



HAL
open science

A la périphérie du droit : la qualification juridique des espaces par les labels patrimoniaux

Pierre-Louis Ballot, Mathieu Gigot, Philippe Tanchoux, Hovig ter Minassian

► To cite this version:

Pierre-Louis Ballot, Mathieu Gigot, Philippe Tanchoux, Hovig ter Minassian. A la périphérie du droit : la qualification juridique des espaces par les labels patrimoniaux. *Géo-Regards : Revue Neuchâteloise de Géographie*, 2024, Les multiples spatialités du droit, 17, pp.15-32. 10.33055/georegards. hal-04852104

HAL Id: hal-04852104

<https://hal.science/hal-04852104v1>

Submitted on 20 Dec 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

À LA PÉRIPHÉRIE DU DROIT

LA QUALIFICATION JURIDIQUE DES ESPACES PAR LES LABELS PATRIMONIAUX

Pierre-Louis BALLOT (Université de Tours, UMR CITERES)

Mathieu GIGOT (Université Paris Cité, UMR Géographie-cités)

Philippe TANCHOUX (Université d'Orléans, EA CRJP)

Hovig TER MINASSIAN (Université de Tours, UMR CITERES)

Résumé :

L'article s'appuie sur un travail de recherche en cours portant sur les démarches de valorisation du patrimoine local en région Centre-Val de Loire à partir de quatre labels : « Villes et Pays d'Art et d'Histoire », « Plus Beaux Villages de France », « Plus Beaux Détours de France » et « Petites Cités de Caractère ». Relevant du droit « souple », ces labels patrimoniaux constituent aujourd'hui des outils de mise en valeur de l'image d'un territoire à partir de ses ressources patrimoniales et paysagères. Qu'ils soient portés par des acteurs publics (État, collectivités territoriales) ou des associations de droit privé, ces labels ont des effets normatifs et participent plus ou moins directement à la qualification juridique des espaces. *A posteriori*, ils sont également mobilisés par les élu•e•s locaux pour faciliter l'acceptation des règles de protection du patrimoine. Ainsi, aux outils juridiques contraignants des codes de l'urbanisme ou du patrimoine s'ajoutent aujourd'hui des démarches de certification reposant sur des cahiers des charges plus ou moins stricts qui permettent la labellisation ou sanctionnent la perte d'un critère par le retrait du label. En cela, les labels patrimoniaux permettent d'appréhender la valeur des normes portées par les acteurs locaux.

Mots clefs : Labels, Patrimoine culturel, Géographie du droit, Centre-Val de Loire, Normativité

Abstract :

Based on an ongoing research in the Centre-Val de Loire region (France), the paper analyzes certifications in the domain of architectural and cultural heritage, based upon four initiatives: "Villes et Pays d'Art et d'Histoire", "Plus beaux villages de France", "Plus Beaux détours de France", and « Petites Cités de Caractère ». These certifications can be considered as "soft law" and, as such, tools for enhancing the image of a territory, drawing from its cultural heritage and its landscape resources. Whether promoted by public authorities or private associations, these certifications have normative effects and contribute more or less directly to legal qualification of space. They are also used by elected representatives to facilitate acceptance of cultural heritage protection rules by local residents. In this respect, cultural heritage certifications provide an insight into how local actors play with legal normativity.

Keywords : Certification, Cultural heritage, Law geography, Centre-Val de Loire Region, Normativity

Alors qu'il occupe une place importante dans la régulation des pratiques sociales et spatiales quotidiennes des individus (STOCK, 2020), le droit est un objet de recherche plutôt récent dans la géographie francophone. Il est bien souvent invoqué comme un élément de contexte pour expliquer une situation locale ou les outils d'aménagement mobilisés, mais rarement problématisé en tant que tel (MELÉ, 2009). Plusieurs publications récentes et numéros thématiques de revue ont contribué à ouvrir ce chantier théorique, en particulier dans l'étude des conflits d'environnement, de la planification, de l'urbanisme et de l'aménagement de l'espace.

Mais où commence – et s'arrête – la géographie du droit ? Nous souhaitons apporter des éléments de réponse à cette question en analysant l'articulation du droit « dur » et du droit « souple », à partir de l'exemple des labels de protection et de valorisation du patrimoine. Désormais, la géographie du droit ne se limite pas à l'étude des découpages territoriaux ou à la qualification juridique des espaces tels que les zonages réglementaires ou le maillage administratif (MACCAGLIA et MORELLE, 2013). Il ne s'agit donc plus seulement d'étudier le statut juridique des espaces ou d'analyser la répartition dans l'espace de lois, droits et systèmes juridiques différenciés, mais aussi d'étudier les conditions de production des normes juridiques (*via* la loi, la coutume ou la jurisprudence), leurs réceptions et leurs effets sur les fonctions, les usages ou les pratiques spatiales. Il s'agit aussi d'étudier les discours qui les accompagnent et les formes d'utilisation du droit notamment dans des situations conflictuelles ou de revendication.

À ce carrefour interdisciplinaire, la géographie du droit observe sur le terrain la pluralité des formes et forces du droit (BONY et MELLAC, 2020). Elle rejoint l'approche théorique des juristes autour des questions de la « force », de la « densification » et de la « garantie » normatives (THIBIERGE, 2009, 2013, 2021), qui apprécient la nature de la normativité et étudient les conditions dans lesquelles ces normes sont émises, structurées, reçues et appliquées sur le terrain. On peut dès lors affirmer avec Melé que « *l'analyse des transactions locales autour du droit montre que celui-ci ne s'applique pas seul, mais qu'il doit être actualisé dans le cadre de processus de construction sociale de son efficacité locale* », d'où sa proposition d'« *intégrer dans l'analyse l'ensemble des éléments considérés par les acteurs en situation comme ayant un effet normatif et réglementaire, c'est-à-dire de cadrage des pratiques et des représentations* » (MELÉ, 2009). Le droit peut alors être considéré autant comme ressource, source d'*empowerment* ou de contrainte (par exemple en octroyant ou au contraire en limitant la liberté de circuler), selon le statut légal de la personne, les règles en vigueur, les dispositions particulières applicables à certaines catégories d'individus, *etc.* (STOCK, 2020). Non seulement les configurations juridiques peuvent être multiples, mais les « *arrangements locaux avec le droit* » (MACCAGLIA et MORELLE, 2013), c'est-à-dire les modalités de son application en situation locale, peuvent l'être tout autant. On observe ainsi, en pratique, des degrés variables de normativité, selon la « valeur », la « portée » et la « garantie » normatives associées aux règles juridiques existantes (THIBIERGE 2009)¹.

