

## >> **PLU ET PATRIMOINE**

*Pascal Planchet, Professeur à l'Université Lyon 2*

### Fiche 2

## **LA PRISE EN COMPTE DU PATRIMOINE PAR LES DIFFÉRENTES PIÈCES DU PLU**

### **1. Le rapport de présentation**

Bien qu'il ne soit pas opposable aux tiers, le rapport de présentation, comme d'ailleurs le PADD, est essentiel à la formulation et à la compréhension des enjeux que représente la protection du patrimoine dans le projet de territoire.

Lorsqu'ils traitent du thème du patrimoine, les auteurs des PLU doivent porter une attention particulière à la rédaction de l'analyse environnementale et à la justification des choix.

#### ■ **L'analyse environnementale**

Les problématiques patrimoniales doivent constituer un chapitre à part entière de l'étude environnementale contenue dans le rapport de présentation du PLU. Que le PLU entre ou non dans le champ d'application des dispositions relatives à l'évaluation environnementale renforcée, le rapport de présentation doit comporter au minimum un état des lieux des éléments remarquables et une évaluation des incidences de la mise en œuvre du projet urbain sur ce patrimoine<sup>1</sup>.

Le patrimoine doit être appréhendé dans toute sa diversité. L'approche des seuls éléments naturels est insuffisante. De même, une analyse limitée au traitement des paysages ne répond pas aux exigences des textes. Il faut considérer le patrimoine dans sa globalité : le patrimoine naturel comme le patrimoine immobilier, les ensembles architecturaux ou paysagers comme les éléments individualisés, bâtis et non bâtis. De telles exigences n'altèrent en rien la liberté laissée aux autorités communales de concevoir une politique de protection adaptée aux spécificités locales. Simplement, les textes imposent une étude patrimoniale précise et une appréciation sincère des incidences du PLU.

Il faut rappeler que la légalité du PLU est subordonnée à la suffisance du rapport de présentation. Cette suffisance est appréciée par le juge au regard de l'ampleur des évolutions prévues par le document d'urbanisme et de la sensibilité des milieux affectés par le projet. La jurisprudence relative aux espaces naturels est parfaitement transposable aux atteintes qu'un PLU peut porter au patrimoine culturel. Elle peut être ainsi résumée. Le rapport de présentation doit comporter un véritable état des lieux. Cet état des lieux doit être assorti d'une analyse des incidences du projet urbain et d'une présentation des mesures envisagées pour

---

<sup>1</sup> Voir *supra* sur l'évaluation environnementale. Rappelons également que les études d'impact **prévues** par le code de l'environnement doivent considérer les éventuelles atteintes portées au patrimoine culturel.

en tenir compte. La justification de l'impact du PLU sur le patrimoine immobilier doit être proportionnée à l'importance et à l'intérêt du patrimoine susceptible d'être affecté par le développement de l'urbanisation.

#### ■ **La justification des choix**

L'article R. 123-2 exige que le rapport de présentation « *explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et, le cas échéant, les orientations d'aménagement et de programmation ; il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles et des orientations d'aménagement et de programmation* ». Les choix et les règles d'urbanisme contenus dans le PLU doivent ainsi être présentés et justifiés dans le rapport de présentation. Concernant la protection du patrimoine, il est nécessaire :

- de rendre compréhensibles les différentes règles de protection prévues par le PLU. La préservation du patrimoine peut reposer sur un éventail important de mesures (zonage, règlements de zone, et surtout des protections fondées sur l'article L. 123-1-5 7<sup>o</sup>)<sup>2</sup> que le rapport de présentation doit indiquer et auquel il doit donner du sens. Chaque servitude doit être justifiée. Le lien entre le diagnostic, les objectifs tracés par le PADD et leur traduction réglementaire doit être clairement établi ;
- de porter un regard transversal sur la protection du patrimoine. Il s'agit de rendre compte de toutes les formes de protection présentes sur le territoire communal et d'en révéler la combinaison. Établir comment le projet urbain s'accorde avec les périmètres de protection des monuments historiques qui ne figurent qu'en annexe du document au titre des servitudes d'utilité publique. Faire apparaître aussi le lien entre le PLU et d'autres périmètres de protection, qu'ils prennent la forme d'un secteur sauvegardé ou d'une **ZPPAUP/AVAP**. Les développements sur ce point ne doivent pas se réduire à quelques lignes. La simple mention en annexe du PLU des servitudes « monuments historiques », du secteur sauvegardé ou de la **ZPPAUP/AVAP** n'est assurément pas suffisante.

