

**CHOUQUET Marine**

Master II Droit de l'urbanisme, de la construction  
et de l'immobilier

Université Montesquieu – Bordeaux IV

## LES PERIMETRES

## PATRIMONIAUX



## Remerciements

A **François Gondran**, chef du SDAP de la Gironde, qui m'a accueillie en stage, pour son soutien, ses conseils, ainsi que sa sympathie.

Aux ABF du SDAP 33, **MM. Cazenave et Marty**, pour leur attention et leur contribution à ce travail.

A l'ensemble du service, pour son chaleureux accueil.

A toutes les personnes que j'ai contactées et qui ont permis de faire évoluer ma réflexion.

Enfin, à **Eric Mirieu de Labarre**, qui m'a guidée tout au long de ce travail, pour son soutien, son appréciable disponibilité et sa compréhension.

1.

## ES PERIMETRES PATRIMONIAUX

**Introduction**.....p.5

**Première partie : La multitude des périmètres patrimoniaux** .....p.9

**A. La diversité des zonages de protection du patrimoine** .....p.9

1. La diversité des enjeux patrimoniaux..... p.9

*a. Les différentes conceptions du patrimoine*..... p.9

*b. L'inexorable élargissement de la notion de patrimoine* ..... p.12

2. La diversité des régimes de protection ..... p.16

*a. Différentes procédures de création* ..... p.18

*b. Différents régimes juridiques* ..... p.24

**B. Les combinaisons de périmètres patrimoniaux**..... p.29

1. La complémentarité des périmètres ..... p.30

*a. La juxtaposition des zonages*..... p.30

*b. La superposition des zonages* ..... p.32

2. L'exclusion d'un périmètre au profit d'un autre ..... p.34

*a. La ZPPAUP* ..... p.35

*b. Le secteur sauvegardé*..... p.36

<b><u>Seconde partie : Les méandres du système français de protection du patrimoine</u></b> .....	p.40
<b>A. <u>Les incertitudes juridiques en cas de superposition de périmètres</u></b> .....	p.40
1. Quant à la règle de droit applicable .....	p.40
a. <i>La cause du conflit</i> .....	p.41
b. <i>La gestion du conflit</i> .....	p.44
2. Quant à la délivrance des avis par l'ABF .....	p.47
a. <i>La délicate position de l'ABF</i> .....	p.49
b. <i>L'interprétation de la jurisprudence</i> .....	p.51
<b>B. <u>L'exigence d'une simplification du système</u></b> .....	p.54
1. Le mirage des « PLU patrimoniaux » .....	p.55
a. <i>L'intégration de la politique patrimoniale dans les PLU</i> .....	p.55
b. <i>Les limites du concept de « PLU patrimonial »</i> .....	p.57
2. Des assouplissements indispensables .....	p.60
a. <i>Vers une plus grande concertation des acteurs de la protection du patrimoine</i> .....	p.60
b. <i>Vers une plus grande flexibilité des outils patrimoniaux</i> .....	p.64
<b><u>Conclusion</u></b> .....	p.69
<b><u>Annexes</u></b> .....	p.71
<b><u>Bibliographie</u></b> .....	p.91

## Introduction

« Parler de ‘diversité des patrimoines’ est assurément une tautologie », affirme Jean-Marie Vincent<sup>1</sup>. La notion de patrimoine recouvre en effet des réalités très diverses, qui en font une notion particulièrement complexe. Dans sa conception moderne, il apparaît comme « un bien reçu et à transmettre, dont la propriété n’est pas exclusive d’une famille, mais intéresse tout le groupe social »<sup>2</sup>. Le patrimoine constitue donc l’héritage commun que l’on souhaite transmettre aux générations futures, et il résulte de l’intérêt porté à un bien particulier, à un moment donné. C’est la reconnaissance de cet intérêt qui permet la qualification de patrimoine. Or, la diversité culturelle amène à concevoir qu’il existe une multitude d’intérêts, comme l’a reconnu la Convention adoptée par la Conférence générale de l’UNESCO le 16 novembre 1972. Cette multitude d’intérêts justifie la diversité des acceptions de la notion de patrimoine, qui ne cesse de s’élargir au fil du temps, et en font un concept particulièrement difficile à cerner.

Le patrimoine est donc un concept évolutif qui recèle de multiples facettes.

En sa qualité d’héritage commun, il doit être conservé, pour permettre sa transmission aux générations futures. Victor Hugo estimait ainsi qu’il y a deux choses dans un édifice : son usage et sa beauté : « *Son usage appartient au propriétaire, sa beauté à tout le monde ; c’est donc dépasser son droit que de le détruire* »<sup>3</sup>.

C’est à cette problématique que le législateur français a tenté de répondre en édictant depuis deux siècles divers textes visant à la protection du patrimoine...

Le caractère extensible de la notion de patrimoine, qui n’a cessé de s’étirer au cours des époques, a engendré l’adoption de législations successives visant à protéger les nouvelles acceptions de ce concept. Il en résulte aujourd’hui un arsenal juridique complexe, constitué de législations disparates et sans grande cohérence entre elles. Cet amoncellement législatif témoigne de l’évolution de la notion, et de ce que l’Histoire a considéré comme méritant une

---

<sup>1</sup> Jean-Marie Vincent, « La diversité des patrimoines », in M. CORNU, M.-A. FERAULT & J. FROMAGEAU (dir), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, L’Harmattan, 2002, p. 75.

<sup>2</sup> Dominique Auderier, *La notion et la protection du patrimoine*, Que sais-je, PUF, 1997, p. 6.

<sup>3</sup> Victor Hugo, reprenant un concept de Lao Tseu, « Halte aux démolisseurs », in *La Revue des deux mondes*, 1er mars 1832.

protection. Le droit du patrimoine, tel qu'il nous apparaît aujourd'hui, est donc le fruit d'additions successives, et constitue un droit « sectorisé »<sup>4</sup>. Il est le résultat des multiples textes de protection adoptés à des époques diverses, qui se sont superposés au gré des conceptions politiques et juridiques de l'époque.

Une des techniques privilégiées pour mener à bien la politique de protection patrimoniale est le zonage, qui peut se définir comme « l'opération consistant à considérer un espace déterminé en raison de l'intérêt qu'il présente et à le délimiter en l'inscrivant dans un périmètre »<sup>5</sup>. Cette technique, qui n'est pas exclusive au droit de la protection patrimoniale, constitue un outil apte à prendre en compte des espaces présentant des caractéristiques patrimoniales intéressantes, et a donc connu un succès important à toutes les époques pour la préservation du patrimoine.

La première forme de patrimoine à avoir fait l'objet de mesures de protection est le patrimoine culturel immobilier, puisque la « conservation des monuments anciens » constitue une préoccupation du ministre de l'Intérieur dès 1810. Il faudra cependant attendre la loi du 30 mars 1887 pour conférer une portée juridique aux classements de ceux-ci. Et c'est la loi du 31 décembre 1913 qui permettra de classer les monuments présentant un intérêt public sans l'accord de leur propriétaire, complétée par la loi du 23 juillet 1927. La loi du 25 février 1943 introduira la protection des abords des monuments historiques classés ou inscrits, en partant du principe que protéger le monument historique ne suffit pas si les alentours proches ne le sont pas également. La protection des monuments est ainsi assurée par un contrôle préventif des travaux réalisés sur tout immeuble, nu ou bâti, visible du monument ou visible en même temps que lui et situé dans un périmètre de 500 mètres (article L 621-30-1 du code du patrimoine).

L'idée selon laquelle la nature constitue une forme de patrimoine qu'il convient de protéger est arrivée peu de temps après, puisque la première législation sur les sites date du 21 avril 1906. « A côté des œuvres de l'homme, la nature elle aussi réalise des œuvres à caractère artistique, qui font partie intégrante du patrimoine national »<sup>6</sup>. Elle a été renforcée par la loi du 2 mai 1930, qui fixe la protection des monuments naturels et des sites dont « la

---

<sup>4</sup> Pierre-Laurent Frier, *Droit du patrimoine culturel*, PUF, 1997, p. 30.

<sup>5</sup> Patrick Janin, « Les zones d'intérêt culturel, techniques d'intervention et de délimitation », in M. CORNU, M.-A. FERAULT & J. FROMAGEAU (dir), *op. cit.*, p.15.

<sup>6</sup> *La notion et la protection du patrimoine*, Que sais-je, PUF, 1997, p. 20.

conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général » (article L 341-1 du code de l'environnement).

Plus tardivement, le législateur va s'attacher à considérer le patrimoine du point de vue de son contexte local, et chercher à protéger et à mettre en valeur des « entités autonomes non réductibles à leurs composantes architecturales »<sup>7</sup>. Ainsi, la loi « Malraux » du 4 août 1962 sur les secteurs sauvegardés isole le patrimoine à l'échelle de la ville, en prenant en considération les quartiers anciens en tant qu'ensembles cohérents qui ne se limitent pas à leurs monuments les plus remarquables. Il s'agit ici de mettre en valeur le patrimoine, à la fois dans sa dimension artistique, historique et urbaine.

Dans le même esprit, la loi du 7 janvier 1983 relative à la *répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat* instaure les zones de protection du patrimoine architectural et urbain. Ce dispositif est complété par la loi du 8 janvier 1993 qui en étend le champ d'application aux paysages et les transforme en zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (« ZPPAUP »). Ces périmètres peuvent être institués « autour des monuments historiques et dans les quartiers, sites et espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel » (article L 642-1 du code du patrimoine).

On recense ainsi au moins quatre législations différentes permettant d'instaurer sur un territoire des périmètres spécifiques visant à assurer la protection et la mise en valeur de diverses formes de patrimoine, auxquels il faut encore ajouter la possibilité offerte aux communes de délimiter des « secteurs patrimoniaux » dans leur PLU, en vertu de l'article L 123-1-7° du code de l'urbanisme.

D'autres formes de zonage existent dans le droit de la protection du patrimoine, mais nous concentrerons notre étude sur les cinq périmètres présentés, c'est-à-dire les « périmètres patrimoniaux » au sens strict, zones ayant pour principal objet d'instaurer des règles de protection et de mise en valeur du patrimoine, qu'il soit bâti ou paysager, et en excluant d'autres formes de périmètres tels que les périmètres de fouilles archéologiques ou les Périmètres de Restauration Immobilière, dispositifs d'incitation fiscale à la restauration

---

<sup>7</sup> J. Morand-Deville, « Patrimoine architectural et urbain – Monuments historiques », *Jurisclasseur Environnement*, fasc. 549, p. 17.

immobilière (même si certains secteurs patrimoniaux instaurent des règles fiscales particulières, comme les secteurs sauvegardés)...

Cette accumulation de zonages patrimoniaux, fruit des évolutions historiques, amène à s'interroger sur la pertinence et l'efficacité du système français de protection du patrimoine. Les différents périmètres patrimoniaux sont-ils tous nécessaires pour assurer la préservation du patrimoine ? L'accumulation de législations patrimoniales disparates ne constitue-t-elle pas un obstacle au bon fonctionnement du dispositif ?

En effet, si ces législations ont été instaurées à des époques variées, on peut craindre un manque de cohérence entre elles, qui peut être la source de nombreuses difficultés d'application. Cette absence d'articulation entre les périmètres posera d'autant plus de difficultés dans l'hypothèse où plusieurs d'entre eux se superposeraient sur un même territoire.

Mais plus encore, on peut se demander quelles sont les causes de l'inflation législative en matière patrimoniale. N'est-elle pas l'aveu implicite du manque d'efficacité d'un système qui cherche désespérément des solutions pour y remédier ?

Ces interrogations sur l'efficacité du dispositif des périmètres patrimoniaux ne peuvent être résolues qu'en étudiant au plus près leur fonctionnement (première partie), ce qui nous permettra par la suite d'examiner les conséquences de leur multiplicité (seconde partie).



## **Première partie : La multitude des périmètres patrimoniaux**

Les abords de monuments historiques, les sites inscrits ou classés, les ZPPAUP, les secteurs sauvegardés et les secteurs patrimoniaux des PLU constituent les principaux périmètres patrimoniaux que connaît le droit positif.

Notre système juridique se singularise ainsi par l'importance quantitative des outils utilisables dans un objectif de préservation du patrimoine architectural. Les périmètres patrimoniaux ont été institués par un ensemble de textes de protection éparpillés, qui rendent la lisibilité de ce droit relativement ardue. On peut, dès lors, s'interroger sur la pertinence du maintien d'un système aussi complexe.

Pour répondre à cette question, il convient d'analyser ce qui différencie ces instruments, afin de justifier dans quelle mesure ils peuvent s'avérer utiles aux différentes logiques patrimoniales (A). La multitude des instruments de protection du patrimoine nous conduira ensuite nécessairement à envisager leurs éventuelles interactions (B).

### **A. La diversité des zonages de protection du patrimoine**

La diversité des zonages patrimoniaux résulte à la fois des différentes appréhensions du patrimoine ayant présidées à leur création (1) et des différents régimes juridiques qu'ils instaurent (2).

#### **1. La diversité des enjeux patrimoniaux**

La définition du concept de patrimoine amène à considérer que ce dernier ne peut être que pluriel. Il y a autant de patrimoines que d'héritiers qui se l'approprient, et autant de patrimoines que de territoires.

Les différentes conceptions du patrimoine qu'a connu l'histoire (a) ont conduit à la création de divers outils juridiques de protection, appréhendant une approche du patrimoine toujours plus vaste (b).

### a. *Les différentes conceptions du patrimoine*

La première conception du patrimoine qui vient à l'esprit est généralement celle du patrimoine culturel, à savoir « l'ensemble des traces des activités humaines qu'une société considère comme essentielles, pour son identité et sa mémoire collective et qu'elle souhaite préserver afin de les transmettre aux générations futures »<sup>8</sup> (Prier). Il représente « l'œuvre de l'homme au fil des siècles » et « témoigne du génie d'une nation »<sup>9</sup> (Audrerie, *petit vocabulaire*, p. 40). C'est la conception du patrimoine la plus évidente, et le code du patrimoine lui-même ne traite d'ailleurs que de celle-ci<sup>10</sup>. L'article L1 de ce code définit en effet le patrimoine comme « l'ensemble des biens, immobiliers ou mobiliers, relevant de la propriété publique ou privée, qui présentent un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique », sans référence à l'intérêt légendaire ou pittoresque figurant dans la loi de 1930 sur les sites. Le concept de patrimoine ne peut pourtant pas se résumer à l'œuvre de l'Homme, et l'on a pu considérer que la nature était une forme de patrimoine, qu'il convenait également de protéger. Ce sont les Anglo-saxons qui ont les premiers poussé vers la prise en considération de la nature comme une expression patrimoniale, et aujourd'hui l'idée d'un patrimoine naturel, résultant des forces naturelles sans intervention de l'Homme, apparaît communément acceptée. Ainsi, la notion de « patrimoine mondial » tel que définie dans la convention de l'Unesco de 1972 inclut aussi bien le patrimoine naturel que culturel, en partant de l'idée que tout patrimoine culturel s'inscrit nécessairement dans un environnement ou un endroit naturel. Les deux notions sont dès lors difficilement dissociables, et la convention de l'UNESCO<sup>11</sup> favorise l'unité de leur protection. Ainsi que le souligne J. Fromageau, « il ne peut exister entre l'environnement et le patrimoine culturel qu'une fausse opposition et en tout cas, une complémentarité très réelle si l'on consulte les textes »<sup>12</sup>.

Cette opposition théorique entre ces deux formes de patrimoine a cependant eu des incidences pratiques. On retrouve ainsi cette distinction au niveau des structures administratives compétentes pour mettre en œuvre leur protection (respectivement le ministère de l'Environnement pour le patrimoine naturel, et le ministère de la Culture pour le

---

<sup>8</sup> *Droit du patrimoine culturel*, PUF, 1997, p. 13.

<sup>9</sup> Dominique Audrerie, *Petit vocabulaire du patrimoine culturel et naturel*, Editions Confluences, 2003, p. 40.

<sup>10</sup> Jean-Marie Pontier, « Le Code du patrimoine », *AJDA*, 2004, p. 1337.

<sup>11</sup> Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO le 16 novembre 1972.

<sup>12</sup> J. Fromageau, « L'évolution du droit et des institutions a-t-elle été identique ? », *Patrimoine culturel, patrimoine naturel*, La Documentation française, 1995, p. 48

patrimoine culturel), et bien sûr en ce qui concerne les mesures visant à leur préservation. La loi du 2 mai 1930 sur les sites et monuments naturels concerne ainsi en premier lieu la protection du patrimoine naturel, tandis que les législations sur les monuments historiques ou les secteurs sauvegardés s'intéressent au patrimoine culturel.



**Le centre historique de Bordeaux**

L'opposition entre patrimoine culturel et naturel ne recouvre pas à elle seule l'ensemble des classifications patrimoniales. On a pu en effet recenser le concept de patrimoine sous différentes catégories, et opposer le patrimoine matériel, surtout connu pour ses monuments bâtis, au patrimoine immatériel, qui a vocation à couvrir toutes les activités de l'Homme (productions artistiques, langues, coutumes, traditions...). Là encore, cette distinction théorique est à relativiser, puisque ce dernier trouve souvent à s'exprimer sous la forme de supports matériels (livres, archives, objets résultant des savoirs techniques...).

Une multitude d'autres qualifications traduisent encore la diversité de la notion de patrimoine : urbain ou paysager, antique et contemporain, industriel, maritime...

La diversité des législations de protection du patrimoine constitue le reflet de ces classifications théoriques. La conception du patrimoine propre à chaque époque de l'histoire a engendré l'adoption d'une législation spécifique visant à assurer sa protection. Il en résulte

l'existence de nombreux périmètres patrimoniaux dans le droit français en vigueur, qui répondent à des objectifs de protection divers.

*b. L'inexorable élargissement de la notion de patrimoine*

On constate en réalité une évolution historique vers une appréhension de plus en plus large de la notion de patrimoine par le législateur. La première catégorie patrimoniale à avoir fait l'objet d'une protection est le **patrimoine culturel immobilier** (bâti et matériel) à travers la protection des monuments historiques. La « conservation des monuments anciens » constitue une préoccupation du ministre de l'Intérieur dès 1810, et le rapport de Guizot de 1830 à l'origine de cette politique de préservation retient pour le classement des monuments historiques « l'importance historique » ou « le mérite de l'art ». La loi du 30 mars 1887 fera plutôt référence à « l'intérêt national », « du point de vue de l'histoire ou de l'art », et la loi du 31 décembre 1913, à l'origine du régime actuel, y substituera l'exigence d'un « intérêt public ». Cette évolution terminologique traduit un mouvement de « démocratisation » de la protection, à l'origine réservée au patrimoine majeur, et qui va désormais pouvoir concerner un patrimoine moins exceptionnel. Cette extension des protections sera encore renforcée par la loi du 23 juillet 1927, qui introduit, aux côtés du classement, la technique de l'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques. Cette procédure ne nécessitera qu'un « intérêt suffisant », ouvrant encore le champ d'application de la loi sur les monuments historiques. La technique de l'inscription était à l'origine conçue comme un palliatif à la lenteur de la procédure de classement, et permettait d'établir une sorte de liste d'attente pour les biens susceptibles d'être classés. Mais l'inscription devint rapidement une procédure autonome visant à conserver des immeubles d'un intérêt moindre pour lesquels une protection moins forte paraissait suffisante. Aujourd'hui, ces deux types de protection au titre des monuments historiques cohabitent, et présentent de nombreuses similitudes. En particulier, l'inscription ou le classement d'un immeuble au titre des monuments historiques entraîne de facto la naissance d'une servitude de protection d'un rayon de 500 mètres autour du bien considéré, depuis la loi du 25 février 1943, en partant du principe que la mise en valeur des monuments historiques nécessite la sauvegarde de leur environnement. Ce périmètre, que constituent les abords du monument historique, répond à notre conception du périmètre patrimonial.

