

## >> **PLU ET PATRIMOINE**

Pascal Planchet, Professeur à l'Université Lyon 2

### Fiche 3

#### **LA PROTECTION DU PATRIMOINE AU TITRE DE L'ARTICLE**

#### **L. 123-1-5, 7°**

L'article **L. 123-1-5, 7°** prévoit que le PLU peut « *identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection* ». Il constitue aujourd'hui le principal dispositif par lequel les PLU assurent la protection du patrimoine communal.

### **1. Le champ d'application de la protection**

Le champ matériel d'application de l'article **L. 123-1-5, 7°** est particulièrement étendu de par la diversité des éléments visés par la disposition et l'ampleur des motifs qui peuvent être invoqués pour protéger un bien, une partie d'un bien, un ensemble de biens ou un secteur de la commune.

La protection peut s'appliquer à des éléments individualisés. Il peut s'agir de tout type de bâtiment : des édifices monumentaux (bâtiments militaires, religieux...)<sup>1</sup>, des bâtiments plus modestes ou des constructions caractéristiques (fermes, bâtiments à usage artisanal ou industriel, villas d'un type architectural particulier...). La disposition vise également, depuis la loi n°93-24 du 8 janvier 1993, tout « *élément de paysage* ». Par cette expression, il faut entendre tout élément, ou ensemble d'éléments, naturels (arbres, haie, trame végétale, mare, chemin...) ou artificiels (muret, clôtures, terrasse, statue, fontaine, ancienne cheminée, espace public, vestiges archéologiques...) digne d'intérêt. Peuvent aussi être identifiées certaines parties d'un ou de plusieurs bâtiments : façades, éléments de modénature...

La protection peut aussi concerner des ensembles homogènes, naturels, bâtis ou mixtes, délimités par un périmètre dont la taille peut varier, comme le suggère l'emploi par l'article de notions aussi souples que celles de site, de secteur et de quartier. L'article **L. 123-1-5, 7°** peut dès lors bénéficier à des espaces très différents : à des prairies, des berges, des zones humides, mais aussi à un ou plusieurs ensembles de bâtiments, ainsi qu'à des zones urbaines plus ou moins vastes.

Le vocabulaire du PLU est susceptible d'infinies variations pour caractériser les biens protégés. Mais quelles que soient les formulations retenues par le document, la protection vise nécessairement soit un élément individualisé, soit

<sup>1</sup> Le dispositif n'a de réel intérêt que si le monument n'est pas déjà protégé au titre des monuments historiques.

une partie d'un élément, soit un secteur délimité par un périmètre. En revanche, elle ne peut pas concerner les parties intérieures des bâtiments en l'absence d'habilitation législative le permettant. Le tribunal administratif de Paris l'a confirmé en annulant la délibération d'approbation du PLU de Paris en tant qu'elle approuve la protection des éléments intérieurs de certains bâtiments<sup>2</sup>. Seul un PSMV peut contenir des prescriptions applicables à ce type d'éléments (c. urb., art. L. 313-1 III. **Voir nos développements sur le PSMV**).

Malgré cette restriction, la disposition laisse aux autorités locales beaucoup de liberté dans la détermination des éléments patrimoniaux qu'il convient de protéger. Ce pouvoir d'appréciation est renforcé par la variété des motifs pouvant justifier le recours à la mesure. Le texte fait référence à la fois à des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique. Chacun de ces motifs est susceptible de recevoir une interprétation très large<sup>3</sup>. L'utilisation du dispositif est finalement fonction de la richesse du patrimoine communal, des mesures de protection déjà en application au titre d'autres législations et de l'ambition des auteurs du PLU en matière patrimoniale.

De nombreuses communes ont mis en œuvre des stratégies ambitieuses. C'est le cas de la plupart des grandes agglomérations. Par exemple, le PLU communautaire de Lille Métropole développe une conception plutôt extensive du patrimoine protégé par le PLU : « *C'est tantôt la valeur historique, de mémoire ou anecdotique d'un bien, tantôt sa valeur d'usage, de référence ou de repère qui ont guidé le choix pour sélectionner un élément de patrimoine plutôt qu'un autre. Le PLU, dans sa conception de préservation, va bien au-delà de celle d'une ZPPAUP en ne s'intéressant pas uniquement à la valeur architecturale patrimoniale d'un élément, mais également à des valeurs historiques ou relevant du vécu et de la place de l'immeuble dans l'affectif collectif local* »<sup>4</sup>.

