



# Obligations de rénovation énergétique des bâtiments publics existants et contraintes urbanistiques/patrimoniales

## PRÉAMBULE

La crise énergétique et climatique ainsi que les règles imposées par les gouvernements successifs contraignent les collectivités territoriales à engager des travaux d'amélioration de la performance énergétique de leurs bâtiments. Ces projets se heurtent fréquemment à des règles d'urbanisme et des contraintes architecturales strictes. Si les objectifs de rénovation énergétique sont pris en compte, dans une certaine mesure, par le droit de l'urbanisme, les politiques de rénovation énergétique et de protection du patrimoine peuvent toutefois se révéler complexes à articuler. AMORCE propose ici une note méthodologique décryptant le cadre juridique en vigueur, afin d'optimiser la mise en place des projets de rénovation énergétique et l'atteinte des objectifs prévus par la législation.

L'État et ses établissements publics occupent un patrimoine immobilier de près de 94 millions de m<sup>2</sup> de surface bâtie<sup>1</sup>. Celui des collectivités territoriales représente environ **280 millions de m<sup>2</sup>, soit 30 % de l'ensemble du parc tertiaire national**<sup>2</sup>.

Au vu de l'importance du parc immobilier public, **l'efficacité énergétique des propriétés publiques constitue un levier essentiel de lutte contre le réchauffement climatique**.

En effet, en France, le secteur du bâtiment consomme à lui seul 43% de l'énergie finale totale et génère pas moins d'un quart des émissions de gaz à effet de serre<sup>3</sup>. À l'échelle de l'Union européenne, les bâtiments représentent 40 % de notre consommation d'énergie et 36 % des émissions de gaz à effet de serre. L'on estime que **la rénovation des bâtiments existants pourrait réduire la consommation totale d'énergie de l'Union européenne de 5 à 6 % et diminuer les émissions de dioxyde de carbone d'environ 5 %**<sup>4</sup>.

Le contexte juridique est d'ailleurs particulièrement incitatif. Au travers de plusieurs textes, et notamment de la **directive 2012/27/UE du 25 octobre 2012 – récemment revue par la directive 2023/1791 du 13 septembre 2023** -, l'Union Européenne a instauré un cadre juridique contraignant visant à promouvoir l'efficacité énergétique dans les États membres. De même, le législateur français a institué, avec la **loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite « loi ELAN ») du 23 novembre 2018**, des objectifs ambitieux de réduction de la consommation d'énergie. L'on se rappellera également qu'à l'occasion de la célèbre affaire *Commune de Grande-Synthe*, l'État a été condamné par les juges du Palais Royal pour ne pas avoir pris de mesures suffisantes permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national, en contradiction avec ses engagements nationaux et internationaux (CE, 6ème et 5ème chambres réunies, 10 mai 2023, *Cne de Grande-Synthe*, n° 467982).

**Pourtant, lorsqu'elles souhaitent rénover leurs bâtiments, les collectivités peuvent se heurter à des problématiques d'urbanisme et de conservation culturelle**. Si les objectifs de rénovation énergétique sont pris en compte, dans une certaine mesure, par le droit de l'urbanisme, les politiques de rénovation énergétique et de protection du patrimoine peuvent toutefois se révéler complexes à articuler. AMORCE propose ici une note méthodologique décryptant le cadre juridique en vigueur, afin d'optimiser la mise en place des projets de rénovation énergétique et l'atteinte des objectifs prévus par la législation.

<sup>1</sup> Annexe au projet de loi de finances pour 2024, « Effort financier de l'État en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments », p. 30.

<sup>2</sup> Rapport d'information au Sénat n° 800 (2022-2023), « Transition écologique du bâti scolaire : mieux accompagner les élus locaux », déposé le 28 juin 2023, p. 27.

<sup>3</sup> Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, « Énergie dans les bâtiments », 21 novembre 2016. [En ligne] URL : <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/energie-batiments>.

<sup>4</sup> Commission européenne, « À la une : L'efficacité énergétique des bâtiments », 17 février 2020. [En ligne] URL : [https://commission.europa.eu/news/focus-energy-efficiency-buildings-2020-02-17\\_fr](https://commission.europa.eu/news/focus-energy-efficiency-buildings-2020-02-17_fr).

## Table des matières

|                                                                                                                                                                   |                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| <b>TABLE DES MATIERES .....</b>                                                                                                                                   | <b>2</b>        |
| <b><u>1. LES OBLIGATIONS DE RENOVATION ENERGETIQUE PESANT SUR LE PARC IMMOBILIER PUBLIC EXISTANT .....</u></b>                                                    | <b><u>4</u></b> |
| 1.1. OBLIGATIONS DE RENOVATION ENERGETIQUE DES BATIMENTS PREVUES PAR LE « DECRET TERTIAIRE » .....                                                                | 4               |
| 1.1.1. CHAMP D'APPLICATION .....                                                                                                                                  | 5               |
| 1.1.2. OBJECTIFS DE CONSOMMATION A RESPECTER CHAQUE DECENNIE .....                                                                                                | 5               |
| 1.1.3. MODULATION DES OBJECTIFS D'ECONOMIE D'ENERGIE .....                                                                                                        | 5               |
| 1.1.4. OBLIGATIONS DE DECLARATION ET SANCTIONS ENCOURUES .....                                                                                                    | 6               |
| 1.2. OBLIGATIONS DE VERDISSEMENT DES TOITURES DES BATIMENTS NON RESIDENTIELS EXISTANTS A PARTIR DE 2028 ISSUES DE LA LOI APER DU 10 MARS 2023 .....               | 6               |
| <b><u>2. PRISE EN COMPTE PAR LE DROIT DE L'URBANISME DES OBJECTIFS DE RENOVATION DES BATIMENTS.....</u></b>                                                       | <b><u>7</u></b> |
| 2.1. SOUMISSION POSSIBLE A AUTORISATION D'URBANISME DES TRAVAUX DE RENOVATION ENERGETIQUE .....                                                                   | 7               |
| 2.2. EXISTENCE DE DEROGATIONS AUX REGLES D'URBANISME FACILITANT LA REALISATION DES TRAVAUX DE RENOVATION .....                                                    | 8               |
| 2.2.1. REALISATION FACILITEE DES TRAVAUX D'ISOLATION THERMIQUE DES BATIMENTS PAR L'EXTERIEUR .....                                                                | 8               |
| 2.2.2. LES DEROGATIONS AUX REGLES D'ASPECT EXTERIEUR DES CONSTRUCTIONS ET DE HAUTEUR POUR FACILITER L'INSTALLATION DE SYSTEMES DE VEGETALISATION .....            | 9               |
| <b><u>3. COMMENT ARTICULER CONTRAINTES PATRIMONIALES ET OBJECTIFS DE RENOVATION ENERGETIQUE ?.....</u></b>                                                        | <b><u>9</u></b> |
| 3.1. LE REGIME DE TRAVAUX SUR LES MONUMENTS HISTORIQUES ET LES IMMEUBLES SITUES AUX ABORDS D'UN MONUMENT HISTORIQUE OU DANS UN SITE PATRIMONIAL REMARQUABLE ..... | 9               |
| 3.1.1. DEFINITIONS PREALABLES : LES ARCHITECTES DES BATIMENTS DE FRANCE .....                                                                                     | 9               |
| 3.1.2. LES TRAVAUX SUR MONUMENTS CLASSES .....                                                                                                                    | 10              |
| 3.1.3. LES TRAVAUX SUR MONUMENTS INSCRITS .....                                                                                                                   | 10              |
| 3.1.4. LES TRAVAUX DANS LES ABORDS D'UN MONUMENT HISTORIQUE.....                                                                                                  | 11              |
| 3.1.5. LES TRAVAUX DANS LES SITES PATRIMONIAUX REMARQUABLES (SPR).....                                                                                            | 14              |
| 3.2. UNE POSSIBLE CONCILIATION DES POLITIQUES DE RENOVATION ENERGETIQUE ET DE PROTECTION DU PATRIMOINE ? .....                                                    | 17              |
| 3.2.1. DES EXCEPTIONS ET MODULATIONS AUX OBLIGATIONS DE RENOVATION ENERGETIQUE POUR TENIR COMPTE DES CONTRAINTES ARCHITECTURALES ET PATRIMONIALES .....           | 17              |
| 3.2.2. COMMENT OPTIMISER SES CHANCES DE FAIRE ABOUTIR SON PROJET DE RENOVATION ENERGETIQUE ? .....                                                                | 18              |
| 3.3. MODIFIER LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL POUR FAIRE TOMBER LES FREINS EXISTANTS ?.....                                                                             | 22              |
| 3.3.1. MIEUX FORMER LES ACTEURS EN PRESENCE .....                                                                                                                 | 22              |
| 3.3.2. REINTERROGER LE CHAMP D'APPLICATION DE LA SERVITUDE DES ABORDS .....                                                                                       | 23              |

|                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.3.3. NECESSITE D'INTEGRER LES EXIGENCES DE RENOVATION ENERGETIQUE DANS LES DOCUMENTS DE GESTION DES SPR..... | 23 |
| 3.3.4. LES AVIS DES ABF .....                                                                                  | 23 |
| 3.3.5. ZOOM SUR LA MISSION D'INFORMATION SENATORIALE.....                                                      | 24 |

## 1. Les obligations de rénovation énergétique pesant sur le parc immobilier public existant

Les propriétés publiques sont concernées par les obligations de rénovation énergétique du décret du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire (ci-après « décret tertiaire »), qui découlent de la loi ELAN (1.1). Par ailleurs, le législateur, dans le cadre de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (ci-après « loi APER »), a créé des obligations de verdissement des toitures des bâtiments non résidentiels existants, qui entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2028 (1.2.).



### Focus – Les caractéristiques techniques du bâti ancien :

On délimite généralement le bâti ancien du bâti moderne à l'année 1948. Le bâti ancien, construit depuis toujours et donc jusqu'en 1948, est constitué de matériaux naturels, peu transformés, souvent issus d'un environnement proche du bâtiment. La maçonnerie de ces bâtiments est principalement réalisée en pierre (galets, pierres équarries ou de taille), en terre (briques de terre crue ou cuite, pisé...) ou avec des pans de bois (rempli avec des briques de terre crue ou cuite, ou par du torchis).

Ces matériaux possèdent des qualités thermiques et hydriques naturelles, qui permettent au bâtiment de vivre avec son environnement, mais qui peuvent toutefois se dégrader si le bâtiment en question n'est pas correctement conservé et traité.

