



La protection du patrimoine culturel par un outil réglementaire de proximité: le Plan Local d'Urbanisme patrimonial

Arnaud Bernard de Lajartre, Mathieu Gigot

► To cite this version:

Arnaud Bernard de Lajartre, Mathieu Gigot. La protection du patrimoine culturel par un outil réglementaire de proximité: le Plan Local d'Urbanisme patrimonial. Droits, protections, proximité. Mélanges en l'honneur du Professeur Hervé Rihal, Presses universitaires juridiques de Poitiers, pp.589-604, 2021, 2381940065. halshs-03172603

HAL Id: halshs-03172603

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03172603>

Submitted on 17 Mar 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.

LA PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL PAR UN OUTIL RÉGLEMENTAIRE DE PROXIMITÉ : LE PLU PATRIMONIAL

Arnaud de Lajartre - Maître de conférences en droit public
Centre Jean Bodin – Université d'Angers

Mathieu Gigot - Maître de conférences en aménagement de l'espace-urbanisme
UMR Géographie-Cités, Université de Paris

Bien que parfois décriée¹, la planification territoriale ne cesse de se développer. Ainsi le Plan Local d'Urbanisme (PLU), document de planification des sols, concerne aujourd'hui sur le territoire français plus de 60 millions d'habitants ; ces derniers y sont en particulier confrontés lorsqu'ils demandent des permis de construire et effectuent des déclarations de travaux. Malgré les transformations opérées par la loi SRU² au regard de ce qu'étaient les Plans d'Occupation des Sols (POS), les PLU restent encore aujourd'hui avant tout des documents de gestion des sols et de réglementation du foncier. Depuis la loi ALUR³, les PLU sont amenés à se transformer en PLUi⁴.

Mais au-delà de l'outil local du droit des sols, le PLU(i) représente aussi l'un des supports du projet de développement durable de la collectivité territoriale ou de l'EPCI compétent⁵. Il rassemble à ce titre tous les enjeux du territoire, énumérés à l'article L. 101-2 du Code de l'urbanisme : production de logements, développement économique, protection de l'environnement, amélioration des mobilités, *etc.* mais aussi prise en compte des patrimoines ! Le patrimoine naturel se trouve particulièrement visé par l'article L. 101-2 (biodiversité, milieux naturels, trame verte et bleue), mais le patrimoine culturel figure également dans les *items* auxquels le PLU(i) doit accorder une certaine attention. En la matière, le Code de l'urbanisme laisse en effet, comme nous le verrons, une marge de manœuvre importante en matière d'identification et de protection des patrimoines culturels. De ce fait, le patrimoine culturel pourrait rester un angle mort des PLU(i), déjà si complexes à finaliser au regard des calendriers d'élaboration comme de la diversité des thèmes à intégrer. Pourtant la réalité procure une autre impression : aujourd'hui de très nombreux PLU et PLUi se sont saisis de cette thématique patrimoniale au travers de leurs différentes pièces, et parfois de manière tellement conséquente qu'au début des années 2000, est apparue dans le langage des acteurs de l'urbanisme et du patrimoine l'expression de « PLU patrimonial »⁶.

¹ « La planification à bout de souffle ? », *Urbanisme*, 2018, n° 408.

² Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n° 289 du 14 déc. 2000, p. 19777.

³ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n° 0072 du 26 mars 2014, p. 5809.

⁴ S. Traoré, « Le plan local d'urbanisme intercommunal et la loi ALUR », *Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT)*, 2014, p. 350-354.

⁵ P. Baffert, *PLU et PLUi*, Éditions Législatives, 2017, 286 p. ; S. Hercé, *Le PLU(i) : régime juridique, élaboration, évolution, contentieux*, Éditions Le Moniteur, 2017, 398 p.

⁶ J.-P. Lebreton, *Vers le PLU patrimonial ?*, AJDA n° 27/2011, p. 1552-1557

Cette expression a même connu une forme de consécration juridique en étant inscrite dans la première version du projet de loi⁷ qui allait devenir la loi du 7 juillet 2016 dite LCAP⁸. Ce premier projet de loi envisageait en effet de retenir le PLU patrimonial comme l'un des outils de gestion des futurs sites patrimoniaux remarquables. Le PLU patrimonial était alors présenté par le Ministère de la culture et de la communication comme une réelle alternative aux outils dédiés et historiques de protection des patrimoines⁹ : les abords des monuments historiques, les sites classés et les sites patrimoniaux remarquables, ces derniers venant en remplacement des secteurs sauvegardés d'une part (avec PSMV¹⁰) et des ZPPAUP-AVAP¹¹ (avec règlement d'AVAP). Après opposition farouche des associations de protection du patrimoine et d'une partie des collectivités territoriales – opposition retenue par le Sénat – l'outil « PLU patrimonial » n'a finalement pas été maintenu dans la loi, faute d'un statut juridique clairement établi et même d'une simple définition¹².

À l'étude (réalisée au titre d'un programme de recherches de l'ANR¹³) d'un certain nombre de documents de planification ainsi que de stratégies territoriales en matière de patrimoines, il s'avère en effet que si les acteurs parlent fréquemment de PLU patrimonial, ils ne parlent pas tous de la même chose. Cela s'explique en bonne partie par la souplesse laissée par le Code de l'urbanisme aux collectivités territoriales en matière de patrimoines : l'obligation globale d'inclure cet enjeu dans le document d'urbanisme va de pair avec une grande liberté de choix, tant au niveau des patrimoines à intégrer dans le PLU(i) que dans le niveau de protection que ce dernier peut leur accorder. La collectivité peut en effet procéder à un inventaire large et diversifié des patrimoines qu'elle souhaite identifier dans le document d'urbanisme ; mais elle peut aussi se contenter d'intégrer une courte liste de quelques immeubles typiques de l'architecture locale. Elle peut ensuite assez strictement protéger les éléments patrimoniaux répertoriés, en particulier au titre de l'article L. 151-19 ; la boîte à outils offerte par le Code de l'urbanisme s'avère relativement fournie, qu'il s'agisse d'instruments spécifiques ou d'outils de droit commun comme le zonage ou le règlement de zone. Mais la collectivité peut aussi s'abstenir de toute prescription sans encourir de sanction du juge...

