

À LA RECHERCHE DU PLU PATRIMONIAL

COLLOQUE DE CLÔTURE DU PROGRAMME DE RECHERCHE ANR

17 ET 18 JUIN 2019 - ANGERS

- SYNTHÈSE -

Par Julie MARCHAND

Responsable médiation & CEO chez [Connaixens](#)

Chercheur associé CITERES et programme ANR PLU patrimonial

SESSION 2 : QUELLE PROTECTION DES PATRIMOINES PAR LE PLU ?

Le propos de la seconde journée est introduit par Arnaud de Lajartre qui rappelle que deux sessions et une table ronde rythment cette journée, entrecoupées de plusieurs temps de débat.

Fabrice Thuriot, Docteur HDR en droit public et ingénieur de recherche au Centre de Recherche en Droit et Territoire de l'Université de Reims Champagne-Ardenne, ouvre la première session. Il évoque la loi LCAP, avec une protection du patrimoine recentralisée juridiquement et décentralisée dans la pratique. Elle lui apparaît ne pas avoir créé le troisième niveau de protection local évoqué depuis près d'un siècle. Concernant les PLU, il note cependant un élargissement de la prise en compte des patrimoines industriel et naturel et des labels UNESCO et nationaux.

Le PLU patrimonial n'a pas d'existence juridique, contrairement au Plan de déplacements urbains ou au Plan Local de l'habitat par exemple. Des recommandations et des prescriptions peuvent y être inscrites et leur emplacement est important, tant il peut créer un risque de contentieux. Le niveau de protection peut varier en fonction des protections patrimoniales préexistantes ou du zonage.

La réversibilité de la protection patrimoniale est une des questions que le programme de recherche a souhaité poser. Des procédures encadrées de veille (concertation des personnes publiques associées, enquête publique, parfois débat public...) peuvent être mises en œuvre pour limiter l'impact de la modification ou de la révision du PLU sur la protection du patrimoine.

Il conclut avec un exemple de la Ville de Reims. Après avoir brossé le portrait patrimonial de la ville (monuments historiques, abords, AVAP Unesco, projet de SPR sur le centre, trame verte et bleue faisant l'objet d'une OAP et OAP de secteur pour le patrimoine industriel entres autres), il évoque la révision du PLU le 28 septembre 2017, dont la documentation complète laisse à penser que le territoire

est sous surveillance. Or, des maisons Art-déco sont détruites malgré une large mobilisation citoyenne. Un immeuble de trois étages peut prendre place devant la cathédrale, obstruant le cône de visibilité, quand l'épannelage environnant n'est pas sur plus de deux niveaux plus le toit.

Aussi dans quelle mesure le PLU patrimonial protège le patrimoine ? Est-il suffisant ?

L'écriture réglementaire d'un PLU patrimonial

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

Arnaud DE LAJARTRE, *Maître de conférences en droit public, EA Centre Jean Bodin, Université d'Angers*

Iza Caré, doctorante en droit public, s'exprime sur l'écriture réglementaire du PLU.

Ce dernier est le réceptacle des politiques publiques. L'article L. 101-2 du Code de l'urbanisme rappelle ainsi que le PLU doit aborder la protection du patrimoine : « *la sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel, la qualité urbaine, architecturale et paysagère notamment des entrées de ville* ». Le juge constitutionnel estime cependant que seule une obligation de moyens est imposée aux autorités locales, en raison de la libre indépendance des collectivités. Pourtant, il existe déjà de nombreux outils spécifiques à la protection du patrimoine culturel. On a donc des législations spécifiques d'un côté et des outils proposés par le PLU de l'autre. Ces protections ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Le PLU ne doit pas exclure les législations spécifiques de protection du patrimoine, notamment en cas d'annulation, sans compromettre la sécurité juridique. Les temporalités de production des outils de protection sont à prendre en compte.

Intégrer du patrimoine directement au sein du PLU fait sens si on considère que le PLU est vecteur d'identité locale. La protection n'est pas affichée, il n'y a pas de fiscalité locale attachée au PLU, ni de contrôle de l'ABF (hors secteur abord, site...).

La protection du patrimoine par le PLU implique une réglementation. Quelles normes qualitatives peuvent être mises en place ? Les récepteurs du PLU doivent y voir clair entre droit souple et droit dur. Les règles obligatoires constituent le droit dur, elles affectent l'ordonnement juridique, elles ont un contenu normatif. Le droit dur est une règle contraignante. Le droit souple contient des règles non prescriptives, en ce sens qu'elles ne sont pas contraignantes : recommandations, avis, mises en garde... Celles-ci ne modifient pas l'ordonnement juridique. Le Conseil d'État considère qu'il existe, entre les normes de droit dur et les actes de droit souple, une échelle de normativité graduée imposant un rapport de compatibilité plus qu'un rapport de conformité.

