
Le PLU patrimonial



Éclairages pour l'action



Sommaire

Préambule	5
I. INTRODUCTIONS	6-7
I.A Petite histoire du PLU patrimonial	8-9
I.B Le PLU patrimonial, outil ou ersatz de protection du patrimoine ?	10-11
I.C Du patrimoine dans le PLU : un choix pour la collectivité	12-13
I.D Quelles fonctions pour le PLU patrimonial ?	14-15
I.E Quelle place est accordée au patrimoine bâti dans les 20 plus grandes villes de France ?	16-17
II. LE PLU PATRIMONIAL, POUR QUELS PATRIMOINES ?	18-19
II.A Les typologies de patrimoine présentes dans les PLU	20-21
II.B Les méthodes d'identification des patrimoines dans un PLU	22-23
II.C Le rôle de l'Inventaire dans la désignation des patrimoines	24-25
II.D Quelle place pour les habitants dans un PLU patrimonial ?	26-27
III. LE PLU PATRIMONIAL, POUR QUELLE PROTECTION ?	28-29
III.A Patrimoine et procédure du PLU	30-31
III.B Le régime des travaux couverts par un PLU	32-33
III.C Protection du patrimoine et règlement du PLU	34-35
III.D Protection du patrimoine et urbanisme de projet	36-37
III.E La place du patrimoine dans les OAP	38-39
III.F L'annexe patrimoine : quelle place et quel contenu ?	40-41
III.G Du droit dur au droit souple dans un PLU	42-43
III.H La cohérence du dossier de PLU en matière de patrimoines	44-45
IV. ÉCLAIRAGES TRANSVERSAUX	46-47
IV.A Les acteurs de la protection du patrimoine dans les PLU	48-49
IV.B L'impact de l'intercommunalité : du PLU au PLUi patrimonial ?	50-51
IV.C La réversibilité du PLU patrimonial : une vraie faiblesse pour la protection des patrimoines ?	52-53
IV.D La prise en compte du patrimoine dans les PLU : conflits et controverses	54-55
IV.E PLU patrimonial et labels	56-57
IV.F Un statut pour le PLU patrimonial ?	58-59
Liste des auteurs	61
Glossaire	62
Mémo : les pièces du PLU(i)	62

Préambule



Dans le cadre d'un programme de recherches financé par l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) de fin 2015 à l'automne 2019, une équipe pluridisciplinaire de onze chercheurs (droit, géographie, architecture, sociologie) a tenté de définir ce que recouvre l'expression « PLU patrimonial ». Cette appellation, née chez les acteurs de l'urbanisme dans les années 2000, puis reprise dans la 1^{re} version du projet de loi dite LCAP avant d'en être supprimée dans le texte de loi finalement votée le 7 juillet 2016, reste en partie un « OJNI », un objet juridique non identifié...

Le Code du patrimoine ne lui donne aucun statut. Le régime du PLU relève en effet du Code de l'urbanisme. Mais ce dernier ne traite pas du **PLU patrimonial** pour une raison simple : le PLU doit se saisir autant des patrimoines d'un territoire que du logement, de l'énergie, des risques naturels ou des activités économiques. Pour autant le Code de l'urbanisme comporte de nombreux outils permettant d'assurer un certain niveau de protection des patrimoines que la collectivité souhaite protéger. Encore faut-il avoir identifié ces patrimoines de proximité, complémentaire mais différents de ceux retenus par l'État au titre des Monuments historiques.

L'analyse réalisée par l'équipe de recherche a donc porté principalement sur ces deux axes :

- **Le PLU patrimonial pour quels patrimoines ?** Ce qui pose la question de leur identification mais aussi de leur sélection au sein du projet urbain.
- **Le PLU patrimonial pour quelle protection des patrimoines identifiés et sélectionnés ?**

Les textes présentés dans ce livret répondent à ces deux questionnements. Certains d'entre eux sont transversaux et rassemblés dans un chapitre introductif ou conclusif. Ces écrits - volontairement synthétiques - ont été rédigés avant tout dans l'optique d'une capture vidéo, sous forme de « capsules » de quelques minutes. Celles-ci seront librement consultables en ligne sur la chaîne vidéo du programme de recherche : www.canal-u.tv/producteurs/plu_patrimonial.

Ces « paroles de chercheurs » n'ont pas vocation à être exhaustives quant à l'ensemble de la notion de PLU patrimonial. Néanmoins il nous a semblé utile de détacher l'écrit de l'image afin d'assurer une autre forme de diffusion pour ces premiers travaux de synthèse sur un certain nombre de points saillants du programme de recherches. Ces textes ne constituent aucunement les uniques ingrédients de la recette du « bon PLU patrimonial » dont l'impossible portrait-robot ne peut remplacer les stratégies locales. Nous espérons cependant qu'ils sauront fournir des éclairages utiles pour l'action des collectivités et des acteurs associés en matière de gestion et de protection des patrimoines. Dans cette perspective, nous avons également édité un résumé des résultats (le « 4 pages ») et prévoyons également un ouvrage (à paraître aux éditions L'Harmattan – collection « Droit du patrimoine culturel et naturel ») développant une dizaine de monographies territoriales, ainsi que des analyses transversales à ces études de cas.



I. INTRODUCTIONS



I.A

Petite histoire du PLU patrimonial

Juridiquement on pourrait dire que le PLU patrimonial n'existe pas : aucun code ne le mentionne formellement, ni le Code de l'urbanisme, ni celui du patrimoine. Il semble même très difficile de dater l'apparition de l'expression de « PLU patrimonial ».

Et pourtant, il existe ! Aujourd'hui de très nombreuses collectivités revendiquent l'adoption de PLU patrimoniaux, comme l'ont fait plusieurs grandes villes depuis près d'une vingtaine d'années. Mais cette histoire n'est pas si récente qu'on pourrait le croire.

Aux origines du PLU patrimonial ?

Certains se souviennent qu'on parlait déjà de « POS fins » ou de « POS qualitatifs » dans les années 1990. Mais c'est véritablement le développement de l'article L. 123-1-7° du Code de l'urbanisme qui va fonder cette première expansion des PLU musclant leur ambition patrimoniale. Les années 2000 vont donc voir un certain nombre de villes, plutôt de grande taille, mobiliser la ressource juridique offerte par cet article.

Depuis son origine en 1967 dans la loi d'orientation foncière, le contenu et le régime juridique de cet article se sont élargis en particulier en 1993 avec les lois Paysage et SRU, en même temps que sa numérotation évoluait : L. 123-1-7, puis L. 123-1-5-7°, *etc.* pour être aujourd'hui le L. 151-19. Sa traçabilité n'est donc pas toujours évidente, mais elle est essentielle pour savoir si on peut parler de PLU patrimonial. Le degré de mobilisation de cet article dans le PLU constitue l'indicateur principal (mais non exclusif) de la force patrimoniale du document d'urbanisme. Le nombre d'éléments repérés et protégés par cet article révèle le volontarisme de la collectivité en matière de protection des patrimoines dans sa politique urbaine. Ainsi des villes comme Paris ou Bordeaux, qui a créé un service dédié : la mission de recensement du paysage architectural et urbain, ont listé des milliers d'immeubles, y compris de petite taille, pour les soumettre au régime juridique issu de cet article. Elles ont certainement ouvert la voie pour des territoires moins denses, à l'ingénierie territoriale plus modeste.

D'une concrétisation juridique avortée à une utilité opérationnelle avérée

Pour cette raison de diffusion progressive du PLU patrimonial, le ministère de la Culture a envisagé en 2014, lors de la rédaction du projet de loi LCAP, de l'inscrire comme outil possible de gestion des cités historiques, devenus depuis « Sites patrimoniaux remarquables ». Faute d'un statut officiel de l'outil, justifiant les protestations des défenseurs du patrimoine, le ministère a finalement fait machine arrière en sortant le PLU patrimonial de la loi adoptée en juillet 2016. Mais cette naissance législative avortée n'a nullement enterré l'outil sur le terrain : une vraie dynamique est en marche dans les territoires ; et sans pouvoir en assurer une compatibilité exacte, on peut penser qu'aujourd'hui des centaines et probablement même quelques milliers de communes ont injecté des dispositions patrimoniales dans leurs PLU. Les raisons en sont nombreuses : lutte contre l'accélération du temps, besoin de protéger un patrimoine touristique, mais aussi celui d'un cadre de vie attractif pour les habitants actuels et futurs, affirmation d'une identité territoriale, *etc.*

Le PLU ou PLUi patrimonial est donc devenu en une vingtaine d'année une réalité territoriale, au contenu protéiforme parce qu'ajusté à des enjeux patrimoniaux locaux auxquels les outils dédiés ne permettent pas forcément de répondre.

Pour ces mêmes raisons, les collectivités patrimonialisent leurs PLU selon des intensités très variables, tant dans le nombre et la variété des éléments patrimoniaux retenus, que dans leur niveau de protection. Il est donc encore aujourd'hui difficile de dire d'un PLU ou d'un PLUi qu'il est patrimonial. Il ne s'agit pas d'une approche binaire – PLU patrimonial ou non – mais de situer le document sur un gradient de patrimonialisation. Puisqu'il n'existe pas de statut juridique officiel du PLU patrimonial (et il est probable que le Code de l'urbanisme ne change pas en ce sens), il faut plutôt considérer qu'il s'agit de se conformer à un certain nombre de bonnes pratiques ou de repères méthodologiques permettant de faire et de justifier des choix dans la palette des options possibles.

ARNAUD DE LAJARTRE



I.B

Le PLU patrimonial, outil ou ersatz de protection du patrimoine ?

En France, les outils de protection du patrimoine sont nombreux et diversifiés, qu'il s'agisse de la préservation des richesses présentant un caractère culturel ou naturel, un intérêt historique, archéologique, artistique, scientifique, pittoresque, etc.

Lorsque le régime des POS a été créé en 1967 par la loi d'orientation foncière, il prévoyait de « délimiter les quartiers, rues, monuments et sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou historique ». Les POS, outre leur première destination de document d'urbanisme communal, faisaient donc le lien avec les outils préexistants de gestion et de protection des patrimoines architecturaux, urbains ou paysagers.

Remplacés par les plans locaux d'urbanisme (Loi SRU du 13 décembre 2000), ces documents communaux ou intercommunaux peuvent porter des prescriptions liées spécifiquement à la prise en compte de l'aménagement urbain et de l'habitat (PLU-H) ou à la préservation des patrimoines identifiés au titre d'ensembles bâtis, d'éléments ponctuels, d'axes structurants, de composantes végétales, etc. L'alinéa 7 de l'article L. 123-1 de cette loi SRU dépasse le cadre des anciens POS, en proposant d'« identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection ». De nombreuses communes se sont alors saisies de ce nouvel outil pour définir, dans le PADD, des secteurs à développer, à

renouveler, à requalifier ou à préserver, qu'il s'agisse de zones d'habitat, de zones liées à une activité économique, touristique, d'espaces naturels remarquables, de corridors écologiques à préserver, ou de secteurs historiques à mettre en valeur. Le PADD trouve alors une transcription dans le règlement et la légende graphique du PLU par des dispositions et des prescriptions relatives au patrimoine végétal (arbres remarquables, espaces boisés, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer), au patrimoine architectural (tels que des éléments bâtis à préserver), mais également des continuités ou discontinuités obligatoires, des espaces *non aedificandi*, etc. L'importance conférée à ces prescriptions et dispositions mettant en valeur et préservant des éléments bâtis, urbains ou paysagers, permet de définir des PLU dits « patrimoniaux ».

Comment ces PLU dits « patrimoniaux » intègrent-ils les dispositifs préexistants de protection du patrimoine ?

Depuis le XIX^e siècle, de nombreux outils ont spécifiquement été créés afin de préserver et protéger juridiquement des édifices et espaces patrimoniaux majeurs, qu'il s'agisse de Monuments historiques et de leurs abords, de Sites naturels, jusqu'aux récents Sites patrimoniaux remarquables. Relevant des Codes du patrimoine, de l'urbanisme ou de l'environnement, ces systèmes de protection sont aujourd'hui directement corrélés aux plans locaux d'urbanisme en tant que servitudes d'utilité publique. Seuls les plans de sauvegarde et de mise en valeur de sites patrimoniaux remarquables tiennent lieu de document d'urbanisme sur le territoire qu'ils couvrent, lequel est généralement plus modeste que le territoire communal, se limitant au centre historique, aux espaces présentant un caractère patrimonial majeur.

Les servitudes d'utilité publique, annexées au PLU, sont officiellement validées par le Préfet de région, après enquête publique ou avis des commissions compétentes (selon les cas de la Commission régionale du patrimoine et de l'architecture, voire de la Commission nationale, de la DREAL, etc.). La servitude d'utilité publique permet de définir plus précisément les devoirs et obligations envers certains patrimoines, par un règlement spécifique tel que pour les Sites patrimoniaux remarquables.

Ce document conserve un caractère d'opposabilité aux demandes d'autorisation d'occupation du sol (permis de construire notamment), il doit donc nécessairement s'accorder avec le règlement du PLU. La commune ou intercommunalité (EPCI) a alors la tâche de mettre en compatibilité et en conformité ces différents dispositifs de protection, par une modification ou une révision du PLU.

BASTIEN COUTURIER



I.C

Du patrimoine dans le PLU : un choix pour la collectivité

Une commune est-elle obligée, d'un point de vue réglementaire, d'intégrer son patrimoine dans son document d'urbanisme, et d'y inscrire sa protection ? La réponse à cette question peut se faire en trois temps : le Code de l'urbanisme l'impose comme thématique du PLU, mais en laissant beaucoup de marge d'intervention à la collectivité, et ce sous le contrôle du juge qui peut rappeler à la collectivité sa responsabilité patrimoniale.

Le patrimoine, une thématique obligatoire pour le PLU ?

Tout d'abord, il faut rappeler que le patrimoine fait partie des items auxquels l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme doit répondre, en particulier au travers des SCoT et PLU. L'article L. 101-2 du Code de l'urbanisme vise en effet autant « la protection des sites, des milieux et paysages naturels » que « la sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ». Un document d'urbanisme doit donc intégrer par principe les patrimoines naturel et culturel. Néanmoins le Code

de l'urbanisme ne précise pas le degré d'intégration de ces patrimoines, tant dans leur quantité (leur nombre, leur surface), que dans leur qualité, entendu par exemple comme leur diversité spatiale (centre-ville, quartiers périphériques), diversité historique (du patrimoine médiéval à celui du XX^e), diversité thématique (religieux, industriel, balnéaire, social, etc.).

Il serait donc délicat – pour ne pas dire dangereux – pour une commune de rester totalement silencieuse dans son PLU en matière de patrimoines, sauf à pouvoir prouver que la commune n'en possède pas, ce qui pose la question de la définition même du patrimoine.

Une liberté de choix pour la collectivité ?