Le PLU patrimonial représente ainsi un outil opérationnel de protection des patrimoines, très souvent complémentaire des outils de protection des patrimoines reconnus par l'État, tels les monuments historiques ou les centres anciens. Il constitue par conséquent un outil de protection dont la proximité justifie sa – possible – valeur ajoutée : au plus près des territoires, le PLU(i) permet de mieux identifier les patrimoines laissés dans l'ombre de – et par – l'État. Il peut alors ajuster le

⁷ Projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, n° 2954, Assemblée nationale.

⁸ Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, JORF n° 0158 du 8 juillet 2016.

⁹ A. de Lajarte, « Le PLU patrimonial : chronique d'une mort annoncée ou d'une résurrection ? », *Journal spécial des sociétés*, n° 80, oct. 2016, p. 4-6.

¹⁰ Plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV).

¹¹ Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ; Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP).

¹² P. Planchet et A. de Lajarte, « Les incidences de la loi LCAP du 7 juillet 2016 sur les espaces protégés et l'urbanisme », Éditions le Moniteur, *DAUH 2017*, p. 89-101 ; P. Planchet, « La rénovation du cadre de la protection patrimoniale : une réforme sous le signe du compromis », *RDI 2017*, p. 59 ; A. de Lajarte, « Loi Patrimoine et gestion du patrimoine culturel par les collectivités : tout change ... ou pas », *AJCT* déc. 2016, p. 616-619.

¹³ Programme de recherches de l'ANR sur le « PLU patrimonial » : <https://plupat.hypotheses.org/> / https://www.canal-u.tv/producteurs/plu_patrimonial

niveau de protection des patrimoines à leur diversité thématique comme aux besoins du projet urbain. Mais c'est aussi au nom de cette proximité que le PLU patrimonial incarne un outil réglementaire à géométrie variable dont l'effet caméléon peut nuire à son effectivité tant dans la désignation des patrimoines que dans leur protection.

I. Un PLU patrimonial favorable à la diversité des patrimoines

En tant qu'instrument de planification territoriale, le PLU semble un outil capable de prendre en compte les patrimoines au même titre que d'autres thématiques. Il constitue en cela un nouvel épisode de l'histoire de la protection du patrimoine en France (A), à ceci-près que le PLU – contrairement à d'autres outils – ne pose pas *a priori* de limitations quant à la définition des patrimoines qu'il prend en compte (B) : c'est au prisme du projet urbain et selon la volonté des acteurs qu'il valorisera plus ou moins les patrimoines (C).

A. *Le PLU patrimonial, nouvel épisode d'une longue histoire de la protection patrimoniale*

Le PLU patrimonial ne constitue pas la seule option envisageable pour reconnaître et protéger les patrimoines : d'autres outils – souvent plus anciens et davantage centralisés – peuvent être mobilisés dans l'entreprise de gestion du patrimoine architectural, urbain et paysager. Depuis la fin du XIX^e siècle, une série d'outils de protection a été mise en place, accroissant à la fois les types de patrimoines protégés et le champ de cette protection. Ces outils, principalement impulsés par l'État central, intègrent néanmoins de plus en plus les collectivités locales, à la fois dans la définition du patrimoine et dans sa gestion. Les principales étapes d'une politique nationale du patrimoine montrent comment on est passé du patrimoine monumental au patrimoine territorial :

- Dès la fin du XIX^e siècle, un premier texte prend en compte le patrimoine historique reconnu par l'État. Ce texte donnera lieu à la loi de 1913 sur les monuments historiques¹⁴, complétée en 1927¹⁵, qui accorde un régime juridique spécifique aux biens reconnus, en ouvrant notamment la possibilité à l'État de grever le droit de propriété privée pour cause d'intérêt général.

- Le patrimoine naturel et paysager fait aussi son apparition dans la loi en 1906, puis véritablement en 1930 au travers de la procédure des sites¹⁶, calquée sur la logique des monuments historiques : la loi crée deux statuts pour les sites : les sites classés, où les autorisations d'urbanisme sont soumises à l'avis de l'architecte des bâtiments de France (ABF) et les sites inscrits, davantage pensés comme des secteurs de vigilance dans lesquels l'ABF donne un avis simple sur les projets. Si la procédure des sites a pu être utilisée pour protéger des ensembles urbains, elle s'attache majoritairement à prendre en compte des éléments naturels. D'ailleurs, sans évoquer le paysage en tant que tel, la loi de 1930 constitue le début de la prise en compte des paysages, sans pour autant les nommer.

¹⁴ Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, JORF n° 3 du 4 janvier 1914, p. 129.

¹⁵ Loi du 23 juillet 1927, portant modification de la loi du 31 décembre 1913, JORF n° 172 du 26 juillet 1927, p. 7722.

¹⁶ Loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, JORF n° 0107 du 4 mai 1930, p. 5002.

- Les abords des monuments historiques¹⁷, aussi appelés périmètres des 500 mètres, qui viennent protéger l'écrin du joyau monumental « en créant une dialectique forte entre monument et territoire »¹⁸. Tout projet de travaux est soumis à l'avis de l'ABF réputé conforme en cas de co-visibilité. Cette procédure, qui a donné lieu à une jurisprudence abondante¹⁹, ne permet pas de rendre lisible la politique patrimoniale puisque les avis de l'ABF sont donnés au cas par cas. La procédure des abords, maintes fois remise en cause, est largement critiquée, d'abord du fait du caractère arbitraire du zonage, des « ronds bêtes et méchants », et ensuite du fait du pouvoir des ABF dont les avis peuvent « être considérés comme de véritables oukazes, lettre de cachet à l'adresse des projets, aussi implacables qu'ils étaient rigides et – parfois – inexplicables (mais non inexplicables !) »²⁰.

