

>> **PLU ET PATRIMOINE**

Pascal Planchet, Professeur à l'Université Lyon 2

Fiche 1

INTRODUCTION

1. Quelques repères dans le temps

Alors que les premières planifications urbaines associaient esthétique et aménagement (plans d'aménagement et d'embellissement issu de la loi Cornudet de 1919), la réglementation d'urbanisme s'est ensuite préoccupée d'étendre et de densifier plus que de réhabiliter le bâti ancien. Elle a tenu le patrimoine en marge de ses dispositions, laissant ainsi aux législations spécialisées le soin d'assurer la protection des biens immobiliers remarquables. La responsabilité de la disparition de nombreux quartiers anciens lui est d'ailleurs imputable. Le décret du 31 décembre 1958 relatif à la rénovation urbaine a autorisé la destruction d'une partie de la mémoire des villes au nom de la lutte contre l'insalubrité et de la recomposition urbaine. La loi Malraux du 4 août 1962 qui crée les secteurs sauvegardés réagira à cette politique de la table rase sans parvenir toutefois à l'endiguer complètement¹.

Quelques mesures manifestent pourtant assez tôt la prise de conscience de la nécessité de protéger le patrimoine à l'occasion de la réalisation de travaux. L'article 118 de la loi de finances du 13 juillet 1911 qui modifie le décret du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris autorise ainsi le préfet à imposer aux constructeurs des prescriptions « *dans l'intérêt de la conservation des perspectives monumentales et des sites* ». Également, un décret daté du même jour que le texte sur la rénovation urbaine prévoit qu'un permis puisse « *être refusé ou n'être accordé sous réserves de prescriptions spéciales si les constructions par leur situation, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites ou aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales* »². Ces textes laissent toutefois aux autorités publiques des marges d'appréciation considérables.

La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 associe enfin expressément la thématique patrimoniale à la planification urbaine. Son article 13 prévoit qu'un POS peut « *délimiter les quartiers, rues, monuments et sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou historique* ». Il permet ainsi à un document d'urbanisme de comporter de véritables servitudes de protection du patrimoine. Le champ d'application de ce dispositif va progressivement s'élargir et sa portée se renforcer. Anticipée par des expériences de POS « patrimoniaux » menées à la suite de la loi du

¹ Ce texte constitue une législation patrimoniale même si elle a été ensuite intégrée au code de l'urbanisme.

² Art. 1 du décret n°58-1437 du 31 décembre 1958. Ce texte est très proche de l'actuel article R. 111-21 du code de l'urbanisme.

31 décembre 1976³, la loi « paysage » du 8 janvier 1993 va lui donner une nouvelle dimension. Les POS peuvent désormais identifier des éléments naturels ou architecturaux dont la modification ou la destruction est soumise à autorisation préalable. Ils peuvent aussi définir les prescriptions de nature à assurer la protection des biens ou des ensembles de biens identifiés.

La mesure qui figure désormais au 7° de l'article L. 123-1-5, dans une rédaction encore renforcée par la loi SRU **que la loi dite Grenelle II du 12 juillet 2010 a maintenu en l'état**, représente aujourd'hui un instrument essentiel de la protection du patrimoine immobilier bâti et non bâti. L'instauration en 1983 des ZPPAU n'a pas fait fléchir l'intérêt que les élus locaux lui portent⁴. Ce succès a conduit certains à estimer que le PLU représente « *l'outil le plus fort* » dont disposent les communes pour satisfaire leurs ambitions dans le domaine de la protection et de la mise en valeur du patrimoine⁵. C'est en tout cas le seul dispositif patrimonial **complètement** décentralisé.

À l'origine, il n'était pas dans l'intention du législateur de privilégier le document communal de planification pour assurer la protection de toutes les formes de patrimoine. Il s'agissait seulement de tenir compte de l'élargissement du champ du patrimoine en garantissant un minimum de protection aux éléments importants de la mémoire collective locale qui ne bénéficiaient pas déjà de mesures de sauvegarde au titre d'une législation spéciale.