Le PLU de Paris qui a procédé à l'identification de plus de 5 000 nouveaux bâtiments ou ensemble bâtis justifie également les mesures de protection par une pluralité d'objectifs<sup>5</sup> :

- « *l'importance patrimoniale considérée du point de vue historique, culturel et esthétique. Elle vise en particulier les bâtiments les plus caractéristiques d'une période, soit en raison de leur rareté, soit en raison de leur importance dans l'histoire de l'architecture.*
- *la cohérence architecturale, urbaine et paysagère (notamment l'insertion d'un élément historique dans une séquence cohérente de même nature), le paysage, au-delà des ordonnances monumentales de la capitale, étant considéré comme une donnée fondamentale du patrimoine parisien. La protection du paysage ne se réduit cependant pas à celle des façades mais les apprécie dans leur cohérence avec les intérieurs et les cœurs d'îlot.*
- *l'évaluation des risques d'altération ou de destruction, notamment du point de vue de la densité des constructions ou de la fragilité des éléments décoratifs.* »

<sup>2</sup> TA Paris 2 août 2007, Préfet de Paris, req. n°0700962.

<sup>3</sup> Rappelons que la législation sur les monuments historiques fonde les mesures de classement et d'inscription uniquement sur « *un intérêt d'histoire ou d'art suffisant* » : art. L. 621-1 et L. 621.25 du code du patrimoine.

<sup>4</sup> Extrait du rapport de présentation.

<sup>5</sup> Rapport de présentation, p. 52.

Cependant, l'audace patrimoniale du PLU de Paris n'est pas sans limites : « *En revanche, les composantes les plus subjectives ou extensives de la notion de patrimoine ont été considérées avec prudence, qu'il s'agisse des « lieux de mémoire » ou d'ensembles pittoresques résultant de traitements accidentels et dérogeant aux règles urbaines. Ils n'ont été protégés par le règlement que dans le cas où ils recoupaient l'un des critères principaux historique, esthétique ou paysager* ». En outre, les protections n'ont pas bénéficié à des immeubles construits depuis le début des années soixante-dix.

Dans la communauté urbaine de Lyon, l'application de l'article **L. 123-1-5, 7°** intéresse essentiellement des quartiers en forte mutation, de façon à protéger l'existant face aux projets de qualification urbaine.

La délimitation de vastes secteurs de protection à l'échelle d'un quartier ou d'une zone du PLU paraît malgré tout être considérée avec méfiance par les communes. Sans doute avec raison compte tenu de la difficulté d'établir des prescriptions patrimoniales pertinentes pour des ensembles bâtis complexes, même composant un tissu urbain homogène.

Les PLU peuvent au contraire opter pour une approche plus sélective et utiliser l'article **L. 123-1-5, 7°** en vue de ne protéger qu'un certain type de patrimoine : des façades (Montpellier) ou des bâtiments agricoles anciens (Divonne-les-Bains), par exemple.

On peut observer que certaines communes se servent de l'instrument exclusivement au profit d'espaces naturels, principalement des secteurs boisés. La tendance des PLU est, en effet, de substituer cette forme de servitude moins contraignante aux EBC. Les EBC sont transformés en « espaces verts protégés » (les appellations varient) afin d'éviter qu'une éventuelle réduction de leur périmètre imposée par la réalisation d'un projet d'aménagement particulier exige le suivi d'une procédure de révision (voir par exemple, le PLU de Limoges, rapport de présentation, p. 36).

## **2. L'inscription de la protection dans le PLU**

L'application par le PLU de l'article **L. 123-1-5, 7°** exige en premier lieu d'être justifiée dans le rapport de présentation. Elle repose également sur un repérage graphique des éléments ou des secteurs protégés et, éventuellement, sur des prescriptions intégrées au règlement.

