

**TOULOUSE
CAPITOLE**
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

**Valorisation du patrimoine culturel immobilier et droit de l'urbanisme : quelques
évolutions depuis la loi du 07 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à
l'architecture et au patrimoine**

International Symposium on Frontier Issues of Cultural Heritage Law
Beijing, China, 24 - 25 October 2019

Pierre-Alain Collot
Institut Maurice Hauriou

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

International Symposium on Frontier Issues of Cultural Heritage Law to be held
in Beijing, China, 24 - 25 October 2019

**Valorisation du patrimoine culturel immobilier et droit de l'urbanisme : quelques
évolutions depuis la loi du 07 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à
l'architecture et au patrimoine**

Il convient d'abord de circonscrire la notion de patrimoine culturel immobilier, laquelle doit être entendue dans un sens restreint, c'est-à-dire au sens du patrimoine monumental, architectural et urbain ; il s'agit à l'inverse d'exclure de notre champ d'études notamment les immeubles non bâtis, le petit patrimoine rural et les paysages.

Il s'agit ensuite de situer la façon dont cette forme de patrimoine culturel vient se combiner avec le droit de l'urbanisme et les choix réalisés par l'autorité compétente en matière d'urbanisme.

Il faut rappeler en premier lieu que ces deux éléments mettent en œuvre deux codes distincts : le code du patrimoine et le code de l'urbanisme, même si l'on doit constater que ce dernier code comporte un certain nombre de dispositions tournées vers le patrimoine culturel immobilier, tandis que le code du patrimoine fait également mention à diverses reprises du droit de l'urbanisme.

En second lieu, la relation du patrimoine culturel immobilier à la planification urbaine peut procéder de deux logiques distinctes : d'abord, une logique de protection, de conservation ou de sauvegarde, laquelle consiste essentiellement en une logique de prudence et de contrôle. Celle-ci laisse une place importante aux institutions étatiques (architecte des Bâtiments de France, Préfet, Ministre chargé de la culture), lesquelles sont garantes de cette protection. Ensuite, cette relation du patrimoine culturel immobilier à la planification urbaine peut correspondre à une logique de valorisation, au sens où le patrimoine culturel peut contribuer à valoriser l'environnement urbain, le quartier ou la ville. Dans ce second cas, le patrimoine culturel immobilier vient substantiellement se conjuguer avec le droit de l'urbanisme, sans pour autant négliger l'exigence préalable de protection. Car, finalement, la logique de valorisation du patrimoine culturel immobilier par le droit de l'urbanisme comporte un certain nombre de risques si celle-ci n'est pas accompagnée de garanties, sous la forme de contrôles administratifs et juridictionnels. Au regard de ces différents aspects, la loi du 07 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine a eu pour ambition initiale de procéder à une harmonisation et une simplification des mécanismes de protection et de

valorisation du patrimoine culturel immobilier, y compris en direction du droit de l'urbanisme (1). Toutefois, dans le même temps, certains développements législatifs ont davantage contribué à fragiliser les mécanismes de protection et privilégier une logique de construction d'immeubles nouveaux sur la conservation des quartiers et immeubles anciens (2).

1. Harmonisation et simplification des mécanismes de protection et de valorisation du patrimoine culturel immobilier

1) Le projet de loi « culture, architecture et patrimoine » avait pour ambition initiale de « simplifier pour mieux protéger ». C'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'évolution gouvernant la protection des abords des monuments historiques.

C'est d'abord une loi du 31 décembre 1913 qui crée le régime protecteur des monuments historiques, lesquels peuvent être classés ou inscrits suivant une procédure largement centralisée puisqu'elle fait intervenir essentiellement le préfet de région pour les mesures d'inscription et le ministre chargé de la culture pour les mesures de classement.

Une loi du 25 février 1943 est ensuite venue superposer à cette protection des monuments classés ou inscrits un nouveau régime de protection visant désormais les abords, c'est-à-dire un certain périmètre entourant les monuments historiques. Les abords englobent, selon les termes de l'article 1er de la loi de 1943, « tout autre immeuble, nu ou bâti, visible du [monument classé] ou visible en même temps que lui et compris dans un périmètre n'excédant pas 500 mètres ».

Ce régime initial de protection des abords souffrait d'une trop grande rigidité compte tenu d'un double critère géométrique (un périmètre de 500 mètres) et optique (visibilité ou co-visibilité depuis le monument classé) relevant de la seule appréciation de l'architecte des Bâtiments de France.

Ce mécanisme a été assoupli à compter de la loi « solidarité et renouvellement urbain » du 13 décembre 2000 puis de l'ordonnance du 8 septembre 2005 modifiant le code du patrimoine. Ces textes créent deux mécanismes nouveaux : le « périmètre de protection adapté » et le « périmètre de protection modifié ». Il s'agissait de permettre l'adaptation du périmètre des abords aux réalités topographiques et urbanistiques entourant le monument historique par la constitution d'un périmètre pouvant aller au-delà comme en-deçà des 500 mètres, tout en veillant à mieux associer les acteurs locaux à la définition de ce nouveau périmètre à géométrie variable. Pourtant, périmètres de protection adapté et modifié ont présenté un double inconvénient : d'abord, un dédoublement de ce mécanisme de protection. Ensuite, le

maintien de la règle de visibilité et de co-visibilité, laquelle relevait toujours de l'appréciation de l'architecte des Bâtiments de France.

