



Le texte : patrimoine ancien et nouveau © Rapho -

# LE DROIT ENTRE MÉMOIRE ET PROSPECTIVE :

## LA PRISE EN COMPTE DU PATRIMOINE PAR LE DROIT DE L'URBANISME

Le patrimoine a l'avantage de donner un contenu concret à l'impératif de développement durable car il est la preuve tangible de ce qui fut durable dans les développements du passé.

Cette idée, qui est à la source du désir de patrimoine qui étreint nos contemporains, est la marque d'un certain irénisme qui ignore les effets de la protection du patrimoine sur le développement urbain. Le patrimoine à tout prix néglige les problèmes de conservation et de réaffectation qui sont une charge pour les générations à venir. Ses partisans sont inconscients des risques qu'une politique patrimoniale peut faire courir à l'autonomie des ressources et du choix que le développement durable est censé laisser aux générations futures. En effet, en augmentant la rente, la protection du patrimoine porte le risque d'un partage très inégal de l'espace urbain. Le patrimoine peut aussi renforcer les identités communautaires contre la solidarité et le sentiment d'appartenance à la collectivité territoriale. Nous pourrions, en revanche, faire une liste élogieuse de tous les avantages et des atouts que représente un riche patrimoine pour une ville moderne.

Le droit définit les concepts par désignation et délimitation unilatérales de leur contenu. Ainsi la loi consacre-t-elle les termes de patrimoine et de développement durable comme des termes de droit positif qui font le partage, toujours actualisé, entre ce qui est inclus dans le terme et ce qui n'y est pas. Le législateur, l'administrateur et le juge doivent donc, chacun en leur temps, désigner les objets du patrimoine et les conditions du développement durable. Mais, alors que le droit de l'urbanisme est très précis sur de nombreuses questions soumises à la gouvernance urbaine, les textes du code de l'urbanisme relatifs au patrimoine dans la ville et au développement durable sont incomplets, peu soucieux des lois spéciales, imprécis ou carrément lacunaires pour certains.

La désignation du patrimoine par le droit est forte mais son intégration dans le projet urbain ne va pas sans problèmes et son rôle dans le développement durable n'est pas indiqué. De ce fait, le débat qui nous préoccupe est largement extérieur au droit. De nature sociologique, culturelle ou économique, la question, qui relève de la

prospective urbaine, ne surgit que de temps en temps et toujours de façon fragmentaire dans un débat législatif relatif au patrimoine ou à l'urbanisme, ce qu'illustre parfaitement le texte de la loi relative à la démocratie de proximité de février 2002.

Cependant, la question de la délimitation de l'objet du droit est tout aussi intéressante et, cette fois, interne au raisonnement juridique. En examinant ce qui est déjà inclus dans le terme de patrimoine et dans son rapport avec le droit de l'urbanisme, on peut comprendre de quelle manière celui-ci gère les compromis indispensables entre les enjeux patrimoniaux et les autres enjeux du développement urbain.

C'est donc le droit de l'urbanisme qui arbitre entre ces enjeux. Ainsi, la loi relative à la solidarité et au développement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 accentue le partage des tâches entre un droit national qui détermine les procédures et les grands principes et un droit local qui donne tout son contenu au droit de l'urbanisme. Le projet de développement durable, son processus et l'intégration du patrimoine dans ce projet sont donc propres à chaque agglomération. Il est trop tôt pour faire la synthèse de tels projets qui ne sont pas aboutis. On peut cependant examiner la conception générale du problème dans le code de l'urbanisme ainsi réformé.

### Inscrire l'espace dans le temps

Les thèmes majeurs de la recherche en droit de l'urbanisme depuis un an le soulignent<sup>1</sup> : toujours plus décentralisée, la règle du jeu urbain est déterminée par les choix sociaux, économiques, politiques et culturels d'une agglomération dans le cadre, devenu très souple, des choix nationaux. Plus que jamais le droit évolue entre développement spontané et développement maîtrisé du tissu urbain.