L'extension du champ d'application de la législation relative aux monuments historiques a eu pour conséquence l'augmentation du nombre de protections, et automatiquement, du nombre de périmètres d'abords.

Le législateur s'est ensuite intéressé à l'aspect **naturel** du patrimoine. La loi Beauquier du 21 avril 1906 est le premier texte qui protège les sites et monuments naturels de caractère artistique. Elle a été remplacée par la loi du 2 mai 1930, qui met en place un régime de protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, largement inspiré par la législation de 1913 sur les monuments historiques. Cette législation a fait l'objet de nombreuses modifications, et, à l'instar du régime de protection des monuments historiques, elle a vu son champ d'application s'élargir inexorablement. Initialement conçue pour protéger des zones de superficie restreinte (un arbre ancien, par exemple), la pratique a utilisé cette forme de protection pour des territoires de plus en plus vastes. Elle couvre aujourd'hui des ensembles de paysages contigus présentant une certaine unité tant en eux-mêmes que par rapport aux paysages avoisinants. Et la notion même de « site », facilement associée à l'idée de « campagne », a évolué pour appréhender « la rencontre de l'homme et de la nature, créant des équilibres nouveaux, sur lesquels le regard s'arrête »<sup>13</sup>.

Les sites, qui peuvent être inscrits ou classés en fonction de leur valeur patrimoniale, constituent ainsi des périmètres patrimoniaux visant la sauvegarde d'espaces naturels sensibles, dont « la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général » (article L 341-1 du code de l'environnement).

Les périmètres patrimoniaux institués plus récemment abordent une autre approche du patrimoine à protéger, et privilégient « une **protection collective** d'ensembles de terrains et de constructions »<sup>14</sup>. Les secteurs sauvegardés de la Loi Malraux s'inscrivent dans ce mouvement et visent « tout ou partie d'un ensemble d'immeubles » présentant « un caractère historique, esthétique », ou de nature à justifier leur conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles » (article L 313-1 du code de l'urbanisme). La loi du 4 août 1962 considère ainsi que les quartiers anciens forment des

---

<sup>13</sup>Dominique Audrerie, *La notion et la protection du patrimoine*, op. cit., p. 64

<sup>14</sup> Philippe Ch.-A. Guillot, *Droit du patrimoine culturel et naturel*, Ellipses, 2006, p. 61.

entités cohérentes, « dont l'intérêt ne se limite pas aux principaux monuments que l'on peut y trouver »<sup>15</sup>. C'est le patrimoine urbain dans son ensemble qui est visé.

La ZPPAUP répond également à cette approche collective du patrimoine, et elle présente en outre la caractéristique de chercher à **transcender les classifications patrimoniales** traditionnelles. En effet, la loi « Paysages » du 8 janvier 1993 est venue ajouter le mot « paysager » au dispositif des Zones de protection du patrimoine architectural et urbain instauré par la loi du 7 janvier 1983. Les formes de patrimoine que cet outil peut appréhender sont ainsi très vastes. Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, ce périmètre patrimonial a avant tout intéressé des communes rurales, mais aujourd'hui il concerne des territoires très variés : berges de canaux ou de rivières, stations balnéaires ( Biarritz, Deauville...), villes de la reconstruction (Brest, Le Havre...), ensembles d'immeubles comme les gratte-ciel de Villeurbanne...



**Le Havre, ville de la reconstruction**

Le législateur a ainsi reconnu diverses formes de patrimoine méritant une protection. Schématiquement, on peut distinguer six critères légaux pour qualifier un site ou un monument de patrimonial. Il peut s'agir du caractère artistique du bien considéré, son

---

<sup>15</sup> Dominique Audrerie, *La notion et la protection du patrimoine*, op. cit., p. 78.

caractère pittoresque, sa dimension historique, son caractère légendaire, son caractère naturel ou l'intérêt architectural qu'il présente. Mais ces critères peuvent faire l'objet d'interprétations pour le moins divergentes, et l'on ne peut bien sûr pas résumer le concept de patrimoine à une typologie stricte, car l'appréhension du patrimoine reste nécessairement subjective et évolutive. Cependant, les critères que nous avons énoncés permettent de retracer de manière générale la conception du Législateur quant aux biens qu'il a jugés dignes de protéger. Ce constat nous permet alors de présenter les principaux périmètres patrimoniaux instaurés par le Législateur afin d'appliquer à ces secteurs des régimes juridiques protecteurs du patrimoine. Ces périmètres reprennent les différentes conceptions du patrimoine que nous avons citées, et leurs époques d'entrée en vigueur témoignent de l'évolution du concept de patrimoine à travers le temps.

Cet enchevêtrement d'outils législatifs de protection pose cependant des problèmes de lisibilité de la législation en la matière, surtout qu'on recense peu de moyens permettant d'assurer leur cohérence. On peut dès lors se demander si l'existence de ces différents périmètres, ou plutôt leur co-existence, est satisfaisante et nécessaire pour assurer une protection patrimoniale efficace.

La diversité des patrimoines visés par ces législations constitue à elle seule un argument de taille permettant de légitimer le grand nombre de périmètres patrimoniaux existants. Cette diversité s'analyse donc à la fois comme la cause de la multitude des législations patrimoniales, puisque c'est en raison de l'émergence progressive de ces reconnaissances d'éléments du patrimoine qu'elles ont été instaurées, mais elle constitue également un des motifs plaidant en faveur de leur maintien en vigueur, car leur légitimité découlerait alors de leur diversité (si elles visent des situations différentes, elles sont nécessaires car ne se cumulent pas). Cependant, on pourrait toujours réfuter qu'il est possible d'élargir l'objet d'une protection -et d'ailleurs la ZPPAUP appréhende le patrimoine de manière très large-, et donc qu'il est possible de réunir plusieurs formes de patrimoine sous un même dispositif juridique de protection. Cette dernière observation amène logiquement à s'interroger sur les régimes juridiques que les périmètres mettent en œuvre : leur multitude est peut-être justifiable par la diversité des besoins existant en matière de protection (différence de nature des prescriptions imposées, degré de contrainte de la protection, etc...).

Il faut alors nous intéresser à la diversité des régimes juridiques instaurés par les périmètres patrimoniaux.



**ZPPAUP de la Cité Le Corbusier, à Pessac**

## 2. La diversité des régimes de protection

Les multiples appréhensions possibles du patrimoine ont amené à de nombreuses législations de protection de celui-ci, qui visent des patrimoines multiples et ont été adoptées dans des contextes et époques divers, en vue d'objectifs de protection et de mise en valeur différents. Dès lors, on se retrouve aujourd'hui en présence d'un enchevêtrement législatif de protections patrimoniales, et d'un droit du patrimoine que l'on peut qualifier de « sectorisé ». Cette sectorisation du droit du patrimoine se décline à la fois en terme de contenu (différentes administrations) et dans l'histoire (multiples textes adoptés à des périodes différentes, qui tenaient compte des impératifs politiques de l'époque et de ses conceptions juridiques). Le droit du patrimoine est donc le fruit d'additions législatives et réglementaire successives, ce qui entraîne des problèmes de lisibilité et de compréhension. Diverses législations ont donné naissance à des secteurs spécifiques de protection patrimoniale, répondant à des problématiques différentes, mais souvent voisines. On peut aujourd'hui recenser cinq formes principales de secteurs patrimoniaux : les secteurs sauvegardés, les ZPPAUP, les périmètres d'abords de monuments historiques, les sites, mais également les périmètres patrimoniaux spécifiques que peuvent délimiter des PLU.



Ces différents périmètres résultent tous d'une opération de création spécifique, à savoir le zonage. Patrick Janin les réunit sous le terme de « zones d'intérêt culturel » (« ZIC »), qu'il définit comme des « espaces distingués et délimités en raison de leur intérêt général d'ordre culturel, et dans lesquels, en complément ou à la place des règles de droit commun, s'appliquent des règles spécifiques destinées à conserver ou à promouvoir le caractère propre des lieux »<sup>16</sup>. La zone ainsi entendue constitue alors « un espace circonscrit selon des procédures et de formes juridiques, et qui remplit une fonction de dérogation par rapport à la règle générale, cette fonction de dérogation étant justifiée par un but d'intérêt public assigné, en relation avec le caractère des lieux ». Il s'agit donc, pour les autorités compétentes, de procéder à l'identification d'un espace intéressant sur le plan patrimonial, pour pouvoir par la suite justifier de l'application de règles spécifiques destinées à conserver ou promouvoir le caractère propre des lieux. La technique du zonage instaurant des règles dérogatoires n'est pas nouvelle et surtout pas spécifique au droit du patrimoine, et elle peut se retrouver pour servir d'autres objectifs, comme le développement économique des quartiers avec les zones franches urbaines ou la protection de l'environnement avec les zones spéciales de conservation. Mais le droit du patrimoine a eu un rôle précurseur en la matière, avec la législation relative aux sites (1913) et celle visant à la protection des monuments historiques (1943). Aujourd'hui, on constate que le zonage est devenu un des instruments juridiques privilégiés du droit du patrimoine. Ce constat s'explique par le lien entre l'espace et l'objet du patrimoine : en effet, si le patrimoine n'a pas toujours de réalité physique (patrimoine immatériel tel que les œuvres d'art...), tout patrimoine matériel s'inscrit nécessairement dans un espace donné, et pour une grande partie de ce dernier, il n'est pas mobile, et donc sa délimitation reste un moyen efficace de protection de l'espace dans lequel il s'inscrit.

La technique du zonage patrimonial recouvre donc deux fonctions principales : créer un espace pour lui appliquer des règles particulières. Si tous les périmètres patrimoniaux précités répondent bien à cet objectif, ils diffèrent cependant par bien des aspects.

Tout d'abord, nous avons précédemment observé que les législations instaurant ces périmètres visent des objectifs différents, tant par les formes de patrimoine visées que par le degré de protection instauré. Mais la distinction des différentes sortes de périmètres

---

<sup>16</sup> Patrick Janin, « Les zones d'intérêt culturel, techniques d'intervention et de délimitation », in M. CORNU, M.-A. FERAULT & J. FROMAGEAU (dir), *op. cit.*, p.15.

patrimoniaux ne s'arrête pas là. Ils se singularisent également par les formes de leur élaboration (a) et leur régime juridique, à savoir les prescriptions qu'ils imposent (b).



**ZPPAUP sur les pentes de la Croix-Rousse, à Lyon**

*a. Différentes procédures de création*

En ce qui concerne, en premier lieu, les procédures de création des différentes zones d'intérêt culturel, il convient de s'intéresser au poids de l'intervention étatique par rapport à l'intervention locale. On constatera que l'Etat semble omniprésent dans toutes les procédures de création de périmètres patrimoniaux, à l'exception des **périmètres instaurés par les PLU**, qui, par définition, relèvent de la compétence de l'autorité communale ou intercommunale en charge de l'élaboration de celui-ci. Cependant, pour ces derniers, il apparaît que les autorités locales recourent à une concertation avec les services de l'Etat en charge de la protection du patrimoine. Le service départemental de l'architecture et du patrimoine (« SDAP ») est en effet consulté lors de l'élaboration du PLU, et ses observations sont incluses dans la réponse du Préfet. Mais surtout, un dialogue moins officiel peut s'engager entre l'architecte des Bâtiments de France (« ABF »), le bureau d'études en charge du projet de PLU et la mairie, pour se concerter sur les dispositions à caractère patrimonial du plan.

En ce qui concerne les autres périmètres, la compétence formelle appartient en toute hypothèse à l'autorité étatique. En effet, les **périmètres d'abords** des monuments historiques résultent inévitablement de l'inscription ou du classement d'un monument, qui relèvent tous deux de la compétence de l'Etat. Il s'agira de l'Etat central pour le classement, et des autorités déconcentrées de l'Etat pour l'inscription. L'initiative de la proposition de protection appartient en principe à l'autorité administrative, mais le propriétaire du bien a également la possibilité de la solliciter, tout comme n'importe quelle personne physique ou morale y ayant intérêt. Le dossier instruit par les services de la Conservation régionale des monuments historiques est soumis à diverses consultations, parmi lesquelles figurent l'ABF, l'architecte en chef des monuments historiques, le conservateur du patrimoine, et la Commission régionale du patrimoine et des sites. La décision de protection prendra en principe la forme d'un arrêté du préfet de région pour l'inscription, ou à titre exceptionnel d'un arrêté ministériel (lorsque l'inscription est recommandée par la Commission nationale du patrimoine et des sites, ou lorsque le bien fait l'objet pour partie d'une mesure de classement). Quant à la décision de classement, elle prendra la forme d'un arrêté ministériel en cas d'accord du propriétaire du bien visé par la mesure de protection, tandis qu'un décret en Conseil d'Etat sera nécessaire lorsque le classement a lieu d'office. Le périmètre d'abords d'un monument inscrit ou classé découle donc d'une procédure entièrement dominée par l'Etat, au niveau central ou déconcentré (bien que le rapport Gaillard<sup>17</sup> évoque l'opportunité de transférer la compétence décisionnelle d'inscription à l'inventaire supplémentaire des immeubles aux régions). L'article 40 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (« SRU ») du 13 décembre 2000 a permis de substituer à ce périmètre rigide de 500 mètres un « périmètre de protection modifié » (« PPM ») plus adapté aux enjeux de la gestion des abords du monument, à l'occasion de la révision d'un PLU. Mais même dans l'hypothèse du recours à un PPM, l'Etat reste à l'initiative de la création du périmètre patrimonial. En effet, l'article L 621-30-1 du code du patrimoine dispose que le périmètre de 500 mètres « peut être modifié par l'autorité administrative, sur proposition de l'ABF après accord de la commune ou des communes intéressées et enquête publique, de façon à désigner des ensembles d'immeubles bâtis ou non qui participent de l'environnement du monument pour en préserver le caractère ou contribuer à en améliorer la qualité ». La loi SRU avait prévu que cette modification s'effectue à l'occasion de l'élaboration, ou de la révision d'un PLU, mais l'ordonnance du 8

---

<sup>17</sup> Rapport d'information rendu au nom de la commission des finances et présenté par le sénateur Yann Gaillard en juillet 2002 : « 51 mesures pour le patrimoine monumental », *Les Rapports du Sénat*, 2001-2002, n° 378.

septembre 2005 est venue étendre cette possibilité à l'hypothèse d'une modification du PLU et à celle de l'élaboration, la modification ou de la révision d'une carte communale. Cette ordonnance a également ouvert la possibilité d'instaurer dès l'origine un périmètre de protection « intelligent », appelé « périmètre de protection adapté » (« PPA »). La proposition de création de ce « PPA » relève là encore de la compétence de l'ABF, et concerne les immeubles faisant l'objet « d'une procédure d'inscription ou de classement ou d'une instance de classement ». L'Etat est donc encore omniprésent dans cette procédure, mais il faut toutefois remarquer que ces modifications de périmètres (PPM comme PPA) nécessitent l'accord du conseil municipal de la commune concernée. Cependant, en cas de désaccord de la ou des communes intéressées, l'article L 621-30-1 du code du patrimoine prévoit que « la décision est prise par décret en conseil d'Etat après avis de la commission nationale des monuments historiques ».

Comme pour les édifices, la loi du 2 mai 1930 instaure deux niveaux de **protection des sites** et monuments naturels en fonction de la valeur patrimoniale du site: le classement, qui est une mesure forte, et l'inscription, qui est une mesure moins contraignante.

Aux termes des articles L 341-1 et L 341-2 du code de l'environnement, la Commission Départementale des Sites, Perspectives et Paysages (« CDSPP ») prend l'initiative des inscriptions et des classements qu'elle juge utiles et donne son avis sur les propositions d'inscription et de classement qui lui sont soumises.

L'inscription sur la liste départementale ou le classement d'un monument naturel ou d'un site au titre de la loi du 2 mai 1930 prend la forme soit d'un arrêté ministériel ou interministériel, soit d'un décret en Conseil d'Etat (hypothèse notamment en cas de désaccord du propriétaire).

Dans les deux hypothèses (inscription ou classement), la création de la zone de site nécessite une intervention de l'Etat central et déconcentré, à travers la CDSPP et surtout un arrêté du ministre en charge des sites (ou un décret en Conseil d'Etat). La place accordée à la collectivité locale est ici minime, car son rôle se limite à la possibilité de solliciter une mesure de protection, et à rendre un avis à la CDSPP dans l'hypothèse d'une inscription.

En ce qui concerne la procédure de création des **ZPPAUP**, le législateur de 1983 souhaitait mettre l'accent sur une collaboration étroite entre l'Etat et l'échelon communal, mais la forte tradition centralisatrice de la protection du patrimoine en droit français avait conduit à une certaine timidité de la loi de 1983. Ainsi, jusqu'à il y a peu de temps, le droit

d'initiative était partagé entre le préfet de région et les élus locaux. Le projet de création de ZPPAUP était engagé « sur proposition ou après accord du conseil municipal » (article L 642-1 du code du patrimoine). Mais une circulaire du ministre de la Culture en date du 1<sup>er</sup> juillet 1985 avait dès le départ donné une interprétation restrictive du rôle de l'Etat, en indiquant que c'était le maire, en principe, qui prenait l'initiative de la création de la zone, et subsidiairement le préfet, par arrêté. L'ordonnance du 8 septembre 2005 (Ord. N°2005-1128), dans son article 28, est venue prendre acte de la pratique en modifiant l'article L 642-1 du code du patrimoine. Désormais, la ZPPAUP est instituée « sur proposition du conseil municipal des communes intéressées ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ».

D'un droit d'initiative partagé, on est donc passé à une initiative exclusivement communale pour la création d'une ZPPAUP. Il en résulte une prédominance de la place accordée au pouvoir local à travers toute la procédure. Ainsi, l'étude de la zone sera réalisée sous l'autorité du maire, qui instruira le dossier et désignera un chargé de mission. Cette phase d'étude aboutira à un document comprenant un rapport de présentation des spécificités du territoire, un document graphique précisant les limites de la zone concernée et un énoncé des règles qui lui seront appliquées pour protéger le bâti et son paysage.

En ce qui concerne la phase de décision de création de la zone, il faut noter ici encore une évolution. Jusqu'en 2005, le Préfet de région créait la ZPPAUP par arrêté, après avoir obtenu l'accord du conseil municipal sur le projet définitif. L'ordonnance de 2005 a modifié l'ordre des compétences en faveur de l'échelon local, puisque désormais, « la zone de protection est créée par décision du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ». Le maire doit cependant obtenir préalablement l'accord du préfet de région et le ministre de la Culture peut toujours décider d'évoquer le dossier (article L 642-2 alinéa 3). L'Etat conserve donc un rôle important dans cette procédure. Mais c'est surtout à travers la présence de l'ABF tout au long de la phase d'élaboration du projet, que l'Etat effectue un véritable contrôle sur la zone qui va être créée.