La loi « culture, architecture et patrimoine » du 07 juillet 2016 a fait évoluer ce mécanisme des abords en vue de fusionner ces deux périmètres en un seul et même périmètre de protection : le « périmètre délimité des abords ». Celui-ci englobe les « *immeubles ou ensembles d'immeubles qui forment avec un monument historique un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à sa conservation ou à sa mise en valeur* » (article L.621-30-I du code du patrimoine). Ce nouveau périmètre permet davantage de souplesse, mettant de côté tout à la fois la règle géométrique des 500 mètres comme la règle optique de visibilité et de co-visibilité.

Par ailleurs, la procédure de délimitation du périmètre des abords permet de mieux associer les acteurs locaux : le périmètre est proposé par l'architecte des Bâtiments de France, pour être aussitôt soumis à l'avis de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme ainsi que de la commune concernée. Après la réalisation d'une enquête publique, laquelle exige la consultation du propriétaire ou de l'affectataire domanial du monument historique, il appartient à l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme de délibérer en vue de donner ou non son accord à ce périmètre délimité des abords. En cas d'accord, c'est le préfet de région qui prend l'arrêté de création du périmètre des abords. En cas de refus, la décision de création du périmètre délimité des abords est susceptible de relever de deux organes distincts : lorsque le périmètre ne dépasse pas la distance de cinq cents mètres à partir d'un monument historique, la décision appartient au préfet de région, après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture. Lorsque le périmètre dépasse la distance de cinq cents mètres à partir d'un monument historique, la création doit être décidée par décret en Conseil d'Etat, après avis de la commission nationale du patrimoine et de l'architecture.

Il reste à préciser que ce nouveau périmètre délimité des abords continue à coexister avec l'ancien régime des abords, hérité de la loi de 1943. L'article L.621-30-II du code du patrimoine précise qu'« *en l'absence de périmètre délimité, la protection au titre des abords s'applique à tout immeuble, bâti ou non bâti, visible du monument historique ou visible en même temps que lui et situé à moins de cinq cents mètres de celui-ci* ». Certaines communes peuvent ainsi faire le choix soit de conserver l'ancien périmètre des abords, soit de constituer un périmètre nouveau suivant la double règle géométrique et optique.

Enfin, le droit à opposition dont dispose l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, même s'il peut être contourné, impose à cette autorité et à l'architecte des Bâtiments de France de se mettre d'accord sur l'identification des « *immeubles ou ensembles*

d'immeubles qui forment avec un monument historique un ensemble cohérent ». Rien ne permet toutefois d'affirmer a priori qu'il y aura convergence dans l'appréciation respective de l'Architecte des Bâtiments de France et de la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale. En d'autres termes, le souci de protection ou de mise en valeur strictement patrimoniales propre à l'architecte des Bâtiments de France peut n'être que secondaire pour une collectivité territoriale, laquelle peut faire le choix de privilégier un projet de développement de l'habitat ou du commerce voire tout autre projet d'aménagement éloigné de considérations simplement patrimoniales. Il n'y aura convergence entre l'architecte des Bâtiments de France et l'autorité locale que dans la mesure où la protection et la valorisation patrimoniales sont susceptibles de s'inscrire dans le projet urbanistique porté par la collectivité concernée.

2) Cette première évolution a été complétée par une autre mesure d'harmonisation et de simplification de la protection patrimoniale sous la forme des sites patrimoniaux remarquables. Ceux-ci désignent « *les villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public* », ainsi que « *les espaces ruraux et les paysages qui forment avec ces villes, villages ou quartiers un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à leur conservation ou à leur mise en valeur* » (article L.631-1 du code du patrimoine).

Cette nouvelle catégorie vient se substituer à trois mécanismes préexistants : les secteurs sauvegardés, les Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager et les Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine. Ces trois mécanismes participaient initialement d'un souci commun de rapprocher les mécanismes de valorisation du patrimoine culturel immobilier des instruments de planification urbaine: dans le cadre des secteurs sauvegardés, le plan de sauvegarde et de mise en valeur venait se substituer entièrement au plan local d'urbanisme sur le périmètre protégé, tandis que les Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager et les Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine constituent, tout comme les monuments historiques et le périmètre des abords, une servitude d'utilité publique placée en annexe du plan local d'urbanisme. Ces instruments patrimoniaux sont appelés à contribuer au projet urbain considéré de façon globale, par-delà les seules considérations patrimoniales ou esthétiques.

La nouvelle catégorie des sites patrimoniaux remarquables prolonge cette logique inclusive, sous la forme de deux instruments distincts : d'une part, le « plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine » (PVAP); d'autre part, le « plan de sauvegarde et de mise en

valeur » (PSMV). Ces deux plans de gestion de l'espace patrimonial se distinguent en ce que le premier résulte du code du patrimoine, tandis que le second est encadré par les dispositions du code de l'urbanisme. Leur régime juridique respectif ainsi que leur situation au regard des documents d'urbanisme présentent également quelques divergences.

En premier lieu, l'initiative et la mise à l'étude d'un projet de plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine appartient à l'autorité locale compétente en matière d'urbanisme. Cette étude est menée par un architecte, choisi par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale et l'architecte des Bâtiments de France, et la commission locale du site patrimonial remarquable. Il appartient ensuite à l'autorité locale compétente en matière d'urbanisme d'élaborer et arrêter un projet de plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (rapport de présentation et règlement), lequel est aussitôt transmis au préfet de région et la commission régionale du patrimoine et de l'architecture. Enfin, consécutivement à la réalisation d'une enquête publique et après accord du préfet de région, l'organe délibérant de l'autorité compétente en matière d'urbanisme adopte le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (article L631-4 du code du patrimoine). Enfin, dès son adoption, le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine a le caractère d'une servitude d'utilité publique et doit être annexée au plan local d'urbanisme.

