

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 ?

Fabrice Thuriot introduit les intervenants suivants : Patrice Melé, professeur de géographie à l'Université de Tours et Pascal Planchet, professeur de droit public à l'Université Lyon II. Il précise que la discussion sera animée par Noé Wagener, professeur de droit public à l'Université de Rouen.

Controverses, conflits et contentieux

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

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

Patrice Melé annonce le plan de l'intervention : il identifiera les différentes controverses et les modalités de conflits liés à la prise en compte du patrimoine dans les PLU. Pascal Planchet interviendra ensuite sur le contentieux et le rôle du juge.

Il y a plusieurs niveaux de conflit. Un premier niveau de conflit est lié à l'action publique patrimoniale, plus qu'au seul débat sur le PLU patrimonial. D'autres formes de conflits et controverses ont été mises en exergue à partir de la fonction même du PLU de contraindre la propriété privée. Le propos se centrera toutefois sur le sujet qui occupe notre recherche.

À partir des débats de la loi LCAP entre 2015 et 2016, nous mettons déjà en lumière plusieurs sujets de controverses, sur les différents outils de protection et sur la remise en cause du pouvoir discrétionnaire des maires suite aux modalités envisagées de contrôle des préfets. Ce projet de loi avait été interprété comme un désengagement de l'État au profit des collectivités locales et comme une perte d'influence du Ministère de la Culture. Ces oppositions ont été portées par quelques grands élus et des associations de protection du patrimoine contre toutes les mesures qui pouvaient être perçues comme une réduction de l'action.

Le premier argument est celui de l'instabilité et de la réversibilité du PLU. Une simple modification pouvant constituer à réduire la protection, ce qui dans certains cas traduit l'incapacité des maires à faire valoir l'enjeu patrimonial. La protection par le PLU repose trop souvent sur la volonté politique locale, sur le projet urbain. Le second argument est l'inégalité des communes devant leur capacité à faire – ou à faire faire – des inventaires et des études préalables. Même si les agences d'urbanisme ou les PNR peuvent jouer le rôle de diffuseurs des savoirs. La protection par le PLU inquiète également parce qu'elle serait aussi synonyme de la perte des dispositifs dédiés. La première controverse qui se dégage alors porterait sur la décentralisation et l'idée que l'État serait le seul garant de la protection patrimoniale. Martin Malvy, président de Sites et Cités remarquables de France ou Alain de la Bretesche, représentant du G8 patrimoine, souhaitaient alors le maintien de l'État. Yves Dauge appelait de ses vœux un avis de la CRPA, voire un appel à la CNPA pour assurer la continuité du PLU. Dans cette conception, l'État est le seul comme garant et défenseur du patrimoine, l'élu local est perçu comme pouvant brader le patrimoine au profit des projets immobiliers. Patrice Melé cite alors Marie Cornu et Noé Wagener, qui caractérise la controverse du début du XXe siècle : « l'héroïque combat d'une administration savante confrontée à une France sans cesse éprise d'une fièvre vandale ». Le sujet serait-il toujours d'actualité ?

Ce rapport de force doit être complexifié. D'abord en prenant en compte les tensions au sein des administrations, ensuite en considérant certains refus de l'État d'appuyer les initiatives locales de protection, jugées comme non pertinentes. Patrice Melé rappelle que les historiens de l'histoire patrimoniale – à l'instar d'Isabelle Backhouche – ont montré également les luttes internes entre les administrations centrales et la faiblesse de l'administration patrimoniale, la perte de la Culture face à l'Urbanisme. Yves Dauge, lors de la commission Culture devant le Sénat parle de « rapport de force frontal entre les deux ministères ».

D'autres controverses ont également été retenues. La Ville de Paris, qui a souhaité protéger par le PLU 5.000 biens, a provoqué l'opposition du ministère de la Culture lui conseillant l'utilisation d'outils dédiés et un recours juridique du Préfet. Le tribunal a ainsi donné raison à la Ville de Paris pour l'identification des biens mais lui a demandé de reculer sur ses volontés de protection, notamment en ce qui concerne les intérieurs. Ici la volonté de protection vient du local et l'État souhaite conserver une place prépondérante.

