

Urbanisme

Remettre le menhir au milieu du village

Les collectivités disposent de garde-fous juridiques qui leur permettent de refuser un projet de construction de nature à compromettre la préservation de leur patrimoine archéologique.

Par Pierre Laffitte, avocat, cabinet Seban & Associés

Le parquet de Lorient (Morbihan) a ouvert en juin une enquête à la suite d'une plainte déposée par des associations pour « destruction volontaire de patrimoine archéologique » - une trentaine de petits menhirs dont la valeur fait débat - lors de la construction d'un magasin de bricolage. Le maire de la commune qui avait délivré le permis de construire a été menacé de mort.

Sans empiéter sur le travail de la justice qui devra s'atteler à déterminer les éventuelles responsabilités, cette affaire médiatisée dite « des menhirs de Carnac » est l'occasion de détailler les nombreux garde-fous qu'offre la réglementation de l'urbanisme pour protéger le patrimoine.

Le droit de l'urbanisme au service de la protection du patrimoine

Rappelons que le territoire français est le patrimoine commun de la nation et que les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes (art. L. 101-1 du Code de l'urbanisme - C. urb.). A cette fin, elles organisent la planification urbaine, qui implique de répondre à la fois aux enjeux de développement (économique et social notamment) et de conservation (lieux de mémoire, patrimoine culturel ou environnemental, etc.).

Document d'urbanisme. En ce sens, l'action des collectivités en matière d'urbanisme vise notamment à atteindre « la sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel » (art. L. 101-2 d C. urb.), par l'intermédiaire notamment du document d'urbanisme. Le PLU peut ainsi délimiter des périmètres à préserver et fixer des mesures de contrainte patrimoniale (art. L. 151-19 C. urb.).

Cette mission permet à la personne publique de vérifier le respect par le pétitionnaire des différentes règles d'urbanisme (hauteur, volume, etc.) mais également celles relatives à la protection du patrimoine culturel. A ce titre, rappelons qu'un projet « peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature, par sa localisation et ses caractéristiques, à compromettre la conservation ou la mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques » (art. R. 111-4 C. urb.). Dans l'affaire des menhirs de Carnac, le maire avait rappelé dans son arrêté de permis de construire qu'en cas de découverte de vestiges archéologiques lors de la réalisation

des travaux, elle devait être signalée immédiatement au service régional de l'archéologie et que les vestiges découverts ne devaient en aucun cas être détruits avant examen par des spécialistes.

Le patrimoine, une protection ancienne...

L'une des missions du droit de l'urbanisme est donc de protéger le « patrimoine », ce dernier étant défini comme « l'ensemble des biens, immobiliers ou mobiliers, relevant de la propriété publique ou privée, qui présentent un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique » (art. L. 1 du Code du patrimoine).

Les premières mesures de protection remontent à la Monarchie de Juillet. Puis les lois du 30 mars 1887 et du 31 décembre 1913 les ont nettement renforcées, en créant le régime des monuments historiques (MH). C'est d'ailleurs en application de la loi de 1887 que les alignements de Kermario ou du Ménec, à Carnac, ont été classés en 1889. Afin de renforcer encore la préservation de ce patrimoine, le législateur a également souhaité protéger son environnement immédiat : la loi du 25 février 1943 a ainsi instauré le régime dit des « abords » des MH.

... complète et rigoureuse

Plus récemment, la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, dite « LCAP », a modernisé la protection des MH et simplifié le droit des espaces protégés. Deux mesures majeures ont été adoptées. La première est la création du régime unique des sites patrimoniaux remarquables (SPR), en lieu et place des anciens secteurs sauvegardés, des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (Avap) et des zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP). La seconde modifie substantiellement la législation relative aux abords des MH avec la mise en place d'un régime de travaux unifié sur l'ensemble des périmètres de protection. En synthèse, deux régimes de protection cohabitent aujourd'hui : la réglementation sur les MH et ses abords d'une part, et la réglementation sur les SPR d'autre part, étant précisé, s'agissant de l'affaire des menhirs de Carnac, que les parcelles en cause étaient situées au sein d'un SPR.



