

Les formes du droit dans les centres anciens : territorialisation et effectivité de la règle patrimoniale

Mathieu Gigot

▶ **To cite this version:**

Mathieu Gigot. Les formes du droit dans les centres anciens : territorialisation et effectivité de la règle patrimoniale. Annales de géographie, 2020, Le droit : ses espaces et ses échelles, N°733-734 (3), pp.112-137. 10.3917/ag.733.0112 . halshs-02949267

HAL Id: halshs-02949267
https://shs.hal.science/halshs-02949267

Submitted on 27 Jul 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Publié dans *Les annales de géographie*, n°733-734, 2020, p. 112-137

LES FORMES DU DROIT DANS LES CENTRES ANCIENS :

TERRITORIALISATION ET EFFECTIVITÉ DE LA RÈGLE PATRIMONIALE

Mathieu GIGOT

Ingénieur de recherche, UMR 7324 CITERES, CNRS, Université de Tours

Résumé :

Cet article analyse les formes du droit dans les centres anciens avec une approche technique qui révèle des stratégies réglementaires mises en place par les acteurs dans les politiques patrimoniales. Il montre la complexité du droit du patrimoine, à la fois dans ses dimensions spatiales et dans son application. L'article questionne la territorialisation du droit au travers de la déclinaison d'instruments selon un gradient normatif plus ou moins intense et différencié en fonction des espaces. Cette analyse du droit en action dans plusieurs contextes ligériens (Blois, Chinon, La Riche, Orléans, Tours, Grand-Chambord) pose la question de l'effectivité de la norme et des formes de transactions qui s'opèrent dans l'application du droit : la règle constitue une ressource et un cadre de référence pour les acteurs.

Mots-clefs : Droit du patrimoine, Centre ancien, Plan local d'urbanisme, Protection du patrimoine, Blois, Chinon, La Riche, Orléans, Tours, Grand-Chambord

Abstract :

The shapes of law in central cultural-heritage spaces : territorialization and effectiveness of heritage law

This paper analyses the shapes of law in central cultural-heritage spaces. The main finding of the study indicates that actors involved in public action concerning cultural heritage set up regulatory strategies. This article outlines the complexity of heritage law both in its spatial dimensions and implementation. It questions the territorialization of law through more or less prescriptive instruments depending on the spaces. Furthermore, the analysis of law in action in several Loire valley cities (Blois, Chinon, La Riche, Orléans, Tours, Grand-Chambord) raises two issues : legal effectiveness and transactions in legal implementation. For actors, the law is understood as a ressource and a reference framework.

Key words : Cultural heritage law, Historic city center, Urban planning, Cultural heritage, Blois, Chinon, La Riche, Orléans, Tours, Grand-Chambord

Introduction

Dépasser les qualifications juridiques de l'espace

La géographie s'est intéressée aux dimensions spatiales du droit assez tardivement : ce sont d'abord les chercheurs anglophones qui ont mené dans les années 1980 « l'investigation des liens et de la complémentarité entre la géographie et le droit, avec pour objectif l'étude des rapports spatio-normatifs » (Forest, 2009, p.24). Ces études sur la *legal geography* ont servi de base aux géographes francophones qui se sont saisis du champ de recherches que pouvaient offrir les interactions entre ces deux disciplines : « les géographes manipulent le droit, l'observent à l'œuvre au quotidien et pourraient lui opposer un regard singulier » (Cavailles, 2009, p. 46) bien que cette « invocation du droit constitue le plus souvent un contexte, le moyen de présenter les évolutions des politiques, de délimiter statut et compétences » (Melé, 2009, p. 26). Ainsi, les géographes se concentrent essentiellement sur le droit en situation ou les processus de localisation du droit et questionnent le rapport complexe du droit à l'espace, ce qui leur permet notamment de saisir autant « ceux qui font le droit que le droit en actes » (Maccaglia et Morelle, 2013, p. 169).

Les juristes ont davantage développé des réflexions sur la territorialisation du droit en analysant « la capacité d'un territoire à influencer la nature du contenu même de la règle de droit qui le prend pour objet » (Gallo, 2013, p. 21). Cette approche, qui dépasse l'idée selon laquelle l'espace ne serait que le support physique du droit, ouvre la boite noire des interrelations complexes que les notions de droit et de territoire entretiennent. Pour saisir ce produit, « le discours du droit semble privilégier l'emploi du terme *zone*, plus communicatif et plus approximatif. Ce terme est assorti de constructions juridiques qui réaménagent le rapport aux territoires et aux espaces pour nombre d'actions publiques » (Koubi, 2015). En droit de l'urbanisme – mais aussi en droit du patrimoine ou de l'environnement – la question du zonage est centrale car elle cristallise justement la façon dont le droit entérine une politique publique spatialisée. On peut aussi questionner ce qui se joue plus finement à l'intérieur de ces zonages, c'est-à-dire la façon dont le droit est en capacité d'individualiser – et de contrôler – des micro-espaces ou des objets à l'échelle de la parcelle voire à l'intérieur de celle-ci.

Pour saisir ces processus, le patrimoine constitue une bonne entrée car c'est un domaine dans lequel on peut observer finement la qualification juridique des espaces au travers d'un certain nombre d'outils à l'intensité juridique variable. C'est un objet qui permet de questionner les relations entre droit et espace(s) d'autant qu'au-delà des valeurs symboliques qu'il véhicule, il

s'institutionnalise juridiquement et spatialement sous différentes formes. L'étude du droit du patrimoine en action révèle les subtilités des qualifications juridiques des espaces.

Interroger les formes du droit du patrimoine dans les centres anciens

Cet article analyse le droit en action dans les centres anciens et les espaces limitrophes afin d'apporter un nouvel éclairage sur la façon dont les différentes formes du droit du patrimoine participent à produire des contextes d'action locaux qui ouvrent des espaces de dialogue et de négociation entre les acteurs, en particulier entre les collectivités locales et les acteurs du patrimoine. Cette contribution s'inscrit dans la lignée des travaux sur la patrimonialisation des espaces urbains qui saisissent à la fois les processus d'identification et de sélection des patrimoines (Drouin et Richard-Bazire, 2011), les stratégies de marquage de l'espace par le patrimoine (Veschambre, 2008) ou les effets socio-spatiaux des politiques patrimoniales (Chabrol *et al.*, 2016). Peu de travaux s'attardent néanmoins sur les outils juridiques de la patrimonialisation et leurs effets en termes de régulation des jeux d'acteurs. Au-delà de la règle, il paraît donc pertinent de saisir les différentes formes du droit dans des contextes où le patrimoine est un cadre d'action commun pour les acteurs, qu'il soit vécu comme une forme de mise en valeur ou une contrainte. Le droit du patrimoine prend corps dans les espaces dont la valeur patrimoniale est reconnue, venant ainsi parachever le processus de patrimonialisation et même au-delà, rehausser certains systèmes de valeurs (symboliques ou foncières par exemple). Ce droit se spatialise de plusieurs façons : ponctuellement, lorsque des éléments sont individualisés, ou au travers de zonages spécifiques qui participent justement à inscrire le patrimoine dans des systèmes de valeurs symboliques et juridiques car « le zonage n'est pas seulement l'instauration de prescriptions liées à un périmètre : il inscrit cette zone dans une typologie des espaces, dans un système de catégories et dans un modèle d'ordre et de société » (Melé, 2008, p. 23). Autrement dit, le droit fait cohabiter sur un même espace plusieurs statuts pour des objets qui, par imbrication, peuvent dépendre de plusieurs régimes juridiques, ayant des effets différents. Nous distinguerons d'emblée le « droit du patrimoine », qui implique un système juridique particulier (géré à la fois par le Code du patrimoine et le Code de l'urbanisme) et l'intervention d'acteurs spécifiques, du « droit commun », c'est-à-dire un droit qui n'attache pas de qualification particulière à l'espace au nom de valeurs symboliques. De même, au fil de l'article, nous différencierons les outils qui relèvent du « droit dur » de ceux qui s'apparentent à du « droit souple ». Le droit dur se caractérise par deux attributs : l'obligation et la sanction (Conseil d'État, 2013, p. 24). C'est un droit opposable dont le respect peut être imposé par la contrainte. Sans être antinomique, le droit souple est une forme de droit qui, sans créer de règles

opposables, « modifie l'exercice du pouvoir discrétionnaire et donne corps à la notion de régulation » (Conseil d'État, 2013, p. 19). L'article interroge donc le droit en tant que mode de régulation entre acteurs du patrimoine et collectivités locales, en abordant les processus de négociations et de (re)configurations de la règle du jeu.

Analyser le droit en action dans six contextes ligériens

Pour saisir les formes du droit du patrimoine et leurs effets, l'article s'appuie sur six terrains localisés dans le Val de Loire, concernées par une politique patrimoniale qui se traduit par des outils juridiques différents : deux agglomérations structurantes à l'échelle régionale (Tours et Orléans), deux villes moyennes (Blois et Chinon), une petite ville périurbaine (La Riche) et une communauté de communes rurales (Grand-Chambord) au travers de ses centres-bourgs. Si les caractéristiques de ces terrains sont différentes, ils appartiennent tous au périmètre Unesco du Val de Loire et font partie de la même aire géoculturelle. Le choix ne porte pas sur une volonté de comparaison, mais fait état de différentes formes du droit dans des contextes où le patrimoine constitue un cadre d'action pour les politiques publiques. Des séries d'analyses et d'entretiens ont été menées sur ces six terrains, à la fois au travers d'un travail de doctorat qui s'attachait à comprendre les dimensions territoriales des politiques patrimoniales et à l'occasion d'un programme de recherches sur la place des patrimoines dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU)[1]. Après avoir radiographié les outils de gestion du patrimoine dans chaque contexte et analysé des documents d'archives, de communication ou des coupures de presse, des entretiens avec les acteurs du champ patrimonial (élus, techniciens, Architectes des Bâtiments de France [ABF]) ont permis de mieux comprendre les stratégies réglementaires adoptées pour mettre en œuvre une politique patrimoniale.