1. Voir notamment le compte-rendu du colloque du GRIDAUH à Orléans le 25 janvier 2001 publié à l'annuaire du GRIDAUH n° 5, 2001, le numéro spécial de *Droit de l'environnement* traitant de l'intégration de l'environnement et de l'urbanisme, janvier 2002, et le numéro spécial 2001 de *l'AJDA* relatif au patrimoine culturel. Le colloque de l'APERAU à Reims en 2001 portait sur la question des urbanistes et du patrimoine.

Le développement spontané est lié à l'évolution de la rente foncière depuis le centre vers la périphérie, l'attractivité de chaque quartier se déterminant sur le rapport subtil et évolutif entre l'habitat, le travail, les déplacements et ce que nous appellerons « l'urbanité » pour tous les autres avantages que la ville propose à ses habitants.

Depuis le développement de la ville industrielle, les plans et les schémas d'urbanisme se sont multipliés, soit pour anticiper (Barcelone), soit pour réorganiser (Paris) le tissu urbain. Car en se projetant dans l'avenir, les sociétés urbaines et leurs gouvernants déterminent l'intérêt général entre développement idéal et développement spontané, sorte de « développement désirable » qui est fondé sur des valeurs communes. L'habitat décent, la proximité des services, l'urbanité, la liberté de déplacement, la mixité sociale, le droit au logement sont des valeurs classiques reformulées aujourd'hui et déclinées de façon complexe par le besoin de sécurité, le partage du temps, l'esthétique des formes urbaines et les ambiances, la vie culturelle, la nature en ville, la participation des citoyens... et le patrimoine.

Le patrimoine est au cœur d'une tension entre l'identification des habitants à leur ville et les affrontements identitaires à l'intérieur du tissu urbain. A l'évidence, le patrimoine historique et culturel est invoqué au bénéfice de l'unité urbaine mais dans les quartiers périphériques on invoque la préservation de certaines constructions ou de certains espaces urbains contre les projets de rénovation en les désignant comme patrimoine du quartier<sup>2</sup>. Ici et là, le patrimoine devient l'enjeu d'une contestation de la décision publique et d'une revendication de participer à celle-ci. Cela cache probablement une défense de la rente foncière acquise par la protection du patrimoine ou sa mise en valeur. Mais l'explication est incomplète car certains quartiers centraux ont été sauvés de la destruction par l'action populaire d'habitants peu aisés. Le partage de l'espace public, l'accès aux avantages de l'urbanité et le sentiment d'appropriation collective sont autant de sources du désir de patrimoine en parallèle de l'argument foncier. Or, ce patrimoine, présent de multiples façons dans la ville, est marqué par le droit comme ce qui ne doit pas changer dans un tissu en perpétuelle reconstruction.

Le droit de l'urbanisme est chargé d'inscrire ces politiques patrimoniales sur un territoire. Protection qui peut avoir une portée très différente selon les outils juridiques utilisés.

Il s'agit d'abord des servitudes patrimoniales que les plans d'urbanisme doivent intégrer sans les modifier et ensuite de la désignation du patrimoine par ces mêmes plans.

Mais la décentralisation des compétences patrimoniales n'est pas achevée, même si la loi relative à la démocratie de proximité ouvre la possibilité d'une

désignation et d'une protection locale du patrimoine et si, depuis 1997, le législateur a considérablement affaibli le pouvoir de contrôle de l'architecte des bâtiments de France.

Marqué par la centralisation, le patrimoine est essentiellement l'affaire de l'Etat qui le protège par des servitudes légales s'imposant de l'extérieur aux documents d'urbanisme. Il est possible de grouper ces règles en deux catégories, celles qui visent essentiellement la protection d'un objet patrimonial : monuments classés et inscrits, sites, réserves naturelles, périmètres archéologiques, et celles qui se présentent comme des documents d'aménagement : secteurs sauvegardés, zones de protection du patrimoine architectural et urbain, périmètres des abords. Distinction qui ne doit pas cacher leur caractère de servitude de protection du patrimoine emportant une décision étatique fondée sur l'avis d'un homme de l'art. Le secteur sauvegardé ayant de ce point de vue un caractère hybride.

