

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

Pascal Planchet, professeur à l'Université Lyon 2

### Fiche 4

## LA PROTECTION D'ÉLÉMENTS PARTICULIERS

### 1. Les parties intérieures des immeubles

Le paragraphe III de l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme habilite le PSMV à réglementer non seulement l'extérieur des immeubles mais également les parties intérieures. Dans aucune des dispositions relatives au PLU ne figure une telle habilitation. Le législateur a donc eu dans les secteurs sauvegardés des intentions particulières. Il a souhaité que le PSMV, à l'instar des PLU, puisse fixer les conditions d'occupation et d'utilisation des sols, déterminer la répartition des constructions dans l'espace, agir sur les fonctions et la forme urbaines, et préserver certains lieux de l'urbanisation. Mais la loi assigne aux auteurs du PSMV une mission complémentaire : protéger des biens qui présentent un intérêt patrimonial sans pour autant qu'ils participent à la composition du tissu urbain. Les mesures de sauvegarde des parties intérieures des immeubles ne relèvent pas d'un motif d'urbanisme. Une habilitation législative spéciale était donc nécessaire pour étendre ainsi le champ des prescriptions du PSMV.

Cette habilitation doit faire l'objet d'une interprétation stricte. Elle ne peut s'appliquer qu'aux immeubles qu'elle vise expressément :

- les immeubles à conserver, quelles que soient les modifications autorisées par le règlement : il peut donc s'agir des monuments historiques comme de ceux que le PSMV protège de la démolition. Il faut en conclure qu'aucune prescription relative aux parties intérieures n'est susceptible de s'appliquer aux immeubles pouvant être supprimés. De même, les constructions nouvelles ne sont pas concernées, ce qui exclut toute prescription visant, par exemple, à imposer l'usage de certains matériaux pour l'aménagement interne des bâtiments neufs ;
- les immeubles dont la démolition totale ou partielle est prévue. Le règlement peut donc exiger l'enlèvement d'éléments non visibles de l'extérieur et interdire les travaux confortatifs.

Le libellé de l'article L. 313-1 comme celui de l'article R. 313-4 semblent exiger que le PSMV identifie précisément les éléments intérieurs visés par des prescriptions. Le texte législatif précise en particulier que le PSMV « *comporte l'indication* » des parties intérieures ou extérieures d'immeubles qu'il réglemente. Il devrait s'interpréter comme une obligation de repérer individuellement chaque élément qu'il s'agit, soit de sauvegarder, soit de détruire. Une telle lecture est toutefois difficile à défendre. Elle fait perdre au dispositif l'essentiel de son intérêt. En effet, elle implique de ne pouvoir protéger que les éléments qui ont été identifiés et décrits dans le document suite à des investigations menées dans tous les intérieurs, les parties communes des immeubles comme les parties privatives. Même si les dispositions du code de l'urbanisme relatives au droit de visite autorisent de telles enquêtes, une identification précise représente un travail

compliqué à mener sur l'ensemble du périmètre. Un tel repérage expose également à la convoitise les éléments décrits.

Dans ces conditions, il convient de faire prévaloir l'intention du législateur et admettre la possibilité de procéder par énumération des types d'éléments intérieurs d'intérêt patrimonial à préserver. Le règlement et ses documents graphiques doivent aussi préciser les bâtiments concernés (bâtiments « à conserver et à restaurer » ainsi que ceux « pouvant être restructurés ») par le document graphique du PSMV).

Sans aucun doute, la loi habilite aussi les PSMV à imposer des sujétions concernant la disposition intérieure des locaux existants, notamment des appartements. Le règlement peut ainsi s'opposer à des changements relatifs à la répartition des pièces et à la subdivision des volumes existants. Néanmoins, ces prescriptions ne peuvent être justifiées que par des considérations tenant à la préservation du patrimoine et non à la volonté de faire obstacle à des opérations de vente à la découpe qui s'accompagneraient d'une division des grands appartements. Le rapport de présentation du PSMV s'attachera à justifier les limitations fixées par le règlement. Des prescriptions plus nuancées sont aussi possibles, à l'image de ce type de mesure : « *Les logements peuvent cependant être adaptés et partiellement redistribués, afin d'intégrer les normes de confort contemporain, sans toutefois désorganiser les belles pièces et remettre en cause les éléments de décors évoqués ci-dessus* ». Tout en veillant à ne pas utiliser des expressions qui renvoient à une réalité difficile à appréhender (ici l'usage des termes « belles pièces » n'est pas bienvenu).

