

Classement	N° du texte
564-6 a	1071

MINISTÈRE DE L'URBANISME,
DU LOGEMENT ET DES TRANSPORTS

Direction de l'urbanisme et des paysages

MINISTÈRE DE LA CULTURE

**Circulaire n° 85-45 du 1^{er} juillet 1985 relative aux zones
de protection du patrimoine architectural et urbain**

(Non parue au *Journal officiel*)

*Le ministre de l'urbanisme du logement
et des transports,
Le ministre de la culture,*

à

*Madame et Messieurs les commissaires de la République ;
Mesdames et Messieurs les chefs des services départemen-
taux de l'architecture ;
Madame et Messieurs les délégués régionaux à l'architec-
ture et à l'environnement.*

Pour information à :

*Madame et Messieurs les directeurs régionaux des affaires
culturelles ;
Messieurs les directeurs départementaux de l'équipement.*

- I. - Les enjeux des zones de protection du patrimoine architectural et urbain.
 - 1.1. La prise en compte d'un patrimoine historique, architectural et urbain.
 - 1.1.1. Les abords des monuments historiques.
 - 1.1.2. Les autres patrimoines.
 - 1.1.3. Zone de protection du patrimoine architectural et urbain et opérations d'aménagement.
 - 1.2. Un instrument de meilleure gestion du patrimoine au sens traditionnel.
 - 1.2.1. L'occasion d'établir un programme de protection.
 - 1.2.2. L'archéologie.
 - 1.3. Un nouveau partage des rôles.
 - 1.3.1. La commune devient co-responsable.
 - 1.3.2. Le rôle de contrôle de l'architecte des Bâtiments de France.

- 1.3.3. Possibilités d'arbitrage.
- 1.3.4. Information et participation du public.
- II. Etude et contenu d'une zone de protection du patrimoine architectural et urbain.
 - 2.1. L'étude.
 - 2.1.1. La définition des champs de l'étude.
 - 2.1.2. La conduite de l'étude.
 - 2.2. La délimitation.
 - 2.3. Le rapport de présentation.
 - 2.4. Les prescriptions.
- III. Procédure d'élaboration de la zone de protection du patrimoine architectural et urbain.
 - 3.1. Procédure de création.
 - 3.1.1. La mise à l'étude.
 - 3.1.2. La création de la zone de protection.
 - 3.2. Procédure de révision.
 - 3.3. L'évocation par le ministre.
- IV. Les effets de la zone de protection.
 - 4.1. Les effets sur les autres servitudes de protection.
 - 4.1.1. Les monuments historiques.
 - 4.1.2. Les abords des monuments historiques.
 - 4.1.3. Les sites.
 - 4.1.4. Les zones de protection de la loi du 2 mai 1930 (titre III).
 - 4.1.5. Les Z.P.P.A.U. et les secteurs sauvegardés.
 - 4.2. Les effets de la zone de protection du patrimoine architectural et urbain sur les plans d'occupation des sols.
 - 4.3. Les effets sur le régime d'autorisation.
 - 4.3.1. Travaux soumis à autorisation dans le cadre du code de l'urbanisme.
 - 4.3.2. Travaux non soumis à autorisation dans le cadre du code de l'urbanisme.
 - 4.3.3. Autorité compétente pour délivrer l'autorisation.
 - 4.3.4. L'appel au commissaire de la République de région et l'évocation ministérielle.
 - 4.4. Effets sur le régime de la publicité extérieure et des enseignes.
 - 4.5. Autres effets de la zone de protection du patrimoine architectural et urbain.

*

* *

La loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, a créé dans ses articles 69 à 72 la procédure des zones de protection du patrimoine architectural et urbain. Cette loi a été précisée par les décrets n° 84-304 et 84-305 du 25 avril 1984.

La présente circulaire se propose d'apporter quelques éléments complémentaires concernant l'élaboration, la mise en œuvre et les effets des zones de protection.

I. - Les enjeux de la zone de protection du patrimoine architectural et urbain

La Z.P.P.A.U est l'affirmation d'une mise en valeur du patrimoine négociée entre la commune et l'Etat. Elle porte sur un périmètre précisément délimité, appelé principalement à se substituer aux abords des monuments historiques protégés (art. 13 *bis* et 13 *ter* de

la loi du 31 décembre 1913). A une procédure de contrôle au coup par coup - avis conforme - de l'architecte des Bâtiments de France, la Z.P.P.A.U. répond par la sélection et la définition des espaces méritant effectivement analyse, protection et mise en valeur et par les prescriptions nécessaires. A une règle de procédure trop automatique, mal comprise et parfois ressentie comme aléatoire, se substitue progressivement une charte entre communes et Etat précisant les règles du jeu. C'est l'occasion de traiter les difficultés qui ont pu apparaître à l'occasion de l'instruction des autorisations en abords de monuments historiques.

L'application de la Z.P.P.A.U. fait intervenir, outre l'autorité compétente en matière d'utilisation du sol (maire ou commissaire de la République de département), l'architecte des Bâtiments de France. Elle peut aussi faire intervenir le commissaire de la République de la région et le collège régional du patrimoine et des sites, aux fins d'une part de renforcer la pertinence du périmètre proposé et des prescriptions, et d'autre part d'offrir une instance d'appel en cas d'avis contraire entre le maire et l'architecte des Bâtiments de France. En dernier ressort, un arbitrage du ministre peut être rendu.

Dans le même esprit, la Z.P.P.A.U. peut se substituer également aux sites urbains inscrits au titre de l'article 4 de la loi du 2 mai 1930.

C'est dire que la création de la Z.P.P.A.U., en organisant différemment les compétences entre les communes et le représentant de l'Etat aux différents niveaux administratifs, ne met nullement en cause la responsabilité fondamentale de l'Etat en matière de sauvegarde du patrimoine et des sites ; mais la loi de décentralisation en permet une prise en compte différente entre les partenaires dans un souci de plus grande clarté et de plus grande efficacité.

Dans tous les cas, la délimitation de la Z.P.P.A.U. doit permettre une prise en compte effective du patrimoine existant, qu'il y ait ou non présence d'un monument historique, et sans que des positions *a priori* n'entraînent des réductions injustifiées des protections existantes. La zone de protection est une démarche d'étude, d'explication et de proposition. Ce ne peut être, sans raison forte, urbaine ou architecturale, un renoncement aux protections existantes. La plus grande attention doit être apportée sur ce point.

Il sera opportun de lancer en priorité une étude de Z.P.P.A.U. chaque fois que possible conjointement avec celle du plan d'occupation des sols, ou sa révision, là où le tissu urbain est riche en patrimoine et en monuments historiques qui impliquent l'intervention fréquente de l'architecte des bâtiments de France ; là où les transformations du bâti et l'urbanisation sont faibles, l'intervention traditionnelle au coup par coup de l'architecte des bâtiments de France peut être suffisante. Mais, ailleurs, la valeur architecturale d'un patrimoine trop peu entretenu et en voie de dépérissement peut justifier l'étude d'une Z.P.P.A.U. comme moyen de mise en valeur, de réhabilitation, voire de revitalisation.

Ainsi, sous l'impulsion ou l'autorité des commissaires de la République de département et de région et de leurs services, plus particulièrement compétents en matière d'espace et de patrimoine, et en liaison avec le collège régional du patrimoine et des sites, une véritable politique peut être arrêtée, des priorités définies, des orientations proposées, les conflits mieux gérés.

1.1. *La prise en compte d'un patrimoine historique, architectural et urbain*

1.1.1. Les abords des monuments historiques

Le contrôle des abords des monuments historiques par les articles 13 *bis* et 13 *ter* de la loi du 31 décembre 1913 reposait, bien souvent, sur une ambiguïté fondamentale : si l'esprit du texte est

bien de respecter le cadre ou l'écrin d'un monument historique, au sens d'un édifice important, en contrôlant travaux et constructions, la loi est parfois utilisée au-delà de sa lettre pour guider l'évolution d'un tissu urbain ou de l'architecture, sans que les liens visuels entre tel ou tel élément de ceux-ci et le monument historique soient évidents.

