



Le PLU patrimonial

Éclairages pour l'action

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU), ou de plus en plus souvent le PLU intercommunal (PLUi), est le document de planification territoriale qui concerne plus de 60 millions de Français, en particulier lorsqu'ils demandent des permis de construire et font leurs déclarations de travaux.

Ces PLU comportent fréquemment des dispositions en matière de patrimoines, parfois suffisamment développées pour que l'on parle de « PLU patrimonial ». Celui-ci est un outil bien connu des élus

et des acteurs de l'urbanisme et du patrimoine depuis les années 2000, PLU parfois précédés dans quelques communes de Plans d'Occupation des Sols dits « fins » ou « qualitatifs ».

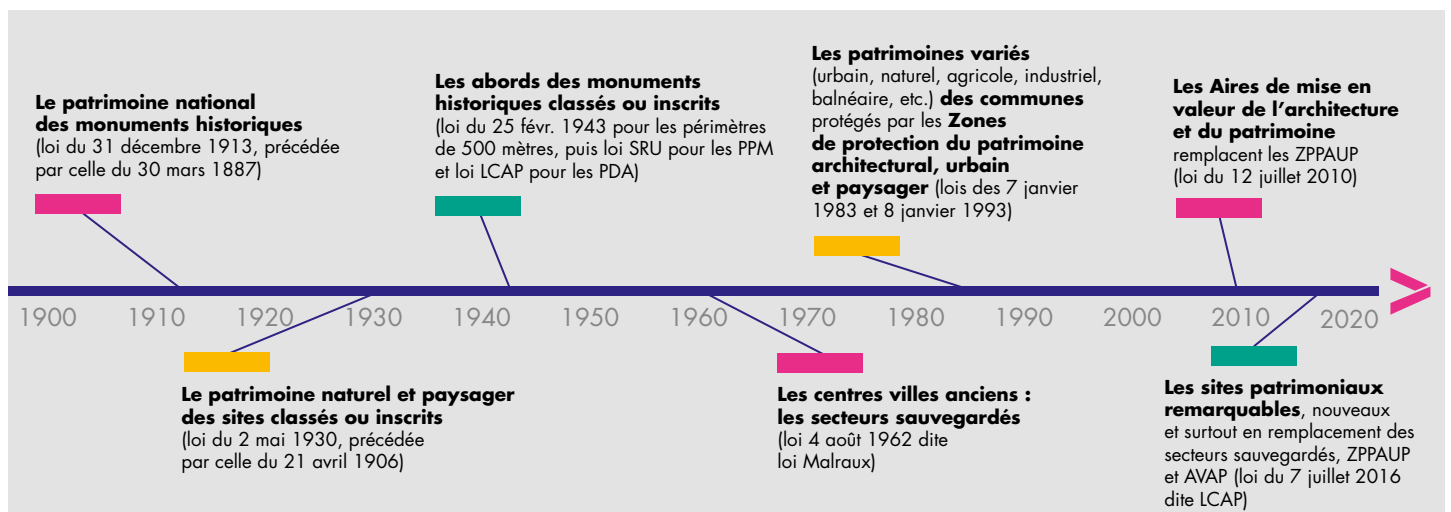
Le PLU patrimonial a même connu son heure de gloire en étant retenu dans le 1^{er} projet de loi relative à la Liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP), comme l'un des outils envisagés pour la gestion des espaces protégés (désormais baptisés Sites patrimoniaux remarquables).

Il n'a finalement pas été maintenu dans la loi du 7 juillet 2016 faute d'un statut juridique clairement établi et même d'une simple définition. Si les acteurs parlent de PLU patrimonial, ils ne parlent en effet pas tous de la même chose. Notre programme de recherches a donc cherché à en définir périmètre et contenu. Pour cela deux grandes questions se sont rapidement imposées : si le PLU patrimonial existe, à quels types de patrimoines est-il destiné ? Et à quel niveau de protection soumet-il ces patrimoines ?

I. Un PLU patrimonial pour quels patrimoines ?

La protection juridique des patrimoines repose sur une longue histoire législative articulée sur une variété d'objets allant de l'immeuble à un site entier, et de l'État vers une certaine décentralisation.