- Les centres historiques, en tant qu'ensembles urbains patrimoniaux avec les secteurs sauvegardés voulus par Malraux²¹. Au-delà des monuments historiques, cette procédure propose de considérer les ensembles urbains comme un patrimoine à part entière : « c'est le premier jalon vers l'imprégnation du droit de l'urbanisme par le principe de préservation des espaces patrimoniaux »²². L'originalité des secteurs sauvegardés tient notamment au fait qu'ils tiennent lieu de document d'urbanisme. En privilégiant une approche résolument patrimoniale de la ville, ils prennent néanmoins en compte toutes les problématiques urbaines.

- Les ZPPAU, puis ZPPAUP²³ qui à la fois accordent un rôle beaucoup plus important aux collectivités et qui ouvrent assez largement le champ des patrimoines, comme en atteste la typologie des ZPPAUP imaginée par Marie-Agnès Férault qui ne distingue pas moins de huit catégories²⁴. Elles sont transformées en AVAP en 2010²⁵ et intègrent davantage les problématiques du développement durable.

- Les sites patrimoniaux remarquables destinés à remplacer progressivement les secteurs sauvegardés et les ZPPAUP / AVAP avec la loi LCAP de 2016, qui fond l'ensemble de ces dispositifs en une appellation unique, dans un objectif de simplification mais aussi pour rapprocher les outils

¹⁷ Loi n° 92 du 25 février 1943 sur les abords des monuments historiques, portant modification de la loi du 31 décembre 1913, JOEF n° 54 du 4 mars 1943, p. 610.

¹⁸ F. Gondran, « Les architectes des bâtiments de France et la loi de 1913 », in *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* (D. Audrerie et M. Prieur, dir.), L'Harmattan, 2004, p. 128.

¹⁹ D. Audrerie, « Le champ de visibilité des monuments historiques et la jurisprudence », *Droit et ville*, 1995, n° 40, p. 37-53.

²⁰ J.-M. Zuretti, « Les architectes des bâtiments de France : le visa conforme entre pouvoir et autorité », in *Les urbanistes et le patrimoine* (M. Bazin et A.-M. Grange, dir.), Presses Universitaires de Reims, 2002, p. 97.

²¹ Loi n° 62-903 du 4 août 1962, complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière, dite loi Malraux, JORF du 2 août 1962, p. 7651.

²² M. Cornu et V. Négri, « La protection des abords », in *De 1913 au Code du patrimoine. Une loi en évolution sur les monuments historiques* (J.-P. Bady *et al.*, dir.), La documentation française, 2018, p. 109.

²³ Loi de décentralisation n° 83-8 du 7 janvier 1983, JORF du 9 janvier 1983, p. 215, complétée par la loi paysage n° 93-24 du 8 janvier 1993, JORF n° 7 du 9 janvier 1993, p. 503.

²⁴ M.-A. Férault, « ZPPAUP : présentation de l'outil et état des lieux », in *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales* (M. Cornu et J. Fromageau, dir.), L'Harmattan, 2002, p. 43-49.

²⁵ Loi Grenelle II n° 2010-788 du 12 juillet 2010.

d'urbanisme patrimonial des labels, de façon à « associer une certaine attractivité aux contraintes liées à l'appellation »²⁶.

Le PLU patrimonial constitue un nouvel épisode dans l'histoire – juridique – qui rapproche les collectivités locales de leurs patrimoines. Dès 1967 et la création des POS²⁷, certaines collectivités se sont saisies de cet outil de droit commun pour prendre en compte leur patrimoine, à l'image de Saint-Omer qui déterminait dès les années 1970 une hiérarchie d'intérêt architectural de certains bâtiments dans son document d'urbanisme. Dans les années 2000, les PLU, remplaçant petit à petit les POS, permettent plus clairement de protéger les patrimoines, avec l'appui de l'article L. 151-19 du Code de l'urbanisme. Sans effacer le rôle de l'État, la collectivité peut, au travers de son document de planification territoriale, identifier seule ses propres enjeux patrimoniaux à l'échelle locale. C'est ce que Pascal Planchet nomme une « protection de "troisième type", initiée par le niveau communal, complémentaire des servitudes au titre des monuments historiques »²⁸.

Le PLU offre donc une grande marge de manœuvre pour les collectivités locales dans la désignation de ce qui fait patrimoine. Pour autant, cette liberté des collectivités à identifier et protéger les patrimoines locaux est conditionnée à la fois à la volonté des acteurs et aux moyens mis en œuvre, qu'ils soient humains, financiers ou même méthodologiques.

B. La démarche de PLU favorable à une liberté de désignation des patrimoines

L'identification des patrimoines constitue, pour les acteurs, un préalable à sa protection : connaître pour agir semble être un enchaînement logique. La désignation des patrimoines amène les acteurs à déterminer, en premier lieu, ce qui fait patrimoine sur leur territoire. Sur le principe, tout peut être patrimoine dans la mesure où la notion est très englobante. Elle peut aller du bâti sous toutes ses formes (hôtels particuliers, ensembles de façades mais aussi hameaux, lavoirs ou loges de vigne et échelles de crue) jusqu'au patrimoine paysager et naturel (l'arbre remarquable, les haies ou les parcs). Dans l'exercice de l'identification des patrimoines, les grandes villes et les petites communes ne jouent pas à armes égales : en fonction de l'ingénierie dont elle dispose et des moyens financiers qu'elles injectent dans les missions de repérage du patrimoine, les collectivités locales ne produisent pas les mêmes niveaux de connaissances. Des villes comme Lyon (Rhône) ou Bordeaux (Gironde)²⁹ ont réalisé leur propre recensement selon des méthodologies qui peuvent être différentes et avec des équipes aux profils variés : architectes du patrimoine, historiens, urbanistes. Le résultat de ces études participe à définir les systèmes de protection qui seront mis en place par la suite.