Il convient également que le rapport de présentation établisse la compatibilité du PLU avec les orientations et les prescriptions afférentes au patrimoine issues éventuellement d'un SCOT ou d'une charte d'un parc naturel régional ou d'un parc national.

## 2. **Le PADD**

**Le PADD doit consacrer des développements au patrimoine bâti alors même que l'article L. 123-1-3 qui en définit le contenu ne l'évoque pas expressément. L'article L. 121-1 suffit à l'imposer. La place accordée au patrimoine dans le PADD est bien entendu fonction de l'importance des richesses que comporte le territoire et de la volonté politique d'en faire un axe de développement de la commune.**

Manifestement, la préservation du patrimoine constitue aujourd'hui un chapitre essentiel de la plupart des PADD. Le thème est fréquemment associé à la

---

<sup>2</sup> Voir sur ce point la fiche n°3 sur l'application de cette disposition.

protection des paysages, à l'environnement, à la valorisation du cadre de vie. Souvent, il constitue le pan d'un programme plus vaste d'amélioration de la qualité urbaine. Sa fonction identitaire est également mise en avant. Dans certains documents, le patrimoine est aussi envisagé par le PADD dans sa dimension économique, notamment par sa capacité à générer de l'activité touristique **ou à s'intégrer dans une offre culturelle plus large.**

**En outre, en présence d'un secteur sauvegardé, le PADD est tenu de définir le projet urbain sans exclure la zone protégée. Il doit se placer à l'échelle du territoire communal pris dans son intégralité. Il lui appartient d'établir de quelle manière le secteur sauvegardé participe à l'ensemble des objectifs du PLU (voir nos développements sur le PSMV).**

### **3. Les orientations d'aménagement et de programmation**

Selon l'article L.123-1-4, le PLU peut comporter des orientations d'aménagement et de programmation. **« En ce qui concerne l'aménagement, les orientations peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ».** La mise en valeur des paysages, la définition des formes urbaines et la préservation du patrimoine constituent des objectifs qui peuvent donc trouver leur place dans les orientations d'aménagement du PLU propres à un quartier ou à un secteur.

**Il est vrai que ces orientations** sont principalement destinées à préciser les conditions de l'aménagement de secteurs à urbaniser ou à restructurer. La question du patrimoine est sans doute moins prégnante dans ce type d'espaces que dans des zones urbaines plus denses. Néanmoins, le traitement d'une zone AU peut rendre nécessaire l'identification schématique d'éléments naturels du patrimoine, par exemple des boisements qui forment des écrans visuels à maintenir. De même, un projet destiné à régénérer un espace urbain peut amener à faire figurer dans les orientations d'aménagement des objectifs de protection du patrimoine bâti afin de conserver les éléments de la mémoire d'un quartier (bâtiment typique de l'histoire économique, lieux culturels intéressants, certaines formes d'habitat dont il faut maintenir la trace...).

Le code de l'urbanisme ne s'oppose pas à ce qu'une orientation d'aménagement **et de programmation** couvre un secteur déjà urbanisé et qui n'est pas destiné à faire l'objet de réaménagements particuliers. La problématique patrimoniale peut en être la principale justification, notamment pour certains quartiers dont il s'agit de préserver le tissu urbain traditionnel.