### **■ Le contenu du rapport de présentation**

L'importance du rapport de présentation a déjà été soulignée dans la fiche n°2. Elle est encore renforcée lorsque le PLU utilise le 7° de l'article **L. 123-1-5**. Partant du principe que le rapport de présentation doit exposer et justifier toutes les servitudes contenues dans le PLU, il doit nécessairement consacrer des développements aux servitudes patrimoniales.

Chaque élément protégé doit non seulement être répertorié mais aussi présenté de façon à en faire ressortir l'intérêt. Le renvoi à un inventaire inclus dans le PLU est envisageable (cf. *infra*). Il est aussi nécessaire que les servitudes correspondant aux éléments naturels et architecturaux identifiés soient expliquées et justifiées au regard des objectifs du document.

Le tribunal administratif de Nantes a ainsi pu juger que la réduction des emprises inscrites en EBC au profit d'une protection au titre du 7° de l'article L. 123-1-5 est illégale si le rapport de présentation se borne à indiquer que l'évolution n'est que formelle « *dès lors qu'à l'échelle du plan local d'urbanisme le cumul des protections mises en œuvre porte sur une superficie équivalente à celle qui faisait l'objet d'un classement comme espaces boisés dans le document d'urbanisme antérieur ; qu'ainsi, et alors que le régime juridique de protection applicable au patrimoine paysager est d'une intensité variable, le rapport de présentation n'apporte aucune précision quant aux motifs ayant conduit à maintenir certains secteurs en espaces boisés classés et à en exclure d'autres, alors qu'il résulte d'un document versé aux débats par la communauté d'agglomération, non joint au dossier du plan local d'urbanisme, que la superficie des espaces boisés classés est passée de 411,6 à 265,1 hectares, soit une diminution de 146,50 hectares pour l'ensemble du territoire du plan et de 63,8 à 36 hectares pour la seule ville d'Angers ; qu'il suit de là, qu'en ce qui concerne le parti retenu pour assurer la préservation du patrimoine paysager, le rapport de présentation ne satisfaisait pas aux prescriptions de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme* »<sup>6</sup>

#### ■ **L'identification par le document graphique**

Les textes imposent que les éléments protégés au titre de l'article L. 123-1-5, 7° soient précisément identifiés et localisés par les documents graphiques du PLU (art. R. 123-11 h). Le repérage des éléments naturels ou bâtis individualisés se fait au moyen de symboles, distincts selon le type de patrimoine. Chaque symbole est affecté d'un numéro (correspondant ou pas au numéro de la parcelle) qui renvoie à une liste des éléments patrimoniaux protégés. Le document graphique peut faire apparaître l'emprise exacte des bâtiments. La délimitation des espaces protégés, qu'il s'agisse d'ensembles naturels ou architecturaux, se fait au moyen d'un périmètre également reporté au document graphique. Des plans de détail peuvent s'avérer nécessaires en zone urbaine dense.

Chaque élément peut faire l'objet d'un descriptif destiné à révéler la valeur patrimoniale du bien. Par exemple, le PLU de Lille Métropole comporte un inventaire du patrimoine architectural et paysager qui « *recense en fonction de certains critères de temps, de territoire ou de pratique, par commune, des éléments naturels et bâtis qui méritent une attention particulière* »<sup>7</sup>. Chaque élément comporte une fiche d'identification qui décrit le bien et justifie sa protection. Un document graphique spécifique permet leur localisation. Le PLU de la communauté urbaine de Bordeaux procède de manière équivalente.

Certains PLU comme celui de Paris optent en outre pour un signallement dans les documents graphiques de certains lieux ou biens intéressants n'ayant toutefois pas fait l'objet d'une protection spéciale par le PLU. L'objectif est « *d'attirer l'attention des maîtres d'ouvrage, des architectes et des services instructeurs des demandes d'autorisation d'urbanisme sur l'intérêt d'engager un examen patrimonial avant d'élaborer un projet* »<sup>8</sup>. Ce choix ne doit pas se faire au détriment de la lisibilité des documents. En tout état de cause, il ne saurait avoir

<sup>6</sup> TA Nantes 21 avr. 2009, req. n°064265 ; AJDA 2009, p. 1905, note N. Wolff.