## Patrimoine et décentralisation

L'emploi du terme « patrimoine » répugne au juriste de droit public car il est réservé à la conception civiliste de l'attribut d'une personne. Cependant, le législateur l'a employé comme un concept très large de biens publics qui a dépassé le champ initial du patrimoine historique et dont la conservation est d'intérêt public. Répondant au désir de patrimoine de nos contemporains le législateur a introduit les termes de patrimoine naturel et culturel dans de nombreux textes d'environnement et d'aménagement désormais codifiés. Ce faisant, il a privilégié les notions de désignation et de protection du patrimoine au détriment de la notion de conservation pérenne qui est le seul fondement admissible de l'intérêt général patrimonial. L'histoire de la protection des monuments historiques et d'une certaine façon l'histoire forestière, avaient pourtant souligné le caractère ambivalent du patrimoine. Comme en droit privé ce sont des biens qui constituent des ressources, sorte de provende des héritiers. Mais ce sont aussi, et davantage pour le patrimoine public, des biens qui font mémoire du passé, des « monuments » dont le *corpus* est augmenté à chaque génération du choix que celle-ci fait de ce qu'elle conserve du passé.

La déconcentration des protections, et bientôt leur définition par un plan d'urbanisme, d'un patrimoine intemporel désigné par l'Etat et d'un patrimoine plus temporaire désigné localement posera au moins deux problèmes :

---

2. Nombreux exemples nantais d'associations de quartiers populaires voulant conserver des entrepôts ou d'anciennes habitations ouvrières et qui travaillent sur leur réhabilitation. Dans plusieurs villes, des comités de quartiers sont ou ont été très contestataires d'une politique publique qui menacerait le patrimoine des centres historiques, à Lyon notamment.

l'ensemble des dispositifs de protection dans les plans d'urbanisme sera moins lisible pour le citoyen et l'intolérance sera de plus en plus grande envers les servitudes de protection.

Ce qui revient à se demander si le développement durable a besoin d'un patrimoine intouchable ou d'une ressource patrimoniale utilisable et adaptable ?

Quelques monuments représentatifs des époques passées, des cultures et des savoirs constitueraient un fardeau bien léger en regard des avantages qu'en tireraient les générations futures. Mais n'est-ce pas à elles de désigner, parmi les biens que nous leur laisserons, ce qui constituera leur patrimoine public ? La frénésie actuelle de désignation par nous-mêmes du patrimoine à conserver par nos successeurs est une manière de les coloniser en leur imposant notre survie culturelle qui sera fort encombrante. La politique de protection temporaire d'œuvres architecturales contemporaines dont les auteurs sont encore vivants est bien symbolique de cette inversion de l'ordre naturel entre les générations. S'il faut constamment reconstruire la ville pour l'adapter à ce que nous croyons le meilleur, il nous faut modestement admettre que les schémas ne se réalisent jamais totalement et que les générations futures auront besoin de reconstruire la ville à leur façon.



*Le quartier des gratte-ciel à Villeurbanne : un grand ensemble protégé -  
© METL -*

## L'imprécision juridique du développement durable

Un simple argument de bon sens est devenu une règle de droit international depuis les conférences de Stockholm de 1972 et celle de Rio en 1992. Il a été repris par notre loi d'environnement en 1995, révisée en 1999 (article L 110) comme un objectif auquel concourent la protection, la mise en valeur, la

restauration, la remise en état et la gestion du patrimoine commun de la nation. Il s'agit ici d'une politique nationale de développement et d'aménagement durable alors que dans le code de l'urbanisme, ce même développement durable n'est que l'objectif d'une politique urbaine à plusieurs volets qui se présente toujours comme une règle de police du territoire. C'est une police qui intègre mieux qu'avant les préoccupations d'environnement et de patrimoine mais qui intègre mal les règles juridiques correspondantes.

Les politiques urbaines sont obligatoirement prospectives, ce qui ne suffit pas à définir le contenu et la méthode du développement durable.