Les éléments intérieurs peuvent donc faire l'objet de prescriptions destinées à établir les conditions de leur maintien en état. Il est prudent de ne pas se contenter d'imposer le maintien en place et de préciser les modalités, même sommaires, de leur restauration, en rapport avec leur état. La formule souvent retenue consistant à prévoir une restauration « dans les mêmes conditions que les éléments extérieurs » paraît insuffisante. Par ailleurs, le document gagne en lisibilité lorsque le traitement des éléments intérieurs figure dans l'article 11, éventuellement dans une rubrique particulière de la partie consacrée aux immeubles protégés, au lieu d'être énoncé à l'occasion de la présentation de la classification.

## 2. Les sous-sols

Indubitablement, les parties des immeubles situées en dessous du niveau naturel du sol peuvent faire l'objet de prescriptions particulières. Qu'elles soient semi-enterrées et disposant d'ouvertures sur l'extérieur ou complètement invisibles de l'extérieur, elles constituent des éléments indissociables du reste de la construction, comme le confirme l'article R. 112-2 du code de l'urbanisme qui précise les conditions de déduction de la surface de plancher d'une construction de la surface de plancher des caves. En jugeant qu'en l'absence de disposition particulière dans un POS les servitudes de distance établies aux articles 6, 7 et 8 des règlements de zone ne s'appliquent pas aux parties souterraines d'un bâtiment qui ne dépassent pas le niveau du sol naturel<sup>1</sup>, le Conseil d'État a implicitement admis que les règles d'urbanisme s'imposent aux parties enterrées des constructions.

---

<sup>1</sup> CE 11 févr. 2002, Urset, req. n° 221350.

Le PSMV peut ainsi réglementer la destination des parties en sous-sol, par exemple s'opposer aux lieux d'habitation situés sous le niveau du sol, comme l'aménagement intérieur des sous-sols existants ou à créer. S'il s'avère que des travaux en sous-sol risquent de fragiliser un ou plusieurs immeubles protégés, il peut interdire l'extension des parties enterrées. L'intérêt patrimonial de certaines caves peut justifier des prescriptions destinées à leur maintien en état et à leur restauration.

### 3. Les espaces libres

Les espaces libres situés dans le périmètre du secteur sauvegardé, ceux qui ne sont pas destinés à être urbanisés, font nécessairement l'objet d'une attention particulière. Ils constituent un élément à part entière de la composition urbaine et participent à la mise en valeur des bâtiments remarquables quand ils n'ont pas eux-mêmes un intérêt patrimonial. Leur aménagement influence le fonctionnement des îlots et la vie des quartiers.

#### a. Classification et prescriptions

Le règlement organise les prescriptions applicables à ces espaces à partir d'une classification pour laquelle les rédacteurs du document disposent d'une grande liberté. Il convient *a minima* d'identifier :

- les espaces libres à maintenir, qui doivent rester dépourvus de toute construction. Cette catégorie recouvre une diversité de réalités (cours privées, terrains libérés par les démolitions imposées, espaces publics comprenant la voirie, liaison piétonne...) que le règlement peut envisager différemment ;
- les espaces qui présentent un intérêt patrimonial : il peut s'agir d'espaces minéralisés ou à dominante végétale.

La classification est aussi l'occasion d'imposer aux propriétaires de retraiter des espaces libres laissés à l'abandon ou dont l'usage initial a été détourné, en imposant la réalisation d'aménagements dans le cadre du *b* du paragraphe III de l'article L. 313-3 (cf. *infra*, point 3).