Souvent, les collectivités qui s'engagent dans un travail d'identification de leur patrimoine ne partent pas de rien : des bases de données existent à plusieurs niveaux. La plus connue est certainement la base Mérimée du ministère de la Culture, qui recense l'ensemble des immeubles protégés au titre des monuments historiques. Par ailleurs, il existe des inventaires à d'autres

²⁶ Pour citer Audrey Azoulay, alors ministre de la Culture et de la communication, lors de son intervention dans la première séance de discussion du projet de loi LCAP à l'Assemblée nationale le 22 mars 2016.

²⁷ Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 dite loi d'orientation foncière, JORF du 3 janvier 1968, p. 3.

²⁸ P. Planchet, *Droit de l'urbanisme et protection du patrimoine*, Éditions le Moniteur, 2009, 456 p.

²⁹ La Ville de Bordeaux a créé un service dédié, la MIRPAU (Mission de recensement du paysage architectural et urbain) pour inventorier le patrimoine ordinaire qui participe à la composition du paysage bordelais. C'est notamment grâce à ce travail que la Ville s'est positionnée pour une protection de la « ville de pierre » dans son PLU.

échelles : en dehors de l'inventaire général de la France, au niveau régional, certains Conseils départementaux, intercommunalités ou même communes mettent des moyens en œuvre pour réaliser des inventaires locaux. À cet égard, des structures comme les syndicats de pays, certains CAUE ou les parcs naturels régionaux travaillent beaucoup sur ces questions³⁰. Les associations patrimoniales locales sont aussi des ressources précieuses pour œuvrer au recensement du patrimoine, en particulier pour celui que l'on nomme parfois « petit patrimoine » et qui est en réalité un patrimoine d'intérêt local.

A priori, on pourrait postuler que plus le territoire concerné est vaste, moins l'inventaire est précis et diversifié, car les moyens à mettre en œuvre sont trop importants. Cette question se pose d'ailleurs dans le cadre du passage au PLUi : les patrimoines ne sont pas identifiés de la même manière à l'échelle intercommunale qu'à l'échelle communale. Certaines métropoles, comme Bordeaux, s'interrogent au travers de journées d'étude sur la définition du patrimoine métropolitain, qui ne s'entend pas comme l'addition des patrimoines communaux³¹. C'est une autre catégorie de patrimoine que les acteurs doivent construire à l'échelle intercommunale. Mais le patrimoine des uns n'est pas forcément le patrimoine des autres : « il apparaît alors clairement non seulement que le patrimoine est une construction sociale, mais que celle-ci est initiée et portée par certains groupes qui défendent des normes et intérêts particuliers en invoquant la mémoire ou l'identité collective »³².

Les critères historiques, artistiques ou architecturaux ne sont pas toujours les plus pertinents – ou en tous cas pas les seuls – pour identifier tous les patrimoines. Certains peuvent avoir une valeur sociale plus que scientifique : ce sont les habitants eux-mêmes ou les associations de quartier par exemple qui vont les désigner comme tels. À Trélazé (Maine-et-Loire) par exemple, les habitants se sont mobilisés pour sauver la manufacture des Allumettes, usine à l'architecture typique du XX^e siècle. Ce faisant, les habitants participent au processus de patrimonialisation qui peut se définir comme une « activité sociale qui consiste à faire être quelque chose qui prend nom et valeur de patrimoine »³³. Aux côtés (ou à l'encontre) de l'action publique qui pose elle-même a propre lecture de ce qui fait patrimoine, les habitants peuvent avoir un rôle important dans la définition des patrimoines du territoire dans lequel ils vivent, d'autant qu'ils en ont parfois une connaissance fine. Sans l'idéaliser, la procédure de concertation des PLU, puis l'enquête publique, offrent des temps d'échange sur l'identification des patrimoines. Les débats qui peuvent émerger à l'occasion de ces procédures de concertation révèlent parfois une distorsion entre ce qui fait patrimoine pour les experts et pour les citoyens. En la matière, il n'existe pas de réponse toute faite car tous les patrimoines ne doivent pas nécessairement entrer dans le PLU : une fois qu'il est connu et reconnu, une sélection patrimoniale s'opère par les acteurs, au regard d'autres enjeux.

³⁰ Cf. le guide « l'inventaire du patrimoine bâti dans les parcs naturels régionaux : pourquoi, pour quoi faire et comment faire ? » édité en 2012 par la Fédération nationale des PNR.

³¹ Cf. les actes des journées d'étude « Des idées aux pratiques », organisées par Bordeaux Métropole en 2017 et qui avaient pour thème : « Connaître et reconnaître les patrimoines métropolitains ».

³² F. Ripoll et V. Veschambre, « Face à l'hégémonie du territoire : éléments pour une réflexion critique », *in Lire les territoires* (Y. Jean et C. Calenge, dir.), Presses Universitaires François-Rabelais, 2002, p. 276

³³ A. Micoud, « La patrimonialisation ou comment dire ce qui nous relie (un point de vue sociologique) », *in Réinventer le patrimoine : de la culture à l'économie, une nouvelle pensée du patrimoine ?* (C. Barrère *et al.*, eds.), L'Harmattan, 2005, p. 81

