

## >> **PLU ET PATRIMOINE**

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

### **Fiche 4**

#### **PLU ET ZPPAUP/AVAP**

Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) comme les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) appelées à les remplacer constituent des servitudes d'utilité publique. En application de l'article L. 126-1, elles doivent être annexées aux PLU pour produire leurs effets. Depuis la loi SRU, ce type de servitude n'est plus directement opposable au PLU. En revanche, au même titre que celles du PLU, les prescriptions des ZPPAUP/AVAP sont opposables aux tiers à l'occasion de la délivrance des autorisations d'urbanisme. Il en résulte deux ensembles d'obligations : combiner les projets et articuler les prescriptions.

### **1. La combinaison des projets**

L'impact de la ZPPAUP/AVAP sur l'évolution du paysage urbain nécessite d'intégrer les enjeux et les objectifs de la zone au PLU. Le rapport de présentation comme le PADD doivent se les approprier. Il ne s'agit pas seulement de mentionner l'existence des servitudes patrimoniales mais de montrer comment la zone protégée participe à la dynamique du projet urbain dans son ensemble.

Les textes applicables aux ZPPAUP n'envisageaient pas expressément l'articulation entre le projet patrimonial et le projet d'urbanisme. Cette lacune a été comblée par le dispositif relatif à l'AVAP issu de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Un lien direct a été établi entre les deux documents. L'article L. 642-1 du code du patrimoine indique que l'AVAP est fondée sur un diagnostic qui prend en compte le PADD du PLU. L'article L. 642-2 ajoute que les objectifs de l'AVAP sont déterminés en fonction du PADD du PLU. De plus, la loi s'oppose à la création d'une AVAP incompatible avec les dispositions du PLU et prévoit que la procédure de l'article L. 123-16 du code de l'urbanisme puisse être utilisée pour permettre de faire évoluer le PLU afin d'assurer la compatibilité des documents (c. patri., art. L. 642-3).

Ainsi, les objectifs de l'AVAP doivent nécessairement être déterminés au regard de ceux du PLU, tels qu'ils sont déclinés dans le PADD. Non seulement l'AVAP ne doit pas contrarier les priorités de développement affichées dans le PADD mais elle doit de plus participer à leur réalisation. Les orientations des deux projets doivent être concordantes. L'article D. 642-6 du code du patrimoine exige d'ailleurs que la compatibilité avec le PADD soit justifiée dans le rapport de présentation de l'AVAP. Concrètement, à l'occasion de l'élaboration de l'AVAP, il convient de vérifier cette concordance et, au besoin, de faire évoluer les projets afin qu'ils coïncident, éventuellement, en apportant des modulations aux orientations initiales du PLU. Il est en tout cas exclu que le PLU d'une commune dotée d'une AVAP ne comporte aucune orientation patrimoniale. Le PLU doit

signaler l'existence de l'AVAP, ses caractéristiques essentielles, ses priorités et montrer la cohérence des projets. La procédure spécifique d'adaptation du PLU facilite cette « mise au norme » du PLU.

## 2. L'articulation des prescriptions

Les prescriptions contenues dans les règlements du PLU et de la ZPPAUP/AVAP se superposent. Il est donc essentiel qu'il n'y ait pas discordance entre elles.

Les concepteurs du PLU doivent être d'autant plus vigilants que la jurisprudence peine à trouver une issue satisfaisante aux divergences éventuelles<sup>1</sup>. Lorsque ces divergences concernent deux prescriptions dont l'une peut être considérée comme plus sévère du point de vue des limitations apportées au droit de construire (règles de hauteur différentes, par exemple), le juge estime que la plus sévère l'emporte<sup>2</sup>. La solution est moins évidente en présence de règles réellement contradictoires (affectation différente, emprise au sol ou marges de recul distinctes...). Elle peut consister à neutraliser les dispositions en cause conformément à la jurisprudence du Conseil d'État relative aux oppositions entre un PLU et un règlement de lotissement<sup>3</sup>. Dans cette hypothèse, plus aucun projet n'est réalisable. C'est la position exprimée par la cour administrative à l'occasion de la contestation du règlement d'une ZPPAUP mais non pas d'un projet de construction. Elle a observé « *que l'application concurrente des prescriptions de la ZPPAUP et du POS peut ponctuellement dans certaines situations très particulières notamment en ce qui concerne l'espace privé sensible n°2, aboutir à une impossibilité de construire, ne constituant pas l'objectif recherché par l'une ou l'autre des deux réglementations* »<sup>4</sup>. Finalement, la cour n'a retenu dans cette affaire aucune erreur manifeste d'appréciation au vu du caractère ponctuel des anomalies relevées par les requérants.

Le juge résout parfois la difficulté par une habile combinaison des prescriptions. Un arrêt rendu par la cour administrative de Marseille le 20 décembre 2011 en donne une bonne illustration (SCI Espace financier Bernard Benet, req. n°10MA00104). Dans un quartier « *fortement occupé de maisons individuelles, sur des parcelles de petite taille, encloses de murs ou de haies plantées et dont la réglementation a pour but de conserver le caractère résidentiel péri urbain en préservant l'échelle de son tissu* », le règlement de la ZPPAUP prévoyait que le point de faitage des constructions « *ne saurait être supérieur aux volumes du secteur, majoritairement composés d'un étage sur rez-de-chaussée, afin de respecter l'échelle et l'homogénéité de la zone* ». L'article 10 de la zone UB du PLU autorisait pour sa part des hauteurs supérieures, tout en précisant qu'une « *hauteur inférieure pourra être imposée pour réaliser une unité architecturale harmonieuse avec les constructions voisines ou pour tenir compte du volume*

<sup>1</sup> J.-P. Lebreton, ZPPAUP et documents locaux d'urbanisme, dans *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, L'Harmattan, 2002, p. 141.