En sens inverse, il est aussi possible pour une collectivité de n'intégrer que peu d'éléments. L'article L. 151-19 plaide en ce sens : il ouvre seulement à la collectivité une possibilité d'identifier les éléments de paysage et de patrimoine (« le règlement peut ») ; puis le L. 151-19 ouvre également une simple faculté de protéger les éléments repérés par le PLU. La rédaction accentue même l'effet de simple invitation : « le règlement peut définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à les protéger... » ; la collectivité se trouve donc à ce niveau totalement libre de réglementer ou non les patrimoines qu'elle a listés.

Néanmoins sur un plan pratique, quelle logique à se contenter d'intégrer dans un document d'urbanisme un inventaire du patrimoine ? Autant le laisser dans ce cas à l'extérieur du PLU : l'intérêt de ce dernier est de permettre l'édiction de règles opposables aux demandes de travaux.

Un contrôle du juge possible sur les options de la collectivité ?

Il est aujourd'hui très fréquent que le juge administratif ait à juger de la légalité d'un PLU, soit sur recours direct après approbation du document, soit par exception d'illégalité à la faveur d'une contestation de permis de construire ou d'une autre autorisation de travaux. À ce titre, la juridiction peut avoir à se prononcer sur les options patrimoniales de la planification urbaine. Il devient ainsi un acteur du PLU patrimonial en évaluant la cohérence du PLU sur ce thème : il va en vérifier les fondements techniques, conduisant en particulier à la justification des choix opérés par la collectivité. Il peut alors sanctionner les faiblesses méthodologiques en matière d'inventaire, ou sur un autre plan, une trop forte disproportion entre la richesse patrimoniale d'un territoire (si elle est avérée par des atlas ou des inventaires du patrimoine) et une trop faible protection dans le document réglementaire. Plusieurs PLU ont déjà été annulés sur la base de cette insuffisante intégration du patrimoine dans la planification urbaine. La collectivité ne peut donc pas se contenter de faire du *façadisme* (*green-washing*) en la matière : son PLU(i) doit être en partie à la hauteur de son patrimoine !

ARNAUD DE LAJARTRE

I.D

Quelles fonctions pour le PLU patrimonial ?

Quelles sont les fonctions d'un PLU patrimonial ?

La question peut sembler superflue.

Suivant l'article L. 101-2 du Code de l'urbanisme, le PLU à dimension patrimoniale semble justifié intrinsèquement, le patrimoine constituant une finalité en tant que telle, dans ses composantes paysagère, naturelle et urbaine. Toutefois, poser la question des fonctions invite à aller plus loin, en les considérant de deux points de vue différents :

- Qu'apporte le PLU patrimonial à l'enjeu de préservation patrimoniale ?
- Qu'apporte le volet patrimonial à un projet de territoire plus large ?

Le PLU patrimonial est-il une intensification ou une alternative patrimoniale ?

Le PLU patrimonial peut d'abord être analysé du point de vue de ses fonctions en matière de patrimonialisation.

Tout d'abord, il permet de prendre en compte des éléments patrimoniaux non protégés, combler les vides d'une politique patrimoniale.

Il peut alors être appréhendé d'un point de vue spatial (en périphérie, dans les faubourgs, au sein des espaces périurbains, etc.), venant compléter des dispositifs existant mais limités à une partie du territoire, souvent en centre-bourg ou centre historique (via les périmètres des abords ou les Sites patrimoniaux remarquables).

La logique peut alors être celle du complément de la démarche patrimoniale sur le territoire communal ou intercommunal, ou de l'atténuation des effets de bordure à proximité des sites bien identifiés comme patrimoniaux.

Cette prise en compte peut être menée aussi d'un point de vue typologique, en reconnaissant des formes patrimoniales non protégées par les instruments existants (du Monument historique aux éléments identifiés au sein d'un Site patrimonial remarquable). Par exemple, les PLU à dimension patrimoniale peuvent permettre d'identifier et sauvegarder des bâtiments plus récents, des éléments du patrimoine végétal (arbres, jardins), une architecture de faubourg, des constructions agricoles, des éléments du petit patrimoine ou du patrimoine industriel, etc.

Ainsi, le PLU patrimonial semble permettre la protection d'un autre patrimoine, à différentes échelles, du bâti ou de l'élément ponctuel à des séquences linéaires ou des zones, permettant un enrichissement de la démarche patrimoniale.

On peut alors identifier une typologie des PLU, en fonction de leur rapport aux dynamiques de patrimonialisation plus large sur le territoire :

- Le PLU peut être précurseur, quand il anticipe un outil de protection du patrimoine ;
- Le PLU est complémentaire quand il fonctionne comme zone tampon autour d'un Site patrimonial remarquable ou le patrimoine hors périmètre protégé, ou quand il permet de préciser une zone tampon autour d'un bien inscrit à l'UNESCO ;
- Le PLU est alternatif quand il constitue l'outil de gestion des patrimoines, en l'absence de dispositifs *ad hoc* ;
- Le PLU peut apparaître comme concurrent quand il manifeste une instrumentalisation du PLU pour assurer une protection patrimoniale en lieu et places des outils de protection de l'État ou on abandonne les protections classiques au profit du PLU.

Celle-ci est alors justifiée de différentes façons : par ses valeurs historiques, esthétiques, paysagères, identitaires, etc. Mais la présentation de ces valeurs renvoie à une autre conception des fonctions du PLU patrimonial, connecté aux enjeux du territoire.

Quelle intégration du PLU patrimonial à un projet territorial plus large ?

Le PLU patrimonial peut constituer une réponse aussi à des demandes localisées de patrimoine, dans des contextes spéculatifs et de pression à la mutation urbaine. Il correspond alors à des demandes citoyennes, habitantes, associatives, pour la préservation des espaces de vie, etc. Le patrimoine identifié peut alors apparaître comme un patrimoine vernaculaire, voire identitaire, composant les traces matérielles d'une mémoire urbaine.

Cette mémoire urbaine peut servir de justification aux limites posées à un projet urbain, sous la forme d'une OAP rappelant les caractéristiques paysagères, ou d'un inventaire identifiant au sein d'espaces urbains en transformation les éléments qui rappellent des usages passés, des activités qui lui ont donné sens. Au-delà de l'identification d'éléments patrimoniaux, le PLU patrimonial constitue un instrument de gestion des paysages urbains, que ce soit par le contrôle des hauteurs, de la volumétrie, ou des lignes du paysage bâti et non-bâti.

Enfin, la mise en place du PLU à dimension patrimoniale peut apparaître comme élément de la gouvernance territoriale à plusieurs titres. Dans le contexte d'une stagnation des désignations Monuments historiques, le PLU peut permettre de faire droit ou répondre aux mobilisations et demandes citoyennes de patrimoine. À l'opposé, il constitue aussi un instrument donnant davantage de lisibilité ou de clarté tant aux promoteurs qu'aux habitants au sujet des règles régissant le contrôle des paysages urbains, dans une relation avec les services compétents de la collectivité.

SÉBASTIEN JACQUOT

I.E

Quelle place est accordée au patrimoine bâti dans les 20 plus grandes villes de France ?

L'un des enjeux de ce programme de recherche est d'évaluer si la possibilité offerte par le PLU d'élaborer des politiques patrimoniales locales se traduit par des différenciations d'une commune à l'autre, d'une intercommunalité à l'autre dans ce domaine.

Une première approche vise à comparer, sur des critères objectifs, les PLU des plus grandes villes françaises, *a priori* les plus comparables.

Même si la tendance est à l'élaboration de PLU intercommunaux (PLUi) depuis la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, dans la majorité des grandes villes, les PLU communaux sont encore en vigueur. Nous avons donc raisonné sur les 20 communes les plus peuplées, au-delà de 150.000 habitants.

Même si ces villes ont en majorité une histoire et un patrimoine prestigieux, voire consacré (8/20 à l'UNESCO), les contextes urbains sont assez différenciés.

Le nombre de Monuments historiques pour 1.000 habitants exprime assez bien ce caractère inégalement ancien et prestigieux des héritages bâtis.

Se détachent Bordeaux et Dijon (plus de 1,6 Monuments historiques pour 1.000 habitants) et dans une moindre mesure, Paris, Angers, Nîmes et Strasbourg (autour de 0,8 pour 1.000), villes de fondation antique ou médiévale. À l'autre extrémité, Grenoble,

Le Havre, Marseille, Nice, Toulon, Villeurbanne ou Saint-Etienne comptabilisent moins de 0,2 Monuments historiques pour 1.000 habitants : ce sont des villes issues de la révolution industrielle ou dont la fonction portuaire a induit un développement à l'époque contemporaine.

À partir de là, on peut se demander si la prise en compte du patrimoine bâti non protégé dans le cadre du PLU sera ambitieuse dans les villes où il existe déjà une reconnaissance et une sensibilité patrimoniales. Ou inversement si ce sont les communes les moins bien dotées en patrimoine reconnu qui feront l'effort de le mettre en exergue dans leur document d'urbanisme.

Pour évaluer ce degré d'ambition, nous avons tout d'abord regardé s'il était fait mention de l'article L. 151-19 du Code de l'urbanisme (anciennement L.123-1-5^{7°}). À une exception près, ces PLU ou PLUi font référence à cet article qui semble, à ce niveau de la hiérarchie urbaine, complètement approprié par les collectivités.

Pour mettre à profit cet article, ces communes disposent en majorité d'une ressource : l'inventaire du patrimoine bâti. Quelques villes n'en disposent pas (Villeurbanne, Marseille...), ce qui correspond à des contextes moins favorables à la prise en compte du patrimoine non protégé.

Nous avons ensuite comptabilisé les éléments bâtis ponctuels identifiés dans le cadre de cet article L. 151-19, en s'appuyant bien souvent sur ces inventaires.

Rapporté au nombre d'habitants ce ne sont pas les villes les mieux dotées en patrimoine protégé qui se détachent : plus de huit éléments bâtis pour 1.000 habitants à Grenoble, Strasbourg et Rennes, plus de quatre pour 1.000 à Nantes, Nîmes et Toulouse.

Reste à vérifier si cette identification d'éléments patrimoniaux s'accompagne de réglementations concernant leur protection, leur restauration. La grande majorité des PLU de notre échantillon comportent des prescriptions à caractère patrimonial génériques, dans la partie introductive du règlement.

Mais ce n'est que dans la moitié des villes de l'échantillon que ces prescriptions se font plus précises, au niveau de l'article du règlement ou dans des fiches annexes. Parmi les collectivités les plus volontaristes, on trouve des villes aux patrimoines prestigieux (Bordeaux, Lyon, Lille, Reims) mais aussi quelques villes moins bien dotées ou reconnues sur ce plan (Grenoble, Marseille).

La plupart des communes dont le tissu urbain est plus récent ne vont pas jusqu'à ce niveau de précision.

À travers ces quelques indicateurs et d'autres non mentionnés ici, il ressort que les villes caractérisées par leur héritage et une certaine expertise dans le domaine du patrimoine bâti sont souvent volontaristes dans la manière de traiter le patrimoine bâti non protégé dans leur PLU. Quelques villes plus récentes ou moins bien dotées en patrimoine protégé (Grenoble, Nantes...) font cependant exception en affichant leur ambition patrimoniale dans leur document d'urbanisme et en promouvant des formes de bâti plus récemment reconnues (héritages industriel, patrimoine XX^e).

VINCENT VESCHAMBRE



II. LE PLU PATRIMONIAL, POUR QUELS PATRIMOINES ?

II.A

Les typologies de patrimoine présentes dans les PLU

Comment les PLU catégorisent-ils le patrimoine ?

Bien qu'il n'existe pas de grille officielle, la majorité des PLU s'accordent sur un découpage relevant d'une terminologie commune dans ses grandes lignes. Les documents du PLU distinguent deux grandes catégories : d'une part les éléments individualisés ou isolés, d'autre part les ensembles dits homogènes. Une deuxième distinction est opérée quasi systématiquement selon que le patrimoine est bâti ou naturel. Outre les éléments bâtis reconnus de longue date, depuis 1993, la disposition de protection va viser tout « élément de paysage ». Par cette expression, il faut entendre tout élément naturel pris séparément comme par exemple un arbre isolé, une mare... ou bien un ensemble d'éléments naturels comme un alignement arbres, une haie, une trame végétale, un chemin, une zone boisée...

Dans le PLU, le vocabulaire pour désigner le patrimoine est-il normé ?

Le vocabulaire des PLU est susceptible d'infinies variations pour caractériser le patrimoine. Cela s'explique par le fait que les dispositions juridiques laissent aux autorités locales toutes latitudes pour désigner les éléments patrimoniaux qu'ils souhaitent préserver.

Concernant les éléments isolés bâtis, il s'agit de tout type d'architecture qui vont des édifices monumentaux (bâtiments militaires, religieux...) aux bâtiments les plus modestes. On distingue à ce stade le patrimoine remarquable du patrimoine commun. Ce qui par exemple différencie une église d'un habitat vernaculaire.

Les types d'usages font également l'objet d'une identification particulière. Des catégories se dessinent selon la destination du bâti. On trouve en grande quantité les immeubles de logement qui se partagent entre les immeubles collectifs, les habitats individuels comme par exemple les villas, les chalets, les fermes...

Et puis sont souvent désignées à part les architectures dont la fonction est publique : école, mairie, salle de concert... Certains PLU répertorient les bâtiments industriels qui font l'objet d'une attention particulière parce qu'ils signent l'identité des villes ; plus rares, les architectures commerciales singulières peuvent faire l'objet d'un signallement.

Plus classiquement, les typologies se construisent aussi selon les valeurs historiques des édifices qui seront alors classés soit par périodes (Moyen-Âge, Renaissance, XVIII^e, XIX^e, Label XX^e) avec des découpages propres à chaque histoire des villes, soit par styles architecturaux plus universaux : Roman, Gothique, Baroque, Rococo, Haussmannien, Art nouveau, Colonial, Cité-jardins, Bauhaus, Art Deco, Futurisme, Brutalisme... Autant de styles déjà reconnus par les historiens de l'architecture. À ce titre le PLU a le mérite d'élargir le panel et de pointer des styles d'architectures souvent sous représentés dans les classements *Monument historique* relevant de l'État.

Le découpage par périodes historiques n'est donc absolument pas homogène d'un PLU à l'autre. Cette hétérogénéité pouvant être un casse-tête sans nom lorsqu'il s'agit de passer au PLUi.

Parmi les éléments isolés on trouve ce que certaines communes appellent le petit patrimoine local que sont les oratoires, croix, bachals, bassins, fontaines, clôtures, ou encore les petits édifices à usage collectif comme les chapelles, fours à pain, moulins, fontaines, lavoirs qui sont situés au sein de l'espace commun des villages. Bien que désormais peu nombreux, ces éléments rappellent les modes de vie passés ; ils témoignent de la foi des habitants, révèlent les usages agropastoraux d'alors, les pratiques communautaires ou les coutumes anciennes. Leurs empreintes dans le territoire ont contribué à façonner le paysage actuel.