L'article va permettre de comprendre comment le droit se saisit du patrimoine (1) et de quelle façon il participe à réguler l'action publique patrimoniale (2).

1. Le patrimoine, un objet du droit en débat

Le patrimoine est un objet du droit qui s'en est saisi depuis la fin du XIX^{e} siècle. Cette partie vise à reconsidérer, avec une approche de terrain, l'évolution des modalités de patrimonialisation par le droit et leurs effets. Le droit du patrimoine est passé d'une vision monumentaliste à une vision territorialisante (1.1) et le rôle de l'État dans la protection des

[1] Programme de recherches « PLU patrimonial », financé par l'Agence Nationale de la Recherche, 2015-2019. https://plupat.hypotheses.org/

patrimoines a évolué de sorte que les collectivités locales sont invitées aujourd'hui à prendre en charge la désignation et la protection de leurs patrimoines (1.2).

1.1 Des abords aux zonages patrimoniaux

Sans revenir sur l'évolution de la notion de patrimoine, déjà abondamment documentée (Choay, 1999 ; Choay, 2009), il nous semble utile de rappeler les grandes étapes de la structuration d'un droit du patrimoine (Fig. 1. L'évolution de la protection des patrimoines en France). Chronologiquement, on observe que l'approche est passée de l'objet à l'ensemble ; du monument historique à la zone patrimoniale.

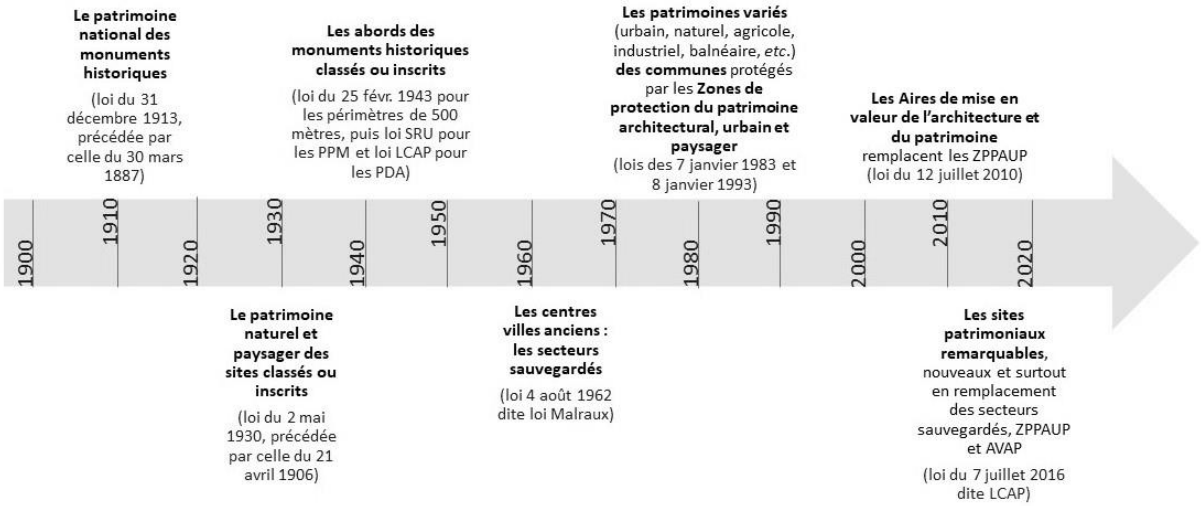


Fig. 1. L'évolution de la protection des patrimoines en France

The evolution of the protection of heritage in France

L'introduction successive par le législateur de la possibilité de protéger des objets, puis des espaces a eu pour effet de multiplier les pratiques patrimonialisantes dans les territoires : la ville de Chinon, par exemple, conjugue plusieurs outils qui s'emboitent, selon « un jeu de poupées gigognes »[2], de façon à produire un gradient juridique du centre vers la périphérie qui hiérarchise en même temps les enjeux patrimoniaux dans la ville. Les élus tourangeaux ont aussi pensé le dialogue entre les différents outils juridiques de protection du patrimoine, de l'hyper-centre aux quartiers adjacents. Le choix d'un outil plutôt qu'un autre révèle alors les stratégies patrimoniales des acteurs dans la mesure où chaque outil a des propriétés qui lui sont propres (Gigot, 2012).

[2] Entretien avec un Chef de projet de l'Agence d'urbanisme de Chinon du 13 janvier 2009.

Dans l'épopée législative de protection du patrimoine, l'État a toujours gardé une place importante, malgré la mise en œuvre de dispositifs de protections décentralisées (Fig. 1. L'évolution de la protection des patrimoines en France). De la loi de 1913 sur les monuments historiques (Bady *et al.*, 2018) à la loi LCAP[3], la dialectique entre le patrimoine et l'urbanisme a été constante (Le Louarn, 2002). Elle s'est d'abord concrétisée au travers des abords des monuments historiques (1.1.1) avant que l'espace urbain en lui-même ne soit considéré comme un patrimoine à part entière (1.1.2), ce qui a contribué à modifier le statut juridique des centres anciens.

1.1.1 Les abords des monuments historiques : une qualification juridique à géométrie variable

En plaçant le monument dans le champ de l'urbanisme, avec la création de la notion d'abords en 1943, le législateur modifie les modalités de qualification juridique du patrimoine, tout en augmentant les possibilités de limiter les droits à construire au nom du patrimoine sur des sous-ensembles spatiaux générés par la présence de monuments historiques. Marie Cornu et Vincent Négri analysent comment « la législation des abords fait évoluer la perception juridique du patrimoine à protéger » (Cornu et Négri, 2018, p. 108) : si elle visait initialement à protéger l'écrin du joyau patrimonial, c'est en réalité l'espace en tant que tel qui semble préservé, sans pour autant posséder sa propre valeur patrimoniale. Cette préoccupation des perspectives et de l'environnement des monuments n'est pas nouvelle comme l'a montré Henri Jacquot : d'autres textes[4], plus anciens, s'attachaient déjà à gérer les perspectives monumentales et « la bonne intégration du bâti dans l'ensemble environnant » (Jacquot, 1995, p. 462). La création d'un corps des Architectes des Bâtiments de France en 1946 attache aux espaces soumis aux abords un expert chargé de veiller au respect du patrimoine[5]. Au travers de leurs avis, réputés conformes en cas de co-visibilité[6], les ABF régulent les autorisations d'urbanisme sur des portions de territoires importantes, ce qui ne va pas sans soulever de critiques d'autant que le statut du périmètre des abords est régulièrement remis en question car ils ne constituent pas des zones à proprement parlé (puisque leur limite s'affranchit de toute réalité physique) mais des

[3] La loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) du 7 juillet 2016 a repensé l'ensemble des dispositifs de protection du patrimoine.
[4] Comme la loi du 13 juillet 1911 qui, dans son article 118, prévoyait la possibilité de refuser un permis de bâtir en raison de la « conservation des perspectives monumentales ».
[5] Les ABF font partie du corps des architectes urbanistes de l'État et travaillent au sein des UDAP, services déconcentrés de l'État qui dépendent des DRAC (ministère de la Culture et de la communication).
[6] Notion inventée avec la loi du 25 février 1943 pour apprécier les cônes de vues à protéger autour des monuments historiques. On parle de co-visibilité ou de « champ de visibilité » lorsqu'un édifice est au moins en partie dans les abords d'un monument historique et visible depuis lui ou en même temps que lui.

espaces de dialogue avec le monument qui les génère. Si les abords n'ont donc pas de valeur patrimoniale en soi, ils emportent de réels effets juridiques avec l'intervention de l'ABF, ce qui en fait des procédures relevant du droit dur, lorsque son avis est conforme. Néanmoins, en cas d'avis simple – qui s'apparente à une forme de conseil – le caractère contraignant du dispositif est amoindri puisque la décision de l'ABF ne s'impose pas. Dans ce cas, le dispositif relève du droit souple. C'est donc l'interprétation de la co-visibilité par l'ABF qui détermine la force juridique des abords. Ce pouvoir discrétionnaire combiné au caractère purement géométrique du zonage entraine de nombreuses confusions dans l'application du droit[7] et des situations de conflits entre l'ABF et les collectivités locales ou les pétitionnaires[8]. Les abords impliquent une double interprétation de l'ABF qui peut ouvrir le débat avec les collectivités : de l'espace d'abord (pour définir les conditions de la co-visibilité) et de l'intégration architecturale ensuite (pour décider de ce qui constitue la qualité architecturale et urbaine des projets ne nuisant pas au monument).

Les six cas d'étude sont concernés par la présence de monuments historiques sur leur territoire, qui génèrent ces périmètres. Leurs centres-villes sont entièrement couverts par ces périmètres d'abords ce qui confère à l'ABF la possibilité d'y surveiller l'ensemble des autorisations d'urbanisme et de porter un regard sur l'évolution du paysage urbain : « par le jeu de la protection des abords des monuments historiques, un grand nombre de centres-villes anciens sont gérés en fait par les ABF qui, au vu des projets de construction ou d'aménagement qui leur sont soumis, émettent un avis qui s'impose à l'autorité compétente » (Audrerie, 1995, p. 39). En somme, un acteur unique, architecte du patrimoine, obtient la faculté de diffuser sa conception de ce que doit être le paysage urbain et d'entrer en dialogue, voire en négociation, avec les porteurs de projets ou les autorités locales. Ces transactions sont souvent ambigües : pour les élus locaux, l'ABF peut aussi bien être un allié (pour se prémunir d'un projet conforme au PLU mais non souhaité par exemple) qu'un ennemi (lorsqu'il bloque un projet jugé nécessaire par la collectivité). En ce sens, la gestion quotidienne des abords ouvre des espaces de débats entre l'ABF et la collectivité, au moment de l'instruction des autorisations d'urbanisme.