C. Une diversité de patrimoines au prisme du projet urbain

Le PLU n'est pas un outil dédié à la protection du patrimoine : c'est l'outil du projet urbain, le couteau suisse de la planification territoriale. Cela signifie qu'il peut s'intéresser autant au patrimoine qu'aux autres thématiques comme la mobilité, l'habitat ou l'économie. Le patrimoine ne constitue que l'une des composantes du PLU. C'est un *item* comme un autre qui doit ressortir dans le diagnostic de territoire. La finesse de l'approche patrimoniale dépendra notamment de la volonté de la collectivité d'appuyer ou non cette thématique : en la matière, nous observons que beaucoup de collectivités souhaitent s'engager dans un travail sur ce qui fonde leur identité territoriale. Par-là, elles « s'efforcent de produire un passé commun apte à résoudre les contradictions socio-territoriales du moment. Le patrimoine est alors ce territoire réinventé, vecteur d'identités »³⁴. De plus, le patrimoine doit être compatible avec le développement du territoire, qui passe notamment par un renouvellement urbain plus ou moins important, dans un contexte où l'étalement urbain est de plus en plus contraint, au nom des préoccupations de développement durable. Les analyses de PLU conduites dans le programme de recherches montrent que le patrimoine doit s'intégrer au projet urbain en même temps que le projet urbain peut s'appuyer sur le patrimoine. Cette dialectique permanente entre patrimoine et projet urbain amène les acteurs à régler différemment le curseur de la sélection patrimoniale³⁵. Cette sélection est inégalement conduite selon les contextes, les enjeux ou encore les acteurs. Au-delà des critères d'identification des patrimoines, qui – quelque part – amènent déjà à une première sélection selon des critères scientifiques, l'action publique opère un deuxième tri au regard des enjeux du territoire car « jamais le passé ne peut être conservé tel quel ; toujours il est le résultat incessant d'un tri et d'une ré-interprétation pour le présent »³⁶. Dans certains contextes étudiés dans le cadre du programme de recherches, les élus choisissent délibérément de ne pas inscrire au PLU des éléments recensés dans les études préalables, car leur protection pourrait empêcher la réalisation d'un projet urbain structurant, comme une ligne de tramway par exemple. *A contrario*, ils peuvent s'engager dans la patrimonialisation d'éléments situés dans des zones fortement contraintes dans leur urbanisation par d'autres régulations. Sur la commune de La Riche (Indre-et-Loire), concernée par un Plan de Prévention du Risque Inondation (PPRI) qui empêche l'extension urbaine de la commune dans sa partie la plus rurale, les élus ont décidé d'identifier au PLU des édifices qui – de toutes façons – ne sont pas amenés à évoluer notablement à cause du PPRI. La sélection patrimoniale est donc bien plus le fruit d'une stratégie des acteurs publics dans le cadre de la définition de leur projet urbain que le résultat du hasard.

La sélection des patrimoines dans le PLU doit être assez précisément expliquée dans le document de justification des choix : un PLU peut retenir des éléments patrimoniaux dans un quartier en forte mutation, justement pour les protéger ou au contraire ne pas les retenir pour faciliter la mutation : la stratégie de protection comme la stratégie de renouvellement doit être explicitée dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du PLU qui constitue précisément le projet

³⁴ Y. Lamy, « Le territoire revendiqué, le monument contesté, la ville patrimonialisée », in *L'alchimie du patrimoine : discours et politiques* (Y. Lamy, dir.), Éditions de la MSH d'Aquitaine, 1996, p. 234

³⁵ M. Drouin et A. Richard-Bazire, *La sélection patrimoniale*, Éditions Multimonde, 2011, 374 p.

³⁶ A. Micoud, « Le bien commun des patrimoines », in *Patrimoine culturel, patrimoine naturel*, La documentation française, 1995, p. 28

politique de la planification territoriale. Dans tous les cas, la collectivité doit exposer la méthodologie qui a conduit à l'un ou l'autre des choix, sans quoi le risque d'une annulation existe, comme ce fut le cas pour le PLU d'Angers (Maine-et-Loire) en 2009³⁷. Dans le même esprit, une collectivité peut être sanctionnée par le juge pour n'avoir retenu quasiment aucun patrimoine alors que des inventaires attestent de sa richesse. Malgré leur libre administration, les collectivités ont donc bien une responsabilité patrimoniale dans la mesure où il s'agit d'un bien commun.

Pour assumer cette responsabilité, le Code de l'urbanisme offre de nombreux outils.

II. Le PLU patrimonial : un outil de protection réglementaire des patrimoines à géométrie très variable

Une fois effectuée la sélection des éléments patrimoniaux du territoire, il est logique de leur accorder une forme de protection. Le PLU est un document réglementaire opposable aux autorisations d'urbanisme ; les patrimoines identifiés devraient en toute logique bénéficier de ce statut. Sinon à quoi bon les intégrer dans le PLU, alors que d'autres outils – non réglementaires – peuvent servir d'une manière différente la protection des patrimoines tels les outils de médiation, les labels³⁸ ou certains outils financiers (politiques de ravalements de façades ou financements de la Fondation du patrimoine par exemple) ?

Faire un « PLU patrimonial » implique donc en toute logique un certain niveau de protection juridique des patrimoines et, comme pour leur sélection, le curseur peut être placé différemment selon la variété des choix de la collectivité au sein de la diversité des outils disponibles (A). Cette latitude laissée à la collectivité questionne la valeur ajoutée – ou non – du PLU dans la palette des outils nationaux et locaux de protection des patrimoines (B).

A. La diversité des outils juridiques de protection des patrimoines dans le PLU

Dans un gradient allant du droit dur au droit souple³⁹, le Code de l'urbanisme offre au PLU des outils spécifiques à la question patrimoniale, mais il permet aussi de mobiliser dans la planification urbaine les instruments génériques.

La référence juridique spécifique la plus connue en matière de protection des patrimoines culturels est certainement l'article L. 151-19⁴⁰ du Code de l'urbanisme : celui-ci⁴¹ permet à la fois de poser

³⁷ T.A. Nantes, 21 avril 2009, *Association Sauvegarde de l'Anjou*, req. n°064265 ; AJDA 2009, n° 1905, note N. Wolff ; RJE 2010/3, vol. 35, p. 362.

³⁸ M. Gigot, « Labels et outils d'urbanisme patrimonial : quelle articulation ? », *Juris Art etc.*, déc. 2016, p. 27-30.

³⁹ « Le droit souple », rapport du Conseil d'État, 2013, 297 p. ; R. Noguellou, *La règle d'urbanisme et les PLU : où se trouve la règle d'urbanisme ?*, *Revue française de droit administratif (RFDA)*, 2016, p. 872.

⁴⁰ Anciennement L. 123-1-7, puis L. 123-1-5.7.