Est donné également comme exemple la controverse issue du débat sur la qualité des espaces qui a lieu lors de la définition du Site patrimonial remarquable. L'absence de qualité des

espaces candidats, évalués puis rejetés par le Ministère de la Culture, peut induire un renvoi vers le PLU, un découragement des volontés locales de protection. La trajectoire de patrimonialisation peut alors être étouffée par l'État.

L'existence d'une coalition d'acteurs pro-patrimoine (élus, services de l'État déconcentrés ou des collectivités, associations) est donc essentiel pour réduire la controverse. Le PLU ne peut être examiné seul, il s'inscrit dans un territoire avec différents niveaux de protection. Sa gestion dépend donc de la qualité des relations entre les acteurs du patrimoine.

Patrice Melé poursuit en évoquant la figure ambiguë de l'ABF, autre sujet de controverse. Les élus locaux peuvent se révolter contre les décisions jugées comme discrétionnaires, ou se réfugier derrière la figure de l'ABF pour maintenir des protections élevées. Les pratiques tentent d'évoluer en intégrant plus de collégialité, plus de médiation.

Quels types de conflits ensuite ?

Les conflits peuvent opposer des services de la collectivité sur différents enjeux (densification, projet urbain, intervention de requalification sur l'habitat dégradé, transition énergétique...), le temps du PLU étant un temps de synthèse, mais aussi de débat. La hiérarchisation des enjeux au sein du document peut alors faire passer le patrimoine comme enjeu de second plan. Ces conflits sont plus difficiles à retracer car ils font l'objet d'arbitrages internes plus que débats publics. Le PLU est ici vu comme un document capable de synthèse entre les différents enjeux, ce que ne peuvent pas faire les documents dédiés.

Les conflits peuvent se déclencher à l'occasion de la création d'un document PLU, autour des sujets d'identification et de sélection. Des associations, des non-spécialistes peuvent se manifester pour dénoncer l'absence de certains éléments de la sélection ou la faible protection. Le cas d'Angers illustre très bien ce type de conflit. Le conflit peut également se nichier dans les valeurs portées par les parties prenantes qui s'affrontent lors de la sélection.

L'identification peut être assimilée à tort à une nécessaire protection, et la non-protection des éléments identifiés peut également engendrer du conflit... Les associations manifestent alors leurs désaccords en sollicitant la protection de tous les éléments identifiés. La simple mention d'un élément identifié peut impliquer une demande de restitution à l'identique alors que la commune est libre de réglementer comme elle le souhaite. La mention d'éléments dans d'autres inventaires, ceux de l'Inventaire ou ceux d'associations, peut parfois donner lieu à une demande de maintien dans le document d'urbanisme.

Des acteurs associatifs, des associations de riverains, ou de protection du patrimoine opèrent des recours contre la modification de l'existant, la construction neuve ou un parti pris architectural. La vigilance de ces associations en cas d'instabilité du PLU est particulièrement importante pour prévenir tout retour en arrière.

Patrice Melé conclue son intervention en citant quelques mesures de prévention du conflit, mises en lumière lors des entretiens avec les acteurs : la lisible prévisibilité du devenir de la ville

dans le document, la place plus importante donnée à la concertation, la qualité des relations entre les acteurs publics, une meilleure connexion de la production du document d'urbanisme et les initiatives de groupes culturels portant une demande de reconnaissance patrimoniale.