<sup>7</sup> Rapport de présentation, p. 244.

<sup>8</sup> Rapport de présentation, troisième partie, p. 53.

pour effet d'imposer aux maîtres d'ouvrage de compléter leur dossier de demande d'autorisation par des pièces complémentaires non prévues par le code de l'urbanisme.

### ■ **Les prescriptions**

L'article **L. 123-1-5, 7°** et l'article R. 123-9 11° indiquent que les prescriptions de nature à assurer la protection ou la requalification des éléments patrimoniaux sont facultatives. L'identification au document graphique entraîne, en effet, des conséquences juridiques que la commune peut estimer suffisantes : l'application d'un régime de déclaration préalable en cas de travaux et l'exigence d'un permis de démolir préalablement à la destruction d'un bâtiment protégé<sup>9</sup>.

L'identification et la localisation graphique peuvent aussi être accompagnées de prescriptions particulières de façon à garantir une meilleure protection des biens. Le règlement définit alors des règles propres aux différents types d'éléments protégés au titre du PLU.

Les prescriptions sont susceptibles d'être insérées dans tous les articles du règlement. Les PLU privilégient souvent l'article 2, les articles morphologiques (6 à 10) et, bien évidemment, l'article 11 qui comporte les mesures les plus importantes. Il est aussi envisageable de formuler les prescriptions dans un chapitre ou une partie du règlement distinct du chapitre ou de la partie présentant les règlements de zone puisque le code de l'urbanisme n'impose pas aux PLU de présentation particulière. Cette option exige d'indiquer expressément comment s'opère l'articulation entre les dispositions des règlements de zone et les mesures prises au titre de l'article **L. 123-1-5, 7°**.

Le règlement peut énoncer les prescriptions de deux manières différentes :

- soit concevoir deux ensembles de dispositions : un ensemble de dispositions applicables aux éléments patrimoniaux identifiés par les documents graphiques et un ensemble de dispositions applicables aux autres constructions et aménagements ;
- soit prévoir des dispositions générales relatives, par exemple, à l'insertion des constructions dans leur environnement ou à l'aspect des constructions et les compléter par des prescriptions dont le champ d'application est restreint aux seuls éléments patrimoniaux identifiés.

Un même règlement peut utiliser les deux formules, par exemple, prévoir des règles alternatives en matière de hauteur et, en revanche, définir de manière particulière les contraintes architecturales propres à certains bâtiments remarquables. La lecture du règlement doit permettre de déterminer clairement dans quels cas les règles s'ajoutent et dans quels cas elles sont exclusives l'une de l'autre.

La première formule évite les difficultés d'interprétation pouvant naître de la combinaison des dispositions générales et des dispositions applicables uniquement aux éléments identifiés. La seconde possibilité peut toutefois garantir une certaine unité de traitement entre les éléments remarquables et les biens situés dans leur environnement (par exemple en fixant des exigences communes concernant le traitement des façades).

---

<sup>9</sup> Art. R. 421-17 d, R. 421-23 h, R. 421-28 e.

Quel que soit le mode d'écriture des prescriptions, le règlement du PLU doit établir très clairement si et dans quelle mesure les prescriptions générales de l'article 11 s'imposent ou non aux éléments identifiés en application de l'article **L. 123-1-5, 7°**. Il convient d'éviter les formules du type « le cas échéant, s'ajoutent ou se substituent les règles suivantes ». En cas de cumul, il faut aussi veiller à l'absence de contradiction entre les différentes dispositions.