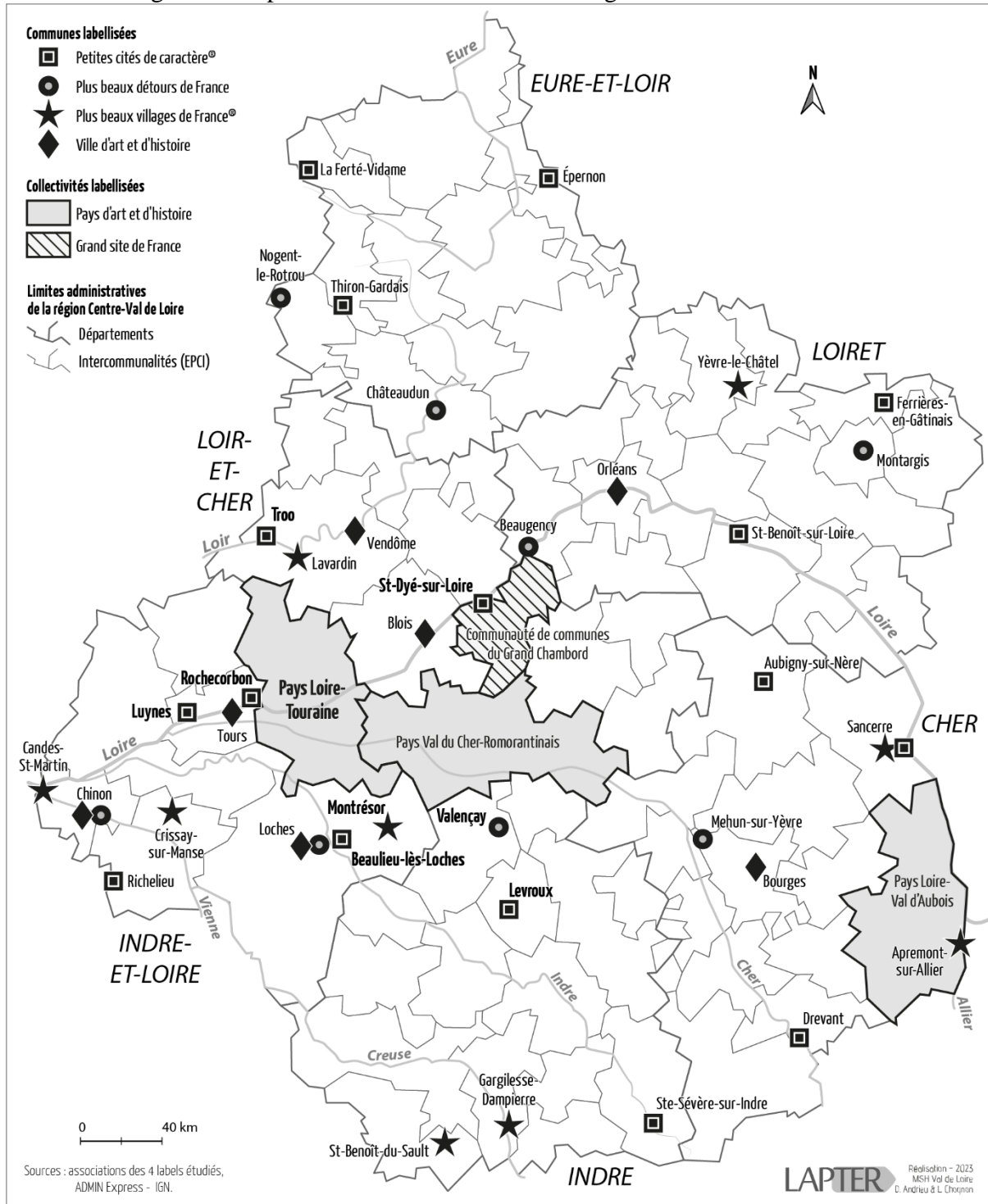
Le domaine du patrimoine culturel semble un terrain particulièrement propice à l'analyse de l'imbrication des normes juridiques à des situations locales. Porteur de valeurs, telles que

¹ La « valeur normative » correspond à la force conférée à la norme par son émetteur ; la « portée normative » est conçue comme la force de la norme perçue, ressentie, vécue et conférée par ses destinataires ; la « garantie normative » enfin s'entend comme la garantie du respect et de la validité de la norme offerte par le système juridique (THIBIERGE 2009).

l'identité spatiale et sociale, la transmission de la mémoire, la cohésion nationale (POULOT, 1997), et témoin d'attentes en termes de retombées touristiques ou d'effets sur l'économie résidentielle, le patrimoine est aussi l'objet d'une politique de protection et de valorisation qui s'est intensifiée depuis le XIX^e siècle en France. Cette politique passe désormais par des normes multi-échelles et multi-acteurs : l'État, les collectivités territoriales (notamment les Régions), ou encore les associations de protection du patrimoine. Depuis quelques décennies, aux politiques publiques se sont ajoutés des labels de plus en plus nombreux de valorisation du patrimoine culturel et architectural, tour à tour d'initiative associative, tels que les Petites Cités de Caractère (PCC, créées en 1975), les Plus Beaux Villages de France (PBVF, créés en 1982), les Plus Beaux Détours de France (PBDF, créés en 1998), ou bien d'initiative étatique tels que les Villes et Pays d'Art et d'Histoire (VPAH, créés en 1985)².

² Pour illustrer ces réflexions, nous nous appuyons sur les premiers résultats d'un programme de recherche en cours sur les stratégies de labellisation du patrimoine en région Centre-Val de Loire (programme LAPTER 2022-2024, financé par la région Centre Val-de-Loire et coordonné par le laboratoire CITERES de l'université de Tours). Faute de pouvoir étudier l'ensemble des labels patrimoniaux existants, les quatre mentionnés ici ont été retenus dans le cadre de cette recherche du fait qu'ils promeuvent la valeur patrimoniale de l'ensemble d'un territoire (et pas seulement un sous-ensemble, par exemple dans le cas d'une « Maison des Illustres » ou d'un « Jardin remarquable »), mais également parce qu'ils concernent des communes de taille démographique à peu près équivalente (à l'exception de quelques Villes d'Art et d'Histoire).

Figure 1 : Répartition des labels étudiés en région Centre-Val de Loire



Ces labels sont articulés avec des outils du droit de l'urbanisme ou du patrimoine (TANCHOUX et PRIET, 2020). En cela, ils peuvent être assimilés à du droit « souple ». Ce dernier, progressivement apparu à partir dans les années 1930 dans le droit international, peut être défini comme l'ensemble des instruments qui « ont pour objet de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion ; ils ne créent pas par eux-mêmes de droits ou d'obligations pour leurs destinataires ; ils présentent, par leur contenu et leur mode d'élaboration, un degré de formalisation et de

structuration qui les apparente aux règles de droit » (CONSEIL D'ÉTAT, 2013, p. 9). Le droit « souple » diffère donc du droit « dur » qui lui s'appuie sur une règle contraignante de droit positif, qui peut être imposée par une police et, le cas échéant, sanctionnée par une juridiction. Dans cet article, nous chercherons à montrer que les labels patrimoniaux, qu'ils soient portés par des acteurs publics ou des associations, participent – plus ou moins directement – à la qualification juridique des espaces.