Il a été progressivement remplacé à partir des années 1920 et 1930 avec le développement du béton armé, dont l'usage qui s'est rapidement massifié a permis d'accélérer la création de logements, particulièrement nécessaire à cette période. Contrairement au bâti ancien, le béton est hermétique. Ces bâtiments sont donc construits en intégrant des systèmes de ventilation artificielle, voire parfois de climatisation.

La performance thermique et énergétique est peu intégrée à la construction de ces bâtiments, jusqu'au choc pétrolier de 1973, qui va aboutir à la première réglementation thermique de 1975. Cette réglementation reste toutefois minimaliste, en lien avec une production électrique devenue importante et abordable, assurée désormais majoritairement par les réacteurs nucléaires nouvellement construits dans les années 1980.

### 1.1. Obligations de rénovation énergétique des bâtiments prévues par le « décret tertiaire »

Le **décret tertiaire du 23 juillet 2019**, qui est désormais codifié aux articles R. 174-22 et suivants du code de la construction et de l'habitation (ci-après « CCH »), traduit les obligations de réduction de la consommation d'énergie des bâtiments fixés par la **loi ELAN du 23 novembre 2018**. Désormais inscrits à l'article L. 174-1 du CCH, ils imposent une **réduction de la consommation d'énergie finale pour l'ensemble des bâtiments soumis à l'obligation d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à 2010**. Un **arrêté du 10 avril 2020** (NOR : LOGL2005904A), modifié en dernier lieu par l'arrêté du 5 juillet 2024 (NOR : TREL2412391A), prévoit les modalités d'application de l'obligation d'actions de réduction des consommations d'énergie dans des bâtiments à usage tertiaire.

### 1.1.1. Champ d'application

#### 1.1.1.1. Champ d'application *ratione personae*

Le décret tertiaire s'applique aux **propriétaires et aux preneurs à bail**. Ils définissent ensemble les actions destinées à respecter cette obligation et mettent en œuvre les moyens correspondants chacun en ce qui les concerne (article L. 174-1 du CCH).

#### 1.1.1.2. Champ d'application *ratione materiae*

Le décret s'applique dès lors que la surface d'activité tertiaire occupe une **surface de plancher supérieure ou égale à 1 000 m<sup>2</sup>** (article R. 174-22 du CCH).

Sont visés les bâtiments qui hébergent **exclusivement des activités tertiaires**, les bâtiments à **usage mixte** et tout ensemble de bâtiments situés sur une **même unité foncière** ou sur un **même site** (article R. 174-22 du CCH).

En cas de **cessation d'activités faisant diminuer la surface hébergeant des activités tertiaires en dessous de 1 000 m<sup>2</sup>**, les propriétaires (et, le cas échéant, les preneurs à bail ou occupants) restent soumis au décret s'ils continuent à y exercer des activités tertiaires (article R. 174-22 du CCH).

Sont en revanche **exclus** des actions imposées par la loi ELAN les constructions provisoires ayant donné lieu à un permis de construire à titre précaire (article R. 433-1 du code de l'urbanisme), les bâtiments destinés au culte et les bâtiments affectés à une activité opérationnelle de défense, de sécurité civile ou de sûreté intérieure du territoire (article R. 174-22 du CCH).

La notion d'« activités tertiaires » est définie à l'article 2 de l'arrêté du 10 avril 2020 relatif aux obligations d'actions de réduction des consommations d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire, et **peut concerner l'État et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics respectifs** (établissements d'enseignement, établissements de santé, locaux culturels...).

### 1.1.2. Objectifs de consommation à respecter chaque décennie

Pour chacune des années 2030, 2040 et 2050, les objectifs de réduction de dépense énergétique seront respectés :

- Soit **en réduisant le niveau de consommation d'énergie finale, respectivement, de 40 %, 50 % et 60 % par rapport à une consommation énergétique de référence qui ne peut être antérieure à 2010** ;
- Soit **en atteignant un niveau de consommation d'énergie finale fixé en valeur absolue, en fonction de la consommation énergétique des bâtiments nouveaux de leur catégorie** (article L. 174-1 du CCH).

Dans le premier cas, la consommation énergétique de référence correspond à la consommation d'énergie finale du bâtiment, de la partie de bâtiment ou de l'ensemble de bâtiments à usage tertiaire, constatée pour une année pleine d'exploitation et ajustée en fonction des variations climatiques selon une méthode définie par l'arrêté du 10 avril 2020 (article R. 174-23 du CCH).

Dans le second cas, le niveau de consommation d'énergie finale d'un bâtiment, d'une partie de bâtiment ou d'un ensemble de bâtiments, fixé en valeur absolue en fonction de la consommation énergétique des bâtiments nouveaux de la même catégorie, est déterminé, pour chaque échéance de 2030, 2040 et 2050, sur la base d'indicateurs d'intensité d'usage de référence spécifiques pour chaque catégorie d'activité ajustés en fonction des conditions climatiques de référence (article R. 174-23 du CCH).

### 1.1.3. Modulation des objectifs d'économie d'énergie

Les objectifs d'économie d'énergie peuvent être modulés en fonction :

- De **contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales** relatives au bâtiment concerné,
- D'un **changement** de l'activité exercée dans le bâtiment ou du volume de cette activité,
- Ou de **coûts manifestement disproportionnés** des actions au regard des avantages attendus en termes de consommation énergétique (article L. 174-1 du CCH).

### 1.1.4. Obligations de déclaration et sanctions encourues

Les textes prévoient des **obligations déclaratives** via la plateforme en ligne OPERAT, mise en place et gérée par l'ADEME, et des **sanctions administratives en cas de non-déclaration ou de non-respect des obligations fixées**. Le préfet peut en effet, après mises en demeure restées sans effet, prononcer à l'encontre des propriétaires et, le cas échéant, des preneurs à bail, une amende administrative pouvant aller jusqu'à 1 500 euros pour les personnes physiques et 7 500 euros pour les personnes morales (article R. 185-2 du CCH).

## 1.2. Obligations de verdissement des toitures des bâtiments non résidentiels existants à partir de 2028 issues de la loi APER du 10 mars 2023

A compter du 1er janvier 2028, certaines catégories de bâtiments existants devront intégrer, en **toiture** sur une surface qui sera définie par décret, soit un **procédé de production d'énergies renouvelables**, soit un **système de végétalisation** basé sur un mode cultural ne recourant à l'eau potable qu'en complément des eaux de récupération, garantissant un haut degré d'efficacité thermique et d'isolation et favorisant la préservation et la reconquête de la biodiversité, soit **tout autre dispositif** aboutissant au même résultat (art. L. 171-5 du CCH).

Seront concernés les **bâtiments ou parties de bâtiments à usage commercial, industriel, artisanal ou administratif, les bâtiments ou parties de bâtiment à usage de bureau ou d'entrepôt, les hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale, les hôpitaux, les équipements sportifs, récréatifs et de loisirs, les bâtiments ou parties de bâtiments scolaires et universitaires et les parcs de stationnement couverts accessibles au public** ayant une **emprise au sol** au moins égale à 500 m<sup>2</sup>.

Conformément au II de l'article 43 de la loi APER, seront visés les **bâtiments existant à la date du 1er juillet 2023 et ceux dont la demande d'autorisation d'urbanisme a été déposée à compter de la promulgation de la présente loi, soit le 10 mars 2023, et avant le 1er juillet 2023.**

**L'échéance du 1er janvier 2028 pourra être décalée** si le gestionnaire du bâtiment justifie que les diligences nécessaires ont été mises en œuvre pour satisfaire à ses obligations dans les délais impartis mais que celles-ci ne peuvent être respectées du fait d'un **retard qui ne lui est pas imputable**, notamment lorsque celui-ci résulte de difficultés d'approvisionnement en procédés d'énergies renouvelables. Ce report sera accordé par le préfet de département.

Des **exceptions** à l'obligation de couverture sont prévues : la mise en conformité sera écartée en cas de contraintes techniques, de sécurité, architecturales ou patrimoniales, ou de conditions économiquement inacceptables, **lesquelles seront ultérieurement définies par décret en Conseil d'État**. Une exonération, qui sera définie par arrêté, est également créée pour les installations classées.



#### Focus – Notion de surface de plancher et d'emprise au sol :

Selon l'article R. 111-22 du code de l'urbanisme, la **surface de plancher** correspond à la somme des surfaces de **chaque niveau clos et couvert**, dont la **hauteur sous-plafond est supérieure à 1,80m**, calculée à partir du **nu intérieur** des façades et **après déduction de certaines surfaces**.

=> Voir circulaire du 3 février 2012 relative au respect des modalités de calcul de la surface de plancher des constructions définie par le livre I du code de l'urbanisme.

Aux termes de l'article R. 420-1 du code de l'urbanisme, l'**emprise au sol** est la **projection verticale du volume de la construction, tous débords et surplombs inclus**. Toutefois, les ornements tels que les éléments de modénature et les marquises sont exclus, ainsi que les débords de toiture lorsqu'ils ne sont pas soutenus par des poteaux ou des encorbellements.



### Les évolutions à venir :

Le Parlement européen et le Conseil ont opéré une refonte de la directive 2012/27/UE au travers de la **directive 2023/1791 du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955**. Son article 4 rehausse à 11,7 % l'objectif de réduction de la consommation d'énergie d'ici à 2030 par rapport aux projections du scénario de référence de l'Union de 2020, afin que la consommation d'énergie finale de l'Union ne dépasse pas 763 Mtep. Pour atteindre cet objectif, la directive confère un **rôle exemplaire aux bâtiments des organismes publics**. Elle impose, dans son article 5, une réduction de la consommation d'énergie finale totale de tous les organismes publics cumulés au sein d'un État d'au moins 1,9 % chaque année, par rapport à 2021. Il est néanmoins précisé que cette obligation ne couvre pas, jusqu'au 31 décembre 2026, la consommation d'énergie des organismes publics dans les unités administratives locales de moins de 50 000 habitants et, jusqu'au 31 décembre 2029, la consommation d'énergie des organismes publics dans les unités administratives locales de moins de 5 000 habitants. De surcroît, **l'article 6 de la directive contraint les États membres à veiller à ce qu'au moins 3 % de la surface au sol totale des bâtiments publics chauffés et/ou refroidis, ayant une surface au sol utile totale supérieure à 250 m², soient rénovés chaque année, de manière à ce qu'ils soient transformés en bâtiments à émissions nulles, ou, à défaut, en bâtiments dont la consommation d'énergie est quasi nulle.**

Cette directive devra être transposée en droit interne d'ici le 11 octobre 2025, ce qui devrait entraîner un **renforcement des exigences de rénovation énergétique du parc immobilier public**.