Le PLU offre une richesse d'outils et une certaine liberté. La dimension patrimoniale peut s'inscrire dans tous les documents qui le composent.

Au sein du règlement, peuvent être inscrites des prescriptions qualitatives sur le bâti existant ou à construire (implantation, volume, architecture), pour conserver une typicité de zone par exemple. Certaines règles patrimoniales ne sont inscrites que dans le document graphique, c'est le cas notamment des règles de hauteur. L'article L. 151-19 (ex L. 123-1-7) permet de repérer des éléments, avec une liste ou sur le document graphique, puis de les protéger. Le juge administratif a une interprétation assez large de cet article, puisqu'il l'a déjà considéré par exemple comme le fondement pour l'institution d'une servitude pour la conservation de volumétrie existante (CAA Paris 2009) ou comme subordination à une obligation de demande de permis de démolir (CE 2015), sans pour autant interdire la démolition. Pour des travaux sur un élément repéré par l'article L. 151-19, la déclaration de travaux est alors une vigilance quant à l'état de ces biens. Des prescriptions réglementaires peuvent être associées aux éléments identifiés (interdiction de démolition). L'application de l'article contraint à la mise en place d'annexes (listes de biens répertoriés, fiches avec ou non des prescriptions particulières à l'élément). Un renvoi précis doit être fait pour qu'il soit opposable. Si les listes ou fiches sont annexées à titre de conseil, ou indépendantes, elles ne sont pas opposables. Le rapport de présentation et le PADD doivent enfin appuyer et justifier les choix patrimoniaux retenus par les auteurs du PLU.

Un autre outil s'inscrit au sein de l'échelle de normativité graduée : l'OAP. Créée en 2003, elles sont une composante du PLU depuis la loi Grenelle II et vise à donner au PLU une dimension programmatique et plus opérationnelle. D'après le juge administratif, elles peuvent être précises mais ne doivent pas être prescriptives, sous peine d'illégalité. Elles doivent être consistantes pour être opposables, c'est-à-dire orienter et planifier réellement l'aménagement des zones concernées. Il existe des OAP patrimoniales, pensées avec la même logique que l'article L. 151-19, qui doivent avoir bien identifié et localisé les éléments concernés.

La boîte à outils du PLU Patrimonial est donc riche et chaque collectivité peut se les approprier en fonction de ses choix politiques. Elle peut ainsi, avec une grande liberté, identifier les éléments de son choix, placer le curseur en fonction de son souhait de protection et rédiger les règles à sa convenance. Seule demeure l'exigence que ses choix restent cohérents dans l'ensemble du dossier du PLU.

Arnaud de Lajarte poursuit quant aux limites de la protection du patrimoine par le PLU. La liberté évoquée par Iza Caré pose la question de la puissance du PLU. Il existe des limites intrinsèques à la planification urbaine, si l'on compare le PLU aux autres outils dédiés.

Les limites réglementaires du PLU consistent à interdire plus qu'à imposer. C'est l'enjeu des matériaux par exemple. Le PLU peut se référer à une pierre locale, en demander l'apparence mais il est impossible d'imposer ladite pierre. Il est également impensable de réglementer les

intérieurs par le PLU, comme c'est le cas dans un site patrimonial remarquable régit par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV). (cf. [fiches du GRIDAUH](#), partenaire du programme de recherche). Enfin, les procédures spéciales d'autorisation sont interdites au sein du PLU : il est ainsi défendu d'inscrire dans le document un recours au conseil de l'ABF, même si dans la pratique celui-ci peut être consulté, s'il joue le jeu.

Arnaud de Lajartre ajoute une seconde limite, qui demeure un atout pour la qualité du document : l'obligation de justifier et de motiver les règles écrites, soit dans les chapitres généraux, soit dans l'annexe patrimoine. Le document de justification des choix est à soigner, car il sera consulté par les associations du patrimoine. Tout ce qui est identifié ne doit pas nécessairement être protégé, d'où un argumentaire à étayer quant au projet urbain, aux jeux d'acteurs ou aux enjeux fonciers. Les exclusions doivent également être justifiées. La collectivité doit se questionner sur sa démarche et l'explicitier. C'est ce qui a manqué à la Ville d'Angers, dix ans auparavant et qui lui a coûté l'annulation de son PLU. Le document de justification des choix est un élément de cohérence et doit démontrer une rigueur méthodologique.