En étudiant les initiatives locales pour obtenir ou pérenniser ces labels associatifs ou ministériels, il s'agira de montrer comment le droit « souple » peut être mobilisé moins comme une contrainte que comme une ressource non seulement pour garantir la qualité architecturale, paysagère, du patrimoine bâti ou du cadre de vie de la collectivité, mais aussi faciliter l'acceptation de certaines normes juridiques issues du droit « dur » (et notamment du droit de l'urbanisme) par les populations résidentes. Pour cela, nous rappellerons dans un premier temps l'origine et la singularité normative des labels. Nous étudierons ensuite leur articulation avec les outils du droit « dur » en montrant comment les élu•e•s se saisissent des outils à leur disposition, de force et de portée normative variables, pour faciliter l'acceptation de règles de protection du patrimoine. Enfin, nous analyserons ce que les démarches de labellisation disent de la territorialisation des politiques publiques patrimoniales et de la recomposition des relations entre communes, intercommunalités et État dans ce domaine. En complément de ressources bibliographiques issues du droit ou du marketing pour analyser l'ingénierie des labels, l'article s'appuie sur l'analyse des cahiers des charges des différents labels ainsi qu'une série d'entretiens semi-directifs auprès de différent•e•s actrices et acteurs impliqué•e•s dans les démarches de labellisation étudiées (collectivités, associations, Direction Régionale des Affaires Culturelles [DRAC]), complétée par l'analyse des documents de planification et d'urbanisme des terrains d'études menés en 2022 et 2023.

I. ORIGINE ET NORMATIVITÉ DES LABELS PATRIMONIAUX

Longtemps réduit au ressort d'application des décisions publiques, le territoire sert aujourd'hui d'appui à la promotion des lieux de vie et destinations touristiques comme à la valorisation des produits de terroir. Se fondant sur cette diversité de valeurs matérielles et immatérielles, une multitude de marqueurs a émergé à l'initiative des acteurs publics et privés depuis 150 ans, sans conception et articulation juridique d'ensemble. Parmi eux, les labels patrimoniaux intéressent particulièrement les élu•e•s pour leur caractère souple et incitatif dans la valorisation de leur territoire.

I.1 Le territoire, « objet » et « support » d'intentions normatives concurrentes

Dans le domaine du patrimoine, l'émergence des labels et leur application au patrimoine urbain interviennent dans le contexte d'une triple conjoncture : la décentralisation engagée depuis le début des années 1980, qui revalorise les compétences des collectivités territoriales ; le développement dans le même temps de l'économie de la culture et l'élargissement du champ patrimonial ; enfin, une mutation plus générale des modalités d'application des politiques

publiques, au bénéfice d'initiatives nouvelles, moins hiérarchiquement imposées depuis le sommet des institutions, et qui se traduisent par une contractualisation des relations entre État et collectivités (EPSTEIN, 2013 ; AMILHAT *et al.*, 2018).

Dans ce contexte, la concurrence territoriale pour attirer à la fois des richesses humaines, économiques et financières mais aussi des touristes, habitant•e•s et entreprises et constituer des destinations « attractives » s'est exacerbée en un demi-siècle. Les collectivités cherchent désormais à se différencier en créant une image singulière (MEYRONIN, 2015) à partir de leurs richesses patrimoniales, paysagères, culturelles et événementielles. En parallèle, les revendications locales et la contractualisation des enjeux de valorisation dans les politiques publiques du patrimoine poussent à labelliser des éléments remarquables dans une offre pédagogique et touristique diversifiée.

Au carrefour de ces évolutions, une multitude de marqueurs sont désormais à disposition des collectivités. Bien que non interchangeables dans leurs finalités ou fonctions, encadrés de façon non systématique par le droit, les labels patrimoniaux (et plus récemment les « marques territoriales » inspirées des marques commerciales), convergent vers l'objectif de singulariser les territoires considérés en les rendant plus visibles sur la base de leurs caractéristiques culturelles ou géographiques intrinsèques (CONBENEGRE, 2015 ; LAMBIN et de MOERLOOSE, 2021). Il peut s'agir de valoriser une qualité spécifique (du lieu, de l'accueil, du service proposé, *etc.*) dans le cas des labels, ou l'identité construite par le marketing dans le cas des marques territoriales.

Toutefois, même s'ils utilisent des cheminements d'institutionnalisation (inscription à l'INPI), des modes de communication et promotion (logo, slogan) comparables et se superposent sur des imaginaires proches (authenticité, référents culturels et naturels), tous ces signes qui valorisent le territoire « pour lui-même » en tant que destination, site remarquable ou lieu de vie, ne doivent pas être confondus avec des marqueurs d'un marketing « territorialisant » (HOULLIER-GUIBERT, 2017) tels que les « indications géographiques » des produits (AOP) ou les « marques » commerciales s'inspirant de toponymes.

I.2 Les labels patrimoniaux, au carrefour du droit « dur » et du droit « souple »

Passé ce risque de confusion, il ressort que les labels appliqués au patrimoine bâti et paysager des villes et villages accompagnent désormais la démarche de protection juridique légalisée et étendue depuis les Monuments Historiques (1887) aux Sites (1906), puis aux ensembles urbains (1962, 1983, 2010, 2016).

Si la diversité des promoteurs de labels patrimoniaux est patente (UNESCO, Union Européenne, Conseil de l'Europe, État, collectivités territoriales), pour les marqueurs étudiés dans le cadre de notre travail, seul VPAH est d'initiative d'État : il illustre la contractualisation des politiques publiques en reposant sur un partenariat entre l'État et les collectivités territoriales. Après attribution du label, il est formalisé par la signature d'une convention renégociable tous les dix ans par les partenaires. Les trois autres labels (PBVF, PBDF et PCC) sont portés par des associations dont les communes labellisées deviennent ensuite adhérentes. Ils empruntent le chemin du droit privé pour établir de façon conventionnelle leurs cahiers des

charges et leurs modalités de fonctionnement³. De façon plus évidente encore que VPAH, ces trois derniers labels ont été largement pensés par les élu•e•s locaux comme des marqueurs de revitalisation urbaine, à même de renforcer l'attractivité touristique de territoires en déclin démographique et économique (PBVF, PBDF) et d'accompagner plus généralement la valorisation de l'architecture, du patrimoine et de la qualité de vie (PCC) à l'échelle des villes et villages⁴.