Lorsqu'une zone de protection est créée autour d'un ou de plusieurs monuments historiques, ce lien de covisibilité n'est plus le seul critère de délimitation de la zone. Certes, il est des cas où les notions de visibilité en termes de hauteurs, de toitures ou de silhouette urbaine, par exemple, doivent être prises en compte pour définir la zone de protection autour d'édifices, repères monumentaux insignes, qui marquent fortement un paysage rural ou urbain. Mais ce qui sera déterminant, c'est l'intérêt architectural, historique, patrimonial ou paysager du secteur ou du quartier à protéger qui doit principalement justifier la délimitation du nouveau périmètre.

Le périmètre délimité sera donc, selon le cas, inférieur, comparable ou supérieur au rayon de 500 m existant autour des monuments historiques.

1.1.2. Les autres patrimoines

D'autres secteurs d'intérêt historique, architectural, patrimonial ou paysager peuvent faire l'objet d'une Z.P.P.A.U., en l'absence d'un monument historique et qu'il y ait eu, ou non, protection d'un site auparavant : quartiers anciens, ensembles d'habitat rural, villages, éléments du patrimoine pré-industriel ou industriel du XIX^e ou XX^e siècle, architectures du début de ce siècle, balnéaires ou thermales par exemple, espaces paysagers directement liés à un ensemble bâti ou eux-mêmes fortement architecturés tels terrasses, canaux ou ouvrages d'art... Cette liste n'est qu'indicative, mais il est clair que c'est à la fois l'intérêt intrinsèque du patrimoine et de ses éléments paysagers et la nécessité de suivre très précisément les transformations du site qui conduisent à créer une Z.P.P.A.U. ; il est non moins évident que les espaces seulement agricoles et naturels ne peuvent faire l'objet d'une zone de protection.

Le patrimoine est lui-même une notion qui évolue dans le temps et qui est relatif, par exemple, à la personnalité d'une région et une politique régionale peut permettre cette perception : ici l'histoire et l'archéologie prédominent, là le XIX^e siècle industriel, ailleurs l'architecture rurale du vignoble ou des alpages, parfois aussi les mines et usines de XX^e siècle qui fondent la conscience collective.

1.1.3. Zone de protection du patrimoine architectural et urbain et opérations d'aménagement

Une zone de protection doit s'attacher à permettre l'affirmation d'une vie économique et sociale, au niveau d'un quartier ou d'une entité urbaine, compatible avec l'affirmation de son identité architecturale et patrimoniale.

La mise en œuvre d'une démarche opérationnelle dans une ville (Z.A.C., projets de quartier), d'habitat (O.P.A.H., R.H.I.) ou autres (zones de publicité à réglementation spéciale, interventions spécifiques en espaces sensibles, etc.), est l'occasion de s'interroger sur l'opportunité de lancer une Z.P.P.A.U.

En sens inverse, l'étude d'une zone de protection doit être menée dans le souci d'une mise en valeur du patrimoine à travers ses possibilités d'utilisation économique et sociale.

L'incitation se fait donc dans les deux sens : le plan opérationnel vient prolonger et « ancrer » la zone de protection dans le contexte économique ; la zone de protection vient inspirer, cadrer et « qualifier », sur le plan architectural et patrimonial, le processus opérationnel projeté ou en cours.

Les liens les plus étroits sont à trouver entre les deux démarches, en recherchant une unité d'intervention sur différents plans : structure de commande et de maîtrise d'ouvrage, équipe de conception et d'étude, équipe de maîtrise d'œuvre, d'animation et de suivi, participation du public, approche géographique (du quartier à l'intercommunalité), etc.

1.2. *Un instrument de meilleure gestion du patrimoine au sens traditionnel*

La Z.P.P.A.U. permet d'améliorer grandement la gestion du patrimoine traditionnel.

1.2.1. L'occasion d'établir un programme de protection

En matière de monuments historiques proprement dits, la réflexion menée à travers la zone de protection pourra fournir l'occasion d'étudier, de mettre au point, de formaliser un programme échelonné et cohérent de protections au titre des monuments historiques, et de faire les propositions correspondantes susceptibles de déboucher, selon les cas, au niveau national ou au niveau régional déconcentré.

A cet égard, des liens seront à créer au niveau régional entre la démarche des zones de protection et notamment le rôle que seront amenés à y jouer les collèges régionaux du patrimoine et des sites, d'une part, et les travaux des commissions régionales du patrimoine historique, archéologique et ethnologique (Corephae) en matière de monuments historiques, d'archéologie, d'histoire de l'art ou de patrimoine ethnologique, d'autre part.

Ce rapprochement des deux commissions et de leurs préoccupations ne doit pas aboutir à un accroissement systématique des protections. En effet, dans certains cas la création d'une zone de protection pourra être le moyen d'assurer, autrement qu'au titre de la législation sur les monuments historiques, la protection d'immeubles dont la présentation et la mise en valeur se trouveront assurées par les prescriptions de la zone ; éléments d'architecture rurale, industrielle ou d'intérêt ethnologique, jardins, édifices contemporains notamment.

1.2.2. L'archéologie

Lorsqu'une Z.P.P.A.U. est étudiée dans un site urbain à valeur archéologique reconnue ou potentielle, le périmètre et les prescriptions éventuelles seront étudiés afin de préserver les possibilités d'exploitation des gisements.

L'élaboration d'une Z.P.P.A.U. doit être l'occasion d'une meilleure prise en compte des contraintes archéologiques ; elle peut permettre la mise au point, à l'avance, de modalités d'action permettant le respect des vestiges ou repères déjà mis au jour ou appelés à l'être et, d'une manière générale, la prise en compte de tous les enseignements tirés des vestiges archéologiques ou historiques.

Dans certains secteurs urbains ou péri-urbains, la richesse archéologique peut constituer une donnée patrimoniale telle qu'elle justifie à elle seule la création d'une Z.P.P.A.U. Les règles de gestion de celle-ci seront alors essentiellement dictées par les impératifs de protection et de mise en valeur des vestiges archéologiques.

1.3. *Un nouveau partage des rôles*

La création d'une Z.P.P.A.U. modifie profondément le mode d'intervention en matière de protection des trois partenaires essentiels que sont la commune, l'Etat et le public.

La zone de protection repose sur la définition en commun entre l'Etat et la commune d'un périmètre et de règles adaptées qui serviront de guide à l'action quotidienne de l'architecte des Bâtiments de France, comme de l'autorité compétente en matière d'occupation du sol.

1.3.1. La commune devient co-responsable

Face à l'Etat, la municipalité devient désormais un partenaire responsable à part égale d'un document de protection. Une zone de protection ne peut être créée sans l'accord le plus explicite du ou des conseils municipaux des communes couvertes. C'est, pour une démarche de protection, un atout et une garantie d'efficacité considérable. Il est souhaitable que la responsabilité de la commune soit engagée le plus tôt et le plus en amont possible dans le processus qui va de la décision initiale de mettre à l'étude, jusqu'à l'avis final avant création de la zone, en passant par la conduite et la maîtrise d'ouvrage de cette étude. Si, en théorie, une zone de protection peut ne faire l'objet d'une prise de position explicite de la municipalité qu'en toute fin de processus, il est clair qu'un tel état de fait n'est pas souhaitable et doit se limiter à des cas exceptionnels justifiés par un contexte local spécifique.

1.3.2. Le rôle de contrôle de l'architecte des Bâtiments de France

L'avis conforme dont l'architecte des Bâtiments de France dispose en abords de monuments historiques se retrouve en zone de protection, mais ce qui pouvait apparaître comme une mosaïque d'avis donnés au coup par coup, en fin de procédure, devient l'application d'une orientation définie préalablement.

Une fois la zone de protection créée, les prescriptions qu'elle contient s'imposent en effet aussi bien à l'architecte des Bâtiments de France qu'au maire et à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations.

L'architecte des Bâtiments de France conserve donc un pouvoir d'appréciation, mais celui-ci s'exerce désormais en référence aux règles du jeu connues de tous qui lui permettent de justifier son avis conforme.

1.3.3. Possibilités d'arbitrage

Les difficultés peuvent être traitées au niveau du commissaire de la République de région : afin de ne pas laisser un des partenaires seul juge de l'interprétation qu'il convient de donner à telle ou telle disposition de la zone, la loi du 7 janvier 1983 a prévu, en cas de contestation par le maire ou par l'autorité délivrant le permis de construire de l'avis donné par l'architecte des Bâtiments de France, la possibilité d'un arbitrage du commissaire de la République de région.