⁴¹ L. 151-19 : « Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâtis ou non bâtis, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation leur conservation ou leur restauration (...) ».

des prescriptions sur les éléments identifiés et de renforcer le contrôle sur les autorisations d'urbanisme par rapport au droit commun. En effet un élément patrimonial repéré au titre de cet article devra faire l'objet au minimum d'une déclaration de travaux s'il n'est pas soumis au titre du droit commun à une demande de permis de construire ou à une autre demande d'autorisation en droit des sols. Cette obligation procédurale constitue un filet de sécurité en matière de contrôle des travaux sur le patrimoine territorial. Par ailleurs, le permis de démolir est exigé pour tous les éléments identifiés au L. 151-19, ce qui peut permettre d'en refuser la destruction si elle est envisagée sur des éléments devant être préservés. Ces demandes de travaux, quelle que soit la procédure (déclaration ou demandes de permis), seront appréciées au regard des caractéristiques des immeubles mais aussi idéalement selon les prescriptions édictées par le règlement pour chacun d'entre eux ou pour chaque ensemble (par exemple, les alignements de façade ou les hameaux). Mais en la matière, la rédaction de l'article L. 151-19 laisse à la collectivité la faculté de réglementer ou non. Autrement dit, elle peut le faire mais sans en avoir l'obligation, et selon l'intensité juridique qu'elle désire.

L'identification des éléments soumis à l'article L. 151-19 repose sur un repérage spatial dans les documents graphiques qui peut prendre plusieurs formes : une étoile pour un bâtiment isolé, un trait épais pour un linéaire de façade ou une zone hachurée pour un îlot ou un hameau. Cette variété de repérages rend complexe l'analyse patrimoniale de chaque PLU car il ne s'agit pas d'une comptabilité objective. Le nombre d'éléments patrimoniaux ne fait pas tout ; c'est la qualité de la règle qui va aussi et surtout assurer leur protection. On repère dans les PLU toute une gamme d'expressions allant de la recommandation très évasive à la prescription forte. Ces subtilités réglementaires apparaissent le plus souvent dans les fiches ou listes de repérage. Ces fiches d'identification des patrimoines peuvent être très détaillées ou se contenter parfois d'une typologie architecturale et d'une localisation. Lorsqu'elles entrent dans le détail de l'intérêt patrimonial de l'objet repéré, certaines vont jusqu'à élaborer des prescriptions spécifiques à un monument, un ensemble continu, ou une typologie d'objets dispersés. Mais là encore, tout dépend de la façon dont sont rédigées ces fiches : il arrive que certaines rubriques intitulées « prescriptions » ne contiennent en réalité que des recommandations. Le choix des mots, des verbes, de l'indicatif ou du conditionnel a un sens. Il durcit ou assouplit la règle. Il n'est pas rare d'observer ponctuellement un mélange des genres entre des règlements trop laxistes et *a contrario* des cahiers de recommandations qui cherchent à réglementer.

L'emplacement retenu pour l'annexe patrimoine du PLU, qui rassemble généralement l'ensemble des fiches d'identification, se révèle également stratégique. Placée aux côtés du règlement, l'annexe acquiert pour les prescriptions qu'elle contient une valeur réglementaire, dont elle est privée si elle figure dans les pièces annexes du PLU, aux côtés de la liste des servitudes d'utilité publique ou de l'annexe sanitaire par exemple. Il s'agit d'un exemple typique du petit jeu (volontaire ou non⁴²) de la collectivité consistant à faire varier selon la réalité de son projet patrimonial l'intensité de la protection juridique qu'elle accorde à sa richesse architecturale.

Dans cette même logique normative balayant du droit dur au droit souple, la collectivité peut recourir aux Orientations d'Aménagement et de Programmations (OAP). Celles-ci sont bien

⁴² Les bureaux d'étude réalisant le plus souvent les PLU pour le compte des collectivités ne sont eux-mêmes pas toujours formés à ces subtilités juridiques.

opposables aux demandes d'autorisation en droit des sols mais seulement selon un rapport de compatibilité, et non de conformité. Elles incarnent aujourd'hui en partie la réponse du droit à l'urbanisme de projet. Le Code de l'urbanisme valorise le patrimoine à ce niveau car il autorise des OAP thématiques dédiées au patrimoine, sur l'ensemble de la commune ou une sur une portion de territoire à fort enjeu patrimonial ; il s'agit du second outil spécifique en complément du L. 151-19, indicateur partiel d'un PLU patrimonial. Ces OAP Patrimoines restent peu mobilisées pour le moment, mais certaines collectivités en ont adopté par exemple pour leur patrimoine paysager. La collectivité peut également injecter des enjeux patrimoniaux dans ses OAP de secteurs ordinaires, mais il peut alors sembler difficile d'y inscrire des exigences précises de respect des bâtis. En revanche on peut imaginer que de telles OAP s'expriment par exemple sur le respect par les nouveaux aménagements d'une trame parcellaire historique.

En matière de parcellaire, il est de toute manière fréquent que les PLU mettent en place un zonage patrimonial spécifique (Up ou Np par exemple), généralement soutenu par des articles au règlement littéral. La mobilisation de ces outils génériques (zonage et règlement) est essentielle car le zonage patrimonial servira de base à une réglementation soit spécifique à la zone Up par exemple, soit à un règlement de zone U (type UAp) comportant des prescriptions spécifiques aux zones sous indicées « p » pour leur patrimoine. Ces prescriptions serviront à l'instruction des autorisations en droit des sols selon un rapport de conformité, que les travaux portent sur des éléments repérés au L. 151-19 ou non. Néanmoins un PLU ne peut que difficilement s'opposer à des travaux non anticipés au travers du repérage permis par cet article (sauf à invoquer de manière large l'obligation d'une intégration harmonieuse prévue à l'article R. 111-27), pas plus qu'il ne lui est permis de s'opposer pour des motifs patrimoniaux à des divisions parcellaires justifiées par l'obligation de densification. De manière plus globale, un PLU est de toutes façons un PLU limité dans ce qu'il peut réglementer : en tant que support d'une police administrative spéciale, il peut davantage interdire qu'il ne peut imposer. Ainsi il reste délicat pour un PLU d'imposer des matériaux précis, au motif de leur nécessité architecturale ou historique⁴³, alors qu'un PSMV ou un PVAP le peut en site patrimonial remarquable. Ce seul exemple pose la question de la valeur ajoutée – ou retranchée – du PLU par rapport à d'autres outils juridiques dédiés au patrimoine.