En la matière, aucune réglementation spécifique n'encadre les conditions d'établissement de ces marqueurs. Malgré cette indifférence des codes pour les outils de marketing territorial ou utilisés comme tels, l'inscription à l'INPI des labels en tant que « marque » est fréquemment réalisée afin d'exclure tout risque de dépôt d'un marqueur homonyme source de confusion. Cette formalité juridique auprès de l'INPI ne transforme pas pour autant la finalité de l'outil du « label », non assimilable à la « marque commerciale » (TANCHOUX et PRIET, 2020) même si elle suscite une confusion grandissante entre les marqueurs eux-mêmes et les logiques marketing associées auprès des acteurs de terrain.

Dès lors, le fonctionnement de ces labels apparaît juridiquement « souple ». Reposant sur une démarche volontaire et n'étant pas une servitude légale imposée comme pourraient l'être les abords d'un Monument Historique (MH), les sites naturels protégés ou bien la délimitation d'un Site Patrimonial Remarquable (SPR), ces labels n'imposent pas de contrainte juridique directe autre que le respect conventionnel de leur cahier des charges par les villes candidates et labellisées. Les mécanismes de la labellisation patrimoniale sont ceux des outils de certification classique : une gradation montante de l'attribution du label (statut homologable/homologué, labellisation avec/sans réserve) et une vérification périodique des critères (en général tous les 5 ou 6 ans) par des experts extérieurs (par exemple le guide Michelin dans le cas des PBDF) et/ou les promoteurs du label. Réciproquement, une gradation descendante du non-respect des critères peut aller de l'avertissement au retrait du label, avec son incidence éventuelle en termes de notoriété pour la ville en cause. Cette « souplesse » juridique intrinsèque aux modalités conventionnelles n'exclut pas l'incorporation de contraintes juridiques « dures » dans les critères d'attribution du label et la contractualisation d'engagements supplémentaires par charte, ce que nous allons étudier dans la partie suivante.

II. LES LABELS PATRIMONIAUX ENTRE INCITATION, CONTRAINTE JURIDIQUE ET RECONNAISSANCE

L'intégration dans les critères d'attribution des labels des servitudes administratives de droit « dur » permet d'engager l'intervention des services de l'État dans la protection patrimoniale durable des collectivités concernées. Si ces critères contraignent les municipalités à se doter de dispositifs juridiques contraignants, l'acceptation de ces servitudes par les habitant•e•s peut néanmoins être compensée par la reconnaissance que procure le label.

³ Pour un rappel de l'historique de création de ces labels, voir TANCHOUX, PRIET, 2020 (p. 333).

⁴ À cet égard, les PCC sont partenaires de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires dans le cadre du programme national « Petites villes de demain » qui a pour objectif de revitaliser les petites villes.

II.1 L'intégration à géométrie variable du droit « dur » dans les labels patrimoniaux

« Toutes les associations [des labels] ont défini leurs propres règles du jeu qui sont différentes. Chacun a défini sa règle d'entrée en fonction de son objet » (Entretien avec le Directeur de l'association nationale des PCC).

Au regard de ce qui précède, si les labels ne sont pas des outils juridiquement opposables à tous, ils créent une forme de norme par les critères de sélection qu'ils imposent aux villes et villages labellisés. À ce titre, au-delà de critères esthétiques ou démographiques, les cahiers des charges exigent souvent l'assurance d'une protection du patrimoine bâti par un outil réglementaire *ad hoc*, incarné ici dans les outils de protection de l'État déployés depuis le début du XX^e siècle. En cela, les labels ne s'inscrivent pas tant dans une logique de mise en retrait de l'État dans la protection et la valorisation du patrimoine, que dans une logique plus partenariale et régulatrice (EPSTEIN et PINSON, 2021) avec les collectivités à l'initiative des démarches de labellisation.

L'analyse des cahiers des charges des différents labels étudiés le montre bien. Dans certains cas, l'existence d'un outil d'urbanisme patrimonial est indispensable quand, pour d'autres, la présence d'un MH (et de ses abords) peut suffire. Le tableau ci-dessous présente quelques critères pour les labels étudiés.

Tableau 1 : Des critères d'obtention qui diffèrent selon les labels (non exhaustifs)

	VPAH	PBDF	PBVF	PCC
Date de création	1985	1998	1982	1975
Acteur à l'initiative	État (DRAC)	Association d'élus	Association d'élus	Association d'élus
Seuils démographiques et morphologie urbaine	30 000 habitants minimum « Un périmètre pertinent défini à partir de critères de cohérence historique, géographique, démographique et culturelle »	Entre 2 000 et 20 000 habitants maximum	2 000 habitants maximum « Dimension, compacité et homogénéité du tissu bâti »	6 000 habitants maximum « L'agglomération doit avoir un bâti suffisamment dense pour lui donner l'aspect d'une cité, détenir un patrimoine architectural de qualité et homogène [...] »

<p>Obligations en matière de protection du patrimoine</p>	<p>« Les moyens mis en œuvre par la collectivité candidate pour assurer la connaissance, la conservation, la protection et la valorisation du paysage, de l'architecture et du patrimoine [...] »</p>	<p>« Posséder un patrimoine monumental et des bâtiments classés ou inscrits aux monuments historiques »</p>	<p>« Posséder, sur le territoire du village, au minimum deux périmètres de protection, au titre des Monuments Historiques, des sites ou des sites patrimoniaux remarquables »</p>	<p>« L'agglomération doit être soumise à une protection au titre des Monuments Historiques, ou d'un Site Patrimonial Remarquable »</p> <p>« Création d'un Site Patrimonial Remarquable et mise en place d'un règlement adapté »</p>
<p>Engagements attendus de la collectivité</p>	<p>Création d'un Centre de l'Interprétation de l'Architecture et du Patrimoine (CIAP)</p> <p>Recrutement d'un•e chef•fe de projet sur concours (Animateur•trice de l'Architecture et du Patrimoine)</p>		<p>« Témoigner d'une motivation collective au projet de candidature par la production d'une délibération du Conseil municipal »</p> <p>« Existence d'un document d'urbanisme et / ou maîtrise de l'urbanisme</p> <p>Qualité du document d'urbanisme et de la politique d'urbanisation »</p>	<p>« La commune doit avoir un programme pluriannuel de restauration et réhabilitation du patrimoine bâti et de mise en valeur des patrimoines matériels et immatériels »</p>