En second lieu, l'initiative du plan de sauvegarde et de mise en valeur appartient au préfet de département. C'est lui qui, après accord de l'organe délibérant de l'autorité compétente en matière d'urbanisme, prend l'arrêté de mise à l'étude d'un projet de plan de sauvegarde et de mise en valeur. Cet arrêté délimite le périmètre de l'étude et met en révision le plan local d'urbanisme. L'étude est menée par un architecte, en association avec l'autorité compétente en matière d'urbanisme, la commission locale du site patrimonial remarquable et l'architecte des Bâtiments de France. Une fois l'étude achevée, l'élaboration du plan de sauvegarde et de mise en valeur (rapport de présentation et règlement) est conduite conjointement par le Préfet et l'autorité compétente. Après enquête publique, le plan de sauvegarde et de mise en valeur peut être approuvé par arrêté du préfet de département, après accord de l'autorité compétente en matière d'urbanisme, sinon par décret en Conseil d'État en cas d'avis défavorable de l'organe délibérant de l'autorité compétente en matière d'urbanisme. On note, là encore, une intervention substantielle de l'Etat dans l'élaboration du plan de sauvegarde et de mise en valeur. Pourtant, à la différence du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine, le plan de sauvegarde et de mise en valeur est un document d'urbanisme et tient lieu de plan local d'urbanisme (auquel il se substitue) sur le périmètre qu'il couvre (article L313-1 du code de l'urbanisme). En tant que tel, il illustre le mouvement de pénétration de la

valorisation patrimoniale en matière d'urbanisme, lequel conduit naturellement à l'hypothèse de l'entière inclusion de la protection patrimoniale au sein du plan local d'urbanisme et au cœur de la compétence des collectivités territoriales.

3) L'ambition du projet de loi « culture, architecture et patrimoine » de « *simplifier pour mieux protéger* » se prolonge également dans la volonté initiale du gouvernement de faire du plan local d'urbanisme « *l'outil de droit commun en matière de protection du patrimoine pour permettre que l'enjeu patrimonial soit intégré à la définition des règles en matière d'urbanisme [et laisser] aux collectivités territoriales le libre choix du document d'urbanisme à adopter pour fixer les règles patrimoniales sur le périmètre de la cité historique, leur permettant même de diviser la cité historique en plusieurs parties, chacune régie par un document différent* ». Au final, la loi du 07 juillet 2016 a simplement permis de confirmer l'insertion au sein du plan local d'urbanisme d'éléments patrimoniaux et contribué à consolider, sans la consacrer entièrement, la notion de plan local d'urbanisme (PLU) patrimonial.

Depuis l'ordonnance du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme (reprenant d'ailleurs les termes de l'ancien article L.123-1-5 résultant de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové), l'article L.151-19 du code de l'urbanisme précise que « *le règlement [du PLU] 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* ». En écho à cette première disposition, l'article L.111-22 ajoute que « *sur un territoire non couvert par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu, le conseil municipal peut, par délibération prise après une enquête publique [...], identifier et localiser un ou plusieurs éléments présentant un intérêt patrimonial, paysager ou écologique et définir, si nécessaire, les prescriptions de nature à assurer leur protection* ».

Ces dispositions confient ainsi à la collectivité territoriale, sinon à l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme, le soin d'identifier, en l'absence d'un plan local d'urbanisme, ou d'inclure dans le règlement du plan local d'urbanisme les éléments patrimoniaux qu'elle entend protéger et valoriser. Par ailleurs, tous travaux exécutés sur des constructions existantes, à l'exception des travaux d'entretien ou de réparations ordinaires, ayant pour effet de modifier ou de supprimer un élément identifié et

protégé au titre des articles L.151-19 et L.111-22 du code de l'urbanisme doivent être précédés d'une déclaration préalable, lorsqu'ils ne sont pas soumis à permis de construire, auprès de l'autorité locale compétente en matière d'urbanisme (article R.421-23 du code de l'urbanisme). Cette évolution fait écho à l'émergence depuis quelques années de la notion de plan local d'urbanisme patrimonial (« PLU patrimonial »), laquelle procède de l'insertion d'un volet patrimonial au sein du plan local d'urbanisme et à la seule initiative de la collectivité territoriale.