## 2. Prise en compte par le droit de l'urbanisme des objectifs de rénovation des bâtiments

Les rénovations énergétiques sont qualifiables de travaux sur constructions existantes et peuvent ainsi entrer dans le champ d'application des autorisations de construire (2.1.), ce qui entraîne leur soumission, sauf dérogations, aux dispositions d'urbanisme définies par les différents documents d'urbanisme (2.2.).

### 2.1. Soumission possible à autorisation d'urbanisme des travaux de rénovation énergétique

Les rénovations énergétiques sont qualifiables de **travaux sur constructions existantes** et peuvent être prises en compte par l'urbanisme.

En effet, si pour les travaux exécutés sur les constructions existantes, le principe reste la dispense de formalité (article R. 421-13 du code de l'urbanisme), les exceptions sont très nombreuses (articles R. 421-14 à R. 421-17 du code de l'urbanisme).

Ainsi, sont soumis à **déclaration préalable**, « les travaux ayant pour effet de **modifier l'aspect extérieur d'un bâtiment existant**, à l'exception des travaux de ravalement » (article R. 421-17, a) du code de l'urbanisme).

Les travaux de rénovation énergétique peuvent également être soumis à autorisation s'ils entraînent une **augmentation de la surface de plancher ou de l'emprise au sol**. Entre 5 et 20 m², le régime applicable est celui de la **déclaration préalable** (article R. 421-17, f) du code de l'urbanisme). **Au-delà de 20 m²**, le dépôt d'un **permis de construire** sera nécessaire (article R\*421-14 a) du code de l'urbanisme). Ces seuils sont portés à **40 m²** pour les projets situés dans les **zones urbaines** d'un plan local d'urbanisme (ci-après « PLU »).



## 2.2. Existence de dérogations aux règles d'urbanisme facilitant la réalisation des travaux de rénovation

Pour faciliter la rénovation thermique des bâtiments existants, les pouvoirs publics ont adopté, notamment dans le cadre de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (ci-après « TECV ») (2.2.1.) et de la loi Climat et résilience du 22 août 2021, de nouvelles règles dans le domaine de l'urbanisme (2.2.2.).

### 2.2.1. Réalisation facilitée des travaux d'isolation thermique des bâtiments par l'extérieur

Afin de réaliser plus facilement des **travaux d'isolation thermique des bâtiments par l'extérieur (ITE)**, la loi TECV autorise l'autorité compétente à délivrer le permis de construire, le permis d'aménager ou à se prononcer sur une déclaration préalable en **dérogeant aux règles du PLU**. Les règles auxquelles il peut être dérogé sont les **règles relatives à l'emprise au sol, la hauteur, l'implantation et l'aspect extérieur des constructions**.

Cette dérogation n'est **pas applicable aux immeubles protégés**.

L'article L. 152-5 du code de l'urbanisme donne le cadre de cette possibilité de dérogation, mais les modalités en sont précisées par les articles R. 152-5 et suivants du code de l'urbanisme.

#### 2.2.1.1. Dérogation pour les travaux d'isolation des façades et de protection contre le rayonnement

La mise en œuvre d'une **isolation en saillie des façades ou d'un dispositif de protection contre le rayonnement solaire** est autorisée dans la limite d'un **dépassement de 30 cm** par rapport aux règles d'implantation autorisées par le règlement du PLU. L'emprise au sol de la construction résultant de ce dépassement peut également être **supérieure à l'emprise au sol prévue par le PLU**.

La dérogation prévue pour la mise en œuvre d'une isolation en saillie des façades des constructions existantes n'est applicable **qu'aux constructions achevées depuis plus de deux ans** à la date de dépôt de la demande de dérogation. Cette condition n'est pas imposée pour le dispositif de protection contre le rayonnement solaire.

La surépaisseur doit être adaptée au mode constructif et aux caractéristiques techniques et architecturales de la façade ou de la toiture et ne doit pas porter atteinte à la qualité architecturale du bâtiment et à son insertion dans le cadre bâti environnant.

#### 2.2.1.2. Dérogation pour les travaux d'isolation par surélévation des toitures

La mise en œuvre d'une **isolation par surélévation des toitures** des constructions existantes est autorisée dans la limite d'un **dépassement de 30 centimètres** au-dessus de la hauteur maximale autorisée par le règlement du PLU. De plus, seules les **constructions achevées depuis plus de 2 ans** peuvent en bénéficier.

La surélévation doit être adaptée au mode constructif et aux caractéristiques techniques et architecturales de la façade ou de la toiture et ne doit pas porter atteinte à la qualité architecturale du bâtiment et à son insertion dans le cadre bâti environnant.

#### 2.2.1.3. Cumul des dérogations

La mise en œuvre cumulée de ces dérogations ne peut aboutir à un dépassement de plus de **30 centimètres** des règles de hauteur ou d'implantation fixées par le PLU.



### 2.2.2. Les dérogations aux règles d'aspect extérieur des constructions et de hauteur pour faciliter l'installation de systèmes de végétalisation

Créé par la loi Climat et résilience du 22 août 2021, l'article L152-5-1 du code de l'urbanisme permet à l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire et prendre la décision sur une déclaration préalable de déroger aux règles des PLU relatives à la **hauteur et à l'aspect extérieur** des constructions afin d'autoriser l'installation de **dispositifs de végétalisation** des façades et des toitures en **zones urbaines et à urbaniser**.

L'article R. 152-5-1 du code de l'urbanisme encadre les dérogations susceptibles d'être autorisées. Elles peuvent être autorisées dans la limite d'un **dépassement de 1 mètre** en tout point au-dessus de la hauteur de la construction autorisée par le règlement du PLU, hors végétation. Il est également précisé qu'une **dérogation aux dispositions concernant les caractéristiques architecturales des façades et toitures des constructions**, prévues en application de l'article R. 151-41 et fixées dans le règlement du PLU, est également autorisée.

Le présent article s'applique sans préjudice des dispositions de l'article R. 152-9. Autrement dit, la surépaisseur ou la surélévation doit être adaptée au mode constructif et aux caractéristiques techniques et architecturales de la façade ou de la toiture et elle ne doit pas porter atteinte à la qualité architecturale du bâtiment et à son insertion dans le cadre bâti environnant.

## 3. Comment articuler contraintes patrimoniales et objectifs de rénovation énergétique ?

Les travaux réalisés sur les monuments historiques sont strictement encadrés par les textes. Les travaux réalisés dans les abords des monuments historiques et dans les sites patrimoniaux remarquables (ci-après « SPR ») sont également contrôlés (3.1.). Ces prescriptions, motivées par un souci de conservation du patrimoine, peuvent parfois s'accorder difficilement avec les objectifs de rénovation énergétique (3.2.). Une modification du cadre juridique applicable s'avère ainsi nécessaire (3.3.).

### 3.1. Le régime de travaux sur les monuments historiques et les immeubles situés aux abords d'un monument historique ou dans un site patrimonial remarquable

#### 3.1.1. Définitions préalables : les architectes des bâtiments de France

Les Architectes des Bâtiments de France (ci-après « ABF ») sont des architectes diplômés, titulaires du concours de la fonction publique « d'architecte et urbaniste de l'État », et sont affectés dans une **Unité Départementale de l'Architecture et du Patrimoine** (UDAP), elle-même placée sous la **Direction Régionale des Affaires Culturelles** (DRAC). Ces entités sont placées sous la tutelle du **Ministère de la Culture**.

Le rôle de l'ABF est de rendre cohérent le respect du patrimoine et l'aménagement du territoire, via trois grandes missions :

- Contrôler les espaces protégés,
- Conseiller les particuliers et les collectivités locales en matière d'architecture, d'urbanisme, de paysage et plus généralement de cadre de vie,
- Conserver les monuments historiques.



- 189 ABF en France...
- Couvrant 8 % du territoire...
- Rendant 13 décisions par jour en moyenne...
- Sachant que 31.7 % des logements sont situés dans un périmètre protégé

Retrouvez ces chiffres-clés dans le [rapport de la mission d'information sénatoriale](#) « Architectes des bâtiments de France, périmètre et compétences ».

### 3.1.2. Les travaux sur monuments classés

#### 3.1.2.1. Champ d'application de la protection

Peuvent être classés comme monuments historiques, en totalité ou en partie, les immeubles « dont la conservation présente, au point de vue de **l'histoire ou de l'art, un intérêt public** » (article L.621-1 alinéa 1 du code du patrimoine).

#### 3.1.2.2. Maîtrise d'œuvre

La maîtrise d'œuvre des travaux sur les monuments classés est réservée aux **architectes spécialement qualifiés**, sauf pour les **travaux d'entretien** (articles L. 121-9 dernier alinéa et R. 621-26 à R. 621-28 du code du patrimoine).

#### 3.1.2.3. Autorisation préalable de travaux au titre des monuments historiques

L'article L. 621-9 du code du patrimoine prévoit que l'immeuble classé au titre des monuments historiques ne peut être détruit ou déplacé même en partie, ni être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque sans **autorisation délivrée par le préfet de région**.

Les articles R. 621-11 à R. 621-17 précisent les modalités d'application pour les travaux concernés.

La demande d'autorisation de travaux est déposée et instruite dans les conditions prévues par les articles R. 621-12 à R. 621-14 du code du patrimoine.

Cette autorisation est **affichée** sur la voie publique pendant toute la durée du chantier (R. 621-16 du code du patrimoine).

Les travaux autorisés s'exécutent sous le **contrôle scientifique et technique des services de l'État** chargés des monuments historiques qui s'exerce dès le début des études documentaires et techniques préparatoires puis tout au long des travaux jusqu'à leur achèvement (article R. 621-20 du code du patrimoine).

#### 3.1.2.1. Dispense d'autorisation d'urbanisme

L'autorisation de travaux sur les monuments classés **dispense d'autorisation d'urbanisme**. Toutefois, **l'accord préalable de l'autorité compétente** pour délivrer les autorisations d'urbanisme est requis. Un refus s'oppose donc à la réalisation des travaux (article L. 425-5 du code de l'urbanisme).

### 3.1.3. Les travaux sur monuments inscrits

#### 3.1.3.1. Champ d'application de la protection

Peuvent être inscrits au titre des monuments historiques « les immeubles ou parties d'immeubles publics ou privés qui, sans justifier une demande de classement immédiat au titre des monuments historiques, présentent

un **intérêt d'histoire ou d'art suffisant** pour en rendre désirable la préservation » (article L. 621-25 alinéa 1 du code du patrimoine).