[7] La loi LCAP, en remplaçant les périmètres de 500 mètres par des Périmètres Délimités des Abords (PDA) supprime justement le caractère arbitraire du zonage, possibilité introduite en 2000 avec les Périmètres de Protection Modifiés (PPM).

[8] L'abondante jurisprudence en la matière témoigne des problèmes soulevés par cette procédure.

1.1.2 Du zonage arbitraire au zonage patrimonial : secteurs sauvegardés et ZPPAUP/AVAP

L'instabilité juridique dans l'application du droit au sein des abords a conduit le législateur à imaginer des outils d'urbanisme patrimonial qui intègrent un règlement écrit, parfois négocié, en tout cas plus stabilisé que les décisions rendues au « cas par cas » par les ABF. L'objectif est bien de consolider la pratique des acteurs dans l'application du droit, sans enrayer pour autant les démarches de négociation entre l'ABF et les collectivités locales : rendre plus lisible la règle, c'est s'assurer un cadre commun. Plusieurs dispositifs ont été mis en place depuis 1962 pour mieux gérer la protection du patrimoine. La loi LCAP a fusionné ces outils au sein d'une appellation unique : les Sites Patrimoniaux Remarquables (SPR)[9], en conservant néanmoins une distinction entre deux documents de gestion : le PSMV d'une part (dont le contenu est très proche voire identique aux PSMV de la loi Malraux, avec notamment un règlement d'urbanisme) et les Plans de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine d'autre part (dont le contenu se rapproche des ZPPAUP / AVAP et qui constituent toujours des servitudes d'utilité publique).

À Orléans, c'est notamment le constat de l'instabilité juridique dans la gestion quotidienne des abords qui a amené les élus et l'ABF à envisager une ZPPAUP au début des années 2000, pour éviter « un jeu de cache-cache sans règle […] ingérable et incohérent »[10]. Son périmètre étant négocié, cela a permis d'ouvrir le débat sur la spatialisation du droit dans le centre ancien. Dans les ZPPAUP, l'ABF rend des avis conformes sur l'ensemble des autorisations d'urbanisme au regard du règlement sur lequel il aura travaillé en amont aux côtés de la collectivité locale. Une autre conséquence est la suspension des effets des abords dès lors que le monument historique qui les génère est inclus dans le périmètre de la zone. Si la commande des élus concernait le centre *intra-muros,* l'ABF a proposé d'inclure certains faubourgs et leurs monuments au périmètre de la ZPPAUP tout en relevant que « les incorporer permettrait d'ailleurs d'annuler leurs abords et donc réduit considérablement l'emprise globale de ces rayons »[11] (Fig. 2. Les périmètres de protection des monuments historiques suspendus par la ZPPAUP à Orléans). Pour convaincre les élus de la démarche, l'ABF relève aussi qu'à « l'intérieur des abords, même dans les champs de visibilité indiscutables, la gestion des avis est rendue difficile par la méconnaissance du bâti »[12]. La ZPPAUP est aussi un outil de connaissance qui doit permettre

[9] Dans un souci de simplification et de meilleure lisibilité du droit.
[10] Entretien avec l'Architecte des bâtiments de France du Loiret du 19 février 2007.
[11] Courrier de l'ABF au Maire d'Orléans, relatif à l'étude de la ZPPAUP (délimitation du périmètre), 15 février 2005.
[12] Courrier de l'ABF au Maire d'Orléans, relatif à l'étude patrimoniale d'Orléans, 19 février 2002.

de mieux motiver la règle et elle s'inscrit dans un projet urbain plus vaste de valorisation du centre-ville (Gigot, 2008). Le zonage patrimonial est donc le fruit d'une transaction entre les acteurs : en choisissant la ZPPAUP, la collectivité et l'ABF ont négocié le zonage, de façon à durcir la règle dans certains secteurs (puisque la ZPPAUP fait disparaître la notion de co-visibilité) et en l'assouplissant dans d'autres (lorsque des abords se trouvent suspendus). Quelle que soit la formule choisie, la ZPPAUP ne fait pas disparaitre l'ABF mais elle participe à rendre plus lisible son positionnement réglementaire, basé sur une connaissance plus fine de la ville, même si « les textes ont pris soin de lui préserver un certain pouvoir d'appréciation, du fait de la portée assez souple des prescriptions » (Delaunay, 1995, p. 492) : pour l'ABF du Loiret, la ZPPAUP évite une gestion chaotique des abords tout « en gardant en permanence la part d'expertise et d'échange avec la Ville »[13]. Dès lors, l'objectif semble double : d'une part, il s'agit de négocier la règle en amont (ABF / collectivité locale), afin d'éviter les critiques liées au caractère arbitraire des avis rendus par les ABF[14] et d'autre part, la ZPPAUP « fait l'objet d'un périmètre *ad hoc*, déterminé en fonction des besoins de l'objectif de protection ou de la mise en valeur » (Lebreton, 2002, p. 133), ce qu'exprimait l'Adjoint à l'urbanisme dans la presse en évoquant une « ZPPAUP offensive » : « outil du futur, grille de lecture de transformation du passé »[15]. La mise en place du périmètre, justifié par les études patrimoniales, engrange un changement de statut de l'espace : puisque le zonage trouve sa justification dans des études patrimoniales (reprises dans le rapport de présentation[16]), la valeur patrimoniale de la zone semble avérée, tout du moins acceptée.

[13] Extrait de « Pourquoi une ZPPAUP à Orléans ? Point de vue de l'ABF », Colloque ZPPAUP d'Orléans, mai 2006.

[14] Les échanges de courriers entre l'ABF et le Maire d'Orléans attestent de cette volonté de clarifier l'application de la règle en centre ancien.

[15] Interview du Premier adjoint au Maire d'Orléans, délégué à l'urbanisme, « La République du Centre » du 3 juin 2006.

[16] Le rapport de présentation d'une ZPPAUP/AVAP ou d'un secteur sauvegardé fait état des connaissances sur la ville, ce qui justifie par ailleurs la mise en place d'un règlement spécifique.



Fig. 2. Les périmètres de protection des monuments historiques suspendus par la ZPPAUP à Orléans

The protection areas of historic monuments, which are become ineffective due to the ZPPAUP (protection area of landscape, urban and architectural heritage) in Orléans

Les secteurs sauvegardés constituent une autre forme de zonage patrimonial[17], où la contrainte réglementaire est plus forte et où l'ABF conserve un pouvoir très important eu égard aux avis conformes qu'il rend pour toutes les autorisations d'urbanisme. Ils posent le patrimoine comme base des politiques urbaines puisque le Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV) est un document d'urbanisme qui tient lieu de PLU. Cela signifie que « s'il est susceptible, comme le PLU, d'aborder tous les aspects de l'aménagement urbain […], il est avant tout destiné à garantir la conservation du patrimoine et à assurer sa valorisation » (Planchet *et al*., 2018, p. 170). Cependant, l'obligation de compatibilité du PSMV avec le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du PLU montre la volonté du législateur de ne pas séparer totalement deux systèmes normatifs (l'urbanisme et le patrimoine). En somme, le secteur sauvegardé est l'outil du projet urbain patrimonial. S'il est géré par le Code de l'urbanisme, il s'agit bien d'un zonage patrimonial, puisque le périmètre est délimité au nom du patrimoine, comme dispose l'article L. 313-1 du Code de l'urbanisme : « le plan de sauvegarde et de mise en valeur peut protéger des éléments d'architecture et de décoration, les immeubles par nature, *etc*. », ce qui n'est pas l'objet premier d'un PLU. Trois cas d'études sont concernés par un secteur sauvegardé : Tours, Blois et Chinon. Dans leurs documents de communication, ces trois communes défendent justement cette conception d'un document qui, bien que juridiquement très contraignant, ne bloque pas l'évolution de la ville : « loin de mettre sous cloche le patrimoine, il concilie protection du patrimoine et enjeux de développement économique, culturel, résidentiel, environnemental… »[18]. Dans cette acception, la force juridique est aussi une force pour défendre la notion de qualité architecturale. À Blois, le discours est similaire : les secteurs sauvegardés sont de « réels garants de l'harmonie entre urbanisme d'hier et d'aujourd'hui »[19]. La Ville de Chinon, sur son site Internet, évoque « l'amélioration de la qualité architecturale et urbaine du centre historique »[20], montrant comment le droit participe à dessiner la « belle ville ».

[17] La procédure des secteurs sauvegardés consiste à mettre en place un document d'urbanisme (le PSMV) sur des ensembles urbains à forte valeur patrimoniale.
[18] « Tours : secteur sauvegardé : vivre avec le temps », 2012, p.3.
[19] « Focus sur le secteur sauvegardé de Blois : vivre le patrimoine », 2016, p. 2.
[20] Site Internet de la ville de Chinon, consulté le 10/10/2019.

