

**>> L'ÉCRITURE DU PLAN DE SAUVEGARDE ET DE MISE EN VALEUR***Pascal Planchet, professeur à l'Université Lyon 2***Fiche 5****DÉMOLITIONS ET MODIFICATIONS IMPOSÉES****1. Objet, contenu et limites des prescriptions****a. Objet et contenu**

Le *b* du paragraphe III de l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme prévoit que le PSMV indique les immeubles ou parties d'immeubles « *dont la démolition ou la modification pourra être imposée par l'autorité administrative à l'occasion d'opérations d'aménagement publiques ou privées* ». Cette disposition, sans équivalent dans le régime du PLU, permet de débarrasser les constructions et les espaces libres des ajouts indésirables qui nuiraient à leur mise en valeur, mais également d'imposer aux biens des évolutions en vue de les mettre en valeur ou d'améliorer leur insertion dans le paysage. Le dispositif a donc bien une double portée :

D'une part, il autorise le PSMV à prescrire la suppression de certains immeubles. Il peut s'agir de l'intégralité d'une construction, ou, plus souvent, d'une partie d'un bien, plus ou moins importante, par exemple un local annexe, une extension récente, un étage ajouté, une surélévation en toiture, des dispositifs techniques indésirables (cheminée, système d'aération, câbles...)... La démolition totale ne peut concerner qu'un bâtiment non protégé. Le retrait d'éléments parasites vise au contraire essentiellement les immeubles bâtis ou non bâtis à conserver. Il n'y a toutefois aucun obstacle juridique à ce qu'il s'applique à des bâtiments ou des espaces libres de moindre intérêt si cela est justifié par la perspective d'améliorer le cadre urbain. Des parties extérieures mais aussi intérieures des immeubles peuvent être désignées. La démolition est envisageable malgré le bon état sanitaire des immeubles<sup>1</sup> ;

D'autre part, le dispositif autorise le PSMV à prévoir la modification de parties intérieures ou extérieures de certains immeubles. L'hypothèse est distincte de celle du *a* du même paragraphe qui dispose que le PSMV indique les immeubles à protéger dont la modification est soumise à des conditions spéciales. Le *a* a pour objet de garantir la qualité des projets de restauration des bâtiments à préserver ; les prescriptions qui en découlent s'imposent quelle que soit l'ampleur des travaux entrepris. Le *b* se situe dans une perspective différente : il donne à l'administration l'opportunité d'exiger d'un propriétaire réalisant des travaux importants qu'il modifie à cette occasion l'état initial de son bien pour un motif patrimonial. La loi ne précise pas la nature de ces modifications ; elles doivent en tout cas être précisément définies dans le règlement et localisées par le document graphique (parties en jaune ou sigles « E » écrêtement ou « M » modification). Ces mesures peuvent consister, par exemple, à prévoir le remplacement ou l'adaptation d'un élément d'un immeuble bâti ou non bâti, un ajout, la création d'ouvertures, l'obturation d'ouvertures existantes, ou une surélévation. Le texte ne précise pas non plus

<sup>1</sup> CE 29 janv. 1993, Texier, req. n° 97533.

l'ampleur de ces modifications. Il suggère simplement qu'elle peut être importante puisque ces adaptations sont conçues dans le *b* du paragraphe III de l'article L. 313-1 comme une alternative à la démolition naturellement plus contraignante pour les propriétaires.

La mise en œuvre de ces mesures par le PSMV exige que le règlement fasse figurer trois ensembles de précisions dans des annexes auxquelles ses dispositions renvoient clairement (articles relatifs à la classification ou d'autres dispositions : articles 10, 11, 13), le texte ne devant laisser place à aucun doute quant au caractère obligatoire de ces travaux. Il convient :

- d'identifier les immeubles concernés. Le document graphique repère le bien et lui applique une légende appropriée qui différencie les démolitions des modifications et, au besoin, le type de modification (les documents distinguent habituellement les écrêtements des autres modifications). L'annexe ou les annexes correspondantes (une annexe démolition ; une annexe modification) doivent également localiser chaque bien ;
- de procéder dans les mêmes annexes à un descriptif des travaux permettant à chaque propriétaire d'apprécier l'ampleur de la servitude qui pèse sur son bien ;
- de faire correspondre à chaque prescription une justification circonstanciée. Les sujétions fixées en application du *b* du paragraphe III de l'article L. 313-1 sont particulièrement agressives vis-à-vis du droit de propriété, surtout les mesures de démolition qui privent le propriétaire de tout ou partie de son bien et exigent en plus des travaux coûteux. Il faut donc porter une attention particulière à la présentation des motifs patrimoniaux qui conduisent à imposer de telles obligations. Le descriptif des travaux ne constitue à l'évidence pas une motivation suffisante. La motivation doit être adaptée à chaque immeuble. Elle peut être complétée par des considérations développées dans le rapport de présentation.