### 3.1.3.2. Principe de la liberté de la maîtrise d'œuvre

La maîtrise d'œuvre des travaux sur les monuments inscrits est **libre**. Les textes n'imposent au propriétaire aucune contrainte en la matière pour les monuments inscrits. Lorsque les projets de travaux entrent dans le champ d'application du permis de construire, le demandeur est tenu d'avoir recours à un architecte dans les **conditions du droit commun** (article L. 431-1 et L. 431-2 du code de l'urbanisme).

### 3.1.3.3. Système de déclaration préalable auprès des services des monuments historiques

Selon l'article L. 621-27 du code du patrimoine, l'inscription d'un immeuble au titre des monuments historiques entraîne pour les propriétaires *"l'obligation de ne procéder à aucune modification sans avoir, **quatre mois auparavant, avisé le préfet de région de leur intention et indiqué les travaux qu'ils se proposent de réaliser**"*.

**Cette formalité est accomplie différemment selon que le projet nécessite ou non la délivrance d'une autorisation d'urbanisme.** Si tel est le cas, la réception de la demande de permis ou de la déclaration préalable tient lieu de déclaration de travaux sur immeuble inscrit au titre du code du patrimoine (article R. 423-10 du code de l'urbanisme). L'accord du préfet de région est alors délivré au cours de l'instruction de cette demande. En revanche, lorsque les travaux envisagés ne sont pas soumis à autorisation d'urbanisme, une déclaration à part entière doit être effectuée, à laquelle le préfet de région pourra éventuellement s'opposer.

## 3.1.4. Les travaux dans les abords d'un monument historique

### 3.1.4.1. Champ d'application

Tout immeuble protégé au titre des monuments historiques bénéficie d'une protection de ses abords. La protection est identique que le bien bénéficie d'un **classement ou d'une inscription**.

La servitude liée aux abords est **inapplicable dans les SPR**.

### 3.1.4.2. Le périmètre de protection

- Le périmètre délimité des abords (PDA) :

Le PDA est délimité par arrêté préfectoral ou par décret en Conseil d'État (article R. 621-94 du code du patrimoine), pris après enquête publique au cours de laquelle le propriétaire ou l'affectataire domanial de l'immeuble doit être consulté. L'élaboration du périmètre requiert, en outre, le concours de l'ABF et de l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme, qui sont amenés soit à proposer un projet de périmètre, soit à délivrer leur accord sur le périmètre proposé (article L. 621-31 du code du patrimoine).

Le PDA doit comprendre, en vertu du premier aliéna de l'article L.621-30 du code du patrimoine, d'une part, « *les immeubles ou ensembles d'immeubles qui forment avec un monument historique un ensemble cohérent* » et, d'autre part, ceux « *qui sont susceptibles de contribuer à sa conservation ou à sa mise en valeur* ».

L'article L. 621-30 du code du patrimoine prévoit que **la protection au titre des abords des monuments historiques s'applique à tout immeuble, bâti ou non bâti, situé dans le PDA**. Les contraintes de visibilité et de co-visibilité attachées au périmètre légal (voir *infra*) ne s'appliquent donc pas dans les périmètres délimités.

- Le périmètre légal de 500m :

**En l'absence de PDA, s'applique par défaut un périmètre fixe de 500m** calculé à partir des limites extérieures du monument.

Contrairement aux contraintes inhérentes au PDA, la servitude légale de protection des abords ne s'applique pas à l'ensemble des immeubles inclus dans le périmètre. Elle n'est supportée que par ceux qui sont visibles du monument ou visibles en même temps que lui (CE, 27 juillet 1988, Époux Gohin, n° 81698).



Figure 1 - Périmètre des abords du château de Prény (à gauche) et Périmètre délimité des abords de l'église Saint-Martin de Pagny/Moselle (à droite) (54) – Source : Atlas des patrimoines

Les périmètres délimités des abords ont vocation à remplacer progressivement les périmètres « historiques » des abords. Ce remplacement permet de restreindre le périmètre, et donc de « sortir » de nombreux bâtiments des contraintes liées au droit du patrimoine. Les démarches liées à des projets les concernant sont donc allégées et permettent de lancer et mener à terme ces projets de manière plus simple.



### Focus – Notions de visibilité et de co-visibilité :

La **visibilité** du monument s'apprécie à partir de tout point de l'immeuble protégé normalement accessible conformément à sa destination ou à son usage (CE, 20 janvier 2016, *Commune de Strasbourg*, n° 365987). Il n'est pas exigé que ce point soit accessible au public. L'observation peut se faire à partir d'un élément haut de l'immeuble.

Par exemple, dans une jurisprudence concernant la cathédrale de Strasbourg (CE, 20 janvier 2016, n°365987), le Conseil d'État a jugé que la plateforme de la flèche de la cathédrale constitue un lieu aisément accessible au public, alors qu'elle n'est ouverte que durant une période restreinte de l'année et que son accès suppose le paiement d'un droit d'entrée et la montée de plus de 300 marches.

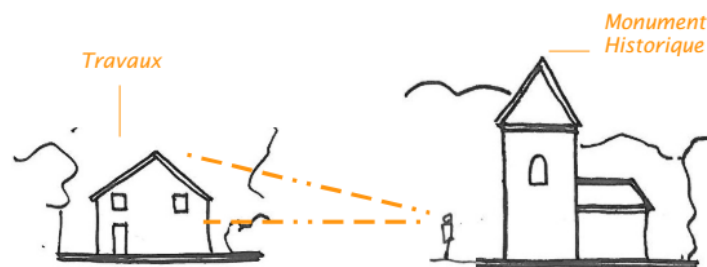


Figure 2 : Notion de visibilité

La **co-visibilité** s'apprécie à partir d'un endroit « normalement accessible » par le public, c'est-à-dire d'un lieu ouvert au public : voies publiques, places, chemins ruraux... (CE, 4 novembre 1994, n° 103270 ; CE, 8 septembre 1997, *Deschamps*, n° 161956). L'observation se fait à l'œil nu, le cas échéant en se plaçant en dehors du périmètre (CE 5 juin 2020, *sociétés M2B et Villa Bali*, n° 431994). Le Conseil d'État souligne qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'encadre la distance entre le point de vue et l'immeuble

classé ou inscrit. Toutefois, seules les constatations pouvant être effectuées à l'œil nu sont recevables (CE, 5 juin 2020, n°431994).

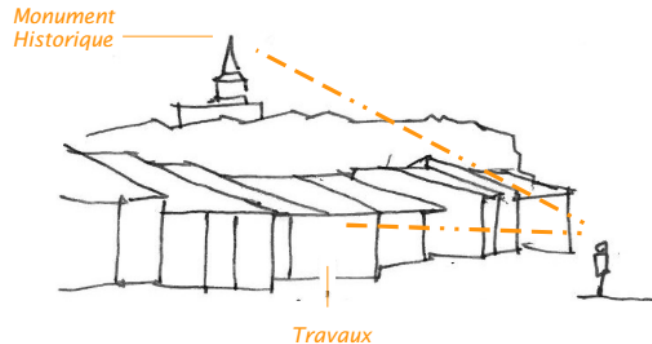


Figure 3 : Notion de co-visibilité

Pour qu'il y ait visibilité ou co-visibilité au sens du code du patrimoine, il n'est **pas nécessaire que l'immeuble protégé ou l'immeuble concerné par les travaux puisse être vu dans son intégralité**. La visibilité partielle est admise (CE, 31 juillet 1986, *ministre de l'Urbanisme et du Logement c/ M. Sainte-Rose*, n° 60511 ; CE, 4 novembre 1994, *Société de gestion, d'études et de créations immobilières françaises*, n° 103270). Il en va pareillement si la visibilité n'est que temporaire compte tenu de l'importance de la végétation (CE 11 fév. 1976, *Union des assurances de Paris*, n°95676).

L'appréciation du champ de visibilité d'un monument historique relève de la compétence de l'ABF. Afin de permettre l'exercice de ce contrôle, le délai d'instruction d'une demande de permis est porté à 4 mois lorsque le terrain d'assiette du projet est situé dans le périmètre de protection d'un immeuble classé ou inscrit (C. urb., art. R\*. 423-24, c). Cette majoration est applicable au regard de la situation de l'immeuble, indépendamment de la question de savoir s'il est effectivement situé dans le champ de visibilité du monument (CAA Lyon, 1re ch., 30 oct. 2012, n° 12LY00591).

### 3.1.4.3. Régime des autorisations de travaux

La servitude de protection des abords a pour effet d'imposer la délivrance d'une autorisation préalable à la réalisation d'un projet de construction nouvelle, de démolition, de déboisement, de transformation ou de modification d'un immeuble de nature à en affecter l'aspect (article L. 621-32 du code du patrimoine).

- Travaux soumis à permis ou à déclarable préalable :

Dans les abords des monuments historiques, **les autorisations requises au titre du code du patrimoine et du code de l'urbanisme sont fusionnées**. La délivrance d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager et la décision prise sur la déclaration préalable tiennent lieu de l'autorisation prévue par l'article L. 621-32 du code du patrimoine.



Le code de l'urbanisme prévoit, pour certaines catégories de projets situés dans les abords, des **critères de soumission à autorisation d'urbanisme dérogatoires au droit commun**. Certains travaux en principe dispensés d'autorisation sont soumis à déclaration préalable (clôture, mur, ravalement, mobilier urbain...) et certains projets soumis normalement à déclaration préalable exigent un permis (lotissement sans équipements collectifs...). En outre, l'article R. 421-28 du code de l'urbanisme prévoit que les travaux ayant pour objet de démolir ou de rendre inutilisable tout ou partie d'une construction exigent un permis de démolir.

En application de l'article L. 632-2 du code du patrimoine, la délivrance de cette autorisation est soumise à l'appréciation de l'**ABF** qui se prononce au regard de l'exigence de protection et de mise en valeur du monument. **Il délivre, par principe, un accord (avis conforme) ou, par exception, un avis simple (article L. 632-2-1 du code du patrimoine).**



En l'absence de réponse dans le délai imparti, l'ABF est réputé avoir donné son accord ou avoir délivré un avis favorable.

L'accord ou l'avis favorable de l'ABF permet à l'autorité compétente de délivrer l'autorisation d'urbanisme demandée par le pétitionnaire. Toutefois, l'autorité d'urbanisme conserve la possibilité de refuser le projet en dépit d'un avis conforme favorable en s'appuyant sur d'autres dispositions que celles sur lesquelles l'avis devait être rendu (CE, 7 novembre 1980, *Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie c/ SI Alvarado*). En outre, malgré l'accord de l'ABF, le projet peut être refusé au motif qu'il porte atteinte au monument protégé en application de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme (CE, 8 mars 1996, Commune de Brièves, n°126592).