### 3. Les difficultés particulières

#### ■ La distinction entre prescriptions et recommandations

La protection du patrimoine peut conduire les auteurs des PLU à vouloir formuler des recommandations complémentaires aux prescriptions. Les indications données n'ont alors aucune valeur réglementaire dès lors qu'elles apparaissent dans le rapport de présentation ou dans des documents annexes du PLU. Elles ne sont pas non plus opposables aux autorisations individuelles si le document qui y fait référence, quel qu'il soit, précise qu'il ne s'agit que de préconisations. Ainsi des recommandations formulées dans le corps du règlement ou dans ses annexes ne sont pas obligatoires<sup>10</sup>. Il en va nécessairement de même pour des recommandations formulées dans les orientations d'aménagement du PLU. Dans tous les cas, le vocabulaire utilisé ne doit laisser aucun doute sur l'absence de force juridique.

Cela est d'autant plus utile que le juge admet la valeur réglementaire des prescriptions contenues dans un cahier annexé au règlement<sup>11</sup> en exigeant toutefois que le règlement renvoie expressément à l'annexe et que l'annexe ne porte pas sur des dispositions non prévues au règlement (l'annexe doit se limiter à expliquer ou à compléter le règlement)<sup>12</sup>. Afin d'éviter toute difficulté d'interprétation, il convient donc d'introduire dans le corps du règlement – dans les règlements de zone ou dans une partie distincte – l'ensemble des prescriptions architecturales et paysagères et de renvoyer éventuellement à une annexe l'explication des règles à l'aide soit de précisions qui n'ajoutent rien à la règle, soit de schémas.

De nombreux PLU mêlent plus ou moins intimement dans le règlement, voire dans les orientations d'aménagement, prescriptions et recommandations. L'objectif est louable : il s'agit d'indiquer dans le même document ce qui est utile à la protection et la mise en valeur des éléments patrimoniaux. Il en résulte toutefois toujours des incertitudes quant à la force juridique réelle de ces exigences. Même lorsque le document s'efforce de distinguer ce qui est prescrit de ce qui est simplement recommandé, la rédaction continue à être ambiguë, par exemple lorsque les prescriptions indiquent « il serait intéressant de... » ou « il faut rechercher... » ou qu'une même phrase précise qu'il faut « veiller à... » en proscrivant tel aménagement.

<sup>10</sup> CE 14 sept. 2004, req. n°116421.

<sup>11</sup> CAA Versailles 22 déc. 2005, Levy-Haussmann, req. n° 04VE01225, *Constr.-Urb.* mars 2006, n°70, p. 20, note Gaudfrin ; *BJDU* 2006, 390.

<sup>12</sup> CAA Lyon 21 mars 2000, req. n°99LY01777. Voir sur ce point la fiche n°4 « Les cahiers de prescriptions ou de recommandations » de la rubrique « Écriture des documents du PLU ».

Dans ces conditions, mieux vaut adopter un parti rédactionnel différent qui assure une séparation nette entre ce qui est imposé et ce qui est seulement préconisé. Le corps du règlement ne doit comporter que ce qui est opposable aux tiers. Les recommandations sont alors reléguées en annexe du règlement ou du PLU, le rapport de présentation leur donnant une visibilité.

#### ■ **La question des matériaux**

La restauration de bâtiments anciens, respectueuse de leur aspect d'origine, peut exiger l'usage de matériaux particuliers ou, au moins, nécessiter l'interdiction d'utiliser certains matériaux de nature à porter atteinte à l'authenticité du bien. La question se pose de savoir si un PLU peut réglementer l'usage des matériaux pour garantir la qualité des éléments patrimoniaux qu'il entend protéger.

Il est clair que les textes ne donnent aux auteurs des PLU aucune habilitation expresse en ce sens. Pourtant, de nombreux PLU comportent ce type d'exigences.

