

>> L'ÉCRITURE DU PLAN DE SAUVEGARDE ET DE MISE EN VALEUR

Pascal Planchet, professeur à l'Université Lyon 2

Fiche 2**LA CLASSIFICATION DES IMMEUBLES EXISTANTS**

Tout secteur sauvegardé a pour priorité la préservation et la mise en valeur du patrimoine. Il s'agit d'identifier et de caractériser les bâtiments et les espaces remarquables, de garantir leur pérennité en empêchant les travaux susceptibles de les dénaturer, d'envisager la suppression des éléments parasites et d'organiser les relations entre le bâti et les espaces libres, publics ou privés, afin de respecter l'identité et la mémoire des lieux. Pour autant, la zone protégée ne doit pas être figée ni coupée du reste de la ville. Il est essentiel que les bâtiments comme les espaces publics puissent s'adapter à de nouveaux usages et évoluer en fonction des enjeux environnementaux (voir sur ce dernier point la fiche n° 6).

Le PSMV doit répondre à l'ensemble de ces exigences. Pour cela, la règle d'urbanisme doit être précisément calibrée, c'est-à-dire conçue et appliquée en fonction de la singularité de chaque type d'immeuble bâti ou non bâti. Les textes sont à cet égard particulièrement exigeants. L'article L. 313-1 comme l'article R. 313-4 du code de l'urbanisme imposent de ne pas se contenter de définir les conditions de la conservation et de la mise en valeur du cadre urbain. Il est impératif d'envisager le traitement de chaque immeuble. Un règlement plus sommaire sur la totalité ou sur une partie du secteur serait illégal. On peut cependant, pour certains secteurs, notamment à aménager ou à restructurer, ne pas avoir le même niveau de traitement réglementaire et procéder par orientations d'aménagement (voir fiche n° 1).

La classification des immeubles présents sur le secteur permet d'adapter la norme à la diversité des biens inclus dans le périmètre et de proportionner les servitudes à leurs caractéristiques patrimoniales. Cette classification n'est pas précisément établie par le code de l'urbanisme. Elle découle d'une analyse patrimoniale approfondie de tous les espaces vides, publics ou privés, et de toutes les constructions situées dans le périmètre du secteur sauvegardé. Les dispositions relatives au PSMV ne laissent toutefois pas aux auteurs du document une liberté totale.

Les secteurs sauvegardés sont susceptibles de distinguer, par une légende appropriée, plusieurs types d'immeubles :

- les immeubles protégés en totalité ou en partie au titre des monuments historiques ;
- les immeubles ou parties d'immeubles à conserver et à restaurer dont la démolition, l'enlèvement ou l'altération sont interdits ;
- les immeubles à conserver pouvant être restructurés ;
- les immeubles non protégés pouvant être conservés, remplacés ou améliorés ;
- les immeubles ou parties d'immeubles dont la démolition ou la modification peut être imposée à l'occasion d'opérations d'aménagement publiques ou privées ;
- les espaces boisés classés ;

- les immeubles non bâtis soumis à des prescriptions particulières (espaces verts, minéralisés ou mixtes).

Au regard des textes et de leur pratique, cette typologie appelle cinq séries d'observations (les immeubles non bâtis et les biens à démolir seront évoqués dans les fiches n^{os} 4, 5 et 6).

1. **Les immeubles à conserver et à restaurer**

L'article L. 313-1 III précise que le PSMV indique les immeubles ou parties d'immeubles « *Dont la modification, l'enlèvement ou l'altération sont interdits et dont la modification est soumise à des conditions spéciales* ». La typologie des PSMV doit en tout état de cause respecter cette rédaction.

La formulation législative a deux conséquences impératives.

En premier lieu, la loi s'oppose à ce que les auteurs du PSMV adoptent une vision trop restrictive des possibilités d'adaptation des bâtiments ou des ensembles immobiliers remarquables. Les exigences de la conservation ne doivent pas exclure toute modification. Le but est de maintenir la valeur d'usage de ces bâtiments.