La place du principe dans le dispositif du code de l'urbanisme est assez mince. Le code ignore l'expression « développement durable » dans ses articles généraux. Cependant le principe d'équilibre évoqué aux articles L 110 et L 121-1 y ressemble fort. L'article L 110 se préoccupe en effet « d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures, des conditions d'habitat, d'emploi, de service et de transport répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources ». L'article L 121-1 décline ce principe d'équilibre comme une série d'objectifs des documents d'urbanisme. C'est sous le troisième objectif d'utilisation économe et équilibrée des espaces, que l'on trouve le patrimoine urbain au sens large : « milieux, sites et paysages naturels ou urbains... les ensembles urbains remarquables... le patrimoine bâti ».

Le terme de développement durable apparaît finalement dans les articles L 122-1 et L 123-1 pour qualifier des objets très concrets, les plans d'aménagement et de développement durable (PADD) qui sont définis comme des instruments réglementaires fixant les objectifs des politiques publiques urbaines.

L'article L 110 réduit la notion d'équilibre à un objectif de bonne police de l'occupation du territoire. Le contenu de la notion de patrimoine commun est assez variable et hétéroclite pour qu'il soit considéré par les politiques publiques urbaines comme une série de ressources consommables autant que des éléments pérennes à transmettre. Enfin, le patrimoine historique monumental n'est pas inscrit dans la liste du patrimoine commun. Il est réduit à une place subalterne car il n'est qu'exceptionnellement l'objet des politiques publiques urbaines.

Davantage que précédemment, ce sont les procédures, et notamment le PADD qui garantiront la cohérence du développement urbain. La précipitation des communes pour échapper à la procédure des PLU, en transformant leurs POS en PLU dans la période transitoire, est significative de la perplexité des élus locaux devant le plan d'aménagement et de développement durable qui rend les projets opposables et contraint d'imaginer ceux-ci au terme déjà long de cinq ans ou plus.

## L'inscription du patrimoine dans le droit de l'urbanisme

Garantir la pérennité du patrimoine protégé demande de veiller à son rapport avec un environnement urbain en pleine mutation. Les documents d'urbanisme protègent eux-mêmes certains éléments de patrimoine, comme les monuments protégés par l'Etat. Mais on ne saurait négliger la contradiction profonde entre le frein à la transformation du tissu urbain que constitue la protection du patrimoine et la nécessité de conduire l'évolution de ce tissu. Ainsi, la greffe du patrimoine sur le projet de développement ne va pas de soi et la patrimonialisation du projet ne garantit pas une protection définitive.

La greffe de servitudes de protection pérennes sur des documents d'urbanisme contingents et évolutifs pose de multiples problèmes, d'où la tentative laborieuse de réaliser des documents d'urbanisme sur un fondement patrimonial.

Le statut d'exception du patrimoine protégé comporte en effet quelques inconvénients qui varient selon la portée de la protection.

En les classant, la loi relative aux Monuments Historiques les impose comme des objets à perpétuelle demeure dans le paysage urbain auxquels s'applique une doctrine de conservation qui accentue toujours plus le fossé entre l'époque du monument et le paysage urbain actuel. Leur inscription a moins d'effet sur le respect archéologique des monuments mais introduit la même réglementation des abords.

Le zonage archéologique est aussi vécu comme une servitude forte par les collectivités dont le sol est trop riche en vestiges même si les situations sont très variables, y compris dans la relation avec les services de l'Etat.

L'inscription ou le classement de sites naturels dans les documents d'urbanisme devraient avoir les mêmes effets mais dans la pratique la négociation et le conseil sur le projet individuel sont privilégiés par l'administration, en raison notamment du caractère d'avis simple de la réponse de l'ABF.

Pour ce qui concerne les autres catégories d'espaces naturels, la loi fait davantage confiance aux collectivités locales en leur indiquant d'inscrire la protection sous forme de servitude d'urbanisme, le juge ayant à sanctionner les abus manifestes et l'ignorance délibérée d'une protection forte de réserve, de biotope ou de parc.