La loi Malraux du 4 août 1962 cherche à protéger l'habitat existant en le réhabilitant et éventuellement en le réaménageant. Pour cela, elle crée **le secteur sauvegardé**. L'ordonnance du 8 septembre 2005 a ici encore simplifié la lourdeur du régime existant en accordant une place plus importante à l'échelon local. Classiquement, la création d'un secteur sauvegardé comportait trois phases essentielles marquées par un rôle prééminent de l'Etat : la création et

la délimitation du secteur sauvegardé, puis l'élaboration et l'instruction du Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (« PSMV ») qui subit une enquête publique, et enfin l'approbation du plan définitif et sa mise en vigueur. Ainsi, si la procédure de création d'un secteur sauvegardé avait toujours eu pour vocation d'associer le Ministère de la Culture, les services locaux de l'Administration culturelle et les collectivités locales, ces dernières étaient reléguées, dans la majorité de la procédure, à une fonction d'acquiescement aux décisions prises par les autorités étatiques. Le régime des secteurs sauvegardés tel que conçu par la loi Malraux pouvait ainsi être qualifié de centralisé et centralisateur.

En ce qui concerne l'initiative de la création du secteur, elle faisait l'objet d'un partage de compétences entre l'Etat et les communes, mais d'un partage limité au détriment des communes. Pierre-Laurent Frier<sup>18</sup> écrivait à ce sujet que « l'Etat souhaite conserver la haute main sur cette procédure afin d'assurer la cohérence sur le plan national de la protection des éléments les plus significatifs du patrimoine architectural ».

C'est la Commission nationale des secteurs sauvegardés, placée auprès du ministre chargé de l'architecture, qui propose la création de secteurs sauvegardés (article R 313-1 du code de l'urbanisme) sur demande ou avec l'accord de la commune ou de l'EPCI compétent (article L 313-1 du code de l'urbanisme, dans sa nouvelle rédaction en vertu de l'ordonnance de 2005). En pratique, les communes ont rarement les compétences techniques pour élaborer un document aussi complexe, et elles sont donc en réalité confinées à un rôle de blocage de la procédure de création du secteur. En outre, il revient à l'Etat d'instruire le projet de décision de création du secteur sauvegardé. En ce qui concerne la décision de création du secteur, l'ordonnance de 2005 a procédé à une modification importante au bénéfice des communes. En effet, l'ancienne rédaction l'article L 313-1 du code de l'urbanisme prévoyait que le secteur sauvegardé pouvait être créé par décret en Conseil d'Etat en cas d'avis défavorable de la commune intéressée. Ce pouvoir n'avait jamais connu d'utilisation concrète, et les secteurs sauvegardés adoptés en France avaient tous reçu l'aval des communes concernées et été créés par décision conjointe du ministre chargé de l'urbanisme et du ministre en charge de l'architecture. L'ordonnance du 28 juillet 2005 a tout de même abrogé cette possibilité théorique permettant d'imposer à une commune un secteur sauvegardé contre sa volonté. Le rapport au Président de la République précédant l'ordonnance a justifié la suppression de cette disposition par son caractère « obsolète et contradictoire avec la démarche de projet urbain d'ensemble impulsée par la loi SRU ». Désormais, les communes ont un réel pouvoir de

---

<sup>18</sup> *Droit du patrimoine culturel*, PUF, 1997.

blochage, et leur accord est nécessaire à la création d'un tel secteur, même si leur rôle dans la procédure de création reste très limité. L'Etat conserve le rôle le plus important lors de l'établissement d'un secteur sauvegardé.

Une fois que la décision de création du secteur sauvegardé a été prise, l'instruction du PSMV peut alors commencer. Là encore, il s'agit d'une procédure marquée par un fort degré de centralisation. Depuis 2005, cette procédure d'élaboration a été sensiblement allégée, et elle implique d'avantage les collectivités locales. Désormais, l'instruction est assurée conjointement par l'Etat et la commune (et non plus sous l'autorité exclusive du préfet), et il faut veiller à assurer la cohérence du PSMV avec le PADD. Le projet de PSMV est ensuite soumis à diverses consultations : le conseil municipal, la commission nationale du secteur sauvegardé, et la population à travers une enquête publique. L'ordonnance de 2005 a enfin simplifié fortement la phase d'approbation du PSMV. Dorénavant, le préfet n'a plus à publier le projet de PSMV, et l'obligation de consulter une seconde fois la commission nationale du secteur sauvegardé a également été supprimée. Le PSMV sera finalement approuvé par le préfet de département si la commune a émis un avis favorable à celui-ci, tandis qu'en cas d'avis défavorable de cette dernière, son approbation résultera d'un décret en Conseil d'Etat (article L 313-1 du code de l'urbanisme).

De manière générale, on peut déduire de cette présentation des procédures des différentes « zones d'intérêt culturel », que si la compétence formelle appartient dans presque tous les cas à l'autorité étatique, cette dernière est entourée, et ne décide en réalité jamais seule.

Les administrés et les élus locaux, qui sont les premiers concernés par l'édition de périmètres patrimoniaux sur leur territoire, se sont vus octroyer une place de plus en plus grande dans ces procédures. Ainsi, le droit d'initiative peut être partagé comme dans le cas de la procédure de création de ZPPAUP avant l'ordonnance de 2005, voire totalement confié au pouvoir local pour les ZPPAUP depuis l'ordonnance. De plus, de nombreux acteurs locaux sont associés à la création des zonages patrimoniaux, à travers les diverses consultations intervenant aux cours des procédures. Outre les enquêtes publiques nécessaires pour l'approbation d'un PSMV, d'une ZPPAUP, d'un périmètre de protection adapté ou d'un PLU (et donc d'une zone patrimoniale au sein d'un PLU ou d'un périmètre de protection modifié), la population est représentée à travers les représentants associatifs présents au sein des commissions locales consultées. Les élus locaux occupent également une place importante à

travers leurs représentants dans les différentes instances consultatives d'une part, et l'exigence de délibérations des conseils municipaux d'autre part (ZPPAUP, secteur sauvegardé...). Enfin, les élus locaux s'expriment également lors de la décision de création de la zone, puisqu'en matière de ZPPAUP, l'ordonnance de 2005 dispose que « la zone de protection est créée par décision du maire ou du président de l'EPCI ». On peut d'ailleurs remarquer que l'échelon intercommunal a été récemment mis en valeur, notamment par les ordonnances de 2005, qui lui ont reconnu un rôle équivalent à celui de l'échelon communal.

En conclusion, on peut rappeler l'idée énoncée par Patrick Janin<sup>19</sup> : « le procédé d'administration locale qu'est le zonage à des fins patrimoniales rencontre nécessairement la décentralisation. La protection du patrimoine culturel est ordinairement présentée comme une matière d'intérêt national, ce qui permet de justifier que l'Etat conserve la compétence de principe... Pourtant, cette volonté de maintenir une forte présence de l'Etat dans la mise en œuvre de ces procédures de zonage ne peut ignorer complètement la décentralisation de l'aménagement et de la gestion du cadre de vie entreprise en 1983 ». Les réformes législatives récentes semblent donc s'orienter dans ce sens, et suivre en cela les objectifs présentés par le Rapport Bady<sup>20</sup>, à savoir une nécessaire décentralisation en matière de patrimoine, mais tout en conservant une ligne de conduite nationale permettant d'assurer une certaine stabilité.

#### *b. Différents régimes juridiques*

Les périmètres patrimoniaux diffèrent, en second lieu, par les régimes juridiques qu'ils instaurent.

Tout d'abord, il convient de comparer deux formes de **mise en oeuvre possibles du régime de protection** instauré par un périmètre patrimonial, selon que cette mise en œuvre est subordonnée ou pas à l'édiction d'un règlement propre à la ZIC. La création d'un

---

<sup>19</sup> Patrick Janin, « Les zones d'intérêt culturel, techniques d'intervention et de délimitation », in M. CORNU, M.-A. FERAULT & J. FROMAGEAU (dir), *op. cit.*, p.22.

<sup>20</sup> « Pour une politique nationale du patrimoine », rapport rendu au ministre de la Culture le 18 novembre 2002, par la commission présidée par Jean-Pierre Bady, <http://www.culture.gouv.fr/culture/actualités/index-rapports.htm>.



règlement de zone spécifique s'impose dans l'hypothèse d'un secteur sauvegardé (PSMV), d'une ZPPAUP ou d'un secteur patrimonial défini par un PLU. Dans ces hypothèses en effet, la création du secteur géographique d'intérêt patrimonial nécessite l'édiction de règles particulières ayant vocation à s'appliquer dans celui-ci. Ce règlement de zone patrimoniale pourra prendre la forme d'un acte distinct de l'acte de création de la ZIC, élaboré selon une procédure distincte, comme le PSMV pour un secteur sauvegardé. Par contre, pour une ZPPAUP comme pour le secteur patrimonial d'un PLU, la création de la zone et la définition de son régime juridique sont réalisées par un seul acte : la décision du maire ou du Président de l'EPCI pour le premier, la délibération du conseil municipal (article L 123-10 du code de l'urbanisme) pour le second. Ce document constituera le cadre de gestion des autorisations à délivrer pour les projets de construction situés dans le périmètre patrimonial.

Dans les autres hypothèses de périmètres patrimoniaux, la création de la ZIC aura pour effet de rendre applicables des règles préétablies par les textes instituant ces types de zones. Ce sera le cas pour les sites et les abords de monuments historiques, dans lesquels la protection instituée aura pour conséquence unique de soumettre à un contrôle les travaux effectués, sans fixer à l'avance de règles précises sur la manière de gérer cet espace. La portée de cette affirmation peut être relativisée en ce qui concerne les sites, puisque des « plans » informels de gestion de certains sites, résultant d'une concertation entre les acteurs locaux, se sont développés dans un certain nombre d'endroits. Mais ces documents, qui traduisent la politique générale de conservation des sites et leurs orientations, n'ont en aucun cas une portée juridique, comme l'a précisé une réponse ministérielle<sup>21</sup>. Cependant, une circulaire du 15 mars 1995<sup>22</sup> exige la rédaction « d'une note d'orientation (...) indiquant les principes qui guideront les demandes d'autorisations de travaux » lors de tout classement d'un site.

Quant au régime des abords, leur gestion relève en pratique d'une doctrine informelle édictée par le SDAP, mais qui présente l'inconvénient d'être variable selon les régions. La procédure de création des PPM laisse entendre une évolution en la matière, puisqu'au cours de celle-ci l'ABF présente à la commune une note justificative qui donne les grandes orientations de protection du monument et des espaces et doit comporter les motifs ayant présidé au choix des espaces retenus ou exclus.

Dans l'hypothèse où la création de la ZIC nécessite la rédaction d'un corps de règles autonome, l'autorité administrative a une marge de manœuvre importante pour adapter les

---

<sup>21</sup> n° 11616, JO, QS, 12 octobre 1995.

<sup>22</sup> Circulaire n°95-23 Equipement-Environnement, Mon. TP, 15 juillet 1995, TO, p. 4781.

règles de fonds aux circonstances locales (ex : dans un PSMV, il est possible de préciser les couleurs des devantures des magasins, des façades, ou les matériaux typiques de la zone considérée). Le recours à cette forme de zonage patrimonial témoigne donc d'une volonté d'être précis quant aux prescriptions visant à la préservation et la mise en valeur du patrimoine, et également d'une volonté de s'adapter au mieux aux particularités du territoire protégé. Dans les hypothèses d'application de règles préétablies, l'ABF prendra bien sûr en compte les conceptions patrimoniales locales pour rendre ses avis, mais il sera moins encadré dans l'exercice de sa compétence que dans l'hypothèse d'un PSMV par exemple.

Les régimes juridiques de ces différents zonages patrimoniaux diffèrent en outre, de manière plus spécifique, par **les moyens de contrôle des prescriptions qu'ils imposent.** Ainsi, le contrôle effectué sur les autorisations d'occupations du sol susceptibles d'affecter le patrimoine protégé n'a pas la même portée suivant les ZIC dans lesquelles il s'effectue. Au sein du service départemental de l'architecture et du patrimoine, l'architecte des bâtiments de France est, en raison de ses qualités d'expert du patrimoine et de l'architecture, chargé par l'État de la gestion des espaces protégés suivants : abords de monuments historiques, secteurs sauvegardés, sites classés et inscrits et zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

Dans les périmètres d'abords des monuments historiques classés ou inscrits, l'article L 621-31 du code du patrimoine dispose que « lorsqu'un immeuble est situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé au titre des monuments historiques ou inscrit, il ne peut faire l'objet, tant de la part des propriétaires privés que des collectivités et établissements publics, d'aucune construction nouvelle, d'aucune démolition, d'aucun déboisement, d'aucune transformation ou modification de nature à en affecter l'aspect, sans une autorisation préalable ». Le champ de visibilité est déterminé par un double critère : un critère géométrique (un rayon de 500 mètres autour du monument historique) et un critère optique (la covisibilité entre le monument et le projet, appréciée par l'ABF). L'ABF statuera ainsi par avis conforme chaque fois que les travaux envisagés dans les abords d'un monument historique doivent faire l'objet d'un permis de construire, d'un permis de démolir, ou de l'une des autorisations prévues par le code de l'urbanisme (article 13 bis de la loi de 1913), et il ne rendra qu'un simple avis si le projet est situé dans le rayon des 500 mètres mais qu'il n'y a pas covisibilité avec le monument historique. Dans les autres hypothèses (article 13 ter de la

loi de 1913, reproduit à l'article L 621-32 du code du patrimoine), l'autorisation émanera du Préfet de région, après qu'il ait recueilli l'avis simple de l'ABF.

Le régime d'autorisation des travaux des ZPPAUP ressemble à celui des abords de monuments historiques. L'article L642-3 du code du patrimoine dispose ainsi que « Les travaux de construction, de démolition, de déboisement, de transformation et de modification de l'aspect des immeubles compris dans le périmètre de la zone de protection instituée en vertu de l'article L. 642-2 sont soumis à autorisation spéciale, accordée par l'autorité administrative compétente en matière de permis de construire après avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France ». La différence notable entre le régime des ZPPAUP et celui des abords tient à la prévisibilité des autorisations délivrées dans le cadre du premier. Dans l'hypothèse d'une ZPPAUP, la compétence de l'ABF est en effet encadrée par les dispositions du règlement de la zone, ce qui n'est pas le cas dans les abords de monuments historiques.

Cette prévisibilité constitue également une caractéristique du régime des autorisations d'urbanisme en secteur sauvegardé, car l'ABF devra alors se référer aux dispositions du Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur pour rendre ses avis. L'article L. 313-2 du code de l'urbanisme précise qu'«à compter de la publication de la décision administrative créant le secteur sauvegardé, tout travail ayant pour effet de modifier l'état des immeubles est soumis à permis de construire ou à déclaration, dans les conditions prévues par le livre IV, après accord de l'architecte des Bâtiments de France ». Le degré de contrôle est ici très élevé, puisque cet article doit être interprété de manière extensive. Tous les travaux, même les plus modestes, entrent dans le champ d'application du régime d'autorisation, et le contrôle portera aussi bien sur les travaux modifiant l'aspect extérieur des immeubles, que ceux affectant leurs intérieurs, y compris au sein des enceintes d'habitation. Le PSMV de Bordeaux précise ainsi que les mesures de protection « s'étendent aux éléments d'architecture et de décoration extérieurs et intérieurs, tels que : emmarchements, escaliers, rampes, balcons, limons, encorbellements, lambris, parquets, fenêtres, vantaux de porte, cheminées et souches, motifs sculptés et tous éléments appartenant à ces immeubles par nature ou par destination. ».

Enfin, dans les sites, il convient de distinguer le régime d'autorisations en site inscrit de celui qui s'applique en site classé. L'inscription entraîne l'obligation pour les intéressés de ne pas procéder à des travaux sans avoir avisé, 4 mois à l'avance, l'administration de leur

intention (article L 341-1 du code de l'environnement). Les travaux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et les travaux d'entretien normal en ce qui concerne les constructions sont exonérés de cette obligation. Cette déclaration préalable doit être adressée au préfet de département qui recueille l'avis de l'ABF : avis simple sur les projets de construction, et conforme pour les projets de démolition. Il est à noter que c'est au nom du ministre chargé des Sites que l'ABF rendra son avis. Cette obligation reste au final très peu contraignante, car l'administration ne peut pas s'opposer à des projets de construction risquant de dégrader le site.

Par contre, en site classé, tous les projets de travaux sont soumis à une autorisation spéciale (article L 341-10 du code de l'environnement). Pour les travaux de grande importance, notamment ceux soumis à permis de construire, cette autorisation prendra la forme d'une décision du ministre chargé des sites, après avis de la Commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites (ex- commission départementale des sites, perspectives et paysages). Dans les autres cas de travaux, l'autorisation sera délivrée par le Préfet du département après avis de l'ABF et consultation éventuelle de la commission départementale.

Ces développements nous amènent à considérer que la diversité de ces différents périmètres constitue une sorte d' « **échelle de contraintes** », dans laquelle les autorités compétentes choisissent le dispositif le plus adapté à la politique qu'elles souhaitent mener.

Lors d'une séance de travail organisée entre les services de la DIREN et les SDAP en Aquitaine au sujet des sites inscrits, la question de la pertinence de l'outil de protection « site » avait été soulevée. Les participants ont relevé que la législation de 1930 sur les sites avait permis de sauvegarder de nombreux espaces et paysages naturels, mais qu'elle présentait l'inconvénient d'une grande disparité des degrés de protection entre site inscrit et classé. Le site classé est en effet une mesure de protection forte, qui a pour conséquence de garder un territoire dans l'état initial du jour de son classement, sans permettre une quelconque possibilité de développement et d'évolution de celui-ci, tandis qu'un site inscrit ne constitue pas une protection suffisante pour empêcher la constructibilité, ou tout du moins la réfréner, sur un territoire donné. Si l'on souhaite instaurer une protection plus forte qu'un site inscrit, sans pour autant figer un paysage en le classant au titre des sites, il reste bien sûr la possibilité d'adopter une ZPPAUP, mais là encore, tous les territoires ne s'y prêtent pas. Il est alors possible d'envisager la délimitation d'une zone spéciale dans le PLU (s'il en existe un !), visant à préserver cette zone sans pour autant freiner définitivement son développement. Il

existe donc une certaine hiérarchie dans le degré de protection (et inversement le degré d'évolution possible) que permettent les différents outils de protection patrimoniale existants. Cette classification se retrouve également en matière de protection du patrimoine bâti, avec le secteur sauvegardé comme périmètre patrimonial instaurant un mode de protection le plus strict, visant à la préservation et au maintien en l'état du patrimoine existant, avec des perspectives d'évolution assez faibles et strictement encadrées. S'en suivent la ZPPAUP, qui édicte dans son règlement ses propres prescriptions, adaptées aux données territoriales, puis les périmètres d'abord de monuments historiques inscrits et classés. Et enfin, à défaut de la présence de ces périmètres patrimoniaux, le PLU peut toujours créer des secteurs spécifiques de protection et de préservation patrimoniale, de degré moins important car ils n'emportent pas une consultation obligatoire de l'ABF sur les projets soumis uniquement à la réglementation de ces zones.

La diversité de périmètres patrimoniaux que connaît le droit français apparaît légitime au regard des choix des modes de protection du patrimoine possibles. Il y a plusieurs instruments de protection patrimoniale, pour permettre aux acteurs de choisir celui qui est le mieux adapté à leur territoire, et à la politique de protection qu'ils veulent mettre en œuvre. Mais des difficultés apparaissent dans l'hypothèse où différents périmètres peuvent coexister sur un même territoire, sans véritable cohérence entre eux.