Ce dernier doit alors, comme tout autre intervenant, respecter et appliquer les dispositions de la Z.P.P.A.U.

Il en va de même en cas d'évocation ministérielle : ce sont là encore les prescriptions de la zone qu'il s'agira de mettre en œuvre.

1.3.4. Information et participation du public

Enfin, l'association du public (habitants, propriétaires, associations, etc.) à l'élaboration d'un document de protection est une innovation essentielle de cette procédure.

La réalité des mesures de publicité prévues aussi bien lors du lancement de l'étude que lors de la création de la zone ainsi que le bon déroulement de l'enquête publique sont à cet égard déterminants. La présence d'un document largement et préalablement diffusé, et sur lequel chacun aura pu donner son avis, donnera un impact particulier à cette procédure de protection.

Seront encouragées toutes les initiatives tendant à la meilleure information du public, que ce soit pendant l'élaboration ou après la création de la zone : utilisation des médias, expositions, réunions d'informations, etc.

C'est notamment le rôle du rapport de présentation de la zone de permettre cette sensibilisation et d'être un outil pédagogique.

II. - Etude et contenu d'une zone de protection du patrimoine architectural et urbain

2.1. L'étude

2.1.1. La définition des champs de l'étude

L'étude préalable à la création d'une zone de protection est l'occasion d'une réflexion la plus large possible sur son patrimoine sous toutes ses formes. Refusant d'entrée une définition restrictive de celui-ci, on doit au contraire en rechercher une perception aussi globale que possible.

A cet égard, la démarche initiale de documentation est essentielle pour prendre conscience de l'ampleur des champs géographique et thématique à traiter. La consultation des études et travaux scientifiques, menés notamment par la direction des antiquités, et l'inventaire général constituent, un préalable indispensable. Un guide méthodologique concernant, d'une part, l'utilisation des sources documentaires, d'autre part, les techniques utilisables pour l'inventaire du patrimoine bâti, sera mis à la disposition des chargés d'étude.

2.1.2. La conduite de l'étude

Le choix des professionnels auxquels les études seront confiées est, dans ces conditions, déterminant puisqu'ils devront être capables de mener avec la nécessaire ouverture d'esprit ce travail de recherche documentaire préalable, de repérage du patrimoine et de mise en forme des prescriptions susceptibles de le protéger le plus efficacement.

Les domaines de compétence du ou des chargés d'étude choisis devront être à l'évidence l'architecture, l'urbanisme, les paysages, l'histoire de l'art. Selon les cas et la nature des problèmes mis en jeu, d'autres compétences devront être parfois recherchées (archéologues, archivistes, sociologues, géographes, économistes, ingénieurs, juristes, écologues, ethnologues) pour la constitution d'équipes pluridisciplinaires.

Leur choix relève du responsable de la conduite de l'étude. Dans le cas où la commune a l'initiative de la mise à l'étude d'une zone de protection, la responsabilité appartient donc au conseil municipal et au maire d'en déterminer la durée, l'ampleur, les orientations et par voie de conséquence, les professionnels auxquels elle sera confiée.

Il est souhaitable qu'il en aille de même dans le cas où c'est l'Etat qui a pris l'initiative de l'étude, et où la commune demande à prendre le relais et à conduire la procédure d'élaboration.

La ou les communes concernées peuvent également demander au président d'un établissement public de coopération intercommunale de prendre en ce qui concerne leur territoire la conduite de l'étude.

Un minimum d'accord doit, dans tous les cas, être très tôt recherché entre la ou les municipalités et les représentants de l'Etat, sur les grandes orientations thématiques et méthodologiques de l'étude. Le rôle de l'architecte des Bâtiments de France est, dans cette phase initiale, tout à fait déterminant.

Dans les cas où la mise à l'étude de la zone de protection a été prescrite par arrêté du commissaire de la République de région, et tant que la commune n'a pas exprimé le souhait de conduire la procédure, l'étude est conduite par le commissaire de la République du département, qui tient alors régulièrement les maires informés de l'avancement et des premières orientations des travaux.

Que l'étude ait été décidée et soit conduite sous la responsabilité de la commune ou de l'Etat, l'élaboration de la zone de protection se fait avec l'assistance constante, à toutes les phases de la procédure, de l'architecte des Bâtiments de France.

Celui-ci aura soin d'éclairer ses propres avis en prenant tout au cours de l'étude l'attache aussi bien des services compétents au sein de la direction régionale des affaires culturelles en matière de monuments historiques, d'inventaire, d'archéologie, d'ethnologie, etc., que du délégué régional à l'architecture et à l'environnement, du directeur départemental de l'équipement ou de tous autres services pouvant être utilement consultés.

Le commissaire de la République de région pourra enfin, à la demande de l'autorité responsable de la conduite de l'étude (maire ou commissaire de la République de département), soumettre au collègue régional du patrimoine et des sites pour examen un projet de zone de protection avant enquête publique. Cette procédure informelle de consultation devrait permettre de recueillir d'utiles conseils grâce à l'expérience acquise par cet organisme.

2.2. La délimitation

La délimitation de la zone de protection sera étudiée avec un soin particulier. Elle ne résultera d'aucune idée *a priori* mais au contraire de l'étude approfondie des éléments de patrimoine à mettre en valeur.

Par rapport aux abords des monuments historiques, aux sites inscrits, le périmètre sera soit étendu soit réduit en fonction des objectifs recherchés, des caractéristiques du milieu architectural ou urbain à traiter.

De façon générale, le périmètre sera étudié avec mesure en n'étendant pas sans justifications la Z.P.P.A.U. à l'ensemble de la partie urbanisée de la commune ou, *a fortiori*, à l'ensemble de la commune.

Le champ géographique de la zone doit répondre à une logique urbaine, architecturale et paysagère motivée et expliquée parfois par la covisibilité avec un monument ou un élément caractéristique du lieu mais aussi, dans d'autres cas, par les perspectives, les axes, les places, l'unité d'un quartier, les bâtiments repères, les végétations, le relief, les glacis, les zones d'approche...

Cette hiérarchie des espaces à protéger peut amener à dessiner une seule Z.P.P.A.U. sur plusieurs emplacements territorialement distincts, ou encore une Z.P.P.A.U. avec des échappées le long d'axes visuels.

Cette hiérarchie conduit aussi à examiner l'opportunité de multiplier les sous-zones avec chacune leurs caractéristiques et leurs prescriptions : le « découpage » de l'espace à mettre en valeur peut bien entendu être l'occasion de clarifier le suivi par l'architecte des Bâtiments de France et le maire des transformations du site, en soulignant les différences entre centre ancien, secteurs récents, entrées de ville, zone particulière d'industrie ancienne, cadre paysager, etc.

Mais ailleurs il sera inutile de distinguer plusieurs sous-zones, les prescriptions générales applicables sur l'ensemble du périmètre pouvant viser des espaces particuliers comme les places, les quais, les remparts ou des objets significatifs comme les maisons d'angle.

Dans le cas d'une définition des sous-zones « concentriques » - du centre ancien aux abords du bâti - il conviendra de s'en tenir au milieu construit et aux éléments qui en sont indissociables, tels les espaces paysagers directement liés au cadre bâti. En particulier les zones agricoles, les zones d'urbanisation future n'ont pas, en tant que telles et sauf projet particulier, à être traitées par la Z.P.P.A.U.

Le périmètre peut évoluer et être étendu ou réduit en fonction des projets d'aménagement qui pourront se présenter.

De même, les limites administratives d'une commune ne sont pas des contraintes : quartiers, petits centres, espaces s'étendant sur plusieurs communes peuvent faire l'objet d'une ou plusieurs Z.P.P.A.U., contiguës ou discontinues : seule la prise en compte d'un patrimoine et l'accord entre la ou les communes et l'Etat fondent la création d'une zone.

Sur le plan technique, il peut être, dans certains cas, opportun d'exclure certains monuments historiques à caractère majeur d'une Z.P.P.A.U. là où leur protection doit absolument être assurée par le rayon de cinq cents mètres et où une limite communale, par exemple, ne permet pas la création d'une zone de protection pertinente. Dans les autres cas, il est préférable, au contraire, d'inclure autant que possible les monuments historiques afin d'éviter, dans des espaces proches, la cohabitation d'une zone de protection et la persistance d'abords de monuments historiques.

