

>> **PLU ET PATRIMOINE**

Pascal Planchet, Professeur à l'Université Lyon 2

Fiche 5

PLU, PATRIMOINE ET DÉMOLITION

1. **Le PLU et le droit de démolir son bien**

Le droit de démolir est un attribut du droit de propriété. Le PLU peut-il s'en emparer, soit pour l'interdire soit, éventuellement, pour en limiter l'exercice ?

Aucune disposition du code de l'urbanisme ne le prévoit expressément alors que pour les PSMV l'habilitation est claire (art. L. 313-1 III. **Voir nos développements sur le PSMV**). La réglementation par le PLU de la démolition des biens protégés au titre de l'article **L. 123-1-5, 7°** peut prendre appui sur quelques dispositions du code. S'agissant des autres biens, il est plus difficile de trouver un fondement légal à une réglementation locale des démolitions.

■ **La démolition des biens protégés au titre de l'article L. 123-1-5, 7°**

L'article **L. 123-1-5, 7°** autorise le PLU à fixer des prescriptions de nature à assurer la protection des éléments patrimoniaux qu'il identifie. Dès lors que cette disposition a pour finalité la conservation des biens patrimoniaux les plus remarquables de la commune, le PLU doit pouvoir empêcher toute atteinte à leur intégrité ou, au moins, fixer les limites et les conditions de leur destruction. Ce raisonnement a été suivi par le tribunal administratif de Paris dans son jugement relatif au PLU de Paris. Le tribunal relève : « [...] *en application du 7° de l'article L. 123-1-5, la protection d'immeubles pour un motif d'ordre culturel, historique ou écologique implique nécessairement la conservation et la restauration de ces bâtiments et donc, l'interdiction de les démolir, en totalité ou en partie* ». Le tribunal conclut que la mention dans le PLU de l'interdiction de démolir les biens protégés par le PLU n'est pas illégale.

Les dispositions sur le permis de démolir paraissent confirmer la possibilité pour le PLU de réglementer la démolition des éléments protégés. Les articles L. 421-3 et R. 421-28 soumettent à permis de démolir les travaux ayant pour objet de démolir ou de rendre inutilisable tout ou partie d'une construction protégée par un PLU en application du 7° de l'article **L. 123-1-5**. La protection instituée par le PLU vise donc bien à garantir l'existence des biens. L'exigence d'une simple déclaration préalable en cas de travaux ayant pour effet de modifier ou de supprimer un élément patrimonial ne contredit pas cette idée. Elle tend seulement à simplifier les procédures d'autorisation lorsque le bien protégé ne constitue pas une construction.

De plus, le second alinéa de l'article L. 421-6 prévoit que « *le permis de démolir peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les travaux envisagés sont de nature à compromettre la protection ou la mise en valeur du patrimoine bâti, des quartiers, des monuments et des sites* ». Cette disposition peut s'interpréter comme **une forme d'habilitation législative à réglementer dans le PLU** la démolition des biens identifiés au titre du

7° de l'article L. 123-1-5 puisque la destruction des bâtiments protégés entre bien dans le champ d'application du permis de démolir. En interdisant la démolition ou en déterminant ses limites, le PLU se contente de reprendre ou, le cas échéant, de préciser les conditions d'application de l'article L. 421-6, second alinéa, et d'assurer la protection des éléments patrimoniaux conformément à l'objectif de l'article L. 123-1-5, 7°. En aucune manière il ne va au-delà des bornes fixées par la loi.

Il est vrai que le PLU n'est pas tenu de comporter des dispositions relatives aux démolitions pour protéger les bâtiments identifiés ou les constructions situées dans un périmètre spécial. La destruction de ces biens impose, en effet, la délivrance d'un permis de démolir. L'autorité compétente peut alors s'opposer à la démolition en application du second alinéa de l'article L. 421-6 ou imposer l'observation de prescriptions spéciales. La motivation de la décision peut tenir compte soit des caractéristiques du bien protégé, soit de l'impact sur le paysage urbain de sa disparition. Le silence du PLU ne limite pas les prérogatives de l'autorité compétence pour délivrer le permis de démolir.

Il paraît néanmoins utile que le PLU fixe, au minimum, les règles en matière de démolition des éléments présentant un intérêt paysager ou patrimonial dès lors que les auteurs du document souhaitent en maintenir l'intégrité.