## **B. Les combinaisons de périmètres patrimoniaux**

On constate en effet qu'il est tout à fait possible, voire même fréquent, d'assister à un cumul de périmètres patrimoniaux sur un même territoire. Ainsi, une commune peut changer d'orientation politique, ou peut changer de projets sans essayer de dépoussiérer l'existant. En outre, comme les différents périmètres dépendent de l'intervention de différents organes étatiques ou locaux, il n'y a pas forcément de prise en compte des périmètres instaurés par les autres administrations. Enfin, les autorités compétentes peuvent souhaiter elles-mêmes cette accumulation de périmètres patrimoniaux sur leur territoire, pour des raisons diverses. Dans ce cas, il paraît intéressant de réunir différents périmètres patrimoniaux afin d'utiliser au mieux leur complémentarité (petit 1).

C'est dans les deux premières hypothèses, dans lesquelles on peut qualifier l'accumulation de périmètres patrimoniaux de « fortuite », au sens où elle ne résulte pas d'une volonté consciente, que vont se cristalliser les difficultés. En effet, un même projet de construction va pouvoir être soumis à l'application de différentes prescriptions d'ordre patrimonial, qui ne visent pas toutes le même objectif. Et l'administré, qui demande l'autorisation d'urbanisme nécessaire à son projet, risque de connaître de sérieuses difficultés à comprendre à quelles législations il est soumis, sur quelle loi se base l'ABF pour lui refuser un avis favorable, ou à quel texte fait référence le maire pour lui soumettre son projet de construction à de telles conditions.....

Le principe constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la règle de droit<sup>23</sup> peut donc se retrouver malmené dans de telles situations. C'est pourquoi le législateur a tenté de limiter les hypothèses de superpositions incohérentes de périmètres patrimoniaux. (petit 2).

### 1. La complémentarité des périmètres

On a démontré précédemment que le constat du nombre important de formes de périmètres patrimoniaux existants trouvait sa justification dans la diversité de leurs objectifs de protection et de leurs régimes juridiques. Dès lors, il a pu sembler intéressant de combiner ces différents régimes pour instaurer des protections « à la carte », adaptée à une conception de développement et de protection d'un territoire présentant un intérêt patrimonial.

On peut donc tenter d'utiliser ces différents outils de protection du patrimoine afin d'obtenir une protection adaptée à un territoire, en fonction de la volonté politique de préservation et de développement de celui-ci. Deux hypothèses de combinaisons semblent possibles : la juxtaposition des zonages (a) et leur superposition (b).

#### *a. La juxtaposition des zonages*

Tout d'abord, il est possible d'appréhender les régimes de protection selon leurs degrés de contraintes et de fixité, pour **élaborer un panel décroissant de protection** autour

---

<sup>23</sup> Décision n°99-421 DC du 16 décembre 1999 Codification, AJDA 2000, p. 31, chron. Jean-Eric Shoetl.

d'un secteur patrimonial donné. Ensuite, il est possible de parer aux éventuelles insuffisances d'un régime de protection en lui superposant un autre périmètre patrimonial.

La première idée de combinaison de périmètre consiste à instaurer un système de cercles concentriques, dont le point central est la zone d'intérêt patrimonial la plus forte. Les différents secteurs qui entourent cette zone patrimoniale forte permettent ainsi de ne pas passer d'un secteur très protégé à une zone où n'existe aucune protection. Ce souci de continuité de la protection amène, au fur et à mesure que l'on s'éloigne du point central, à des protections de moins en moins fortes. Ainsi, de nombreux auteurs ont relevé qu'il peut être judicieux d'assurer la protection des quartiers limitrophes d'un secteur sauvegardé, notamment par l'instauration de zones patrimoniales du PLU. L'instauration d'une ZPPAUP, qui n'a pas vocation à prendre en compte les intérieurs d'immeubles, peut également utilement accompagner un Secteur sauvegardé, en gérant les quartiers d'urbanisation plus récente qui prolongent les centres historiques.

Cette conception est également reprise par la Convention de l'UNESCO qui préconise l'instauration de « zones tampons » autour des secteurs classés. Une ZPPAUP peut également préfigurer l'adoption d'un secteur sauvegardé.

Les sites inscrits peuvent également tenir lieu de « zones tampons » entre plusieurs périmètres d'abord de monuments historiques. Ils constituent alors une zone intermédiaire dans laquelle on a besoin d'une réglementation, entre deux zones de protection.

De même, une circulaire du 30 octobre 2000<sup>24</sup> émanant du ministère de l'Équipement indique que des espaces limitrophes de sites classés ou en cours de classement ou enclavés dans des sites classés, peuvent rester inscrits ou être inscrits à titre complémentaire afin que l'application de la même législation assure la cohérence de l'évolution du site majeur et de ses annexes ou abords de moindre sensibilité. Ce document précisait qu'il en était ainsi des espaces paysagers de grande ampleur, ou ensembles bâtis dont la gestion dans le cadre d'un classement serait excessivement complexe, mais dont l'état et l'aspect ne doivent pas moins être contrôlés, notamment lorsque des démolitions intempestives sont à redouter.

---

<sup>24</sup> Circulaire DNP/SP n°2000-1.

### b. *La superposition des zonages*

La combinaison de différents outils de protection patrimoniale peut ensuite permettre de combler les éventuelles lacunes d'un régime de protection. Il s'agira ici, non pas d'une juxtaposition de périmètres patrimoniaux, mais d'une véritable superposition de périmètres.

La proposition la plus fréquente en la matière consiste à superposer une zone de site classé à un périmètre d'abord d'un monument historique, classé ou inscrit. Cette technique présente deux intérêts principaux. En premier lieu, elle peut s'avérer très précieuse lorsque le monument historique concerné est quasiment invisible dans le rayon de 500 mètres, comme une grotte par exemple. Dans cette hypothèse, un projet de construction situé dans le périmètre des 500 mètres du monument ne sera pas en covisibilité avec ce dernier, et l'ABF ne pourra rendre qu'un avis simple sur le projet. Or, le projet de construction peut endommager cette grotte, et dès lors il serait plus intéressant, pour assurer sa protection, de classer ce secteur en site pour permettre de réglementer certaines cultures au-dessus de la grotte, et donc d'en préserver le biotope. La préservation d'une grotte ne répond pas en effet uniquement à des considérations d'esthétique, mais souvent bien plus à des problématiques de préservations liées par exemple à l'agriculture ou au caractère nuisible des matériaux utilisés pour les projets de construction situés au dessus de la grotte. C'est à partir de ce constat que le SDAP de la Gironde a lancé un projet de site classé pour se superposer au périmètre d'abord de la grotte de Cussac, en prenant exemple de ce qui s'applique déjà au cas de la grotte de Bara-Bahau, sur la commune du Bugues.

En second lieu, l'autre avantage que l'on peut retirer de la superposition des législations sur les monuments historiques et sur les sites apparaît également dans l'hypothèse d'un projet de construction situé à moins de 500 mètres d'un monument historique, mais qui n'est pas en covisibilité avec ce dernier. L'ABF va donc rendre un avis simple, au titre de sa fonction de promotion « d'une architecture et d'un urbanisme de qualité » (article 2 du décret du 6 mars 1976), et sur le fondement des dispositions des articles R 111-21 et R 111-14-1 du code de l'urbanisme. Cet avis relève de son rôle de conseil et ne s'impose pas à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme. L'avis rendu au titre des abords devra se référer aux dommages éventuels causés par le projet de construction à la perception esthétique du monument historique, or l'absence de covisibilité permettra difficilement à l'ABF de conclure à une atteinte forte. Par contre, si la zone couverte par le périmètre des 500 mètres



est également inscrite au titre des sites, l'ABF aura la possibilité, dans l'avis qu'il rendra sur le projet de construction, de se référer au monument historique si l'arrêté d'inscription du site a précisé que ce dernier présentait un intérêt du point de vue du caractère pittoresque ou historique des lieux (article L 630-1 du code du patrimoine). Cette technique permet ainsi de contourner la base légale trop étroite de l'avis de l'ABF.

Les multiples combinaisons qu'il est possible de faire avec les périmètres de sites inscrits sont ainsi surprenantes. On pourrait même se demander, en poussant le raisonnement à l'extrême, si cette forme de protection patrimoniale n'a pas pour vocation secondaire de compenser ou d'épauler les autres.

Cependant, on peut remarquer, à juste titre, que cette pratique de superposition des protections au titre des abords et des sites ne constitue qu'un palliatif à la règle contestée de la covisibilité. En réalité, il serait sûrement plus judicieux de résoudre le dysfonctionnement à la source, et de penser à remplacer cette règle de la covisibilité par un périmètre de « cosensibilité » de l'environnement du monument avec celui-ci. L'instauration des PPM et des PPA semble aller dans ce sens, c'est-à-dire une prise en compte de l'environnement du monument plus adéquate avec ses besoins de protection. Mais la règle de la covisibilité n'a pas été supprimée pour autant. Ce sera peut-être l'œuvre d'une prochaine réforme législative, et c'est en tout cas ce que souhaite une grande part des professionnels et de la doctrine.

On peut relever d'autres exemples de superpositions pertinentes de périmètres patrimoniaux. Ainsi, on peut encore une fois contourner la rigidité de la règle de la covisibilité dans les abords de monuments historiques, en instaurant dans le PLU des prescriptions visant au maintien d'une architecture de qualité autour du monument considéré. C'est l'hypothèse d'une superposition d'un périmètre d'abords et d'un périmètre patrimonial du PLU. Ce dernier peut notamment être établi par application des dispositions de l'article L 123-1-7 du code de l'urbanisme, ou en instaurant une ZN interdisant toute possibilité de construction autour d'un monument situé dans un environnement naturel. Mais l'article L123.1.7 peut également être utile pour fixer des prescriptions supplémentaires au niveau de la préservation des paysages, dans les sites inscrits. L'utilisation des secteurs patrimoniaux des PLU comme mode de résolution de lacunes des autres périmètres amène quand même à s'interroger sur l'efficacité et l'adaptabilité que peut permettre une protection du patrimoine au niveau local.

C'est peut-être un des arguments que peuvent avancer les personnes plaçant en faveur d'une décentralisation du patrimoine.

En conclusion, il conviendra tout de même de veiller à ce que ces pratiques de combinaisons de périmètres n'aboutissent pas à figer le développement d'un territoire. Trop de prescriptions peuvent nuire à la vie même d'un endroit. Vouloir tout protéger conduit à un problème majeur : le patrimoine peut se révéler comme une arme d'immobilisme.

En outre, ces pratiques de cumuls d'outils de protection amènent à se poser des questions quant à l'efficacité des modes de protection existants. En effet, le besoin de superposer des périmètres patrimoniaux ne constitue-t-il pas l'aveu troublant de leur inefficacité propre à préserver un lieu ? C'est la question qui se posera inévitablement si cette pratique s'avère trop fréquente. Mais si elle ne reste qu'accessoire, on peut juste en déduire qu'elle se révèle uniquement un moyen de parer aux petits dysfonctionnements d'un système de protection, dans lequel toutes les hypothèses concrètes ne peuvent être prévisibles.

## 2. L'exclusion d'un périmètre au profit d'un autre

La question de la superposition des périmètres patrimoniaux engendre de nombreuses difficultés d'application, par un cumul important de prescriptions patrimoniales et de lourdeurs procédurales pour un projet de construction. Le législateur s'est donc penché sur la question et a empêché la coexistence de certains périmètres sur un même territoire, par dérogation au principe d'indépendance des législations. Mais cet encadrement législatif de la superposition des périmètres patrimoniaux n'est que partiel, en ce qu'il ne concerne qu'une partie des zonages d'intérêt culturel.

En réalité, la loi ne s'est intéressée qu'aux deux secteurs patrimoniaux les plus contraignants, à savoir les secteurs sauvegardés (b) et les ZPPAUP (a). Et l'encadrement législatif ne porte, pour ces deux périmètres, que sur leurs interactions avec les législations sur les abords de monuments historiques et les sites, sans tenir compte des secteurs patrimoniaux des PLU. En outre, ces hypothèses d'exclusion ne s'attachent qu'aux sites inscrits, et non pas classés.

### *a. La ZPPAUP*

En ce qui concerne les ZPPAUP, l'article L 642-5 du code du patrimoine dispose que « lorsqu'un monument historique est situé sur une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, les servitudes d'utilité publique instituées pour la protection de son champ de visibilité... ne sont pas applicables ». La création d'une ZPPAUP suspend donc l'application de la servitude d'abords, même si elle n'affecte pas le statut du monument historique lui-même (la ZPPAUP ne fait pas disparaître le classement ou l'inscription, et n'interdit pas de nouvelles mesures de classement ou d'inscription). Cela se justifie par l'un des objectifs originels de l'instauration des ZPPAUP, à savoir créer un outil permettant de substituer à l'arbitraire du périmètre des 500 mètres une règle intelligente et adaptée aux sites.

Il s'agit d'une suspension totale du périmètre d'abords de tout monument historique compris dans le périmètre de la ZPPAUP. Ainsi, ces monuments n'engendrent plus de protections autonomes de leurs abords, que le périmètre de 500 mètres soit totalement inclus dans la zone ou qu'il en soit partiellement exclu, que ce périmètre affecte la seule commune concernée par la ZPPAUP ou la commune voisine. Dans tous les cas, dès lors que le monument est compris dans la ZPPAUP, le périmètre d'abords disparaît, même sur le territoire des autres communes non comprises dans la ZPPAUP. De même, les rayons d'abords de monuments eux-mêmes situés en dehors de la ZPPAUP cessent, à l'intérieur de cette dernière, de produire leurs effets, car la sauvegarde du patrimoine au sein de celle-ci est prise en charge par ses règles. Mais les parties du champ de visibilité de ces édifices extérieurs à la zone continuent de produire leurs effets hors de la ZPPAUP, ce qui peut entraîner un mode de protection surprenant et pas très cohérent au final. Pour cette raison, la circulaire n° 85-45 du 1<sup>er</sup> juillet 1985<sup>25</sup> a recommandé d'exclure de la délimitation prévue les monuments situés à la frontière d'une commune lorsque la commune voisine, soumise en grande partie à la servitude d'abords grâce à eux, ne veut pas participer à une zone intercommunale. Cela permet de laisser subsister le champ de visibilité de ces monuments et donc de protéger et de contrôler les opérations réalisées dans la commune voisine. Cependant, il ne semble pas opportun de vouloir à tout prix écarter de la ZPPAUP les monuments historiques situés à ces limites, puisqu'ils participent à la cohérence de la zone et que cette dernière instaure des moyens adaptés de préserver leur environnement.

---

<sup>25</sup> BO min. équip. n°85/32.

L'instauration d'une ZPPAUP suspend également les effets du site inscrit situé sur le même territoire (article L 642-5 du code du patrimoine), mais dans une moindre limite. En effet, les effets du site inscrit ne sont suspendus que dans la zone couverte par la ZPPAUP, tandis qu'ils perdurent dans les zones non couvertes par celle-ci. Dans les deux cas (abords comme sites inscrits), il s'agit bien d'une suspension de périmètre patrimonial, et non pas d'une suppression, la suppression de la ZPPAUP ayant pour effet de redonner vie aux périmètres suspendus.

Par contre, la ZPPAUP n'entraînera aucune conséquence sur un site classé, celui-ci conservant son propre régime d'autorisation de travaux relevant de la compétence de l'Etat. Par soucis de cohérence, il est donc recommandé d'assurer la complémentarité des protections, et ne pas inclure un site classé dans une ZPPAUP.

En ce qui concerne les secteurs patrimoniaux des PLU, il faut rappeler que les ZPPAUP sont des servitudes d'utilité publique (article R 126-1 du code de l'urbanisme) : elles ne se substituent donc pas aux documents locaux d'urbanisme, comme les PSMV, mais s'y superposent. L'article L 642-2 alinéa 4 du code du patrimoine prévoit ainsi que « les dispositions de la zone de protection sont annexées au plan local d'urbanisme ». De plus, la loi SRU du 13 décembre 2000 est venue modifier la règle antérieure selon laquelle un POS (ex-PLU) devait se conformer aux prescriptions du règlement de la ZPPAUP présente sur son territoire. Au nom du principe de liberté des collectivités locales, cette obligation de conformité a été supprimée, et la coordination entre les deux zones s'effectue désormais en aval, lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme.

Il appartient donc aux auteurs de ces deux périmètres (secteur patrimonial du PLU et ZPPAUP) de veiller à la cohérence des dispositions PLU/ZPPAUP, car en tant que servitude d'utilité publique, la ZPPAUP est directement opposable aux autorisations d'occupation du sol. .

#### *b. Le secteur sauvegardé*

Le législateur a également encadré certains des rapports que peuvent entretenir les secteurs sauvegardés avec d'autres zonages patrimoniaux.

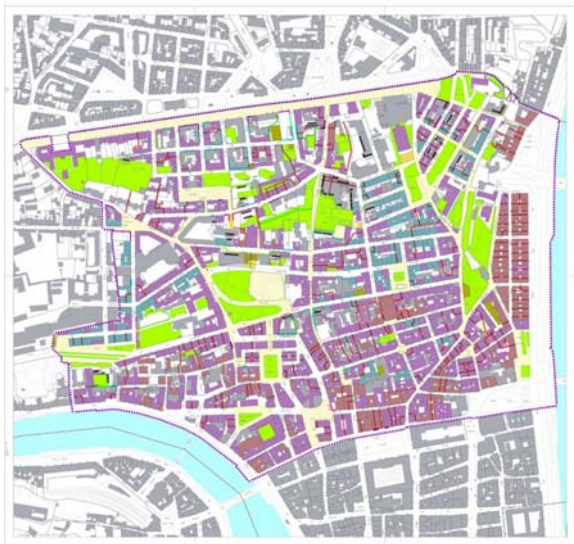
L'article L 313-2-1 du code de l'urbanisme dispose que «les immeubles situés dans le périmètre d'un secteur sauvegardé dont le plan de sauvegarde et de mise en valeur a été approuvé ne sont pas soumis aux servitudes d'utilité publique instituées en application du c de

l'article L 621-1, des articles L 621-31 et L 621-32 du code du patrimoine et de l'article L 341-1 du code de l'environnement ». Cette disposition, insérée par la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003, est destinée à éviter la superposition d'un secteur sauvegardé avec d'autres périmètres patrimoniaux, à savoir les périmètres d'abords de monuments historiques et les sites inscrits. Dès l'origine, la loi de 1962 prévoyait que le PSMV s'appliquait aux immeubles protégés au titre des monuments historiques et des sites, mais il a fallu attendre la loi de 2003 pour attacher les mêmes conséquences à la création d'un secteur sauvegardé qu'à l'adoption d'une ZPPAUP. Le secteur sauvegardé suspend donc ces servitudes, afin d'éviter une double protection des immeubles couverts par ces périmètres.