2.3. Le rapport de présentation

Il constitue un élément important du dossier de Z.P.P.A.U. En effet, le rapport de présentation expose les motifs de sa création, les particularités essentielles de la zone : historiques, géographiques, architecturales, paysagères, urbaines, etc. ainsi que les mesures prises pour sa préservation et sa mise en valeur.

Trouve place dans le rapport de présentation tout ce qui peut contribuer à expliciter le contexte de la protection et à mieux en faire comprendre les raisons : l'analyse de l'évolution historique ou géographique de la ville, du quartier ou du site concernés, l'analyse architecturale et urbaine, le relevé du bâti existant, ses caractéristiques, etc.

Par ailleurs, le rapport de présentation peut contenir un certain nombre de conseils, d'esquisses et de principes d'aménagement ou de traitement des constructions ou espaces publics ou privés, d'indications en matière d'implantation et de forme des enseignes.

Les conseils et indications qui n'ont pas leur place dans les prescriptions de la Z.P.P.A.U. peuvent être utilement illustrés par des croquis, schémas, simulations montrant des exemples à éviter, des « avant-après », le résultat d'intervention du conseil architectural, la finalité des prescriptions édictées dans la zone.

Le rapport de présentation n'obéit à aucune règle particulière quant à sa présentation. L'essentiel est qu'il permette :

- d'une part, d'expliquer les objectifs à atteindre, la démarche de protection adoptée pour se faire entre la commune et l'Etat et de justifier, notamment en les resituant dans leur contexte, les prescriptions édictées ;

- d'autre part, d'orienter, voire de fonder plus objectivement, les avis et décisions de l'architecte des Bâtiments de France, de l'autorité compétente en matière de permis de construire et autres autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol et, le cas échéant, du collège régional du patrimoine et des sites et du commissaire de la République.

En ce sens, le rapport de présentation, non opposable au tiers, constitue un document d'information et un exposé des motifs sur la création de la Z.P.P.A.U. et les orientations ou prescriptions qui en résultent.

L'insuffisance du contenu du rapport de présentation pourrait être sanctionnée par le juge administratif qui porte une attention croissante à ce type de document.

2.4. *Les prescriptions*

Chaque Z.P.P.A.U. doit définir sa propre règle du jeu qui assure l'information maximale des candidats pétitionnaires sur les prescriptions opposables. Les prescriptions doivent être justifiées, limitées aux enjeux mêmes de la Z.P.P.A.U. qui doit s'attacher à définir en priorité la protection du patrimoine architectural et urbain.

Ces prescriptions doivent être également liées et proportionnées à la nature, aux caractéristiques, à l'intérêt des différents lieux à protéger et aux objectifs recherchés par cette protection. Dans certaines zones ou parties de zones, elles peuvent être limitées à certains éléments : le paysage urbain, la qualité du tissu, son homogénéité ou unité, la protection de la nappe végétale, le traitement des espaces publics, par exemple ; si les détails d'architecture ou la vocation des Bâtiments n'ont aucune incidence sur le respect du site ou la protection des vues lointaines des monuments historiques, des prescriptions en la matière ne s'imposent pas.

Les prescriptions pourront par ailleurs se limiter, dans certains cas, à de simples recommandations ayant juridiquement valeur de « directives », c'est-à-dire d'orientations définissant un cadre général à l'exercice du pouvoir d'appréciation de l'architecte des Bâtiments de France et, après lui, de l'autorité compétente pour délivrer un permis de construire. Ces derniers pourront s'en inspirer et, le cas échéant, y déroger au vu de situations particulières.

Les prescriptions doivent préserver une certaine marge d'appréciation. Une trop grande rigidité, notamment par l'édictation de normes trop nombreuses et trop précises, pourrait conduire à des situations bloquantes dans la gestion des autorisations. La loi ainsi que ses travaux préparatoires, et en particulier le rapport de la commission des affaires culturelles du Sénat, permettent d'assimiler les prescriptions à un corps de règles mais également de doctrines, une sorte de « cahier des charges » guidant l'avis de l'architecte des Bâtiments de France.

Il importe que ce dernier conserve, comme il était précisé dans le rapport précité, certaines marges d'appréciation :

- la première est générale et porte sur le caractère de la zone : les raisons qui font juger un quartier digne de protection dépendent de l'histoire, de l'architecture, etc., et ne peuvent être décrites dans un document normatif absolu. Il y a là un élément esthétique qui échappe à la formulation. Si certains immeubles ou espaces peuvent faire l'objet de prescriptions particulières, objectives et précisément définies, l'ensemble ne peut faire l'objet que de prescriptions générales, normes ou directives, permettant une certaine capacité d'interprétation ;

- la seconde marge d'appréciation porte sur les autorisations ponctuelles « au coup par coup » : l'architecte des Bâtiments de France doit pouvoir s'opposer à un projet qui, sans défigurer le caractère général de la zone, est inassimilable dans l'espace envisagé ; en sens inverse, il doit être en droit de laisser « passer » un projet qui est un peu audacieux, mais dans un endroit où l'audace ne nuit pas ; cela lui permet également de donner un avis favorable à des travaux non prévus initialement

Les prescriptions de la Z.P.P.A.U. peuvent être de natures très différentes. Il peut s'agir, sans, bien entendu, qu'une même Z.P.P.A.U. ait à réunir l'ensemble de ces éléments :

- d'interdictions ou de limitations au droit de construire et plus généralement au droit d'occuper et d'utiliser le sol, comme dans les documents d'urbanisme, ainsi, par exemple, des interdictions en matière de démolition, de déboisement, de modification de l'aspect des immeubles, des prescriptions en matière d'implantation, d'emprise au sol, de hauteur, de forme des immeubles, de clôture, etc. ;

- d'obligations de faire dûment motivées, édictées à l'occasion de la délivrance d'autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol comme la réalisation de travaux d'entretien, de restauration, de couverture ou de ravalement des immeubles, de plantation ou de reconstruction paysagère ou végétale ;

- d'obligations de moyens ou modes de faire, dans la mesure où ils sont indissociables de l'aspect, tels, par exemple, l'utilisation de certains matériaux, procédés ou techniques nécessaires au bon entretien des immeubles existants ou aptes à harmoniser les constructions nouvelles avec ces derniers, le mode de traitement des espaces publics, du mobilier urbain, de la voirie, des réseaux, de l'éclairage public, des façades commerciales, etc.

Le Conseil d'Etat a notamment considéré, s'agissant d'une zone de protection de la loi de 1930, qu'il était légalement possible, dans la mesure où c'était nécessaire pour assurer la protection, d'imposer des normes relatives à l'aspect, à la hauteur et au volume des constructions ainsi que des servitudes de prospect ou même des servitudes *non ædificandi* (Conseil d'Etat, 8 juillet 1977, Dame Rié et autres).

Il est bien évident que de telles interdictions ou limitations peuvent conduire à l'inconstructibilité de certaines parcelles ou parties de zones et que les obligations et charges économiques, voire sociales, qui peuvent en résulter, doivent être particulièrement justifiées et nécessaires à la préservation générale du site ou de l'ensemble architectural concerné par la Z.P.P.A.U. Il convient donc de mesurer les avantages et les inconvénients des prescriptions édictées dans le cadre de la Z.P.P.A.U. Il convient également de prendre en considération les règles de protection déjà existantes sur le territoire concerné par la Z.P.P.A.U. Le nombre et le détail des prescriptions de la zone de protection seront plus ou moins importants selon qu'il y a ou non un plan d'occupation des sols. Il importe que le P.O.S. et la Z.P.P.A.U. agissent de concert, qu'ils ne créent pas de contradiction et évitent toute superposition génératrice de confusions et de complications. Les prescriptions édictées dans le cadre de la Z.P.P.A.U. peuvent :

- soit venir en complément des P.O.S. quant à la sauvegarde de la qualité d'un site urbain, l'aspect extérieur d'un ensemble de bâtiments existants (toitures, couvertures, ouvrages en saillie, nature des travaux, etc.) ou parce que le P.O.S. n'a pas le pouvoir d'édicter des prescriptions telles qu'obligations ou modes de faire qui peuvent être fixées par la Z.P.P.A.U. ;

- soit corriger certaines règles du P.O.S. qui apparaîtraient inadaptées à la qualité de certains espaces.