Désormais, si les PLU ne sont toujours pas à même de se substituer aux dispositifs spéciaux de protection, **notamment parce qu'ils n'ont pas de conséquences fiscales**, nombreux sont ceux qui n'entendent pas jouer les seconds rôles. Ils ne se contentent pas d'une fonction subsidiaire et veulent exprimer une véritable politique patrimoniale à l'échelle de l'ensemble du territoire communal et de ses richesses. **Les pouvoirs locaux ont pris conscience du potentiel patrimonial du PLU, de sa capacité à assurer la conservation et la valorisation des biens digne d'intérêt par des prescriptions ou des recommandations appropriées.**

L'évolution du rôle de l'État en matière de patrimoine et les moyens qu'il entend y consacrer sont aussi favorables à la montée en puissance des PLU. **Depuis au moins une décennie, le législateur cherche à responsabiliser les collectivités territoriales**⁶. Les communes, notamment, sont appelées à prendre le relais de l'État, ne serait-ce qu'à l'occasion des opérations d'ajustement du périmètre de protection des monuments historiques. Sur proposition de l'architecte des

³ Voir par exemple le plan d'occupation des sols de Saint-Omer : projet pour le centre ancien, oct. 1977, brochure éditée par la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme du ministère de l'équipement. Outre qu'elle permet de délimiter des secteurs à protéger, la loi de 1976 institue le permis de démolir et permet de subordonner, dans un tissu ancien, la délivrance du permis de construire à la démolition d'immeubles ou de parties d'immeubles vétustes.

⁴ Art. 70 à 72 de la loi du 7 janvier 1983.

⁵ F. Loyer, *Diagonal* mai-juin 2002, n°155, p. 43.

⁶ Art. 95 à 99 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. L'acte II de la décentralisation a été l'occasion, d'une part, de proposer aux trois catégories de collectivités territoriales le transfert de la propriété de certains monuments appartenant à l'État et, d'autre part, de confier à la région l'inventaire général du patrimoine culturel encore largement inachevé¹ et au département la gestion des crédits pour la conservation du patrimoine rural non protégé. La loi prévoit également d'expérimenter la gestion des crédits d'entretien et de restauration des meubles et immeubles protégés au titre des monuments historiques par la région ou, à défaut, le département.

bâtiments de France, le périmètre de 500 mètres autour des monuments peut, en effet, faire l'objet soit d'une adaptation à l'occasion d'une décision de classement ou d'inscription, soit d'une modification pour les monuments déjà protégés (procédure de PPA ou de PPM : c. patri., art. L. 621-30). L'objectif est de réserver la protection aux ensembles d'immeubles, bâtis ou non, qui participent de l'environnement le plus utile à la mise en valeur du monument. **Il en résulte fréquemment un rétrécissement du périmètre des 500 mètres. Il appartient alors au PLU de prendre en charge l'espace « libéré » par la servitude monument historique.**

2. **Le cadre législatif général**

L'observation de la législation d'urbanisme révèle qu'une véritable obligation de prise en compte du patrimoine pèse sur les PLU, même si la portée des dispositions en cause doit être relativisée. Les sources de l'obligation sont variées :

■ **L'article L. 121-1**

Cette disposition exige des PLU qu'ils déterminent les conditions permettant d'assurer la préservation des paysages naturels ou urbains. **Elle impose « la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables » (art. L. 121-1, 1° c). La réécriture de l'article par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a permis de mieux mettre en évidence l'objectif de protection du patrimoine qui bénéficie désormais d'un alinéa particulier.**

Le vocabulaire employé correspond à une conception plutôt extensive du patrimoine qui inclut les ensembles patrimoniaux, bâtis ou mixtes, et des éléments individualisés. **Il ne renvoie pas seulement aux biens rares ou exceptionnels mais évoque plus largement les biens « remarquables ».**

Chaque commune ayant sa propre histoire, tout PLU dans lequel la problématique patrimoniale ne serait pas abordée serait sans doute illégal.

La portée de l'article L. 121-1 doit néanmoins être nuancée. On sait, en effet, depuis la décision du Conseil constitutionnel rendue à propos de la loi SRU, que la disposition n'impose aux communes qu'une obligation de moyens et non une obligation de résultat.

