifs, explicatifs et justificatifs. Il déclinera, sur ces trois registres, le patrimoine dans toutes ses composantes, dès lors que son échelle ou son importance au regard de sa préservation et de sa mise en valeur, le justifie à l'échelle du SCoT.

Sur le plan urbain, se pose ainsi la question de la pérennité ou de l'amélioration de la structure des tissus constitués (notamment au regard de l'objectif, en tant que de besoin, de « *restructuration des espaces urbanisés* » mentionné à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme). Dans ce cadre, une analyse morphologique doit permettre de faire ressortir la problématique des densités d'occupation des quartiers anciens (nécessités de traitement de la sur ou sous-densité, ou de maintien de la densité existante).

Cette analyse devrait dégager les conditions fondamentales d'usage des possibilités offertes par l'application des articles L. 127-1 et L. 128-1 dans le cadre des PLU. Cette considération rejoint d'ailleurs les dispositions de l'article L. 122-1-1, IV 3° relatives à la réalisation d'une « *étude de densification des zones déjà urbanisées* ».

■ **Le projet d'aménagement et de développement durables** (art. L. 122-1-3)

« *Le projet d'aménagement et de développement durables fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, de développement [...] touristique et culturel, [...] de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages [...].* »

Bien que la rédaction ne cite pas nommément toutes les composantes du patrimoine culturel, on peut estimer qu'il y aurait lacune du projet d'aménagement et de développement durables à ne pas aborder le champ du patrimoine culturel, notamment lorsque des intérêts patrimoniaux de divers ordres se manifestent sur les territoires considérés. Pour l'heure, aucune jurisprudence ne vient cependant confirmer ou infirmer cette considération et le code de l'urbanisme ne laisse effectivement place à aucune ambiguïté dès lors qu'il fait entrer dans le champ du SCoT les politiques culturelles et que, par ailleurs, la valorisation du patrimoine constitue une dimension importante des stratégies de valorisation économique et touristique.

■ **Le document d'orientation et d'objectifs** (art. L. 122-1-4 à L. 122-1-10)

« *Le document d'orientation et d'objectifs définit les objectifs et les principes de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement* », dans cette mesure, on peut considérer que ce document constitue véritablement, au-delà du projet d'aménagement et de développement durables, la « feuille de route » du SCoT et, à ce titre, doit fonder les obligations de compatibilité, d'une part, avec les dispositions « supérieures » (cf. les articles L. 122-1-12 et L. 122-1-13), d'autre part, des documents d'urbanisme locaux à caractère réglementaire vis-à-vis du SCoT (cf. l'article L. 122-1-15).

Or l'article L. 122-1-5 spécifie, plus étroitement que pour le projet d'aménagement et de développement durables, le contenu, obligatoire, du document d'orientations et d'objectifs : « *[Le document d'orientations et d'objectif] détermine les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger. Il peut en définir la localisation ou la délimitation* ».

En complément, l'article L. 122-1-6 précise : « *Le document d'orientation et d'objectifs peut, par secteur, définir des normes de qualité urbaine, architecturale et*

paysagère applicables en l'absence de plan local d'urbanisme ou de document d'urbanisme en tenant lieu ».

Par ailleurs, l'article L. 122-1-14 donne la possibilité suivante : « *Pour leur exécution, les schémas de cohérence territoriale peuvent être complétés en certaines de leurs parties par des schémas de secteur qui en détaillent et en précisent le contenu* ».

Analysons les conséquences de telles dispositions sur l'établissement d'un SCoT.

La détermination prévue des espaces et des sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger ne pose, sur le principe, aucun problème ; le SCoT permet à ce titre en effet de préciser la nature des patrimoines en présence et donc de décliner des dispositions spécifiques propres à chaque patrimoine, visant à assurer une telle protection.

La question se pose en revanche sur la capacité d'un SCoT, non à localiser, cela il peut toujours le faire, notamment par une description géographique et une représentation graphique symbolique, mais à délimiter les entités concernées.

Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que l'article réglementaire correspondant, l'article R. 122-3, précise :

« Lorsque les documents graphiques délimitent :

a) en application du II de l'article L. 122-1-5, des espaces ou sites à protéger ; [...] ils doivent permettre d'identifier les terrains situés dans ces secteurs ».

On peut donc s'interroger sur la question de l'échelle à respecter dans un SCoT. En tant que document d'urbanisme cadre, en principe sans portée réglementaire, sauf exceptions prévues par les textes, et régissant *a priori* de vastes territoires, le SCoT ne devrait pas « descendre » à un niveau d'échelle détaillée tel que la question du rapport de compatibilité du PLU avec le SCoT atteigne un rapport de conformité. Cependant, dans la mesure où la loi habilite clairement les auteurs du SCoT à « délimiter » des espaces à protéger et où l'identification, imposée par l'article R. 122-3 précité, des espaces concernés sous-entend l'usage d'une échelle cadastrale, il semble logique que les contraintes inhérentes à ces espaces soient fortes, quitte à ce qu'elles ne laissent effectivement aux PLU qu'une marge de manœuvre relativement étroite.