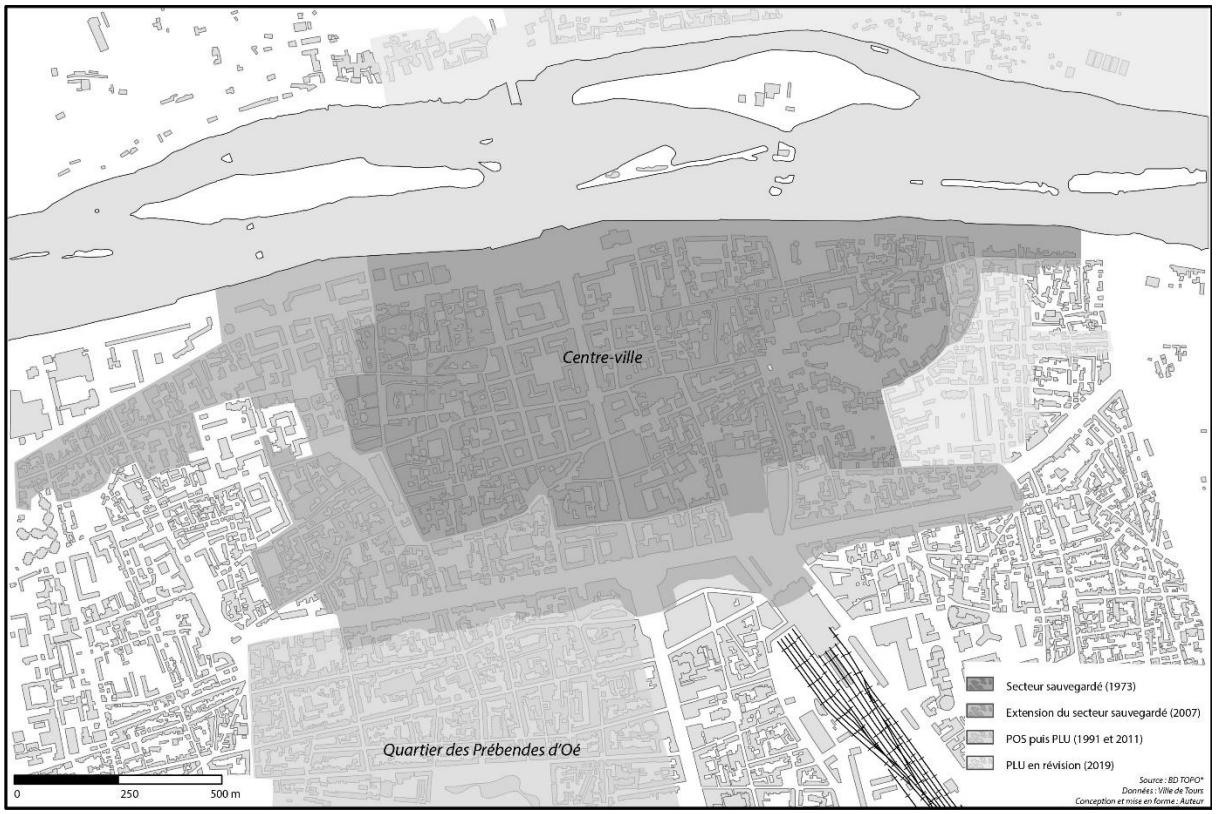


Fig. 3. L'imbrication des zonages patrimoniaux à Tours

The imbrication of heritage zonings in Tours

Le centre historique de Tours est entièrement géré par un secteur sauvegardé, mis en place en 1973 et étendu en 2007 (Fig. 3. L'imbrication des zonages patrimoniaux à Tours). La contrainte réglementaire y est plus forte qu'ailleurs, le secteur sauvegardé pouvant par exemple réglementer les travaux sur les intérieurs d'immeubles, imposer des démolitions ou des matériaux, ce que ne peuvent pas faire d'autres outils réglementaires. Les spécificités juridiques qu'offre cet instrument font partie des arguments qui font pencher la balance vers l'un ou l'autre des dispositifs. Dans leurs stratégies réglementaires, les acteurs comparent les outils et les opportunités qu'ils offrent, notamment en matière de fiscalité[21], de projet urbain, ou encore en fonction des marges de négociation qu'ils ouvrent avec l'ABF. C'est ce qui faisait dire à un Responsable au ministère de la Culture et de la communication « qu'il n'y a pas de concurrence : il y a des instruments qui ont leurs propres valeurs et qui servent à certaines choses et pas à d'autres. Chaque instrument a sa place dans un créneau qui est le sien »[22].

[21] Les secteurs sauvegardés et les ZPPAUP/AVAP peuvent ouvrir des avantages fiscaux pour la restauration du patrimoine, mais à des taux différenciés.

[22] Entretien avec un Responsable au département des sites protégés du ministère de la Culture et de la communication du 6 avril 2009.

1.2 Le patrimoine dans le droit commun : une nouvelle stratégie réglementaire ?

Nous avons montré que le droit du patrimoine accorde une place importante à l'ABF dans la gestion de l'espace urbain. Sans effacer son rôle de contrôle, les collectivités locales assument aujourd'hui une responsabilité en matière de patrimoine au travers des PLU. En conjuguant patrimoine et projet urbain, elles élaborent des stratégies réglementaires au regard de l'intensité juridique des différents outils et de leurs capacités à ouvrir des espaces de dialogue avec l'ABF. L'analyse de la superposition de plusieurs instruments capables de prendre en compte l'épaisseur patrimoniale de la ville montre ces stratégies réglementaires, qui sont souvent le fruit de compromis et de négociations entre les acteurs car « les fonctions du droit en situation dépassent de beaucoup l'assurance d'un recours possible en contentieux. Il offre limites et contraintes aux accords, ainsi que des ressources pour la mise en œuvre de stratégies, il permet de délimiter des rôles et l'équilibre des forces, et il configure les interprétations du monde et de la situation » (Melé, 2011, p. 17). L'entrée par la planification urbaine s'avère alors particulièrement pertinente pour comprendre les enjeux qui se jouent autour du patrimoine et de la qualification des espaces. Au-delà des zonages patrimoniaux spécifiques, le patrimoine se diffuse aussi dans les documents d'urbanisme de droit commun. En particulier, les PLU sont devenus des instruments légitimes pour protéger le patrimoine, avec une intensité de la règle variable, du droit souple au droit dur, selon le choix de la collectivité. Elle peut en effet aller plus ou moins loin dans la protection du patrimoine, au travers d'outils qui n'ont pas la même valeur juridique (De Lajartre et Gigot, 2020). À ce titre, la collectivité peut intégrer des prescriptions patrimoniales dans le règlement (droit dur), constituer des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) thématiques dont la portée juridique est moindre ou encore énoncer de simples recommandations dans des fiches patrimoines annexées au PLU (droit souple). Cela ne fait pas du PLU un zonage patrimonial en tant que tel, car il couvre l'intégralité du territoire communal (ou intercommunal, le cas échéant)[23] mais en tant qu'instrument à géométrie variable qui utilise le zonage, le PLU peut définir des sous-secteurs qui, s'ils peuvent reconnaître un certain nombre de valeurs différenciées à l'espace, ne sont pas pour autant en capacité d'attacher des règles exceptionnelles liées à la conservation du bâti ou des espaces naturels. En tout état de cause, un sous-secteur du PLU qui reconnaîtrait une valeur patrimoniale à l'espace (une zone « Up » par exemple, comme dans le PLU de La Riche) pourrait édicter un certain nombre de prescriptions liées au patrimoine, mais dans la limite de

[23] Cf. article L. 123-1 du Code de l'urbanisme.

ce qu'un document de droit commun autorise. Les analyses des six PLU ont montré que cet instrument est plus subtil qu'il n'y paraît : par rapport aux zonages patrimoniaux, le PLU pose autrement la question de la règle en matière de protection des patrimoines. La palette d'outils qu'il propose permet de nuancer l'idée selon laquelle les qualifications juridiques de l'espace viennent stéréotyper les centres anciens. Le PLU montre bien la complexité des formes que peut prendre le droit dans ces espaces. Il permet de réinterroger le rapport que celui-ci entretient avec le patrimoine dans le cadre d'une planification urbaine plus large. Nos analyses conduisent à formuler quatre hypothèses sur le rôle du PLU en matière de stratégies patrimoniales dans les centres anciens et leurs abords :

- 1. Le PLU élargit les espaces protégés existants et vient compléter un zonage patrimonial. Dans cette hypothèse, le PLU est utilisé comme un outil complémentaire au zonage patrimonial spécifique. La ville de Tours s'est par exemple dotée en 2011 d'un PLU à vocation patrimoniale (précédé d'un POS qualitatif) dans un quartier proche du centre-ville et caractérisé par des alignements de façades du XIX^{e} siècle (Prébendes d'Oé[24]), constituant la frange sud du secteur sauvegardé (Fig. 3. L'imbrication des zonages patrimoniaux à Tours). Il ne s'agit pas, ici, d'un zonage patrimonial puisque les éléments bâtis protégés sont identifiés à l'échelle de la parcelle, en application de l'article L. 151-19 du Code de l'urbanisme (ex article L. 123-1-5 7°). Dans le cadre de la révision de son PLU en 2019, la ville de Tours a néanmoins modifié sa stratégie réglementaire en définissant des sous-secteurs dans le PLU qui prennent en compte les spécificités patrimoniales de l'espace en plus de celles des objets[25]. Ce PLU patrimonial ceinture le secteur sauvegardé (Fig. 3. L'imbrication des zonages patrimoniaux à Tours) et cette complémentarité hiérarchise de fait les enjeux patrimoniaux, avec des règlements de puissance juridique différente.

- 2. Le PLU anticipe l'extension d'un zonage patrimonial. Dans cette hypothèse, le PLU est utilisé comme un instrument précurseur. Comme il est en capacité d'identifier des éléments de patrimoine, le PLU peut qualifier juridiquement des objets, voire des espaces même si sa portée réglementaire ne peut pas être mise sur le même plan que celle d'un SPR. Certaines collectivités, comme la ville de Chinon, emploient néanmoins le PLU pour anticiper la mise en place d'un zonage patrimonial spécifique : le Responsable du service de l'urbanisme explique comment il a « utilisé le PLU comme outil intermédiaire dans la mise en œuvre d'outils particuliers, en créant une zone US qui correspond à toutes les extensions futures du secteur

[24] PLU de Tours, approuvé le 11 juillet 2011.
[25] PLU de Tours, approuvé le 20 janvier 2020.

sauvegardé »[26]. Ainsi, une modification du PLU de 2008 crée cette zone US qui « regroupe des espaces urbains traditionnels, caractérisés par leur densité élevée qui seront prochainement inscrits au plan de sauvegarde et de mise en valeur »[27]. La règle de droit se durcit donc, mais dans les limites de ce que le PLU autorise. Cette stratégie réglementaire permet par anticipation de mieux faire accepter le règlement, souvent plus contraignant, d'un SPR.