Lorsqu'il estime que les travaux sont susceptibles de porter atteinte à un intérêt public, l'ABF peut refuser son accord à la demande d'autorisation ou rendre un avis défavorable. En cas d'avis simple, l'autorité compétente peut tout de même délivrer l'autorisation d'urbanisme sollicitée. En revanche, si le projet est soumis à un accord de l'ABF, l'autorité compétente ne peut alors délivrer d'autorisation.

- Travaux non soumis à autorisation d'urbanisme :

Les travaux non soumis à autorisation d'urbanisme doivent être autorisés par le **préfet**, dans les conditions prévues par les articles R. 621-96 et suivants du code du patrimoine. Il doit recueillir préalablement **l'accord de l'ABF**. Ce dernier dispose d'un délai de 1 mois à compter de sa saisine pour se prononcer. A défaut de réponse dans ce délai, il est réputé avoir donné son accord.

### 3.1.5. Les travaux dans les sites patrimoniaux remarquables (SPR)

#### 3.1.5.1. Rappels historiques : des ZPPAUP aux SPR, en passant par les AVAP

Les **Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager** (ZPPAUP) ont été créées par les lois de décentralisation du 7 janvier 1983. Elles visaient à définir les modalités de gestion d'un secteur urbain d'intérêt patrimonial en accord entre l'État et les collectivités. Les ZPPAUP permettaient de fixer des prescriptions en matière de paysages et d'architecture ainsi que de soumettre à autorisation spéciale les travaux de construction, démolition ou de modification de l'aspect des immeubles compris dans la zone définie.

Elles ont été remplacées, lors de la loi Grenelle du 12 juillet 2010, par les **Aires de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP)**.

Les AVAP ont donc succédé aux ZPPAUP. Elles permettaient de fixer des règles en matière de qualité architecturale sur le neuf et l'existant et en matière de conservation ou de mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces naturels ou urbains. Elles fixaient également des règles relatives à l'intégration architecturale et l'insertion paysagères des constructions, ouvrages, installations en lien avec les enjeux de transition écologique (production d'énergies renouvelables, amélioration de l'efficacité énergétique, protection environnementale...).

Elles ont été remplacées, lors de la loi du 7 juillet 2016 relative à la Liberté de la Création, à l'Architecture et au Patrimoine (dite « loi LCAP ») par les SPR. Les AVAP créées avant la date de publication de cette loi ont été transformées automatiquement en SPR.

#### 3.1.5.2. Champ d'application des SPR

La procédure de classement au titre des SPR repose sur une démarche associant l'État et les collectivités locales. La décision ministérielle de classement peut être prise sur proposition ou après accord de l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme et, le cas échéant, consultation de la ou des communes concernées.

Sont classés au titre des SPR « 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** ». Peuvent être classés, au même titre, « 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).

Le régime des travaux réalisés dans le périmètre d'un SPR n'est **pas applicable aux immeubles ou parties d'immeubles protégés au titre des monuments historiques** (article L. 632-2 du code du patrimoine).



Figure 4 - Site Patrimonial Remarquable du Centre-Ville de Nancy (54) – Source : Atlas des patrimoines

### 3.1.5.3. Documents de gestion des SPR

Un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) peut être établi sur tout ou partie du SPR, dans les conditions prévues par les articles L. 313-1 et suivants du code de l'urbanisme. **Sur les parties du SPR non couvertes par un PSMV, un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) est établi** dans les conditions prévues aux articles L. 631-4 et D. 631-7 et suivants du code du patrimoine (article L631-3 du code du patrimoine). L'ABF joue un rôle central dans l'élaboration et la gestion du document choisi (article L. 631-3, I, al. 3 du code du patrimoine).

Le **PVAP** est une **servitude d'utilité publique**. Il est **annexé au PLU** en application de l'article L. 151-43 du code de l'urbanisme. Il comprend un rapport de présentation des objectifs du plan, fondé sur un diagnostic comprenant un inventaire du patrimoine et des éléments paysagers sur le périmètre couvert par le plan, et un règlement (article L. 631-4 du code du patrimoine).

Ce règlement comprend :

- Des prescriptions relatives à la qualité architecturale des constructions neuves ou existantes (matériaux, implantation, volumétrie...),
- Des règles relatives à la conservation ou à la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces naturels ou urbains,
- La délimitation des différents éléments à protéger et à conserver et les prescriptions permettant d'assurer leur conservation ou leur restauration,
- Un document graphique faisant apparaître le périmètre du plan, une typologie des constructions et immeubles protégés, dont la conservation, la restauration, la mise en valeur ou la requalification est imposée.

Le **PSMV** tient lieu de **PLU** sur le périmètre qu'il recouvre (art. L. 313-1, I, al. 1<sup>er</sup> du code de l'urbanisme). Il doit toutefois être compatible avec le PADD du PLU, lorsqu'il existe. Il comprend un rapport de présentation et un règlement, composé de règles écrites, de documents graphiques et d'annexes. Il peut également comporter des orientations d'aménagement et de programmation relatives à des immeubles bâtis ou non bâtis ou ensembles d'immeubles, assorties le cas échéant de documents graphiques (art. R. 313-2 du code de l'urbanisme).

L'élaboration de ces plans doit permettre d'établir des **règles patrimoniales et architecturales, auxquelles les ABF devront se référer dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation de travaux** (Rép. min. n° 21186 : JO Sénat Q, 16 juin 2016, p. 2681).



Pour aller plus loin :

- [Fiche pratique : Le plan de sauvegarde et de mise en valeur](#), Direction Générale des Patrimoines, Ministère de la Culture, Novembre 2020
- [Fiche n°2.1. Elaboration du plan de sauvegarde et de mise en valeur – Maîtrise d'ouvrage Etat](#), DRAC Grand Est
- [Fiche n°2.2. Elaboration du plan de sauvegarde et de mise en valeur – Maîtrise d'ouvrage collectivité](#), DRAC Grand Est



#### 3.1.5.4. Soumission à autorisation spéciale au titre du code du patrimoine

Dans le périmètre d'un SPR, **sont soumis à une autorisation préalable les travaux susceptibles de modifier l'état des parties extérieures des immeubles bâtis, y compris du second œuvre, ou des immeubles non bâtis**. Sont 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 lorsque ces éléments, situés à l'extérieur ou à l'intérieur d'un immeuble, sont protégés par le PSMV (article L. 632-1 du code du patrimoine).

Par **principe**, l'autorisation spéciale au titre des SPR est **subordonnée à l'accord de l'ABF**, le cas échéant assorti de prescriptions motivées (article L. 632-2, al. 1er du code du patrimoine). Par **exception**, l'autorisation préfectorale requise au titre des SPR est soumise à **l'avis** (et non plus l'accord) de l'ABF lorsqu'elle porte sur les travaux énumérés à l'article L. 632-2-1 du code du patrimoine.

**Le permis de construire, le permis de démolir, le permis d'aménager, l'absence d'opposition à déclaration préalable tiennent lieu de l'autorisation prévue à l'article L. 632-1 du code du patrimoine si l'ABF a donné son accord**, le cas échéant assorti de prescriptions motivées (article L. 632-2, I du code du patrimoine) - sauf exceptions prévues à l'article L. 632-2-2 du code du patrimoine.

Un délai de 2 mois (en cas de permis) ou 1 mois (en cas de déclaration) lui est imparti pour se prononcer. Son silence vaut accord.

Seul l'avis défavorable de l'ABF lie l'administration qui est tenue au rejet de la demande d'autorisation. La compétence liée de l'administration disparaît en cas d'avis favorable. Le maire peut ainsi refuser d'accorder l'autorisation en se fondant sur d'autres motifs.

Lorsque l'ABF délivre un accord assorti de prescriptions, ces dernières s'imposent à l'autorité en charge de délivrer l'autorisation (CE, 29 mars 1996, n° 129636).

**Pour les travaux non soumis à autorisation au titre du code de l'urbanisme, le régime d'autorisation en SPR est le même que celui qui s'impose aux abords de monuments historiques**. L'autorisation spéciale requise au titre de l'article L. 632-1 du code du patrimoine est ainsi régie par les articles R. 621-96 à R. 621-96-17. Le préfet doit ainsi consulter l'ABF (article R. 621-96-10 du code du patrimoine), soit pour accord, soit pour avis simple. Il dispose d'un délai d'un mois à compter de sa saisine pour se prononcer. A défaut, il est réputé avoir donné son accord (article R. 621-96-10 du code du patrimoine) ou un avis favorable au projet (article L. 632-2-1 du code du patrimoine).



#### Focus – La distinction entre avis simples et des avis conformes :

Les **avis simples** sont **obligatoirement demandés mais peuvent ne pas être suivis**. L'administration ne peut s'estimer liée par l'avis émis car elle seule a le pouvoir de décision. L'acte serait illégal car entaché d'incompétence négative.

Lorsqu'une autre autorité que celle qui décide doit donner son **avis conforme** au projet, **cet avis doit être suivi par le décideur**.



- **36 % d'accords** (avis conforme),
- **50 % d'accord avec prescriptions** (modification obligatoire du projet),
- **14 % de refus.**

Ces chiffres n'intègrent par définition pas les projets ayant subi l'auto-censure de leur porteur, qui n'a pas fait déposer son dossier.



Il existe aujourd'hui en France, environ :

- 33 649 immeubles inscrits au titre des monuments historiques,
- 14 870 immeubles classés au titre des monuments historiques,
- 993 Sites Patrimoniaux Remarquables.

Consultez la [liste des immeubles protégés au titre des monuments historiques](#) et [celle des Sites Patrimoniaux Remarquables](#) sur le site [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr)

## 3.2. Une possible conciliation des politiques de rénovation énergétique et de protection du patrimoine ?

Des exceptions et des modulations aux obligations de rénovation énergétique ont été prévues par le législateur en cas de contradiction avec les règles de protection issues du code du patrimoine (3.2.1.). Par ailleurs, plusieurs leviers peuvent être actionnés pour favoriser la conciliation des politiques de rénovation énergétique et de protection du patrimoine (3.2.2.).

### 3.2.1. Des exceptions et modulations aux obligations de rénovation énergétique pour tenir compte des contraintes architecturales et patrimoniales

#### 3.2.1.1. Modulation des objectifs d'économie d'énergie prévus par le décret tertiaire

Le législateur a prévu de pouvoir **moduler les objectifs d'économie d'énergie en fonction des contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales relatives au bâtiment concerné** (article L. 174-1, I, al.7 du CCH).