Surtout, les exigences à l'égard du patrimoine doivent se lire au regard de l'ensemble de l'article. Le législateur invite les autorités locales à concevoir non seulement un équilibre entre les trois points du 1° (renouvellement urbain, utilisation économe de l'espace naturel et sauvegarde du patrimoine) mais également un compromis entre les trois séries d'objectifs visés par la disposition (équilibre entre le développement urbain et la protection des sols et du bâti remarquable ; diversité fonctionnelle et mixité sociale ; prise en compte de l'écologie et des questions énergétiques). Ce compromis ne saurait tolérer des stratégies urbaines fondées essentiellement sur la conservation patrimoniale. Aussi légitime soit-il, le souci d'entretenir la mémoire d'un lieu ne saurait mettre en échec les autres impératifs de développement durable. La production de logements sociaux, l'encouragement de la mixité sociale et urbaine, l'intensification de l'utilisation du foncier déjà urbanisé apparaissent comme des

exigences qui ne doivent pas souffrir d'une approche par trop muséale de l'aménagement des villes. L'article condamne très clairement le « PLU patrimonial » entendu au sens d'un document qui ferait de la préservation du patrimoine immobilier l'axe exclusif du projet urbain. Il s'oppose de façon tout aussi ferme aux pratiques patrimoniales destinées à entretenir une certaine forme de ségrégation sociale.

Il faut également souligner qu'un « excès » de protection du patrimoine par le PLU est potentiellement susceptible d'entrer en contradiction avec le droit à la protection des biens, garanti par l'article 1^{er} du protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. En application de cette disposition, les restrictions apportées à l'usage d'un bien nécessitent de préserver un juste équilibre entre les exigences d'intérêt général et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu⁷. Si les juges tant européens que nationaux laissent aux autorités publiques une certaine liberté d'appréciation pour définir l'intérêt général susceptible de justifier une limitation des droits des propriétaires, ils veillent néanmoins à l'absence de disproportion entre la finalité des servitudes et l'ampleur des contraintes supportées par leur destinataire. La protection du patrimoine par le PLU doit donc être conçue en tenant compte de ces limites. Elle doit en tout état de cause être précisément et dûment justifiée par le document d'urbanisme.

On peut aussi se demander si le même article L. 121-1 **serait** susceptible de servir de support **utile** à la contestation d'un PLU fondée sur l'absence de liberté laissée à la création architecturale du fait de servitudes trop contraignantes. C'est peu probable au regard de la généralité des termes employés et de l'accent mis sur la préservation de l'existant. Pour autant, les rédacteurs des PLU doivent être sensibles aux dérives auxquelles peut conduire une protection patrimoniale trop envahissante et soucieuse du détail. L'enfermement des projets dans un cahier des charges excessivement précis peut faire obstacle à la régénération nécessaire de l'espace urbain. L'affirmation dans le rapport de présentation ou dans le PADD du PLU de la nécessité d'une modernisation du tissu urbain et d'un renouvellement des formes urbaines dans les quartiers anciens n'est pas nécessairement suffisante pour éviter cet écueil. Les conditions de la combinaison entre la préservation du patrimoine et la promotion de **projets contemporains** doivent être formalisées dans le règlement. C'est un exercice délicat qui nécessite beaucoup d'attention dans l'écriture de la norme.

■ **L'obligation de compatibilité**

En application de l'article L. 123-1, le contenu du PLU doit s'accorder avec de nombreux documents de planification dans un rapport de compatibilité. La plupart de ces documents ne sont susceptibles d'influer sur la protection du patrimoine par le PLU que de manière indirecte. C'est moins vrai pour deux d'entre eux : le SCOT et la charte d'un parc naturel régional ou d'un parc national.

Le SCOT est un document de planification à caractère stratégique. À ce titre, il semble peu adapté à la détermination d'une politique en faveur du patrimoine dont la conception repose nécessairement sur une approche fine des éléments ou des ensembles architecturaux ou naturels qu'il convient de préserver. Ce n'est toutefois pas le point de vue des textes compte tenu :

⁷ CEDH, 23 sept. 1982, Sporrang et Lönnroth c. Suède.

- de la soumission des SCOT à l'évaluation environnementale (voir ci-dessous nos observations sur cette évaluation) ;
- de l'obligation faite aux SCOT de se préoccuper du patrimoine même si les textes sont moins insistants que pour les PLU (art. L. 121-1, L. 122-1-3, L. 122-1-4 et les dispositions sur l'évaluation environnementale) ;
- de la possibilité, dans le SCOT, non seulement de localiser mais aussi de délimiter les espaces et les sites urbains à protéger (art. L. 122-1-5 II). C'est là une invitation directe à se préoccuper dans le SCOT de préservation du patrimoine, d'autant que cette disposition représente un outil efficace pour orienter le contenu des PLU.