La dimension de l'engagement collectif des élu•e•s est un critère important dans la majorité des labels (délibération de l'ensemble du Conseil municipal pour les PBVF par exemple, ou du Conseil intercommunal dans le cas des PAH). En ce qui concerne l'articulation avec le droit « dur », pour trois des labels sur les quatre retenus dans notre terrain d'étude, la commune doit explicitement disposer d'au moins un outil de protection du patrimoine qui sous-entend une place forte de l'État en matière de contrôle des autorisations d'urbanisme, *via* notamment l'architecte des bâtiments de France (ABF). Il peut s'agir de MH dans le cas des PBVF ou d'un SPR que la collectivité s'engage à mettre en place, par exemple, lorsqu'il n'existe pas au moment de l'homologation PCC. PBVF insiste également dans son cahier des charges sur la nécessité d'avoir un document d'urbanisme, ce qui traduit bien la volonté d'assurer l'articulation entre une démarche de labellisation et des normes juridiques plus contraignantes. Mais cette articulation a ses limites, d'autant plus qu'un plan local d'urbanisme (PLU) reste un dispositif moins protecteur que les outils réglementaires spécifiquement dédiés à la protection du patrimoine, et qu'à ce jour, peu de collectivités revendiquent la mise en place d'un « PLU patrimonial » (GIGOT *et al.*, 2023).

D'autres labels sont plus ambigus. Le cas des VPAH, par exemple, peut laisser penser qu'il n'est pas nécessaire pour la collectivité de se doter d'un SPR même si – dans les faits – la majorité des VPAH en possèdent un. En 2016, 106 des 119 Villes d'art et d'histoire étaient concernées par un outil d'urbanisme patrimonial (GIGOT, 2020). En revanche, et cela peut paraître logique pour un label émanant de l'État, VPAH insiste particulièrement, parmi les critères d'homologation, sur la nécessaire valorisation du patrimoine, et pas seulement sur sa présence sur le territoire de la collectivité, avec des moyens humains dédiés.

Les labels sont donc interdépendants des outils de protection du patrimoine, dont l'existence peut conditionner leur attribution ou renouvellement. Dès lors, les labels, s'ils ne constituent pas un outil du droit « dur », peuvent contribuer à le faire appliquer.

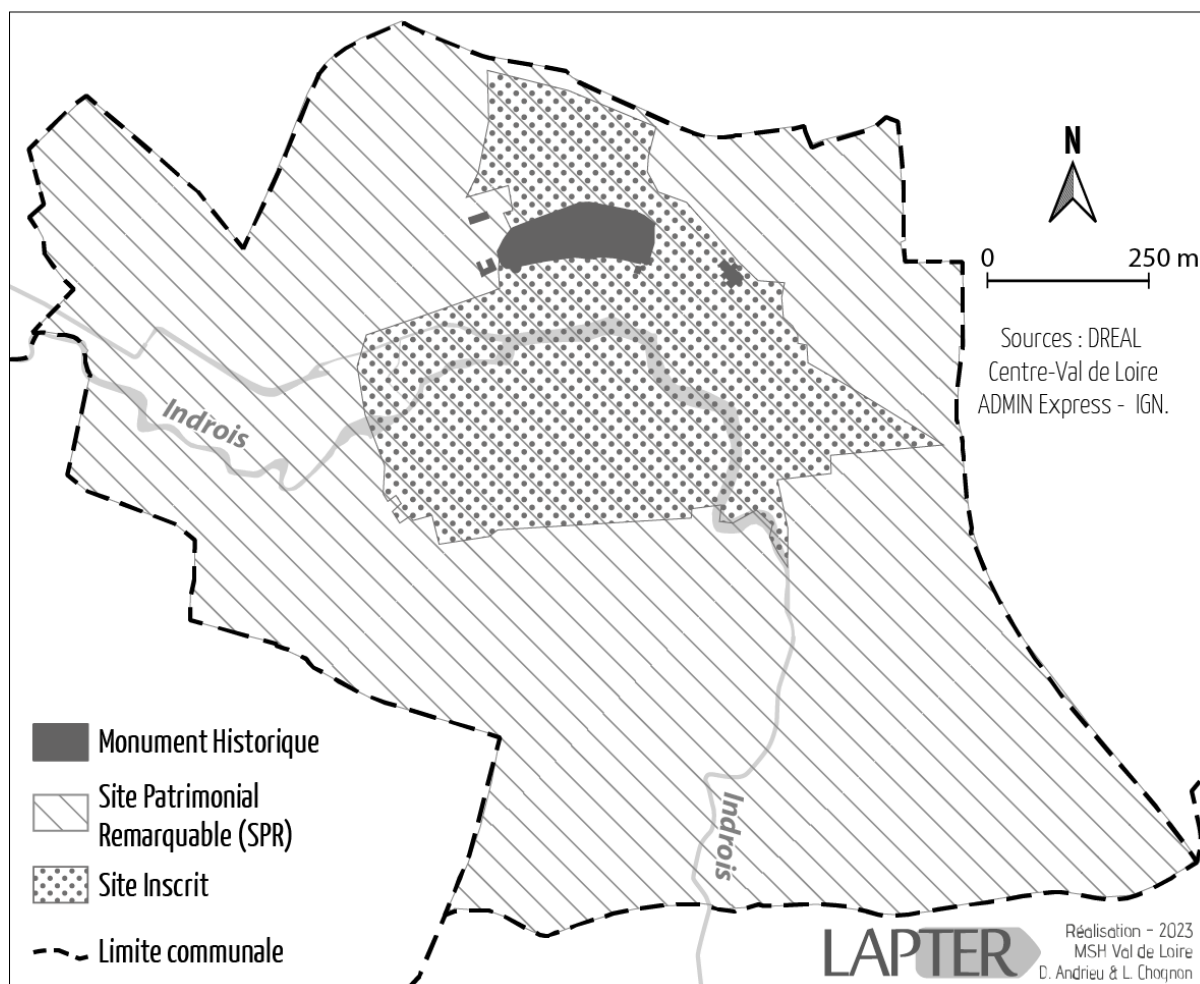
II.2 L'application facilitée du droit « dur » par les labels

Dans des communes labellisées, la présence d'un label peut d'abord avoir un effet sur l'attention portée par les habitant•e•s au patrimoine de leur commune. Selon les élu•e•s du moins, le label peut créer ou renforcer un sentiment de fierté dû à une reconnaissance extérieure des qualités patrimoniales de l'espace urbain. C'est le cas à Valençay (36), labellisée en 2000, où le maire estime que la présence du label PBDF constitue un « *outil qui est appréciable, parce que les gens font attention en matière de patrimoine* », et d'ajouter que « *l'appropriation et la connaissance du patrimoine* » de la commune, si elles ne sont pas forcément dues au label, sont en tout cas « *confortées* » par ce dernier. Dans un certain nombre de cas, il apparaît ainsi que le public cible de ces labels patrimoniaux est constitué autant des touristes que des résident•e•s, y compris les scolaires, pour qui la valorisation du patrimoine local *via* les actions de valorisation (visites guidées, animations festives, *etc.*) ou de communication (plaquettes, panneaux informatifs, *etc.*) est aussi vecteur d'appropriation habitante et d'ancrage local. C'est particulièrement visible dans les discours de la référente VPAH à la DRAC Centre-Val de Loire, de l'animatrice du patrimoine du PAH Loire Touraine et dans certaines PCC. Ainsi, pour la maire de Beaulieu-lès-Loches (37), si la mise en place d'un SPR en 2014 « *n'a pas eu un*

énorme impact » sur les habitant•e•s, l'homologation PCC en 2020 a au contraire constitué une « fierté ».