En l'absence de P.O.S., le champ des prescriptions peut être plus étendu. Elles préciseront d'abord, pour la partie actuellement urbanisée de la commune, les règles d'aspect, de hauteur, de volume, etc., nécessaires à la mise en valeur du patrimoine architectural et urbain.

III. - Procédure d'élaboration de la Z.P.P.A.U.

3.1. Procédure de création

3.1.1. La mise à l'étude de la zone de protection

C'est un arrêté du maire pris après délibération du conseil municipal, ou une délibération seule, qui exprime le souhait de la mise à l'étude d'une Z.P.P.A.U.

L'article 1^{er} du décret du 25 avril 1984 précise toutefois que le projet de zone peut être mis à l'étude par un arrêté du commissaire de la République de région, hypothèse qui doit rester relativement exceptionnelle.

L'acte prescrivant la mise à l'étude doit faire l'objet de mesures de publicité précises : affichage pendant un mois à la mairie de la ou des communes concernées (y compris lorsque l'initiative vient de l'Etat), ainsi qu'à la préfecture du département, insertion dans deux journaux diffusés de manière significative dans le département.

Le commissaire de la République de département doit veiller à la régularité de ces mesures de publicité.

Au cas où l'étude est à caractère intercommunal, une simultanéité de décisions devra, dans la mesure du possible, être recherchée pour aboutir à une publicité commune.

3.1.2. La création de la zone de protection

A l'issue du travail d'étude et d'élaboration de la zone de protection du patrimoine architectural et urbain, le projet définitif est transmis, accompagné de l'avis du conseil municipal pris sous forme de délibération, par la ou les communes concernées, au commissaire de la République du département pour mise à l'enquête publique.

Lorsque le commissaire de la République de département considère, après avis de l'architecte des Bâtiments de France, que l'étude qui s'est menée sous son autorité débouche sur un projet de zone de protection suffisamment élaboré, il le transmet officiellement aux conseils municipaux concernés. Ceux-ci disposent d'un délai de quatre mois pour donner leur avis, réputé favorable passé ce délai (art. 4 du décret du 25 avril 1984).

La mise à l'enquête publique du projet de zone de protection est faite à la diligence du commissaire de la République du département. Les modalités d'information, d'accès du public et de durée se déroulent selon les formes prévues au code de l'expropriation, et non selon la loi du 12 juillet 1983, relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

En cas d'élaboration ou de mise en révision simultanée du plan d'occupation des sols, les modalités des mises à enquête publique respectives devront se fonder quant aux lieux et dates choisis, même si les deux procédures sont indépendantes ; il est souhaitable que le commissaire de la République du département nomme commissaire-enquêteur pour la Z.P.P.A.U. la personnalité désignée par le président du tribunal administratif pour l'enquête du P.O.S., afin de clarifier les dossiers pour le public.

Le commissaire de la République de département transmet au commissaire de la République de région le dossier, en l'accompagnant de l'avis des conseils municipaux, des conclusions du commissaire enquêteur, de l'avis de synthèse qu'il aura rédigé en liaison avec les principaux services départementaux, interdépartementaux et régionaux concernés (S.D.A., D.D.E., D.R.A.E. et D.R.A.C., notamment).

Le commissaire de la République de région soumet enfin le dossier de la zone à l'examen du collège régional du patrimoine et des sites, selon les modalités précisées dans la circulaire en date du 27 février 1985.

A l'issue de cette consultation du collège régional, il appartiendra au commissaire de la République de région de procéder à d'éventuelles modifications au vu de l'ensemble des avis et conclusions recueillis afin d'aboutir à un projet définitif qui reçoive l'assentiment des élus.

Il convient que ces modifications n'entraînent pas un accroissement sensible des contraintes, sauf à prévoir une enquête publique complémentaire.

Une délibération du ou des conseils municipaux exprime l'accord définitif et explicite des communes concernées.

Sauf en cas d'évocation ministérielle, la zone de protection est créée par arrêté du commissaire de la République de région ; elle doit être conforme au projet qui a obtenu l'accord des municipalités.

L'article 7 du décret du 25 avril 1984 précise que les effets juridiques de la Z.P.P.A.U. ont pour point de départ l'exécution de deux formalités de publication : mention au recueil départemental des actes administratifs et mention dans deux journaux à diffusion départementale significative. C'est le commissaire de la République de département qui assure cette publicité.

Il conviendra par conséquent de veiller à ce que cette publicité ait effectivement lieu dans les plus brefs délais.

3.2. Procédure de révision

Ni la loi du 7 janvier 1983, ni le décret du 25 avril 1984 ne précisent les conditions de révision d'une Z.P.P.A.U. Il est cependant clair que la révision doit pouvoir être engagée en cas de besoin, soit pour étendre, soit pour restreindre le périmètre, soit pour modifier les prescriptions de la zone ou d'une partie de zone.

Une révision qui toucherait au périmètre de la Z.P.P.A.U. implique une étude aussi rigoureuse que celle qui a présidé à la création et la nouvelle limite éventuelle doit être tout aussi justifiée.

La révision peut aussi ne concerner que les prescriptions, notamment pour un secteur dont l'aménagement ne paraîtrait pas compatible avec le règlement, ou parce que la pratique aurait montré de réelles difficultés d'application.

Dans tous les cas, la révision ne peut être effectuée que par un accord explicite entre l'Etat et la ou les communes concernées et la procédure applicable est celle qui est prévue pour la création de la zone, telle qu'elle est décrite dans le paragraphe ci-dessus.

3.3. L'évocation par le ministre

L'évocation ministérielle, prévue à l'article 70 de la loi du 7 janvier 1983 et aux articles 5 et 6 du décret du 25 avril 1984, est susceptible d'intervenir lorsque, par exemple, le projet de zone met au jour des enjeux ou des problèmes insuffisamment pris en compte : délimitation choisie, degré de précision ou portée des prescriptions proposées, coordination intercommunale mal maîtrisée, articulations avec d'autres procédures...

Ce peut être également le cas si sont apparues des difficultés juridiques ou procédurales graves.

C'est le ministre chargé de l'urbanisme qui a le pouvoir d'évoquer le projet de zone de protection. Ce pouvoir peut être exercé à n'importe quel stade de la procédure à partir du moment où le projet, après avoir été soumis à l'avis des conseils municipaux, a été transmis au commissaire de la République du département. Dès lors qu'il a évoqué un projet de Z.P.P.A.U., le ministre veille à l'accomplissement de toutes les phases de la procédure normale restant à effectuer. C'est notamment lui qui, par l'intermédiaire du commissaire de la République de département, recueille l'accord des conseils municipaux concernés avant de créer la zone par arrêté.

Lorsqu'il lui paraît que le projet de zone de protection présente des risques ou insuffisances graves dans la prise en compte d'un ou plusieurs monuments historiques ou de leurs abords, de vestiges archéologiques ou d'un patrimoine culturel, le ministre de la culture peut demander au ministre chargé de l'urbanisme de faire jouer son pouvoir d'évocation, qui est alors de droit. Un arrêté conjoint des deux ministres est dans ce cas nécessaire à la création de la zone.

Les formalités de publicité sont effectuées par le commissaire de la République de département dans les conditions précisées au paragraphe 3.1.2.

IV.- Les effets de la zone de protection

4.1. *Les effets sur les autres servitudes de protection*

4.1.1. Les monuments historiques

La création d'une zone de protection est sans incidence sur les immeubles inscrits ou classés parmi les monuments historiques dont le régime propre n'est pas affecté par la création de la zone.

Les règles de protection édictées par la loi du 31 décembre 1913 et ses textes d'application continuent de s'appliquer, de même que les modalités particulières concernant les travaux sur ces immeubles.

S'il y a lieu d'éviter l'insertion d'un programme de restauration des monuments historiques, qui pourrait lier indûment le ministre de la culture, que ce soit dans les prescriptions ou dans le rapport de présentation, par contre la nouvelle politique d'études préalables aux travaux conduite par les conservations régionales des monuments historiques est susceptible de fournir des indications sur les actions à entreprendre sur les édifices protégés qui pourraient être rappelées dans le rapport de présentation. Il va de soi que le ministre de la culture peut, à tout moment, décider une protection au titre des monuments historiques d'immeubles ou de vestiges archéologiques, et entreprendre les travaux ou les fouilles nécessaires.