Il est vrai que la disposition du « schéma de secteur » pouvant permettre de préciser le document général du SCoT, se prêterait à cet exercice, mais doit-on alors élaborer autant de schémas de secteur que d'espaces à protéger, notamment en cas de localisation dispersée ?

Un schéma de secteur est, par définition, très directif en ce qu'il a cette capacité de précision et on ne peut imaginer une telle démarche de multiplication qui, implicitement, viserait à l'exhaustivité.

Il faut en conclure une élémentaire prudence à utiliser, au-delà de la localisation, la capacité de délimitation.

La mise en œuvre de l'article L. 122-1-6 n'est pas non plus exempte de questionnement.

Dans ce cadre, en effet, le SCoT fait office de PLU en l'absence de ce dernier en ce qui concerne la spécification de « *normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère* ».

L'utilisation du terme « norme » sous-tend une obligation de conformité et, assurément, le SCoT endosse de ce fait une dimension résolument réglementaire.

Certes on peut se satisfaire, sur le fond, du fait que le SCoT puisse anticiper de la sorte, dans le domaine concerné, sur l'élaboration d'un document d'urbanisme réglementaire. Dans d'autres domaines, on parlerait de mesures conservatoires ou de principe de précaution.

Toutefois, comment restituer de telles normes dans un document de type SCoT et quelle portée peuvent-elles atteindre, considérant leur capacité d'opposabilité aux demandes d'autorisation de travaux ?

Par ailleurs, quelles relations devra ou pourra entretenir le PLU, une fois élaboré, avec de telles dispositions du SCoT ? S'agira-t-il obligatoirement de dispositions miroirs et mimétiques ou y aura-t-il, en tant que de besoin, des capacités de précisions supplémentaires ?

Cette question ne devrait pas, en fait, se poser compte tenu de la rédaction de l'article L. 122-1-6 qui laisse entendre que les dispositions en cause ne se justifient que par l'absence de PLU ou de document d'urbanisme en tenant lieu. Dans ces conditions, la mise en place d'un PLU a nécessairement pour effet d'écarter l'application de ces dispositions.

4. La conception du SCoT en matière de prise en compte du patrimoine culturel

Des textes législatifs et réglementaires concernant les SCoT, il résulte que ceux-ci ont une certaine marge d'action allant du principe général, en passant par la prescription cadre, jusqu'à la disposition quasi réglementaire.

À noter, toutefois, que l'usage de l'article L. 123-1-5 7° ne peut trouver d'application dans un SCoT puisqu'il ne concerne que le PLU et que la réglementation du SCoT en la matière se limite à l'usage de l'article L. 122-1-5 qui ne prévoit que la détermination des « *espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger* ».

L'usage de tel ou tel niveau dépend en fait du type de patrimoine à protéger qui peut plus ou moins se prêter à la grande échelle d'un SCoT.

Ainsi, la qualité urbaine peut être abordée de plusieurs façons :

- au niveau d'ensemble, comme le préconise l'article L. 122-1 pour « *la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables* », en tenant compte de la structure urbaine et de ses modes de composition ou d'organisation, issus le plus souvent d'une stratification historique parfois composite, ou encore de la silhouette urbaine résultant d'un vélum plus ou moins homogène ;

- au niveau de la morphologie interne aux tissus bâtis et du rapport entre les constructions et les espaces publics permettant de déterminer le cas échéant une typologie des quartiers au regard de l'implantation des constructions, de la hiérarchisation des voiries, de l'épannelage...
- en termes de rapports qu'entretiennent la ville dense et d'éventuels grands monuments avec le contexte périurbain, rural ou « naturel » et qu'il convient de préserver afin notamment de ne pas « brouiller » la lecture que l'on peut en avoir, d'une part, vue depuis l'extérieur (silhouette urbaine, fronts urbains, masses bâties et végétales), d'autre part, vue depuis l'intérieur vers des panoramas ou échappées visuelles à préserver. Par exemple, les vues lointaines du château de Versailles, ou encore de la cathédrale de Chartres, ont vocation à organiser le développement urbain de manière à ne pas les oblitérer.

Elle peut être aussi abordée par le biais d'une localisation préférentielle des grands équipements projetés, dont les dimensions seraient d'échelle urbaine.

En revanche, la qualité architecturale, s'adressant à l'édifice ou au bâtiment, et qui, par conséquent, implique une approche plus détaillée, ne devrait être traitée que par des dispositions d'ordre générique intéressant des ensembles ou parties d'ensembles urbains significatifs et suffisamment homogènes.