Afin de consacrer définitivement le principe d'un plan local d'urbanisme patrimonial, le projet de loi « création, architecture, patrimoine » prévoyait que *« sur les parties de la cité historique [devenue aujourd'hui « site patrimonial remarquable »] non couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur, le règlement du plan local d'urbanisme comprend les dispositions relatives à la protection et la mise en valeur de l'architecture et du patrimoine »* (projet d'article L.631-3 du code du patrimoine). L'intention du gouvernement était bien de faire du règlement du plan local d'urbanisme l'*« outil de droit commun en matière de protection du patrimoine »*, éventuellement complémentaire d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur lorsque celui-ci existe. Le résultat et l'équilibre gouvernent la loi du 07 juillet 2016 est bien différent : l'article L.631-3 du code du patrimoine finalement voté ne fait plus mention du règlement du plan local d'urbanisme pour préciser que *« sur les parties du site patrimonial remarquable non couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur, un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine est établi »*. Bien plus que le plan local d'urbanisme, ce sont les plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine et plan de sauvegarde et de mise en valeur qui constituent l'instrument de droit commun dont peuvent user les autorités locales compétentes en matière d'urbanisme. Par conséquent, du fait de la prévalence des servitudes patrimoniales (monuments historiques classés et inscrits, périmètre délimité des abords, sites patrimoniaux remarquables), en plus du plan de sauvegarde et de mise en valeur, il est nécessaire de relativiser cette nouvelle opportunité offerte aux collectivités. Le plan local d'urbanisme patrimonial, au sens strict, est appelé à constituer par la force des choses un élément secondaire, sinon complémentaire, de la protection et de la valorisation des biens culturels immobiliers, confiné aux articles L.151-19 et L.111-22 du code de l'urbanisme.

4) Il reste que les collectivités territoriales ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme sont également chargés, au titre de cette compétence et sur le fondement de l'article L.101-2 du code de l'urbanisme, de satisfaire à un objectif général de qualité urbaine et architecturale. Cette protection

architecturale, qui n'est étrangère ni aux documents d'urbanisme ni au code du patrimoine, comme en atteste les anciens mécanismes des Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager et les Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine, est également bien présente dans la loi du 07 juillet 2016. Cette protection architecturale prend la forme d'une labellisation des « *immeubles, ensembles architecturaux, ouvrages d'art et aménagements, parmi les réalisations de moins de cent ans d'âge, dont la conception présente un intérêt architectural ou technique suffisant* » (article L.650-1 du code de l'urbanisme).

La demande d'attribution du label peut être présentée par le propriétaire ou par toute personne y ayant intérêt au préfet de la région où se situe le bien. Cette initiative peut également être prise directement par le préfet de région, lequel décide de cette labellisation, après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture.

Dès cette labellisation actée, le propriétaire du bien concerné doit « *informer [le préfet de région], préalablement au dépôt de la demande de permis ou de la déclaration préalable, qu'il envisage de réaliser des travaux susceptibles de le modifier* ». Il s'agit, par l'instauration d'une procédure de déclaration préalable, d'assurer une protection du patrimoine culturel immobilier du XXe siècle contre une éventuelle démolition ou dégradation. Un tel dispositif n'est d'ailleurs pas entièrement nouveau puisque l'article L.421-6 du code de l'urbanisme, postérieurement à l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, prévoyait déjà que « *le permis de démolir peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les travaux envisagés sont de nature à compromettre la protection ou la mise en valeur du patrimoine bâti, des quartiers, des monuments et des sites* ». C'est d'ailleurs sur ce dernier fondement que la Cour administrative d'appel de Bordeaux, dans un arrêt en date du 08 février 2018, a pu annuler un arrêté du Préfet de département de Charente-Maritime autorisant la démolition de maisons situés sur les quais de la Perrotine à Saint-Pierre d'Oléron, suite à la tempête Xynthia et suivant un motif de sécurité publique. La Cour administrative d'appel opère un croisement entre le mécanisme du PLU patrimonial et celui propre à la protection architecturale. La Cour fait remarquer que l'« *intérêt patrimonial [de ces immeubles] a été reconnu par le document d'urbanisme approuvé en décembre 2011 dans le cadre de l'article L.123-1-5 [aujourd'hui L.151-19 du code de l'urbanisme] alors applicable du code de l'urbanisme en tant que bâti balnéaire, afin de préserver ce bâti caractéristique par ses corniches, balconnets, lucarnes, débords de toit* ». La Cour ajoute que « *si un usage d'habitation reste dangereux, il n'est pas exclu qu'un autre usage puisse être trouvé. Cette maison semble en bon état et son intérêt*

architectural, notamment par la qualité du fronton et des ailerons de chaque lucarne qui portent un décor sculpté, permet d'en privilégier la conservation ».

L'équilibre résultant tant de cette jurisprudence que de ce nouvel article L.650-1 du code de l'urbanisme fait écho à la recommandation du Conseil de l'Europe R-(91)13, relative à la protection du patrimoine architectural du XXe siècle. L'ensemble met en évidence l'hypothèse d'une évolution de l'affectation d'un bien culturel immobilier, comme alternative à une démolition. Selon la recommandation du Conseil de l'Europe, *« la recherche de nouvelles affectations tenant compte des besoins de la vie contemporaine doit être encouragée pour éviter l'abandon des édifices, à condition que la nouvelle affectation ne remette pas en cause la signification architecturale ou historique ayant justifié la protection des biens »*. L'hypothèse d'une valorisation du patrimoine culturel immobilier, au sens d'une évolution de l'affectation de celui-ci en direction d'un autre usage qu'un usage simplement patrimonial, peut être considérée comme un moyen de valoriser et situer un tel patrimoine au sein du projet urbanistique.

2. Fragilisation des mécanismes de protection et de valorisation du patrimoine culturel immobilier

1) L'article L.101-2 du code de l'urbanisme énonce une liste d'objectifs gouvernant l'action des collectivités publiques compétentes en matière d'urbanisme. On y trouve notamment un objectif d'équilibre entre, d'une part, *« le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain »* et, d'autre part, *« la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel »*. L'article L.101-2-2° ajoute entre autres objectifs, celui de *« qualité urbaine, architecturale et paysagère »* et ceux de *« diversité des fonctions urbaines et rurales et de mixité sociale dans l'habitat »*¹.