- 3. Le PLU souhaite donner une lisibilité réglementaire à des espaces déjà protégés par le droit, mais avec des dispositifs non territorialisés. En particulier, le PLU peut venir renforcer les abords en donnant une consistance patrimoniale aux espaces protégés à ce titre. Si le changement juridique est quasi nul – dans la mesure où le règlement de PLU ne se substitue pas à l'avis de l'ABF – il se trouve dans la reconnaissance du caractère patrimonial de l'espace. Le PLU peut d'ailleurs mettre en œuvre des outils du droit souple (comme une OAP patrimoniale[28]) qui viendrait expliciter les principes d'aménagement dans ces espaces gérés par l'ABF. Au-delà de la reconnaissance – toute symbolique – du patrimoine, cette démarche réglementaire permet aussi d'ouvrir une arène de négociations entre l'ABF et la collectivité locale au moment de l'écriture de la règle, et donc d'anticiper la façon dont cette dernière sera appliquée.

- 4. Le PLU diffuse sur l'ensemble du territoire l'idée d'une prise en compte de la valeur patrimoniale et la possibilité de protéger ponctuellement des éléments de patrimoine. Il ne s'agit donc pas d'un zonage patrimonial au sens strict. Les PLU des six sites d'études utilisent l'article L. 151-19 du Code de l'urbanisme pour identifier des éléments ponctuels. À Blois, par exemple, le PLU mobilise dans son règlement des prescriptions liées au patrimoine, mais uniquement sur des « édifices singuliers » ou des « séquences urbaines »[29]. Ce faisant, le document d'urbanisme n'accorde pas de valeur patrimoniale à un espace, mais à des bâtiments et des alignements, y compris en ce qui concerne le patrimoine paysager. L'approche est typo-morphologique et non spatiale : le règlement édicte des prescriptions valables sur des séries de « maisons de maîtres », sur « l'architecture rurale », *etc*. Le PLU de La Riche fonctionne de la même façon mais en croisant l'approche spatiale (une rue, un hameau) à l'approche typologique (les maisons de maîtres ou les fermes isolées) si bien qu'une fiche peut concerner un édifice

[26] Entretien avec le Responsable de l'urbanisme de la ville de Chinon du 13 janvier 2009.
[27] PLU de Chinon, Règlement de la Zone U – Secteur US, modification n°8 approuvée le 29 février 2008 (PLU initial approuvé le 21 juillet 2006), p. 64.
[28] Les OAP s'imposent aux autorisations d'urbanisme dans un rapport de compatibilité et non de conformité comme ce peut être le cas pour un règlement d'urbanisme. L'appréciation de cette compatibilité est donc plus souple et peut ouvrir des espaces de dialogue sur les projets.
[29] PLU de Blois, Dispositions applicables au patrimoine bâti et urbain, Règlement, modification n°1, approuvée le 31 mars 2016 (PLU initial approuvé le 18 novembre 2013), p. 179 à 251.

ponctuel, un ensemble d'édifices contigus ou un type d'édifices dispersés[30], comme une série de maisons caractéristiques d'une époque (Fig. 4. Une fiche patrimoine du PLU de La Riche). Il ne s'agit donc pas de considérer qu'un espace urbain possède une valeur patrimoniale d'ensemble, mais bien de repérer finement des édifices représentatifs d'une typologie, afin de les patrimonialiser. À Tours, la ville est passée d'un zonage patrimonial dans le POS de 1997[31] (zone UD « de réhabilitation des quartiers anciens à dominante d'habitat ») à l'inscription ponctuelle de 2.000 bâtiments dans le PLU de 2011. Peu avant l'approbation du PLU, un technicien du service de l'urbanisme expliquait que la municipalité allait « dézoner les Prébendes alors que dans le POS il y avait une zone particulière aux Prébendes. On sera plus fin partout »[32] (Fig. 3. L'imbrication des zonages patrimoniaux à Tours). La nouvelle version du PLU revient sur ce point avec une stratégie triple : zonage patrimonial (avec règlement associé), plan des hauteurs et repérage d'éléments ponctuels. De la même façon, le PLU de La Riche utilise bien les deux possibilités pour mettre en œuvre une stratégie réglementaire différenciée : à la fois un sous-secteur patrimonial dans le plan de zonage, avec un règlement de zone plus fin mais aussi des prescriptions opposables sur une quinzaine d'ensembles urbains[33], allant de l'édifice isolé au hameau. Celles-ci sont exprimées dans des fiches intégrées au règlement qui justifient la valeur patrimoniale et édictent des prescriptions fines (Fig. 4. Une fiche patrimoine du PLU de La Riche). Chaque fiche note un certain nombre de valeurs qui déterminent la patrimonialité de l'ensemble puis y attache des prescriptions particulières circonstanciées, qui relèvent bien du droit dur puisqu'elles figurent au sein du règlement et non en annexe.

[30] PLU de La Riche, Règlement, Dispositions spécifiques. Approuvé le 26 juin 2017, p. 138 à 152.
[31] POS de Tours, modification du 10 juillet 2006.
[32] Entretien avec un Technicien du service urbanisme de la ville de Tours du 4 mai 2010.
[33] PLU de La Riche, Rapport de présentation, tome 2, Le patrimoine bâti au titre du L. 151-19, p. 67.



Fig. 4. Une fiche patrimoine du PLU de La Riche

A data sheet about heritage in the framework of the local land use plan of La Riche

Ces stratégies réglementaires montrent que les collectivités locales, au travers des transactions entre élus et techniciens, mobilisent plusieurs formes de droit pour patrimonialiser les espaces urbains de façon plus ou moins marquée. Elles sont aussi pensées au regard des jeux de pouvoir

entre collectivités et ABF, afin de stabiliser la règle ou mieux la négocier. Le PLU, s'il peut s'attacher à définir les espaces du patrimoine au travers d'une sectorisation du zonage, a davantage tendance à promouvoir un patrimoine plus diffus sur le territoire. Il permet en tout cas à la collectivité de définir ses propres enjeux patrimoniaux, au regard du projet urbain et à définir l'intensité juridique de la règle dans la protection de ce patrimoine. Au-delà du gradient normatif, la question de l'effectivité du droit en centre ancien amène les acteurs à penser différemment cette stratégie réglementaire.

2. De la règle à la régulation : quelle effectivité du droit en centre ancien ?

Nous avons montré que le droit pouvait prendre plusieurs formes dans les espaces urbains patrimonialisés. L'intensité juridique de la règle n'est donc pas la même partout et le jeu des acteurs est lui aussi amené à changer en fonction des outils juridiques mis en place. La multiplicité des modalités d'intervention du droit questionne son effectivité (2.1) et amène à tenter de saisir le droit en action au travers des processus de négociations et d'arrangements qu'il suscite entre les collectivités locales et l'ABF (2.2).

2.1 De l'effectivité du droit en matière de protection du patrimoine

Les travaux du programme de recherches sur les PLU patrimoniaux confirment que la règle de droit ne découle pas seulement d'un cadre juridique national qui serait appliqué indifféremment selon les territoires. Des juristes ont mis en évidence que « toute règle unique, tout principe d'action unique, plongé dans des contextes territoriaux différents, reçoit de la part de ces contextes des réactions qui en orientent l'application, qui en infléchissent même le contenu (Auby, 2006, p. 2). Cette « loi d'Archimède de l'action publique locale » pour reprendre l'expression de Jean-Bernard Auby constitue une clef d'analyse pour comprendre la manière dont le droit se territorialise et questionner ainsi son effectivité. Classiquement, les juristes abordent peu cette question, préférant se concentrer sur l'écriture de la norme plutôt que son application. Quelques auteurs néanmoins ont investi ce champ (Leroy, 2011 ; Rangeon, 1989) et montrent que la notion d'effectivité de la règle est complexe et qu'il faut la distinguer de celle d'efficacité : l'effectivité désigne davantage l'application réelle d'une règle tandis que l'efficacité mesurerait les effets de cette application. En la matière, « l'excès de formalisme dans l'application de certaines règles conduit parfois à des résultats inverses de ceux recherchés

par le législateur » (Rangeon, 1989, p. 131). C'est ce que déplorent de nombreux acteurs au sujet des règles trop précises : « lorsque l'on met un règlement strict, à l'instruction on s'aperçoit qu'il y a toujours le projet que l'on a envie de voir qui ne peut pas sortir parce que le règlement est trop précis »[34]. Le droit nuit-il gravement à l'urbanisme, comme Jean-François Tribillon (2017) le présente dans son ouvrage volontairement polémique ? En tout cas, les techniciens des collectivités et acteurs du patrimoine rencontrés évoquent des problèmes dans l'application des règles d'urbanisme, en particulier en matière de patrimoine. Si le droit peut aller loin, sa mise en œuvre reste difficile soit parce que les pétitionnaires n'ont pas connaissance de la règle, soit parce qu'ils s'en détournent volontairement, la jugeant parfois trop contraignante ou injuste. Nous avons montré que le rôle de l'ABF cristallisait des tensions importantes : de nombreux acteurs, habitants, élus ou techniciens des collectivités fustigent ainsi les changements de doctrines qui peuvent intervenir avec un changement d'ABF et – en creux – réclament plus de prévisibilité de la règle, puisque l'application du droit dans les abords se fait au cas par cas. Le Responsable de l'urbanisme de la commune de La Riche explique dans un entretien que « la difficulté avec l'ABF, c'est que les règles ne sont pas écrites [alors que] la collectivité a des règles écrites à 90% […] Cela fait des années que l'on pratique l'ABF donc on sait à peu près ce qu'il veut et on essaye de prévenir les gens »[35]. L'équilibre tient donc dans le jeu d'acteurs et les pratiques de négociations qui se tissent autour de l'application du droit dans les secteurs soumis à l'avis de l'ABF. Pour mieux réguler et stabiliser le droit, les acteurs mobilisent d'autres formes du droit visant à renforcer l'effectivité de la règle, tout en laissant suffisamment de marge de manœuvre pour négocier le projet, comme l'exprimait l'ABF du Loiret en charge de la ZPPAUP d'Orléans : « la garantie de pouvoir avoir de la souplesse, c'est de maintenir une expertise au coup par coup. Autrement dit, les ZPPAUP étaient sensées sécuriser et traiter ce qui embête les rapports entre un maire et un ABF. Ce qui nous embête dans le quotidien est cadré. Cela permet de travailler sur des choses plus importantes »[36].