4.1.2. Les abords des monuments historiques

Les monuments historiques compris dans le périmètre de la zone n'engendrent plus de protections autonomes de leurs abords (art. 13 *bis* et 13^{ter} de la loi du 31 décembre 1913), que le périmètre des cinq cents mètres soit totalement inclus dans la zone ou qu'il en soit partiellement exclu, que ce périmètre affecte la seule commune concernée par la Z.P.P.A.U. ou la commune voisine.

De même les rayons d'abords de monuments eux-mêmes situés en dehors de la Z.P.P.A.U. cessent, à l'intérieur de cette dernière, de produire leurs effets.

L'absence de servitude d'abords s'applique de la même façon aux monuments venant à être inscrits ou classés après la création de la zone de protection.

Dans tous les cas, il s'agit non pas d'une suppression mais d'une suspension de la servitude : la suppression d'une Z.P.P.A.U. a pour effet de restituer autour des monuments historiques la protection de leurs abords selon le régime de droit commun des articles 13 *bis* et 13 *ter* de la loi du 31 décembre 1913 ; il en est de même si la révision du périmètre d'une zone de protection fait sortir un monument historique qui s'y trouvait précédemment et que son rayon de protection n'interfère plus avec la nouvelle zone. S'il y a interférence, la partie du rayon incluse dans la zone est régie par les dispositions de celle-ci, comme il est précisé plus haut.

4.1.3. Les sites

Les effets du site inscrit en application de l'article 4 de la loi du 2 mai 1930 sont suspendus dans la zone de protection dont le périmètre englobe celui du site, mais perdurent dans les zones non cou-

vertes par la Z.P.P.A.U. L'existence d'une Z.P.P.A.U. ne fait pas obstacle à l'inscription de nouveaux sites correspondant à des unités paysagères englobant l'ensemble architectural géré par la zone : c'est notamment le cas de villages situés également dans un site inscrit étendu. Il va de soi que l'inscription de tout ou partie d'un site de petite étendue dans une commune où est étudiée une Z.P.P.A.U. est à éviter : l'ensemble architectural doit être étudié avec son paysage, si besoin en est, et une seule règle de protection édictée et applicable.

Les sites classés qui se trouvent situés à l'intérieur d'une Z.P.P.A.U. ne sont modifiés ni dans leur périmètre ni dans leur régime d'autorisation propre, délivrée au niveau du ministre.

Les prescriptions de la zone peuvent, le cas échéant, préciser les conditions d'entretien - notamment pour les parcs, jardins et espaces verts - ainsi que leur évolution ou mise en valeur souhaitables : le ministre chargé des sites délivre alors son autorisation en prenant en compte ces éléments de réflexion.

De même, sur le plan juridique, le ministre chargé des sites peut estimer indispensable une protection par classement d'un élément paysager ou patrimonial, même si cette situation doit demeurer exceptionnelle dans le cadre d'une Z.P.P.A.U. bien étudiée.

4.1.4. Les zones de protection de la loi du 2 mai 1930 (titre III)

Enfin il convient de s'interroger sur l'évolution souhaitable des anciennes « zones de protection » créées en application du titre III de la loi du 2 mai 1930 :

- soit il apparaît qu'un enjeu national s'attache à la conservation en l'état de tout ou partie de ces espaces : dans ce cas il convient de maintenir l'ancienne zone dont les effets subsistent, ou de la remplacer par un site classé par exemple,

- soit il paraît opportun d'en redéfinir les modalités de gestion et les perspectives d'évolution en accord avec les élus : dans ce cas leur remplacement sur tout ou partie de leur périmètre par une Z.P.P.A.U. pourra être choisi, sans que cette substitution, expressément prévue par l'article 72 de la loi du 7 janvier 1983, n'entraîne de formalités particulières.

4.1.5. Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain et les secteurs sauvegardés

Z.P.P.A.U. et plans de sauvegarde et de mise en valeur ne sont pas des documents de même nature : la première est une servitude d'utilité publique, le second est un document d'urbanisme. Des tissus urbains de qualité architecturale peuvent être traités par l'un ou l'autre instrument en fonction du projet urbain que les élus veulent mettre en œuvre. Outre la différence de nature juridique entre les documents, l'utilisation de l'un ou de l'autre dépendra en effet essentiellement de la nature des prescriptions que l'on souhaite ou que l'on a besoin d'imposer ; le plan de sauvegarde et de mise en valeur, notamment, soumet à autorisation de l'architecte des bâtiments de France des travaux à l'intérieur des immeubles et permet ainsi la protection d'éléments autres que ceux qui touchent au seul aspect extérieur ; de même la loi de 1962 permet l'édition d'obligations de faire. De son côté la loi du 7 janvier 1983 prévoit explicitement la possibilité d'édicter des prescriptions paysagères, ce qui relève moins spécifiquement du champ de la loi de 1962.

Enfin, il est clair que la procédure de création ou de révision de Z.P.P.A.U. est plus simple que celle qui préside à la création d'un secteur sauvegardé avec approbation de son plan.

Si la Z.P.P.A.U. n'a pour objet que de s'attacher à la préservation des ensembles d'intérêt architectural, urbain et paysager, le plan de sauvegarde et de mise en valeur permet en un seul document d'ap-

préhender tous les problèmes d'urbanisme dans le secteur considéré, alors que la Z.P.P.A.U. peut se superposer à un P.O.S. ou exister sans lui.

Il va de soi que Z.P.P.A.U. et plan de sauvegarde et de mise en valeur ne peuvent se superposer.

En revanche, il est tout à fait possible de faire voisiner un secteur sauvegardé et une ou plusieurs zones de protection prenant en compte des entités patrimoniales ayant leur propre cohérence mais non intégrées, pour des raisons diverses, dans le secteur sauvegardé.

4.2. Les effets de la zone de protection du patrimoine architectural et urbain sur les plans d'occupation des sols

La création d'une Z.P.P.A.U. n'est pas sans effets sur les P.O.S., qu'ils soient en cours d'élaboration ou approuvés.

Les P.O.S. doivent tout d'abord, conformément au dernier alinéa de l'article L. 123.1 du code de l'urbanisme, respecter les dispositions des servitudes d'utilité publique et donc celles des Z.P.P.A.U. Lorsqu'un P.O.S. est en cours d'élaboration et quel que soit le stade d'avancement de cette procédure, le commissaire de la République doit, en application de l'article R. 123.5 du code précité, porter à la connaissance de l'autorité compétente pour élaborer le P.O.S. la création de la Z.P.P.A.U.

Lorsqu'un P.O.S. a été rendu public ou approuvé antérieurement à la création de la Z.P.P.A.U., les dispositions de cette dernière peuvent conduire à reconsidérer les dispositions d'un P.O.S. Dans cette hypothèse, si le P.O.S. n'est que rendu public, il y a lieu de tenir compte de la Z.P.P.A.U. et de modifier le P.O.S. en conséquence avant son approbation ; si le P.O.S. est approuvé il conviendra, le cas échéant, d'engager sa modification ou sa révision.

Par ailleurs, les dispositions de la Z.P.P.A.U. doivent, en vertu du dernier alinéa de l'article 70 de la loi du 7 janvier 1983, être annexées au P.O.S. Cette annexion s'effectue dans les conditions prévues à l'article L. 123.1 du code de l'urbanisme.

L'ensemble de ces mesures doit être mené avec le souci de simplifier au maximum la vie de l'usager et de veiller à ne pas le soumettre à deux normes contradictoires.

4.3. Les effets sur le régime d'autorisation

L'article 71 de la loi du 7 janvier 1983 indique que les travaux situés dans le périmètre de la zone de protection sont soumis à autorisation spéciale, accordée par l'autorité compétente en matière de permis de construire après avis conforme de l'architecte des bâtiments de France.

L'instruction de la demande consiste à vérifier la conformité des travaux projetés aux dispositions de la zone de protection.