On constate sans peine la place essentielle réservée à la protection et la mise en valeur du patrimoine culturel immobilier parmi l'ensemble de ces objectifs. Surtout, l'article L.101-2 du code de l'urbanisme met en exergue le lien existant entre le patrimoine culturel immobilier et les autres objectifs de l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme : la lutte contre l'étalement urbain, la revitalisation des centres anciens ainsi que la mixité sociale et

¹ Il est bon ici de préciser que la loi du 07 juillet 2016 a substitué les mots « la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel » à ceux de « patrimoine bâti remarquables » hérités de l'ancienne formulation de cette même disposition.

fonctionnelle. Les règles d'urbanisme mettent par ailleurs l'accent sur la rénovation et le développement de l'habitat, imposant une conjugaison de l'objectif de renouvellement urbain avec celui de protection, de conservation et de restauration du patrimoine culturel, tout autant que de qualité urbaine, architecturale et paysagère. En conséquence, le patrimoine culturel immobilier ne peut désormais plus être considéré séparément des enjeux urbanistiques contemporains.

On peut dès lors identifier le 3ème objectif de « *diversité des fonctions urbaines* », reposant sur « *des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial* » (article L.101-2 3° du code de l'urbanisme). De la même façon, le code de l'urbanisme insiste sur l'exigence de « *mixité sociale et fonctionnelle des zones urbaines et à urbaniser* » (article L.151-14 à 16 du code de l'urbanisme). L'exigence de mixité fonctionnelle est définie par le Professeur François Priet comme une « *volonté de diversification de l'usage de l'espace* »² et procède, selon les termes du rapport Le Sueur de 1998, d'un « *modèle urbain qui, partant de la spécialisation et de la juxtaposition des espaces qui sont aujourd'hui des données, crée davantage de liaisons, d'interpénétration, de fluidité, de mixité entre les différents espaces* »³.

On ne saurait dès lors douter de l'opportunité, voire de la nécessité, pour les collectivités territoriales, non seulement de respecter les prescriptions patrimoniales, mais aussi de travailler à valoriser, dans le cadre de leur politique urbanistique, toutes les richesses du patrimoine culturel immobilier. La capacité de la collectivité à user des instruments d'urbanisme dont elle dispose afin de travailler à une telle valorisation du patrimoine culturel immobilier se prolonge avec l'intensification de l'attractivité d'un quartier ou d'un ensemble urbain et le développement autour de l'élément patrimonial d'un environnement propice à l'activité commerciale et économique. A titre d'illustration, le rapport de présentation du plan local d'urbanisme de la ville d'Albi de 2010 participe d'une telle logique de mixité fonctionnelle et sociale: « *depuis 10 ans, la ville d'Albi met en œuvre un programme ambitieux qui a contribué à revitaliser son centre ville, à mettre en valeur sa richesse patrimoniale et, par voie de conséquence, à lui donner une dynamique sociale et économique* », avant de souligner que « *d'importants efforts ont déjà été consentis sur le plan*

² François Priet, La rénovation du règlement du plan local d'urbanisme, RFDA 2016, page 863.

³ Demain la Ville, Rapport du 13 février 1998 présenté à Martine AUBRY ministre de l'emploi et de la solidarité par Jean-Pierre SUEUR.

de la revalorisation urbaine du patrimoine historique et architectural et de la redynamisation urbaine, avec une orientation marquée vers les outils touristiques du développement économique ».

2) L'intérêt des collectivités territoriales à valoriser leurs richesses patrimoniales au moyen de leur politique urbanistique se prolonge également en direction des instruments de revalorisation des quartiers et immeubles anciens et dégradés. Selon une définition générale, la notion de revalorisation consiste en une volonté de « *redonner du prestige, une valeur plus grande à quelque chose* ». Celle-ci doit être distinguée des notions de protection et de conservation du patrimoine culturel, lesquelles peuvent être définies comme « *l'ensemble des mesures indispensables à la sauvegarde [des biens culturels] par le traitement préventif ou curatif des risques* »⁴. Concernant le patrimoine culturel immobilier, cette notion de revalorisation peut être située dans le prolongement de celles de restauration, rénovation, renouvellement ou encore requalification. Ces notions renvoient elles-mêmes à une diversité de dispositifs afférents à la politique de la ville et à la requalification des quartiers anciens dégradés.

La rénovation urbaine voit le jour avec l'ordonnance du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique et le décret du 31 décembre 1958 relatif à la rénovation urbaine.

Fondé essentiellement sur une logique de démolition, comme en témoigne l'article 3 du décret du 23 octobre 1958⁵, ce mécanisme fut corrigé par la loi du 04 août 1962 (dite loi Malraux) donnant naissance, aux côtés des secteurs sauvegardés, au mécanisme de la restauration immobilière. Il s'agit désormais d'associer à des opérations de conservation, de restauration et de mise en valeur du patrimoine culturel d'autres opérations comportant des travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition d'immeubles, étant précisé que « *ces opérations peuvent être décidées et exécutées soit dans les conditions fixées par le décret du 31 décembre 1958 relatif à la rénovation urbaine* » (article 3).

Quelques années plus tard, dans le prolongement de la loi de finances rectificative pour 1970 instituant l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH), la circulaire du 1^{er} juin 1977 relative aux Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) insiste non seulement sur « *la redécouverte et la valeur des centres et quartiers anciens des villes*

⁴ Marie Cornu, Jérôme Fromageau, Catherine Wallaert, Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel, CNRS éditions, 2012, Paris, page 356.