En outre, l'article L. 421-6 ne s'applique pas aux travaux soumis à déclaration préalable, c'est-à-dire à tous les travaux visés à l'article R. 421-17 d (travaux effectués sur des constructions existantes ayant pour effet de modifier ou de supprimer un élément protégé). Sur la base de quelle disposition l'autorité compétente pourrait-elle alors s'opposer à un projet de destruction partielle ou totale d'un élément protégé ? Pour donner à la protection tous ses effets, il vaut mieux fixer dans le PLU les conditions de la démolition de tous les biens protégés au titre de l'article L. 123-1-5, 7°.

L'interdiction de démolir les biens protégés doit être prévue à l'article 1 du règlement. Le PLU n'est évidemment pas tenu d'interdire la démolition. Il peut se contenter de soumettre les projets de démolition à des sujétions particulières. Par exemple, le règlement du PLU de Toulouse prévoit, dans les dispositions applicables à toutes les zones, article 2.4.2, que « *La démolition de parties d'un "bâtiment à conserver" ou de "façade ou élément architectural à conserver" peut être admise, sous réserve de ne pas remettre en cause la qualité architecturale de l'ensemble* ». Ces prescriptions ont leur place dans l'article 2 si elles sont d'ordre général. Elles doivent plutôt intégrer l'article 11 s'il est nécessaire de déterminer les conditions de la démolition des biens en fonction de leur nature (élément végétal ou bâti isolé, ensemble architectural...).

Bien entendu, toute disposition qui entrerait en contradiction avec le régime d'autorisation prévu par le code de l'urbanisme, particulièrement avec le champ d'application de la déclaration préalable et du permis de démolir, serait inopposable aux tiers. C'est le cas, par exemple, des dispositions de certains PLU qui imposent un permis de démolir pour tous les éléments protégés au titre de l'article L. 123-1-5, 7° conformément à l'état du droit avant la réforme des autorisations d'urbanisme. Seraient également dépourvues de toute portée juridique des dispositions locales en contradiction avec l'article L. 451-2 qui prévoit que le permis de démolir ne peut être refusé lorsque la démolition est le seul moyen de mettre fin à la ruine de l'immeuble.

■ **La démolition des biens non protégés par le PLU**

La question de l'interdiction ou de la limitation par le PLU de la démolition des biens non protégés au titre du 7° de l'article L. 123-1-5 se présente sous un jour différent. En effet, dans ce cas, l'article L. 421-6 ne saurait avoir la même portée.

Il faut en préalable observer que le PLU ne peut contenir aucune forme de restriction du droit de démolir pour des biens qui ne relèvent pas du champ d'application du permis de démolir. Il n'existe aucune base juridique le permettant.

La solution est moins évidente pour les biens qui ne sont protégés ni au titre des monuments historiques ni au titre du PLU, mais dont la destruction exige cependant un permis de démolir. Les difficultés se posent essentiellement en dehors des ZPPAUP/AVAP et des secteurs sauvegardés puisque, dans ces deux cas, c'est le règlement propre à la zone qui traite de la démolition. Elles concernent les biens situés dans le champ de visibilité d'un monument historique ou dans un périmètre institué par le conseil municipal en application des articles L. 421-3 et R. 421-27.

Dans ces hypothèses, deux interprétations peuvent être avancées à partir des dispositions établissant le contenu du PLU et celles relatives au permis de démolir. La première consiste à soutenir que le PLU ne doit contenir aucune forme de réglementation des travaux de démolition en l'absence d'habilitation législative expresse. Privé du support du 7° de l'article L. 123-1-5, les dispositions qui règlent le champ d'application et les motifs de délivrance du permis de démolir seraient insuffisantes pour influencer sur le contenu du PLU. La seconde interprétation est plus aléatoire et moins convaincante. Elle est favorable à la réglementation par le PLU des démolitions au motif que le règlement du PLU permet d'encadrer le très large pouvoir reconnu à l'autorité compétente pour délivrer le permis de démolir.

Si l'on devait admettre, malgré tout, que le PLU puisse comporter des dispositions relatives à la délivrance du permis de démolir, il faudrait considérer que ces dispositions ne peuvent aller au-delà des limites posées par le second alinéa de l'article L. 421-6. Cet article restreint assez sensiblement le pouvoir d'appréciation de l'autorité qui délivre le permis de démolir. Le refus d'autorisation ou l'accord sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales doit se fonder sur les seuls intérêts qui justifient le permis de démolir et non pas essentiellement sur les caractéristiques du bien à démolir¹. Ainsi, si le permis de démolir est exigé pour un bien situé dans le champ de visibilité des monuments historiques, il ne peut être refusé que pour des considérations tenant à la préservation de la qualité de l'environnement du monument, et non en fonction de l'intérêt patrimonial du bien². Les dispositions du PLU ne sauraient être en contradiction avec cette interprétation. À notre sens, il est ainsi illégal de prévoir dans le PLU la démolition des constructions qui « *ne possèdent pas une valeur architecturale intrinsèque* » (ce qui revient à interdire la démolition des constructions qui possèdent cette valeur). Pour les biens situés dans le champ de visibilité d'un monument, seules des règles destinées à la protection du monument peuvent être prévues. Lorsque le permis de démolir est exigé pour