Dans tous les cas, les orientations d'aménagement **et de programmation** ne peuvent énoncer que des conditions tenant à la composition urbaine et paysagère du secteur. Elles ne doivent pas comporter des exigences assimilables à de véritables prescriptions par leur précision et la forme de leur énoncé (règles de hauteur, de gabarit, de densité...), contrairement à la pratique de certaines communes. Les orientations d'aménagement n'ont pas non plus vocation à identifier précisément les éléments patrimoniaux remarquables dès lors que les prescriptions utiles à leur protection **relèvent** que du règlement.

**Certains PLU comportent** des orientations essentiellement centrées sur la protection du patrimoine architectural. Par ce biais, ils sont parfois conduits à

établir des périmètres distincts de ceux définis en application de l'article **L. 123-1-5, 7°**. Elles permettent de fournir les éléments de connaissance nécessaires à un traitement architectural des constructions respectueux des singularités du quartier. Leur contenu n'est cependant pas purement informatif ; il ne doit pas l'être. Il s'accompagne de principes d'aménagement formulés en termes assez généraux, ce que la législation autorise. Le dispositif est alors moins contraignant qu'un périmètre établi en application de l'article **L. 123-1-5, 7°**, mais n'est pas dépourvu de portée juridique comme pourraient l'être des recommandations établies sur la base d'un document annexe du PLU (type cahier de recommandations architecturales).

Il faut toutefois impérativement veiller à ne pas imposer de cette façon des contraintes particulières aux constructeurs, ce qui ne peut être que l'objet du règlement. Rappelons aussi que la liste des pièces du dossier d'une déclaration préalable ou d'un permis établie par le code de l'urbanisme est limitative. Ni les orientations d'aménagement ni aucune autre partie du PLU ne peuvent exiger des constructeurs d'autres documents, par exemple un argumentaire particulier pour justifier de la prise en compte des principes de préservation du patrimoine déterminés par les orientations d'aménagement **ou un sondage des murs pour y détecter la présence d'anciens matériaux**.

Il apparaît donc assez délicat du point de vue de la légalité du PLU d'utiliser les orientations d'aménagement **et de programmation** à des fins de protection du patrimoine. En tout état de cause, le rapport de compatibilité établi par la loi entre les orientations du PLU et les opérations de construction et d'aménagement affaiblit la portée du contenu des orientations.

## 4. Le règlement et ses documents graphiques

### ■ Le zonage

Le patrimoine peut faire l'objet d'une protection par le PLU quel que soit le classement donné au secteur dans lequel il se situe.

La protection d'un ensemble bâti caractéristique se conçoit essentiellement dans le cadre d'une zone « U ». Fréquemment, les villes définissent un zonage spécifique (souvent indicé UA) pour couvrir le cœur d'une agglomération en vue de maintenir le tissu urbain traditionnel et assurer une bonne intégration des opérations de construction.

Des divisions internes à la zone peuvent avoir des visées patrimoniales : obtenir une meilleure prise en compte de la diversité des formes architecturales issue de l'évolution historique de l'urbanisation. Par exemple, dans le PLU de Montpellier, la zone 1U1, dont l'un des objectifs est la préservation et la mise en valeur des formes architecturales et urbaines caractéristiques, comporte plusieurs secteurs, notamment deux secteurs 1U1-1 et 1U1-2 ainsi justifiés : « *secteur 1U1-1 : faubourgs localisés à forte identité architecturale dans la première couronne autour du centre historique* », « *secteur 1U1-2 : ensemble des grands îlots situés dans les faubourgs de la première couronne d'urbanisation autour du centre historique* ». Dans les PLU intercommunaux et dans les PLU des communes élargies suite à l'intégration de villages environnants (fusions des années soixante-dix), il n'est pas rare qu'un même type de zone couvre le centre des

pôles périphériques avec l'objectif d'en maintenir l'identité et la mémoire (voir par exemple le PLU de Mâcon).

Le classement en zone agricole peut aussi avoir pour objectif la protection du patrimoine, bien que ce ne soit pas sa vocation principale. C'est là une manifestation de la volonté des communes, soutenues par les départements, de préserver le « patrimoine rural non protégé » qui dispose désormais d'une définition réglementaire<sup>3</sup>.