Monuments historiques. Le classement ou l'inscription d'un immeuble au titre des MH entraîne la création d'un périmètre de protection de ses abords - valant servitude d'utilité publique - au sein duquel la réalisation de travaux susceptibles de modifier l'aspect extérieur d'un immeuble est soumise à un régime d'autorisation particulier (art. L. 621-30 C. patrimoine).

Sont protégés au titre des abords les immeubles ou ensemble d'immeubles qui forment avec un immeuble classé ou inscrit un ensemble cohérent et qui sont situés, soit dans un périmètre délimité par l'autorité administrative, soit dans un rayon de 500 m autour de l'immeuble (à condition toutefois que l'immeuble concerné soit visible depuis le monument ou en même temps que celui-ci).

Aussi, lorsqu'un projet de construction soumis à autorisation d'urbanisme concerne un immeuble protégé ou situé aux abords des MH, le permis de construire ne peut être délivré qu'avec l'accord des autorités compétentes en matière de législation sur les monuments historiques ou de l'architecte des bâtiments de France (ABF). A noter que la protection au titre des abords n'est pas applicable aux immeubles ou parties d'immeubles protégés au titre des MH ou situés dans le périmètre d'un SPR (art. L. 621-30 C. patrimoine) comme c'est le cas s'agissant des menhirs de Carnac.

Site patrimonial remarquable. Concernant la réglementation sur les SPR, une distinction s'opère selon qu'il existe ou non un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV). De manière générale, les travaux situés dans le périmètre d'un SPR et susceptibles de modifier l'état des parties extérieures des immeubles bâtis ou des immeubles non bâtis sont soumis à une autorisation préalable (art. L. 632-1, al. 1^{er} C. patrimoine). Et, lorsqu'ils sont protégés par le PSMV, seront également soumis à autorisation les travaux susceptibles de modifier l'état des éléments d'architecture et de décoration, immeubles par nature ou effets mobiliers attachés à perpétuelle demeure, que ces éléments soient situés à l'extérieur ou à l'intérieur d'un immeuble (art. L. 632-1, al. 2 C. patrimoine).

Par principe, l'autorisation délivrée par le préfet est subordonnée à l'accord préalable de l'ABF, le cas échéant assorti de prescriptions motivées (art. L. 632-2, al. 1^{er} C. patrimoine). Sur ce point, une autorisation d'urbanisme délivrée par le maire peut tenir lieu d'autorisation de travaux sous réserve que l'ABF ait donné son accord. On relèvera que, dans l'affaire des menhirs de Carnac, l'ABF avait bien émis son accord.

En tout état de cause, que l'on soit en présence d'un SPR ou d'un MH, le droit de l'urbanisme et les services de l'ABF offrent une protection certaine du patrimoine immobilier culturel. Dans ce contexte, en considérant que les garde-fous ont été respectés, on ne peut que regretter les conséquences de cet emballement médiatique sur la personne des élus. ●

Ce qu'il faut retenir

- ▶ La protection du patrimoine constitue, au même titre que le développement urbain, l'une des missions des collectivités territoriales.
- ▶ Cette mission leur permet le cas échéant, de refuser un projet qui serait de nature à compromettre la conservation ou la mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques.
- ▶ La loi « LCAP » du 7 juillet 2016 a modernisé le dispositif de protection du patrimoine - adopté au XIX^e siècle - en créant le régime unique des sites patrimoniaux remarquables (SPR) et en modifiant le régime relatif aux abords des monuments historiques (MH).
- ▶ Ainsi, et comme dans l'affaire « des menhirs de Carnac », le permis de construire d'un immeuble situé au sein d'un SPR ne peut être délivré qu'avec l'accord de l'architecte des bâtiments de France, ce qui était le cas en l'espèce.