<sup>2</sup> CAA Lyon 7 juill. 2005, req. n°02LY01647. Voir aussi TA Nice 17 févr. 2005, Préfet du Var c. Commune de Lorgues, req. n°0302701, *BJDU* 2006, obs. Bonichot ; *DAUH* 2005, n°301.

<sup>3</sup> CE 23 juin 1995, Ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports c. Sopricom, *BJDU* 3/1995, p. 212, concl. Schwartz, obs. L. Touvet.

<sup>4</sup> CAA Lyon 7 juill. 2005, req. n°02LY01647.

*général de la rue* ». Le juge déduit de cette dernière réserve l'absence de contradiction entre la norme d'urbanisme et la norme patrimoniale qui permettent toutes les deux de refuser la surélévation d'un immeuble qui comporte déjà un étage.

Les aléas de la jurisprudence doivent inciter les autorités locales à être encore plus attentives à l'articulation des prescriptions du PLU et de la ZPPAUP/AVAP. La concordance des documents passe par plusieurs précautions :

- Veiller à harmoniser les périmètres. Il convient d'établir le zonage du PLU en fonction du périmètre de la ZPPAUP/AVAP : soit la ZPPAUP/AVAP correspond à une zone particulière du PLU, soit elle représente un secteur d'une zone plus étendue dont le règlement du PLU tient alors compte en lui affectant un indice afin de permettre une modulation des contraintes. La ZPPAUP/AVAP peut elle-même comporter plusieurs secteurs assortis de prescriptions patrimoniales différentes. Bien sûr, aucun texte ne fait obstacle à ce qu'une ZPPAUP/AVAP couvre plusieurs zones du PLU, par exemple, une zone U où se situe un tissu urbain traditionnel et une zone A ou N correspondant à une ouverture paysagère.
- Vérifier l'absence de contradiction entre les règles d'urbanisme contenues dans le PLU et les dispositions du règlement de la ZPPAUP/AVAP. Pour ce faire, il convient d'identifier précisément les règles du PLU qui doivent continuer à s'appliquer dans la zone patrimoniale et celles pour lesquelles il est utile de prévoir l'application exclusive des règles de la ZPPAUP/AVAP. En tout état de cause, le règlement de zone du PLU ne peut pas être vide sur toutes les rubriques. En effet, le règlement de la ZPPAUP pas plus que celui de l'AVAP n'a vocation à traiter tous les sujets. Il ne peut aborder que les thèmes prévus par la loi, ceux cités à l'article L. 642-2 du code du patrimoine : la morphologie urbaine, la composition du bâti, la préservation des richesses patrimoniales du site. Par exemple, faute d'habilitation législative, le règlement de l'AVAP ne peut pas déterminer l'affectation des bâtiments. Sous cette réserve, le principe de superposition n'interdit nullement d'indiquer dans certains articles du règlement du PLU que le secteur couvert par la ZPPAUP/AVAP fait l'objet de dispositions particulières se substituant à celles du PLU. Si le zonage du PLU correspond au périmètre de la ZPPAUP/AVAP, il suffit de ne pas renseigner l'article du règlement de la zone et renvoyer aux dispositions du règlement patrimonial. Il convient dans tous les cas de préciser clairement le champ d'application des prescriptions des règlements dans chaque document. Le maintien de certaines règles du PLU ne doit pas conduire à des contradictions préjudiciables aux constructeurs. Leur mise à l'écart ne doit pas non plus créer de vide juridique.
- S'assurer également de l'absence de contradiction entre le règlement du PLU et les recommandations de la ZPPAUP/AVAP. Des divergences sur ce point entre les documents seraient source d'insécurité. En effet, deux interprétations s'affrontent. On peut considérer que les règles du PLU prévalent sur les recommandations dès lors que ces dernières n'ont aucune force juridique. Mais il a aussi été suggéré, en particulier par la circulaire 85-45 du 1<sup>er</sup> juillet 1985 sur les ZPPAU, que les prescriptions de la zone pouvaient « *se limiter à de simples recommandations ayant juridiquement valeur de directive* ». Si l'on estime que les recommandations de la zone ont bien une valeur de directive, en particulier parce que les auteurs de la ZPPAUP ont fait un choix dans ce sens clairement exprimé dans le document,

les autorisations d'urbanisme doivent alors être délivrées sur la base de la jurisprudence « Crédit Foncier de France »<sup>5</sup> : les recommandations sont opposables aux tiers sauf si un motif d'intérêt général justifie d'y déroger<sup>6</sup>.

- Donner la priorité à la ZPPAUP/AVAP pour traiter de la protection du patrimoine. Afin d'empêcher toute forme de concurrence, les dispositions du PLU qui s'appliquent dans le secteur couvert par la ZPPAUP/AVAP ne doivent pas poursuivre des objectifs patrimoniaux ou paysagers. La jurisprudence admet que le PLU puisse compléter les dispositions de la ZPPAUP/AVAP mais uniquement dans un secteur non réglementé<sup>7</sup>. Il faut notamment éviter d'appliquer au sein d'une ZPPAUP/AVAP l'article L. 123-1, 7°, sauf peut-être pour protéger certains éléments patrimoniaux non pris en compte lors de la création de la zone mais qu'il s'agit à terme de mieux protéger.

---

<sup>5</sup> CE sect. 11 déc. 1970, Crédit foncier de France cL Gaupillat, *Rec.* p. 750.

<sup>6</sup> Il faut cependant observer que le dernier guide sur le ZPPAUP du ministère de la culture de 2005 ne cite plus la circulaire de 1985 dans les textes de référence.

<sup>7</sup> CAA Lyon 12 nov. 2002, M. Martelli, req. n°98LY0054 5.