Le I de l'article R. 174-26 du CCH précise que ces modulations sont possibles si, notamment, les actions mises en place entraînent des modifications importantes de l'état des parties extérieures ou des éléments d'architecture et de décoration de la construction, en contradiction avec les règles et prescriptions prévues pour les monuments historiques classés ou inscrits, pour les SPR ou les abords des monuments historiques.

Elles doivent être justifiées sur la base d'une étude énergétique portant sur les actions d'amélioration de la performance énergétique du bâtiment et d'un avis circonstancié d'un architecte spécialement qualifié (article 9 de l'arrêté du 10 avril 2020).

### 3.2.1.2. Exceptions aux obligations de verdissement des toitures des bâtiments non résidentiels existants issues de la loi APER du 10 mars 2023

Voir *supra* (1.2.).

## 3.2.2. Comment optimiser ses chances de faire aboutir son projet de rénovation énergétique ?

Le législateur est intervenu pour contraindre les ABF à tenir compte des contraintes environnementales en cas de travaux opérés dans les abords d'un monument historique ou dans un SPR. De plus, en cas d'avis défavorable de l'ABF, un recours en contestation de cet avis demeure ouvert au demandeur (3.2.2.1.).

Par ailleurs, pour optimiser ses chances de faire aboutir son projet de rénovation énergétique, plusieurs outils permettent de s'informer sur les règles de protection applicables au bâtiment (3.2.2.2.).

Enfin, il est primordial de s'entourer d'experts et de se faire accompagner le plus en amont possible (3.2.2.3.).

### 3.2.2.1. Prise en compte des contraintes environnementales par les ABF et recours possibles en cas d'avis négatif

Depuis le 12 mars 2023, date d'entrée en vigueur de la loi ENR du 10 mars 2023, l'ABF **doit tenir compte, lorsqu'il est consulté pour la réalisation de travaux aux abords des monuments historiques ou dans un SPR (voir *supra*), des objectifs définis par l'article L. 100-4 du code de l'énergie en matière de développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de rénovation énergétique des bâtiments** (art. L. 632-2 du code du patrimoine). L'ajout de ce critère a pour objet de concilier transition énergétique et protection du patrimoine, en intégrant la prise en compte d'enjeux environnementaux par l'ABF sans affaiblir le dispositif existant.

A noter que lorsque sa demande d'autorisation est rejetée sur le fondement d'un avis défavorable de l'ABF, le pétitionnaire peut saisir le préfet de région d'un **recours administratif en contestation de cet avis** (articles L. 632-2, III du code du patrimoine et R. 424-14 du code de l'urbanisme). L'exercice de ce recours constitue un **préalable obligatoire à toute action contentieuse dirigée contre la décision de rejet proprement dite**. Cela signifie qu'à défaut, le recours pour excès de pouvoir dirigé contre le refus d'autorisation est irrecevable. La saisine doit être effectuée par courrier LRAR adressé au préfet de région, **dans un délai de 2 mois à compter de la notification de l'opposition ou du refus**. Le préfet dispose d'un délai de 2 mois pour confirmer ou infirmer la décision de l'ABF. Son silence vaut confirmation de la décision de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation. Dans le cadre de ce recours, le pétitionnaire a la **possibilité de faire appel à un médiateur** désigné parmi les membres de la CRPA titulaires d'un mandat électif. Dans ce cas, le préfet ne peut statuer qu'après avis du médiateur. Lorsque la décision de l'ABF est infirmée, l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme statue à nouveau dans le délai d'un mois suivant la réception de la décision du préfet de région.

L'avis de l'ABF peut également faire l'objet d'une **contestation par le maire ou l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation**, dans les conditions prévues par les articles L. 632-2, II et R. 423-68 du code du patrimoine.

### 3.2.2.2. Connaître la situation patrimoniale du bâtiment et s'informer sur les normes applicables

- Atlas des patrimoines :

Le Ministère de la Culture a mis à disposition du grand public un **outil cartographique** reprenant les données de l'inventaire des monuments historiques (classés et inscrits), ainsi que leur périmètre de protection : l'[Atlas des patrimoines](#). Celui-ci permet ainsi de **déterminer la situation patrimoniale du bâtiment** :

- S'il s'agit d'un bâtiment classé ou inscrit à l'inventaire des monuments historiques,
- Si le bâtiment est situé dans un périmètre de protection (abords, périmètre délimité des abords, site patrimonial remarquable),
- Si le bâtiment détient un label « Architecture contemporaine remarquable »,
- Ou encore si le bâtiment est situé dans une zone de présomption de prescription archéologique.

Cette situation permettra de définir si une autorisation au titre du code du patrimoine est requise et si un avis conforme de l'ABF est nécessaire.

- Audits énergétiques et architecturaux :

La réalisation d'audits énergétiques est désormais répandue, et permet d'obtenir un état des lieux des consommations énergétiques et des caractéristiques du bâti. Pour autant, cet audit n'intègre que des problématiques énergétiques.

Il est désormais possible de faire réaliser un **audit énergétique et architectural**, qui permet d'intégrer à la fois les enjeux énergétiques et ceux architecturaux du bâtiment à rénover. Les deux missions doivent être réalisées conjointement afin d'assurer une cohérence sur les actions de travaux préconisées. Le bénéficiaire obtient donc, avec cet outil, une analyse énergétique du bâtiment (performance énergétique de l'enveloppe, état des systèmes, état énergétique du bâtiment) et une analyse architecturale (état général du bâtiment, pathologies, système constructif, confort d'usage, valorisation du patrimoine).

- Guides et outils d'informations :

Les ministères de la culture et la transition écologique ont entrepris des démarches en matière d'informations et d'outils pédagogiques à destination des particuliers, des porteurs de projet et des professionnels, pour faciliter la compréhension et l'anticipation des normes juridiques :

- *Photovoltaïque.* Afin d'apporter une meilleure prévisibilité aux porteurs de projets en matière de photovoltaïque et de garantir une application homogène sur l'ensemble du territoire, **une instruction interministérielle a été cosignée, le 9 décembre 2022**, par les ministres de la Culture, de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et de la Transition énergétique, pour accompagner le développement du photovoltaïque<sup>5</sup> (Rép. min. [Trans. éco.] n° 3457 : JOAN 14 mars 2023, p. 2398). Dans son prolongement, les trois mêmes administrations, sous le pilotage du ministère de la culture, ont publié un « **Guide de l'insertion architecturale et paysagère des panneaux solaires à l'usage des services instructeurs et des porteurs de projet** »<sup>6</sup>. Il vise à éclairer les porteurs de projets, mais aussi à harmoniser l'instruction des demandes, de la part des ABF, sur tout le territoire national. L'ouvrage leur donne en effet des principes pour étayer les recommandations qui peuvent assortir les avis « conformes » (accords) qu'ils doivent émettre sur les projets dont ils sont saisis (Rép. min. [Cult.] n° 10151 : JO Sénat du 09/05/2024, p. 2106).
- *Isolation par l'extérieur des façades.* Pour tenter de concilier les politiques en matière de patrimoine et de développement durable, notamment en matière de rénovation énergétique, un **groupe de travail « rénovation énergétique et patrimoine »** a été instauré, rassemblant notamment des ABF et des représentants des administrations centrales des ministères de la Culture et de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Le fruit de ses travaux devrait normalement aboutir à un outil pédagogique à destination des particuliers, des porteurs de projet et des professionnels (Rép. min. [Trans. éco.] n° 3457 : JOAN 14 mars 2023, p. 2398).

<sup>5</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45395>

<sup>6</sup> [https://www.culture.gouv.fr/content/download/339070/pdf\\_file/MIN\\_CULT\\_GUIDE\\_INSERTION\\_ARCHI\\_V231120-2.pdf?inLanguage=fre-FR&version=6](https://www.culture.gouv.fr/content/download/339070/pdf_file/MIN_CULT_GUIDE_INSERTION_ARCHI_V231120-2.pdf?inLanguage=fre-FR&version=6)

### 3.2.2.3. Se faire accompagner dans son projet

- Bâti ancien :

Il existe déjà de nombreuses ressources mises à disposition des porteurs de projet afin de mener à bien une rénovation ou une réhabilitation énergétique sur un bâti ancien. Un certain nombre de caractéristiques doivent être vérifiées dans le cadre du diagnostic qui servira de socle au projet de réhabilitation :

- La **localisation géographique** : elle détermine le climat auquel est soumise la construction,
- La **situation sur le terrain** : soumise au vent ou abritée, à proximité d'autres constructions ou de végétations, construite sur telle ou telle nature de sol (qui peut avoir un impact lors de sécheresse ou inondations sur le retrait ou le gonflement de l'argile, ou sur l'hygrométrie),
- La **végétation** : à proximité d'arbres à feuilles caduques ou persistantes, de plantes grimpantes...,
- L'**orientation** au Soleil et aux vents dominants : les besoins en chaleur et/ou en froid y seront corrélés,
- La **mitoyenneté** : le bâtiment partage les performances thermiques du bâtiment voisin sur la paroi mitoyenne,
- Etc.

Dans l'objectif de réaliser une rénovation performante des points de vue énergétique, environnemental, architectural et patrimonial, il est primordial de s'entourer d'experts sur ces différents sujets. L'**ABF**, s'il est consulté suffisamment tôt, peut élaborer des recommandations architecturales et patrimoniales. Il en va de même avec les **Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE)**.

En effet, interrogé sur la nécessité de restreindre les prérogatives des ABF pour permettre la réalisation de travaux d'amélioration des performances énergétiques des bâtiments protégés, le ministre de la transition écologique précise que **l'ABF demeure à la disposition des demandeurs comme des collectivités, en amont du dépôt d'une autorisation de travaux, afin de les conseiller et de les orienter dans la conception de leurs projets, notamment lorsqu'il s'agit d'énergies renouvelables**. Le ministre de la transition écologique précise également que **les ABF peuvent accompagner leurs décisions de refus d'autorisation de travaux de propositions visant à permettre un réexamen favorable du futur projet** (Rép. min. no 1977 : JOAN Q, 25 oct. 2022, p. 4891).