TYPES DE PATRIMOINES PROTÉGÉS PAR LES CODES DU PATRIMOINE, DE L'ENVIRONNEMENT OU DE L'URBANISME



Le PLU patrimonial constitue un nouvel épisode dans l'histoire (juridique) de la planification, en rapprochant les collectivités locales de leurs patrimoines. Sans effacer le rôle de l'État, la collectivité peut

identifier seule ses propres enjeux patrimoniaux à l'échelle locale. Pour autant, il faut qu'elle en ait les moyens, tant sur un plan humain, financier que méthodologique.

A : Quels moyens et méthodes d'identification ?



Bracieux, CCGC

Avant de protéger son patrimoine, il faut le connaître et l'identifier. Sur le principe, tout peut être patrimoine ! C'est une notion très englobante qui peut aller du bâti sous toutes ses formes (hôtels particuliers, ensembles de façades mais aussi hameaux, lavoirs ou loges de vigne et échelles de crue) jusqu'au patrimoine paysager et naturel (l'arbre remarquable, les haies ou les parcs).

Pour cette identification, les grandes villes et les petites communes ne jouent pas à armes égales. Des grandes villes ont réalisé leur propre recensement selon des méthodologies qui peuvent être différentes et avec des équipes aux profils variés : architectes du patrimoine, historiens, urbanistes... Dans tous les cas, des bases de données existent à plusieurs niveaux : la base Mérimée du ministère de la Culture, des données de l'Inventaire régional et des inventaires départementaux ou plus locaux (à l'échelle des pays ou d'associations patrimoniales locales) ainsi qu'un certain nombre de publications thématiques.

De manière logique, plus le territoire concerné est vaste, moins l'inventaire est précis et diversifié. Cette question se pose d'ailleurs dans le cadre du passage au PLU : les patrimoines ne sont pas identifiés de la même manière à l'échelle intercommunale qu'à l'échelle communale. Le patrimoine des uns n'est pas forcément le patrimoine des autres, et ce d'autant plus que les critères historiques, artistiques ou architecturaux ne sont pas toujours pertinents pour identifier tous les patrimoines.

Certains patrimoines peuvent avoir une valeur sociale plus que scientifique : ce sont les habitants eux-mêmes ou les associations de quartier par exemple qui vont les désigner comme tels (usine ou cinéma désaffecté). D'ailleurs, les habitants ont parfois une connaissance fine du territoire dans lequel ils vivent. Sans l'idéaliser, la procédure de concertation des PLU, puis l'enquête publique, offrent des temps d'échange sur l'identification des patrimoines. Temps d'échanges, car tout ce qui fait potentiellement patrimoine pour les experts comme pour les citoyens ne doit pas nécessairement entrer dans le PLU. La connaissance des patrimoines est une chose : leur protection par un document réglementaire doit se justifier.

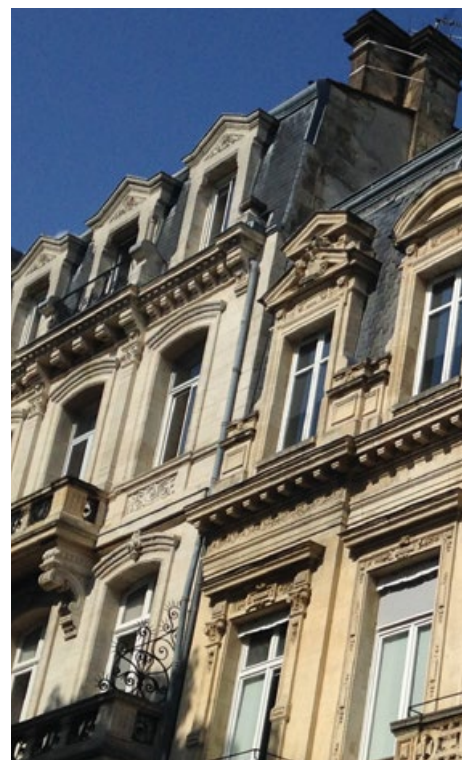
B : Quels patrimoines retenir dans un projet urbain ?