Pascal Planchet poursuit sur le contentieux et le rôle du juge. Il explique la méthode utilisée pour rendre compte lors de cette communication : il a tenté de rassembler les décisions de justice portant sur le PLU patrimonial, il y en a peu près trente en dix ans. Dans aucun site étudié, lors de notre recherche, le recours au juge n'a semblé avoir pesé dans la stratégie mise en œuvre. À l'exception d'Angers. Il attire l'attention sur ce jugement qui doit être relativisé. Le tribunal avait douté de la capacité du PLU de protéger le patrimoine végétal, requérant une protection patrimoniale en lieu et place d'un EBC. Il le considère dès lors ambivalent puisque le juge est conscient d'une protection par le PLU et en reconnaît les limites. Dix ans plus tard, le juge a consacré le PLU comme un outil de protection patrimoniale, mais sans un enthousiasme démesuré. Le juge reste sur ses gardes, méfiant à l'égard de cette protection qu'il ne saisit pas tout à fait.

La consécration par le juge n'est pas explicite, elle tient en un ensemble de prises de position, favorables au développement du contenu patrimonial et paysager dans le PLU et favorables au processus d'identification des biens ou des ensembles patrimoniaux.

Un arrêt du Conseil d'État en 2005, pris pour la société Bouygues Telecom, confirmé dix ans plus tard par un arrêt sur la Samaritaine, est une de ces prises de position pour un accroissement du contenu patrimonial dans le PLU. Cette jurisprudence porte sur l'article du Code de l'Urbanisme qui prévoit que les projets soient bien insérés dans leur environnement et ne porte pas atteinte aux perspectives monumentales (R. 111-27). L'invocation de cet article est impossible pour le juge pour autant que le document d'urbanisme prévoit des dispositions réglementaires au moins égales. Cette jurisprudence témoigne de la confiance du juge dans le document PLU. Pour le juge, c'est au PLU de faire des choix.

Une seconde jurisprudence concerne l'incontournable question des matériaux. Les PLU peuvent-ils comporter des exigences en ce qui concernent des matériaux ? La Cour administrative d'appel de Lyon a statué que oui. C'est aujourd'hui la seule décision, aucune ne vient la contredire. Entre 50 et 80% des PLU prévoient des obligations quant aux matériaux et le juge est régulièrement appelé à faire appliquer cette disposition.

On peut également constater l'appui du juge au contenu patrimonial du PLU dans une affaire concernant le Conseil départemental de Loire Atlantique qui souhaitait édifier un bâtiment contemporain dans la Cour du château médiéval d'Ancenis, classé monument historique. Le PLU a été jugé illégal par la Cour administrative d'appel en 2014, la zone étant classée N, son règlement n'était pas en mesure d'assurer l'intégration paysagère. Il est ainsi mis en avant que le PLU ne doit pas « botter en touche », y compris lorsque la zone est couverte par une juridiction des abords.

Concernant la mise en œuvre de l'article L. 151-19, quelques décisions sont intéressantes quant à la liberté laissée par le juge aux autorités locales. Cette liberté s'exprime d'abord par la variété des biens qui peuvent être protégés.

La Cour administrative de Bordeaux, par un arrêt de 2018, a admis qu'un PLU pouvait protéger des jardins, situés dans une zone tampon entre une zone urbaine et une zone agricole, au motif que ceux-ci participaient à la qualité visuelle et au cadre de vie agréable. Certains jardins n'étaient pas visibles de l'espace public, là se situait le motif du recours. Le juge a statué en précisant que la servitude patrimoniale pouvait s'appliquer à des biens qui ne sont pas forcément visibles depuis l'espace public.

Dans un arrêt de 2018, de la Cour administrative de Lyon, le patrimoine social et industriel est retenu. L'arrêt confirme la légalité de la protection d'une rotonde ferroviaire de l'ancienne gare de triage par la commune de Grigny, pour son intérêt architectural et mémoriel.

À noter que le juge n'a jamais imposé la protection d'un élément que les auteurs du PLU n'auraient pas voulu retenir, au titre de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le juge est également attentif à la cohérence des orientations du PADD et des prescriptions réglementaires. Si le juge opère ce contrôle, il ne contrarie pas les choix opérés par les élus locaux. Pour exemple, le cas d'un arrêt de la Cour administrative de Marseille, qui en rapprochant l'orientation de « préserver le caractère identitaire » du PADD de la liste des fermes protégées en annexe du règlement, a refusé le recours d'une association souhaitant faire protéger une ferme non recensée.