La loi a d'ailleurs tenu compte de l'évolution en permettant au règlement des zones agricoles de « désigner les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole » (loi n°2003-590 du 2 juillet 2003, art. 15 codifié à l'article L. 123-3-1). L'emploi du terme « patrimonial » est sans aucun doute malheureux puisqu'il semble qu'il faille entendre le mot dans le sens civiliste et non dans le sens de « patrimoine historique »<sup>4</sup>. Cela ne change toutefois rien au fait que la mesure permet au PLU de tenir compte de la valeur architecturale d'un bâtiment agricole pour prévoir son changement de destination dans le but d'en garantir la pérennité.

Le zonage N s'applique essentiellement à des espaces naturels ou forestiers qui exigent une protection en raison notamment de leur intérêt esthétique, historique et écologique. Il est donc propice à la préservation du patrimoine naturel. Ce type de zone peut toutefois comporter des éléments bâtis remarquables devant être protégés. Il est utilisé par certaines communes pour conserver les traces d'un passé plus ou moins lointain, par exemple d'anciens remparts ou des vestiges archéologiques situés dans un secteur naturel.

#### ■ **Les règlements de zone et l'identification graphique du patrimoine**

Les règlements de zone se présentent différemment selon que le PLU choisit ou non d'utiliser le dispositif prévu à l'article L. 123-1-5, 7°. Nous n'aborderons ici que le premier cas de figure, le second étant détaillé dans la fiche relative à l'article L. 123-1-5, 7°.

La protection du patrimoine peut s'envisager, en effet, sans le recours à ce dispositif, soit parce que le sujet n'est pas la priorité des autorités communales, soit parce que les mesures spéciales de protection (monuments historiques, ZPPAUP/AVAP ou secteur sauvegardé) offrent des garanties suffisantes.

Les orientations du projet de territoire relatives à la protection du patrimoine peuvent se traduire dans le PLU sans qu'il soit besoin d'inventorier précisément les biens et espaces remarquables. Des dispositions propres à assurer la préservation du bâti ancien sont alors introduites dans les règlements de zone sans prendre appui sur l'article L. 123-1-5, 7°. Les prescriptions peuvent s'appliquer à l'ensemble du bâti ou ne concerner qu'un certain type de biens dont

---

<sup>3</sup> Art. 8 du décret n°2005-837 du 20 juillet 2005 : « Le patrimoine rural non protégé au titre des monuments historiques, mentionné au IV de l'article 99 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, est constitué par les édifices, publics ou privés, qui présentent un intérêt du point de vue de la mémoire attachée au cadre bâti des territoires ruraux ou de la préservation de savoir-faire ou qui abritent des objets ou décors protégés au titre des monuments historiques, situés dans des communes rurales et des zones urbaines de faible densité ».

<sup>4</sup> Question écrite n°15429 de M. Charles Revet, Rép. min. équip. JO Sénat 1<sup>er</sup> sept. 2005, p. 2262. Cette interprétation devra toutefois être confirmée par la jurisprudence.

le règlement définit les caractéristiques (les biens concernés ne font pas l'objet d'une identification par les documents graphiques). Dans ce dernier cas, des difficultés d'application ne manqueront pas de se produire si les biens visés ont été définis à partir de critères trop généraux.

C'est l'article 11 du règlement qui est en fait essentiellement utilisé. Certains PLU se contentent de s'appuyer sur l'article R. 111-21 soit en reproduisant le contenu de l'article, soit en procédant par renvoi. La référence dans l'article R. 111-21 à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels et urbains ainsi qu'aux perspectives monumentales fait de la disposition une base juridique suffisante pour permettre d'imposer aux projets de construction ou d'aménagement, au coup par coup, une prise en compte de la protection du patrimoine<sup>5</sup>. Il résulte toutefois de la seule application de cette disposition beaucoup d'incertitudes quant à la nature et l'étendue des obligations qui pèsent sur les opérateurs. Une rédaction adaptée au contexte de chaque zone permet de réduire cette incertitude.