La présence d'un label contribue également à la protection et la valorisation du patrimoine d'une commune, en permettant l'accompagnement d'outils réglementaires, mais sans forcément s'y substituer, comme le soulignent des acteurs dans leurs discours. À Montrésor (37), labellisée dès 1987, le maire précise que si le label PBVF peut être un argument mobilisé, dans la mesure où il s'agit d'un « *label de qualité* », c'est le SPR (effectif depuis 2020) qui contraint réellement certaines opérations d'aménagement, du fait que ce document a « *un vrai règlement précis* » ainsi qu'un zonage clairement délimité.

Figure 2 : Superposition des dispositifs de protection à Montrésor (37)



Dans ce cas, les labels peuvent aider à mieux faire accepter les règlements contenus par ces outils, à donner du sens à la contrainte réglementaire et à en expliciter les objectifs. Cette logique s'observe plus particulièrement dans les communes homologuées PCC, dans la mesure où la mise en place d'un SPR est, pour rappel, obligatoire. Parmi les communes observées sur notre terrain d'étude, trois principaux cas de figure apparaissent alors.

Le premier concerne les communes pour lesquelles un SPR était déjà en place au moment de leur homologation. C'est le cas à Saint-Dyé-sur-Loire (41), où le SPR (qui s'est substitué à la

ZPPAUP instaurée en 1995) « *aide beaucoup pour conserver la zone patrimoniale en bon état* » et a « *beaucoup aidé à ce que tous les propriétaires de cette zone-là prennent conscience que leur patrimoine est important* », selon le maire de la commune. Il en est de même à Beaulieu-lès-Loches, ou encore à Savennières (49)⁵, homologuée PCC en 2014. Pour le maire de cette dernière collectivité, la présence du label aide à « *faire comprendre* » aux habitant•e•s les règles d'urbanisme contenues dans le SPR, et dont la commune était déjà dotée au moment de son homologation. Une sensibilisation est effectuée auprès des habitant•e•s lors de permanences avec l'ABF, garant de la mise en œuvre de la politique patrimoniale étatique et du respect du droit du patrimoine, ainsi qu'un « architecte conseil » des PCC (un dispositif propre à la région Pays de la Loire). L'un des objectifs est de sensibiliser « *en amont* » les personnes qui souhaitent entreprendre une opération d'aménagement (par exemple, avec la restauration de leur habitat).

Ainsi, pour le maire de Savennières, le label constitue bien un élément de droit « souple » qui va « *aider à faire de la pédagogie* », par exemple en mettant en avant les bénéfices apportés par la labellisation. Cet exercice de sensibilisation s'avère alors d'autant plus aisé à mener lorsqu'un changement positif dans la commune est directement visible (réaménagement d'espaces publics, ouverture de nouveaux commerces, *etc.*).

Le deuxième cas concerne des communes pour lesquelles la mise en place du SPR a été concomitante à leur homologation, comme à Luynes (37), qui en 2021 a approuvé un PLU et un SPR, et a obtenu l'homologation PCC. À Rochecorbon (37), le travail mené pour la mise en place du SPR (approuvé en 2019) a ensuite été mobilisé pour la constitution du dossier de candidature pour une homologation PCC, obtenue en 2020. Pour le Directeur de la Mission Val de Loire, qui a suivi ces démarches, le label pourrait constituer une « *interface pédagogique* » destinée à mieux faire connaître le SPR aux habitant•e•s de ces communes, d'une part parce que la présence du label est « *fondée* » sur cet outil, et d'autre part parce que l'homologation PCC et la mise en place du SPR sont concomitantes, l'objectif étant que les habitant•e•s se sentent « *partie prenante* ».

Enfin, le troisième cas de figure concerne les communes qui n'ont pas de SPR mais pour lesquelles le label préfigure ou accélère sa mise en place. À Trôo (41), l'équipe municipale précise cependant qu'il est encore trop tôt pour observer si l'homologation PCC de la commune en 2021 aide à mieux faire accepter « *la règle* ». C'est l'occasion pour l'équipe municipale de souligner le fait que le SPR, à l'inverse du label PCC, contient un « *règlement qui sera le même pour tout le monde* », puisqu'il s'appuie sur un zonage qui qualifie juridiquement et de manière uniforme l'intégralité de l'espace délimité, lorsque d'autres outils réglementaires tels que les périmètres des abords des MH, s'imposent en fonction de plusieurs critères, notamment la proximité et la position en co-visibilité.

En fonction de chacun des trois cas de figure que nous venons de présenter, l'articulation entre droit « souple » (le label) et droit « dur » (les outils réglementaires de protection du patrimoine) diffère.

⁵ Bien que la commune de Savennières ne soit pas localisée en région Centre-Val de Loire, nous avons décidé de l'intégrer dans l'analyse menée dans cet article, un entretien ayant été réalisé auprès du maire au sujet des liens entre le label PCC et le SPR de la commune. De même, ce cas d'étude offre une première comparaison avec une commune située dans une région limitrophe (Pays de la Loire) du Centre-Val de Loire.

III. UNE PORTÉE NORMATIVE TRIBUTAIRE DES RAPPORTS DE FORCES ENTRE INSTITUTIONS

Nous avons montré que l'obtention d'un label est souvent conditionnée à l'existence d'un outil de protection du patrimoine. Or, les communes qui souhaitent s'engager dans ces démarches de labellisation se trouvent confrontées à deux enjeux majeurs en matière d'urbanisme patrimonial : composer d'une part avec l'intercommunalité qu'il faut parfois convaincre de l'intérêt de valoriser tout ou partie de son territoire par le biais du patrimoine ; et d'autre part avec l'État, qui entérine ou non la mise en place des périmètres de protection.

III.1 La recentralisation des politiques patrimoniales, obstacle à la labellisation ?