## Le recours à un savoir garanti par l'état

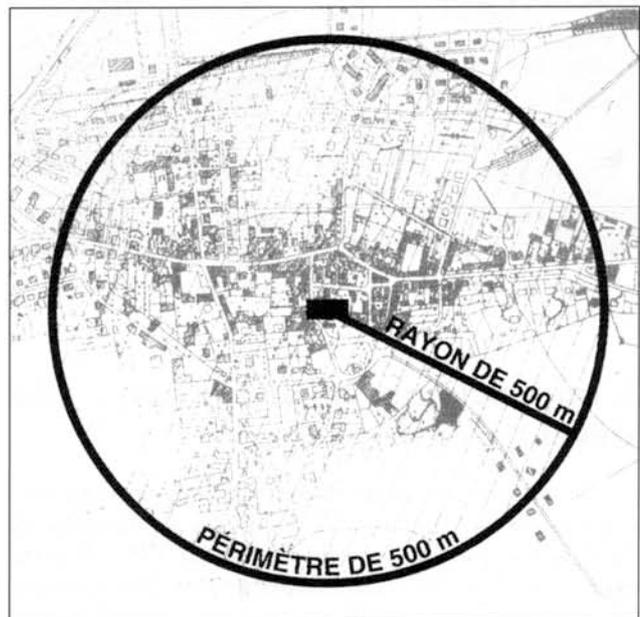
La protection des monuments par des servitudes légales imposées par l'Etat est perçue positivement dans la mesure où l'Etat apparaît comme le seul garant d'une pérennité de la conservation du patrimoine. C'est la valeur de témoins d'un passé complexe, d'une

archéologie des architectures, des formes, des matériaux, des savoir-faire, d'un mode de vie et d'une histoire qui fait l'objet de la conservation. Personne dans le public ne conteste sérieusement qu'une restauration engage une connaissance profonde du monument et de son contexte historique ainsi qu'une doctrine d'action issue d'un débat sur les choix scientifiques de même que la capacité à décider devant les surprises des restaurations ou les dégradations soudaines. Des hommes de l'art interviennent au nom de l'Etat qui légitime leur action par des études et le débat d'organismes consultatifs. S'agissant des monuments protégés, le droit se ramène essentiellement à des procédures de consultation et d'avis. Mais il ne prédétermine pas le contenu de la décision administrative fondée sur la connaissance scientifique du monument. Cependant, l'action de l'Etat débord sur les alentours du monument protégé.

L'expropriation prévue par la loi de 1913 ne pouvait s'adresser qu'aux abords les plus immédiats des monuments à dégager de leur gangue urbaine. L'invention du périmètre de 500 m de rayon a donc permis un contrôle des initiatives des particuliers qui est calqué sur les règles applicables au monument lui-même. C'est donc une servitude d'utilité publique qui s'applique dans ce périmètre par un avis conforme de l'ABF sur tout projet en co-visibilité avec le monument.

Un contrôle qui se limite à la relation visuelle entre le projet et le monument relève d'une conception conservatrice de la gestion de l'environnement du patrimoine d'une conséquence encore plus grave si on considère que tel qu'est rédigé le texte, on peut envisager la co-visibilité depuis un point situé à l'extérieur du cercle<sup>3</sup>.

En outre, la procédure d'avis conforme donne à la décision de l'ABF un caractère arbitraire normal sur le



© - Photothèque des espaces protégés / METL -

monument mais mal admis sur l'esthétique du rapport visuel. Si cet avis devait se fonder sur une approche urbanistique et historique globale il serait peut être mieux accepté. Certes, une trop grande distorsion entre le temps du monument et celui de son environnement enlèverait au patrimoine toute signification. Mais la seule relation de visibilité, qui est importante néanmoins, y suffit-elle ?

La loi SRU a introduit un assouplissement de cette servitude par les périmètres de protection modifiés, donc éventuellement réduits, issus d'une initiative de l'ABF et d'un accord de la commune, pour désigner des ensembles d'immeubles et d'espaces « qui participent de l'environnement du monument pour en préserver le caractère ou contribuer à en améliorer la qualité<sup>4</sup> ». Voici donc une règle d'urbanisme fondée sur l'avis conforme de l'ABF, avis de l'homme de l'art en lieu et place de la règle formellement écrite.