Concernant la forme du contenu réglementaire, d'autres arrêts peuvent être cités. Celui de la Cour administrative d'appel de Nancy en 2018 appuie sur la non nécessité d'établir une fiche descriptive par élément protégé. Celui de la Cour administrative d'appel de Nantes en 2018 agréé la possibilité pour la commune de mettre en place des cônes de vue, qui jusque-là n'avaient pas été explicitement prévus par le Code (aujourd'hui prévus par l'article R. 151-39).

Au regard de ces jurisprudences exposées, il semble que le juge soit plutôt favorable à l'utilisation du PLU pour la protection du patrimoine.

Certaines réserves sont toutefois émises comme pour contenir une excessivité. Le juge cadre ainsi son avis au plus près des textes et minore les protections qui ne bénéficient d'aucune prescription.

La jurisprudence Les Periades, du Conseil d'État de 1986, sert ainsi au juge pour justifier l'interdiction de la modification du régime d'autorisation par le PLU. La Cour administrative d'appel de Nantes a ainsi rappelé à l'ordre une commune qui souhaitait soumettre à une autorisation préalable tous travaux sur un élément identifié.

De même, un PLU ne peut pas exiger un avis de l'ABF sur un élément identifié, même un avis simple. L'arrêt de la Cour administrative de Marseille de 2018 le réaffirme, en constatant

l'illégalité d'une formule : « dans certains cas exceptionnels justifiés par l'architecture, la saisine et l'avis favorable de l'ABF, sur l'emploi de matériaux par des projets de construction ».

Les communes ne doivent donc pas se laisser emporter dans leur élan patrimonial par leur désir de contrôle, en modifiant le régime des autorisations. Du moins celui-ci ne doit pas transparaître du PLU, ou avoir un caractère obligatoire pour le pétitionnaire. Dans le même ordre d'idées, le PLU ne peut pas exiger des demandeurs d'autorisation des pièces complémentaires, autres que celles énumérées par le Code de l'urbanisme.

Il est important également de relever le caractère facultatif de l'article L. 151-19. La commune peut se saisir de cet article pour protéger le patrimoine, elle n'en a pas pour autant l'obligation. La Cour d'appel de Lyon l'a rappelé en précisant pour la commune concernée n'était pas tenu d'identifier ou de localiser des éléments de son patrimoine. Aucun texte législatif ou réglementaire ne l'y oblige.

Pascal Planchet conclue en évoquant la situation précaire de la protection du patrimoine par le PLU, du fait d'un arrêt du Conseil d'État de 2015 sur le sursis à statuer. Cet arrêt déjuge la Cour administrative d'appel de Marseille qui fait valoir une erreur d'appréciation du maire d'Antibes pour des travaux sur un élément non encore identifié, qui aurait nécessité, d'après la Cour, l'utilisation du sursis, compte tenu de la seule identification et de l'absence de prescriptions prévue au document PLU alors en révision. Le Conseil d'État considère que l'utilisation du sursis n'est pas nécessaire.

Pour Pascal Planchet, ce raisonnement conduit à penser que l'identification par le PLU n'a finalement d'effet que par le régime des autorisations qui soumet le pétitionnaire à une déclaration préalable ou à un permis de démolir, en cas de démolition. Or les protections au titre du code du patrimoine ne comportent pas toujours des obligations de fond. Elles laissent l'autorité compétente seul juge de la mise en œuvre. L'identification permet également de créer des exceptions aux règles du Code de l'urbanisme sur la surdensité ou du Code de la construction pour l'Isolation Thermique par l'Extérieur (ITE). Enfin, le caractère facultatif montre plus, dans sa pratique, une souplesse du dispositif qu'une faiblesse.

Cette jurisprudence est toutefois appliquée par le juge administratif : l'absence de prescriptions est devenue un critère d'appréciation de l'intérêt de l'immeuble. Cette absence manifeste de la non-volonté de la commune d'aller jusqu'au bout.