Peuvent aussi être identifiées certaines parties d'un ou de plusieurs bâtiments : façade, élément de modénature, muret, clôture, terrasse, statue, ancienne cheminée, espace public, vestige archéologique...

Ce type de classement se rapproche de la typologie des ensembles homogènes qui peuvent concerner des ensembles naturels, bâtis ou mixtes, délimités par un périmètre dont la taille varie, comme le suggère l'emploi de notions aussi souples que celles de site, de secteur et de quartier, à des prairies, des berges, des zones humides, mais aussi à un ou plusieurs ensembles de bâtiments, ainsi qu'à des zones urbaines plus ou moins vastes.

Ces variations de vocabulaire n'auraient-elles pas un lien avec les projets de territoires ?

Concernant le patrimoine paysager, il n'est pas rare que certains PLU poussent plus loin leur typologie, soucieux de la préservation d'entités paysagères qui se distinguent au regard des éléments du relief, de l'hydrologie et de l'occupation du sol. Ces catégories localisées entrent d'évidence dans les projets de développement des communes.

Pour conclure, disons que l'objet des typologies du PLU est de mieux connaître la diversité du patrimoine territorial rapporté sur les plans de servitudes et contraintes architecturales annexés au PLU et de montrer par là même l'identité voire l'originalité des biens de la commune dans le souci de sa préservation et de sa mise en valeur.

CÉCILE REGNAULT

II.B

Les méthodes d'identification des patrimoines dans un PLU

L'identification des patrimoines est une étape importante lorsque l'on souhaite en assurer la reconnaissance et la protection. Savoir de quels patrimoines on parle est une nécessité avant d'engager des réflexions sur le régime juridique à mettre en œuvre pour les prendre en compte. Il est donc indispensable de réaliser un diagnostic patrimonial.

Pourquoi et comment identifier les patrimoines ?

En fonction des méthodes d'identification des patrimoines mais aussi de la volonté des décideurs locaux, le patrimoine repéré peut être tantôt très important et prendre la forme d'un inventaire exhaustif, tantôt relativement restreint, avec un simple repérage. La commande politique, la méthode mise en place et le profil des acteurs jouent un rôle prépondérant. Un parti pris peut ainsi être défini et des patrimoines exclus au sein du document final qui sera rendu et qui servira de base aux choix politiques et réglementaires.

Ainsi, certaines collectivités commandent des inventaires du patrimoine circonscrit à certaines zones du territoire, qui sont donc supposées renfermer des richesses patrimoniales, quand d'autres font l'objet d'un repérage presque complet du territoire. Dans le premier cas, les décideurs locaux savent par avancement ou, tout du moins, pressentent où leur action doit se concentrer en matière de patrimoine. Dans l'autre cas, le repérage du patrimoine peut le révéler et permettre aux élus de réfléchir *a posteriori* aux choix à opérer.

Qu'est-ce que la méthode d'identification implique pour le PLU ?

Les différentes méthodes d'identification des patrimoines conditionnent la place qu'ils occuperont dans un document d'urbanisme. Si la commande politique est localisée, le repérage patrimonial sert alors à définir finement des sous-zones dans le PLU et à réfléchir à des prescriptions adaptées. Au contraire, lorsque le repérage patrimonial est exhaustif (ou presque), cela peut amener les décideurs locaux à prendre conscience de la richesse patrimoniale de leur territoire, à faire des choix, donc un tri parfois sur la base d'une évaluation, et à réfléchir à l'outil le plus adapté pour la gérer : PLU, site patrimonial remarquable, etc.

Il n'existe donc pas une seule façon d'identifier les patrimoines dans un PLU, ce qui est également vrai dans les Sites patrimoniaux remarquables. Néanmoins, le PLU constitue un moment de (re)découverte du territoire et les décideurs locaux peuvent prendre conscience de la richesse patrimoniale de leur commune grâce aux diagnostics territoriaux qui mettent en avant, de façon plus ou moins fine, les patrimoines du territoire.

Qui sont ceux qui identifient les patrimoines ?

Le profil de ceux qui réalisent ces diagnostics patrimoniaux est déterminant : cabinet d'étude, services de l'inventaire au niveau régional, CAUE, sans parler des sociétés savantes et autres associations locales qui disposent souvent d'une connaissance fine de leur territoire. Ainsi, le repérage patrimonial peut découler d'une demande d'élus soucieux de prendre en compte et protéger leurs patrimoines, ou bien provenir d'autres acteurs qui sur la base de leur propre travail souhaitent faire prendre conscience aux élus locaux de cette richesse. À cet égard, le développement des inventaires participatifs montre la part de plus en plus importante que prend la place de l'habitant dans la reconnaissance du patrimoine.

Qu'elle qu'en soit l'origine donc, l'identification des patrimoines est un préalable essentiel au repérage des éléments patrimoniaux sur le plan de zonage et à l'écriture de la règle.

MATHIEU GIGOT



II.C

Le rôle de l'Inventaire dans la désignation des patrimoines

L'Inventaire du patrimoine culturel constitue une richesse de savoirs et de connaissances remarquables des territoires. Malgré tout, ces données restent trop peu mobilisées dans les documents d'urbanisme.

Quelles sont les missions de l'Inventaire ?

Les services de l'Inventaire, rattachés à l'origine au ministère de la Culture sont aujourd'hui décentralisés aux Régions. D'autres collectivités (départements ou communes) se sont aussi dotées de services qui inventorient les patrimoines.

Initialement, l'Inventaire réalise des études topographiques des territoires, précises mais longues, et qui dépassent largement le temps des documents d'urbanisme et des mandats locaux. L'Inventaire réalise aussi des études thématiques (autour de la statuaire, des moulins, des lavoirs, par exemple) qui ne mettent l'accent que sur certains éléments.

Comment l'Inventaire peut-il réaliser des diagnostics patrimoniaux ?

Concilier le temps de l'inventaire du patrimoine avec le temps de l'aménagement du territoire semble être un casse-tête, d'autant que les cultures et les objectifs des différents acteurs sont radicalement différents et difficiles à faire coïncider.

Pourtant, on sent émerger une volonté de faire de l'inventaire une ressource pour les politiques publiques des collectivités locales. Plusieurs expérimentations ont été mises en place en ce sens afin de trouver une méthode efficace et opérante pour réaliser des diagnostics patrimoniaux, parfois assortis d'une évaluation du degré de valeur patrimoniale, qui pourraient alimenter les documents d'urbanisme des collectivités locales.

Il s'agit moins d'un inventaire que d'un repérage du patrimoine, méthodique et objectivable selon des critères propres à l'Inventaire, qui réfléchit en termes de valeurs : ancienneté, rareté, par exemple. Dans un contexte où l'intercommunalité prend une place de plus en plus importante dans la planification territoriale, l'idée d'un repérage exhaustif du patrimoine est d'ailleurs sujet à de nombreuses interrogations, puisqu'il est difficilement imaginable de réaliser un diagnostic patrimonial complet d'un grand territoire en un temps réduit.

Comment, alors, concilier le temps du patrimoine avec le temps de la planification ? C'est tout l'enjeu pour les chercheurs de l'Inventaire qui doivent dès lors interroger leurs pratiques et leurs méthodes de travail. Faut-il réaliser un repérage, si oui comment ? Un diagnostic patrimonial exhaustif ? Ou bien un sondage patrimonial comme on ferait un carottage pour se rendre compte de l'épaisseur historique d'un territoire ?

placer le curseur. L'Inventaire ne se positionne pas sur ce qui doit être pris en compte dans le PLU mais il est en capacité de justifier de l'intérêt d'un édifice au regard d'une méthode objective bien que critiquable. Néanmoins, cela permet à la collectivité de connaître pour agir.

De plus, le positionnement institutionnel de l'Inventaire est important : lorsqu'il est au niveau régional, cela lui permet de se dédouaner des décisions politiques locales. En revanche, si l'Inventaire est municipal ou dépend d'une intercommunalité, il se peut qu'il doive répondre à une commande politique précise qui puisse fausser le jeu d'un diagnostic patrimonial scientifique.

Il y a fort à parier que dans les années à venir, les évolutions de l'Inventaire permettent d'occuper une place de plus en plus importante et stratégique dans la mise à disposition d'outils d'aide à la décision patrimoniale pour les collectivités territoriales.

MATHIEU GIGOT

Quelles sont les vertus d'un diagnostic patrimonial ?

Le diagnostic patrimonial permet de donner aux collectivités locales des outils d'aide à la décision. Ce n'est pas le rôle de l'Inventaire que de dire ce qui doit être, ou non, conservé. Les chercheurs de l'Inventaire ne font pas le tri, en tous cas ils se cantonnent à un tri scientifique, nullement politique. Ainsi, les résultats des diagnostics patrimoniaux sont utiles aux décideurs locaux pour savoir quelle histoire du territoire ils souhaitent raconter. L'Inventaire peut dresser des cartes ou des atlas qui présentent l'intérêt patrimonial des édifices recensés (en hiérarchisant cet intérêt avec des niveaux), en laissant à la collectivité le choix de

II.D

Quelle place pour les habitants dans un PLU patrimonial ?

La constitution d'un PLU patrimonial nécessite la mise en œuvre préalable d'une identification et d'une sélection des éléments considérés comme patrimoniaux et sollicitant une attention particulière. Selon quels principes s'effectuent ces opérations de désignation ? Comment sont intégrés les habitants ? Participent-ils à l'identification, la sélection, la hiérarchisation, de ces patrimoines ?

À l'inverse, il peut être tentant d'internaliser cette démarche, ou de la confier à des experts, ou de reprendre des identifications déjà réalisées (par exemple par le service de l'inventaire). Assiste-t-on vraiment à une co-production patrimoniale à la faveur de l'élaboration du PLU ?

Tout d'abord, comment justifier cette place habitante ?

Les habitants peuvent alors apparaître comme porteur d'une double expertise.

Habitants, habitudes, une racine commune. Les édifices peuvent renvoyer à une histoire de la ville ou de l'architecture objectivable mais aussi à un rapport intime à son quartier, tout comme les éléments végétaux, architecturaux, ou une atmosphère générale transmise par la morphologie urbaine, les volumes et les alignements.

Ainsi, les habitants construisent un rapport de quotidienneté avec l'espace environnant, qui peut être doté d'un intérêt particulier pour ses dimensions historiques, paysagères, mémorielles.

En outre, certains habitants sont engagés dans des démarches d'attention portée au patrimoine de proximité, développant des compétences tant juridiques qu'historiques, pouvant interpeller les acteurs publics pour la prise en charge d'éléments patrimoniaux ou contestant certains projets de développement, composant des associations locales pour lesquelles le patrimoine constitue un objet de mobilisation.

Comment les habitants peuvent-ils exprimer une préoccupation patrimoniale durant l'élaboration du PLU ?

Les habitants peuvent être impliqués durant la démarche d'élaboration du PLU.

La parole habitante peut s'exprimer durant le processus même d'élaboration du PLU et faire émerger des enjeux patrimoniaux, lors de la phase de concertation, suivant l'article L. 103-2 du Code de l'urbanisme, qui mentionne la nécessité d'une

concertation associant « les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées », « pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés » (art. 103-4). Cette concertation peut être mise en place pour le diagnostic, le PADD, etc. et prendre différentes formes : ateliers, visites, questionnaires, etc.

L'enquête publique peut également conduire à la collecte sur les registres papier ou dématérialisés des observations des habitants sur des enjeux patrimoniaux, en réaction aux choix ou à la sélection opérée par la collectivité, pouvant conduire à la marge à un ajustement de la dimension patrimoniale du PLU. Enfin, les habitants, éventuellement organisés en collectifs, peuvent également participer à la désignation patrimoniale.

Selon quelles modalités favoriser alors cette participation habitante à la désignation des patrimoines ?

Certains PLU vont au-delà des dispositifs de concertation génériques, et la conçoivent plus spécifiquement sur le volet patrimonial, soit par l'intermédiaire des associations concernées, soit plus directement auprès de comités de quartier ou en suscitant des groupes dédiés.

Des dispositifs *ad hoc* de la participation habitante à l'identification des patrimoines constituant l'inventaire sont alors mis en place : balades patrimoniales

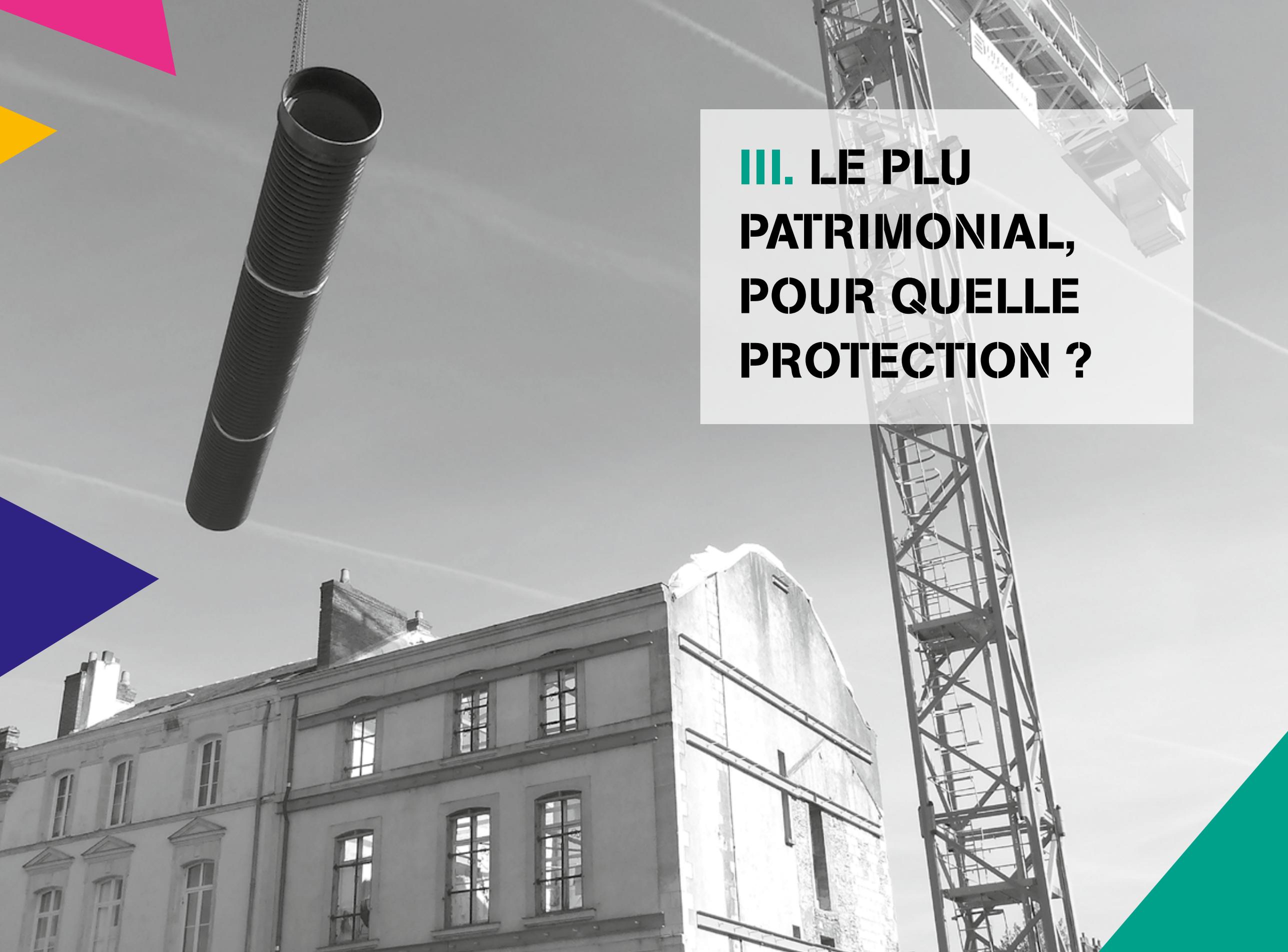
afin de faire émerger les éléments jugés significatifs ; commissions ou groupes de travail intégrant des habitants ; collecte de récits, photos, témoignages : appel à des propositions structurées...