La loi de 1962, (dite Loi Malraux), a permis d'élaborer de véritables plans d'urbanisme patrimoniaux, les secteurs sauvegardés et leurs plans permanents de sauvegarde et de mise en valeur (PPSMV). Englobant des ensembles d'immeubles bâtis ou non, souvent des centres historiques, ce sont des plans d'urbanisme en trois dimensions et même quatre, puisque l'analyse historique de chaque immeuble permet de déterminer le choix de conserver, restaurer ou démolir tout ou partie de l'ensemble l'assouplissement de la procédure d'approbation est censée raccourcir les délais de mise en œuvre des PPSMV. La notion d'immeuble dont la modification est possible, l'intégration des espaces vides dans le plan permettent des projets de construction moderne ; ce qui devrait donner à ces plans un caractère plus dynamique et un objectif moins conservateur. Il n'en reste pas moins que tout ici reste soumis à l'accord de l'ABF sur les projets.

La législation propre au patrimoine, qui devrait se limiter à la conservation de celui-ci, ne paraît pas faite pour gérer l'urbanisme des quartiers qui l'environnent. En banalisant les outils de la protection du patrimoine comme des règles ordinaires d'urbanisme on risquerait de perdre beaucoup, y compris sur le terrain central de la conservation d'éléments patrimoniaux dans le tissu urbain. A l'inverse, la règle d'urbanisme permet-elle de gérer le patrimoine ?

Nous avons pu noter la faible représentation du patrimoine dans les passages du code de l'urbanisme relatifs au développement durable. Les plans locaux d'urbanisme, après les POS, sont censés faire une approche plus précise du patrimoine et dans le cas particulier de la loi littoral, le patrimoine culturel et naturel du littoral doit être effectivement respecté par le document local.

Le principe est assez simple. Les collectivités doivent repérer sur leur territoire d'une part, les espaces naturels différents des espaces agricoles et forestiers, qu'il convient de protéger avec des réserves ou des

interdictions. Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) peut délimiter des éléments ponctuels de patrimoine, terme entendu au sens large, pour en imposer la protection par les communes dans les PLU, d'autre part. Très fragile jusqu'ici, cette protection semble mieux assurée par la désignation du patrimoine par le SCOT, document supérieur au PLU. Cependant, c'est l'intervention du juge administratif sur la base de l'erreur manifeste d'appréciation qui demeure la seule barrière, bien fragile, contre la tentation de supprimer ces protections. De plus, l'article R 123-3 ne reprend pas les éléments de patrimoine dans les protections que le PLU peut préciser. En tout état de cause, la protection du patrimoine qui ne bénéficie pas de servitudes étatiques reste une simple possibilité proposée à l'urbanisme local.

La ZPPAU de 1983, qui a intégré le paysage par la loi du 3 janvier 1993, se présente comme un outil alternatif des secteurs sauvegardés. Plus souple dans sa procédure, plus décentralisée dans son élaboration conjointe entre la commune et le Préfet, elle est encore une servitude étatique puisqu'elle remplace les 500 m et qu'elle organise la préservation d'un patrimoine plus vaste et au-delà des modifications conjoncturelles des documents d'urbanisme. Fondée sur un inventaire précis et une participation des habitants, cette servitude peut être utilisée par les communes comme un instrument d'aide à la décision en matière d'urbanisme. Mais elle se limite à l'esthétique des constructions et à la conservation d'une typologie architecturale révélée par les études. L'instrument devient de plus en plus ambigu entre ses fonctions de servitude patrimoniale et son usage de document d'urbanisme, parfois même de document d'urbanisme opérationnel. On observe donc, ici et là, une sorte d'instrumentalisation de la ZPPAU, par certaines communes. En effet, grâce à son approche en trois dimensions qui se fonde sur une analyse du bâti dans un périmètre assez vaste, elle permet aux élus de disposer d'une étude fine et de critères de choix pour appliquer les règles permissives de leur POS ou, mieux encore, pour réviser leur POS dans un sens plus dynamique, introduisant l'assistance aux constructeurs renforcée par la menace d'un éventuel rejet du permis au nom de la ZPPAU. Celle-ci a donc tendance à devenir un plan d'urbanisme comme l'a déjà dit la Cour administrative d'appel de Bordeaux<sup>5</sup>. Alors qu'il qu'il s'agit avant tout d'une servitude annexée au plan d'urbanisme que le PLU n'est même plus contraint de respecter rigoureusement.