Le PLU n'est pas un outil dédié à la protection du patrimoine : c'est l'outil du projet urbain, le couteau suisse de la planification territoriale. Cela veut dire que le PLU peut ou doit s'intéresser autant aux patrimoines qu'aux autres thématiques comme la mobilité, l'habitat, l'économie... Le patrimoine doit s'intégrer au projet urbain en même temps que le projet urbain peut s'appuyer sur le patrimoine. Cela amène donc les élus à régler différemment le curseur de la sélection patrimoniale.

Néanmoins, cette sélection doit être assez précisément explicitée dans le document de justification des choix du PLU. Un PLU peut retenir des éléments patrimoniaux dans un quartier en forte mutation,

justement pour les protéger ou au contraire ne pas les retenir pour faciliter la mutation. Dans tous les cas, la collectivité doit exposer la méthodologie qui a conduit à l'un ou l'autre des choix, sans quoi le risque d'une annulation existe. Dans le même esprit, une collectivité peut être sanctionnée par le juge pour n'avoir retenu quasiment aucun patrimoine alors que des inventaires attestent de sa richesse. Malgré leur libre administration, les collectivités ont donc bien une responsabilité patrimoniale dans la mesure où il s'agit d'un bien commun.

Pour assumer cette responsabilité, le Code de l'urbanisme offre de nombreux outils.



Bordeaux, Mathieu GIGOT

II. Un PLU patrimonial pour quelle protection ?

Une fois que la collectivité a défini un certain nombre d'éléments patrimoniaux dans le PLU, il semble logique de leur accorder une forme de protection. Le PLU est un document réglementaire opposable aux autorisations d'urbanisme ; les patrimoines identifiés devraient en toute logique bénéficier de ce statut. Il existe en effet d'autres méthodes pour favoriser la conservation des patrimoines sans passer par la réglementation.

À ce titre, un inventaire ou un atlas peut rester un simple outil de connaissance qui pourra servir en particulier à des actions de médiation, comme c'est le cas par exemple des villes ayant obtenu le label « Ville d'art et d'histoire ». De même, certains outils financiers permettent d'agir en faveur de certains patrimoines : c'est le cas des politiques de ravalements de façades ou des financements de la Fondation du patrimoine par exemple.

Au regard de cette palette d'instruments, s'orienter vers un PLU patrimonial se justifie par la volonté de doter les patrimoines d'un certain niveau de protection réglementaire. Mais comme pour leur identification, le curseur peut être placé différemment selon la variété des choix de la collectivité au sein de la diversité des outils disponibles.

A : Quels outils offerts par le PLU ?

Les différentes pièces du PLU offrent des outils juridiques allant du « droit dur au droit souple ». Sans être exhaustif, nous allons nous pencher sur les principaux.

Le plus connu d'entre eux est certainement l'article L. 151-19 du Code de l'urbanisme (anciennement L. 123-1-7) qui permet à la fois de renforcer le contrôle sur les autorisations d'urbanisme par rapport au droit commun, et de poser des prescriptions sur les éléments identifiés. La rédaction de l'article L. 151-19 laisse à la collectivité la faculté de réglementer ou non. Autrement dit elle peut le faire mais sans en avoir l'obligation, et selon l'intensité juridique qu'elle désire.

Ces prescriptions peuvent reposer sur un repérage spatial dans les documents graphiques qui peut prendre plusieurs formes, aucune légende n'étant imposée par le Code de l'urbanisme contrairement à ce qui existe désormais pour les SPR. Dans les PLU, on retrouve ainsi fréquemment une étoile pour un bâtiment isolé, un trait épais pour un linéaire de façade ou une zone hachurée pour un îlot ou un hameau. L'échelle des patrimoines à protéger peut parfois nécessiter la mise en place d'un zonage patrimonial spécifique (Up ou Np par exemple), généralement appuyé par des articles au règlement littéral. Cette variété de repérages rend complexe l'analyse patrimoniale de chaque PLU car il ne s'agit pas d'une comptabilité objective : on ne peut pas se fier qu'aux chiffres.