Dans le cadre de la délimitation du Périmètre de Protection Modifié[37] (PPM) du château de Chambord, l'ABF du Loir-et-Cher a travaillé avec un cabinet d'études pour réaliser des fiches pratiques qui donnent des indications et conseils aux particuliers, en anticipant sans l'écrire la

[34] Entretien avec la Responsable de l'urbanisme de la communauté de communes du Grand-Chambord du 25 avril 2019.
[35] Entretien avec le Responsable de l'urbanisme de la ville de La Riche du 20 novembre 2018.
[36] Entretien avec l'Architecte des bâtiments de France du Loiret du 15 juin 2009.
[37] Les PPM consistent à re-délimiter le périmètre des abords avec des études *ad hoc* qui permettent de définir un périmètre plus intelligent basé sur la réalité du terrain et non plus des critères géométriques.

teneur de ses avis[38]. Sans portée juridique réelle, elles participent néanmoins à clarifier l'application du droit dans les abords – très élargis – du domaine national et constituent une forme de droit souple. La communauté de communes du Grand-Chambord a même repris ces fiches dans une OAP de son PLUi : elles acquièrent ainsi un statut plus officiel, même si elles demeurent juridiquement non opposables aux tiers. Elles ont le mérite de clarifier les attendus de l'ABF dans l'application du droit et les raisons d'être de la protection du patrimoine. Les acteurs espèrent, à travers ce dispositif de médiation, faciliter l'appropriation et l'application de la règle. Le droit est ici fait de nuances et le recours aux outils plus souples permet en réalité de gérer l'application du droit dur, directement opposable. La mobilisation du droit s'inscrit dans une stratégie : au-delà de la territorialisation de la règle, c'est ici un travail sur l'anticipation de son application qui est conduit par les acteurs. C'est aussi l'occasion de créer des situations de débats et des modes de régulations spécifiques : le droit institue un cadre d'action négocié.

2.2 Le droit, un référentiel commun pour négocier

Le système normatif autour du patrimoine prend donc plusieurs formes qui facilitent plus ou moins les marges de manœuvre des acteurs. Dans leurs stratégies réglementaires, ils peuvent mobiliser plusieurs types d'instruments dont les effets juridiques ne sont pas au même niveau (2.2.1), et qui ouvrent des arènes de négociation entre les acteurs (2.2.2).

2.2.1 Le droit souple au secours de la règle

Entre droit souple et droit dur, il existe une multitude de déclinaisons de formes juridiques que les acteurs peuvent mobiliser pour construire une politique patrimoniale (Fig. 5 : Le droit du patrimoine culturel avant 2016 : des dispositifs du « non droit » au « droit dur »). L'intensité juridique des outils mis en place détermine une forme de hiérarchisation de la règle, plus ou moins négociable. Cette déclinaison du droit dur au droit souple, voire au « non droit », semble nécessaire, d'une part pour énoncer la règle opposable et, d'autre part, pour l'appliquer.

[38] Carnet de recommandations architecturales, urbaines et paysagères : « Construire entre Loire et Sologne aux abords de Chambord ».

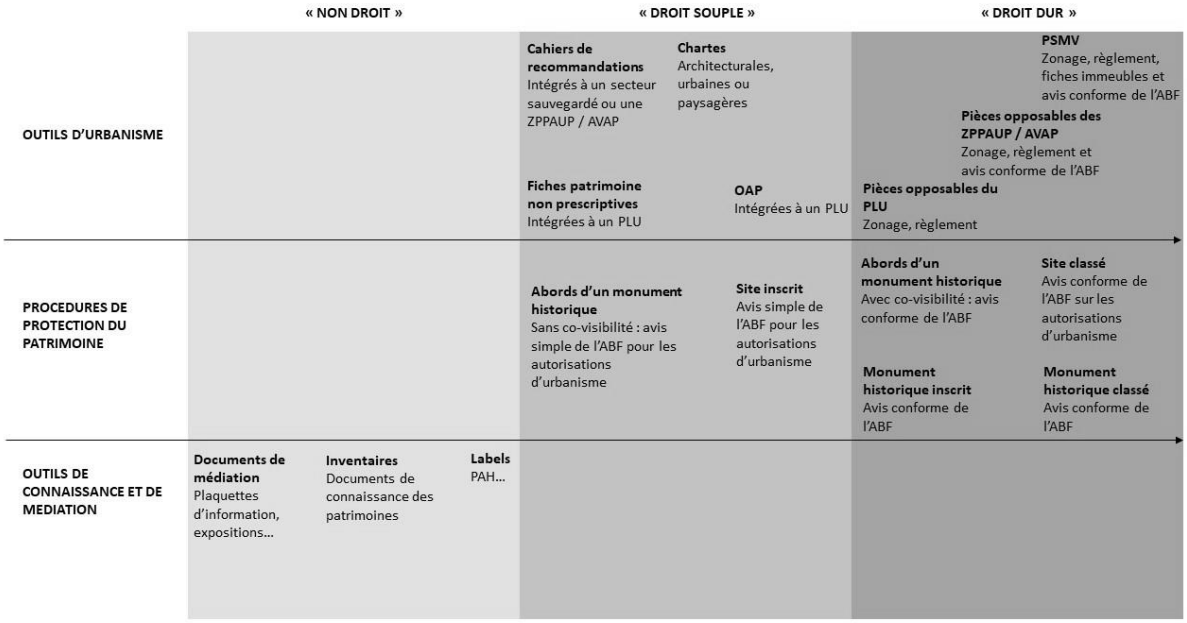


Fig. 5. Le droit du patrimoine culturel avant 2016 : des dispositifs du « non droit » au « droit dur »

Cultural heritage law before 2016 : from the « soft law » to the « hard law »

L'analyse des documents d'urbanisme des six contextes locaux a montré que la formulation de la règle pouvait laisser une place importante à l'interprétation, ce qui est une ressource pour les acteurs mais aussi une menace dans la mesure où l'interprétabilité de la règle peut augmenter le risque de contentieux. Par exemple, certaines règles de protection du patrimoine ouvrent la possibilité de démolir un édifice repéré si son état le justifie. D'autres prescriptions utilisent le conditionnel et non l'impératif, ce qui laisse un doute quant à l'aspect réellement opposable de la règle. En évoquant les rapports entre les promoteurs et une collectivité publique, Romain Maurice a montré en quoi la règle de droit constituait une ressource pour ces acteurs qui peuvent alors ouvrir un espace de négociation autour de son application. Il souligne notamment que la règle souple (ou floue) est une force pour la collectivité car « plus la réglementation foncière est discutée, plus les marges de manœuvre de la collectivité augmentent puisqu'elle détient le pouvoir de décision en dernier ressort » (Maurice, 2013, p. 198). Si la règle est opposable, son degré de précision la rend plus ou moins négociable. Les acteurs apprennent à jouer avec les prescriptions, tant dans leur écriture que dans leur application car « le droit laisse une marge d'action importante aux acteurs, les individus restant, face aux normes juridiques, libres d'agir comme ils le souhaitent, sauf à assumer les conséquences de leur choix » (Leroy, 2011, p. 724). C'est le parti qu'a pris la communauté de communes du Grand-Chambord dans la mise en place

de son PLUi sur les centres-bourgs des seize villages qui la composent. Au lieu d'intensifier la règle dans les secteurs reconnus pour leur valeur patrimoniale (ce qui est généralement le cas, à la fois dans les PLU mais aussi – et surtout – dans les SPR), la collectivité a choisi de diminuer le gradient normatif dans ces secteurs pour laisser place à l'urbanisme de projet (Tribillon, 2017). Pour la Responsable de l'urbanisme, la collectivité « essaye d'aller dans le sens de l'évolution de l'urbanisme. Il faut que l'on arrive à avoir un règlement assez léger pour pouvoir faire de la concertation avec la population pour amener à avoir de la qualité. Il peut y avoir autant de contentieux avec un règlement : les personnes qui habitent dans des cœurs historiques ont beaucoup plus conscience de la qualité de leur projet et ce n'est pas là qu'il y a le plus de contentieux. C'est un pari » [39]. La règle est exprimée au travers d'une OAP[40], pièce du PLU qui s'apparente à une forme de droit souple et qui produit de la connaissance (au travers d'une analyse typo-morphologique des centres-bourgs). Elle énonce aussi les grands principes d'aménagement, notamment au travers d'une orientation consistant à « conserver et mettre en valeur les formes urbaines et les architectures caractéristiques des cœurs historiques villageois »[41]. Il est ensuite précisé, en ce qui concerne les constructions neuves, qu'elles doivent s'inscrire dans cette logique. Là sont les principales règles des secteurs identifiés comme patrimoniaux. Certes, l'OAP est doublée d'un zonage spécifique (zone UAp), qui se superpose parfaitement avec son périmètre, mais le règlement littéral est moins étoffé que dans les zones non patrimoniales. Il s'agit en fait d'ouvrir le débat entre les acteurs (pétitionnaire, collectivité et ABF), de façon à négocier la règle en poursuivant l'objectif d'une recherche de qualité. Si l'exercice promet d'être périlleux, il reste juridiquement sécurisé par l'intervention possible de l'ABF dans la quasi-totalité de ces zones, comprises dans le périmètre du PPM du château de Chambord : une régulation par l'État demeure au travers des avis conformes.