Les auteurs des SCOT ne sont pas insensibles à ce contexte juridique. L'étude menée par le GRIDAUH sur les premiers SCOT approuvés révèle une tendance de la planification stratégique à intégrer les enjeux patrimoniaux au projet de territoire⁸. Plusieurs documents comportent des développements substantiels sur le patrimoine, intégrés dans le PADD voire dans le DOG où figurent parfois des orientations précises. Par exemple, le DOG du SCOT de la métropole Nantes Saint-Nazaire prévoit d'autoriser le changement de destination des bâtiments agricoles présentant un intérêt architectural uniquement pour le développement d'activités de diversification liées à l'exploitation agricole (gîtes, chambres d'hôte, accueil à la ferme, vente directe...). Il ajoute que « *le patrimoine bâti autre qu'agricole ne doit pas servir de point de départ à un développement de l'urbanisation* »⁹.

Les chartes des parcs naturels régionaux et celles des parcs nationaux contiennent aussi des mesures relatives à la protection du patrimoine de nature à s'imposer aux PLU. Établis à partir d'un diagnostic qui inclut le patrimoine bâti, ces documents doivent définir des objectifs de protection en faveur du patrimoine culturel (c. env., art. L. 331-3 et L. 333-1). De nombreuses chartes en vigueur fixent des orientations en matière de valorisation des sites urbains remarquables et de protection des formes d'habitats traditionnels. Les PLU ne peuvent évidemment pas les ignorer, même si le rapport de compatibilité laisse aux autorités locales des marges d'appréciation.

■ **L'évaluation environnementale**

L'évaluation environnementale constitue un autre point d'entrée de l'obligation faite aux PLU de traiter la question patrimoniale. Nécessairement, l'évaluation doit prendre en considération la préservation du patrimoine en y incluant le patrimoine bâti. La directive communautaire 2001-42 fait d'ailleurs expressément référence au patrimoine culturel, lequel comprend notamment, précise-t-elle, « *le patrimoine architectural et archéologique* ».

Les PLU soumis à l'évaluation environnementale sont donc tenus de comporter un diagnostic précis du patrimoine présent sur le territoire communal, une analyse des incidences de la mise en œuvre du projet urbain sur ces biens et les mesures envisagées pour en éviter, en réduire et en compenser l'impact. Le document est donc amené à présenter le niveau de protection dont bénéficient les biens, les sites et les éléments remarquables et à justifier l'adoption par le PLU de mesures de sauvegarde complémentaires.

⁸ Étude à paraître dans la collection « Les cahiers du GRIDAUH ».

⁹ Document d'orientations générales, p. 10.

Les PLU qui se sont déjà pliés à l'exercice en ont éprouvé les difficultés à la fois pour évaluer l'impact du projet sur le patrimoine culturel et pour identifier avec précision les mesures compensatoires envisagées par le document (voir sur ce point le rapport d'incidence du PLU de Perpignan qui fait état explicitement de ces difficultés). Un simple rappel de la réglementation sur les monuments historiques, les secteurs sauvegardés ou les **ZPPAUP/AVAP** ne saurait de toute évidence suffire.

■ **La législation sur les secteurs sauvegardés**

L'article L. 313-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2005-864 du 28 juillet 2005, prévoit dans son paragraphe IV que le PSMV d'un secteur sauvegardé doit être compatible avec le PADD du PLU. En cas d'incompatibilité, le PSMV ne peut être approuvé que si le PLU est modifié ou révisé, une seule enquête publique pouvant dans ce cas être organisée. Le PSMV ne comporte, pour sa part, aucune pièce équivalente au PADD, alors que pour le reste sa forme est proche de celle du PLU.

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le PLU d'une commune dotée d'un secteur sauvegardé doit nécessairement appréhender le territoire dans sa totalité. Le PLU ne peut se désintéresser du morceau de ville couvert par le secteur sauvegardé au prétexte qu'il ne lui appartient pas de définir les règles d'urbanisme qui s'y appliquent. Afin de ne pas singulariser à l'excès le centre historique de la commune et de l'intégrer au mieux au projet urbain, le PADD est tenu de fixer les objectifs d'aménagement applicables au secteur sauvegardé. Le PLU ne peut pas se contenter de renvoyer au PSMV le traitement de la question patrimoniale. Il est maintenant tenu de s'en emparer (**sur cette question, voir les développements plus substantiels qui lui sont consacrés dans l'étude sur les PSMV**).