4.3.1. Travaux soumis à autorisation dans le cadre du code de l'urbanisme

Dans la plupart des cas, ces travaux sont également soumis à autorisation dans le cadre du contrôle des divers modes d'occupation du sol. Dans cette hypothèse, il appartient à l'autorité qui délivre cette dernière autorisation de vérifier la conformité du projet avec les dispositions de la zone de protection et de consulter, à cet effet, l'architecte des bâtiments de France.

Chacune des procédures d'autorisation d'occupation du sol concernées règle les modalités de dépôt, de transmission et d'instruction des demandes que l'autorité compétente pour statuer doit respecter. Le tableau annexé à la présente circulaire en expose les principaux aspects.

A l'occasion de sa consultation, il appartient à l'architecte des bâtiments de France de préciser, dès qu'il en est besoin, les conditions de réalisation du projet qui lui est présenté.

Ces conditions complémentaires se doivent d'être conformes à l'esprit des règles générales dont elles précisent l'application, et se fonder avec attention sur le rapport de présentation.

En tant que parties intégrantes de l'avis de l'architecte des bâtiments de France, elles s'imposent à l'autorité qui délivre l'autorisation.

4.3.2. Travaux non soumis à autorisation dans le cadre du code de l'urbanisme

Toutefois, certains travaux soumis à l'autorisation spéciale prévue à l'article 71 de la loi du 7 janvier 1983 peuvent ne pas être soumis, par ailleurs, à un autre régime d'autorisation d'occupation du sol ; il peut s'agir de travaux exemptés de permis de construire, de démolitions non soumises au permis de démolir en application de l'article L. 430-3 du code de l'urbanisme, de déboisements non soumis à l'autorisation de coupe ou d'abattage d'arbres, de transformations ou de modifications de l'aspect des immeubles non bâtis.

Pour ces travaux, la demande d'autorisation spéciale, accompagnée des pièces permettant d'apprécier la nature et l'importance des travaux projetés, est déposée ou adressée à la mairie de la commune où les travaux sont envisagés. Ce dépôt ne répond à aucune formalité particulière ; il peut être simplement conseillé d'établir la demande en double exemplaire afin de faciliter son instruction, et notamment la consultation obligatoire de l'architecte des bâtiments de France.

Dans le cas où l'autorité compétente pour statuer est le président d'un établissement public de coopération intercommunale ou le commissaire de la République, le maire lui transmet la demande d'autorisation dès sa réception.

4.3.3. Autorité compétente pour délivrer l'autorisation

La décision est prise par l'autorité compétente en matière de permis de construire, à savoir :

- dans les communes où un plan d'occupation des sols a été approuvé, soit par le maire au nom de la commune, soit par le président de l'établissement public de coopération intercommunale au nom de cet établissement, lorsque cette compétence lui a été déléguée par la commune ;

- dans les communes où un plan d'occupation des sols n'a pas été approuvé ainsi que dans les cas mentionnés au dernier alinéa de l'article L. 421-2-1 du code de l'urbanisme, par le commissaire de la République au nom de l'Etat, conformément aux dispositions de l'article R. 421-36(11°) de ce code.

En ce qui concerne le régime particulier de compétence dans les agglomérations nouvelles, il convient de se référer aux dispositions de la circulaire du 6 juin 1984 (§ 2.4.1.2.) relative au transfert de compétences en matière de permis de construire.

La décision doit être notifiée au demandeur dans le délai de droit commun, à savoir de quatre mois à compter de la réception de la demande, faute de quoi celle-ci est réputée rejetée. Il convient donc que l'accord de l'architecte des bâtiments de France ait été donné et reçu par l'autorité compétente pour statuer dans ce délai.

Lorsque la décision est prise au nom de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, elle doit être transmise, en même temps que sa notification au demandeur, au commissaire adjoint de la République ou, dans l'arrondissement chef-lieu, au commissaire de la République, en vue de l'exercice du contrôle de légalité.

4.3.4. L'appel au commissaire de la République de région et l'évocation ministérielle

On aura présent à l'esprit ce qui précède dans les cas où la constatation d'un désaccord avec l'appréciation portée par l'architecte des bâtiments de France, à l'occasion d'une autorisation, amènera le commissaire de la République de région à arbitrer, en application du second alinéa de l'article 71 de la loi du 7 janvier 1983 après avis du collège régional du patrimoine et des sites.

Tout comme à l'architecte des bâtiments de France, au maire ou à l'autorité qui délivre les autorisations, les dispositions contenues dans la zone de protection s'imposent à cette occasion au commissaire de la République de région.

Celui-ci aura soin d'éviter de s'en tenir à une interprétation excessivement stricte et réductrice des dispositions de la zone de protection. Une décision nuancée, tenant suffisamment compte des enjeux présents et à venir, devra être recherchée.

Toute décision du commissaire de la République venant contredire l'avis précédemment donné par l'architecte des bâtiments de France ou par le collège régional du patrimoine et des sites devra être clairement et expressément motivée.

L'autorité compétente en matière de permis de construire ou le maire, qu'il soit ou non cette autorité compétente, peuvent être chacun à l'origine de désaccords avec l'avis de l'architecte des bâtiments de France.

L'existence d'un désaccord ne signifie pas en elle-même que le commissaire de la République de région soit saisi : il est nécessaire qu'il soit fait explicitement appel à son arbitrage.

Ainsi, par exemple, l'autorité compétente peut refuser une autorisation, alors même que l'architecte des bâtiments de France a précédemment donné un avis favorable. Ce désaccord de fait n'est pas obligatoirement porté à l'arbitrage, sauf si le maire ou l'autorité compétente en matière de permis de construire l'a voulu expressément.

En revanche, lorsqu'il s'agit de travaux soumis au permis de construire, au permis de démolir, à l'autorisation de clôture ou d'installations et travaux divers, ou à l'autorisation d'aménager un terrain de camping ou de caravanage, et en cas d'avis défavorable de l'architecte des bâtiments de France, l'autorité compétente pour statuer ou le maire, s'il interprète les prescriptions dans un sens différent, devra faire appel à l'arbitrage du commissaire de la République de région. Bien que ces dispositions ne soient pas expressément prévues en matière de lotissement et de coupe et abattage d'arbres, la même attitude devra être adoptée dans cette hypothèse.

L'accusé de réception par le commissaire de la République de région de la lettre recommandée le saisissant fait courir le délai de quatre mois qui lui est imparti pour donner l'avis venant se substituer à celui de l'architecte des bâtiments de France. Il veillera à ce que soit inscrit dans les meilleurs délais à l'ordre du jour du collège régional du patrimoine et des sites l'examen du dossier faisant l'objet du litige.

Passé un délai de quatre mois, l'avis du commissaire de la République est réputé confirmer celui de l'architecte des bâtiments de France.

En outre, conformément aux dispositions de l'article 9 du décret n° 84-304 du 25 avril 1984 relatif aux zones de protection du patrimoine architectural et urbain, le ministre chargé de l'urbanisme peut évoquer tout dossier en vertu de l'article 71 de la loi du 7 janvier 1983 précitée, lors de la saisine du commissaire de la République de région. Dans ce cas, les travaux ne peuvent être autorisés qu'avec son accord exprès.

Le ministre chargé de l'urbanisme exerce ce pouvoir d'évocation sur proposition ou avis du ministre de la culture dans les zones qui incluent un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques.

4.4. *Effets sur le régime de la publicité extérieure et des enseignes*

L'article 7 de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et aux pré-enseignes a interdit toute publicité dans les sites classés, inscrits, et dans les abords des monuments historiques. La loi relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement a étendu cette interdiction aux Z.P.P.A.U.

Toutefois, les conditions de réinsertion de la publicité dans le secteur couvert par une zone de protection peuvent faire l'objet d'une approche dans le cadre de l'étude préliminaire à la création de cette zone. Cela pourra conduire à l'institution du groupe de travail prévu pour élaborer une réglementation spéciale en matière de publicité conformément aux articles 7, 9, 10, 11 et 13 de la loi de 1979.

Les enseignes sont, dans la Z.P.P.A.U., soumises à l'autorisation du maire après avis de l'architecte des bâtiments de France conformément à l'article 17 de la loi de 1979 et aux articles 8, 9, 10, 11, 12 et 13 du décret n° 82-211 du 24 février 1982 portant règlement national des enseignes.