Ces démarches d'inventaire participatif sont ensuite traduites en sélection voire hiérarchie, associés à des règles ou recommandations, mais la dimension participative y apparaît moins fréquente.

La place des habitants s'arrête-t-elle une fois le PLU adopté ?

Pour finir, il serait erroné de limiter le rôle de la population à ces étapes de désignation patrimoniale. L'habitant, en tant que propriétaire et pétitionnaire, propose aussi des projets de transformation voire démolition du bâti, s'inscrivant d'emblée ou non dans la logique du PLU patrimonial, surtout dans des contextes de PLU dont la dimension patrimoniale est peu prescriptive. À ce titre aussi il apparaît comme un acteur majeur de la patrimonialisation via le PLU, d'où l'importance de son intégration lors de son élaboration.

SÉBASTIEN JACQUOT



**III. LE PLU
PATRIMONIAL,
POUR QUELLE
PROTECTION ?**

III.A Patrimoine et procédure du PLU

Selon l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme, les plans locaux d'urbanisme déterminent les conditions permettant d'assurer l'équilibre entre notamment la revitalisation des centres urbains et ruraux, la protection des sites, des milieux et paysages naturels, la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables, les besoins en matière de mobilité et la qualité urbaine, architecturale et paysagère, parmi d'autres enjeux, dans le respect des objectifs du développement durable.

L'article L.151-19 du Code de l'urbanisme dispose, lui, que le règlement peut identifier et localiser les éléments isolés ou d'ensemble de patrimoine culturel, naturel et de paysage et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation. Si le PLU doit s'intéresser au patrimoine, il n'est donc pas obligé de le réglementer.

Comment le patrimoine est pris en compte dans la procédure du PLU ?

Le patrimoine doit être visé dans la délibération du conseil municipal ou de l'EPCI qui prescrit l'élaboration ou la révision du PLU, précise les objectifs poursuivis et fixe les modalités de concertation puis dans le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Pour un PLU intercommunal (PLUi), le débat a lieu dans les conseils municipaux et en conseil de

l'EPCI (au moins deux mois avant l'arrêt du projet, comme pour les communes).

La phase d'étude et d'instruction comprend successivement un diagnostic, l'élaboration du PADD, des zonages et des prescriptions, ainsi que des consultations obligatoires, complémentaires ou à la demande, en particulier avec les associations patrimoniales locales, voire une commission de conciliation en cas de désaccord.

À chacune de ces étapes doivent avoir lieu des débats en conseil municipal ou intercommunal et une concertation avec la population selon les modalités fixées dans la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision du PLU. Le patrimoine culturel et naturel est plus ou moins pris en compte selon les volontés politiques, mais il ne peut être ignoré.

Le rapport de présentation doit justifier l'utilisation de l'article L. 151-19 car il s'agit d'une démarche globale concernant le patrimoine local ou intercommunal. Le patrimoine naturel et culturel est nécessairement pris en compte dans l'état initial de l'environnement et l'évaluation environnementale selon les exigences de l'Union européenne.

Des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) peuvent aussi être consacrées, en tout ou en partie, à des éléments patrimoniaux.

Le projet de PLU est arrêté par le maire ou le président de l'EPCI qui fait aussi état du bilan de la concertation. Le projet de PLU est ensuite soumis pour avis aux personnes associées à son élaboration.

Quelles sont les personnes associées ?

Un certain nombre de personnes publiques sont associées à l'élaboration du PLU, en particulier l'État (le préfet désigne l'UDAP et l'ABF pour le patrimoine), les Régions, les Départements, les EPCI compétents en matière de programme local de l'habitat, les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux, les chambres consulaires, l'établissement public chargé du SCoT. Ces personnes publiques associées peuvent avoir un avis spécifique sur le patrimoine, en particulier les services spécialisés de l'État, les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux, ainsi que les établissements publics chargés de SCoT.

À la liste des personnes publiques associées ci-dessus, s'ajoutent :

- Le président de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune qui élabore un PLU est membre si l'EPCI n'est pas compétent en matière de plan local d'urbanisme ;
 - Les présidents des EPCI voisins compétents ;
 - Des maires des communes voisines ;
 - Les associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 du Code de l'environnement ainsi que des associations locales d'usagers également agréées par le préfet.
- Associer les associations patrimoniales locales est d'autant plus important qu'elles peuvent s'opposer aux mesures patrimoniales du PLU et les contester devant le juge administratif si elles n'obtiennent pas satisfaction devant la commission de conciliation. Après un délai de trois mois sans réponse, les avis des personnes associées sont réputés favorables. Vient ensuite le temps de l'enquête publique avant l'adoption du PLU qui sera suivie par l'évaluation de sa mise en œuvre.

L'enquête publique, l'adoption et l'évaluation du PLU

Le projet, auquel les avis sont annexés, est soumis par le maire ou le président de l'EPCI à enquête publique après désignation d'un commissaire enquêteur ou d'une commission d'enquête par le tribunal administratif. Cette enquête publique d'un à deux mois recueille des remarques de la part des habitants et organismes intéressés.

Le rapport du commissaire enquêteur doit être remis dans le délai d'un mois. Il aboutit à des modifications éventuelles qui seront soumises à délibération du conseil municipal ou de l'EPCI pour approbation du PLU, ensuite tenu à disposition du public.

Des mesures de publicité sont obligatoires à toutes les étapes importantes de l'élaboration ou de la révision du PLU : délibération initiale, arrêt du projet, enquête publique, adoption finale.

La durée moyenne d'élaboration d'un PLU est de deux à quatre ans. Elle peut être plus longue en cas de patrimoine culturel et naturel important à recenser ou sujet à conflits au sein d'une commune ou d'une intercommunalité.

Le PLU doit être évalué tous les neuf ans ou six ans s'il tient lieu de Plan Local de l'Habitat (PLH) et même trois ans pour le bilan de l'application des dispositions relatives à l'habitat, et selon des modalités spécifiques s'il tient lieu de Plan de Déplacements Urbains (PDU). Cette évaluation peut être le prélude à une révision du PLU.

FABRICE THURIOT

III.B

Le régime des travaux couverts par un PLU

Le PLU patrimonial s'accompagne d'un régime de travaux particulier. Bien entendu, ces particularités ne concernent pas tous les travaux réalisés sur le territoire communal ou intercommunal mais uniquement ceux qui affectent les biens identifiés en application de l'article L. 151-19 du Code de l'urbanisme.

Les dérogations au droit commun concernent en réalité principalement le champ d'application des autorisations. Cela signifie que certains types de travaux qui d'ordinaire sont dispensés d'autorisation font l'objet d'un contrôle préalable de la part de l'administration.

C'est là l'un des principaux intérêts du PLU patrimonial : permettre d'accroître la surveillance des éléments répertoriés par le document qu'il s'agisse de constructions, d'espaces libres ou d'éléments paysagers. Le but est d'empêcher que ces biens subissent des dégradations irrémédiables sans que les pouvoirs publics n'en soit informés. Le dispositif permet aussi à l'administration d'agir en amont des projets pour conseiller les maîtres d'ouvrage sur les travaux qu'ils souhaitent entreprendre.

À cet effet, le Code de l'urbanisme soumet à déclaration préalable tous les travaux exécutés sur des constructions existantes ayant pour effet de modifier ou de supprimer un élément identifié par le PLU, que la protection porte sur la construction dans son ensemble ou seulement sur une partie de la construction (des éléments de décor par exemple).

Le ravalement de façade d'un immeuble protégé par le PLU est aussi soumis à déclaration alors qu'il est en principe dispensé d'autorisation. Une déclaration préalable est aussi exigée en cas d'intervention sur un bien repéré par le PLU qui ne constitue pas une construction (par exemple une cour ou un jardin). Également, l'implantation d'une clôture dans un secteur patrimonial délimité par le PLU nécessite une déclaration préalable.

Bien sûr, si l'importance des travaux impose d'obtenir un permis de construire ou d'aménager en application du droit commun, forcément aucune déclaration préalable « patrimoniale » n'est requise. L'intérêt du bien est alors pris en compte à l'occasion de l'instruction du permis.

Par ailleurs, si les travaux ne sont que de simples réparations, c'est-à-dire qu'ils ne modifient ni la surface, ni le volume, ni l'aspect, ni l'affectation du bien, ils sont dispensés d'autorisation.

Les démolitions sont, elles, soumises à des dispositions particulières. La démolition de tout ou partie d'une construction identifiée par le PLU requière toujours un permis de démolir. C'est également le cas de tous les travaux de démolitions engagés dans un périmètre de protection institué par le PLU. On voit là tout l'intérêt de ce type de périmètre qui en principe fait obstacle à la destruction totale ou partielle d'une construction que l'administration n'a pas validé.

Pour le reste, c'est le droit commun qui s'applique. Le dépôt des dossiers, leur composition et leur instruction suivent les règles ordinaires. Aucun délai particulier ne s'impose. Les mêmes pièces justificatives sont requises que le bien soit ou non protégé, l'administration ne pouvant exiger d'autres documents que ceux listés dans le Code de l'urbanisme. De même, les services de l'État en charge du patrimoine, notamment l'ABF, n'interviennent pas dans la procédure. Il est d'ailleurs interdit au PLU de le prévoir.

La décision est prise dans les conditions habituelles. En particulier, le fait que les travaux portent sur des biens dont la collectivité a reconnu l'intérêt patrimonial ne fait pas obstacle à l'intervention d'une décision tacite lorsque l'autorité compétente ne s'est pas prononcée à l'issue des délais d'instruction.

Forcément, des motifs patrimoniaux peuvent conduire à faire obstacle aux travaux déclarés, à refuser le permis ou à admettre les travaux sous conditions en imposant diverses obligations au porteur du projet. L'autorité compétente aura d'autant plus de marge de manœuvre que le PLU a fait le choix d'assortir l'identification des biens d'un certain nombre de prescriptions destinées à garantir l'intégrité des biens. Ainsi, par exemple, un refus de permis de démolir est plus facile à justifier lorsque le PLU interdit expressément la destruction des biens qu'il protège.

On le constate, le régime des travaux qui accompagne le PLU patrimonial est plus souple que celui dont bénéficie d'autres dispositifs de protection, qu'il s'agisse des Monuments historiques, de leurs abords ou des sites patrimoniaux remarquables. Il n'en donne pas moins aux élus un droit de regard et d'intervention essentiel à la préservation du bâti ancien et des paysages.

PASCAL PLANCHET



III.C Protection du patrimoine et règlement du PLU

Le règlement est assurément le centre du PLU, son point névralgique. C'est la seule partie du document qui s'impose sans restriction aux porteurs de projets. Pour donner au PLU une orientation patrimoniale, il convient dès lors d'être particulièrement attentif à l'écriture du règlement. Les concepteurs du PLU ont en réalité des marges de manœuvre importantes.

Le règlement peut-il être plus ou moins patrimonial ?

Sans aucun doute, les élus peuvent régler l'intensité de la norme patrimoniale afin qu'elle réponde au mieux aux objectifs du PADD. Trois voies sont ouvertes.

– La première consiste à donner au PLU une coloration patrimoniale en introduisant dans le règlement des prescriptions d'ordre essentiellement qualitatif. Il s'agit d'exiger des projets de transformation des constructions existantes et des constructions nouvelles le respect du bâti ancien, de son implantation, de ses volumes, de son architecture ou de son aspect afin de conserver la typicité d'une zone ou d'un secteur que l'on peut parfaitement caractériser en lui attribuant un indice spécial (indice p).

– La deuxième voie – qui n'exclut pas la première – repose sur l'usage de l'article L. 151-19 du Code de l'urbanisme. Mais un usage modéré. Le règlement se contente d'identifier et de localiser des éléments ou des ensembles remarquables pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural, sans aller au-delà. Aucune contrainte particulière n'est associée à ces éléments ou ensembles, si ce n'est une obligation générale de soumission à déclaration préalable la réalisation des travaux susceptibles de modifier l'état des biens répertoriés.

– La troisième voie est plus ambitieuse. C'est celle qui est aujourd'hui majoritairement choisie. Des prescriptions sont associées aux biens identifiés par le PLU. Elles peuvent être générales ou précises et plus ou moins exigeantes. Les seules limites sont qu'elles ne portent pas sur les intérieurs et qu'elles n'instituent pas une procédure spéciale d'autorisation (avis préalable d'un architecte conseil, de l'ABF...). Il semble même admis que le règlement puisse imposer le recours à certains matériaux sans toutefois exiger la mise en œuvre de savoirs faire particuliers. Dans tous les cas, qu'il s'agisse d'imposer la conservation du bien, notamment en interdisant sa démolition, ou simplement d'empêcher sa dénaturation sans empêcher toute évolution ou reconversion, la règle du jeu doit être clairement formulée.

Comment positionner la norme patrimoniale dans le règlement ?

La partie générale du règlement est nécessairement mobilisée. Il convient d'y introduire des explications sur les modes de prise en compte du patrimoine par le règlement : l'existence de zones ou de secteurs patrimoniaux, le recours à une identification des biens et ensembles remarquables au titre de l'article L. 151-19, l'indication éventuelle des catégories de biens répertoriés et des documents qui permettent de les identifier et de les localiser (liste, documents graphiques). La partie générale du règlement peut aussi être utilisée pour formuler tout ou partie des prescriptions. Il ne pourra s'agir ici que de prescriptions générales applicables à tous les éléments ou ensembles répertoriés ou à chaque catégorie.