B. Le PLU patrimonial en interaction avec les autres outils de protection

La plupart des collectivités recourant au PLU patrimonial possèdent déjà des outils de protection sur leur territoire, notamment au travers des 44 000 monuments historiques et des 37 000 périmètres des abords qui leur sont attachés⁴⁴. Certaines ont également des sites patrimoniaux remarquables. D'autres collectivités n'en ont aucun, mais elles peuvent néanmoins prendre en compte le patrimoine dans leur projet urbain soit au travers du PLU, soit par le biais d'une gouvernance partagée qui ne se fonde pas sur un outil juridique (par exemple, certaines collectivités associent volontairement l'ABF et des associations à leur politique urbaine). Il résulte de cette

⁴³ P. Billet, GRIDAUH, 2018, fiches écriture du PLU, Le règlement - fiche 2.1.3.2 : Qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère, fiche 2 / sous-fiche 3 : Contenu des dispositions relatives à la qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère, en ligne : <https://www.gridauh.fr/fr>

⁴⁴ L. Touzeau-Mouflard et A. Verjat, « La protection des monuments historiques », *Juris éditions, Dalloz*, coll. Patrimoine immobilier, 2^{ème} éd., 2018, 295 p.

diversité de situations territoriales une variété de fonctions du PLU patrimonial, selon qu'il complète, anticipe ou clarifie un outil spécifique de protection des patrimoines (souvent d'État) :

- Le PLU patrimonial « zone tampon » : la collectivité souhaite ceinturer (totalement ou partiellement) un site patrimonial remarquable par une zone périphérique (globale ou sur quelques quartiers) comprenant des patrimoines de « second rang ». Cette hiérarchie territoriale des patrimoines provoque une hiérarchie des réglementations, du PSMV au PVAP dans un site patrimonial remarquable au PLU patrimonial à l'extérieur. De nombreuses villes possédant des secteurs sauvegardés, désormais SPR, ont mis en place ce système normatif à deux étages. Rappelons à cet égard que d'une part le règlement d'un site patrimonial remarquable est beaucoup plus puissant qu'un règlement de PLU, et que d'autre part ce dernier n'entraîne ni avis conforme de l'ABF, ni fiscalité liée au patrimoine ;

- Le PLU patrimonial « anticipateur » : il peut arriver qu'un règlement de PLU à vocation patrimoniale préfigure à terme la mise en place d'un site patrimonial remarquable ; la collectivité devance en partie l'adoption future d'un SPR (désormais par arrêté ministériel depuis l'entrée en vigueur de la loi LCAP du 7 juillet 2016) en arrêtant au sein de son PLU une réglementation patrimoniale permettant de contrôler les travaux sur des patrimoines ayant vocation à intégrer le SPR et ce faisant de sensibiliser les habitants et propriétaires aux enjeux patrimoniaux de leurs quartiers ;

- Le PLU patrimonial « décodeur » : la collectivité souhaite donner une lisibilité réglementaire à un espace protégé par l'État mais sans document patrimonial dédié. Il s'agit des périmètres d'abords autour des monuments historiques⁴⁵ et de la plupart des sites classés au titre de la loi du 2 mai 1930 (L. 341-1 et s. du Code de l'environnement). Afin d'accompagner les habitants dans leurs demandes de travaux dans ces deux types d'espaces protégés, le PLU patrimonial peut être un support juridique de « médiation », sans pour autant effacer la procédure d'accord de l'architecte des bâtiments de France pour les périmètres monuments historiques et l'arrêté préfectoral ou ministériel pour les sites classés, après passage en commission départementale des sites et paysages. Les décisions (ou avis conformes) rendues par ces autorités n'étant basées sur aucune réglementation locale paraissent souvent discrétionnaires pour ne pas dire arbitraires aux yeux des demandeurs. La planification urbaine peut leur permettre de comprendre les enjeux patrimoniaux de leurs immeubles, bâtis ou non, et de mieux accepter la décision prise par l'administration d'État.

Ainsi que l'illustre ce dernier exemple, la mobilisation du PLU en faveur des patrimoines culturels témoigne d'une évolution des compétences entre État et collectivités en matière d'identification et de gestion des patrimoines⁴⁶. La création des ZPPAUP par les lois du 7 janvier 1983 et 8 janvier 1993 (pour leur volet paysager) avait déjà marqué une première étape importante dans la décentralisation de la politique patrimoniale de l'État⁴⁷ : en mettant en place cet outil, les communes pouvaient désigner et protéger, avec le concours des services déconcentrés, des patrimoines territoriaux longtemps ignorés par le pouvoir central. Le PLU patrimonial représente

⁴⁵ A. de Lajarte, « La protection des monuments historiques, contrainte ou atout des collectivités territoriales ? », *AJCT*, sept. 2013, p. 384-388.

⁴⁶ Sur ce sujet, plus globalement, P. Le Louarn (dir.), *Le patrimoine culturel et la décentralisation*, Presses Universitaires de Rennes, 2011, 461 p.

⁴⁷ A.-H. Mesnard, « Urbanisme et patrimoine : les communes à un nouveau tournant ? », *Cahiers du CNFPT*, n° 41, juin 1994, p. 123-136 ; P. Logna-Prat, *Le patrimoine culturel entre le national et le local : chances et limites de la décentralisation*, Thèse Angers, 2009.

une nouvelle étape dans cette décentralisation, mais en ouvrant parfois le risque d'un affaiblissement de la protection.