Le nombre d'éléments patrimoniaux ne fait pas tout : c'est la qualité de la règle qui va aussi et surtout assurer leur protection. On repère dans les PLU toute une gamme d'expressions allant de la recommandation très évasive à la prescription forte. Ces subtilités réglementaires apparaissent tantôt dans les extraits de règlements, tantôt dans les fiches de repérage. Ces fiches d'identification

des patrimoines peuvent être très détaillées ou se contenter parfois d'une typologie architecturale et d'une localisation. Lorsqu'elles entrent dans le détail de l'intérêt patrimonial de l'objet repéré, certaines vont jusqu'à élaborer des prescriptions spécifiques à un immeuble, un ensemble continu, ou une typologie d'objets dispersés. Mais là encore, tout dépend de la façon dont sont rédigées ces fiches : il arrive que certaines rubriques intitulées « prescriptions » ne contiennent en réalité que des recommandations. Le choix des mots, des verbes, de l'indicatif ou du conditionnel a un sens. Il durcit ou assouplit la règle. Nous avons par exemple pu observer ponctuellement un mélange des genres entre des règlements trop laxistes et *a contrario* des cahiers de recommandations qui cherchent à réglementer. L'emplacement retenu pour l'annexe patrimoine du PLU, qui rassemble généralement l'ensemble des fiches d'identification, se révèle également stratégique. Placée aux côtés du règlement, l'annexe acquiert pour les prescriptions qu'elle contient une valeur réglementaire, dont elle est privée si elle figure dans les pièces annexes du PLU, aux côtés de la liste des servitudes d'utilité publique ou de l'annexe sanitaire par exemple.

Dans cette même logique de mobiliser une palette d'outils allant du droit dur au droit souple, la collectivité peut recourir aux Orientations d'Aménagement et de Programmes, les OAP. Le Code de l'urbanisme autorise des OAP thématiques dédiées au patrimoine, sur l'ensemble de la commune ou une sur une portion de territoire à fort enjeu patrimonial. Mais la collectivité peut également injecter des enjeux patrimoniaux dans ses OAP de secteurs ordinaires. Là encore, il s'agit d'un droit assez souple puisque les OAP ne s'imposent aux autorisations d'urbanisme (en particulier aux permis d'aménager) que dans un rapport de compatibilité.

En tout état de cause, un PLU reste limité dans ce qu'il peut réglementer : il peut davantage interdire qu'il ne peut imposer. Cela pose la question de la valeur ajoutée ou retranchée du PLU comparé aux autres outils juridiques dédiés au patrimoine.

Article L151-19 Code de l'urbanisme

Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâtis ou non bâtis, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation leur conservation ou leur restauration. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, il est fait application du régime d'exception prévu à l'article L. 421-4 pour les coupes et abattages d'arbres.



B : Quelle valeur ajoutée du PLU ?

La plupart des collectivités mobilisant le PLU patrimonial ont déjà des outils de protection sur leur territoire, notamment au travers des 44 000 monuments historiques et de leurs périmètres d'abords. Les communes ne possédant pas de patrimoines classés ou inscrits par l'État peuvent prendre en compte le patrimoine dans leur projet urbain, au travers du PLU et/ou d'une gouvernance partagée. Cependant, de nombreuses collectivités s'étant engagées dans un PLU patrimonial possèdent déjà sur leur territoire un ou plusieurs outils de protection. L'évolution de leur planification urbaine doit se faire logiquement en cohérence avec ces différents niveaux de protection.

Le choix de l'outil PLU patrimonial est aussi le fruit d'une réflexion dans le partage des compétences entre État et collectivité en matière d'identification et de gestion des patrimoines. Cette réflexion est renforcée par l'accélération de la décentralisation et l'ouverture de la notion même de patrimoines à une diversité d'objets longtemps ignorés par l'État. Au nom de cette libre administration de la collectivité locale, chaque territoire élaborera – ou non – sa propre politique patrimoniale, en devant la conjuguer avec des impératifs de pression foncière, de mobilité, de gestion des risques naturels, etc. À ce titre, un Plan de Prévention du Risque Inondation peut par exemple indirectement suffire

à protéger le patrimoine d'une zone inondable. Il n'est donc pas forcément nécessaire que le PLU s'en charge. La démarche de PLU peut en revanche aider à développer la connaissance sur le territoire, comme d'autres outils de médiation peuvent le faire.