Les règlements de zone permettent d'affiner les prescriptions et/ou de fixer avec plus de précisions leur champ d'application, notamment territorial. La norme patrimoniale trouve naturellement sa place dans le chapitre du règlement relatif à l'emprise et au volume des constructions et dans celui portant sur la qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère, mais des dispositions peuvent parfaitement être introduites dans d'autres chapitres, notamment celui consacré au traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions. Il faudra néanmoins veiller à ne pas trop éparpiller les règles afin de faciliter leur compréhension. Certaines normes peuvent aussi être exclusivement graphiques (normes de hauteur par exemple).

Le règlement doit aussi contenir une annexe patrimoniale dès lors qu'il fait usage de l'article L. 151-19. Elle peut prendre la forme d'une liste des éléments et ensembles répertoriés mais aussi d'une série de fiches d'analyse de chaque bien, assorties au besoin de prescriptions complémentaires individualisées. Dans ce dernier cas, une disposition introduite dans la partie générale du règlement précisera les conditions d'articulation entre les normes (possibilité ou non pour un bien de déroger aux prescriptions générales).

Enfin, tout ce qui relève de la recommandation doit être soigneusement mis à l'écart de la règle, c'est-à-dire chassé du règlement afin d'éviter toute confusion. L'écriture de la règle patrimoniale du PLU est donc un exercice périlleux. De sa qualité dépend la crédibilité du projet et ainsi sa réussite.

PASCAL PLANCHET

III.D Protection du patrimoine et urbanisme de projet

La « sophistication » technique de certains PLU patrimoniaux, de par la précision de leurs annexes patrimoniaux et de leur outillage réglementaire, pose la question de leur intégration dans une planification urbaine plus souple. Une partie des débats nationaux et locaux incite à s'orienter vers un droit de l'urbanisme allégé, partiellement déréglementé, conduit par le projet davantage que par la règle technique. Il y a deux ans sortait un petit ouvrage intitulé « le droit nuit gravement à l'urbanisme » (J. F. Tribillon), servant parfaitement la mode actuelle sur le besoin de simplifier le droit de l'urbanisme ; celui-ci étoufferait la création architecturale comme le développement urbain. Le ministère en charge de l'urbanisme soutient lui-même cette évolution en ayant fait adopter en 2015 et 2016, à l'occasion de la recodification de la partie législative du code, un nouveau régime juridique des PLU(i) permettant en théorie à la fois plus de souplesse dans l'usage de certains outils (comme les destinations affectées aux bâtiments) mais aussi des règlements moins techniques. Pour le moment, les collectivités ont largement intégré la nouvelle structure du règlement, reposant sur des thématiques plus lisibles, mais elles n'ont pas franchi le pas d'une réduction du volume réglementaire par des règles plus qualitatives.

Néanmoins quelle perspective envisager en la matière, autrement dit comment le PLU patrimonial pourrait-il s'accommoder de ces nouveaux PLU favorables à l'urbanisme de projet ? Cela pose quelques questions techniques comme celle de la structure du règlement, de la place des règles qualitatives et/ou alternatives, voire même de la possibilité de suppression totale d'un règlement de zone dans certains cas.

La nouvelle structure du règlement (L. 151-18), largement présente, elle, dans les PLU étudiés adoptés depuis 2016, ne pose aucun problème à l'ambition patrimoniale de la planification. Plutôt que de cantonner l'approche esthétique des nouvelles constructions à l'ancien article 11 des POS ou PLU dédié à l'aspect extérieur des constructions, le fait de consacrer un chapitre du règlement du PLU à la « qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère » peut / devrait permettre une plus grande vigilance de la collectivité – et des pétitionnaires – au respect du patrimoine, composante de l'environnement ou du paysage entendu au sens large. Mais cela est vrai pour autant que la zone soit couverte par un règlement...

Un PLU patrimonial sans règlement de zone ?

La réforme adoptée en 2015-2016 permet en effet à la collectivité de se dispenser d'un règlement pour certaines zones, renvoyant alors au RNU (Règlement National d'Urbanisme) pour l'instruction des demandes de travaux. De manière presque étonnante, le ministère en charge de l'urbanisme souligne, dans certains documents produits pour accompagner cette réforme, qu'il existe alors une forme de risque pour le patrimoine en précisant que cette absence de règlement de zone peut être complétée par l'adoption d'une OAP patrimoniale, telle que prévue par l'article R. 151-7. L'idée est que la

présence ponctuelle, donc pastillée, de patrimoine vernaculaire dans des territoires plutôt ruraux ou périurbains ne justifie pas l'adoption d'un règlement de zone patrimoniale, fondé en particulier sur l'utilisation de l'article L. 151-19 ; une OAP pourrait suffire à leur identification et le cas échéant à leur protection. C'est néanmoins oublier qu'une OAP ne s'impose aux demandes de travaux que dans un rapport de compatibilité, et non de conformité ; il s'agit d'une vraie limite, nonobstant le fait que la présence d'une OAP patrimoniale impose à l'autorisation d'urbanisme de comporter une motivation explicite quant à la qualité des travaux demandés eu égard aux éléments patrimoniaux identifiés par l'OAP (R. 424-5-2). Pour un territoire entré dans une démarche de PLUi, il peut donc sembler peu prudent de se dispenser d'un règlement de zone sur un espace doté de patrimoine, même vernaculaire car il est justement celui qui fait la singularité de la commune.

Un PLU patrimonial fondé sur des règles qualitatives ?

Depuis 2016, le nouveau règlement de PLU(i) peut également s'orienter par sa rédaction vers des règles dites « qualitatives » et « alternatives », alors que l'on connaît traditionnellement le règlement du PLU comme un texte impératif et technique, pour ne pas dire mathématique (règles de hauteur, d'emprise, de distances, etc.). Il s'agirait alors de réglementer « l'objectif à atteindre » et non directement les constructions. La règle qualitative renvoie uniquement vers une obligation de résultats sans imposer le moyen d'y parvenir. La règle alternative consiste à prévoir, à côté d'une règle générale, une

ou plusieurs règles subsidiaires visant des hypothèses plus limitées que les cas courants pour lesquels la règle générale est adaptée. Cette nouvelle manière de concevoir le règlement de PLU questionne le patrimoine : l'intérêt du PLU en la matière passe justement par sa précision, tant dans l'identification que dans les prescriptions, soit par élément patrimonial soit au sein des dispositions réglementaires. Il semble donc illogique d'admettre en la matière des règles qualitatives, incapables de garantir techniquement l'intégrité des éléments patrimoniaux.

Si la collectivité souhaite intervenir au titre d'un urbanisme de projet, il est alors plus logique de négocier les objectifs en dehors du PLU et en amont de la procédure d'autorisation d'urbanisme. C'est ce que font déjà certaines collectivités au travers de commissions locales rassemblant élus, techniciens territoriaux, urbanistes, citoyens, opérateurs immobiliers et même ABF dans des cas où son intervention n'est pourtant pas obligatoire. Cette concertation préalable, que le PLU ne peut lui-même juridiquement organiser, peut être le meilleur temps pour l'urbanisme de projet, sans pour autant se substituer à un règlement « classique » de PLU, filet de sécurité et arme de dissuasion...

ARNAUD DE LAJARTRE

III.E La place du patrimoine dans les OAP

Les OAP sont un dispositif d'urbanisme opérationnel, créé en France en 2010 par la loi Grenelle II, codifié à l'article L. 151-6 du Code de l'urbanisme. Ces OAP s'établissent, en cohérence avec le SCoT et le PADD. Elles portent des dispositions sur « l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements [...] les conditions d'implantation des équipements commerciaux », des conditions d'aménagement de certains secteurs particulièrement stratégiques, etc. Ce dispositif permet d'énoncer des principes de composition urbaine et de programmation, déclinés dans un schéma d'aménagement, qui s'impose dans un rapport de compatibilité aux demandes d'autorisation d'urbanisme déposées sur les secteurs concernés.

Ces orientations, portant sur des quartiers spécifiques (entrées de ville par exemple), ou des secteurs d'aménagement, ont été plébiscitées par de nombreuses collectivités pour leur souplesse, leur adaptabilité à la temporalité de projets urbains, de leur élaboration jusqu'à leur réalisation.

Dans quelle mesure de telles OAP peuvent-elles participer de la protection et de la valorisation du patrimoine ?

Les OAP revêtent une dimension opératoire. Elles comprennent des « dispositions portant sur la conservation, la mise en valeur ou la requalification des éléments de paysage, quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs qu'elles ont identifiés et localisés pour des motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique » (article R. 151-7 du Code de l'urbanisme). Des municipalités se sont ainsi saisies de cet outil pour définir et accompagner des orientations d'ordre patrimonial, pour la conservation, la mise en valeur ou la requalification des éléments et ensembles bâtis ou naturels présentant un intérêt particulier. Cet intérêt pouvant être d'ordre culturel, historique, architectural, urbain, paysager, etc. Nous avons pu constater que certaines OAP rappellent, dans le cadre de projets urbains, les patrimoines en présence. Préalablement identifiés au titre du PLU ou d'une servitude d'utilité publique, ces patrimoines étaient alors catégorisés selon un

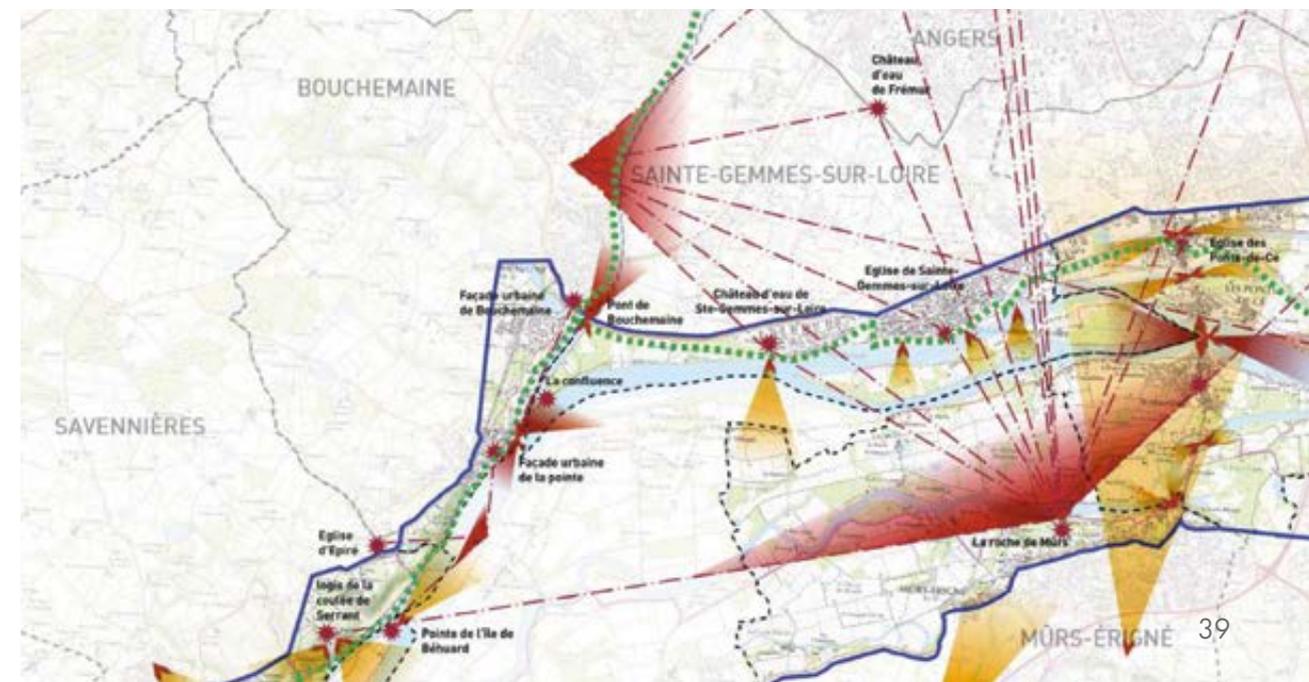
système légendé, marquant la distinction entre des « éléments de grande qualité patrimoniale », des « éléments de qualité, inscrits dans certains cas dans un ensemble urbain cohérent », de ceux partiellement « intéressant[s] relevant d'une simple information ».

Un tel outil peut alors être envisagé comme une première étape, une prise en compte et une valorisation de ces patrimoines, vers leur mise sous protection juridique effective. Dans le cadre du PLU ou du PADD, une orientation d'aménagement et de programmation peut être élaborée pour permettre de prendre en compte et de valoriser le tissu urbain existant, les éléments bâtis à préserver, conserver un cadre de vie ou une topographie singulière, maîtriser la densification d'un secteur. Ces OAP permettent de valoriser et d'améliorer la lisibilité des axes d'entrée de ville, promouvoir une typologie singulière de logement, encourager le développement des modes de déplacement « doux », etc. Elles accompagnent également certains secteurs protégés, préservant leur écrin ou autorisant, de façon raisonnée, un projet de nouvelle polarité. Une OAP peut ainsi participer de la requalification de centres-villes his-

toriques, protégés au titre des Sites patrimoniaux remarquables, ou porter des enjeux d'aménagement sur des espaces à forte valeur foncière. Enfin, dans le cadre de zones d'activités, il n'est pas rare de rencontrer des OAP mettant l'accent sur la nécessaire prise en compte du caractère urbain, architectural et paysager environnant, insistant sur le traitement qualitatif et fonctionnel des espaces non bâtis (végétalisation, qualité des zones de circulation piétonne ou cyclables, utilisation de revêtements de sols perméables, etc.).

En revanche, ce recensement applicable aux cadres bâti, urbain ou naturel, ne s'accompagne pas toujours de prescriptions spécifiques aux enjeux de valorisation et de préservation des éléments repérés. C'est l'un des travers concédés de ce dispositif, dont le caractère malléable, ponctuel et sectorisé ne doit pas faire oublier les enjeux relatifs à l'identité d'un territoire, ses atouts historiques, évitant l'effet « vitrine » d'une OAP au détriment d'une stratégie de la collectivité sur le moyen ou le long terme, portée par le plan local d'urbanisme et le projet d'aménagement et de développement durable.

BASTIEN COUTURIER



III.F

L'annexe patrimoine : quelle place et quel contenu ?

Pour fabriquer un PLU patrimonial, il faut évidemment intégrer dans le dossier de PLU les patrimoines identifiés et sélectionnés selon leur intérêt et le projet urbain. Cette intégration peut être réalisée de diverses manières : repérages graphiques, articles au règlement, etc., mais aussi assez souvent dans une liste des éléments patrimoniaux parfois baptisée « annexe patrimoines » (ou liste des patrimoines). Celle-ci n'est pas exigée par le code évidemment, mais quand elle existe elle rassemble les fiches par élément ou parfois seulement les listes de sous-ensembles. Dans cette hypothèse, deux questions se posent : où faut-il intégrer cette « annexe patrimoine » – et comment doit-on la présenter ?