## **b. Limites**

Le texte laisse manifestement une certaine latitude aux auteurs du PSMV pour définir les mesures de démolition ou de modification au sein du secteur sauvegardé. Ces mesures ne peuvent néanmoins se fonder que sur des considérations patrimoniales. Elles doivent être justifiées, soit par l'amélioration de la qualité du paysage urbain, soit par des impératifs de mise en valeur de l'immeuble concerné. Aucun autre motif ne peut être avancé.

Il est vrai que la lutte contre l'insalubrité peut justifier ce type de prescription (précarité, mauvais état sanitaire d'un bâtiment), mais c'est à condition que les mesures soient aussi fondées sur des considérations patrimoniales. Le Conseil d'État a ainsi admis la légalité d'une servitude de démolition instituée par le PSMV de La Rochelle en constatant qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que sa création procédait d'une appréciation manifestement erronée « des nécessités de la salubrité et de la mise en valeur du secteur sauvegardé »<sup>2</sup>.

En toute hypothèse, les auteurs du document doivent veiller à ce que ces prescriptions aient un caractère exceptionnel. L'emploi excessif du « jaune » est préjudiciable au bon fonctionnement du secteur sauvegardé comme aux propriétaires.

---

<sup>2</sup> CE 24 juin 1987, Époux Lofficial, req. n° 56705.

L'expérience montre que la plupart des obligations de démolition ou de modification substantielle du bâti ou des espaces libres ne sont pas appliquées. Beaucoup s'avèrent, après quelques années, correspondre à une vision trop idéaliste ou restrictive de la préservation du patrimoine. Parfois, les pouvoirs publics répugnent à faire respecter ces obligations, autant au regard de la qualité du bien que de son utilisation. D'ailleurs, certains PSMV ont pris la précaution de conditionner les démolitions à l'absence d'affectation du bien, notamment à des fins industrielles, commerciales ou artisanales, en dépit des difficultés évidentes à appliquer ce type de mesure. À l'occasion des modifications ou des révisions opérées ces dernières années, de nombreux PSMV ont sérieusement limité l'emploi du jaune et, parfois, en sont venus à protéger des biens auparavant voués à la démolition (architecture du XIX<sup>e</sup> ou du XX<sup>e</sup> siècle). Certes, les prescriptions de démolition ou de modification peuvent permettre aux autorités compétentes, notamment à l'ABF, d'engager une négociation avec les propriétaires susceptibles de conduire à des concessions favorables à la préservation du patrimoine en échange d'une renonciation à faire appliquer la norme. Mais l'ineffectivité qui en découle est dangereuse. Elle est source d'arbitraire et encourage une résistance à l'égard de l'ensemble des obligations du PSMV.

Il faut en outre considérer la menace contentieuse qui n'est pas négligeable.

Un contentieux de la légalité peut se développer, notamment à l'encontre des obligations de démolition que les propriétaires ont tout intérêt à contester le plus en amont possible de leurs travaux. Sans doute, le juge est sensible aux impératifs patrimoniaux. Compte tenu de la liberté d'appréciation laissée aux auteurs du PSMV, il opère un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation alors que l'atteinte substantielle portée au droit de propriété aurait pu justifier une extension du contrôle<sup>3</sup>. Le Conseil d'État, semble-t-il, ne s'est jamais opposé à des prescriptions de démolition ou de modification prévues par un PSMV.

La commune et l'État ne sont pas non plus à l'abri d'une action indemnitaire. Bien sûr, l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme couvre les conséquences pécuniaires des règles d'urbanisme édictées par un PSMV. La jurisprudence « Bitouzet » a néanmoins pour conséquence de permettre l'indemnisation d'une servitude dans le cas exceptionnel où il résulte de l'ensemble des conditions et circonstances dans lesquelles la servitude a été instituée et mise en œuvre, ainsi que de son contenu, que ce propriétaire supporte une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif général poursuivi<sup>4</sup>. Dans l'affaire « Société Lady Jane »<sup>5</sup>, le commissaire du gouvernement Gilles Bachelier a reconnu qu'une servitude de démolition « se prête bien à une application positive [de la jurisprudence Bitouzet] compte tenu des conséquences de la servitude sur l'exercice du droit de propriété », même si, en l'espèce, saisi par la voie du recours pour excès de pouvoir, le Conseil d'État a admis la légalité des mesures de démolition prévues par le PSMV du Marais. Il n'est pas certain que les propriétaires parviennent à lever tous les obstacles mis au prononcé d'une indemnisation sur la base de la jurisprudence « Bitouzet ». Il existe malgré tout un risque d'engagement de la responsabilité de la puissance publique suite à la mise en œuvre de servitudes de démolition.