En second lieu, le texte invite le règlement du PSMV à préciser quelles sont les modifications susceptibles d'être admises. Le règlement ne doit donc pas s'en tenir à prévoir l'impossibilité de démolir ni se contenter d'indiquer que les travaux de restauration ne doivent pas dénaturer le bâti ou qu'ils ne peuvent avoir que pour objet la restitution de l'ouvrage dans un état le plus proche de son état d'origine. Il est nécessaire qu'il soit plus explicite sur ses perspectives de réhabilitation. La légende du document graphique n'omettra pas d'indiquer que ces constructions sont protégées et que leur modification est soumise à des conditions spéciales.

Pour autant, aucune disposition ne contraint les auteurs du document à admettre la faisabilité de projets dont la compatibilité avec l'impératif de sauvegarde n'est pas démontrée. D'ailleurs, il convient de prendre garde à ne pas émettre de prescriptions discordantes qui fragiliseraient le document en étant source de contentieux : accepter des évolutions qui contrediraient l'impératif d'inaltérabilité attaché à ce type d'immeuble.

2. **Les immeubles à conserver pouvant être restructurés**

Pour encourager des opérations ambitieuses de réhabilitation ou de reconversion sans dénaturer le site, il est intéressant de pouvoir disposer d'une catégorie « intermédiaire » d'immeubles protégés par le PSMV : des immeubles à conserver mais susceptibles d'être restructurés.

Il s'agit de bâtiments qui participent indéniablement à la qualité du paysage urbain. Leur valeur patrimoniale, historique, architecturale ou esthétique, justifie de maintenir leur existence. Pour autant, elle n'est pas exceptionnelle au point d'en interdire l'évolution. Les règles qui sont applicables à ce type de biens ne s'opposeront donc pas à des interventions lourdes, par exemple, pour en transformer l'affectation, en accroître le volume ou y introduire des éléments architecturaux contemporains.

La mise en place d'une telle typologie facilite le maintien de certaines architectures jusqu'à présent peu prises en compte dans les secteurs sauvegardés : l'architecture institutionnelle de la III^e République et, plus largement, les immeubles du XIX^e siècle, ainsi que l'architecture industrielle.

Ces nécessités ont abouti à la conception par le ministère de la culture d'une nouvelle légende des PSMV établissant une distinction entre deux catégories d'immeubles protégés : ceux de type A, les « *constructions dont la démolition, l'enlèvement ou l'altération sont interdits et dont la modification est soumise à des conditions spéciales* » et ceux de type B : « *Bâtiments dont le réaménagement pouvant comporter des interventions sur la structure et/ou sur la répartition des volumes existants, est autorisé sous condition* ».

Il convient bien évidemment de ne pas s'en tenir à cette définition plutôt sommaire des catégories A et B de bâtiments à conserver. Le règlement doit préciser la nature des interventions admises sur chaque type d'immeuble en veillant à ce que les prescriptions fassent clairement apparaître les différences entre les deux catégories de bâtiments protégés par le PSMV.

3. **Les monuments historiques**

Les monuments historiques constituent une catégorie d'immeubles identifiée par le PSMV. Le plan les fait apparaître en noir. En cas de protection partielle, il est nécessaire d'indiquer par un symbole particulier l'élément classé ou inscrit. Le règlement doit en outre faire clairement apparaître le régime applicable aux travaux réalisés sur les parties non protégées.

La plupart des PSMV en vigueur ne font correspondre à cette catégorie de biens aucune règle particulière, sans toutefois l'exclure expressément du champ d'application du PSMV. Implicitement, ils estiment, soit que la règle d'urbanisme n'a pas vocation à régir ces biens, soit que le régime de protection des monuments est suffisant. Aucune de ces considérations n'est pourtant convaincante.