En effet, au nom de la libre administration de la collectivité locale, chaque territoire élaborera – ou non – sa propre politique patrimoniale⁴⁸ en devant la conjuguer avec des impératifs de pression foncière, de mobilité, de gestion des risques, de revitalisation des centres, *etc.* Le patrimoine peut rester le parent pauvre d'un PLU, tout comme un PLU peut le protéger sans le nommer, en préférant par exemple mettre en avant la protection du cadre de vie. La collectivité peut aussi parfois recourir à des outils réglementaires non dédiés au patrimoine mais ayant pourtant un rôle protecteur important, tel un PPRI : dans une zone mise sous cloche de verre pour des raisons de sécurité des personnes et des biens, il n'est pas forcément nécessaire que le PLU se charge de protection du patrimoine. L'observation de nombreux PLU sous l'angle des patrimoines révèle ainsi une mosaïque de documents et de stratégies territoriales extrêmement variée. En plus des PLU indubitablement patrimoniaux en raison de leur densité sur le sujet, on observe des PLU patrimoniaux qui s'ignorent, mais aussi des PLU patrimoniaux qui, à l'instar du *greenwashing*, font une sorte d'*heritage washing* en proclamant leur richesse patrimoniale sans la protéger réellement.

Cette vigilance vis-à-vis de la réalité patrimoniale d'un PLU, souvent exercée par les associations locales, est importante car il est un outil par principe évolutif et modifiable : le Code de l'urbanisme impose que les planifications urbaines soient évaluées et révisées régulièrement. De plus la collectivité peut procéder à des ajustements partiels entre les révisions, ou entre les révisions simplifiées. De simples modifications sont possibles sous réserve qu'il ne soit pas porté atteinte de manière significative à une protection du PLU. À ce titre, il ne serait pas possible de supprimer un zonage patrimonial par simple modification, mais cette procédure légère peut permettre de rayer ponctuellement quelques immeubles de la liste des patrimoines identifiées au titre de l'article L. 151-19. Ce qui a été intégré à un PLU peut donc potentiellement en être sorti à chaque révision, voire à chaque modification, ce qui représente une faiblesse de l'outil fréquemment dénoncée par les opposants au concept de PLU patrimonial. Il serait utile que puisse être mobilisé en la matière le principe de « non régression » inscrit dans le Code de l'environnement (L. 110-II-9°), afin de faire valoir que l'administration ne peut affaiblir une protection réglementaire ; le patrimoine devrait pouvoir être considéré comme une composante de l'environnement, ne serait-ce que par sa dimension de paysages urbain et naturel, paysages auxquels le Code de l'environnement lui-même consacre les articles L. 350-1 A et s.

En définitive, comme on le constate, il est probable que le PLU fasse l'objet d'évolutions en matière de patrimoines, soit dans son statut juridique, soit plus certainement dans sa mobilisation par les collectivités territoriales. À défaut d'avoir été consacré par la loi LCAP, le PLU patrimonial semble rester pour le ministère de la Culture une alternative pertinente aux outils sectoriels ; à observer la mise en place des nouveaux SPR, il semble que l'administration centrale incite les collectivités à basculer dans leur PLU des patrimoines qui ne peuvent être jugés « remarquables » et dignes d'être présentés en CNPA⁴⁹. Les deux outils (SPR doté d'un PSMV ou d'un PVAP vs. PLU) sont pourtant loin d'être équivalents et l'on peut se questionner sur les motivations du ministère dans ce qui ressemble à un jeu de dupes. Cette balance entre les deux outils s'avère d'autant moins évidente

⁴⁸ P. Iogna-Prat, « Les périmètres de protection patrimoniale et la décentralisation », *AJDA*, n° 27/2011, p. 1545-1551.

⁴⁹ Commission nationale du patrimoine et de l'architecture (CNPA), obligatoirement consultée pour les nouveaux SPR.

qu'à l'échelle locale les stratégies patrimoniales se compliquent avec la montée en puissance de l'intercommunalité : le PLUi devenant le principe depuis la loi ALUR, malgré la résistance des territoires ruraux, les PLU communaux peuvent peiner à maintenir leur ambition patrimoniale au sein d'un EPCI parfois peu sensible à cette question. Il existe un vrai risque de nivellement par le bas, ne serait-ce que pour des raisons de temps et de budget (nécessaires pour un diagnostic patrimonial digne de ce nom). Dans ce cadre, l'intercommunalité questionne même les méthodologies de désignation des patrimoines : pour des raisons de cohérence du document, le PLUi implique de les appréhender à l'échelle de toute l'intercommunalité ; or ce qui faisait patrimoine à l'échelle d'une commune peut ne plus l'être à une échelle plus large...

Enfin, le développement de l'urbanisme de projet et la mise en place de règlements de PLU(i) allégés, avec notamment des règles sur objectifs, peut également à terme faire évoluer le régime juridique de protection du patrimoine au sein du PLU. La réforme du règlement de PLU(i) entrée en vigueur en 2016 permet même de se dispenser totalement d'un règlement de zone, en renvoyant au RNU pour l'instruction des autorisations de travaux, et le cas échéant à une OAP qui peut être patrimoniale pour des territoires ayant une certaine richesse en la matière. Si l'on comprend l'intérêt d'une telle souplesse, entre autres pour un patrimoine paysager, il reste plus difficile d'imaginer une protection fine des immeubles patrimoniaux par la définition de simples orientations d'aménagement. Parmi d'autres angles d'attaque, le PLU patrimonial questionne aujourd'hui directement l'équilibre à trouver entre d'une part un urbanisme réglementaire jugé par certains obsolète et sclérosant pour le projet urbain⁵⁰, et d'autre part la nécessité d'outils – normatifs ou non – de préservation des patrimoines territoriaux. Ces derniers constituent avant tout le cadre de vie des habitants mais aussi, bien souvent, une ressource économique évidente, entre tourisme et artisanat. La protection des patrimoines par cet outil de proximité qu'est le PLU(i) questionne de ce fait à sa façon le rapport temporel entre la brièveté d'un document et des mandats locaux et l'éternité souhaitée de nos héritages culturels ou naturels.

⁵⁰ J.-F. Tribillon, *Le droit nuit gravement à l'urbanisme*, Éditions de La Villette, 2017, 277 p.