¹ CAA Lyon 23 mars 2004, Mugnier, req. n°01LY01979.

² CE 8 janv. 1993, Association pour la sauvegarde de l'environnement de la Villa Alésia, *Rec.*, tables p. 1118.

des biens situés dans un périmètre institué par le conseil municipal, les règles de démolition doivent être en rapport avec les objectifs poursuivis par la commune.

2. Le PLU et l'obligation de démolir

Le 10° de l'article **L. 123-1-5** permet de délimiter des secteurs dits de « curetage » dans lesquels la délivrance du permis de **construire est** subordonnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants sur le terrain où l'implantation de la construction est envisagée.

Cette disposition pose un problème d'interprétation semble-t-il non résolu par le juge. Peut-elle s'appliquer à l'occasion de travaux réalisés sur une construction existante ou seulement dans le cadre d'un projet portant sur une construction nouvelle ? Si l'on retient la première interprétation, en dépit de la lettre du texte, la mesure présente un réel intérêt pour la protection du patrimoine. Comme dans les secteurs sauvegardés³, elle permettrait d'imposer, à l'occasion de projets de rénovation de bâtiments anciens, la suppression de corps étrangers afin de permettre à ces bâtiments de retrouver leur aspect d'origine ou d'améliorer leur environnement.

Le dispositif ne se conçoit pas sans ce que le règlement établisse précisément les conditions dans lesquelles l'obligation de démolir s'impose, notamment le type d'éléments à démolir. Il peut être lié à la mise en œuvre de la protection issue de l'article **L. 123-1-5 7°** : l'obligation de démolir ne s'applique alors qu'en dans la perspective d'une mise en valeur des éléments architecturaux protégés.

3. La reconstruction sur place à densité égale

Le 5° de l'article **L. 123-1-5** (art. R. 123-11 e) permet la délimitation de zones ou parties de zone où les travaux de reconstruction ou d'aménagement ne sont autorisés que dans la limite des surfaces de plancher existantes initialement. La densité admise est donc au plus égale à celle du bâtiment détruit ou rénové.

La mesure figure à l'article 14 des règlements de zone. Elle doit être justifiée par « *des motifs d'urbanisme ou d'architecture* ». Elle permet notamment de préserver l'aspect initial d'un quartier historique ou la configuration d'une rue ou d'un secteur. Le dispositif offre la faculté de limiter la densité autorisée sur l'ensemble d'une zone affectée d'un COS élevé. Ce COS « de fait » peut aussi garantir une densité plus forte que celle résultant de l'application du COS global, ce qui constitue un encouragement à la restauration du bâti ancien.

Le PLU a la possibilité d'assortir la règle de conditions afin d'en limiter le bénéfice à certains projets. Le PLU de Paris le justifie par « *la nécessité d'éviter les excès qu'a pu connaître ce système par le passé (destructions excessives, façadisme)* ». La préservation du patrimoine, comme tout autre motif d'urbanisme, peut être à l'origine des limites posées à l'application du dispositif. Les auteurs des PLU disposent d'une grande liberté dans la formulation des conditions. Ainsi à Paris, l'article 14.4 du règlement de la zone UG énonce à la

³ La disposition qui permet à un PSMV d'imposer une démolition vise plus largement « *les opérations d'aménagements publiques et privées* » (art. L. 313-1).

fois les motifs qui justifient l'application d'une densité plus favorable que celle autorisée par le COS global (motifs d'urbanisme et d'architecture) et les conditions et limites imposées aux projets.

L'utilisation du 5° de l'article L. 123-1-5 n'a de réel intérêt que lorsqu'un COS a été établi. Or, la plupart des communes renoncent à appliquer un COS aux quartiers densément urbanisés, préférant s'appuyer sur d'autres instruments pour déterminer l'évolution des formes urbaines. Le dispositif permettant la reconstruction sur place à densité égale paraît tomber en désuétude.