Quel contenu de l'annexe patrimoine ?

Un travail de mise en forme de l'annexe patrimoine doit être fait : il ne s'agit pas de basculer purement et simplement des extraits de l'inventaire. La précision des fiches que l'on y trouve fréquemment (issues de l'Inventaire régional ou d'un atlas communal) dépasse les besoins d'un document de planification ; les inventaires peuvent aller par exemple jusqu'à décrire les intérieurs, qu'un PLU n'a pas le droit de

réglementer, ou retracer toute l'histoire d'un bâtiment. Il faut donc filtrer et résumer ces informations, afin d'en retenir en particulier ce sur quoi le droit de l'urbanisme a prise : par exemple alignements, emplacements sur les parcelles, hauteurs, modénatures, ouvertures... En résumé, ce qui fait la valeur patrimoniale de l'élément soit en tant que tel, soit en tant que composante d'un paysage urbain ou rural.

De nombreux PLU, comportant un volet patrimonial, ne vont pas aussi loin ; ils se contentent d'une liste d'édifices ou d'ensembles (par exemple des fronts bâtis) sans fiche descriptive des éléments, ne comportant que leurs adresses, rue par rue, et éventuellement leur repérage au plan de zonage. Cette approche rudimentaire de l'annexe patrimoine est-elle illégale ? Non évidemment : le Code de l'urbanisme n'impose absolument aucun formalisme en la matière. Cependant le manque d'informations techniques par élément prive le service instructeur comme le pétitionnaire des repères décisionnels utiles au traitement d'une demande de travaux : comment savoir quelle modification du bâti demander ou accepter quand on n'en connaît pas les éléments patrimoniaux censés être protégés ? Cette question interroge d'ailleurs un autre aspect de l'annexe patrimoine : les fiches peuvent-elles ou doivent-elles comporter des prescriptions ?

Une annexe patrimoine prescriptive ?

Les fiches patrimoniales peuvent édicter des règles, car l'intérêt d'une démarche patrimoniale intégrée au PLU est bien de mettre en place des protections adaptées aux éléments sélectionnés. À quoi bon s'arrêter au milieu du gué et se contenter de ne poser comme règle d'instruction qu'une obligation de travaux en cohérence ou en harmonie avec l'élément concerné ? L'article R. 111-27 peut presque suffire à cela ! Les prescriptions par élément peuvent donc être un véritable marqueur d'un PLU patrimonial. En sens inverse, inscrire des « recommandations » dans ces fiches, ce que font certains PLU, brouillent la lisibilité réglementaire de la planification urbaine : par principe non prescriptives, les recommandations offrent bien une aide à la décision pour le service instructeur mais sans être juridiquement opposables aux pétitionnaires.

Quelle place de l'annexe dans le PLU ?

Sous cet angle, *in fine*, compte également la place de l'annexe dans le dossier de PLU : est-elle annexée au règlement même, ou dans les annexes aux côtés de l'annexe sanitaire ou des servitudes d'utilité publique ? Dans la première hypothèse, l'annexe bénéficie de la valeur réglementaire du règlement, alors que dans la seconde l'annexe est privée de cette valeur, et ce même si les fiches comportent formellement des prescriptions. Pas toujours facile de s'y retrouver dans ce petit jeu du droit dur ou du droit souple, mais l'enjeu juridique est de taille en particulier en cas de contentieux, car cela délimite ou non le potentiel réglementaire d'un PLU se voulant patrimonial.

ARNAUD DE LAJARTRE



III.G

Du droit dur au droit souple dans un PLU

La dimension patrimoniale du PLU peut ressortir de tous les documents qui le composent et émaner d'autres documents qui entourent le PLU. Cependant, il peut s'agir de règles de droit souple ou de droit dur. Comment s'articulent le droit dur et le droit souple dans le PLU ?

Il convient de définir ce qu'est le droit dur et le droit souple. Les règles obligatoires sont des règles de droit dur, c'est-à-dire qu'elles affectent l'ordonnement juridique. Elles ont un contenu normateur. Le droit dur est finalement l'archétype de la règle de droit telle qu'on l'imagine, une règle contraignante. Le droit souple quant à lui concerne des règles non prescriptives, en ce sens qu'elles ne sont pas contraignantes. Il s'agit alors de recommandations, d'avis, de mises en garde ou de prises de position. Ces actes ne sont donc pas obligatoires : ils ne modifient pas l'ordonnement juridique.

Entre les actes de droit dur et les actes de droit souple, il existe un ensemble de règles qui s'insèrent dans une échelle de normativité graduée, en ce sens qu'elles imposent un simple rapport de compatibilité plutôt que de conformité.

Une fois ces définitions posées, il convient maintenant de s'intéresser au PLU et aux documents qui gravitent autour. En effet, le PLU, soumis au principe de hiérarchie des normes, ne peut être envisagé seul mais doit être pensé avec les autres documents qui l'entourent.

Comment s'articulent les documents qui composent le PLU ?

Pour rappel et conformément à l'article L.151-2 du Code de l'urbanisme, un PLU comprend un rapport de présentation, un PADD, des OAP, un règlement et des annexes. Le règlement relève typiquement du droit dur : il impose à toute personne les règles générales et les servitudes d'utilisation du sol.

Créées en 2003, les OAP constituent une composante du PLU depuis la loi Grenelle II ; elles visent à donner au PLU une dimension programmatique et plus opérationnelle. Elles peuvent être précises sans pour autant être prescriptives. À ce titre, le juge contrôle que les dispositions en question restent des orientations dépourvues de caractère prescriptif, sous peine d'illégalité. Les OAP s'imposent aux travaux et aux opérations d'urbanisme dans un rapport de compatibilité, à condition qu'elles soient suffisamment consistantes pour être opposables, c'est-à-dire qu'elles orientent et programment véritablement l'urbanisation et l'aménagement des zones concernées. À défaut, elles ne sont pas opposables et ne peuvent pas faire l'objet d'un recours.

Il est à noter également que les OAP et le règlement du PLU doivent s'exprimer en cohérence avec le PADD. Le rapport de cohérence est plus exigeant que le rapport de compatibilité. La cohérence est appréciée de manière globale par le juge administratif qui recherche qu'il n'y a pas de contradictions entre les différentes dispositions.

Si les fiches d'identification du patrimoine, comme les cahiers de prescriptions ou de recommandations, sont annexées au règlement du PLU, et qu'un renvoi précis est fait dans le règlement invitant à se reporter à ces outils, ils sont alors opposables. Cependant, ces documents peuvent n'être qu'annexés au PLU à titre de conseil et ne sont alors pas opposables. Il en sera de même si ces fiches et cahiers ne sont pas annexés au PLU et qu'ils constituent un document spécifique, ils ont alors seulement un rôle de conseil et d'information.

De nombreuses collectivités développent leurs relations avec les acteurs de la protection du patrimoine et de l'urbanisme (citoyens, constructeurs, restaurateurs, promoteurs) par le biais de chartes ou de conventions – comme la Charte de la construction durable à Bordeaux ou encore la Charte de la qualité urbaine à Tours.

Ces chartes reprennent très souvent des éléments des documents d'urbanisme. Elles ne peuvent pas en revanche ajouter des contraintes supplémentaires, qui seraient dès lors illégales. Il est donc important de garder à l'esprit que ces chartes sont des actes de droit souple qui visent à faciliter la compréhension entre les différents acteurs de l'aménagement du territoire.

Iza CARÉ

Comment le PLU interagit avec les documents qui l'entourent ?

Il convient d'aborder dans un premier temps, le SCoT. Il ne peut énoncer que des orientations générales et des objectifs. C'est l'exemple type de document situé entre le droit dur et le droit souple puisque le SCoT n'entraîne qu'une obligation de compatibilité et non de conformité.

Le PLU doit donc seulement être compatible avec le SCoT, qui ne contient que des règles peu prescriptives.

Cependant, l'ensemble du SCoT n'est pas dans un seul rapport de compatibilité : l'un des documents du SCoT, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) peut énoncer des prescriptions. Il impose notamment des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace.

Ensuite, il existe un ensemble d'outils, très utilisés dans la protection du patrimoine, et plus ou moins contraignants.

III.H La cohérence du dossier de PLU en matière de patrimoines

On peut sans équivoque affirmer que la commune ou l'EPCI jouit d'une certaine liberté en matière d'intégration des patrimoines dans son PLU(i) : la collectivité peut identifier et le cas échéant protéger plus ou moins d'éléments patrimoniaux dans sa planification urbaine. Elle règle elle-même le curseur de son ambition patrimoniale, même si les associations de protection du patrimoine et les juridictions peuvent avoir leur mot à dire. Néanmoins, au sein de cette liberté (sous surveillance), une exigence s'impose : la cohérence du dossier de PLU en matière patrimoniale. Le document d'urbanisme doit tenir un discours homogène dans l'ensemble de ces pièces. Cette contrainte n'est pas spécifique à la thématique du patrimoine : elle s'impose avec plus ou moins de rigueur pour la totalité des items dont doit se saisir la planification urbaine. Cependant elle résonne particulièrement en matière patrimoniale car elle pose la question du rapport entre connaissance, discours politique et traduction juridique.

Comment maintenir un équilibre dans l'engagement patrimonial entre le discours politique et la traduction juridique ?

La collectivité ne peut, sans encourir un risque contentieux, s'autoriser un grand écart entre une forme de « célébration » de sa richesse patrimoniale dans les documents non opposables du PLU (rapport de présentation et PADD) et un silence quasi-total dans les pièces strictement réglementaires. La disproportion entre un niveau de connaissance – et de reconnaissance – du patrimoine dans le PADD et une absence de protection juridique par le règlement et les zonages pourrait être sanctionnée par le juge. Elle l'a été, par exemple, il y a dix ans lorsque la juridiction administrative a annulé entièrement le PLU intercommunal d'un territoire de 200 000 habitants, et ce pour plusieurs raisons, dont l'une d'elle reposait précisément sur le manque d'ambition mais aussi de cohérence du PLU en matière de patrimoine bâti. Le juge souligne en effet dans un premier temps qu'une des orientations majeures définies par le PADD est

de développer une organisation multipolaire prenant notamment appui sur une mise en valeur des richesses patrimoniales, du secteur historique central à l'architecture vernaculaire présente sur le territoire intercommunal. Mais il ne peut ensuite que constater que la collectivité s'est bornée à recenser six quartiers, rapidement présentés, sans finement développer la richesse patrimoniale présente au sein des espaces concernés, ni la méthodologie de sélection des éléments patrimoniaux retenus.

Quel rôle stratégique du document de justification des choix ?

Dans cette optique de cohérence de la politique patrimoniale au sein du PLU, la collectivité doit apporter un soin particulier à la rédaction du document de justification ou d'explication des choix, qui constitue l'un des chapitres du rapport de présentation. Ce document stratégique du PLU ne constitue

pas le sésame pour toutes les options retenues par la collectivité ; mais il doit lui permettre d'expliquer en particulier sur la base de quels critères s'est effectuée la sélection ayant conduit du recensement parfois très large des objets patrimonialisables à une liste d'éléments (immeubles remarquables, ensembles séquentiels, espaces paysagers, etc.) intégrés dans les règlements écrit et graphique ou parfois dans les OAP. Les explications apportées par ce document de justification des choix reposent alors tant sur des critères méthodologiques que sur des options politiques liées aux choix de la collectivité en termes d'aménagement urbain. Ce document constitue ainsi un support majeur de formalisation de la cohérence du PLU en matière de patrimoines, aussi il n'est que le reflet d'un équilibre entre un discours politique engagé sur cette question et la traduction juridique qui doit en découler. Car encore une fois, à quoi bon entrer une richesse patrimoniale dans un document réglementaire si l'objectif n'est pas de lui donner à ce titre une protection juridique. Le PLU ne doit pas servir seulement à de la communication, voire à du « green washing » patrimonial.

ARNAUD DE LAJARTRE





IV. ÉCLAIRAGES TRANSVERSAUX

IV.A

Les acteurs de la protection du patrimoine dans les PLU

Les acteurs de la protection du patrimoine les plus facilement identifiables sont les agents de l'État conservateurs, les ABF ou encore les architectes en Chef des Monuments historiques.

Ce sont des acteurs dits spécialistes puisqu'ils ont suivi un cursus dédié à l'Institut national du patrimoine ou à l'École de Chaillot. Ils sont en responsabilité des Monuments historiques ou des Sites patrimoniaux remarquables.

Mais lorsque l'on parle de plan local d'urbanisme patrimonial existe-t-il des acteurs spécialistes ?

Au sein de la collectivité ?

Parmi les créateurs de plans locaux d'urbanisme où le patrimoine a pris une place prépondérante, on retrouve d'abord les agents des collectivités à l'échelle communale ou intercommunale dans des services dits de planification ou d'aménagement. Viennent s'ajouter souvent des chargés d'études d'agence d'urbanisme ou de cabinet privé, souvent généralistes, parfois épaulés par un cabinet spécialisé.

Nous n'avons noté que quelques exemples d'architectes du patrimoine, diplômés de l'École de Chaillot, ayant intégré les collectivités. Ces dernières font appel soit à des agents déjà en place, soit à des recrutements spécifiques sur la thématique patrimoniale.

Pour les non-spécialistes, il est parfois nécessaire de s'appuyer sur des études préexistantes réalisées par l'agence d'urbanisme, l'Inventaire régional ou par un CAUE.

Le patrimoine est-il géré par des spécialistes a posteriori ?

Dans la plupart des collectivités observées, la gestion est assurée par des techniciens et des ingénieurs des collectivités territoriales au parcours classique. Un architecte conseil non spécialiste peut parfois être recruté. Dans une démarche de patrimoine en projet, les promoteurs peuvent être associés à la reconnaissance d'un patrimoine par le biais d'un avant-projet.

Quelle place pour les élus ?

Si la prise en compte du patrimoine au sein d'un PLU peut être à l'initiative d'un élu, ce dernier devra convaincre les autres mandataires de la pertinence des choix opérés, provoquant parfois des rapports de force.

Si la prise en compte du patrimoine est à l'initiative des services, les élus jouent alors un rôle d'arbitre sur la sélection à opérer compte-tenu du projet urbain et du projet politique qu'ils portent.

Finalement le consensus peut être rapidement atteint quant à une désignation du patrimoine tant que celle-ci n'entrave pas la volonté politique de bâtir ou de démolir.

À l'extérieur de la collectivité, quelles compétences sont mobilisées ?

Dans le cadre de protection patrimoniale de type Monuments historiques ou Site patrimonial remarquable, le rôle des acteurs de l'État est primordial en amont et en aval car leur avis est requis lors d'une demande d'autorisation d'urbanisme.