Le Conseil d'État n'a jamais tranché la question. Dans un arrêt du 8 novembre 1985, il a simplement indiqué qu'un plan sommaire d'urbanisme ne pouvait légalement édicter des prescriptions de détail tenant au type d'enduit et à sa teinte dont devaient être revêtus certains bâtiments (req. n°45417) mais la solution n'est pas transposable aux POS ou aux PLU. Fréquemment, le juge fait application de telles dispositions contenues dans les documents d'urbanisme. Cela ne signifie pas pour autant que le code de l'urbanisme les autorise dès lors que la question de leur légalité ne peut être soulevée d'office. **Seule la cour administrative de Lyon a jugé très explicitement que les PLU peuvent prescrire l'utilisation de certains matériaux pour les constructions, y compris quand ces dernières ne sont pas incluses dans un périmètre inscrit ou protégé<sup>13</sup>.**

Aucun des arguments en faveur de la reconnaissance de la légalité des nombreux PLU qui réglementent dans l'article 11 de leur règlement l'emploi de matériaux n'est **pourtant** déterminant. On peut évoquer :

- Un arrêt du Conseil d'État rendu le 19 septembre 1995<sup>14</sup>. Le Conseil admet la légalité de la modification d'un POS destinée à atténuer l'obligation pour les façades de certains bâtiments d'être en pierre en permettant que les extensions en fond de parcelles des bâtiments existants soient réalisées dans un autre matériau et soient recouvertes d'enduits ou de crépis. Dans cette affaire, la question posée au juge n'était cependant pas de savoir si de telles dispositions étaient conformes au code de l'urbanisme, mais si elles n'avaient pas pour seul objet de régulariser une construction illégale.
- Le 4° de l'article L. 123-1 qui prévoit la détermination de règles concernant notamment l'aspect extérieur des constructions afin de contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant. L'usage de certains matériaux a, en effet, des répercussions sur l'esthétique de la construction. Toutefois, de nombreux procédés peuvent conduire à des résultats esthétiques identiques ;

<sup>13</sup> CAA Lyon 10 mai 2011, Commune de Bard, req. n°09LY0 0729, Contr.-Urba n°juill. 2011, comm. 101, X. Couton.

<sup>14</sup> CE 25 sept. 1995, Herail, req. n°118003.

- Le fait que le 7° de l'article **L. 123-1-5** habilite expressément les autorités communales à agir au moyen de prescriptions « *de nature à assurer leur protection* », ce qui, au regard de la généralité des termes employés, inclurait implicitement le pouvoir d'imposer l'usage de matériaux particuliers. L'argument est fragile.
- **L'ancienne législation sur les ZPPAUP autant que la nouvelle sur les AVAP qui ne comportent** pas plus de précision que la législation d'urbanisme alors qu'il est admis que le règlement de ces zones puisse porter sur les matériaux. Il faut cependant noter que la réglementation sur les secteurs sauvegardés indique expressément que les PSMV « *peuvent comporter des règles relatives aux matériaux à utiliser* » alors que, pour le reste, les dispositions réglementaires renvoient aux articles sur le PLU.

Il faut également observer qu'en application de l'article R. 431-14, le pétitionnaire n'est tenu d'indiquer les matériaux utilisés et les modalités d'exécution des travaux dans la notice de son projet architectural que pour des travaux nécessaires à la réalisation d'une opération de restauration immobilière ou des travaux relatifs à un immeuble inscrit au titre des monuments historiques, à un immeuble adossé à un immeuble classé et à une construction existante située dans un secteur sauvegardé, dans le champ de visibilité d'un monument historique ou dans une **ZPPAUP/AVAP**.

#### ■ **La création d'un périmètre de protection**

L'application de l'article **L. 123-1-5**, 7° soulève une autre difficulté. La disposition permet-elle au règlement du PLU d'instituer un périmètre de protection autour des éléments protégés, notamment lorsqu'il s'agit d'éléments végétaux ou bâtis individualisés ?

Certains PLU n'hésitent pas à prévoir de telles mesures. Leur légalité n'a pas encore été tranchée mais elle est incertaine. La création d'un périmètre de protection semblable à celui attaché aux monuments historiques semble difficilement conciliable avec la lettre de l'article **L. 123-1-5**, 7°. En effet, la disposition permet soit d'identifier des éléments particuliers, soit de délimiter des périmètres de protection. Les auteurs des PLU doivent donc se cantonner à cette alternative. Ils ne peuvent choisir une troisième voie non prévue par le texte. En somme, si le PLU veut protéger les abords d'un élément patrimonial, il doit en passer par la délimitation d'un périmètre.