La protection au titre des monuments historiques constitue une servitude d'utilité publique mentionnée aux annexes du PSMV (rappelons que la servitude de protection des abords des monuments est en revanche suspendue : voir fiche n° 1). Ce type de servitude n'a pas d'effet sur le champ d'application du PSMV qui, en tant que document d'urbanisme, est appelé à régir les travaux réalisés sur l'ensemble des biens immobiliers inclus dans son périmètre. Il est vrai que le régime d'autorisation des travaux sur un monument historique s'écarte du régime de droit commun. Mais ses particularités ne sauraient justifier que les auteurs du PSMV renoncent pour ce seul motif à émettre des prescriptions à leur égard. Si les projets portant sur un monument classé sont dispensés de permis de construire, ils exigent néanmoins l'accord de l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme (c. patri., art. R. 621-12). Cet accord a d'autant plus de sens et d'objectivité s'il peut s'appuyer sur les prescriptions du PSMV. Par ailleurs, les travaux sur les monuments inscrits relèvent du permis de construire. Certes, le champ d'application du permis et la procédure de délivrance comportent des particularités importantes (nécessité d'un permis pour tous les travaux sauf les travaux d'entretien et de réparations ordinaires ; accord du préfet de région requis). Néanmoins, si l'autorisation est délivrée en application de la servitude patrimoniale, elle est susceptible de l'être tout autant en application des servitudes d'urbanisme.

Faut-il alors considérer que les règles propres aux monuments historiques rendent inutile toute prescription locale complémentaire ? Il est certain que le dispositif prévu par le code du patrimoine représente une protection particulièrement efficace des immeubles classés et, dans une moindre mesure, des monuments inscrits. Il assure leur intangibilité et garantit la qualité des projets de restauration par des mesures d'assistance à maîtrise d'ouvrage, des obligations en matière de maîtrise d'œuvre et un système d'aides financières. Le régime d'autorisation propre aux monuments classés est également assorti de l'obligation pour le maître d'ouvrage de justifier son projet par des études préalables. Pour autant, le code du patrimoine ne comporte aucune règle substantielle relative aux travaux réalisés sur les monuments historiques. Il se contente de prévoir les conditions du contrôle des opérations par les services de l'État compétents et d'imposer, pour certaines, la maîtrise d'œuvre d'un architecte en chef des monuments historiques ou de l'ABF. Le PSMV est donc susceptible de combler ce vide par des prescriptions adaptées aux monuments historiques.

L'extension du champ d'application d'une partie du règlement du PSMV ne saurait toutefois intervenir sans qu'une réflexion préalable sur la portée d'une telle mesure n'ait été menée. Il convient d'anticiper les conséquences des prescriptions sur chaque monument classé ou inscrit situé dans le périmètre du secteur sauvegardé et de vérifier si elles s'accordent avec des caractéristiques historiques et architecturales nécessairement singulières puisqu'elles ont justifié une protection particulière. L'examen des projets de restauration déjà programmés peut permettre d'apprécier si les prescriptions envisagées répondent aux attentes des propriétaires et, au-delà, de mesurer la pertinence du choix d'appliquer aux monuments historiques certaines des contraintes du PSMV. Ce choix doit être guidé par le souci d'assurer la cohérence des projets de restauration de l'ensemble des bâtiments disposant d'une valeur patrimoniale. Il s'agit aussi d'éviter que les monuments historiques fassent l'objet d'un traitement réellement différencié qui ne s'inscrirait pas dans les objectifs du PADD du PLU et du règlement du PSMV. Les auteurs du PSMV disposent par ce biais d'un moyen d'orienter les projets de reconversion des monuments vers ces objectifs et de s'opposer ou d'améliorer la qualité de certaines opérations, par exemple, celles qui consistent à donner une vocation commerciale à des immeubles à forte valeur patrimoniale (transformation d'un bâtiment protégé en hôtel par exemple).

Ainsi, même si le régime des monuments historiques repose sur l'idée que la sauvegarde et la restauration des immeubles protégés à ce titre nécessitent une appréciation au cas par cas des projets, il n'exclut pas la mise en place par les PSMV de règles de fond imposées aux maîtres d'ouvrage. D'autant que le code de l'urbanisme comporte un dispositif permettant la gestion d'éventuelles contradictions entre le projet et la règle d'urbanisme. L'article L. 123-5 permet à l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire de déroger à une ou plusieurs règles du PLU, donc également du PSMV, pour permettre la restauration ou la reconstruction des monuments historiques « *lorsque les contraintes architecturales propres à ces immeubles sont contraires à ces règles* ». Ajoutons que l'autorisation de telles dérogations n'est pas un argument suffisant pour renoncer à réglementer les monuments historiques par le PSMV dans la mesure où le fait de s'écarter de la règle ne peut être qu'exceptionnel et doit, en outre, être justifié au regard des spécificités architecturales de l'immeuble.