Dans le cas du PLU patrimonial, les agents de l'État n'interviennent qu'au titre de personnes publiques associées en amont, à titre de vigilance pour la désignation des patrimoines. L'UDAP, la DREAL, la DDTM sont ainsi consultées au même titre que les opérateurs de l'État type SNCF ou EDF, où que les chambres consulaires d'agriculture de commerce, etc.

A priori, des associations de protection du patrimoine peuvent être à l'initiative des inventaires et des protections prises en compte par le plan local d'urbanisme.

A posteriori, le juge administratif peut exercer un contrôle en cas de recours. Il lui appartient de se prononcer sur la qualité dont le patrimoine peut être réglementé par le PLU. Bien que ce patrimoine tende à être moins bien considéré qu'une protection du type monument historique ou site patrimonial remarquable par le juge, ce dernier sanctionne les travaux irréguliers et reste attentif.

Aborder le patrimoine dans la planification urbaine serait moins finalement l'affaire de spécialistes que de personnes éclairées. Celles-ci se sont formées par leur pratique au côté des spécialistes, qu'ils côtoient régulièrement.

JULIE MARCHAND



IV.B

L'impact de l'intercommunalité : du PLU au PLUi patrimonial ?

Le principe du PLU patrimonial (et avant lui du POS fin) est de permettre d'identifier et éventuellement de protéger des patrimoines d'intérêt local, différents de ceux retenus par l'État. POS et PLU ayant longtemps été communaux, il revenait ainsi juridiquement à la commune d'intégrer (ou non) les enjeux patrimoniaux dans son document d'urbanisme. Or depuis la loi ALUR, le principe a été inversé : le PLU doit être intercommunal si l'EPCI exerce la compétence en matière de planification urbaine, sous réserve que l'assemblée communautaire n'ait pas bloqué ce transfert de compétence. Ce passage au PLUi soulève de nombreuses questions en matière de politique patrimoniale.

Un phénomène de vase communicant entre anciens PLU et nouveaux PLUi ?

Tout d'abord, une question se pose actuellement aux nombreuses communes volontaristes sur un plan patrimonial : doit-on basculer automatiquement les éléments patrimoniaux identifiés à l'échelle communale dans le nouveau PLUi ? Cela pourrait sembler logique (pas de régression patrimoniale,

place pour certains choix communaux dans le PLUi), mais en pratique la réponse est plus subtile car la démarche questionne la cohérence de la politique urbaine de l'intercommunalité. Celle-ci n'est pas seulement l'addition des anciennes politiques communales : enjeux et choix politiques doivent transcender pour en faire un nouveau document territorial stratégique intégrateur. À ce titre, le PLUi doit normalement reposer sur une approche globale du territoire, impliquant par exemple une méthodologie commune sur tout le territoire intercommunal. Or il arrive souvent qu'un inventaire patrimonial réalisé de manière volontariste par une commune (ville centre ou non) n'existe pas chez ses voisines. La montée en puissance de cet inventaire patrimonial à l'échelle intercommunale n'est pas évidente, pour des raisons de coût et de moyens bien entendu, mais aussi parce que toutes les communes de l'intercommunalité ne souhaitent pas forcément adhérer à cette politique patrimoniale. Elles peuvent d'ailleurs considérer qu'elles n'en possèdent pas. Ces divergences politiques se retrouvent ainsi parfois ? souvent ? dans les débats stratégiques de l'EPCI. Elles peuvent être éventuellement évitées quand la ville centre, pionnière en matière patrimoniale met ses compétences et services – souvent mutualisés dans l'EPCI – en matière de patrimoines à disposition des autres communes souhaitant entrer dans cette ambition patrimoniale. Mais cela ne garantit ni l'adhésion de l'ensemble du territoire, ni la cohérence du document final.

Un risque contentieux à faire abstraction du patrimoine dans un PLUi ?

En tout état de cause, il faut pourtant veiller à cette cohérence afin d'éviter des disparités patrimoniales fortes entre communes, pas tant au niveau du nombre d'éléments identifiés que dans les critères d'analyse de cette richesse patrimoniale ; le juge y sera certainement sensible, en particulier dans l'étude du document de justification des choix. De la même manière, on peut penser que les juridictions administratives accepteront difficilement qu'au nom d'une politique intercommunale homogène, se pratique un nivellement brutal par le bas de la protection patrimoniale de telle ou telle commune. Le fait d'avoir réalisé un inventaire patrimonial, donc de posséder

la connaissance sur le sujet, implique une forme de responsabilité dans les choix urbains du territoire, comme une ZNIEFF l'induit pour le patrimoine naturel. Il serait donc dangereux pour un EPCI de faire abstraction de cette connaissance patrimoniale en adoptant un PLUi quasi-silencieux sur les patrimoines, alors que le ou les PLU communaux le précédant y consacraient de nombreuses dispositions. Pour des raisons juridiques, avant d'être politiques, le passage d'un PLU patrimonial à un PLUi ne devrait donc pas être une *tabula rasa*.

ARNAUD DE LAJARTRE



IV.C

La réversibilité du PLU patrimonial : une vraie faiblesse pour la protection des patrimoines ?

L'un des principaux reproches adressés au PLU patrimonial est sa réversibilité c'est-à-dire son aptitude à évoluer en permettant la remise en cause des protections qu'il comporte. Le PLU ne constituerait pas, en quelque sorte, un abri sûr pour le patrimoine culturel. Il ne garantirait pas une préservation pérenne, tout du moins pas aussi pérenne que d'autres instruments de protection. Or, la conservation, la gestion et la mise en valeur du bâti remarquable, tout comme sa reconversion ne peuvent s'inscrire que dans la durée. Elles doivent pouvoir résister aux aléas politiques ou économiques, ce qui ne peut se faire que grâce à des règles stables.

Ce reproche est-il fondé ?

Il est certain que le PLU est avant tout un projet de territoire qui répond à des objectifs de développement et de protection susceptibles d'évoluer. C'est un instrument de planification urbaine conçu pour s'adapter à la mutation de l'ensemble des problématiques qu'il prend en compte, des problématiques qui ne cessent de s'élargir et de s'enrichir. Les règles de

construction et de protection du PLU doivent ainsi pouvoir être réécrites face à l'émergence de nouveaux enjeux. La mutabilité est dans les gènes du document. Ce qu'un PLU fait un PLU doit pouvoir le défaire.

Sans surprise, le Code de l'urbanisme en tient compte. Les dispositions qui envisagent la préservation du patrimoine culturel ne comportent aucune mesure spéciale visant à empêcher les autorités communales ou intercommunales à revenir sur des mesures de protection. Le Code de l'urbanisme ne connaît pas le principe de non régression dont le champ d'application se limite au Code de l'environnement. Il ne contient pas plus de dispositions créant un effet cliquet en faveur du patrimoine architectural ou urbain.

Quant aux services de l'État, ils n'ont pas pour fonction de brider les choix des autorités locales, bien qu'ils soient associés à la conception du document. Le PLU est un document décentralisé. Il est certes soumis au contrôle de légalité mais la préservation et la valorisation du patrimoine culturel relèvent avant tout de l'opportunité.

Pour autant, le PLU n'est sans doute pas aussi volatile qu'il n'y paraît.

En effet, les textes exigent le respect d'une procédure de révision pour les changements significatifs du PLU, notamment ceux qui portent sur les orientations du PADD ou réduisent une protection.

Il est vrai que, sur ce point, le Code de l'urbanisme est sujet à interprétation puisqu'il évoque la réduction d'« une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels », sans citer expressément la protection du patrimoine bâti. Néanmoins, la référence à la qualité des sites et des paysages laisse à penser que le patrimoine architectural est concerné par ces dispositions. Il en résulte qu'un affaiblissement sensible des prescriptions du PLU en faveur du bâti remarquable nécessite le suivi d'une procédure de révision même s'il n'entraîne pas une réécriture des orientations sur ce sujet du PADD. Ce serait par exemple le cas si les élus faisaient le choix de restreindre radicalement la liste des éléments protégés par le PLU ou de supprimer des périmètres de protection. En revanche, un simple ajustement de la liste des protections paraît réalisable dans le cadre d'une simple modification.

Il convient de rappeler que la procédure de révision, identique en principe à la procédure d'élaboration du PLU, apporte un certain nombre de garanties. Elle implique une concertation préalable avec les habitants, ce qui donne l'opportunité de débattre avec la population de la protection du patrimoine. Elle est aussi l'occasion de dialoguer avec les services de l'État en charge de l'architecture et du patrimoine qui

sont obligatoirement associés au changement. Ce dialogue est toutefois restreint si les élus font le choix d'une révision simplifiée comme l'autorise le code.

Quant à la procédure de modification, elle est effectivement plus souple mais elle n'exclut pas toute confrontation des points de vue puisque les évolutions sont systématiquement soumises à enquête publique.

En résumé, la réversibilité du PLU patrimonial, si elle est bien réelle, ne suffit à discréditer cette démarche si l'on tient compte des garanties de débat que comporte les procédures d'évolution. Par ailleurs, il faut aussi considérer que la fluidité du PLU n'est pas nécessairement un handicap. Elle peut être un atout. Elle facilite l'intégration au PLU de nouvelles protections réalisable par modification. Elle simplifie de la même manière l'ajustement des prescriptions patrimoniales qui ne sont pas adaptées aux besoins de conservation, de valorisation ou de réaffectation. La souplesse du PLU joue ainsi en faveur de l'effectivité de la protection, une règle mal conçue n'étant pas appliquée.

PASCAL PLANCHET

IV.D

La prise en compte du patrimoine dans les PLU : conflits et controverses

Existe-t-il des controverses concernant la prise en compte du patrimoine dans les PLU ?

Paradoxalement, alors que le patrimoine semble aujourd'hui une valeur partagée par tous, il existe de nombreux débats concernant les objectifs et les modalités de mise en œuvre de l'action publique patrimoniale.

Il faut d'abord rappeler les controverses sur le rôle des PLU liées à l'adoption de la loi LCAP en 2016. Les nombreuses oppositions au premier projet, qui prévoyait le remplacement des secteurs sauvegardés et des autres documents territorialisés par des Cités historiques régularisées par les PLU, se sont traduites par la modification du texte par le Sénat et un amendement du gouvernement conduisant finalement à renforcer le rôle de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture et à maintenir des documents spécifiques pour les sites patrimoniaux remarquables.

Ces oppositions portées par des spécialistes du secteur et des associations, et relayées par de nombreux maires, dénonçaient le retrait de l'État et

l'instabilité des PLU susceptibles d'être modifiés et soumis aux besoins du développement urbain.

Ces controverses renvoient plus largement à la question des relations entre acteurs dans le contexte de l'intervention patrimoniale en France, marquées par un jeu complexe entre les acteurs locaux et les services de l'État incarnés par l'ABF.

Les acteurs locaux peuvent tout à la fois dénoncer certaines décisions perçues comme discrétionnaires et « se réfugier » derrière la figure de l'ABF pour maintenir des niveaux de protections élevés susceptibles de provoquer des oppositions des propriétaires.

Retenons que les conditions concrètes de protection des centres urbains ne dépendent pas du seul PLU, mais de la superposition de documents et de différents régimes de protection. Les relations entre les acteurs responsables de ces différentes modalités de régulation peuvent être selon les contextes plus ou moins coopératives ou plus ou moins conflictuelles.

Quels autres conflits est-il possible d'identifier ?

Il existe d'autres formes de conflits. Si l'on commence par le contentieux on peut identifier deux types de situations. D'une part, les associations de riverains ou de protection du patrimoine portent le plus souvent

des recours contre des projets de modification de l'existant, contre des autorisations de constructions neuves ou certains partis pris architecturaux. D'autre part, il existe un important contentieux individuel qui tente de s'opposer à des refus de permis de construire ou à des autorisations accordées à des voisins.

En dehors du tout contentieux, il existe un type de controverses directement lié à la façon d'intégrer des éléments patrimoniaux dans le PLU. Au moment de la conception, des positions différentes peuvent apparaître concernant le type de constructions, les éléments à inclure ou à exclure. Le degré de l'ambition patrimoniale ou la transparence des procédures de sélection peuvent aussi être questionnés. Ces oppositions se transforment en controverses, lorsqu'elles sont portées sur la place publique par des associations et relayées par la presse.

Signalons de plus une tension liée à l'assimilation entre identification d'éléments intéressants dans un PLU et nécessaire protection. Alors que certains documents n'introduisent que des recommandations, la simple mention d'intérêt peut donner prise à des demandes, par des associations ou des riverains, de maintien à l'identique. Certains acteurs peuvent utiliser comme argument pour s'opposer à des démolitions des procédures d'inventaire ou de labellisation non normatives.

Par ailleurs, signalons aussi l'existence de débats entre acteurs locaux portant sur les arbitrages entre différents objectifs = protection du patrimoine / développement économique / densification / intervention sur les quartiers anciens dégradés / amélioration de la qualité énergétique des logements. Des tensions, rapports de force sont parfois identifiables entre différents services, entre des élus de différentes communes dans le cadre d'un PLU.

Ces controverses, le plus souvent difficiles à retracer, font l'objet d'arbitrages internes plus que de débats publics et les procédures d'information et d'enquête publique ont en général peu de prise sur la réalisation des documents.

Quelles solutions sont proposées pour sortir des situations de conflits ?

On perçoit deux tentatives pour sortir des situations de conflits. D'abord, une volonté de sécuriser les procédures de réalisation et d'adoption des documents d'urbanisme en rendant plus difficile le contentieux portant seulement sur des éléments de formes. Ensuite, une volonté de donner plus de place à la concertation, à la qualité des relations entre acteurs. Différentes modalités formelles ou informelles ont été mises en œuvre pour construire des espaces d'échanges et de constructions de référentiels communs. Dans certains cas, la réalisation du PLU peut constituer un moment de formalisation de ces instances par la création d'une commission *ad hoc*. Ces dispositifs construits dans l'objectif de fluidifier les relations entre acteurs publics, peuvent aussi permettre de mieux résister à des controverses portées par d'autres acteurs locaux. Ces groupes peuvent évoluer vers de véritables coalitions de projets qui s'ouvrent à des acteurs économiques ou des associations. Ces façons d'institutionnaliser les relations entre acteurs autour de l'intervention patrimoniale semblent se généraliser. Signalons aussi que, dans un secteur qui reste marqué par la faible place de la participation, se multiplient d'autres formes d'actions collectives, en dehors de la réalisation des documents d'urbanisme, portées par des associations ou des groupes locaux : inventaire de quartier, recueil des mémoires locales, des formes d'actions culturelles prenant le patrimoine local comme support. Ces initiatives semblent avoir la capacité d'attirer un public nombreux. Un enjeu pour l'avenir serait, peut-être, de mieux connecter ces expériences avec la réalisation des PLU dans l'objectif d'élargir le débat autour de la prise en compte du patrimoine dans les documents d'urbanisme.