Le débat se situe donc particulièrement autour des notions de « qualité architecturale » ou « d'intégration dans l'environnement existant » et exprime le positionnement des acteurs sur l'évolution de la ville et du paysage urbain. Ce débat n'est pas nouveau : Michel Woitrin posait déjà la question de l'intégration architecturale comme un problème en expliquant que « le mérite de l'intégration architecturale réussie se situe dans une insertion subtilement efficace d'une architecture différente ou de volumes différents dans un ensemble architectural » (Woitrin, 1979, p. 15). Autrement dit, le bâti existant ne saurait être un frein à la création

[39] Entretien avec la Responsable de l'urbanisme de la communauté de communes du Grand-Chambord du 25 avril 2019.
[40] « OAP Cœurs historiques », PLUi du Grand-Chambord. Approuvé le 2 mars 2020.
[41] *Idem*.

architecturale. Le législateur a fait de cette notion d'intégration architecturale une exigence nationale au travers de l'article R. 111-27 du Code de l'urbanisme[42] qui concerne tout nouveau projet, qu'il soit en secteur patrimonial ou non. En déclinant ces expressions réglementaires, Jessica Makowiak montre qu'elles « s'inscrivent dans la même logique, celle de protéger l'esthétique (architecturale, urbaine, paysagère) à l'occasion des diverses opérations de construction » (Makowiak, 2004, p. 100). Arnaud De Lajartre évoque quant à lui comment la dimension patrimoniale ajoute une couche à l'analyse des constructions nouvelles dans leur environnement existant. En étudiant plusieurs contentieux à Bordeaux, il montre que le juge distingue l'environnement ordinaire d'une construction de celui dont la valeur patrimoniale est reconnue au titre du PLU[43] : « le gradient patrimonial génère donc un gradient spatial dans l'échelle de référence » (De Lajartre, 2016, p. 46). Ainsi, dans les secteurs qualifiés comme patrimoniaux, la référence à l'existant est omniprésente, avec l'idée d'harmoniser des bâtiments qui peuvent être d'époques différentes. Si les règles quantitatives (hauteur, emprise au sol, *etc*.) laissent peu de place à l'interprétation, les règles qualitatives (liées à l'aspect extérieur notamment) sont celles qui constituent la variable d'ajustement pour accepter ou refuser un projet et c'est d'ailleurs ce type de règles qui est discuté par les acteurs. Cette donnée étant connue d'eux, un débat sur la façon dont doit être appréhendée la référence à l'existant peut être ouvert. C'est précisément là où les outils du droit souple ont une vertu essentielle : en assurant une médiation autour de ces notions, ils aident les acteurs à parler le même langage et à mieux déterminer collectivement les contours du paysage urbain. Même si elle n'a pas de valeur juridique en tant que telle, une charte architecturale et paysagère, par exemple, donne les clefs d'analyse de l'espace et énonce le cadre de référence permettant d'engager toute négociation : « l'un des objectifs est de mieux encadrer les autorisations d'urbanisme et de les sécuriser juridiquement puisque la charte, même si elle ne s'apparente pas à du "droit dur", vient appuyer les décisions des élus. » (Gigot et De Lajartre, 2018). La mobilisation de plusieurs outils aux intensités juridiques différentes permet donc de construire des cadres de négociations plus ou moins souples pour les acteurs (Fig. 5 : Le droit du patrimoine culturel avant 2016 : des dispositifs du « non droit » au « droit dur »).

[42] L'article R. 111-27 du Code de l'urbanisme dispose en effet que « le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ».

[43] Dans le cadre d'éléments identifiés au titre de l'article L. 151-19 du Code de l'urbanisme.

2.2.2 Entre confiance et négociation

Nous avons évoqué l'idée selon laquelle l'application de certaines règles (en particulier qualitatives) découlait d'un double processus d'interprétation et de négociation entre le pétitionnaire, la collectivité et le cas échéant l'ABF, qui dépend essentiellement des rapports qu'arrivent à entretenir les acteurs. À ce titre, la mise en place de commissions d'urbanisme devient une solution plébiscitée par les collectivités car elles permettent d'ouvrir des arènes de négociations visant à s'extraire d'une dimension normative stricte au profit d'un urbanisme négocié. La ville de Tours a mis en place ce type de commission au travers de la Charte de la qualité urbaine, signée par les acteurs du territoire en 2015, y compris les principaux promoteurs immobiliers. Cela a permis à la collectivité de négocier la règle voire, dans certains cas, d'ajouter de la règle à la règle : à travers les ateliers d'avant-projet qui découlent de cette charte, « le principe est de donner les orientations de la collectivité aux promoteurs, en étant plus restrictif que les règles du PLU la plupart du temps »[44]. Si la démarche n'est pas juridiquement viable (car il n'y a pas lieu qu'une telle commission puisse édicter des prescriptions au-delà du PLU), c'est un outil du droit souple qui vient compléter la règle et instituer un système de régulation par la négociation et des rapports de confiance. Ces commissions constituent des lieux d'échanges qui permet aux acteurs de développer des relations de confiance provenant de « la compréhension de la norme à partir de l'usage qu'ils en font collectivement » (Bourdin *et al*., 2006, p. 33). En dehors de cette commission, la collectivité négocie certains aspects réglementaires avec l'ABF, ce qu'exprimait la Responsable du service urbanisme : « on connaît l'historique et l'esprit du PSMV. Souvent, l'esprit n'est pas facile à traduire en termes de contraintes réglementaires. Lorsqu'un nouvel ABF arrive, on lui explique pourquoi on en est arrivé à telle ou telle prescription, telles dispositions réglementaires. Et puis l'ABF peut aussi avoir sa propre interprétation »[45]. En d'autres termes, certains aspects du droit s'interprètent et cette interprétation se négocie, ce qui peut remettre en cause l'effectivité de la norme.

Les outils du droit souple sont aussi abondamment mobilisés lorsque cette effectivité fait défaut. Dans les centres anciens patrimonialisés où la règle est vécue comme une contrainte par une partie des habitants, ces outils peuvent servir de médiateurs pour mieux expliquer les règlements opposables et tenter de les faire respecter[46]. « Certes non opposables, ils sont néanmoins parfois convoqués lors des débats autour de l'insertion paysagère des projets car ils permettent de

[44] Entretien avec le Responsable adjoint du service urbanisme de la ville de Tours du 24 avril 2019.
[45] Entretien avec la Responsable du service urbanisme de la ville de Tours du 24 septembre 2008.
[46] Il s'agit notamment des documents de médiation qui expliquent la règle et l'esprit de la règle aux habitants : plaquettes d'information, expositions, *vade-mecum*…

contextualiser le projet dans son environnement » (Gigot et De Lajartre, 2018) et ainsi sensibiliser les habitants aux enjeux de préservation du patrimoine. La négociation de la règle, lorsqu'elle est possible, ne s'abstrait donc pas de tout système normatif : elle prend appui sur d'autres formes de droit, plus souples et plus pédagogiques.

Conclusion

Le droit comme ressource stratégique

La protection du patrimoine en centre ancien n'est pas uniforme et le droit propose plusieurs alternatives pour le prendre en compte, de façon plus ou moins souple. Nous avons montré que le droit du patrimoine constitue un cadre d'action pour les acteurs, une forme de règle du jeu commune : il « offre limites et contraintes aux accords, ainsi que des ressources pour la mise en œuvre de stratégies, il permet de délimiter les rôles et l'équilibre des forces, et il configure les interprétations du monde et de la situation » (Melé, 2009, p. 30). Le droit constitue donc un outil pour les acteurs, qui est à la fois une contrainte et une opportunité.

Il est alors pertinent d'ouvrir l'analyse, centrée sur le droit, aux instruments d'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004) qui, en prenant en compte l'ensemble des outils, du « non droit » au droit dur, permet d'ouvrir la boite noire des politiques patrimoniales. Envisager celles-ci comme la simple incarnation par un zonage patrimonial (et des règles qu'il emporte avec lui) semble trop réducteur car le droit s'inscrit dans une typologie d'outils qui, ensemble, participent à fabriquer la stratégie des acteurs. La mise en place de la ZPPAUP d'Orléans montre bien comment les acteurs ont élaboré une stratégie spécifique dans laquelle le droit s'est reconfiguré (des abords au zonage) : la négociation du périmètre a permis aux acteurs de négocier le champ d'application spatial de la règle. Cet exemple montre aussi que les qualifications patrimoniales de l'espace ne sont pas immuables. C'est d'ailleurs l'une des limites des PLU patrimoniaux qui ne garantissent pas nécessairement la protection des patrimoines de façon pérenne[47].