⁵ « L'organisme de rénovation est chargé [...] d'acquérir directement à l'amiable ou par voie d'expropriation, par l'intermédiaire de la commune, les terrains et les bâtiments dont la démolition est nécessaire, de procéder à la réinstallation provisoire ou définitive des occupants de ces bâtiments, d'effectuer les démolitions et la mise en état du sol ».

[laquelle] se traduit par une action plus vigoureuse pour les protéger et les revitaliser » (préambule), mais aussi sur « *les questions d'esthétique, d'architecture, de protection et de mise en valeur des sites urbains* » (III.3).

Après que la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a inséré parmi les principes généraux s'imposant aux documents d'urbanisme la notion de « renouvellement urbain », entendue comme une reconstruction de la ville sur elle-même (ancien article L 121-1 du code de l'urbanisme, préfigurant l'actuel article L101-2 du code de l'urbanisme), la loi du 1er août 2003 d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine a remplacé la notion de rénovation urbaine au cœur du droit de l'urbanisme.

Au cœur de ce nouvel environnement, le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) vise à permettre « *les opérations d'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, ou tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine* » (article 6). Le PNRU, mis en œuvre essentiellement par l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU), n'est pas sans intérêt du point de vue du patrimoine culturel immobilier dès lors que ce type d'opérations peut également être tourné en direction des quartiers anciens et dégradés, comme le confirme la mise en place du Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) conformément à la loi mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009. Il s'agit, selon les termes de l'article 25 de cette loi, d'engager les « *actions nécessaires à une requalification globale de ces quartiers tout en [...] recherchant un équilibre entre habitat et activités* », dont notamment « *la réorganisation ou la création d'activités économiques et commerciales* ».

Ces mécanismes de rénovation urbaine ou de requalification des quartiers anciens cohabitent encore aujourd'hui avec ceux de restauration immobilière. Modifié par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN), l'article L.313-4 du code de l'urbanisme précise que les opérations de restauration immobilière consistent en « *des travaux de remise en état, d'amélioration de l'habitat, comprenant l'aménagement, y compris par démolition [...] de modernisation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles* ». De telles opérations, qui peuvent être engagées « *à l'initiative soit des collectivités publiques, soit d'un ou plusieurs propriétaires, groupés ou non en association syndicale* », peuvent directement résulter d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur. En pareille situation, le plan de sauvegarde et de mise en valeur doit indiquer les

immeubles ou parties d'immeubles dont la démolition, l'enlèvement ou l'altération sont interdits ainsi que, inversement, ceux dont la démolition ou la modification peuvent être imposées à l'occasion de l'opération de restauration immobilière. En l'absence d'un tel plan de sauvegarde et de mise en valeur ou lorsque le plan de sauvegarde et de mise en valeur ne prévoit aucune opération de restauration immobilière, celle-ci ne peut être réalisée qu'après avoir été déclarée d'utilité publique et conformément aux conditions fixées par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Si ces différentes opérations de requalification des quartiers anciens, de rénovation urbaine ou de restauration immobilière ne visent pas exclusivement les quartiers anciens dégradés, pour englober également les « grands ensembles périphériques », voire encore les cités minières ou les anciennes cités jardins »⁶, elles ne peuvent pour autant être dissociées d'une logique de revalorisation du patrimoine culturel immobilier. Toutes participent d'une certaine convergence en termes de développement de l'attractivité et de redynamisation des quartiers anciens.

Les exemples d'opération de rénovation et de renouvellement urbains ayant contribué à revaloriser l'environnement économique et social du patrimoine culturel immobilier sont particulièrement nombreux. Force est notamment de mentionner le PNRQAD de la Métropole Nice Côte d'Azur couvrant un périmètre allant de la place Masséna jusqu'à la place du Général de Gaulle. Il s'agissait notamment d'entreprendre une opération de réhabilitation et de réutilisation de la gare des chemins de fer de Provence, monument construit en 1892, dont la façade et la halle des trains furent inscrites aux monuments historiques respectivement en 2002 et 2005 après la désaffectation puis l'abandon de la gare en 1991. L'opération visait à permettre le remontage de la halle métallique pour y abriter un marché couvert, la création d'une bibliothèque dans l'enceinte de l'ancienne gare, ainsi que, autour du monument historique, la construction d'un multiplexe de 9 salles de cinéma, de trois immeubles de logements, l'installation des commerces, de restaurants, d'une salle de sport et d'un parking souterrain. Toutefois, si, à ce jour, la nouvelle bibliothèque Raoul Mille a bien ouvert ses portes le 16 janvier 2014, et le quartier avoisinant entièrement rénové, le versant rigoureusement économique du projet a été abandonné consécutivement à un recours introduit devant le juge administratif.

3) Les dispositifs visant à la revalorisation des quartiers anciens dégradés procèdent substantiellement des choix urbanistiques opérés par la collectivité territoriale. Ils sont

⁶ Daniel Noin, *Le nouvel espace français*, Cursus, Armand Colin, 2009

indissociables de la réalisation de travaux de rénovation, d'aménagement et de démolition. Lorsque ces quartiers anciens comprennent des monuments classés ou inscrits ou correspondent en tout ou en partie à un site patrimonial remarquable, l'autorisation de procéder à de tels travaux est soumise à un ensemble de contraintes.