<sup>3</sup> CE 27 juin 1986, Mme Lecorguillier, req. n° 55941.

<sup>4</sup> CE 3 juill. 1998, req. n° 158592.

<sup>5</sup> CE 7 janv. 2000, req. n° 187042.

## 2. Les travaux justifiant la mise en œuvre des servitudes

Le *b* du paragraphe III de l'article L. 313-1 conditionne la mise en œuvre des servitudes de démolition ou de modification à la réalisation d'une « opération d'aménagement publique ou privée ».

De toute évidence, la notion d'opération d'aménagement au sens de l'article L. 313-1 diffère de celle de l'article L. 300-1, les dispositions relevant pourtant du même livre du code de l'urbanisme. Il n'est pas exigé que l'opération témoigne d'un « effort d'organisation et d'agencement d'une portion du territoire »<sup>6</sup>, qu'elle ait nécessairement une incidence urbaine et comporte une certaine complexité. L'opération à laquelle se réfère l'article L. 313-1 peut parfaitement être isolée et ne concerner qu'un bâtiment, voire correspondre à des travaux sur une partie seulement d'un bâtiment, la réfection d'une façade ou d'une toiture par exemple.

En subordonnant la mise en œuvre des servitudes à la réalisation d'une opération d'aménagement publique ou privée, le législateur a voulu éviter que l'engagement de travaux de faible importance ouvre à l'administration le droit d'exiger du propriétaire des transformations disproportionnées au regard de son projet initial. L'article L. 313-1 conditionne donc l'exécution des prescriptions à l'engagement de travaux importants. On peut en déduire un principe de proportionnalité entre l'objet de la demande et le niveau de sujétion.

La notion d'opération d'aménagement publique ou privée comporte une incertitude quant à la nature et au volume des travaux auxquels elle se réfère. Il appartient au règlement du PSMV de lever l'ambiguïté en définissant les travaux qui conditionnent la mise en œuvre des prescriptions. Le juge pourra se référer à ces précisions pour déterminer dans quelle mesure l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme était susceptible, par exemple, de s'opposer à des travaux d'aménagement d'un bien voué en principe à la démolition<sup>7</sup>.

Deux procédés sont envisageables :

- S'appuyer sur une définition générale des travaux pouvant entraîner l'application des prescriptions. Par exemple : « La démolition de ces immeubles, en tout ou partie, pourra être imposée à l'occasion de tous travaux portant sur les structures de la construction ou sur le traitement des façades ». Il convient alors de bien vérifier que la définition retenue permet effectivement d'imposer les prescriptions fixées par le document ;
- Faire correspondre à chaque prescription un descriptif des travaux qui déclenchent la mise en œuvre de la servitude. C'est là un moyen plus précis de déterminer les obligations de chaque propriétaire, mais qui peut s'avérer trop rigide et difficile à appliquer.

Dans tous les cas, quelle que soit la rédaction retenue par le PSMV, l'ABF et l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation doivent veiller à ce que les changements demandés soient dans un rapport de proportionnalité avec les travaux réalisés. Il n'est pas certain, par exemple, que de simples travaux de réfection de toiture justifient une prescription de surélévation importante du bâtiment. On peut déduire de l'article L. 313-1 un principe de proportionnalité entre l'objet de la demande et le niveau de sujétion.

<sup>6</sup> Concl. Lavignes sur CE 28 juill. 1993, Commune de Chamonix-Mont-Blanc, req. n° 124099.

<sup>7</sup> En ce sens, CAA Paris 1<sup>er</sup> oct. 2009, Syndicat des copropriétaires du 31-33-35 rue de Bellechasse et autres, req. n° 07PA03569, *DAUH* 2010, p. 308.

Il faut enfin noter que le PSMV ne peut en aucune façon supprimer la liberté d'appréciation dont dispose l'administration pour prescrire les travaux. L'article L. 313-1 est à cet égard parfaitement clair. Il précise que l'autorité « pourra » imposer la démolition ou la modification. Le dispositif est donc permissif. Le règlement local ne peut revenir sur cette liberté en rendant les prescriptions obligatoires. Il est cependant souhaitable de préciser les circonstances dans lesquelles les autorités compétentes pourront exercer leurs prérogatives ou, au contraire, indiquer les cas qui peuvent les amener à y renoncer.

En outre, le règlement peut préciser la nature des travaux insusceptibles d'être autorisés sur les biens concernés par une prescription de démolition ou de modification, à l'image de ce type de dispositif : « les travaux intéressant le gros œuvre et exigeant un permis de construire ne peuvent être autorisés sur les immeubles ou parties d'immeubles à démolir, écrêter ou modifier que pour des nécessités d'hygiène, de sécurité ou de maintien des activités commerciales ou artisanales ».