L'inverse est toutefois possible. Le fait que le PLU ne prévoit pas d'interdiction de démolition n'empêche pas le juge de s'opposer à un projet de démolition, d'après un arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon de 2015, à propos d'une villa à Evian-les-Bains, qui témoignait de la villégiature thermique de luxe de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècles. Pour le cas de rotonde ferroviaire citée plutôt, le juge entérine la décision du maire de refuser le permis de démolir au promoteur qui avait racheté le bâtiment, en s'appuyant sur une OAP significative, présentant l'intérêt à conserver le bien.

La jurisprudence présentée ici reste fragmentaire, telle une mosaïque. Elle manque de décisions de principe pour établir sa cohérence. La jurisprudence du Conseil d'État semble, elle, favorable au Renouveau et à l'intensification urbaine.

Discussion

Animée par Noé WAGENER, *Professeur de droit public, CUREJ – Université de Rouen*

Noé Wagener remercie les deux intervenants et engage les premiers propos pour amorcer le débat. En s'adressant à Patrice Melé, il revient sur l'enfermement du débat sur le PLU patrimonial, notamment dans le cadre de la loi LCAP, entre l'État et les communes. Pour lui, il s'agirait de faire évoluer le débat pour le sortir de la compétence institutionnelle – qui prend la décision de protéger – vers les évolutions de procédure, aujourd'hui informelles de co-construction de la protection par la voie du PLU.

La bonne voie consiste-t-elle à procéduraliser et donc à organiser la participation au processus complexes des masses, ou bien à fondamentaliser et donc à reconnaître des droits subjectifs à des associations, à des individus ? La seconde solution a été adoptée en droit de l'Environnement. Cela ouvre la question du droit au Patrimoine, tel que l'exemple de l'inscription monument historique d'une villa de Saint-Malo, arrachée par une association à la Cour administrative d'appel de Nantes à l'Administration des monuments historiques. Il est possible de croiser les deux débats, procéduraliser et fondamentaliser.

Le recours au juge est peu courant. Est-ce parce qu'il est timoré ?

Pascal Planchet répond en premier. À l'examen, de la jurisprudence de ces 10 dernières années, on se rend compte qu'il y a peu de victoires. Il y a plus de défaites, notamment de défaites associatives. Par exemple la reconversion des hôpitaux, souvent datés du 19^e siècle, n'a pas donné lieu à des victoires des associations, qui œuvraient pour la défense de ce patrimoine hospitalier. Quelques associations sont parvenues à arracher une protection monument historique, mais elles se comptent sur les doigts d'une main. Beaucoup de contestations ne sont pas suffisamment argumentées. À Angers, l'argumentaire était exemplaire. Quand le juge est face à ce type d'expertise, très rare, il a des moyens et il peut donner satisfaction.

Patrice Melé répond à son tour sur le sujet : faut-il procéduraliser ou fondamentaliser le débat ? Il a l'impression qu'il y a une procéduralisation de la protection du patrimoine et une déconnexion de la question de la mémoire. Les associations pourtant parlent de groupe patrimonial, de lien entre des individus et des biens, de reconnaissance. Est-ce qu'il faut fondamentaliser la question du patrimoine, ou bien faut-il ouvrir en matière de droit à la ville,

de droit à l'urbanisme ? Le patrimoine est un sujet souvent débattu autour du PLU, on y arrive facilement, même s'il n'est pas le thème privilégié, même si on ne parle pas de patrimoine. On parle de l'existant, on parle de ce que vont garder. Mais il y a sans doute dans la salle des exemples d'innovation.

Anne-Françoise Hector, adjointe au chef de l'UDAP d'Indre-et-Loire, questionne Pascal Planchet sur la jurisprudence sur les matériaux. La doctrine très importante invite à être très prudent, notamment au regard du risque de recours. Comment bien prescrire ces matériaux ? Elle souhaite savoir si la seule mention d'« ardoise » suffit par exemple à impliquer la pause de l'ardoise naturelle ? Peut-on imposer des menuiseries en bois ou en métal et donc exclure le PVC ?