Pour les travaux réalisés sur les immeubles classés, une telle autorisation est délivrée par le préfet de région, à moins que le ministre chargé de la culture ne décide d'évoquer le dossier (article L.621-9 et R.621-13 du code du patrimoine).

Pour ce qui est des immeubles inscrits, les travaux d'entretien sont toujours dispensés de formalités. En revanche, les travaux de modification sont soumis à notification préalable auprès du préfet de région, tandis que ceux soumis à permis de construire, de démolir ou d'aménager sont conditionnés par l'accord de l'architecte des Bâtiments de France⁷ (articles L.621-27, R.621-60 CP et R.421-16 du code de l'urbanisme).

Pour ce qui est du régime de protection des abords ou d'un site patrimonial remarquable, l'article L.632-1 du code du patrimoine soumet à autorisation du préfet l'ensemble des travaux susceptibles de modifier l'aspect extérieur des immeubles bâtis ou non bâtis qui s'y trouvent inclus. La loi du 07 juillet 2016 a élargi le champ d'application de l'autorisation préalable, laquelle est désormais applicable aux travaux « *susceptibles de modifier l'état des éléments d'architecture et de décoration, immeubles par nature ou effets mobiliers attachés à perpétuelle demeure [...] lorsque ces éléments, situés à l'extérieur ou à l'intérieur d'un immeuble, sont protégés par le plan de sauvegarde et de mise en valeur* ».

⁷ Les architectes des Bâtiments de France (ABF) sont des fonctionnaires français d'encadrement supérieur appartenant au corps des Architectes et urbanistes de l'État. Ils occupent une fonction centrale dans la protection du patrimoine

L'ABF est notamment conservateur des monuments historiques appartenant à l'État.

Il rend un avis préalablement au classement ou à l'inscription d'un monument historique. Il dirige les travaux d'entretien sur les édifices classés Monuments Historiques lorsque la maîtrise d'ouvrage est assurée par le ministère chargé de la Culture ou que les propriétaires ou affectataires reçoivent une aide financière de l'État. Il contrôle également les travaux sur les édifices inscrits à l'Inventaire supplémentaire des Monuments Historiques. Il intervient également en proposant le périmètre délimité des abords, et est associé sous la forme d'un avis à l'élaboration, la révision et la modification des PSMV et plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine couvrant le périmètre du site patrimonial remarquable. Surtout, l'ABF émet un avis sur toute demande d'autorisation de travaux (permis de construire, permis de démolir, permis de lotir, certificats d'urbanisme, implantations de lignes électriques, déboisements, localisations d'enseignes et de publicité, etc.). Cet avis peut être assorti ou non de prescriptions. Dans tous les cas, celui-ci s'impose à l'autorité compétente qui délivre ou non l'autorisation. Il existe toutefois différentes formes d'avis rendus par l'ABF : d'abord un avis conforme, suivant lequel l'autorité qui délivre l'autorisation est liée par l'avis de l'ABF et ne peut s'y opposer qu'en engageant une procédure de recours auprès du préfet de région, lequel rend sa décision après consultation de la commission régionale du patrimoine et des sites. Il existe, ensuite, un avis simple, vis-à-vis duquel l'autorité qui prend la décision n'est pas liée, lui permettant ainsi de passer outre à celui-ci dans sa décision. Enfin, l'avis peut être, plus simplement encore, facultatif lorsqu'une collectivité sollicite l'avis de l'ABF pour des espaces non protégés.

Cette autorisation délivrée par le préfet est par ailleurs subordonnée à l'avis préalable de l'architecte des Bâtiments de France, lequel doit s'assurer « *du respect de l'intérêt public attaché au patrimoine, à l'architecture, au paysage naturel ou urbain, à la qualité des constructions et à leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant. Il s'assure, le cas échéant, du respect des règles du plan de sauvegarde et de mise en valeur ou du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine* » (article L.632-2 du code du patrimoine).

La situation de l'architecte des Bâtiments de France a été sensiblement affaiblie par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN). Les articles L.632-1 et L.632-2 du code du patrimoine précisent que l'architecte des Bâtiments de France est appelé à rendre un avis conforme assorti le cas échéant de prescriptions motivées préalablement à l'autorisation du préfet. Un avis conforme négatif de l'architecte des Bâtiments de France ne peut être contesté par l'autorité compétente en matière d'urbanisme qu'au moyen d'une saisine du préfet de région, lequel rend sa décision après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture. A l'inverse, lorsque l'architecte des Bâtiments de France est appelé à rendre un avis simple, l'autorité compétente en matière d'urbanisme reste libre de suivre ou d'infirmer l'avis ou les prescriptions rendu(es) par l'architecte des Bâtiments de France.

Postérieurement à la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, les articles L.632-1 et L.632-2 du code du patrimoine sont désormais formulés sous réserve de l'article L.632-2-1 du code du patrimoine. Cette dernière disposition vient substituer à l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France un avis simple pour 4 catégories de travaux : « *1° Des antennes relais de radiotéléphonie mobile ou de diffusion du très haut débit par voie hertzienne et leurs systèmes d'accroche ainsi que leurs locaux et installations techniques; 2° Des opérations de résorption de l'habitat indigne; 3° Des mesures prescrites pour les immeubles à usage d'habitation déclarés insalubres à titre irrémédiable; 4° Des mesures prescrites pour des immeubles à usage d'habitation menaçant ruine ayant fait l'objet d'un arrêté de péril et assorti d'une ordonnance de démolition ou d'interdiction définitive d'habiter* ».