Le règlement peut envisager de plusieurs manières son application aux monuments historiques. Ses rédacteurs disposent de deux alternatives :

- La première consiste, soit à prévoir des prescriptions dont le champ d'application est restreint aux immeubles ou parties d'immeubles protégés au

titre des monuments historiques, ce qui permet de tenir compte des particularités liées à la valeur de ce patrimoine et à la singularité de son régime juridique, soit à appliquer aux monuments les dispositions prévues pour les immeubles protégés par le PSMV. Dans ce dernier cas, il est possible de fixer dans le règlement des restrictions ou des aménagements en faveur des monuments ;

- La seconde consiste, soit à traiter sur un pied d'égalité tous les monuments historiques, quel que soit le degré de protection dont ils bénéficient, soit à établir des différences entre les monuments classés, moins nombreux, dont le régime des travaux garantit la qualité des projets, et les monuments inscrits, moins sensibles, auxquels s'appliquent des dispositions moins dérogatoires (permis de construire).

En revanche, distinguer les monuments en fonction de leur propriétaire ne saurait être admis. La tentation peut être forte de mieux encadrer l'évolution des monuments aux mains des propriétaires privés en laissant plus de marge de manœuvre aux propriétaires publics, dont la plupart des projets de réhabilitation poursuivent des objectifs d'intérêt général. Le code de l'urbanisme ne comporte cependant aucune habilitation en ce sens. En revanche, il autorise, sur la base des dispositions applicables aux PLU, la fixation de règles particulières « *aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif* » (art. R. 123-9).

Les auteurs du PSMV peuvent aussi s'engager dans une voie différente, intermédiaire entre l'absence de prescription et l'extension de leur application aux monuments historiques : opter pour la définition d'orientations non contraignantes, annexées au document, qui seraient appelées à servir de guide aux auteurs des projets de travaux sur les monuments.

4. L'opportunité de complexifier la typologie

Les PSMV peuvent fonder la règle d'urbanisme sur une typologie des immeubles présents dans la zone plus fine que celle retenue par la plupart des documents actuels. L'article L. 313-1 (a) du paragraphe III exige l'identification des immeubles à sauvegarder tout en laissant aux auteurs du document le soin d'établir des catégories qui correspondent aux caractéristiques patrimoniales des différents biens présents sur la zone. Il leur est loisible d'opérer des distinctions en fonction de l'ancienneté de l'immeuble, de son style, de sa destination initiale (anciens bâtiments industriels, commerciaux, institutionnels...) ou d'autres critères, puis de faire apparaître ces distinctions sur un document graphique en leur faisant correspondre des prescriptions adaptées.

Toutefois, il apparaît essentiel de maintenir les catégories génériques (immeubles à conserver et dont les modifications sont soumises à conditions spéciales ; immeubles à conserver pouvant être restructurés ; immeubles pouvant être remplacés ; immeubles à démolir) qui traduisent les exigences de l'article L. 313-1. Sans doute faut-il aussi éviter de diviser à l'excès les principaux types d'immeubles pour garantir la lisibilité de la règle et sa compréhension par les propriétaires qui sont des conditions essentielles à son respect.

5. Présentation de la classification

La présentation de la classification par les PSMV actuellement en vigueur comporte deux variantes. La typologie figure, soit dans le premier titre du règlement consacré aux dispositions générales, soit dans le titre II du règlement qui présente les prescriptions de zone, dans un article US 0 qui précède l'énoncé des règles relatives à la nature de l'occupation et de l'utilisation des sols.

La première solution est à privilégier. Elle favorise la clarté du document en distinguant bien la classification des immeubles des règles qu'il convient de leur appliquer. La classification permet de préciser le champ d'application de la règle d'urbanisme. Elle a donc vocation à intégrer le titre I du règlement. Il est nécessaire de présenter les caractéristiques de chaque type d'immeuble sans toutefois empiéter sur l'énoncé des règles qui figureront dans le règlement de zone. Il faut être attentif aux éventuelles contradictions qui pourraient surgir entre certains articles du règlement de zone et les indications qui accompagnent la typologie.