Si le règlement de la Z.P.P.A.U. ne peut donc établir de prescriptions ayant valeur normative pour les enseignes, son étude peut par contre être l'occasion d'établir des recommandations qui serviront de cadre à l'appréciation de l'architecte des bâtiments de France et pourront en outre guider les créateurs d'enseignes.

4.5. *Autres effets de la zone de protection du patrimoine architectural et urbain*

Les autres effets de la zone de protection du patrimoine architectural et urbain sont notamment :

- l'extension du champ d'application du permis de démolir ; en effet, conformément à l'article L. 430-1 g du code de l'urbanisme, cette autorisation est exigée dans les zones de protection, à l'exception des cas prévus à l'article L. 430-3 de ce code ;

- l'interdiction du camping et du stationnement des caravanes dans les zones de protection, sous réserve des possibilités de dérogation qui peuvent être accordées par l'autorité compétente pour statuer après avis de l'architecte des bâtiments de France, conformément à l'article R. 443-9 du code de l'urbanisme.

Enfin, en cas de non-respect des dispositions des zones de protection du patrimoine architectural et urbain ou des procédures et autorisations applicables dans les zones, il conviendra en particulier de se référer au document intitulé : « Application des dispositions pénales du code de l'urbanisme », établi par le ministère de l'urbanisme et du logement (direction de l'urbanisme et des paysages, novembre 1981), qui précise les actions préjudiciaires à entreprendre en fonction de la nature et de la gravité des infractions, la procédure judiciaire et les modalités de mise en œuvre des sanctions, et comporte notamment en annexe la circulaire ministérielle du 5 juin 1978 relative à la répression des infractions en matière de secteurs sauvegardés, d'abords de monuments historiques et de sites protégés.

Il y aura également lieu de faire application des dispositions de la circulaire ministérielle n° 84-52 du 6 août 1984 relative aux conséquences du transfert de compétences en matière d'urbanisme sur le contentieux administratif et pénal, qui précise en particulier les responsabilités respectives du maire et du représentant de l'Etat dans le département en ce domaine.

*

* *

Tous les renseignements complémentaires concernant les dispositions de la présente circulaire et les modalités de son application peuvent être obtenus à la direction de l'urbanisme et des paysages, mission des abords et ensembles urbains protégés.

D'une manière générale, la mise en œuvre des premières Z.P.P.A.U. nécessite que s'opère au niveau central de l'État une synthèse constante des informations afin d'en tirer les conclusions, orientations et impulsions nécessaires.

Il est en effet attendu de cette procédure une diversification des modes d'approche et d'appréhension des problèmes de patrimoine, et des langages utilisés pour formaliser les solutions adoptées.

Au moins pendant la période actuelle de lancement de cette politique, un suivi attentif des premières zones de protection en cours de création sera de ce fait nécessaire afin de permettre un échange et une synthèse des expériences.

La tenue de fichiers spécifiques est également indispensable, ainsi que l'actualisation des fichiers concernant d'autres procédures de protection sur lesquelles la création d'une Z.P.P.A.U. a des conséquences directes (monuments historiques en ce qui concerne leurs abords, et sites inscrits).

C'est la raison pour laquelle, et jusqu'à instructions contraires, les commissaires de la République de région feront parvenir à la direction de l'urbanisme et des paysages (mission des abords et ensembles urbains protégés), en double exemplaire, les documents suivants qu'ils demanderont aux délégués régionaux à l'architecture et à l'environnement d'établir :

- à chaque création d'une zone de protection :
 - une copie de l'arrêté de création ;
 - un double du dossier complet de la zone créée, y compris le rapport de présentation ;
 - un document cartographique localisant les autres servitudes de protection affectant le secteur couvert par la Z.P.P.A.U. :
 - les monuments historiques classés ou inscrits inclus dans le périmètre de la zone de protection ;
 - les monuments historiques extérieurs à la zone dont le périmètre des abords est en partie recouvert par elle ;
 - les sites inscrits ou classés en totalité ou partie recouverts par la zone de protection.
- une synthèse annuelle d'activité, faisant le point, notamment :
 - des communes où la décision de mettre une zone de protection à l'étude a été prise, ainsi que la forme de cette décision (délibération municipale ou arrêté préfectoral) ;
 - de celles où un projet de zone a été mis à l'enquête publique ;
 - des projets dont a été saisi le collège régional du patrimoine et des sites ;
 - des communes où une zone de protection a été créée ;
 - des dossiers dont le commissaire de la République a été saisi après que l'avis de l'architecte des bâtiments de France a été contesté, en précisant l'origine de sa contestation (maire ou autorité compétente en matière d'autorisation) ;
 - de ceux de ces dossiers pour lesquels il a été amené à prendre une décision différente de l'avis de l'architecte des bâtiments de France ou du collège régional.

Pour le ministre et par délégation :

*Le directeur de l'urbanisme
et des paysages,
Y. DAUGE*

ANNEXE

Z.P.P.A.U et autorisation d'utilisation du sol

ULTE 85/32

OBJET	TEXTES EN VIGUEUR	DELAI DE REPONSE DE L'A.B.F.	DELAI D'INSTRUCTION TOTAL	POSSIBILITE D'AUTORISATION TACITE	DELAI DE REPONSE EN CAS D'APPEL
Permis de construire	R.421.38.6.II R. 421.19.e R. 421.38.8	1 mois ou jusqu'à 4 mois par décision motivée	3 à 5 mois suivant délai de réponse de l'A.B.F.	Non	4 mois Avis tacite du commissaire de la République de la région confirmant l'avis de l'architecte des Bâtiments de France passé ce délai.
Clôtures	R. 421.38.6.II R. 441.64.al 2 R. 441.6.5 R. 421.19.e R. 441.13				
I.T.D.	R. 421.38.6.II R. 441.6.5 R. 442.4.1 dernier alinéa R. 442.11.1				
Permis de démolir	L. 430.4.al.2 R. 430.7. R. 430.9. R. 430.10. R. 430.13. R. 430.14. R. 430.17.	2 mois	4 mois	Oui, dans l'hypothèse où l'avis de l'A.B.F. est favorable. (*) Non, en cas d'évocation.	4 mois Avis tacite du commissaire de la République de la région confirmant l'avis de l'A.B.F. passé ce délai.

127

OBJET	TEXTES EN VIGUEUR	DELAI DE REPONSE DE L'A.B.F.	DELAI D'INSTRUCTION TOTAL	POSSIBILITE D'AUTORISATION TACITE	DELAI DE REPONSE EN CAS D'APPEL
Lotissements	Art. 71 de la loi du 7-01-83 R. 315.15.al. 2 R. 315.18.al. 5 et 6 R. 315.19. dernier alinéa R. 315.21.1.C	1 mois ou jusqu'à 4 mois par décision motivée	3 à 5 mois	Non	
Déboisement	Art. 71 de la loi du 7-01-83 L. 130.1.al. 5 R. 130.4 R. 130.5 R. 130.8		4 mois	Non : autorisation expresse. Il s'agit d'un refus en cas d'absence de réponse.	
Terrain de camping et de caravanage.	R. 443.9.2 ^a	Camping et caravanage sont interdits en Z.P.P.A.U. sauf dérogations.			

(*) En application de l'article R. 430.13.1 alinéa du C.U., la décision de permis de démolir doit être conforme à l'avis de l'architecte des Bâtiments de France, en conséquence, on ne peut concevoir un permis de démolir accordé tacitement en cas d'avis défavorable de l'architecte des Bâtiments de France.

Dans tous les cas de travaux ayant pour effet de modifier l'aspect d'un immeuble, l'architecte des Bâtiments de France dispose d'un avis conforme (article 71 de la loi du 7 janvier 1983).

Il peut être fait appel au commissaire de la République de région, en cas de désaccord de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation, ou le maire, avec l'avis de l'architecte des Bâtiments de France.

Après consultation du collège régional du patrimoine et des sites, le commissaire de la République donne alors un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France. Faute d'avoir été formulé dans les quatre mois de sa saisine, l'avis du commissaire de la République est réputé confirmer l'avis qu'a donné l'architecte des Bâtiments de France sur le permis de construire, de démolir, de clôturer ou de procéder à des installations et des travaux divers.