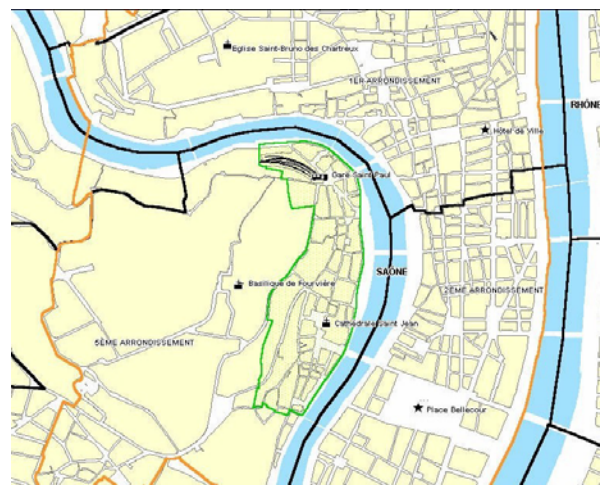
Il faut cependant distinguer l'hypothèse du PSMV prescrit de celle du PSMV approuvé. En effet, si le PSMV approuvé suspend l'application du régime des abords, il en va autrement avant son approbation. La création d'un secteur sauvegardé vaut prescription d'un PSMV, mais tant que ce dernier n'a pas été approuvé, le principe d'indépendance des législations s'applique. La création d'un secteur sauvegardé n'emporte donc pas en lui-même la suspension de la servitude d'abords, et l'ABF consulté sur un projet situé à la fois dans le secteur sauvegardé et dans le périmètre d'abords d'un monument historique doit se prononcer en fonction des dispositions de la législation sur les monuments historiques, mais il doit tenir compte également des orientations du projet de PSMV pour rendre son avis. Dans l'hypothèse d'une contradiction entre les travaux projetés et les prescriptions du projet de PSMV, l'ABF pourra alors proposer à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme de surseoir à statuer.

En ce qui concerne les rapports entre secteur sauvegardé et secteurs patrimoniaux d'un PLU, il faut là aussi différencier deux hypothèses, selon que le PSMV est tout juste prescrit, ou qu'il est approuvé. En effet, contrairement à la ZPPAUP, le PSMV a la qualité d'un véritable document d'urbanisme, qui va se substituer au PLU pour la zone couverte par le secteur sauvegardé. Mais tant que le PSMV est juste prescrit, seules les dispositions du PLU vont trouver à s'appliquer jusqu'à l'approbation du PSMV, même s'il est toujours possible à l'autorité administrative de surseoir à statuer sur les projets de travaux qui semblent incompatibles avec le projet de PSMV. Par contre, une fois le PSMV approuvé, les autorisations d'urbanisme seront délivrées en fonction du seul règlement de ce dernier.

Les rapports possibles entre **ZPPAUP** et **secteur sauvegardé** ne sont pas prévus par les textes, et il ne semble pas interdit de les superposer, d'autant plus que ces deux périmètres n'ont pas la même nature juridique (servitude d'utilité publique pour le premier, document d'urbanisme pour le second). Cependant, il vaut mieux éviter cette forme de superposition. Elle semble en effet inutile, au vu de la précision des règles d'un PSMV, et c'est pour cette raison que la circulaire n° 85-45 du 1<sup>er</sup> juillet 1985<sup>26</sup> a conseillé de ne pas mettre en œuvre ces deux périmètres patrimoniaux sur un même territoire. Par contre, si cette superposition n'est pas conseillée, on peut valablement combiner ces deux procédures, la ZPPAUP ayant pour mission d'assurer la protection des zones périphériques du secteur sauvegardé. C'est l'option qui a été choisie dans certaines villes comme Saintes ou Lyon.



**ZPPAUP des pentes de la Croix-Rousse à Lyon**



**Secteur sauvegardé du Vieux Lyon**

<sup>26</sup> BO min. équip. n°85/32.

La France a depuis un siècle multiplié les outils de protection et de mise en valeur de son patrimoine. Périmètres d'abord de monuments historiques, protection des sites et monuments naturels, ZPPAUP, secteurs sauvegardés, secteurs patrimoniaux délimités par les PLU, et autres, sont autant de zones d'intérêt culturel répondant à des impératifs de préservation d'un patrimoine que l'on appréhende de manière toujours plus vaste. Cette acceptation toujours plus large de l'idée du patrimoine digne d'être protégé risque de mener à une impasse : l'immobilisme dans le développement du territoire. Nombre d'élus dénoncent l'action paralysante sur les projets d'aménagement de l'inflation patrimoniale<sup>27</sup>. Comme le remarque Dominique Audrerie<sup>28</sup>, « l'extension des critères (de la protection patrimoniale) et leur interprétation toujours plus large oblige d'une certaine façon à une approche négative du patrimoine : qu'est-ce qui n'est pas patrimoine ? ». Outre ce débat sur la notion même de patrimoine, le constat de la multiplication des textes en la matière traduit selon lui « un certain malaise entre l'idée du 'tout patrimoine' et la nécessité d'une assise légale suffisamment précise ». Vouloir tout classer conduit en effet à un problème majeur : figer notre territoire en l'état en y retirant toute forme de vie.

La seconde difficulté liée à la prolifération des instruments de protection du patrimoine réside dans leur utilisation cumulative. Nous avons précédemment développé les avantages que l'on pouvait retirer de la combinaison des différents périmètres patrimoniaux, et les hypothèses de superposition que le législateur avait entendu exclure. Mais la loi ne peut -ou ne veut- pas tout prévoir. Il existe un nombre infini d'hypothèses de superposition de périmètres<sup>29</sup> qui ne sont pas encadrées par la loi, et ne résultent pas pour autant d'une volonté d'améliorer les dispositifs existants. Et même dans les cas où ces formes de superpositions étaient souhaitées au moment de la création des périmètres, il n'en résulte pas moins de graves difficultés au stade de leur mise en œuvre. En effet, la superposition de deux ou plusieurs périmètres patrimoniaux sur un même espace géographique entraîne nécessairement l'application cumulative de leurs régimes juridiques respectifs, dans l'hypothèse où la loi n'a pas expressément prévu la suspension de l'un au profit de l'autre. Comment se combinent alors ces régimes juridiques ? C'est l'objet de notre deuxième partie.

---

<sup>27</sup> Françoise Choay, « L'allégorie du patrimoine », Seuil, 1999.

<sup>28</sup> Dominique Audrerie, *La notion et la protection du patrimoine*, op. cit., p. 31.

<sup>29</sup> Cf en annexe, les tableaux des travaux Gestauran.

## **Seconde partie : Les méandres du système français de protection du patrimoine**

La richesse du système des périmètres patrimoniaux peut être source de confusions. En effet, si cette diversité témoigne de l'intérêt du législateur à préserver les multiples facettes du patrimoine français, elle engendre également des difficultés d'application, dans le sens où l'articulation des différents zonages patrimoniaux n'a pas toujours fait l'objet d'un encadrement législatif (A). Les incertitudes résultant des multiples cumuls possibles de périmètres patrimoniaux amènent à s'interroger sur la pertinence d'un système aussi complexe (B).

### **A. Les incertitudes juridiques en cas de superposition de périmètres**

Le cumul de plusieurs périmètres patrimoniaux sur un même territoire engendre des difficultés d'application quant aux prescriptions qu'ils imposent, qui peuvent être divergentes (petit 1), et quant au rôle que doit tenir l'ABF lorsqu'il est consulté sur un même projet au titre de législations différentes (petit 2).

#### 1. Quant à la règle de droit applicable

« L'accumulation de règles dispersées dans de multiples documents ne peut-elle pas désorienter les habitants et ne fait-elle pas peser un risque manifeste de contradictions ? »<sup>30</sup>.

La question des potentiels conflits de règles ayant vocation à s'appliquer de manière indépendante se pose inévitablement en cas de superposition de différents périmètres patrimoniaux sur un même territoire. Il faut ici nous demander comment résoudre le problème d'une divergence entre les prescriptions de deux périmètres patrimoniaux, qui sont l'un et l'autre opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme. On exclut logiquement les hypothèses de confrontation entre des périmètres dont le législateur a interdit la superposition

---

<sup>30</sup> Yves Steff, Revue *Diagonal* n° 155 mai-juin 2002, Dossier Patrimoine et protection.



(comme les sites inscrits et les ZPPAUP, par exemple...). Et la question d'une superposition incluant comme périmètre patrimonial les abords d'un monument historique ne posera en définitive pas de réel problème. En effet, aucune prescription particulière ne s'impose ou n'encadre le pouvoir de l'ABF dans le cadre d'une autorisation d'urbanisme pour un projet situé dans le champ de visibilité d'un monument historique. Le périmètre d'abords a en effet comme unique conséquence, au titre du régime juridique qu'il engendre, d'imposer une obligation procédurale : la consultation de l'ABF. Il n'y aura donc pas de conflits de prescriptions possible entre un périmètre d'abords et un autre périmètre patrimonial. Le même raisonnement s'applique aux sites.

En fait, la véritable hypothèse qui pose problème est principalement celle de la superposition **d'une ZPPAUP et d'un secteur patrimonial du PLU**. Il convient alors de nous interroger sur les causes de ce conflit (a), et sur la manière de le gérer (b).

#### *a. La cause du conflit*

Cette possibilité de distorsion entre un ZPPAUP et un PLU est la conséquence de deux facteurs : l'élargissement de leurs domaines d'action respectifs et les rapports juridiques qu'ils entretiennent.

En effet, ces deux formes de zones d'intérêt culturel peuvent imposer des **prescriptions relativement similaires**. Un PLU peut instaurer des règles visant à la préservation de l'architecture et des paysages, ce qui est l'objet premier d'une ZPPAUP. L'article L 123-1 du code de l'urbanisme dispose ainsi qu'un PLU peut « 4° déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant », « 7° identifier et localiser les éléments de paysages 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 » et « 10° délimiter les secteurs dans lesquels la délivrance du permis de construire peut être subordonnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants ». Le PLU approuvé le 21 juillet 2006 par la Communauté Urbaine de Bordeaux prévoit ainsi la délimitation de la « Ville de Pierre », secteur patrimonial dans lequel les travaux sont soumis

à des prescriptions spécifiques, par exemple, en ce qui concerne la nature et l'aspect des matériaux :

- *« Les façades et pignons anciens ne peuvent être recouverts d'un matériau d'une autre nature.*
- *Le recours à des matériaux lisses susceptibles d'avoir une bonne tenue dans le temps (pierre, enduit lisse etc.) est privilégié.*
- *L'utilisation de matériaux présentant de nombreuses aspérités (enduits à gros grains, ciment ou autres) est interdite.*
- *La peinture de la pierre existante sur toute la façade peut être interdite. »*

Ou encore, les prescriptions peuvent concerner les toitures :

- *« Les parties des toitures nouvelles ne doivent pas dépasser une pente de 35 % (sauf raccords entre pentes principales le cas échéant.*
- *Les toitures à la Mansart sont proscrites pour les immeubles n'excédant pas deux étages et peuvent être interdites dès lors qu'elles portent atteinte à la qualité et la cohérence d'une séquence urbaine ».*

Dans un arrêt du 12 novembre 2002 *M. Martelli*<sup>31</sup>, la Cour administrative d'appel de Lyon a déclaré que l'existence d'une ZPPAUP sur le territoire d'une commune ne fait pas obstacle à ce que, sur le fondement des dispositions de l'article L 123-1 du code de l'urbanisme, le conseil municipal édicte « dans une partie de la zone où n'avaient pas été instituées de prescriptions particulières, des règles destinées à préserver le patrimoine architectural de la commune ». Le commissaire du gouvernement Yves Boucher soulignait d'ailleurs devant la cour que « si les servitudes d'utilité publique résultant de la ZPPAUP doivent être annexées au plan d'occupation des sols dont elles peuvent ainsi venir compléter les dispositions, cette circonstance ne prive pas pour autant les auteurs du plan d'occupation des sols de leur pouvoir de définir des règles d'urbanisme applicables au secteur couvert par la zone de protection du patrimoine architectural et urbain ». Cet arrêt est un exemple concret de la possibilité pour un document local d'urbanisme de « marcher sur les plates-bandes » de la ZPPAUP. Mais si un PLU peut « mordre » sur le domaine de compétences définies par une ZPPAUP, l'inverse peut également se produire : une ZPPAUP a la possibilité d'édicter des règles fondées sur un motif d'urbanisme.

---

<sup>31</sup> CAA Lyon, 12 novembre 2002, *M. Martelli*, n° 98LY00545.

La possibilité pour une ZPPAUP d'intervenir dans le registre habituel des documents locaux d'urbanisme n'était pas prévue par la loi de 1983, mais le décret n° 84-304 du 25 avril 1984 a élargi le champ de compétence des ZPPAUP à des objets autres que strictement architecturaux et paysagers, en indiquant que le règlement de ZPPAUP énonce « les règles générales et particulières en ce qui concerne la protection des paysages, l'architecture et l'urbanisme ». Par conséquent, le règlement d'une ZPPAUP peut énoncer des règles en matière de forme, de hauteur ou de densité des constructions, ce qui ne paraîtra pas illégal si de telles mesures sont édictées en vue de protéger le patrimoine. Un arrêt du Conseil d'Etat du 8 juillet 1977, *Dame Rié*<sup>32</sup>, a d'ailleurs admis l'intervention dans le domaine de l'urbanisme de la protection des sites au titre de la loi du 2 mai 1930, en considérant comme légales des normes de hauteur et de volume des constructions ou des règles de prospects, à partir du moment où elles avaient été édictées en vue de la protection des sites. C'est donc la finalité de l'action administrative qui prévaut sur la classification traditionnelle des domaines de compétences. Dès lors, le raisonnement était transposable aux ZPPAUP. C'est ce qu'est venu affirmer un jugement du Tribunal administratif de Grenoble<sup>33</sup>, en reconnaissant à une ZPPAUP le droit d'instaurer des servitudes non aedificandi justifiées « au regard de l'intérêt public qui s'attache à la protection des richesses architecturales et paysagères ».

On peut donc conclure de ces développements que certaines dispositions peuvent se retrouver aussi bien dans un règlement de PLU que dans les règles d'une ZPPAUP. Comme le relève Pierre-Laurent Frier, « l'évolution actuelle montre que, de plus en plus, la zone de protection devient un POS *bis* avec les difficultés qui peuvent en résulter »<sup>34</sup>. Jacqueline Morand-Deville considère, quant à elle, qu'une « certaine cohabitation entre les deux régimes est inévitable »<sup>35</sup>.

Mais la cause principale des possibles distorsions entre ces deux périmètres patrimoniaux réside dans leur **absence d'articulation juridique**. En effet, contrairement à un secteur sauvegardé, la ZPPAUP ne se substitue pas au PLU, mais s'y superpose. C'est la

---

<sup>32</sup> CE 8 juillet 1977, *Dame Rié et autres*, rec., p 317, AJDA, décembre 1977.

<sup>33</sup> TA Grenoble, 27 mai 1998, *Mme Michelle Pernoud et autres*, RJE 2/1999, p. 254 et s.

<sup>34</sup> *Droit du patrimoine culturel*, PUF, 1997, p. 208.

<sup>35</sup> Jurisclasseur collectivités territoriales et jurisclasseur environnement, fascicule « patrimoine architectural et urbain », n°282.

conséquence de sa nature juridique : ce n'est pas un document d'urbanisme, mais une servitude d'utilité publique, qui est donc annexée au PLU. En outre, la loi SRU du 13 décembre 2000 a supprimé la disposition de la loi de 1983 selon laquelle le POS/PLU devait respecter les servitudes d'utilité publique affectant le territoire de la commune, au titre desquelles figurent les ZPPAUP. C'est cette conception du découplage entre ZPPAUP et PLU, instaurée par la loi SRU, qui est à l'origine des possibles distorsions entre ces deux périmètres. Le PLU n'est donc pas soumis à une obligation de prendre en compte les dispositions de la ZPPAUP et ces deux périmètres se superposent sur un même territoire en raison de la nature de servitude d'utilité publique conférée à la ZPPAUP. Il n'y a alors aucune articulation juridique prévue entre ces deux périmètres, ce qui entraîne un risque évident de conflit entre leurs prescriptions. Et c'est de cette superposition que naissent les complications.

Les domaines de compétences d'une ZPPAUP et un document local d'urbanisme peuvent donc se chevaucher. Leurs règlements peuvent édicter le même type de règles, et la loi n'a pas prévu d'accorder la primauté à l'un des périmètres au profit de l'autre, ni même leur prise en considération réciproque lors de leur élaboration. Le risque de conflit possible des prescriptions de ces deux documents est donc conséquent, d'autant plus que ces deux périmètres patrimoniaux peuvent ne pas relever de la compétence du même auteur : une ZPPAUP peut être adoptée par une commune qui a laissé échapper sa compétence en matière de PLU au profit d'un établissement de coopération intercommunale.

#### *b. La gestion du conflit*

Dans l'hypothèse où ces deux documents édicteraient des prescriptions contradictoires, comment résoudre ce conflit ?

Le législateur ne nous donne aucune indication sur ce point, mais on peut recourir aux principes généraux du droit pour tenter d'apporter une réponse à cette question. Ainsi, la règle selon laquelle, en présence de deux restrictions, la plus sévère s'applique, peut permettre de résoudre le problème du cumul de deux prescriptions différentes mais pas incompatibles. Ce peut être par exemple l'hypothèse d'une divergence entre les hauteurs des constructions autorisées ; on retiendra alors la hauteur la plus basse.

Par contre, en présence d'une contradiction frontale entre les deux règles, la solution paraît moins évidente. Le professeur Jean-Pierre Lebreton<sup>36</sup> envisage deux possibilités pour solutionner ce conflit. La première solution consiste à « faire prévaloir le document de protection du patrimoine, en s'appuyant sur le précédent arrêt du Conseil d'Etat du 24 février 1960 *Ménadier* ». Mais cette solution jurisprudentielle semble difficilement transposable dans l'état actuel du droit, car l'évolution du contexte juridique ne permettrait probablement pas au juge d'aboutir à la même solution aujourd'hui. En outre, le raisonnement adopté est discutable sur le fond même, au regard du principe d'indépendance des législations, puisqu'il paraît difficile de justifier sur quel fondement le juge peut choisir d'appliquer une législation plutôt qu'une autre, alors que ces législations n'ont absolument pas envisagé leurs rapports réciproques. L'auteur semble plus convaincu par la seconde option, qui consiste à « estimer que les restrictions se cumulent et conduisent à rendre impossible l'exécution du projet d'opération soumis à autorisation ». C'est probablement le raisonnement le plus satisfaisant du point de vue de la logique juridique, d'autant plus qu'il correspond à une réflexion adoptée par le Conseil d'Etat en matière de lotissements. Dans un arrêt *Ministre de l'Equipement, du logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports contre Sopricom*<sup>37</sup> rendu le 23 juin 1995, le Conseil d'Etat a en effet conclu que les dispositions antinomiques d'un règlement de lotissement et d'un règlement de POS s'appliquaient toutes les deux, rendant l'exécution du projet de construction impossible.

Si cette solution paraît satisfaisante sur le plan du raisonnement, son application pose cependant de nombreux soucis pratiques, en ce qu'elle empêche la réalisation de projets allant pourtant dans le sens de la protection du patrimoine.

Le professeur Lebreton envisage enfin la possibilité de censurer pour erreur manifeste d'appréciation l'approbation d'un PLU contredisant les choix émis par la ZPPAUP, mais il semble difficilement concevable d'utiliser dans un rapport de normes la théorie de l'erreur manifeste d'appréciation, conçue pour le contrôle du fait.

Ces théories peuvent ainsi servir de base de raisonnement pour tenter de résoudre une partie des hypothèses de conflits de prescriptions entre une ZPPAUP et un PLU, dans l'état

---

<sup>36</sup> « ZPPAUP et documents locaux d'urbanisme » in M. CORNU, M.-A. FERAULT & J. FROMAGEAU (dir), *op. cit.*, p.140.