PATRICE MELÉ

IV.E

PLU patrimonial et labels

Se questionner sur les rapports entre PLU et labels peut surprendre, car il s'agit de deux types d'outils qu'*a priori* tout oppose. Le PLU constitue un instrument juridique contraignant alors que les labels peuvent être présentés, malgré leur diversité, comme des certifications de la qualité d'un bâtiment, d'un espace, d'une commune entière parfois. Ils n'ont à ce titre aucune valeur réglementaire et n'accordent de ce fait aucune protection aux objets qu'ils visent. Pour autant, des échanges se produisent entre un PLU ayant une ambition patrimoniale et les labels en matière de patrimoine.

La protection par le PLU d'un élément patrimonial labellisé ?

Le premier cas de figure est celui par lequel le PLU patrimonial prolonge la reconnaissance accordée par un label en accordant à l'élément labellisé un certain niveau de protection juridique. Il peut en aller ainsi des « Jardins remarquables » ou sur un autre plan des « Maisons des Illustres », deux labels accordés par le ministère de la Culture. Il semble logique qu'un PLU se voulant patrimonial retienne les éléments ainsi labellisés pour *a minima*, les intégrer dans l'identification des patrimoines qu'il effectue, et le cas échéant, leur accorder un certain

niveau de protection juridique. Le choix des outils de protection (identification au L. 151-19, zonage, dispositions réglementaires) dépendra alors de la nature du bien. Il reste plus compliqué de réglementer un jardin remarquable qu'un bâtiment, dans la mesure où le PLU traite peu (ou pas) de la gestion d'une parcelle : l'ordonnancement du jardin comme les pratiques d'entretien n'entrent pas juridiquement dans le périmètre du PLU.

Quel lien entre le PLU et le label « Architecture contemporaine remarquable » ?

Il est plus simple pour la planification urbaine d'intégrer les immeubles reconnus par le ministère de la Culture comme « Architecture contemporaine remarquable ». Ce label reconnu par la loi LCAP succède au label « Patrimoine du XX^e siècle » créé en 1999, et s'adresse aux créations architecturales de moins d'un siècle méritant par leur valeur et leurs qualités une reconnaissance par l'État. Ce label peut précéder le classement ou l'inscription en tant que Monument historique, mais tant que cette étape n'est pas franchie, l'immeuble labellisé reste soumis au droit commun de l'urbanisme. La seule consé-

quence pour le propriétaire consiste en l'obligation d'informer les services de l'État de son intention de réaliser des travaux avant leur réalisation, mais sans que soit requis en retour une autorisation ou un avis conforme. Afin d'assurer la protection d'une architecture remarquable, il semble donc logique que le PLU intègre cette dernière de manière stricte dans les éléments protégés du PLU, en établissant idéalement des prescriptions adaptées aux caractéristiques du bâtiment. Mais il n'en demeure pas moins que le label décerné par l'État n'est pas juridiquement opposable à la collectivité locale, libre ou non de protéger l'immeuble.

Du PLU patrimonial aux communes labellisées ?

Certains labels s'adressent à des territoires entiers : le label « Ville ou pays d'art et d'histoire » créé en 1985 et décerné par le ministère de la Culture, les labels mis en place par des associations comme « Petites cités de caractère » ou « Plus beaux villages de France ». La labellisation patrimoniale d'un territoire ne peut alors

induire que le PLU patrimonialise l'espace entier. Néanmoins le label peut entraîner un cercle vertueux de renforcement de la protection juridique par le PLU, en cherchant à dépasser les périmètres de protection dédiés déjà existants. En effet, pour l'attribution de certains labels, le cahier des charges imposé par l'association exige la présence d'au moins un outil juridique patrimonial sectoriel, tel un site classé, un périmètre Monument historique ou bien entendu un Site patrimonial remarquable. Un simple PLU patrimonial ne suffit pas à remplir ce critère. Néanmoins il peut servir à compléter utilement par exemple un périmètre Monument historique, soit en donnant à l'espace inclus dans ce périmètre une réglementation patrimoniale, soit en dépassant les limites de ce dernier. Les associations n'acceptent donc pas pour le moment qu'un PLU patrimonial même particulièrement musclé sur le sujet suffise à l'attribution du label qu'elles délivrent. La réversibilité de l'outil, comme l'absence d'intervention de l'ABF dans les zones seulement couvertes par un PLU, fragilisent à leurs yeux cet outil réglementaire. Pour répondre en partie à ces craintes, il faudrait très certainement mettre en place un nouveau label : celui du « PLU patrimonial », doté d'un cahier des charges.

ARNAUD DE LAJARTRE



IV.F

Un statut pour le PLU patrimonial ?

La mention de l'expression de « PLU patrimonial » dans la première version du projet de loi LCAP a en tout état de cause posé la question du statut d'un tel outil. Si l'expression a finalement été retirée de la loi LCAP, peut-on quand même dire que le PLU patrimonial bénéficie d'un certain statut juridique ? Si tel n'est pas le cas, faut-il lui en donner un ?

Le PLU patrimonial

a-t-il déjà un statut ?

Ni le Code de l'urbanisme, ni celui du patrimoine ne formulent l'expression de PLU patrimonial : on ne peut donc pas ouvrir un chapitre ou une section et parcourir l'ensemble des outils pouvant constituer la base réglementaire du « PLU patrimonial ». De toute façon, puisque l'on parle de PLU, il revient logiquement au Code de l'urbanisme de développer le cas échéant ce statut. Pour autant, ne peut-on pas dire que ce statut existe déjà, mais en rassemblant un certain nombre d'outils disponibles dans le régime général du PLU ? Certains sont, de toute manière, dédiés aux patrimoines, comme l'article L. 151-19 (l'identification et la protection des éléments patrimoniaux) ou les OAP patrimoniales. Selon la conception des patrimoines retenue, il semble logique d'y ajouter les articles relatifs aux EBC (L. 113-1 et s.) ou à la Trame verte et bleue (L. 113-29 et L. 151-23). Mais il faut aussi intégrer la possibilité de mobiliser des outils génériques du PLU à des fins patrimoniales :

les zonages, l'écriture réglementaire, les OAP par secteurs, ainsi qu'en amont le diagnostic, l'évaluation environnementale, la justification des choix ou le PADD. En définitive, c'est bien l'ensemble du dossier de PLU qui peut servir le patrimoine, sans qu'il soit aisé d'en arrêter l'intensité ou les limites. À ce titre, le statut du PLU patrimonial se dilue donc très vite dans la dimension globale de la planification urbaine. Cela pose la question de savoir s'il faut aller plus loin dans la singularisation de ce statut ?

Un statut à créer, à

renforcer ou... à éviter ?

Plusieurs professionnels rencontrés pendant cette recherche nous ont affirmé qu'il n'y avait pas de raison de parler de « PLU patrimonial » davantage que de PLU logements, ou de PLU commerces, etc. Il est certain qu'au titre des nombreuses thématiques à intégrer, énumérées par l'article L. 102-1, le patrimoine ne doit pas peser par principe plus lourd que les dizaines d'autres items qui font du PLU un véritable couteau suisse du projet politique. Pourtant, en suivant ce raisonnement, on peut noter qu'*a contrario* deux thématiques au moins font l'objet d'un traitement particulier dans les PLU d'agglomérations : l'habitat et les transports. Les documents de planification pour ces deux secteurs – le PLH et le PDU – peuvent désormais être intégrés au PLU (au travers d'un POA – Programme d'Orientation

et d'Actions) lorsque la planification est élaborée par un EPCI (L. 151-44). Tel est le cas partout où l'on voit fleurir ces expressions de PLU « 3 en 1 », ou « PLU HD ». Le Code de l'urbanisme singularise donc bien déjà quelques thématiques spécifiques au sein du régime général du PLU ; pourquoi ne pourrait-il pas en aller de même avec la thématique patrimoniale ? C'est aussi ce qui se passe, à une échelle supérieure, lorsqu'un SCOT littoral intègre le Schéma de mise en valeur de la mer. Cette intégration existe d'une certaine manière lorsque la collectivité a fait le choix d'une AVAP (anciennement ZPPAUP, et désormais Site patrimonial remarquable) : le règlement de l'AVAP (désormais le PVAP) rejoint le dossier de PLU au titre des servitudes d'utilité publiques patrimoniales. Notons néanmoins que son fondement juridique n'est pas le même (la servitude d'utilité publique possède sa propre valeur réglementaire). Ce questionnement sur la capacité intégratrice du PLU questionne donc directement l'interaction possible entre PLU dit (ou non) patrimonial et outils dédiés prévus par le Code du patrimoine. Les seconds induisent un contrôle des travaux par l'ABF et toujours une fiscalité favorable aux propriétaires. Dans le contexte actuel, on voit mal comment les ministères de la Culture et

des Finances cautionneraient une extension de ces mécanismes procéduraux et fiscaux à des PLU même fortement patrimoniaux.

À défaut de doter le PLU patrimonial d'un statut réglementaire, une option serait d'élaborer une grille d'indicateurs, comme celle des éco-quartiers par exemple, permettant le cas échéant une labellisation du niveau de patrimonialité d'un PLU ou d'un PLUi. La labellisation « PLU patrimonial » pourrait alors servir à l'obtention d'autres labels comme ceux de « Petite cité de caractère » ou « Plus beau village de France », qui exige, parmi bien d'autres indicateurs, la présence d'un outil juridique normatif et protecteur en matière patrimoniale. Mais la grille multi critères d'un PLU patrimonial pourrait alors se heurter à un autre phénomène contemporain du droit de l'urbanisme : l'évolution possible vers des PLU moins techniques, soutenus par des règlements allégés, et des règles qualitatives ou par objectifs. La labellisation serait alors celle du territoire bien plus que de la planification.

ARNAUD DE LAJARTRE



LISTE DES AUTEURS

Iza CARÉ, Doctorante en droit public, ATER,
EA DCT, Université Lumière Lyon 2

Bastien COUTURIER, Docteur en architecture,
UMR EVS, LAURe, CNRS, École Nationale
Supérieure d'Architecture de Lyon

Arnaud DE LAJARTRE, Maître de conférences
en droit public, EA Centre Jean Bodin,
Université d'Angers – Coordinateur du programme
PLU patrimonial

Mathieu GIGOT, Docteur en géographie,
Ingénieur de recherches, UMR CITERES,
CNRS, Université de Tours

Sébastien JACQUOT, Maître de conférences
en géographie, EA EIREST,
Chercheur associé UMR PRODIG,
Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Julie MARCHAND, Docteur en sociologie,
Chercheur associé UMR CITERES,
CNRS, Université de Tours

Patrice MELÉ, Professeur de géographie,
UMR CITERES, CNRS, Université de Tours

Pascal PLANCHET, Professeur de droit public,
EA DCT, Université Lumière Lyon 2

Cécile REGNAULT, Maître de conférences
en architecture, UMR EVS, LAURe, CNRS,
École Nationale Supérieure d'Architecture
de Lyon

Fabrice THURIOT, Docteur HDR en droit public,
Ingénieur de recherches, CRDT,
Université de Reims Champagne-Ardennes

Vincent VESCHAMBRE, HDR de géographie,
Professeur détaché, UMR EVS, LAURe,
CNRS, École Nationale Supérieure
d'Architecture de Lyon

CRÉDITS PHOTOGRAPHIQUES

Page 6-7 : *Beaulieu Lès Loches*, Mathieu GIGOT

Page 9 : *Bordeaux*, Mathieu GIGOT

Page 11 : *Amiens, cathédrale Notre-Dame
d'Amiens*, LIPINSKI

Page 13 : *PLU RENNES*, Extrait du Règlement
graphique, 2019

Page 17 : *Marseille, Fort Saint-Jean*,
Julien BÉAL-LONG

Page 18-19 : *Lyon, Le Grand Bazar*,
CONNAIXENS

Page 23 : *Bracieux*, CCGC

Page 25 : *Région Centre-Val de Loire*,
IGN BDTPOPO, DGFP, Diagnostic patrimonial
de La Riche, 2015

Page 28-29 : *Angers*, Arnaud DE LAJARTRE

Page 33 : *Angers*, Arnaud DE LAJARTRE

Page 35 : *PLU RENNES*, Extrait du Règlement
graphique, 2019

Page 39 : *ALM*, Extrait OAP Val de Loire, 2017

Page 41 : *PLU RENNES*, Extrait V-annexe 3, 2019

Page 43 : *Mission Val de Loire patrimoine
mondial*, Jean-Marie CURVALE, Extrait du Guide
pratique Val de Loire patrimoine mondial
et aménagement du territoire, Bloc diagramme
– MVDL, 2017.

Page 45 : *Dunkerque, Abords de la gare*,
CONNAIXENS

Page 46-47 : *Gruissan, Les chalets de plage*,
Arnaud DE LAJARTRE

Page 49 : *Angers*, Arnaud DE LAJARTRE

Page 51 : *La Riche*, Mathieu GIGOT

Page 57 : *Angers*, Arnaud DE LAJARTRE

Page 59 : *Reims*, Fabrice THURIOT

GLOSSAIRE

- ABF** : Architecte des Bâtiments de France
ALUR : loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
AVAP : Aire de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine
CAUE : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement
DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer
EBC : Espace Boisé Classé
EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale
LCAP : loi relative à la Liberté de la Création, à l'Architecture et au Patrimoine
MH : Monument Historique
OAP : Orientation d'Aménagement et de Programmation
PLU : Plan Local d'urbanisme
PLUi : Plan Local d'Urbanisme intercommunal
PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable
POA : Programme d'Orientations et d'Actions
POS : Plan d'Occupation des Sols
SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale
SRU : loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains
UDAP : Unité Départementale de l'Architecture et du Patrimoine
UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture
ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique
ZPPAUP : Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager

MÉMO : LES PIÈCES DU PLU(I)

- Un rapport de présentation, lui-même subdivisé en un diagnostic, un état initial de l'environnement, une évaluation environnementale, et une justification des choix ;
- Le PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable) ;
- Les OAP (devenues obligatoires depuis la loi ALUR) ;
- Le POA (Programme d'Orientations et d'Actions, uniquement imposé aux territoires soumis à des obligations de PLH et de PDU – ce qui justifie souvent l'appellation PLU « 3 en 1 », puisque le PLU les absorbe au sein du POA) ;
- Le règlement graphique et littéral, pièce forte du PLU ;
- Les annexes, dont l'annexe sanitaire pour le traitement des eaux, et les nombreuses servitudes d'utilité publique (de protection des patrimoines, d'équipements de transports ou d'énergies, de prévention des risques, etc.).





[www.canal-u.tv/
producteurs/
plu_patrimonial](http://www.canal-u.tv/producteurs/plu_patrimonial)



<https://plupat.hypotheses.org>