Quelques chiffres-clés et ressources sur les CAUE :

- 92 CAUE en France (seuls les départements des Alpes de Haute-Provence, des Ardennes, de l'Aube, de l'Ille-et-Vilaine, de la Loire, de la Marne et du Territoire de Belfort en sont dépourvus) répartis en 11 unions régionales (URCAUE)
- 1 200 professionnels
- [La brochure de présentation des CAUE](#)

Parmi les sujets plus techniques, plusieurs acteurs peuvent être mobilisés, comme le **Cerema**, le **CREBA**, ou encore **Maisons Paysannes de France**. Le CREBA a notamment mis en place une **charte de réhabilitation responsable du bâti ancien**, explicitant les critères amenant à une réhabilitation responsable du bâti. Il a également conçu l'outil d'aide à la décision « **Guidance Wheel** », permettant d'adopter une approche globale et responsable de la réhabilitation énergétique. Les outils **OPERA** ont été développés par le CREBA à destination des professionnels concernant les problèmes liés à l'humidité dans le bâtiment. Enfin, Maisons Paysannes de France a rédigé un **catalogue de fiches sur l'amélioration thermique du bâti ancien** (ATHEBA), qui traitent de la connaissance du bâti ancien, des exigences contemporaines sur le bâti ancien, ainsi que des interventions à réaliser ou à éviter.

Le collectif **Effinergie** a par ailleurs piloté un label expérimental, nommé « **Effinergie Patrimoine** », dédié aux **réhabilitations de bâtiments à caractères patrimoniaux visant le niveau basse consommation**, tout en préservant leur intérêt architectural. Plusieurs ressources associées à ce label ont été publiées par Effinergie au cours des derniers mois, dont une sur le bilan et les retours d'expériences issus du label.



Pour aller plus loin :

- [Charte de réhabilitation responsable du bâti ancien](#), CREBA
- [Guidance Wheel](#), CREBA
- [Outils OPERA](#), CREBA
- [Fiches Amélioration Thermique du Bâti Ancien \(ATHEBA\)](#), Maisons Paysannes de France
- [Retour d'expérience : Effinergie Patrimoine](#), Effinergie
- [Base documentaire sur le label Effinergie Patrimoine](#), Effinergie

- Bâti moderne situé dans un périmètre protégé :

Cette partie est consacrée à la rénovation énergétique des bâtiments modernes (construits après 1948, par opposition au bâti ancien), situé dans un périmètre protégé (périmètre délimité des abords ou à défaut périmètre légal de 500m, site patrimonial remarquable). La majorité des bâtiments situés dans un périmètre protégé le sont dans un périmètre légal de 500 mètres, celui-ci intégrant moins les réalités topographiques, patrimoniales et parcellaires du territoire, que les deux autres périmètres qui ont une délimitation directement liée à la cohérence patrimoniale et architecturale à préserver.

Ces bâtiments ont donc certaines contraintes d'ordre urbanistique qui sont moindres que les bâtiments anciens. De la même manière, les contraintes techniques, notamment liées aux matériaux à utiliser, sont également moindres sur ce type de bâtiments. Il est donc possible de réaliser des **rénovations énergétiques performantes**, permettant d'améliorer l'empreinte carbone liée à l'usage du bâtiment, ainsi que le confort de ses occupants, voire la valeur verte du bien, tout en travaillant à la conservation d'une certaine cohérence urbanistique au sein du quartier.

Comme on l'a vu précédemment, en cas de travaux réalisés dans les abords d'un monument historique ou dans un SPR, l'ABF rend en principe un avis conforme sur le projet. Il est donc ici aussi primordial de se rapprocher de celui-ci dès les prémices du projet, afin de le coconstruire et d'intégrer l'ensemble des aspects liés au projet (énergétique, architectural, environnemental, patrimonial...). Comme dans le cas du bâti ancien, il est possible de se faire accompagner par d'autres acteurs qui vont pouvoir apporter de l'expertise dans leur domaine respectif, par exemple :

- Le **CAUE** sur l'architecture, l'urbanisme et l'environnement,
- L'**Agence Locale de l'Energie et du Climat** (ALEC), sur l'énergie et le carbone (matériaux biosourcés...),
- Le **Réseau Bâtiment Durable**, en matière de construction, d'urbanisme et d'aménagement durables :
  - **Ville & Aménagement durable** et le **Cluster Eco Bâtiment** en Auvergne Rhône-Alpes,
  - **Baty.Lab** en Bretagne,
  - **Pôle Energie** et le **Cluster Robins** en Bourgogne Franche-Comté,
  - **Envirobat Centre** et **Noveco** en Centre Val-de-Loire,
  - **Envirobat Grand Est**,
  - **CD2E** et **Globe** en Hauts-de-France,
  - **Ekopolis** en Île-de-France,
  - **Odéys** en Nouvelle-Aquitaine,
  - **Novabuild** en Pays de la Loire,
  - **EnvirobatBDM** en Provence Alpes Côte d'Azur,
  - **Kebati** en Martinique, **AQUAA** en Guyane, **Synergiles** en Guadeloupe, et **Envirobat Réunion**,
  - L'**Alliance HQE** et **Effinergie** à l'échelle nationale.





Pour aller plus loin :

- 40 ALEC en France, à retrouver [sur le site de la fédération FLAME](#)
- [Le Réseau Bâtiment Durable](#) et ses 21 centres de ressources et clusters régionaux et nationaux

### 3.3. MODIFIER LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL POUR FAIRE TOMBER LES FREINS EXISTANTS ?

Dans le cadre des travaux ayant amené à la rédaction de cette note, AMORCE a mené des entretiens avec des acteurs des mondes de la rénovation énergétique, de la préservation du patrimoine et des collectivités territoriales, dont certains ont déjà été cités. Nous nous sommes ainsi entretenus avec des membres des structures suivantes, que nous remercions chaleureusement pour leur contribution :

- L'Agence Nationale de l'Habitat (Anah),
- AMORCE (élus membres du bureau, du Conseil d'Administration ou du réseau des adhérents),
- L'Agence Parisienne du Climat (APC),
- Effinergie,
- La Fédération Nationale des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (FNCAUE) les CAUE de Charente et de Gironde,
- Le Ministère de la Culture,
- La Région Bourgogne Franche-Comté,
- Le Réseau CLER.

Ces échanges ont permis d'identifier les **freins actuels** à l'atteinte des objectifs d'accélération de la rénovation énergétique des bâtiments, tout en préservant le patrimoine culturel français. Ils permettent également à AMORCE de structurer une base de pensée qui pourra servir à défendre une évolution du modèle actuel, de manière à atteindre l'optimum recherché sur les aspects énergétiques, environnementaux, patrimoniaux et architecturaux.

#### 3.3.1. Mieux former les acteurs en présence

Bien que des **formations** commencent à se déployer au sein des réseaux des architectes et ABF, elles restent aujourd'hui trop souvent **optionnelles** et orientées sur des sujets très **spécifiques** (souvent sur les matériaux biosourcés). Par exemple, les architectes ont parfois des biais sur les performances du bâti ancien, pas toujours aussi intéressantes qu'imaginées. Il est important que les architectes et ABF aient conscience des **ordres de grandeur et chiffres-clés** en lien avec la transition écologique nécessaire à l'échelle du bâtiment.

De plus, certains ABF « formés » à ces sujets, imposent des recommandations qui altèrent l'équilibre économique du projet (investissements démesurés, performances énergétiques moindres). Les circulaires transmises aux ABF par les préfets afin de ne pas freiner les projets de rénovations énergétiques et de production d'énergie renouvelable ne sont pas suffisantes à ce niveau.

Pour autant, **la réciproque est également vraie**. La préservation du patrimoine est une notion qui peut être complexe à appréhender pour des personnes non spécialistes, comme des énergéticiens ou porteurs de projets de rénovation énergétique. Les ABF sont souvent vus par ces derniers comme des **obstacles à la réalisation de leurs projets**. Il est nécessaire de sensibiliser les porteurs de projets au rôle de l'ABF. Cette sensibilisation doit permettre de **mieux comprendre le métier d'ABF**, tout en **limitant l'auto-censure des porteurs de projets** (la majorité des projets ne voient pas le jour, non pas par refus de l'ABF, mais par auto-censure des porteurs qui ne veulent pas s'investir par risque de recevoir un refus de la part de l'ABF). Le **portage d'un récit positif**, mettant en avant des projets performants ayant abouti, est également nécessaire. Ceci pourrait passer par la mise en place d'un groupe interrégional d'ABF, dans lequel ces derniers partageraient les dossiers complexes qu'ils ont dû instruire, et les avis qu'ils ont rendu. Cela permettrait de mettre en lumière les différences d'avis rendus sur des projets similaires, et donc la subjectivité de ces avis.

### 3.3.2. Réinterroger le champ d'application de la servitude des abords

L'**avis conforme de l'ABF s'applique**, dans le cas d'une co-visibilité ou visibilité, à **l'ensemble du bâtiment**. L'[article L621-30 du Code du Patrimoine](#) indique en effet :

*« La protection au titre des abords s'applique à tout immeuble, bâti ou non bâti, situé dans un périmètre délimité par l'autorité administrative dans les conditions fixées à l'article L. 621-31. Ce périmètre peut être commun à plusieurs monuments historiques.*

*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. »*

Pour autant, on pourrait considérer que les façades qui n'ont pas de visibilité ou co-visibilité avec le monument protégé n'ont pas à faire l'objet d'un avis conforme, l'enjeu de préservation patrimoniale vis-à-vis du monument historique étant limité. Ainsi, des façades sur cour ou des pignons aveugles pourraient dans certains cas bénéficier d'une isolation par l'extérieur. Cela serait d'autant plus avantageux, que la majorité des bâtiments concernés par des avis conformes ne sont pas des monuments historiques, ni même des bâtis anciens, mais des bâtiments souvent construits durant la deuxième moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, pour lesquels la préservation architecturale présente une importance moindre (comme on l'indiquait précédemment).

Il y a donc une **nécessité de faire évoluer ce périmètre d'application de la co-visibilité**, passant de **l'échelle du bâtiment à l'échelle de la façade** soumise à visibilité ou co-visibilité.

Par ailleurs, la décision rendue par le Conseil d'Etat concernant la plateforme de la flèche de la cathédrale de Strasbourg (voir *supra*) amplifie l'impact de la notion de co-visibilité, la rendant encore plus importante autour des monuments historiques possédant des lieux en hauteur, accessibles au public. Les édifices religieux (églises, cathédrales, basiliques...) possédant souvent ce type de caractéristiques, et étant historiquement construits dans les centres urbains, rendent ainsi la fréquence de l'avis conforme quasiment permanente dans les périmètres des abords. La **sortie des « tours » des lieux accessibles au public permettrait de limiter cet impact**.

**Surtout, il est primordial que les communes portent l'initiative de l'élaboration d'un PDA, afin de sortir du périmètre légal de 500 m, ne tenant pas compte des spécificités de l'environnement immédiat du monument.**

### 3.3.3. Nécessité d'intégrer les exigences de rénovation énergétique dans les documents de gestion des SPR

Pour rappel, les SPR se déclinent sous la forme de documents de gestion : les PSMV, qui tiennent lieu de PLU sur le secteur concerné, ou les PVAP, qui sont une servitude d'utilité publique devant figurer en annexe du PLU.