Enfin, Arnaud de Lajartre évoque la limite que nous préfigurions dès nos premiers questionnements, à l'origine du programme de recherche : la réversibilité du PLU. Contrairement à un PSMV, le PLU a l'obligation de se réviser, notamment pour l'adapter au projet urbain, aux équipes municipales et intercommunales nouvellement en place. Le PLU est un document mouvant. Pour les sites et les éléments de paysage, la révision est indispensable. Des éléments peuvent être supprimés de l'annexe patrimoine par une simple modification. La réversibilité du document se surveille. Les associations de la protection de l'environnement ou du patrimoine assurent cette veille, mais à chaque révision, révision simplifiée ou modification, le processus est lourd pour des bénévoles. Le Code de l'environnement impose un effet cliquet, qui induit une non-régression des protections. Celui-ci n'est pas transposable en l'état pour le Code de l'urbanisme, mais constitue une base de discussion.

L'écriture juridique dans le PLU dépend également de la « théorie des climats ». Où en est la collectivité dans sa démarche d'action patrimoniale ? On peut utiliser l'écriture réglementaire pour réaliser une zone tampon du SPR. Le PLU peut également être un décodeur, jouer le rôle d'une médiation, dans des zones protégées ne disposant pas de règlement dédié – les abords ou les sites par exemple (bien que l'ABF n'en tienne pas compte pour donner son avis qui lui est propre). Il permet d'acculturer par le droit dur les populations concernées. L'écriture réglementaire peut enfin se faire par des règlements sectoriels, non spécifiques au patrimoine, telle qu'une zone inconstructible du fait du risque inondations. Arnaud de Lajartre donne l'exemple de l'île Saint-Aubin, reprise par ailleurs par le nouveau SPR d'Angers Loire-Métropole. Cette protection au titre du risque ne fige pas l'habitat dans ces zones et le PLU peut s'en faire la voix.

Arnaud de Lajartre conclue sur le gradient de patrimonialité, la mosaïque d'écriture réglementaire observée à l'occasion de ces trois ans de recherche. Il propose l'idée d'un label, d'une certification de la puissance juridique patrimoniale du PLU. Il invite à lire l'ouvrage *Le*

droit nuit gravement à l'urbanisme et revient sur les règles allégées possibles depuis 2016 dans les PLU /PLUI avec les règles qualitatives, les règles par objectifs, sujet qui sera traité à l'occasion de la table ronde de l'après-midi.

Discussion

Animée par Jacky CRUCHON, *Association Sites et Cités Remarquables de France*

Jacky Cruchon, expert de Sites et Cités remarquables de France, ouvre le débat. Il s'affirme comme étant peu favorable au PLU patrimonial. Il est pour lui synonyme de disparition de l'AVAP. Le PLU permet-il une illusion de la protection ? Dans le sens d'un allègement de la réglementation ?

Fabrice Thuriot soumet l'idée que le PLU permettrait de décroisonner les services culture et urbanisme. Il cite l'exemple espagnol qui, traditionnellement, inclut plus facilement le patrimoine au document d'urbanisme.

Arnaud de Lajarte insiste sur l'importance de la stratégie de la collectivité et de son avancement. Si la volonté du Ministère de la Culture est de remplacer l'AVAP par le PLU, il juge cette démarche inadmissible au regard de la qualité, de temps et du coût des études consacrées à l'AVAP. Il note par contre l'accroissement de la prise en compte du patrimoine, ignoré jusqu'à lors, dans les PLU. Le PLU précurseur peut ainsi initier une démarche de dialogue sur le sujet patrimonial avec les élus et amorcer une démarche de SPR par exemple. Si le PLU patrimonial devient à l'inverse le réceptacle de SPR avorté, ou d'extension d'AVAP impossible au regard de leur non exceptionnalité...il y a régression.

Jacky Cruchon croit à la montée du désir de protection, mais les inégalités territoriales sont très fortes. C'est un enjeu intercommunal. C'est un enjeu de mise en pratique avec la mutualisation du droit des sols. Par ailleurs, dans la mesure où il n'y a pas de cahier des charges pour établir les contenus patrimoniaux du PLU, les connaissances sont partielles et le choix de la protection est difficile.

Gabriel de Beauregard, architecte des bâtiments de France, prend la parole depuis la salle, en rappelant, que pour lui, le patrimoine devrait être pris en compte dans tous les PLU, même si ces derniers ne remplaceront pas l'AVAP ou le PSMV. Il questionne la possibilité d'interdire l'isolation par l'extérieur dans le PLU ? – Possible depuis le décret.

Anne-Catherine Gamedinger, urbaniste, appuie le propos précédent mais revient sur les exposés présentant principalement des inventaires. Pour elle, le PLU patrimonial analyse, décrypte, prend en compte le territoire, dans sa structure, son ossature, dans son intelligence

avec le site. C'est ce qui permettrait de créer la règle en lien avec l'espace, au-delà de la simple liste d'éléments bâtis. Elle convient également d'une perte de liberté dans la création des SPR sur des patrimoines plus ordinaires, plus quotidiens, au profit d'un concept de représentativité. Il est donc nécessaire de se doter d'autres outils, ce n'est plus un choix. Ne reste-t-il alors que la démultiplication des MH et de leur PDA comme solution à la veille de l'ABF sur ces territoires ? Enfin, elle revient sur l'histoire des protections pour conclure à la nécessité d'outiller le PLU pour répondre aux enjeux d'analyse fine du territoire.