Ces observations renvoient au problème plus général de la subjectivité des prescriptions.

Il est souvent reproché aux PLU d'être trop contraignants en matière patrimoniale, favorisant ainsi le pastiche aux dépens de l'innovation architecturale. Mais les règlements de PLU pèchent aussi parfois par excès de prudence. Ce défaut s'explique par la difficulté de soumettre à un même ensemble de prescriptions des éléments patrimoniaux qui disposent chacun d'une identité. Il manifeste aussi parfois la volonté de laisser une certaine liberté aux architectes.

Cette prudence s'exprime par deux sortes de dispositions créatrices d'insécurité juridique :

- des règles imposant un traitement qualitatif du bâti dont il est difficile de déterminer les effets : obligation de « *mettre en valeur* » les caractéristiques des constructions qui présentent un intérêt architectural ; nécessité d'assurer aux bâtiments « *un aspect soigné* » ; obligation d'un traitement des rez-de-chaussée sur voie de nature à ne pas « *nuire à l'ambiance de la rue ou à son animation* » ; « *Les expressions architecturales doivent en priorité résulter de la mise en œuvre de la démarche de développement durable et de qualité environnementale concernant l'aspect extérieur des constructions et l'aménagement des abords* ». **Beaucoup de PLU abusent de ces approximations.** Il est vrai que l'article R. 111-21 qui constitue parfois la seule référence introduite dans les articles 11 laisse aux autorités locales une marge d'appréciation plus considérable encore. Néanmoins il est important, dans le règlement du PLU, de fixer le sens des orientations. Les formulations d'ordre général doivent être limitées. Elles doivent être suivies d'un minimum de précisions permettant d'en appréhender les conséquences concrètes. Ces précisions peuvent être précédées de l'adverbe « notamment » pour laisser à l'autorité compétente une marge d'appréciation. Les pouvoirs de l'autorité qui délivre les autorisations peuvent également s'envisager au regard du contenu du projet architectural contenu dans la demande, voire par renvoi à certaines pièces du dossier (plans, notice...) ;

---

<sup>5</sup> Rappelons qu'il est de jurisprudence constante que l'article R. 111-21 s'applique même si les lieux ne font pas l'objet d'une protection spéciale : CE 6 mai 1970, SCI Résidence Reine Mathilde, Rec. p. 308, concl. Guillaume.

- des règles alternatives en faveur des biens présentant un intérêt architectural ou culturel. Les PLU comportent parfois ce type de dispositions au bénéfice de biens identifiés ou non dans les documents graphiques : « *Des dispositions différentes peuvent s'appliquer dans la recherche de la préservation et de la valorisation du caractère architectural, patrimonial ou pittoresque de la construction ou de l'ensemble identifié* ». L'absence de précision quant à la nature et à l'ampleur des dérogations admises **rend illégales** ces dispositions<sup>6</sup> (sur ce point, voir « **L'écriture des règles alternatives ou exceptions** » dans la rubrique « **Écriture des documents du PLU** »). En outre, il faut considérer que les auteurs des PLU ne disposent d'aucune habilitation législative pour introduire dans le règlement une mesure destinée à déroger aux règles du PLU. Rappelons que l'avant-dernier alinéa de l'article L. 123-5 prévoit de telles dérogations mais seulement « *pour permettre la restauration ou la sauvegarde d'immeubles protégés au titre de la législation sur les monuments historiques, lorsque les contraintes architecturales propres à ces immeubles sont contraires à ces règles* ». L'article confirme d'ailleurs que la législation sur les monuments historiques n'exclut pas *a priori* l'application de la réglementation d'urbanisme, y compris la réglementation locale.

Les difficultés d'interprétation du règlement rendent encore plus nécessaire l'explication précise dans le rapport de présentation du contenu, des justifications et des conséquences juridiques du zonage et des servitudes destinés à préserver le patrimoine.

---

<sup>6</sup> CE 30 sept. 2011, Commune de Saint-Maur-des-Fossés, req. n°339619.