Une collectivité ayant beaucoup de patrimoine peut en injecter très peu dans son PLU mais en maintenir la qualité par d'autres régulations comme l'intervention de l'architecte des bâtiments de France ou une politique de médiation sur le patrimoine. Elle peut aussi durcir le PLU sans parler de patrimoine, préférant mettre en avant l'idée du cadre de vie par exemple. Il y a donc des PLU patrimoniaux qui s'ignorent, tout comme il y a des PLU patrimoniaux qui, à l'instar du *greenwashing*, font une sorte d'*heritage washing* en proclamant leur richesse patrimoniale sans la protéger réellement.

Cette vigilance vis-à-vis de la réalité patrimoniale d'un PLU est importante car il est un outil évolutif et facilement modifiable. Ce qui a été intégré à un PLU peut potentiellement en être sorti à chaque révision, ce qui représente une vraie faiblesse quant à la protection des patrimoines par la planification urbaine. Pour autant, cette faiblesse peut être contrôlable par un mécanisme d'effet cliquet, sous la vigilance des associations locales ou nationales.

Dans quels cas faire un PLU patrimonial ?

- 1°. Le PLU patrimonial « zone tampon » : la collectivité souhaite ceinturer un espace protégé (souvent un SPR) par une « zone tampon » sur des patrimoines complémentaires ou de second rang. Cette hiérarchie territoriale des patrimoines provoque une hiérarchie des réglementations, du PSMV au PVAP dans le SPR vers le PLU patrimonial à l'extérieur. Notons à cet égard que le règlement d'un SPR est plus puissant qu'un règlement de PLU ;
- 2°. Le PLU patrimonial « précurseur » : un règlement de PLU à vocation patrimoniale peut préfigurer à terme la mise en place d'un SPR ; mais tant que ce dernier n'est pas approuvé, il n'y a ni contrôle des travaux par l'Architecte des Bâtiments de France (ABF), ni fiscalité favorable à la l'entretien ou la restauration des patrimoines...
- 3°. Le PLU patrimonial « décodeur » : la collectivité souhaite donner une lisibilité réglementaire à un espace protégé par l'État sans document patrimonial local. Il s'agit des périmètres d'abords de monuments historiques et de la plupart des sites classés. Afin d'accompagner les habitants dans leurs demandes de travaux dans ces espaces protégés, le PLU patrimonial peut être un support juridique de médiation sans pour autant effacer la procédure d'accord de l'ABF.



La Riche, Mathieu GIGOT

Conclusion

Entre un PLU a-patrimonial et un PLU dit patrimonial, il y a tout une gamme de PLU pour lesquels il est impossible de dire s'ils sont ou non patrimoniaux. La typologie n'est pas binaire mais révèle des intensités variables de patrimonialité. Ces différences témoignent avant tout d'un stade d'avancement dans la réflexion patrimoniale à l'échelle locale. Aujourd'hui la réflexion patrimoniale se trouve questionnée par la recomposition territoriale et la montée en puissance des intercommunalités. Au travers des nouveaux PLU, on observe déjà des transformations méthodologiques dans la

désignation de ce qui fait patrimoine : le PLU implique d'appréhender les patrimoines à l'échelle de toute l'intercommunalité pour des raisons de cohérence du document. Ce qui faisait patrimoine à l'échelle d'une commune peut ne plus l'être à une échelle plus large, sans compter le besoin de renforcer l'ingénierie territoriale. Le développement de l'urbanisme de projet et la mise en place du nouveau règlement de PLU, avec notamment des règles sur objectifs, peut également à terme faire évoluer le régime juridique de protection du patrimoine au sein du PLU.