Il est impératif que ces documents **tiennent compte des exigences du développement durable et comportent des prescriptions allant dans le sens des objectifs de transition énergétique**, afin de lever certains freins à la rénovation des centres anciens.

### 3.3.4. Les avis des ABF

La détermination du type d'avis de l'ABF ne semble pas toujours transparente. Il est nécessaire que ce **type** soit **clairement indiqué sur le courrier de l'ABF**, expliquant au porteur de projet l'**obligation ou non de le suivre**. De plus, l'ABF devrait, le cas échéant, **préciser la raison de l'avis conforme** en indiquant le tiers point à partir duquel les deux bâtiments sont visibles, de manière à lever toute ambiguïté auprès du porteur de projet, les avis étant souvent perçus comme subjectifs de la part des pétitionnaires.

Enfin, le mécanisme de **recours** aux avis existe aujourd'hui, mais est **trop contraignant**. AMORCE souhaite défendre sa **simplification** et l'**intégration d'un contre-pouvoir** aux ABF, qui pourrait prendre la forme d'une **commission** pour les cas complexes, pilotée par l'UDAP ou la DRAC. Cette commission, dont la composition reste à déterminer, se réunirait régulièrement (de manière bimestrielle ou trimestrielle par exemple), **afin d'examiner les avis défavorables** émis par l'ABF, pour lesquels le pétitionnaire souhaiterait davantage

d'explications. Cette commission aurait le pouvoir de modifier l'avis de l'ABF, en se basant sur les **compétences** à la fois **patrimoniales, énergétiques et écologiques de ses membres**.

Enfin, il pourrait être pertinent d'intégrer aux exceptions listées à l'article L. 632-2-1 du code du patrimoine les **projets de rénovation énergétique**, afin de les soumettre à **avis simple** de l'ABF (et non pas à avis conforme comme c'est le cas actuellement).

### 3.3.5. Zoom sur la mission d'information sénatoriale

Réunie le 25 septembre 2024, la mission d'information sénatoriale sur le périmètre d'intervention et les compétences des ABF a adopté le rapport présenté par le rapporteur Pierre-Jean VERZELEN, après six mois de travaux<sup>7</sup>.

Le rapporteur dresse ainsi quatre constats, qui étaient également ressortis lors des différents entretiens réalisés de notre côté, à savoir :

- La **variabilité** et le **manque de prévisibilité des avis**,
- Le **coût élevé des prescriptions**,
- Le **manque de pédagogie des avis**,
- L'**absence de prise en compte de la transition écologique**.

En se basant sur ces constats, le rapport intègre plusieurs préconisations, regroupées au sein de six axes.

#### 3.3.5.1. Faciliter la prise en compte de la problématique patrimoniale par les élus locaux

- Quand la création d'un périmètre délimité des abords (PDA) n'est pas réalisée simultanément à l'élaboration, à la modification ou à la révision du PLU, **supprimer l'obligation de conduire une enquête publique** figurant à l'article L. 621-31 du code du patrimoine,
- **Supprimer**, dans la procédure de création d'un PDA, **la consultation obligatoire du propriétaire** ou de l'affectataire domanial du monument historique concerné,
- **Encourager les élus locaux à adopter un règlement du PDA**, en lien avec l'ABF et après consultation de la population dans le cadre d'une enquête publique réalisée de préférence à l'occasion de l'élaboration, de la révision ou de la modification des PLU et PLUi,
- **Faire passer de sept jours à un mois le délai du recours qui peut être exercé contre une décision de l'ABF** par l'autorité compétente en matière d'urbanisme,
- **Développer la médiation** et mieux la faire connaître auprès des élus,
- **Mettre en place**, au niveau départemental, **une commission de médiation** composée d'élus, de représentants de l'État, de l'ABF du département, de professionnels de la construction comme les CAUE et des associations de défense du patrimoine. Sans préjudice des voies de recours existantes, - 7 - elle se réunirait périodiquement pour examiner les dossiers transmis par les maires faisant l'objet d'un désaccord avec l'ABF et proposer un règlement,
- **Adopter au niveau des DRAC et du ministère une gestion des ressources humaines plus dynamique** en identifiant, par un dialogue avec les élus et les autorités préfectorales, les situations les plus conflictuelles, afin de proposer aux ABF éventuellement concernés des **formations complémentaires** et un **accompagnement** ou d'envisager un **changement d'affectation**.

#### 3.3.5.2. Améliorer la lisibilité et la prévisibilité des décisions des ABF

- **Encourager le développement de permanences régulières des ABF** dans les communes de leur territoire de compétences,
- **Rendre obligatoire pour les ABF chefs de service la diffusion**, dans l'année suivant leur entrée en fonction, **d'un projet de service déterminant les priorités et les méthodes de travail de leur UDAP**

<sup>7</sup> Mission d'information "Architectes des bâtiments de France, périmètre et compétences" : <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/structures-temporaires/missions-dinformation-communes/mission-dinformation-sur-le-theme-architectes-des-batiments-de-france-perimetres-et-competences.html>

d'affectation, qui sera rendu public, adressé à l'ensemble des élus locaux, et présenté devant les intercommunalités du département,

- **Assurer la publicité des avis rendus par les ABF dans le cadre d'un registre national en ligne** mis gratuitement à la disposition du public permettant de retracer l'ensemble des avis par localisation,
- **Développer des guides, cahiers des charges et doctrines nationales** en matière patrimoniale, sur le modèle du guide sur l'insertion architecturale et paysagère des panneaux solaires diffusé en décembre 2023.

### 3.3.5.3. Mieux informer le public et les élus sur les problématiques patrimoniales

- **Améliorer la connaissance du rôle des CAUE par les élus**, et en constituer dans les départements qui n'en sont pas encore dotés,
- **Mettre en place**, en particulier via les CAUE, **des formations sur les enjeux associés au bâti patrimonial**, à destination notamment des agents exerçant dans les services instructeurs des demandes d'autorisation d'urbanisme,
- **Développer la connaissance de l'architecture et du patrimoine auprès des publics scolaires** afin de promouvoir une culture architecturale citoyenne.

### 3.3.5.4. Mieux hiérarchiser les missions des ABF pour leur permettre de renforcer leur fonction de conseil

- **Identifier les priorités d'action des UDAP dans le cadre d'une stratégie nationale** déclinée au niveau local par chaque DRAC,
- **Définir et hiérarchiser les missions des UDAP** en annexe au décret n° 2010-633 du 8 juin 2010, conformément aux orientations prises dans l'instruction n° 5399/SG du 1er juillet 2009,
- **Retirer la mission de sécurisation des cathédrales du champ de compétences des ABF.**

### 3.3.5.5. Renforcer l'attractivité du métier d'ABF afin de préserver un corps spécialisé de haut niveau sur le long terme

- **Recruter au moins un ABF supplémentaire par département** en relevant le plafond d'emplois applicable aux UDAP dans les lois de finances pour 2025 et 2026 et **en définissant un plan pluriannuel de renforcement des effectifs des UDAP**,
- **Améliorer l'information sur les métiers du patrimoine dans les écoles d'architecture**,
- **Renforcer et rendre plus accessible l'offre de formation continue destinée aux ABF**, en renforçant le rôle de l'École de Chaillot.

### 3.3.5.6. Tenir compte de la spécificité du bâti ancien dans les politiques environnementales

- **Nommer un référent en matière de transition énergétique et environnementale au sein de chaque DRAC**,
- **Accélérer l'évolution engagée par le ministère de la transition écologique sur l'adaptation du DPE aux spécificités du bâti patrimonial ancien**, notamment en intégrant l'ensemble des matériaux et techniques pertinents pour ce type de bâti dans le guide d'accompagnement des diagnostiqueurs,
- **Refonder le dispositif d'aides publiques aux opérations de réhabilitation énergétique des logements de manière à développer le soutien financier aux techniques de rénovation énergétique respectueuses du bâti patrimonial**, mais également à décourager le recours aux techniques potentiellement délétères pour le bâti ancien,
- **Compléter l'article 1er de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture pour faire figurer la réhabilitation des constructions parmi les activités architecturales d'intérêt public.**

## CONCLUSION

Les enjeux de transition écologique du bâtiment, qui passent par une baisse des consommations énergétiques et une décarbonation des sources d'énergie restantes, sont ambitieux. Pour autant, les porteurs de ces projets peuvent être parfois freinés dans le déploiement de ces derniers. Le patrimoine et l'architecture des bâtiments français semblent parfois antagonistes des enjeux énergétiques et écologiques, surtout pour des porteurs de projets qui ne les maîtrisent pas.

Cette note met en avant les difficultés à trouver un optimum sur les enjeux énergétique, écologique, architectural et patrimonial, tout en proposant des accompagnements portés par des acteurs spécialisés de ces différentes thématiques. Une évolution du cadre existant, accompagnée d'une accélération de la formation des parties prenantes, à la fois sur les enjeux énergétiques et architecturaux, doit être menée dans le but d'atteindre cet optimum qui permettra au secteur du bâtiment d'atteindre ses objectifs de neutralité carbone en 2050, tout en préservant la qualité patrimoniale et architecturale de celui-ci.

Pour aller plus loin

Adhérez à AMORCE et participez aux échanges de son réseau



### Consultez nos précédentes publications

- [ENJ32](#) – Zéro artificialisation nette (ZAN) et transition écologique des territoires, AMORCE 2024
- [ENP82](#) – Accompagner les grandes agglomérations dans la lutte contre le phénomène d'îlot de chaleur urbain, AMORCE 2023
- [ENJ21](#) – Développement du photovoltaïque et documents d'urbanisme, AMORCE 2022
- [ENJ12](#) – Le développement éolien et le Plan Local d'Urbanisme, AMORCE 2019
- [ENP79](#) – Contribution à la mise en œuvre d'une stratégie territoriale globale de rénovation énergétique, AMORCE 2022

Avec le soutien financier de



### Réalisation

AMORCE, Pôle Institutionnel et Juridique, Marie MATEO

AMORCE, Pôle Energie, Maxime SCHEFFLER

AMORCE

18, rue Gabriel Péri – CS 20102 – 69623 Villeurbanne Cedex

Tel : 04.72.74.09.77 – Fax : 04.72.74.03.32 – Mail : [amorcer@amorcer.asso.fr](mailto:amorcer@amorcer.asso.fr)

[www.amorce.asso.fr](http://www.amorce.asso.fr) - @AMORCE

Page 26/26