En premier lieu, alors que la compétence urbanisme a été transférée aux intercommunalités depuis la loi ALUR⁶ de 2014 et que l'État a repris la main sur la création de nouveaux SPR, comment les communes peuvent-elles envisager une politique patrimoniale pour mener de front droit « dur » et droit « souple », protection et labellisation ?

La maire de Beaulieu-lès-Loches, Présidente de l'association des PCC Centre-Val de Loire, résume la situation ainsi :

« On a plusieurs problématiques sur les SPR. Soit l'État ne veut pas, soit la Communauté de communes ne veut pas. [...] On a quand même des communes où l'intercommunalité ne veut pas payer pour faire un SPR sur une commune. Mais là où ça bloque le plus, c'est vraiment avec les services de l'État [...] l'État, maintenant, bloque au niveau financier en plus ».

Au niveau national, depuis l'adoption de la loi LCAP en 2016 qui remplace les secteurs sauvegardés, ZPPAUP et AVAP par des SPR, l'État a choisi de re-centraliser la création des outils d'urbanisme patrimonial. Or, « dans un contexte de renforcement global de la décentralisation, cette centralisation décisionnelle paraît anachronique » (DE LAJARTRE, 2016, p. 616). Alors que les AVAP étaient créées avant 2016 sur décision des élu•e•s locaux, depuis la loi LCAP les collectivités locales n'ont plus que la faculté de proposer un SPR. De fait, depuis l'entrée en vigueur de la loi, le nombre de création de SPR tend à diminuer, ce qui rend potentiellement difficile de nouvelles labellisations, comme le souligne le Directeur de l'association nationale des PCC :

« Dans certaines régions et dans certains départements, comme l'État bloque la réalisation des SPR et va à l'encontre des décisions communales d'engager un SPR (pour des raisons juridiquement infondées), on en arrive à des situations dénoncées par les élu•e•s où ce sont les services de l'État qui décident si la commune est ou n'est pas PCC, situation inacceptable ».

Ce rapport ténu entre labellisation et droit « dur » fait l'objet de débats au sein du réseau des PCC : puisque l'État ralentit considérablement la création des nouveaux SPR, comment continuer à labelliser de nouvelles communes ? L'attachement à l'État et aux dispositifs de protection centralisés transparait clairement dans le discours du réseau des PCC, de la même façon que d'autres labels conservent l'obligation, dans leur cahier des charges, que la commune dispose d'outils réglementaires qui exigent la présence (du moins les avis) de l'ABF. Par là-

⁶ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Cette loi rend notamment obligatoire le transfert de la compétence PLU aux structures intercommunales, sauf en cas de minorité de blocage.

même, c'est une revendication forte d'un accompagnement des services de l'État qui est exprimée, et qui s'explique peut-être en partie par le fait que ces différents labels s'adressent à de petites, voire très petites collectivités. Toutes n'ont pas forcément les ressources humaines ou l'ingénierie territoriale pour assurer le montage de certains dossiers. Pour certaines d'entre elles, sont arrivées aux dernières élections municipales de 2020 des équipes nouvelles pour qui les démarches de labellisation sont aussi l'occasion de se familiariser avec le droit de l'urbanisme, et d'une certaine manière de « se professionnaliser » au métier d'élue.

III.2 L'intercommunalité, échelon incontournable des politiques patrimoniales ?

Localement, les petites communes peinent parfois à convaincre les instances intercommunales à s'engager dans une politique de protection du patrimoine local, et dont les bénéfices directs en termes de retombées économiques ou d'attractivité résidentielle peuvent sembler incertains ou spatialement limités à une seule commune. À cet égard, la mise en place d'un SPR est longue, coûteuse, et les intercommunalités n'en comprennent pas toujours l'intérêt. La candidature au label peut alors apparaître comme une première étape, une solution à moindre coût pour engager le débat local et travailler avec des partenaires institutionnels tels que les CAUE ou les agences d'urbanisme. L'exemple des PCC est à cet égard intéressant dans la mesure où le statut « homologable » (statut transitoire avant l'homologation) permet à la commune concernée d'avancer un argument de poids auprès de l'intercommunalité pour la mise en place d'un SPR. Ce fut le cas à Trôo, où la première étape de labellisation a permis d'enclencher une réflexion à l'échelle intercommunale en vue de la mise en œuvre de dispositifs réglementaires plus contraignants : *« le SPR, ce n'est pas notre compétence. C'est une compétence qui a été transférée... tout ce qui est urbanisme... alors qu'on est Communauté d'agglomération. Donc, là, il y a eu un travail assez important pour les motiver »*. Le maire ajoute que non seulement l'homologation PCC a été un argument pour lancer le SPR, mais aussi que *« cela a été un levier pour la promotion de la Vallée du Loir »*, dans laquelle se situe la commune. Plus rarement, c'est l'intercommunalité qui peut pousser une de ses communes membres à demander une labellisation, afin d'irriguer le territoire entier d'une forme de reconnaissance patrimoniale. Ce fut le cas à Saint-Dyé-sur-Loire, où la labellisation PCC s'est mise en place dans le cadre d'une politique communautaire autour de la valorisation patrimoniale et paysagère, liée notamment à l'opération Grand Site de France en cours.

Le transfert de la compétence urbanisme aux intercommunalités et désormais l'obligation de créer des PLU dits intercommunaux (PLUi) peut néanmoins exacerber les tensions et provoquer une levée de boucliers chez des élu•e•s des petites communes labellisées, comme le souligne le Directeur de l'association nationale des PCC :

« J'ai le sentiment que l'on a un taux de résistance au PLUi qui est très largement supérieur à la normale. C'est même un acte politique chez nous : notre présidente est la première à dire : "élus communaux, gardez la compétence PLU car le patrimoine ne peut être que communal" ».

Derrière la labellisation (juridiquement faible) se cachent donc des enjeux de coopération à l'échelle des intercommunalités où le droit occupe une place prépondérante, notamment en matière de partage de compétences. Finalement, certains labels semblent produire plus de normativité que d'autres. C'est le cas des PCC qui, malgré un contexte général peu favorable

à la création de nouveaux SPR, maintiennent ce critère dans leur cahier des charges. Dans tous les cas, l'État n'est jamais très loin, ne serait-ce que par la présence des ABF qui sont souvent sollicité•e•s par les élu•e•s des communes labellisées, que ce soit pour de l'accompagnement, de la sensibilisation, ou solliciter leur avis lors de certaines procédures, comme nous avons pu le constater dans plusieurs de nos terrains d'étude.