Christophe Boucher pour le CAUE de Loire Atlantique ajoute deux motifs supplémentaires d'inquiétude : le non-renouvellement des mandats pour 50% des maires qui induit de nombreuses nouvelles équipes municipales, qui vont avoir besoin d'être sensibilisées au patrimoine, et le passage du PLU au PLUi qui ne permettra pas de gérer des territoires cohérents quant à leur identité, les intercommunalités correspondant à des logiques politiques.

Une participante anonyme questionne sur le recours contre une démolition et sur la qualité intrinsèque pouvant empêcher l'abattage d'un arbre. Arnaud de Lajartre répond en mentionnant la protection d'un élément au titre du L. 151-19, il invite également la participante à écouter l'intervention de Pascal Planchet sur le contentieux à venir.

Florence Denier-Pasquier, vice-présidente de France Nature Environnement et vice-présidente de la Sauvegarde de l'Anjou, revient sur l'importance de la justification de la règle du patrimoine local et sur les possibles contradictions entre la volonté politique affichée et le dossier. Elle donne l'exemple d'Angers avec les ensembles emblématiques évoqués au PADD et rétrogradés d'EBC à une protection L. 123-1-5-7. Elle l'illustre également avec l'inégal traitement réservé à l'inventaire de toutes les rues de la ville d'Angers et le bâti ouvrier de Trélazé absent. Elle souhaite qu'il n'y ait pas d'opposition à l'avenir entre patrimoine bâti et naturel.

Céline Kardjadj Dumaître architecte urbaniste au service planification de Bordeaux Métropole apporte un témoignage sur la réversibilité des protections du patrimoine. Malgré les multiples modifications et révisions depuis l'élaboration du PLU en 2006, les protections d'éléments bâtis n'ont été que très peu mises à mal. Les modifications concernent plus souvent un EBC, ou un bâti quotidien protégé au titre du cadre de vie, dans le cadre d'une opération d'intérêt général. La protection exclusivement réglementaire (pas d'annexes) assure un garde-fou quant à cette réversibilité. La hiérarchie des protections lui apparaît, quant à elle, pertinente : le SPR intégrant une représentativité nationale, un PLU permettant une gradation des protections en fonction des enjeux (plus en zone tampon UNESCO que sur de l'habitat rural qui a besoin d'évoluer).

Stéphanie Boubli de l'UDAP de la Vienne considère le changement d'échelle du PLU communal au PLU intercommunal comme un problème pour le temps d'étude. Elle regrette également la faible ingénierie des collectivités dédiée spécialement au patrimoine, et notamment la faible mise en relation des agents régionaux de l'Inventaire avec les besoins dans le cadre d'études de PLU. Elle note un manque de souplesse du Code de l'urbanisme,

souplesse qui permettrait au PLU d'évoluer en fonction de l'avancement de l'étude patrimoniale.

Julie Troff de l'Agence d'urbanisme de Lyon reprend les trois stratégies de PLU évoqués, complémentaire, anticipateur et décodeur. Elle souhaite ajouter un PLU révélateur pour interroger le patrimoine ordinaire du quotidien, dont on prend conscience au moment de sa disparition. Le PLU a par ailleurs, pour elle, outre son rôle de protection, un rôle d'accompagnateur de chaque projet pour ouvrir le débat, pour se poser la question de la qualité et de l'apport. Il est un outil de sensibilisation qui crée le dialogue avec le citoyen ou le politique.

En conclusion de ce débat, **Fabrice Thuriot** propose un rôle des collectivités, des associations et des acteurs privés pour faire la valorisation des patrimoines identifiés dans un PLU. Elle est une protection par la connaissance. **Arnaud de Lajarte** revient lui sur la question de l'évolutivité du PLU et indique qu'une modification ou une révision peut être l'occasion d'ajouter des éléments patrimoniaux. Il interroge aussi sur la durée de la protection, sur le deuil nécessaire à faire avec certains patrimoines, on ne peut tout conserver. Le PLU pourrait être un outil de transition pour protéger le temps d'une génération. **Iza Caré** conclue sur le changement de paradigme qui s'opère en droit de l'urbanisme – et en droit public plus généralement – vers une contractualisation et une individualisation de plus en plus courante et elle invite à la patience pour en observer les évolutions. **Jacky Cruchon** insiste enfin sur la notion d'inégalités. Il met en rapport Lyon et Bordeaux, dont les exemples positifs laissent à penser un usage pertinent des outils, et les petits territoires et la représentativité de leurs élus au sein des intercommunalités où le chemin à parcourir demeure long.