<sup>37</sup> CE 23 juin 1995, *Ministre de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports c/ Sopricom*, BJDU 3/ 1995, concl. Rémy Schwartz, obs. L. Touvet.

actuel du droit. Mais il existe un moyen plus efficace de régler ces problèmes, qui consisterait à **éviter a priori tout conflit de règles entre PLU et ZPPAUP**. En effet, il serait plus simple d'éviter que se pose la question de l'application de prescriptions contradictoires, en solutionnant le conflit à la source, c'est-à-dire en empêchant l'application cumulative des règles d'une ZPPAUP et d'un PLU. Pour cela, on pourrait s'inspirer des rapports existants entre PLU et secteur sauvegardé, et reconnaître à la ZPPAUP le statut d'un véritable document d'urbanisme qui se substitue au PLU. Cette technique permettrait de résoudre à la source la question d'un éventuel conflit de règles entre la ZPPAUP et le PLU, ce dernier s'effaçant au profit de la première. Cette proposition paraît d'autant plus justifiée que la nature juridique des ZPPAUP fait l'objet aujourd'hui de nombreux débats. L'origine de ces discussions réside dans un arrêt rendu par la Cour administrative d'appel de Bordeaux le 28 juin 2001, *Mme Feneau*<sup>38</sup>. Dans cette affaire, la cour a considéré que les ZPPAUP devaient être qualifiées de documents d'urbanisme au sens de l'article L 600-3 (devenu R 600-1) du code de l'urbanisme relatif à l'obligation de notification des recours à l'encontre des documents d'urbanisme. Le Conseil d'Etat est venu confirmer cette approche dans un avis *SCI de la rue de la poissonnerie* en date du 3 décembre 2001, en affirmant que pouvaient avoir la qualité de documents d'urbanisme des documents « nonobstant la circonstance qu'ils sont établis en application de dispositions législatives qui n'ont pas été incorporées dans le code de l'urbanisme ».

Il nous faut cependant relativiser la portée de ces jurisprudences qui ne remettent pas fondamentalement en cause la nature juridique des ZPPAUP. En effet, cette qualification de documents d'urbanisme n'a pas de portée générale et ne sert qu'à déterminer l'applicabilité de l'obligation de notification à ces documents. Mais on peut y voir un premier pas vers la reconnaissance de cette qualité aux ZPPAUP. La seconde étape vers cette « consécration » a été franchie par l'ordonnance du 8 septembre 2005, en ce qu'elle confie à l'autorité locale le soin d'approuver les projets de ZPPAUP. L'article 29 de l'ordonnance dispose ainsi que « la zone est créée par décision du maire ou du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ». Or, une des particularités d'une servitude d'utilité publique est de s'imposer aux tiers sans leur consentement. Mais dès lors que la ZPPAUP est adoptée par la même autorité que celle approuvant le PLU, on peut considérer que celle-ci ne s'impose plus au PLU. Peut-on alors

---

<sup>38</sup>CAA Bordeaux, 28 juin 2001, *Mme Feneau*, Construction-urbanisme 2001, n° 264 (2<sup>ème</sup> espèce), obs. B. Tourret ; DAUH 2002, n° 805, obs. Chr. Debouy.

encore la qualifier de servitude d'utilité publique ? La question sera probablement tranchée lorsque les décrets d'application de l'ordonnance seront adoptés. Dans l'hypothèse où la qualité de documents d'urbanisme serait reconnue à la ZPPAUP, il sera alors judicieux de prévoir que celle-ci se substitue au PLU pour le territoire couvert par la zone, car il paraît difficilement concevable de superposer sur un même territoire deux documents d'urbanisme. Au final, cette solution consisterait à reprendre l'articulation existant entre un secteur sauvegardé et un PLU, et c'est sûrement la meilleure technique pour parer aux difficultés présentées par le régime actuel.

Les hypothèses de superpositions de périmètres patrimoniaux entraînent également des difficultés à un niveau plus spécifique, à savoir le rôle que doit jouer l'ABF.

## 2. Quant à la délivrance des avis par l'ABF

Les services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) sont des services déconcentrés du ministère de la culture et de la communication, à l'échelon départemental. Ils exercent trois missions principales visant à la promotion et la sauvegarde du patrimoine architectural, urbain et paysager. En premier lieu, ils jouent un rôle de conseil et de promotion d'une architecture et d'un urbanisme de qualité, notamment en faisant prendre en compte le contexte dans lequel les constructions doivent s'insérer harmonieusement. En deuxième lieu, ils sont conservateurs des monuments historiques placés sous la responsabilité de la direction de l'architecture et du patrimoine et assurent la maîtrise d'œuvre des travaux d'entretien des édifices classés. Enfin, ils délivrent des avis sur tous les projets qui ont pour effet d'apporter des modifications dans les espaces protégés, avec l'ambition d'en maintenir, voire d'en améliorer la qualité.

C'est à cette dernière fonction que nous allons nous intéresser plus spécifiquement. En effet, dans le cadre d'un périmètre patrimonial, la délivrance d'avis du SDAP est un des mécanismes permettant de vérifier la conformité des projets particuliers aux dispositions de protection. Ces avis sont nécessaires, selon les hypothèses de périmètres, pour la délivrance des permis de construire, de démolir, les déclarations de travaux, les permis de lotir, les certificats d'urbanisme, les implantations de lignes électriques, les déboisements, les localisations d'enseignes et de publicité, etc. Ils émanent de l'Architecte des Bâtiments de France, que l'on appellera « ABF », fonctionnaire compétent pour donner un avis, simple ou

conforme, sur les monuments historiques et dans les espaces protégés, et considéré à juste titre comme le « gardien » du patrimoine. Ces deux formes d'avis sont obligatoires, leur différence de nature résidant dans le degré d'autorité qu'ils imposent à l'autorité qui le sollicite. Ainsi, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme est liée par l'avis conforme de l'ABF ; elle ne peut s'y opposer qu'en engageant une procédure de recours auprès du Préfet de région. A l'opposé, dans l'hypothèse d'un avis simple, l'autorité qui prend la décision (maire ou préfet) peut valablement passer outre à celui-ci et engage alors sa propre responsabilité, l'avis faisant référence en cas de contentieux.

La consultation de l'ABF s'impose à l'autorité compétente en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme dans quatre hypothèses de périmètres de protection du patrimoine : les sites, les abords de monuments historiques, les secteurs sauvegardés et les ZPPAUP. Dans les espaces inscrits ou classés au titre des sites (loi de 1930), l'ABF agit en tant qu'acteur de la qualité du paysage, et donne son avis sur les travaux à exécuter.

En abords de monuments historiques inscrits ou classés, la notion de covisibilité du projet avec le monument, appréciée par l'ABF, détermine la portée de l'avis rendu. En effet, s'il y a covisibilité, l'ABF dispose d'un avis conforme, tandis que dans le cas contraire, l'avis rendu sera un avis simple.

Dans un secteur sauvegardé, l'ABF est un personnage clef : tous les projets de travaux extérieurs et de transformations intérieures doivent lui être soumis pour avis conforme.

Et en ZPPAUP, « les travaux de construction, de démolition, de déboisement, de transformation et de modification de l'aspect des immeubles... sont soumis à autorisation spéciale... après avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France » (article L 642-3 du code du patrimoine).

Dans l'hypothèse d'une superposition de périmètres patrimoniaux, le rôle que doit tenir l'ABF est source de difficultés (a). Une question se pose, qui peut être formulée ainsi : un même fonctionnaire, consulté sur la base de deux réglementations différentes, peut-il rendre un avis double et contradictoire ? La jurisprudence est relativement imprécise sur cette question (b).



*a. La délicate position de l'ABF*

En effet, nous avons recensé un nombre infini de cas possibles de superposition de périmètres patrimoniaux sur un même territoire. L'ABF est le personnage central en matière de protection du patrimoine dans ces périmètres, et il peut, à ce titre, faire l'objet de différentes consultations pour un même projet, sur la base de législations différentes. Quelle attitude doit-il alors adopter ? Un groupe de travail émanant du Ministère de la Culture s'est penché sur cette question. Il s'agit du groupe de travail juridique « Gestauran », constitué de divers fonctionnaires de ce ministère, qui s'est formé de manière spontanée (sans commande du ministère de la culture) il y a quelques années, en partant du constat de l'obsolescence du référentiel juridique Gestauran, logiciel informatique utilisé par les ABF pour la rédaction de leurs avis. Les membres de groupe de travail, au nombre desquels figure notamment Jean-Michel Pérignon, Inspecteur général de l'architecture et du patrimoine au Ministère de la Culture et ancien chef du SDAP 33, se sont assignés pour mission d'assurer une rédaction correcte du référentiel juridique Gestauran, qui est constitué de nombreux textes juridiques rédigés à des époques différentes, avec des termes et des compétences qui ont évolué. Dans le cadre de cet exercice de mise en cohérence des références juridiques nécessaires pour rendre un avis, les membres de ce groupe de travail se sont penchés sur la question de la superposition des législations patrimoniales. Cela nous amène à notre problématique : un même fonctionnaire, l'ABF, consulté sur la base de deux réglementations différentes, peut-il rendre un avis double et contradictoire ? Pour être plus clair, nous pouvons citer un exemple : un projet de construction est soumis pour avis à l'ABF dans le cadre de l'instruction d'un permis de construire. En effet, la consultation du SDAP s'impose car le projet est situé dans la servitude d'abord d'un MH. Mais elle s'impose également en vertu de la législation sur les sites car le projet se trouve dans un site inscrit. Au vu de la réglementation sur les sites, l'avis rendu serait un avis favorable, mais au vu de la législation sur les MH, ce serait un avis défavorable. L'avis de l'ABF est donc sollicité sur la base de deux législations indépendantes, qui conduisent à rendre deux avis contradictoires sur un même projet, et la loi lui ordonne de rendre ces avis, mais elle n'a rien prévu en ce qui concerne cette hypothèse de superposition de législations protectrices du patrimoine. Que doit-il faire ? Deux thèses ont été soulevées, pour répondre à cette question qui ne fait l'objet d'aucune précision dans les textes de loi.

La première thèse est que l'ABF se doit **d'envisager chaque avis de manière étanche** et donc de rendre deux avis contradictoires concernant un même projet. Elle présente

l'inconvénient principal de contraindre l'ABF à adopter un comportement quasi-schizophrène, qui sera en outre difficile à expliquer et justifier auprès de l'administration réceptrice de l'avis.

La thèse opposée postule qu'un fonctionnaire d'Etat, l'ABF ne **peut pas avoir un avis différent sur un même projet** selon qu'il se situe dans un cadre juridique ou un autre. Il ne peut donc rendre qu'un seul avis au titre des deux législations. Cette seconde thèse présente l'intérêt incontestable d'une certaine efficacité pratique, à savoir une vision globale du projet de construction que l'administration réceptrice de l'avis comprendra et interprétera facilement. Mais on peut douter de sa légitimité sur un plan juridique.

L'argument de bon fonctionnement des procédures d'avis nous pousserait a priori à opter pour la première solution, qui semble la plus aisée d'application pour tous : l'ABF rend un avis à partir d'une vision globale du projet au titre des différentes législations auxquelles il est soumis, et l'administration compétente en matière de délivrance des autorisations d'occupations du sol se fondera sur cet avis explicite pour prendre sa décision. Cependant, ce raisonnement ne paraît pas tout à fait satisfaisant sur un plan juridique, notamment si on le confronte au principe d'indépendance des législations. En effet, l'indépendance des législations constitue un principe général du droit public français, régulièrement réaffirmé par la jurisprudence. Le Conseil d'Etat, dans son rapport de 1992 intitulé « L'urbanisme : pour un droit plus efficace »<sup>39</sup> l'a défini ainsi : « l'autorisation accordée au titre d'une législation A ne vaut pas autorisation au titre d'une législation B et ceci alors même que des similitudes existeraient entre ces deux législations ». Il en tire une double conséquence : « D'une part, chaque autorisation ne vaut que pour l'application de la législation qui l'impose. D'autre part, l'irrégularité d'une autorisation administrative n'a pas pour effet de vicier une autorisation délivrée, en application d'une législation distincte, pour la même opération, ce qui implique que la légalité de l'autorisation A ne s'apprécie pas au regard de l'autorisation B ». Ce principe a fait l'objet de nombreux débats, notamment en raison de la difficulté dans laquelle il place les administrés, confrontés à un véritable maquis procédural lorsque leur situation les place dans la nécessité d'obtenir plusieurs autorisations au titre des législations auxquelles ils sont soumis. En outre, l'application de ce principe entraîne de manière générale une spécialisation des administrations françaises, chacune ne vérifiant la légalité du projet qu'au regard de la législation qui la concerne, au détriment d'une analyse globale de ce dernier. Le législateur a ainsi été amené à fixer des amendements au principe d'indépendance des

---

<sup>39</sup> EDCE La documentation française, 1992.

législations (notamment en prévoyant la coordination de certaines procédures de délivrance des autorisations d'urbanisme), mais sans pour autant le remettre en cause dans ses fondements.

Ainsi, dans l'hypothèse d'une superposition de périmètres patrimoniaux pour laquelle le législateur n'a pas prévu de simplification procédurale, le principe d'indépendance des législations trouve logiquement à s'appliquer. Dès lors, dans le cas d'étude précité (superposition d'une zone de site et d'une servitude d'abords de MH), il n'existe aucun lien entre les deux législations qui imposent un avis de l'ABF, et on peut donc en déduire que l'ABF doit rendre deux avis distincts, qui ne tiennent pas compte respectivement l'un de l'autre. Cela peut sembler peut-être difficile à mettre en pratique, mais en réalité on ne peut pas concevoir une autre manière de voir les choses, puisque si l'on s'en tient à ce que prévoit la loi, la législation sur les sites impose un avis, et celle sur les MH un autre, sans instaurer aucune interaction entre eux.

#### *b. L'interprétation de la jurisprudence*

La jurisprudence en matière de protection du patrimoine semble d'ailleurs corroborer cette interprétation stricte du rôle consultatif de l'ABF. Dans un arrêt *Consorts Tommy Martin* du 23 décembre 1981<sup>40</sup>, le Conseil d'Etat a ainsi affirmé que lorsqu'un projet de construction doit avoir des incidences sur deux monuments historiques, l'un classé et l'autre inscrit, l'ABF doit tenir compte de l'un et de l'autre. En l'espèce, l'avis favorable rendu par l'ABF, dans le cadre de l'instruction d'un permis de construire, ne mentionnait que l'impact de la construction sur le monument classé sans référence au monument inscrit (un manoir). Le Conseil d'Etat a alors jugé que le permis avait été délivré à la suite d'une procédure irrégulière car l'ABF avait « négligé de rechercher si la réalisation du projet était compatible avec les nécessités de la protection du manoir ». Cette jurisprudence ne nous permet pas de réfuter la thèse d'un avis global, mais elle nous montre l'importance que le juge attache à la prise en compte de chaque périmètre patrimonial par l'ABF. Et la solution d'un avis global encourrait le risque de ne pas motiver l'avis au titre de l'ensemble des protections à prendre en compte.

---

<sup>40</sup> CE, 21 décembre 1981, *Tommy-Martin*, Gaz. Pal. 1982. 2. Somm. 263.

Un arrêt plus récent de la Cour d'Appel de Paris en date du 12 octobre 1999 (*Ville de Paris contre Association du quartier Mouffetard*) est venu également censurer l'avis rendu par l'ABF sur un projet de construction, au motif que ce dernier se bornait à relever que le projet n'avait « pas d'impact » sur « divers autres monuments historiques », sans donner la liste des monuments susceptibles d'être affectés, et ce, alors même qu'il n'était pas contesté qu'au moins deux autres monuments historiques étaient en covisibilité avec le monument litigieux. La cour en a déduit que « l'avis ainsi donné ne permet pas de s'assurer que l'ABF a exercé son contrôle sur chacun des monuments concernés » et qu'il ne peut dès lors pas valoir autorisation régulière. Cet arrêt n'émane pas de la plus haute juridiction de l'ordre administratif, mais semble confirmer l'actualité de la jurisprudence du Conseil d'Etat, à savoir une conception jurisprudentielle stricte des procédures de délivrance d'avis par l'ABF.

Si cette jurisprudence ne permet pas d'infirmer l'hypothèse d'un avis global, elle nous indique tout de même qu'au sein d'une même législation (la protection des abords de MH), il est primordial de prendre en compte l'ensemble des monuments existants, et donc par extension l'ensemble des périmètres d'abords qu'ils engendrent. Même si l'ABF peut valablement rendre un seul avis au titre de tous ces monuments historiques, ce dernier doit étudier la situation du projet de construction au regard de chaque monument. Dès lors, l'existence d'un avis global, a fortiori en présence de diverses législations, présenterait le risque de ne pas tenir compte suffisamment de chaque protection.

Dans un arrêt *Commune de Saint-Rémy-les-Chevreuse et Mme Sirou Moreau* rendu le 20 novembre 1995<sup>41</sup>, le Conseil d'Etat a été encore plus explicite. Dans cette affaire, l'ABF était consulté sur un projet de construction situé à la fois dans un site inscrit et dans le périmètre de protection d'un édifice inscrit à l'inventaire des monuments historiques. Dans le cadre de la procédure d'instruction du permis de construire, l'ABF avait rendu un avis favorable, mais en ne se fondant que sur l'article R. 421-38-5 au titre du site inscrit. Le juge a donc, comme dans l'affaire précédente, annulé le permis délivré car la demande de permis n'avait pas donné lieu à un avis de l'ABF au titre du périmètre de protection de l'édifice inscrit. Le juge a justifié sa décision en précisant que « lorsqu'il est consulté, en vertu de l'article R. 421-38-5 du code de l'urbanisme, sur un projet relatif à une construction qui se trouve dans un site inscrit, l'architecte des bâtiments de France n'a ni la même mission, ni les

---

<sup>41</sup> CE, 20 novembre 1995, *Cne de Saint-Rémy-les-Chevreuses, Mme Sirou Moreau* : req. N° 780243.

mêmes pouvoirs que ceux qui lui sont attribués, par l'article R. 421-38-4 du même code, lorsqu'il est invité à donner son accord exprès aux projets relatifs aux constructions situées dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit ». Il en a déduit que « l'avis que ce dernier a été invité à émettre sur le fondement de l'article R. 421-38-5 ne peut tenir lieu de l'accord exprès prévu par l'article R. 421-38-4 précité ». Cette explication tend à renforcer notre conception selon laquelle deux avis sont nécessaires en présence d'une construction soumise à deux périmètres patrimoniaux. Cependant, cet arrêt ne nous permet pas de donner de réponse catégorique. En effet, rien n'indique que si l'ABF avait mentionné les deux protections dans un seul avis, ce dernier aurait été jugé illégal. Peut-être est-ce cette référence à l'ensemble des protections que le juge estime substantielle. En outre, même dans l'hypothèse où l'on interpréterait cet arrêt comme l'obligation de rendre deux avis distincts, cette affaire concerne l'hypothèse bien particulière de deux avis n'ayant pas la même portée juridique. L'avis simple rendu au titre des sites ne peut bien sûr pas tenir lieu d'un avis conforme au titre des monuments historiques. Mais est-ce réciproque ? Un avis exprès au titre des abords peut-il tenir lieu d'un avis rendu au titre d'un site inscrit ? Nous ne pouvons pas donner de réponse pour l'instant.