3. Loi du 31 décembre 1913 art 1, 3° « Est considéré dans le champ de visibilité tout autre immeuble, nu ou bâti, visible du premier ou visible en même temps que lui et compris dans un périmètre n'excédant pas 500 m »

4. Nouvel article I alinea 2 de la loi de 1913 précitée.

5. CAA Bordeaux, 28 06 01, Mme Felot.

## L'urbanisme opérationnel et le développement durable.

Le plan permanent de sauvegarde, dont la révision est difficile du fait de la longueur des procédures et des risques politiques qu'elle comporte, est doté d'un petit caractère opérationnel par la défiscalisation des travaux entrepris par le propriétaire. Les prescriptions architecturales et esthétiques créent une forte demande de travaux faisant monter les prix des restaurations et donc de l'immobilier dans des quartiers où l'effort de qualité justifie un rattrapage de l'investissement consenti par une augmentation du coût du foncier. Cette évolution de la rente foncière entraîne un changement de population et d'enseignes commerciales. Ce qui peut aller jusqu'à une sous-occupation de l'habitat et une généralisation des enseignes franchisées qui posent des problèmes de conservation du patrimoine bâti et de l'esthétique d'un centre en perte de vitesse. Le développement durable est alors battu en brèche.

Peut-on cependant mener des actions d'urbanisme opérationnel ayant pour objet la mise en valeur du patrimoine ? Les objectifs de l'aménagement foncier fixés par L. 300-1 énoncent « la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine bâti ou non bâti et des espaces naturels ». S'il n'y a pas d'outil opérationnel spécifique, le code encourage de cette façon des politiques publiques de rénovation et de restauration de quartiers anciens. Les opérations d'amélioration du logement, de l'aménagement d'îlots après un gel des projets privés, les plans d'aménagement d'ensemble, les ZAC pendant cinq ans peuvent très bien avoir un objectif unique de réhabilitation du patrimoine historique d'un quartier. Ce n'est donc pas une question d'outils mais une question de volonté politique et d'imagination dans la combinaison des outils. En cas d'intervention dans un quartier ancien<sup>6</sup> il faut en effet régler dans un temps relativement court les questions de la maîtrise

foncière, du ravalement, de l'encadrement des initiatives privées, de l'intervention technique sur les bâtiments tout en respectant leur histoire. Une combinaison de la ZPPAUP, d'un plan de ravalement, d'une opération de maîtrise foncière, d'un plan d'amélioration de l'habitat, le tout conduit par une société d'économie mixte, est ainsi venue à bout de la restauration de quartiers entiers.

Le droit du propriétaire n'est plus absolu grâce aux servitudes publiques et au permis de démolir exigible dans les zones de patrimoine. Mais une mauvaise politique du patrimoine urbain ne laisse le choix qu'entre la transformation radicale du patrimoine au nom de la rentabilité d'une opération qui se cachera derrière une restauration des façades, ou l'abandon du quartier à lui-même.

C'est donc par l'urbanisme opérationnel qu'une ville peut réintroduire son patrimoine dans sa politique de logement, d'installation d'activités ou de développement touristique. L'équilibre de ces opérations à l'échelle de l'agglomération devrait aussi ouvrir des perspectives patrimoniales dans les quartiers autres que les centres villes historiques, des quartiers où l'histoire a aussi ses lieux de mémoire. Le droit de l'urbanisme le rend en tout cas possible, car il reste neutre au contenu désigné comme faisant patrimoine. Si celui-ci reste encore si restreint, c'est du fait de la vision restrictive qu'en ont les élites urbaines actuelles.

Patrick Le Louarn

---

6. Ministère de l'équipement, des transports et du logement, Ministère de la culture, ANAH : *Intervenir en quartiers anciens : enjeux, démarche, outils*, Ed. le Moniteur janvier 2000.

**Patrick Le Louarn** est maître de conférences de droit public à l'Université de Nantes, où il dirige le CRUARAP, équipe de recherches spécialisées sur l'analyse comparative des politiques publiques. Il est également membre du réseau des juristes spécialisés dans l'aménagement urbain le GRIDAUH.  
<patrick.lelouarn@uhb.fr>