Les instruments du droit, dans le domaine du patrimoine, participent donc largement à (re)définir les relations entre les acteurs, particulièrement entre l'État (garant du patrimoine national au travers de l'ABF) et les collectivités locales. Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefeuvre et Patrice Melé exposent, dans l'introduction de leur ouvrage, que « certains acteurs s'appuient sur le droit pour construire leur légitimité [et que] pour opérer cette construction sociale de la validité locale de règles juridiques, les acteurs soit instrumentalisent des ressources juridiques globales, soit s'y réfèrent comme à des valeurs dans un cadre d'action particulier » (Bourdin,

[47] Entretien avec un Responsable d'une association nationale de protection du patrimoine du 23 mai 2016.

et al., 2006, p. 43). La norme constitue bien un cadre d'action mais aussi un cadre pour la négociation. Les instruments de protection du patrimoine ne sont donc pas neutres : dans la mesure où chacun d'entre eux « a une histoire, et [que] ses propriétés sont indissociables des finalités qui lui sont attribuées » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 15). Autrement dit, la forme que prend le droit du patrimoine en centre ancien est le produit d'une stratégie des acteurs, à plusieurs niveaux : à l'échelle nationale, d'abord, où l'État participe à construire l'idée d'un patrimoine national au travers des monuments historique, et à l'échelle locale, ensuite, où les stratégies patrimoniales se déclinent dans les instruments de gestion qui peuvent prendre la forme de zonages patrimoniaux.

En matière de protection des patrimoines, le droit peut se décliner de plusieurs façons dans les espaces urbains. Il ressort que la territorialisation du patrimoine par des outils juridiques dédiés n'est pas exclusive d'autres formes du droit. Des instruments de droit commun (le PLU) ou relevant du droit souple (la charte, le cahier de recommandations, *etc*.), dont les valeurs juridiques sont différentes, participent assez largement à diffuser un cadre commun qui forme une règle du jeu pour les acteurs, sans pour autant constituer de façon systématique une règle opposable (c'est-à-dire du droit dur). Cette façon d'élargir les limites du droit permet aux collectivités locales de mettre en œuvre des stratégies réglementaires à la carte, de façon à anticiper ce qui sera négociable ou non, en particulier avec l'ABF. La mise en place du droit, comme son application, ouvre des arènes de négociation sur le devenir de la ville et la gestion du patrimoine.

Le droit à l'épreuve des échelles

Les espaces du droit tendent aussi à se transformer : l'approche fine des modalités de mise en œuvre du droit dans les centres anciens a montré que les zonages patrimoniaux ne sont pas les seules façons de saisir les politiques de patrimonialisation de ces espaces. De plus en plus, le droit qualifie finement des objets patrimoniaux – plus que des espaces – en les distinguant les uns des autres à l'intérieur d'une même zone. La protection du patrimoine, qui est passée de l'édifice monumental isolé aux territoires tendrait donc à privilégier aujourd'hui une approche centrée sur l'objet dans son espace de référence. Les exemples de terrain que nous avons développés confirment que, non seulement les stratégies réglementaires évoluent dans le temps et sont donc à géométrie variable, mais aussi que le droit est en capacité de qualifier à la fois l'espace, en tant que tel, et les objets singuliers qui le composent.

Par ailleurs, on observe aussi une évolution sémantique du patrimoine au cadre de vie ou au paysage urbain : de plus en plus, la règle tend à protéger des formes architecturales et urbaines.

Il ne s'agit pas tant de préserver le patrimoine que de diffuser des règles qui permettent un maintien de l'harmonie ou, pour employer une autre expression, de la qualité architecturale. Le rôle des ABF est à ce titre frappant dans la mesure où ils participent à véhiculer l'image de « la ville belle ».

Au final, nous avons d'une part montré que le droit en action doit s'analyser au-delà de la question des zonages et d'autre part que l'analyse de la technicité du droit permet de comprendre les stratégies réglementaires des acteurs, à la fois dans la mise en œuvre d'un droit plus ou moins dur (ou plus ou moins souple) comme dans son application. Pour garder sa pertinence dans l'interaction avec les juristes, la géographie du droit doit tenter un ancrage solide dans cette technicité en se focalisant sur l'analyse de la mise en œuvre et celle des effets territoriaux (le droit en situation), alors que les juristes analysent le droit en actes au travers des décisions du juge. Ces deux approches, complémentaires, pourraient permettre de construire des recherches sur les relations entre droit et espace qui prendraient en compte à la fois la complexité du droit et celle des dynamiques territoriales : si la jurisprudence fait évoluer la norme, la pratique des acteurs – en dehors du contentieux – participent aussi à reconfigurer le droit.

Bibliographie

Auby, J.-B. (2006), « Réflexions sur la territorialisation du droit », *in* Auby, J.-B., De Béchillon, D., Benot, F.-P. et Bon, P., *La profondeur du droit local*, Paris, Dalloz, p. 1-15.

Audrerie, D. (1995), « Le champ de visibilité des monuments historiques et la jurisprudence », *Droit et ville*, n°40, p. 38-53.

Bady, J.-P. *et al*. (2018), *De 1913 au Code du patrimoine. Une loi en évolution sur les monuments historiques*, Paris, La Documentation Française, 623 p.

Bourdin, A., Lefeuvre, M.-P., Melé, P. (2006), *Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance*, Paris, Descartes & Cie., 316 p.

Chabrol, M. *et al.* (2016), *Gentrifications*, Paris, Éditions Amsterdam, 360 p.

Choay, F. (1999), *L'allégorie du patrimoine*, Paris, Éditions du Seuil, 271 p.

Choay, F. (2009), *Le patrimoine en questions. Anthologie pour un combat*, Paris, Éditions du Seuil, 216 p.

Conseil d'État (2013), *Le droit souple*, Paris, Les rapports du Conseil d'État, 297 p.

Cornu, M. et Négri, V. (2018), « La protection des abords », *in* Bady, J.-P. *et al*. (dir.*), De 1913 au Code du patrimoine. Une loi en évolution sur les monuments historiques*, Paris, La Documentation Française, p. 100-115.

De Lajartre, A. (2016), « Droit de l'urbanisme et esthétique dans la ville : du caméléon patrimonial à l'innovation architecturale », *in* Laruë-Charlus, M. (dir.), *La ville, le maire et l'architecte*, Bordeaux, Ville de Bordeaux, p. 44-49.

De Lajartre, A. et Gigot, M. (2020), « La protection du patrimoine culturel par un outil réglementaire de proximité : le PLU patrimonial », *in* Aubin, E. (dir.), *Droits, protections, proximité. Mélanges en l'honneur du Professeur Hervé Rihal*, Poitiers, Presses Universitaires Juridiques de Poitiers, p. 589-604.

Delaunay, B. (1995), « Les zones du patrimoine architectural, urbain et paysager », *Annuaire des collectivités locales*, p. 487-501.

Drouin, M. et Richard-Bazire, A. (2011), *La sélection patrimoniale*, Québec, Éditions Multimondes, 374 p.

Gallo, C. (2013), « Recherches sur la territorialisation du droit », *Jurisdoctoria*, n°10, p. 21-45

Gigot, M. (2008), « Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), une forme de gouvernance patrimoniale ? », *Culture and local governance*, vol.1 n°1, p. 47-62.

Gigot, M. (2012), « Le patrimoine saisi par les instruments d'action publique », *Construction politique et sociale des territoires*, cahier n°1, p. 29-39.

Gigot, M. et De Lajartre, A. (2018), « Le plan local d'urbanisme français : un instrument orienté de pédagogie citoyenne du paysage », *Projets de paysage*, n°18, en ligne

Jacquot, H. (1995), « Paysages et droit de l'urbanisme », pp. 461-472, *Annuaire des collectivités locales*, p. 461-472.

Koubi, G. (2015), « Construire des espaces en droit. Des vocables empruntés à la géographie », *Développement durable et territoires*, vol.6, n°1, en ligne.

Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 11-44.

Lebreton, J.-P. (2002), « ZPPAUP et documents locaux d'urbanisme », *in* Cornu, M. et Fromageau, J. (dir.), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, Paris, L'Harmattan, p. 125-143.

Le Louarn, P. (2002), « Le droit entre mémoire et prospective : la prise en compte du patrimoine par le droit de l'urbanisme », *Annales de la recherche urbaine*, n°92, p. 59-64.

Leroy, Y. (2011), « La notion d'effectivité du droit », *Droit et société*, n°79, p. 715-732.

Maccaglia, F. et Morelle, M. (2013), « Pour une géographie du droit : un chantier urbain », *Géocarrefour*, vol. 88/3, p. 163-172.

Makowiak, J. (2004), *Esthétique et droit*, Paris, L.G.D.J., 402 p.

Maurice, R. (2013), « La règle de droit comme ressource au service des acteurs du développement urbain », *Géocarrefour*, vol. 88/3, p. 195-205.

Melé, P. (2008), « Territoires d'action et qualifications de l'espace », *in* Melé, P. et Larrue, C. (coord.), *Territoires d'action : aménagement, urbanisme, espace*, Paris, L'Harmattan, p. 15-45.

Melé, P. (2009), « Pour une géographie du droit en action », *Géographie et cultures*, n°72, p. 25-42.

Melé, P. (2011), *Transactions territoriales*, Tours, Presses universitaires François-Rabelais, 216 p.

Planchet, P. (2011), « De la ZPPAUP à l'AVAP : le double jeu de la réforme », *Actualité juridique du droit administratif*, p. 1538-1544.

Planchet, P., Goujon, Y., Cruchon, J. et Jacq-Moreau, S. (2018), *Code pratique du patrimoine et de l'intervention sur l'existant*, Paris, Éditions Le Moniteur, 776 p.

Rangeon, F. (1989), « Réflexions sur l'effectivité du droit », *in* CURAPP, *Les usages du droit*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 126-149.

Tribillon, J.-F. (2017), *Le droit nuit gravement à l'urbanisme*, Paris, Éditions de La Villette, 176 p.

Veschambre, V. (2008), *Traces et mémoires urbaines : enjeux sociaux de la patrimonialisation et de la démolition*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 315 p.

Woitrin, M. (1979), « Intégration en architecture et urbanisme », *Les annales de la recherche urbaine*, n°5, p. 14-26.

*****