En ce qui nous concerne, le raisonnement juridique nous amène à pencher plus en faveur de l'hypothèse de deux avis distincts, à partir du constat que la loi n'a pas prévu de possibilité de réunion d'avis. En outre, cette solution est probablement la plus prudente en l'absence de prise de position définitive du juge sur ce problème. En effet, c'est l'attitude la moins risquée à adopter en prévision d'un contentieux sur cette question. Enfin, le principal inconvénient présenté à l'encontre de cette thèse peut être réfuté. Il s'agit de la difficile situation de l'administration réceptrice de l'avis en présence de deux avis contradictoires rendus par un même fonctionnaire sur un même projet. En réalité, lorsque ces deux avis ont la même portée juridique, on peut considérer que l'avis défavorable l'emporte sur l'avis favorable, puisque c'est l'opinion négative qui va entraîner de réelles conséquences sur le projet, en empêchant sa réalisation. Ainsi, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme, en présence de ces deux avis, est liée par la force négative de l'avis conforme défavorable, et doit donc refuser de délivrer l'autorisation d'urbanisme, sans même se soucier de l'existence de l'avis favorable. En effet, un avis favorable ne peut en aucun cas annuler la « force négative » d'un avis défavorable. Les deux avis ne se compensent pas. Par contre, il est vrai qu'on conférera plus de portée en pratique à un avis défavorable, qui peut bloquer un

projet, même en présence d'autres avis favorables, qu'à un avis favorable, qui ne constitue qu'une validation de la réalisation du projet.

Cependant, la jurisprudence semble plutôt s'orienter vers la thèse de l'avis global. En effet, dans un arrêt *M. et Mme Gisserot et a.* du 17 février 1998<sup>42</sup>, la cour administrative d'appel de Paris a considéré qu'aucun texte n'imposait à l'ABF, lorsqu'il est saisi sur à la fois sur le fondement de la loi du 31 décembre 1913 et de la loi du 2 mai 1930, d'émettre ses avis par deux documents distincts. Reste à savoir si le Conseil d'Etat admettra lui aussi la possibilité d'une réponse unique de l'ABF. L'argument avancé est en effet réversible : aucun texte ne prévoit que l'ABF peut rendre un avis unique au titre de deux législations.

La superposition de certains périmètres patrimoniaux engendre ainsi de nombreuses incertitudes sur le plan juridique et pratique. C'est ce constat de la complexité du système de protection du patrimoine qui nous amène à plaider pour une certaine simplification de ce système.

## **B. L'exigence d'une simplification du système**

La complexité du système juridique français de protection du patrimoine et les incertitudes engendrées par les hypothèses de cumul de périmètres patrimoniaux ont amené une partie de la doctrine à plaider en faveur d'une simplification du droit du patrimoine. Un des axes majeurs de réflexion proposés pour atteindre cet objectif consiste à faire des PLU les instruments privilégiés de la protection du patrimoine (1). Mais cette thèse rencontre des limites, et il semblerait plus adéquat d'envisager une adaptation des périmètres existants dans le sens d'une plus grande flexibilité (2).

---

<sup>42</sup> CAA Paris, 17 février 1998, *M. et Mme Gisserot et autres* :req. N° 96PA02297 et 96PA02365.

## 1. Le mirage des « PLU patrimoniaux »

Le zonage constitue un instrument privilégié pour la mise en oeuvre des politiques de préservation et de mise en valeur du patrimoine bâti et naturel. Cette technique a connu un tel succès au cours du siècle dernier que l'on dresse aujourd'hui le constat des déviations de la prolifération des zonages patrimoniaux : sur un même territoire peuvent se superposer, s'emboîter, se recouper, des périmètres patrimoniaux sans grande cohérence entre eux. La multiplicité des zones d'intérêt culturel, leur possible superposition et l'effet « mille-feuille » qui en découle amène à s'interroger sur l'efficacité du système français de protection du patrimoine. Cet amoncellement législatif de protections disparates est-il efficace ? Ne faudrait-il mieux pas supprimer les outils existants et rechercher un dispositif gérant l'ensemble de ces protections ? Le PLU peut sembler être l'outil adéquat pour prendre en compte ces différentes formes de patrimoine et donc assurer leur cohérence. C'est le choix que défend notamment François Loyer, directeur du Centre des hautes études de Chaillot et directeur de recherche au CNRS, en affirmant que « l'outil le plus fort aujourd'hui, c'est le plan local d'urbanisme... car il permet à chaque échelon local d'affirmer une volonté patrimoniale tout en assumant les risques de cette volonté »<sup>43</sup>.

L'idée d'un « PLU patrimonial » comme substitut à la multiplicité des périmètres patrimoniaux trouve ses racines dans l'intégration de la politique patrimoniale dans les instruments locaux d'urbanisme (a). Mais cette thèse doit cependant être réfutée (b).

### *a. L'intégration de la politique patrimoniale dans les PLU*

La réglementation d'urbanisme offre en effet aujourd'hui des moyens efficaces de protection du patrimoine. La « préservation... des sites et paysages naturels ou urbains, ... la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti » figurent ainsi au nombre des objectifs que les documents locaux d'urbanisme doivent tendre à réaliser, d'après l'article L121-1 du code de l'urbanisme. Cette intégration de la protection du patrimoine dans le PLU se concrétise aussi bien dans les documents stratégiques que dans les documents réglementaires. En ce qui concerne les documents stratégiques, l'étude d'environnement du rapport de présentation va permettre la prise en compte de l'environnement au sens large,

---

<sup>43</sup> Cf Revue Diagonal n° 155, *op. cit.*

c'est-à-dire en y incluant à la fois la protection des milieux naturels et celle des ensembles remarquables du bâti. Le Projet d'aménagement et de développement durable (« PADD ») du PLU expose les orientations générales d'aménagement retenues pour l'ensemble de la commune, et au titre desquelles figure la protection du patrimoine. Et l'article L 123-1 alinéa 3 dispose que le PLU peut comporter « des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ». Parmi elles peuvent figurer des opérations destinées à mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine. Seules ces orientations seront opposables aux tiers, contrairement aux deux premiers documents stratégiques de planification. Mais le PADD, comme le rapport de présentation, joue un rôle non négligeable lors de l'interprétation des autres dispositions du PLU.

C'est cependant dans les documents réglementaires du PLU que nous devons rechercher les outils concrets permettant d'assurer la protection du patrimoine, c'est-à-dire son zonage et son règlement.

La préservation d'un espace patrimonial sensible peut être assurée par l'instrument traditionnel que constitue le classement en zone naturelle et forestière (« ZN »), qui permet l'identification d'espaces à protéger. L'article R 123-8 du code de l'urbanisme prévoit ainsi que "peuvent être classés en zone naturelle et forestière les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels". La conséquence de ce classement sera l'inconstructibilité de la zone délimitée, mais cet outil n'aura vocation à s'appliquer qu'à des espaces qui ne sont pas urbanisés.

Le législateur a cependant offert des outils spécifiques au PLU pour assurer la protection du patrimoine.

L'alinéa 7 de l'article L 123-1 du code de l'urbanisme précise en effet que le PLU peut identifier et localiser les éléments de paysage à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique. Il peut également, pour les mêmes motifs, délimiter, sous formes d'« espaces patrimoniaux », pour reprendre la terminologie du rapport Bady<sup>44</sup>, les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection.

---

<sup>44</sup> Rapport Bady, *op. cit.*



L'article R 123-11 précise que le PLU peut en réalité délimiter trois formes de périmètres visant à la préservation du patrimoine : " e) Les secteurs dans lesquels, pour des motifs d'urbanisme ou d'architecture, la reconstruction sur place ou l'aménagement de bâtiments existants peut être imposé ou autorisé avec une densité au plus égale à celle qui existait antérieurement, nonobstant le ou les coefficients d'occupation du sol fixés pour la zone ou le secteur ; f) les secteurs dans lesquels la délivrance du permis de construire peut être subordonnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants sur le terrain où l'implantation de la construction est envisagée ; et h) les éléments de paysage, les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique, et notamment les secteurs dans lesquels la démolition des immeubles est subordonnée à la délivrance d'un permis de démolir ". La protection du patrimoine peut donc s'effectuer dans le cadre du PLU à travers le zonage, et plus précisément la délimitation de secteurs d'intérêt patrimonial instaurant des régimes juridiques spécifiques. Mais elle se réalise également par la diversité des prescriptions que peut édicter le règlement du PLU en la matière, en régissant l'implantation des constructions, leur densité, hauteur, forme, « l'aspect extérieur des constructions et l'aménagement de leurs abords ainsi que éventuellement, les prescriptions de nature à assurer la protection des éléments de paysages, des quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger » (article R 123-9 du code de l'urbanisme)...

Au vu de ses développements, on constate que le PLU a intégré la problématique de la protection du patrimoine culturel et naturel, et que l'échelon local dispose aujourd'hui de nombreux outils lui permettant d'assurer cette préservation. On peut dès lors se demander s'il est pertinent de maintenir en exercice les différents périmètres patrimoniaux qui existent indépendamment les uns de autres et engendrent une grande complexité, ou s'il ne serait pas souhaitable de simplifier le système de la protection patrimoniale en faisant du PLU l'outil unique de préservation du patrimoine sur un territoire donné.

#### *b. Les limites du concept de « PLU patrimonial »*

Le droit du patrimoine a amorcé un véritable mouvement de décentralisation depuis quelques années, et cette décentralisation est souhaitable. Elle permet d'emporter l'adhésion des acteurs locaux et du public, qui comprennent souvent difficilement que l'Etat leur impose

des protections patrimoniales de manière unilatérale. L'adhésion de l'échelon local peut dès lors s'avérer un facteur important d'efficacité dans la mise en œuvre de la préservation du patrimoine : la décision de protection prise au niveau local sera portée par la collectivité. Le rapport de la commission Bady « réflexions et propositions pour une politique nationale du patrimoine » du 18 novembre 2002 a d'ailleurs reconnu que la décentralisation en matière de patrimoine semble être la bonne voie pour parer aux dysfonctionnements actuels, et qu'il « convient de passer d'une politique étatiste à une politique nationale »<sup>45</sup>. Mais « la décentralisation en matière de patrimoine culturel n'est pas un but en soi. Il faut que ce soit bon pour le patrimoine »<sup>46</sup>.

Or, l'idée selon laquelle la protection du patrimoine pourrait être prise en compte intégralement par le PLU ne nous paraît pas convaincante. Le mouvement de patrimonialisation qu'a subi le droit de l'urbanisme permet certes de faire de la protection du patrimoine l'un des enjeux essentiels du PLU, alors qu'auparavant elle ne relevait que de législations spécifiques d'origine étatique. Mais il serait déraisonnable de croire qu'un « PLU patrimonial » peut, à lui seul, gérer efficacement la protection de l'ensemble du patrimoine de son territoire. Il ne dispose en effet que d'un nombre d'outils restreints, qui ne présentent pas la qualité et la précision d'un secteur sauvegardé ou d'une ZPPAUP. Et la pratique actuelle de l'outil L 123-1-7° montre des insuffisances, en particulier le manque de précision des prescriptions édictées dans les PLU pour la protection du patrimoine visé. Et même dans l'hypothèse où le règlement d'un PLU édicterait des prescriptions architecturales aussi précises qu'un PSMV, les moyens de contrôle de l'évolution du secteur délimité seraient plus aléatoires, car aucune intervention de l'ABF ne serait requise lors de la délivrance des autorisations d'occupations du sol. Enfin, le degré de protection du patrimoine de la commune résulterait de l'intérêt que les élus y accorderaient, et on risquerait de se trouver face à des inégalités de traitements sur l'ensemble du territoire national, en fonction de la politique patrimoniale que souhaitent mener les élus locaux. Le rapport Gaillard<sup>47</sup> remarque ainsi que la décentralisation présente le danger de « renforcer des contrastes existants » et conclut à la nécessité de l'intervention de l'Etat pour jouer le rôle de « régulateur », et de « s'assurer que la protection nécessaire et suffisante des monuments est bien mise en place sur l'ensemble du territoire ».

---

<sup>45</sup> Rapport Bady, *op. cit.*, p. 2.

<sup>46</sup> Rapport Bady, *op. cit.*, p. 4.

<sup>47</sup> Rapport Gaillard, *op. cit.*

En réalité, lorsqu'on regarde les utilisations que les élus ont fait des outils de protection patrimoniale qui leur ont été donnés, on remarque de flagrantes irrégularités selon les communes et les volontés politiques. Au sein de la Communauté Urbaine de Bordeaux, certaines communes ont adopté avec enthousiasme l'outil L 123-1-7° pour assurer la préservation de certains secteurs, tandis que d'autres n'ont pas jugé utile de répertorier les éléments de leur patrimoine qu'elles pourraient mettre en valeur grâce à cet outil. De manière générale, on peut même se demander si l'adoption de « PLU patrimoniaux » ne constitue pas avant tout un « effet d'annonce » des communes soucieuses d'exprimer leur volonté de préserver et de mettre en valeur leur patrimoine, tout comme le concept de « développement durable » avait rencontré l'adhésion de l'opinion publique il y a quelques années, et avait alors été abondamment repris dans les politiques communales, sans que l'on sache parfois concrètement ce qu'il impliquait.

Au titre des principaux écueils à éviter en matière de décentralisation du patrimoine, la commission Bady présente en première place « l'absence de conduite nationale », ce qui constitue le principal argument en défaveur d'une prise en compte intégrale des protections par le PLU. L'Etat central doit garder un rôle prépondérant dans la protection du patrimoine, car ce que l'on cherche à protéger ne représente pas que l'identité culturelle d'une commune, mais le bien commun de la Nation, voire de l'Humanité. Dès lors, si le mouvement de décentralisation du patrimoine est en plein essor aujourd'hui, l'Etat ne saurait être totalement déchargé de sa mission traditionnelle de garant du patrimoine de la nation. Et le rôle de conseil et de contrôle que joue l'ABF dans les périmètres patrimoniaux classiques (c'est-à-dire à l'exception des secteurs patrimoniaux du PLU) est plutôt apprécié des services compétents pour la délivrance des autorisations d'urbanisme. Lors d'un questionnaire<sup>48</sup> effectué auprès de plusieurs communes de la CUB, les services de l'urbanisme de différentes communes ont en effet déclaré apprécier la compétence technique de l'ABF, et le confort de pouvoir invoquer un avis délivré par un service extérieur à la commune pour refuser une autorisation.

Le PLU patrimonial ne constitue donc pas une réponse satisfaisante en soi pour régler les problèmes engendrés par l'inflation patrimoniale. Mais si la simplification du droit du

---

<sup>48</sup> Cf annexes.

patrimoine ne passe pas par la substitution d'un PLU patrimonial à l'ensemble des dispositifs existants, la décentralisation paraît tout de même être l'un des facteurs importants de cette simplification. La décentralisation est loin d'être une réponse à tout et sa généralisation n'est pas souhaitable en droit du patrimoine. Par contre, l'implication de l'échelon local dans les projets de périmètres semble primordiale, mais l'Etat doit conserver son rôle de garde-fou.

L'enjeu n'est donc pas de remettre en cause profondément notre système de protection et de mise en valeur du patrimoine, qui comporte les bases nécessaires à une bonne politique de protection. C'est plutôt de rendre les outils existants aptes à répondre à tous les besoins en matière de préservation patrimoniale.

## 2. Des assouplissements indispensables

Le droit du patrimoine français comporte diverses formes de périmètres patrimoniaux, qui répondent tous à des problématiques de protection différentes. Ce constat nous amène à déclarer que ces différentes législations de protection du patrimoine sont utiles. Mais nous avons remarqué les dysfonctionnements résultant de l'absence d'articulation entre ces législations, et il paraît donc important de voir dans quelle mesure le système français de protection du patrimoine peut être amélioré. De notre point de vue, la simplification du système ne passe pas par sa remise en cause fondamentale, mais par des ajustements pour arriver à une meilleure concertation des différents acteurs de la protection du patrimoine (a) et à une plus grande flexibilité des outils existants (b).

### *a. Vers une plus grande concertation des acteurs de la protection du patrimoine*

L'absence d'articulation entre les périmètres patrimoniaux résulte en effet principalement du manque de coordination entre les acteurs de la protection du patrimoine. La création et la mise en œuvre d'un périmètre patrimonial nécessitent généralement l'intervention de nombreuses autorités : l'ABF, la DIREN, les ministres en charge de l'architecture, de l'urbanisme, de la protection des sites, les conseils municipaux, les diverses commissions consultatives, etc. La conséquence de ce jeu d'acteurs complexe est que l'on

peut se retrouver avec l'application de plusieurs périmètres patrimoniaux sur un même territoire, sans qu'il n'ait été établie une certaine cohérence entre eux, notamment quant aux objectifs poursuivis. En découlent les insolubles conflits de prescriptions présentés auparavant... Or, plutôt que de chercher à résoudre ces contradictions, il semblerait plus approprié de tenter de les éviter. Nous avons déjà examiné le cas de la ZPPAUP opposée au PLU, et les solutions que l'on pourrait y apporter. Mais de manière plus générale, toutes les hypothèses de conflits pourraient être mises à néant si les services en charge de l'application des périmètres patrimoniaux correspondaient sur les objectifs qu'ils poursuivent. En Aquitaine, les services de la DIREN et les SDAP ont pris l'initiative de se réunir régulièrement pour tenter de définir une politique commune et concertée de gestion des sites inscrits de la région<sup>49</sup>, notamment la question de la répartition des avis entre les deux services, ou celle des types de sites pouvant être présentés à l'inscription. Diverses initiatives ont été proposées lors de ces réunions de travail, comme l'établissement en commun de plans de gestion des sites inscrits, mais ce qui nous semble remarquable, c'est la volonté d'aller au-delà de la sectorisation des compétences pour atteindre une meilleure efficacité dans la pratique. En effet, les services de la DIREN ont l'initiative des inscriptions tandis que les SDAP contrôlent leur évolution.

Un projet de circulaire du ministère de l'écologie et du développement durable et du ministère de la culture et de la communication a d'ailleurs relevé la nécessaire coordination des services de l'Etat pour la gestion des sites inscrits. Ce document constate que « les DIREN étaient peu associées à la gestion des sites inscrits qui représente une charge importante dans certains SDAP en terme de nombre d'avis émis dans les secteurs les plus urbanisés » et indique qu' « un chantier réglementaire a été engagé par les ministères de la culture et de l'écologie dans l'objectif de mieux coordonner les actions de surveillance des SDAP et des DIREN ».

Les sites sont des « zones de patrimoine partagé », car ils impliquent deux administrations déconcentrées de l'Etat, qui ne sont aujourd'hui plus rattachées au même ministère.

Mais le partage de compétences est encore plus frappant entre l'échelon local et l'Etat. En effet, nous avons constaté que l'Etat est omniprésent lors de l'instauration de quasiment

---

<sup>49</sup> Cf annexes.

tous les périmètres patrimoniaux, qui ont pourtant vocation à s'appliquer sur un territoire dont le développement urbain est généralement géré par la commune. Il nous semble que c'est ici que le mouvement de décentralisation du droit du patrimoine peut apporter une réponse convaincante pour la simplification du système patrimonial, en faisant de l'échelon local le centre de coordination des périmètres patrimoniaux. En effet, quelque soit l'autorité à l'origine de la création du périmètre, si la commune est associée à son élaboration, elle peut veiller à sa cohérence par rapport aux autres zonages existants. Dès lors, la coordination des zonages passe sûrement par l'implication de l'échelon communal lors de l'instauration de tout périmètre sur son territoire. Les évolutions les plus récentes de la législation en matière patrimoniale s'orientent d'ailleurs dans cette direction, en considérant qu'il devient difficile de concevoir d'imposer unilatéralement un zonage à une commune depuis la décentralisation opérée en matière d'urbanisme. La loi SRU a d'ailleurs prôné l'adoption d'une démarche de projet urbain d'ensemble dans les documents de planification urbaine, qui intègre de manière transversale l'ensemble des politiques communales, dont la protection du patrimoine fait partie.