Pascal Planchet indique qu'il y a des arguments solides pour introduire les matériaux dans les PLU, en distinguant les obligations qui concerneraient toutes les constructions de celles qui concerneraient les biens répertoriés par le PLU. Ces obligations sont plus faciles à argumenter si celles-ci ne concernent que les biens identifiés au titre du L. 151-19. Un arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris – à cinq magistrats, donc ils se sont posés des questions – n'a rien trouvé à redire sur la prescription de matériaux sur les biens identifiés. L'obligation doit être justifiée. On s'appuie sur le Code de l'urbanisme et la justification des aspects. Un matériau artificiel peut être de même aspect et argumenté dans ce sens, y compris par le Ministère, mais ces arguments datent un peu. Il n'y a pas eu d'arrêts contradictoires. En Savoie et en Haute-Savoie, tous les PLU prescrivent des matériaux. Quand on fait le choix, on y va carrément.

Gabriel David de la Fédération Patrimoine Environnement de Loire Atlantique ajoute qu'il faut être prudent sur la formulation des prescriptions de matériaux et être précis : pierre naturelle. Il ajoute, quant à favoriser des circuits courts et de qualités équivalentes, que le Code de l'agriculture permet de rouvrir des carrières proches pour des quantités extraites limitées. Il y a cependant des contraintes de remise en état environnemental ensuite.

Florence Denier-Pasquier revient sur la participation du public. Le droit de l'environnement est plus richement doté sur cette question, du fait d'une convention internationale et des directives européennes à sa suite. Pour les procédures du PLU, on a l'enquête publique environnementale et on a toujours les mêmes difficultés sur la redevabilité, c'est-à-dire la réponse aux arguments avancés. Pour reprendre le cas d'Angers, les questions ont été posées pendant la phase d'enquête publique, les réponses précises n'ont été obtenues que dans la phase contentieuse. Si nous voulons avoir des jurisprudences fondées, c'est un travail de fond, qui doit s'appuyer sur un inventaire le plus complet possible. Nous connaissons aujourd'hui une difficulté d'interprétation quant à la protection du patrimoine arboré au titre du L. 151-19. Pour porter cette protection que nous estimons insuffisante, nous mettons en place un processus d'inventaire participatif, pour mettre le droit de la participation en accord avec la protection du patrimoine végétal naturel et culturel. Nous sommes une ville dont l'urbanisme a été construit par les pépiniéristes et les horticulteurs. C'est une articulation sur le temps long, donc seul des associations un peu structurées peuvent suivre cela.

Fabrice Thuriot propose un premier mot de conclusion. On voit qu'il y a un certain paradoxe. Qui peut le PLUs peut-il le moins... ? L'État a voulu reprendre la main avec les Sites patrimoniaux remarquables et laisser les collectivités s'occuper de mesures patrimoniales complémentaires. Et en même temps, on voit que l'État restreint finalement son intervention sur les Sites patrimoniaux remarquables, d'où une importance accrue des PLU patrimoniaux. Il peut y avoir alors des PLU très complets avec des mesures juridiques prescriptives et d'autres qui seulement identifient le patrimoine, ce qui est déjà une étape intéressante. Le PLU est un outil à la discrétion des collectivités. Il y a une sorte de déclin de l'ambition patrimoniale de l'État. Il estime qu'on a fait le plein de MH – pourtant d'autres pays européens en ont plus que nous, tels que les Pays Bas –, voire le plein de SPR ? On complète sans souhaiter aller beaucoup plus loin. On le voit aussi sur les dispositifs financiers, on met beaucoup l'accent sur la participation du public. Des patrimoines revendiqués par des groupes ou des associations pourront être davantage pris en compte que d'autres mais en levant aussi des fonds privés. Un complément est à faire sur les questions financières, en sus des questions juridiques.