Il s'agit, selon l'exposé des motifs de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, de faire en sorte que « *l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme ne soit plus liée à l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France et dispose de davantage de marges de manœuvre pour statuer sur les projets* » qui lui sont soumis. Ainsi, « *la délivrance des autorisations d'urbanisme étant une compétence décentralisée et dévolue principalement aux maires, ceux-ci pourront bénéficier d'une*

procédure plus rapide dans la délivrance des autorisations d'urbanisme. Cela permettra aussi une meilleure prise en compte de leur position en cas de désaccord avec l'architecte des Bâtiments de France ».

Pourtant, le risque est grand de voir des collectivités territoriales contourner un avis simple négatif de l'architecte des Bâtiments de France relatif à un projet de travaux sur un élément de patrimoine culturel immobilier situé dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable ou des abords d'un monument historique dès lors qu'il est susceptible de correspondre à un immeuble à usage d'habitation déclaré indigne, insalubre ou menaçant ruine. La situation est évidente pour les centres anciens et dégradés, pour lesquels une collectivité territoriale peut être tentée de faire le choix de la solution à court terme, la plus économique et la plus efficace du point de vue de l'habitat, au détriment de la protection du patrimoine. En assouplissant l'avis de l'architecte des Bâtiments de France, cette disposition semble procéder d'une différenciation entre, d'une part, la rénovation patrimoniale (nécessairement contraignante et éventuellement coûteuse pour la collectivité) et, d'autre part, la rénovation et l'amélioration des centres anciens et dégradés au moyen d'opérations de démolition et de construction immobilières.

Par ailleurs, dans le but de simplifier les modalités de recours contre l'avis de l'architecte des Bâtiments de France pour les travaux réalisés dans le périmètre des abords des monuments historiques et celui des sites patrimoniaux remarquables, le législateur est intervenu pour modifier l'article L.632-2 du code du patrimoine : dans le cadre du recours exercé par l'autorité compétente en matière d'urbanisme contre l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France, le préfet dispose d'un délai de 2 mois pour se prononcer à compter de la demande de réalisation des travaux. Avec la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, le législateur a voulu revenir à la situation antérieure à la loi du 07 juillet 2016, laquelle prévoyait qu' *« en cas de silence, l'autorité administrative est réputée avoir rejeté [le] projet de décision »* présenté par l'autorité compétente en matière d'urbanisme. Désormais, aux termes de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, *« en cas de silence, l'autorité administrative est réputée avoir approuvé ce projet de décision »*. Ce nouvel équilibre est donc bien plus favorable à l'autorité locale et contribue à réduire davantage encore l'avis conforme rendu par l'architecte des Bâtiments de France.

4) La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018 a également contribué à encadrer davantage les règles gouvernant le contentieux de l'urbanisme.

D'abord, le législateur a restreint l'intérêt à agir des associations ainsi que des tierces personnes contre une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol.

Ensuite, le législateur a consolidé le dispositif prévenant les recours contentieux abusifs en matière d'urbanisme.

Dans le premier cas, l'article L.600-1-1 du code de l'urbanisme précise qu' « *une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire* ».

Dans le second cas, l'article L.600-1-2 du code de l'urbanisme ajoute qu' « *une personne autre que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le présent code que si la construction, l'aménagement ou le projet autorisé sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L.261-15 du code de la construction et de l'habitation* ».

Par ailleurs, l'article L.600-7 du code de l'urbanisme vise une situation où « *le droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager est mis en œuvre dans des conditions qui traduisent un comportement abusif de la part du requérant et qui causent un préjudice au bénéficiaire du permis* ». En pareil cas, le bénéficiaire du permis « *peut demander au juge administratif saisi du recours de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages et intérêt* ».

Aucune de ces dispositions ne trouve toutefois son origine dans la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique de 2018, mais dans la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement pour l'article L.600-1-1 du code de l'urbanisme et l'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme pour les articles L.600-1-2 et L.600-7. La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a toutefois contribué à accentuer les contraintes pesant sur les recours d'urbanisme : d'abord, en ajoutant à l'article L.600-1-1 l'exigence supplémentaire de dépôt des statuts dans un délai d'une année avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire. Ensuite, en modifiant sur deux points l'article L.600-7 : le recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager doit désormais être mis en œuvre dans des conditions « *qui traduisent un comportement abusif de la part du requérant* », et non plus « *qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui causent un*

préjudice excessif au bénéficiaire du permis ». La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a également supprimé le 2nd alinéa de l'article L.600-7, lequel prévoyait qu'une association dont l'objet principal consistait en la protection de l'environnement était toujours présumée agir dans les limites de la défense de ses intérêts légitimes. Il est bien évident que ce régime, essentiellement issu de l'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, constitue une sérieuse entaille dans la protection du patrimoine culturel immobilier. Désormais, la construction de logements et la réalisation de projets commerciaux constituent autant d'éléments essentiels de l'action publique locale. Les restrictions pesant sur les recours d'urbanisme n'autorisent ni les individus indirectement intéressés ni des associations spécialement constituées à agir en justice contre de tels projets, y compris en vue de la protection du patrimoine culturel. L'objectif de construction de nouveaux logements ou de développement économique vient dès lors heurter celui de protection, sinon de valorisation, du patrimoine culturel immobilier.