Les dernières réformes en date ont pris acte de cette volonté d'impliquer l'échelon local dans l'élaboration des périmètres patrimoniaux. Ainsi, l'ordonnance du 28 juillet 2005 a supprimé la possibilité (bien que purement théorique) d'imposer à une commune, contre sa volonté, l'instauration d'un secteur sauvegardé sur son territoire, en l'adoptant par décret en conseil d'Etat. De même, l'ordonnance du 8 septembre 2005 a confié l'initiative exclusive de la création d'une ZPPAUP au conseil municipal ou à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, et son instauration résulte de la décision du maire ou du président de l'EPCI. La ZPPAUP est donc l'exemple même de l'outil patrimonial nécessitant une collaboration étroite entre l'Etat et la commune, un partage de leurs compétences, avec un rôle de conseil et de contrôle de l'Etat lors de leur création (l'ABF est notamment associé à toute la procédure) et dans leur application (avis de l'ABF). C'est en ce sens que Régis Neyret les qualifie de « zones de patrimoine partagé », car elles résultent « d'un dialogue négocié entre deux acteurs indissociables, les élus et les architectes de Bâtiments de France »<sup>50</sup>.

En outre, même le périmètre d'abords, qui est l'exemple le plus flagrant d'instauration autoritaire d'un périmètre, a connu des infléchissements. Sa procédure de création peut être

---

<sup>50</sup> Régis Neyret, « Du patrimoine ordinaire au patrimoine partagé », in M. CORNU, M.-A. FERAULT & J. FROMAGEAU (dir), *op. cit.*, p. 80.

qualifiée d'ultra-centralisée, puisque le classement comme l'inscription au titre des monuments historiques résulte d'une intervention strictement étatique, et entraîne la naissance automatique de la servitude d'abord. Or, la loi SRU a permis de remédier à la rigidité de ce périmètre patrimonial, en créant les « Périmètres de protection modifiés », dont l'instauration nécessite un dialogue entre le SDAP et la commune, pour la délimitation du périmètre. Les PPA répondent à cette même logique.

Enfin, les secteurs patrimoniaux du PLU doivent eux aussi satisfaire à cette exigence de concertation entre l'Etat et l'échelon local. Ces derniers relèvent de la compétence exclusive de la commune ou de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme, mais il semble nécessaire d'associer l'ABF à leur élaboration. C'est ce que recommande le rapport Bady<sup>51</sup>, qui estime que les règles à dimension patrimoniales du PLU doivent être « élaborées avec l'ABF ou validées par lui ». C'est ce que préconise également une circulaire du 6 août 2004<sup>52</sup>, qui indique qu'« afin que les choix respectifs de la municipalité et de l'ABF permettent une protection optimale et cohérente, une concertation portant sur les orientations du PADD et sur les règles contenues dans le PLU ne peut être qu'encouragée ». Cette collaboration permet en effet d'éviter les contradictions possibles entre les prescriptions du PLU et les règles d'autres périmètres patrimoniaux qui s'appliquent sur la commune.

En conséquent, la décentralisation en matière de patrimoine constitue l'une des solutions permettant de régler les conflits de secteurs patrimoniaux, non pas en instituant le PLU comme substitut à l'amas de législations patrimoniales, mais en faisant de la commune l'acteur centralisateur des différents périmètres couvrant son territoire.

L'association de la commune à l'ensemble des projets de périmètres patrimoniaux permet surtout d'insuffler une vision commune et globale de la protection du patrimoine au niveau communal. Une vraie démarche de projet patrimonial au niveau communal semble constituer le meilleur moyen d'éviter des conflits.

---

<sup>51</sup> Rapport Bady, *op. cit.*, p. 18.

<sup>52</sup> Circ. n° 2004/017 du Ministère de la Culture et de la Communication, cf annexes.

### *b. Vers une plus grande flexibilité des outils patrimoniaux*

L'amélioration de notre système de protection patrimoniale nécessite en fait une plus grande flexibilité des instruments existants, à la fois pour appréhender l'inexorable extension du concept de patrimoine, et pour s'adapter au mieux à la réalité du territoire que l'on souhaite protéger. Des instruments de protection plus flexibles permettraient en effet d'empêcher les combinaisons malencontreuses de périmètres, et d'éviter aussi que continue l'inflation législative dans ce domaine et que naisse un nouveau périmètre d'ici peu visant à protéger une nouvelle forme de patrimoine.

Tout d'abord, nous avons remarqué que la diversité des législations patrimoniales s'explique en partie du fait de la multitude des patrimoines que l'on peut chercher à protéger. Mais si un périmètre permet à lui seul d'assurer la protection optimale d'un lieu, en prenant en considération l'ensemble de ses caractéristiques d'intérêt patrimonial, il n'y aura nul besoin d'instaurer sur cette même zone un autre périmètre qui concernerait des aspects patrimoniaux ignorés par le premier. Ainsi, le périmètre d'abord d'un monument historique et la législation au titre des sites traduisent la dichotomie classique en matière de patrimoine, à savoir respectivement l'aspect bâti et l'aspect paysager. Chaque législation patrimoniale a sa propre logique de protection et de mise en valeur, génératrice d'un zonage spécifique. L'instauration d'une ZPPAUP sur un territoire couvert par de nombreuses protections au titre de ces deux législations permet de gérer les contradictions éventuelles entre ces différents zonages par une appréhension globale du patrimoine de ce territoire, car le zonage de la ZPPAUP se substitue aux périmètres d'abords et aux sites inscrits. La ZPPAUP permet de définir les enjeux patrimoniaux du territoire et de comprendre leur interaction : c'est un outil de gestion du patrimoine d'un territoire, qui prend en compte l'aspect paysager, l'environnement, les formes d'urbanisation dans leurs développements historiques, aussi bien les pierres anciennes que les créations contemporaines, le paysage urbain, l'architecture... C'est en ce sens que la ZPPAUP apparaît comme l'outil de la flexibilité qui permet d'assumer cette infinie diversité des patrimoines. Si les premières ZPPAUP de la loi de 1983 étaient plutôt orientées sur l'identification et la protection du patrimoine, elles s'inscrivent aujourd'hui dans des stratégies de projets urbains visant au « développement durable de l'environnement bâti et non bâti »<sup>53</sup> et constituent l'outil de gestion concertée des éléments

---

<sup>53</sup> M.-A Féral, « Présentation de l'outil et de l'état des lieux », in M. Cornu, M.-A. Féral et J. Fromageau,, *op. cit.*, p 43.



patrimoniaux dans leur diversité et leur pluralité. En ce sens, la ZPPAUP a un rôle à jouer dans la simplification du système patrimonial : celui d'appréhender les diverses composantes patrimoniales des territoires qui présentent un intérêt patrimonial fort et diversifié, et d'assurer leur gestion cohérente et concertée. Avec la ZPPAUP, « une véritable gestion du patrimoine s'est substituée progressivement aux actions de sauvetage »<sup>54</sup>.

Mais l'idée de flexibilité des outils patrimoniaux ne se réduit pas à la pluralité des patrimoines qu'ils peuvent viser. L'amélioration de notre système de protection passe aussi et surtout par l'infléchissement de la rigidité des périmètres patrimoniaux traditionnels, et plus particulièrement le périmètre d'abords de monument historique. Le caractère trop automatique et arbitraire (un rayon uniforme de 500 mètres) de la protection ne peut en effet pas toujours prendre en compte l'identité réelle des lieux, et a fait l'objet de nombreuses critiques. La ZPPAUP tient ici encore une place de premier choix, puisque l'une des préoccupations ayant présidé à l'adoption de la loi de 1983 a été de trouver un remède à la rigidité du régime des abords de monuments historiques. La ZPPAUP suspend l'application de la servitude d'abords et lui substitue un périmètre de protection adapté aux conditions topographiques de l'espace considéré. Cependant, le projet patrimonial d'une ZPPAUP est plus vaste que l'adaptation des périmètres de monuments historiques, et concerne d'autres formes de patrimoines, moins « exceptionnels ». C'est pourquoi le législateur a créé une procédure spécifique pour remplacer le « rond bête et méchant », en permettant qu'à l'occasion de l'élaboration ou de la révision d'un plan local d'urbanisme, sur proposition de l'ABF et avec l'accord de la commune, soit substitué au périmètre de 500 mètres prévu par la loi de 1943 un périmètre de protection modifié (« PPM »), en vertu de l'article 40 de la loi SRU du 13 décembre 2000. L'article 4 de l'ordonnance du 8 septembre 2005 est venue renforcer cette possibilité de substituer au périmètre de 500 mètres un périmètre « intelligent », en créant les périmètres de protection adaptés (« PPA »). Désormais, c'est dès qu'un « immeuble non protégé au titre des monuments historiques fait l'objet d'une procédure d'inscription ou de classement ou d'un instance de classement » que « l'architecte des Bâtiments de France peut proposer, en fonction de la nature de l'immeuble et de son environnement, un périmètre de protection adapté » (nouvel article L 621-30-1 du code du patrimoine).

---

<sup>54</sup> J. Untermaier, « Le temps et la protection du patrimoine. Réflexions sur les instruments évolutifs », in M. Cornu, M.-A. Féral et J. Fromageau., *op. cit.*, p. 219.

Il faut donc encourager le développement de périmètres flexibles, notamment pour remplacer des périmètres d'abords trop rigides. C'est une des conclusions auxquelles a abouti la Commission Bady, qui préconise le développement de la procédure des ZPPAUP et souhaite favoriser la création de PPM ayant vocation à se substituer au périmètre « classique » des abords (p. 28 et 17). Eric Mirieu de Labarre<sup>55</sup> souhaiterait même que les PPM deviennent une obligation en cas d'élaboration ou de révision d'un PLU.

Des instruments patrimoniaux souples comme la ZPPAUP ou les PPM et PPA semblent donc pouvoir « sauver » notre système de protection du patrimoine en lui apportant la flexibilité qui lui fait parfois défaut. Ces outils ne sont pourtant pas parfaits, et de légères modifications seraient nécessaires pour qu'ils recouvrent leur pleine efficacité. Nous avons déjà fait remarquer qu'il serait souhaitable de revoir la nature juridique de la ZPPAUP pour en faire un véritable document d'urbanisme. Mais les PPM et PPA souffrent eux aussi d'un handicap, qui tient au maintien de l'application de la règle de la covisibilité. En effet, celle-ci est la source de nombreuses confusions (dues aux incertitudes de l'appréciation de la covisibilité) et paraît totalement inadaptée au régime des PPM ou PPA, qui ont pour objectif de créer des périmètres « intelligents » et de décharger les ABF de leur importante tâche d'appréciation des abords. Certains auteurs avaient déduit des dispositions lacunaires de l'article 40 de la loi SRU que dans un PPM, « la règle de covisibilité s'effacerait au profit d'un critère qualitatif n'impliquant pas le rapport visuel entre le monument et les bâtiments alentour »<sup>56</sup>, mais au final, il n'en est rien. La circulaire n° 2004/017 du 6 août 2004<sup>57</sup> relative à la mise en œuvre des PPM précise ainsi que dans « l'exercice des nouveaux périmètres, il convient de se limiter aux espaces où existe un lien visuel, proche ou lointain, important pour la préservation du monument » et que « les critères applicables dans le périmètre d'un rayon de 500 mètres sont maintenus dans le périmètre de protection modifié : l'ABF détermine tout d'abord si le projet est situé dans le nouveau périmètre, puis dans le champ de visibilité du monument historique concerné. Le lien visuel étant établi, son avis... est un avis conforme ». Or, il semble souhaitable que cette règle disparaisse pour laisser la place à des périmètres de « co-sensibilité », c'est-à-dire la définition de périmètres dans lesquels il ne sera plus question

---

<sup>55</sup> Eric Mirieu de Labarre, « Plaidoyer pour un nouveau régime des abords », in M. Prieur & D. Audrerie (dir), *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?*, vol II, L'Harmattan, 2004.

<sup>56</sup> Commentaires de l'article L 421-6 du code de l'urbanisme, Dalloz, 15<sup>ème</sup> éd., 2006, p. 861.

<sup>57</sup> Cf annexes.

de s'interroger sur l'existence de liens visuels entre le monument et le projet de construction, mais d'apprécier l'influence réciproque de l'un sur l'autre. La logique de l'institution des PPM et PPA semblait pourtant aller dans le sens de la disparition du critère de la covisibilité, mais le Législateur n'a pas poussé le raisonnement jusqu'au bout. C'est regrettable, et il serait souhaitable de traiter cette question lors des futures réformes.

Cependant, si de petites modifications semblent nécessaires, on peut considérer qu'on a tous les instruments nécessaires en main pour assurer une protection et une mise en valeur efficace du patrimoine. Il convient juste de les améliorer un peu pour avoir plus de souplesse dans la multiplicité des patrimoines qu'ils peuvent appréhender, et associer au maximum les acteurs locaux à leur élaboration, pour éviter les hypothèses de contradiction. La ZPPAUP, qui a pourtant eu peu de succès au départ, semble être l'instrument de demain, le fer de lance de cette idéologie : souple quant aux conceptions patrimoniales, et associant de manière équilibrée l'Etat et les collectivités territoriales. Ce sont ces qualités qui lui ont valu d'être qualifiée d'« outil d'intelligence et de cohérence » (Patrice Béghain). Pour autant, les autres instruments de protection ne sont pas inutiles, mais seulement il ne semblerait pas opportun que les secteurs sauvegardés continuent à se développer de manière trop intense, car la plupart des villes qui en avaient l'utilité en sont déjà recouvertes ; leur développement serait alors l'aveu que ces secteurs s'instaurent dans des lieux inadéquats, et créent par là même trop de protections et d'immobilisme. Quant aux périmètres d'abords et aux sites inscrits, ils correspondent à des initiatives étatiques et permettent d'assurer une forme de protection là où rien d'autre n'a été entrepris pour assurer la préservation du patrimoine. Ils permettent également de protéger des patrimoines « isolés », qui ne nécessitent pas d'instruments plus complexes. Ils constituent donc des protections utiles, même s'il paraît souhaitable de développer au maximum les PPM et PPA, en général plus adéquats pour prendre en compte les réels besoins de protection de l'environnement du monument. Enfin, les « secteurs patrimoniaux » des PLU permettent de mettre en exergue un patrimoine délaissé par les autres périmètres, de prendre en considération des zones où d'autres protections font défaut, et de combler des « lacunes patrimoniales ». Ces secteurs peuvent également être l'amorce à l'instauration future de périmètres patrimoniaux plus classiques. Ce sont des zonages d'intérêt patrimonial moins rigides et moins contraignants, là où l'Etat n'a pas jugé utile d'intervenir, et ils sont complémentaires des autres périmètres. La commune peut ainsi afficher sa volonté de sauvegarder « des bâtiments de moindre importance artistique mais liés à l'histoire ou à l'architecture de la collectivité, urbaine ou rurale, sur la base d'une liste prise en compte dans

les PLU »<sup>58</sup>. La Commission Bady prône d'ailleurs « l'intégration du maximum de 'contraintes patrimoniales' dans les PLU »<sup>59</sup>, qui doivent être « élaborées avec l'ABF ou validées par lui »<sup>60</sup>. Là encore, la coordination entre les services de l'Etat et les collectivités locales est importante, pour éviter les contradictions entre les prescriptions d'un PLU et les avis que peut rendre l'ABF au titre des abords par exemple. Par contre, on ne doit surtout pas considérer les PLU comme une solution unique au problème patrimonial : ils n'ont pas les moyens de tout gérer, et il ne semble pas pertinent de leur conférer plus de portée (et on ne voit pas très bien comment on ferait, d'ailleurs).

---

<sup>58</sup> Rapport Bady, *op. cit.*, p. 28.

<sup>59</sup> Rapport Bady, *op. cit.*, p. 17.

<sup>60</sup> Rapport Bady, *op. cit.*, p. 18.

## Conclusion

La problématique patrimoniale a évolué, et les instruments de protection de celui-ci semblent suivre cette évolution. « Longtemps demeurée élitiste, la protection du patrimoine s'est démocratisée. Longtemps demeurée étatiste, elle commence à se décentraliser. Les ZPPAUP sont une traduction de ce double mouvement »<sup>61</sup>. Il n'est donc pas nécessaire de réformer en profondeur notre système de protection, ni de créer de nouveaux outils, qui se superposeraient à ceux existants. La Commission Bady a d'ailleurs affirmé qu'elle n'était « pas favorable à la création d'une nouvelle catégorie juridique de protection », car « il ne faut pas multiplier les catégories de protection, surtout en zone urbaine où il existe soit des secteurs sauvegardés, soit des ZPPAUP, soit des abords protégés, soit des PLU (avec en plus de fréquents chevauchements de protections)<sup>62</sup> ».

La pérennité des législations de protection du patrimoine culturel et naturel, parfois vieilles de près d'un siècle (comme la loi sur les sites du 2 mai 1930, elle-même issue d'une loi du 21 avril 1906) atteste de la qualité des mesures de protection. Ces législations ont certes connu de nombreuses modifications, mais leur essence même n'a pas été touchée. La véritable mutation qui s'est opérée dans le droit du patrimoine réside dans la décentralisation diffuse et progressive de la protection patrimoniale. Celle-ci a-t-elle vocation à se généraliser ? Il nous semble que les « vieux » périmètres patrimoniaux ne sont pas menacés, la décentralisation constituant au final le moyen de les adapter aux évolutions de la société et d'assurer leur longévité.

L'avenir semble donc sourire aux périmètres appréhendant le patrimoine au sens large telle la ZPPAUP, qui depuis l'adjonction du terme « paysager », recouvre des patrimoines très variés

Au final, la panoplie des outils de protection du patrimoine dont nous disposons aujourd'hui doit être perçue comme un atout plutôt qu'une source de confusion. Il convient surtout de les utiliser à bon escient, « en totale adéquation avec les enjeux locaux et les

---

<sup>61</sup> J. Morand-Deville, « L'espace surinvesti. La prolifération des instruments de planification », in M. Cornu, M.-A. Féral & J. Fromageau (dir), *op. cit.*, p. 117.

<sup>62</sup> Rapport Bady, *op. cit.*, p. 16.

objectifs des acteurs » (selon un projet de circulaire du ministre de la Culture et de la Communication de février 2003). Le Ministère de la culture et de la communication a d'ailleurs procédé à une forme de classification de l'emploi des outils patrimoniaux (circulaire du 6 août 2004<sup>63</sup>), qui montre leur complémentarité :

« -secteur sauvegardé pour les zones urbaines à très fort enjeu patrimonial, soit quelques dizaines de villes en France qui ne sont pas encore dotées d'un secteur sauvegardé et dont le centre ancien le mériterait ;

-ZPPAUP pour traiter d'enjeux patrimoniaux importants, reconnus et diversifiés, permettant d'afficher les règles écrites à chaque fois qu'une municipalité souhaite protéger et mettre en valeur son patrimoine et une partie de son territoire ;

-Périmètre de protection modifié pour délimiter les véritables enjeux de protection des monuments historiques par des abords simplifiés et redessinés et en intégrer les résultats au plan local d'urbanisme ».

Le projet de circulaire émis par le Ministère de l'architecture et du patrimoine rajoutait une dernière catégorie, et non des moindres : « identification et réglementation dans les plans locaux d'urbanisme, en accord avec les services départementaux de l'architecture et du patrimoine, dans les espaces non protégés ».

---

<sup>63</sup> Cf annexes.