CONCLUSION

Sans prétendre borner les contours de ce que devrait être la géographie du droit, notre contribution a cherché à montrer l'intérêt d'élargir le périmètre des recherches au-delà de la norme juridique « dure » pour intégrer notamment d'autres normes dites « souples ». Aujourd'hui, les spécialistes du droit de l'urbanisme et de la planification territoriale reconnaissent l'imbrication de ces degrés de normativité au sein d'un même document de planification ou d'urbanisme (FATÔME *et al.*, 2015). À cela s'ajoute le fait que certains de ces outils, à forte dimension politique, peuvent eux-mêmes être plus ou moins « durs » ou « souples », selon la portée contraignante que les collectivités ont voulu leur accorder au moment de leur élaboration (MANSON, 2015). Pour le Conseil d'État, l'un des principaux intérêts du droit « souple » est alors de favoriser le principe de régulation, autrement dit faciliter l'adaptation de la règle aux conditions locales et son acceptation par adhésion à une norme juridique moins contraignante et descendante que celles relevant du droit « dur ».

C'est précisément ce que nous avons pu observer sur notre terrain d'étude en ce qui concerne la protection du patrimoine. Dans bien des cas, la démarche de labellisation apparaît alors plus comme une étape que comme un point final, même si elle représente parfois une forme de reconnaissance *a posteriori* pour le travail accompli en matière réglementaire ou de valorisation du patrimoine. Qu'il s'agisse d'enclencher l'écriture d'un outil réglementaire complémentaire, d'opérer un changement d'échelle dans l'élaboration d'une politique patrimoniale, ou plus globalement de donner une orientation, une direction à l'action publique locale, la candidature à un label s'inscrit souvent dans des réflexions plus larges, pour des communes qui cherchent les outils de leur revitalisation économique. Pour autant, un label n'en reste pas moins du droit « souple ». Il participe à la densification normative dans les espaces concernés mais a peu d'utilité lorsqu'il s'agit de s'opposer par exemple à un projet d'aménagement non souhaité par une partie de la collectivité.

Plus globalement, notre analyse laisse entrevoir la volonté croissante des élu•e•s de sécuriser des procédures juridiques, en particulier les demandes d'autorisation d'urbanisme (permis de construire, changements de destination, *etc.*), qui peuvent s'avérer chronophages, pour les pétitionnaires comme pour les personnels des mairies. User de pédagogie, expliquer la règle juridique, susciter l'adhésion, y compris en mobilisant les labels et leurs critères, permet d'assurer, autant que possible, la conformité du dossier à instruire avec les règles juridiques en vigueur. Ces différents éléments ouvrent la voie à une analyse de l'usage politique des labels, y compris en situation conflictuelle : comment l'obtention d'un label (ou au contraire le risque de le perdre) sert-il à légitimer l'action publique locale ou bien une mobilisation ? Quel appui offre-t-il à des associations ou des citoyen•ne•s mobilisé•e•s pour soutenir ou contester des projets en lien avec la survie ou la valorisation du patrimonial local ? La question de la

réception des labels patrimoniaux par les habitant•e•s pourrait ainsi constituer une piste d'analyse complémentaire pour situer la place du droit « souple » dans les processus sociaux.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AMILHAT Mathias, ROSA Audrey et SAISON Johanne (ed.), 2018 : « La contractualisation en droit public : bilan et perspectives », *Revue française de droit administratif*, 1

BONY Lucie et MELLAC Marie, 2020 : « Introduction. Le droit : ses espaces et ses échelles », *Annales de géographie*, 733-734, 5-17

COMBENERGE Jean-Paul, 2015 : « Les signes de la qualité », Paris : Éditions France Agricole

CONSEIL D'ÉTAT, 2013 : *Le Droit Souple*, Paris : La Documentation française

DE LAJARTRE Arnaud, 2016 : « Loi Patrimoine et gestion du patrimoine culturel par les collectivités : tout change... ou pas », *Actualités juridiques des collectivités territoriales*, 616

EPSTEIN Renaud et PINSON Gilles, 2021 : « De l'État fort aux régimes de gouvernementalité multiples », in FRINAULT Thomas *et al.* (dir.), *Nouvelle sociologie politique de la France*, Paris : Armand Colin, 21-32

EPSTEIN Renaud, 2013 : *La rénovation urbaine. Démolition reconstruction de l'État*, Paris : Presses de Sciences Po.

FATÔME Étienne, JACQUOT Henri, JEGOUZO Yves et PRIET François, 2015 : « Présentation des études », *Cahiers du GRIDAUH*, 29-2, 3-5

GIGOT Mathieu, JACQUOT Sébastien, MARCHAND Julie et VESCHAMBRE Vincent, 2023 : « Le plan local d'urbanisme : un champ d'extension de la protection patrimoniale ? », *Territoire en mouvement*, 56

GIGOT Mathieu, 2020 : « Protection et labellisation des patrimoines : des outils complémentaires ou redondants ? » in TANCHOUX Philippe et PRIET François (dir.), *Les labels dans le domaine du patrimoine culturel et naturel*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 241-249

HOULLIER-GUIBERT Charles-Edouard, 2017 : « Gérer l'image des territoires avec le marketing territorial : émergence d'un "place branding" francophone ? », *Gestion et management public*, 6-1, 6-7

LAMBIN Jean-Jacques et DE MOERLOOSE Chantal, 2021 : *Marketing stratégique et opérationnel*, Malakoff : Dunod

MACCAGLIA Fabrizio et MORELLE Marie, 2013 : « Introduction. Pour une géographie du droit : un chantier urbain », *Géocarrefour*, 88-3

MANSON Corinne, 2015 : « Les documents d'urbanisme prospectifs constituent-ils une illustration parfaite du droit souple ? », *Cahiers du GRIDAUH*, 29-2, 193-203

MEYRONIN Benoît, 2015 : *Marketing territorial, enjeux et pratiques*, Paris : Vuibert

MELÉ Patrice, 2009 : « Pour une géographie du droit en action », *Géographie et cultures*, 72, 25-42

POULOT Dominique, 1997 : *Musée, nation, patrimoine (1789-1815)*, Paris : Gallimard

STOCK Mathis, 2020 : « Régimes de mobilité. La géographicit  du droit à travers l'exemple de la loi sur la mobilité de Berlin de 2018 », *Annales de géographie*, 735, 33-54

TANCHOUX Philippe et PRIET François (dir.), 2020 : *Les labels dans le domaine du patrimoine culturel et naturel*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes

THIBIERGE Catherine (dir.), 2021 : *La garantie normative : exploration d'une notion fonction*, Paris : Mare & martin

THIBIERGE Catherine (dir.), 2013 : *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris : Mare & Martin

THIBIERGE Catherine (dir.), 2009 : *La force normative, Naissance d'un concept*, Paris, Bruxelles : LGDJ Bruylant