Bien entendu, les secteurs sauvegardés peuvent inclure dans la classification des zones boisées auxquelles est susceptible d'être appliqué le régime des EBC (voir fiche n° 3). Toutefois l'usage de l'EBC, d'application très rigide, s'accorde mal avec la nature des plantations d'un centre urbain (sauf éventuellement pour les parcs urbains) et il lui est préféré celui de l'espace soumis à prescriptions particulières, voire, pour les plantations ordonnancées, les alignements plantés protégés.

Cette classification est présentée à la suite de celle relative aux immeubles bâtis. Il convient de distinguer la définition de chaque type d'immeubles non bâtis des prescriptions qui leur sont relatives. Ces prescriptions ne doivent pas être écartelées entre plusieurs articles afin d'éviter toute contradiction. Elles doivent figurer dans l'article 13 plutôt que dans les articles 1, 2, 8 ou 11. Il est envisageable de fusionner les articles 11 et 13 pour réunir sous un même article qualitatif à la fois le traitement architectural des constructions et le traitement esthétique des espaces.

La protection de ces espaces repose sur la conservation de leur fonction. Elle requiert d'empêcher la réalisation de toute construction qui pourrait les dénaturer. Peu importe que ces espaces soient fermés, voire couverts, puisque la loi permet

de traiter les parties intérieures. Il est ainsi possible de prescrire l'inconstructibilité des cours couvertes quel que soit le doute que l'on peut avoir sur leur qualification d'espace extérieur.

Le règlement doit être attentif à ne pas empêcher des aménagements techniques qui seraient utiles à l'usage de l'espace considéré (par exemple, des aménagements dans les espaces verts utiles à leur entretien) ou à leur utilisation souhaitable (stationnement de vélos dans les espaces communs privatifs, espace de stockage des déchets ménagers...). Il doit également prendre clairement partie sur la constructibilité du sous-sol (cf. *supra*). S'il admet des aménagements enterrés, en particulier concernant les lieux qui présentent un intérêt patrimonial, il lui faut préciser si le sol et son revêtement peuvent être détruits puis reconstitués ou s'ils sont inaltérables.

#### **b. Espaces publics**

Sans aucun doute, les espaces publics entrent dans le champ d'application du PSMV. D'ailleurs, l'article R. 421-21 prévoit que l'installation de mobilier urbain ou d'œuvres d'art, les modifications des voies ou espaces publics et les plantations qui y sont effectuées sont soumises à déclaration préalable (exception faite des travaux d'entretien et de ceux imposés par la réglementation routière).

À l'égard des espaces publics, les auteurs du document ont le choix entre trois stratégies :

- S'abstenir de réglementer tout ou partie de ces espaces afin de ne pas restreindre les marges de manœuvre de leurs gestionnaires. Toute prescription conduit effectivement la commune à avoir les mains liées.
- Introduire dans le règlement, voire dans les orientations d'aménagement et de programmation (cf. fiche n° 1), des exigences particulières en matière, par exemple, de mobilier urbain, de traitement des revêtements, de plantation pour les espaces végétalisés ou les espaces de circulation des piétons (protection des plantations existantes et obligation de plantation)... Il convient alors de bien distinguer les aménagements de surface de ceux réalisés en dessous du niveau du sol. Il faut s'assurer qu'aucune règle relative à la voirie ne vient contredire les dispositions du code de la voirie routière et celles des règlements locaux, ni excéder le champ de la réglementation d'urbanisme (par exemple, en réglementant dans tous les détails l'utilisation privative du domaine public sans se contenter d'évoquer les constructions et installations). Cette stratégie ambitieuse correspond à une tendance des nouveaux PSMV liée au besoin pour la commune de se fixer une ligne de conduite qui garantisse sur le long terme un traitement qualitatif des espaces publics.
- Se contenter de faire figurer en annexe du PSMV des préconisations d'aménagement des espaces publics qui n'ont pas de valeur juridique afin de guider les gestionnaires de ces espaces dans leurs choix.