L'approche pourrait procéder, de préférence, par grandes typologies (ce serait par exemple le cas de « l'haussmannien » parisien) sans aller vers un vocabulaire architectural trop précis où l'on s'attacherait par exemple à traiter la modénature des façades.

Aussi, le traitement de l'architecture tel qu'il résulte des possibilités ouvertes par l'article L. 122-1-6 en l'absence de PLU ne saurait-il atteindre un degré de précision normalement dévolu au PLU.

En fait, le rôle principal du SCOT n'est-il pas de traiter l'architecture en tant que telle, mais de sélectionner les éléments d'intérêt patrimonial majeur dont la conservation présente un intérêt public et qui, à ce titre, devraient conditionner l'expression des projets de développement du territoire (infrastructures de transport, parcs éoliens...).

5. Le SCoT et les dispositifs dédiés de prise en compte du patrimoine

Deux cas se présentent en matière de dispositifs dédiés à la prise en compte du patrimoine, celui du document d'urbanisme, et celui de la servitude d'utilité publique.

■ SCoT, secteur sauvegardé et plan de sauvegarde et de mise en valeur

Le cas du document d'urbanisme concerne le plan de sauvegarde et de mise en valeur d'un secteur sauvegardé. Un rapport de compatibilité de celui-ci avec les dispositions du SCoT est bien établi en vertu de l'article L. 122-1-15 qui précise que ce document est « compatible avec le document d'orientations et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur ».

Le document d'orientation et d'objectifs ne peut ignorer cependant la préexistence d'un secteur sauvegardé et d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur avec lequel il ne doit pas interférer en matière de dispositions relatives au patrimoine culturel.

Il conviendra notamment, nonobstant les capacités offertes par les articles L. 122-1-5 et L. 122-1-6, que le document d'orientation et d'objectifs n'entre pas en concurrence, par trop de précision, avec le périmètre du secteur sauvegardé ni avec les dispositions réglementaires du plan de sauvegarde et de mise en valeur qui sont, on le sait, établies « sur mesure » et détaillées à l'immeuble.

Au demeurant, lorsque le secteur sauvegardé comporte un plan de sauvegarde et de mise en valeur, l'article L. 122-1-6 ne devrait trouver aucune application pour l'élaboration du document d'orientation et d'objectifs dans la mesure où ce plan tient lieu de PLU auquel il se substitue au moment de l'entrée en vigueur de l'acte de son approbation.

■ **SCoT et servitudes d'utilité publiques dédiées à la prise en compte du patrimoine culturel**

Aucun lien direct n'est prévu entre le SCoT et les servitudes d'utilité publique dont l'application s'impose nonobstant toute disposition d'urbanisme. Ainsi le SCoT ne comporte-t-il pas en annexe de telles servitudes dont seuls les documents d'urbanisme de portée réglementaire constituent un ancrage nécessaire (cf. l'article L.126-1).

Par voie de conséquence aucun rapport de compatibilité ne joue entre servitudes d'utilité publique et SCoT et, ceci, même lorsqu'il est fait usage des possibilités de normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère offertes par l'article L. 122-1-6 en l'absence de PLU.

De fait, un tel rapport de compatibilité ne pourrait jouer que si la servitude comporte elle-même des dispositions d'ordre réglementaire, ce qui n'est le cas, dans le domaine du patrimoine culturel, qu'en ce qui concerne les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager et les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine qui sont amenées à leur succéder.

6. **SCoT et patrimoine mondial identifié par l'Unesco**

L'inscription par l'Unesco sur la liste du patrimoine mondial n'engendre, en l'état actuel du droit, aucune conséquence juridique sur le SCoT, ni son contenu, ni sa formulation. Il en va d'ailleurs de même pour tout document d'urbanisme ainsi que toute action ou opération d'aménagement.

Cependant, comme les autres États, l'État français, en proposant une telle candidature à l'inscription, se porte garant, si elle est suivie d'effet, de la préservation du bien et de sa zone tampon, plus précisément de la conservation de sa « valeur universelle exceptionnelle » fondée sur des critères d'authenticité et d'intégrité.

De ce fait, le SCoT ne devrait pas passer sous silence une telle distinction et devrait, au contraire, la prendre en considération, surtout lorsqu'il s'agit en l'occurrence de biens étendus, comme par exemple le Val de Loire ou encore le Bassin Minier Uni, qui correspondent à l'échelle d'un SCoT.

En particulier, lorsqu'il existe un plan de gestion du bien, il convient de s'assurer, de manière à ne pas compromettre la mise en œuvre des engagements ainsi contractés, de la cohérence d'objectifs entre les documents.

SCoT et paysage : voir fiches spéciales.