

>> L'ÉCRITURE DU PLAN DE SAUVEGARDE ET DE MISE EN VALEUR*Pascal Planchet, professeur à l'Université Lyon 2***Fiche 1****LES LIENS ENTRE LE PSMV ET LE PLU**

Le secteur sauvegardé est un dispositif de protection du patrimoine urbain issu de la loi n° 62-903 du 4 août 1962 dite « loi Malraux ». Ce texte est intervenu en réaction aux opérations de rénovation urbaine mises en place par le décret du 31 décembre 1958 qui traitaient le problème de l'insalubrité des quartiers anciens par la démolition. Il est aussi l'aboutissement d'une réflexion sur la nécessité de ne pas restreindre la protection du patrimoine à la préservation des monuments historiques et de leur environnement immédiat mais de l'étendre à un tissu urbain caractéristique qui, sans comporter nécessairement d'éléments remarquables, témoigne d'un passé dont il convient de garder la mémoire. L'application de la loi de 1930 sur les sites, qui avait permis le classement de quelques secteurs urbanisés et l'institution de zones de protection en périphérie, avait certes enrayé la dégradation de quelques villages pittoresques et quartiers anciens, mais ses outils n'étaient pas adaptés au traitement des zones urbaines.

Les secteurs sauvegardés procédaient d'une double ambition : préserver l'intégrité physique des quartiers historiques dégradés menacés de destruction et permettre leur réhabilitation par une intervention énergique de la puissance publique. Il ne s'agissait pas de figer ces quartiers mais de leur permettre d'évoluer dans le respect de leur singularité. La réalisation de ces objectifs exigeait la mise en place d'un cadre réglementaire respectueux de la spécificité de ces territoires assorti de mécanismes d'intervention permettant de garantir la pérennité des îlots les plus fragiles, de les débarrasser des constructions parasites et d'adapter les bâtiments, les réseaux et les espaces publics aux exigences de la modernité. La loi Malraux prévoit ainsi l'élaboration à l'échelle du périmètre du secteur sauvegardé d'un plan d'urbanisme, dénommé plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), destiné à se substituer au document de droit commun. Par ailleurs, elle crée un nouveau type de procédure opérationnelle, la restauration immobilière, dans le but de faciliter les opérations de réhabilitation des immeubles détenus par des propriétaires privés.

Le dispositif a prospéré puisqu'il existe aujourd'hui 103 secteurs sauvegardés. En outre, dans la dernière décennie, plusieurs agglomérations ont choisi d'étendre le périmètre de leur secteur sauvegardé, ce qui manifeste une certaine vigueur de ce type de protection. Toutefois, les secteurs sauvegardés ne sont pas tous dotés d'un PSMV. Si la décision de création du secteur emporte prescription de l'élaboration du PSMV, rien ne garantit que la réflexion aille à son terme. Environ un quart des secteurs sauvegardés n'est pas doté d'un PSMV. En outre, dans de nombreuses villes, le PSMV a parfois été approuvé très longtemps après la mise en place du périmètre.

Le régime des PSMV a considérablement évolué depuis 1962. Sur le plan de la procédure d'abord. À l'origine élaboré sous la tutelle de l'administration centrale, le document est désormais coproduit par les services déconcentrés de l'État et l'autorité compétente en matière de PLU. L'ordonnance n° 2005-864 du 28 juillet 2005 relative aux secteurs sauvegardés, ratifiée par la loi n° 2011-525 du 17 mai

2011 de simplification et d'amélioration du droit (art. 134 I), a modifié en ce sens l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme. L'État conserve néanmoins la main sur le contenu du document. Il peut passer outre le refus du projet par les autorités communales au moyen d'un décret en Conseil d'État. Le rapport au président de la République relatif à l'ordonnance estime que « *si la responsabilité de l'État est conservée pour la mise en œuvre de la législation des secteurs sauvegardés qui vise la protection d'un patrimoine d'intérêt national, les objectifs recherchés sont de rendre la démarche d'établissement des plans de sauvegarde et de mise en valeur plus accessible aux acteurs locaux et à la population et de mieux y impliquer les communes ou groupements de communes* ».

Le contenu du PSMV a également été sensiblement modifié. Le législateur a constamment cherché à rapprocher le PSMV du PLU. La loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 a appliqué au PSMV le régime des POS, à l'exception des dispositions relatives à la procédure d'élaboration. Le mouvement a été confirmé par la loi SRU du 13 décembre 2000 puis l'ordonnance du 28 juillet 2005. L'objectif poursuivi est d'inscrire le PSMV dans le projet urbain conçu à l'échelle de la commune ou de l'intercommunalité. La réglementation d'urbanisme du secteur sauvegardé doit donner la priorité à la préservation et à la mise en valeur des richesses patrimoniales sans pour autant constituer un droit d'exception indifférent aux besoins du reste du territoire urbain.

La cohérence des documents repose sur un régime juridique en grande partie identique et sur l'obligation de compatibilité du PSMV avec le PADD du PLU.

1. **L'application au PSMV du régime juridique des PLU**

Le troisième paragraphe de l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme soumet les PSMV aux dispositions prévues pour les PLU. Le principe comporte quelques exceptions. Ne sont pas applicables dans les dans les secteurs sauvegardés :

- L'article L. 123-1-3, qui définit le contenu du PADD. Le PSMV doit donc non seulement être compatible avec le PADD du PLU, mais il ne peut énoncer ses propres objectifs dans une partie qui aurait la même portée (cf. *infra*, partie 2) ;
- Le premier alinéa de l'article L. 123-6, qui traite de la compétence pour élaborer le PLU ;
- Les articles L. 123-7 à L. 123-16, qui organisent la procédure d'adoption et d'évolution des PLU ;
- Les trois derniers alinéas de l'article L. 130-2 qui envisagent une possibilité exceptionnelle d'accorder une autorisation de construire dans les espaces boisés classés.

Certes, les PSMV disposent d'un contenu spécifique. Le projet est avant tout patrimonial, ce qui nécessite une identification précise des immeubles inclus dans le périmètre du secteur sauvegardé (fiche n° 2). En outre, les articles L. 313-1 et R. 313-4 du code de l'urbanisme permettent de réglementer l'intérieur des bâtiments, d'imposer sous conditions la démolition ou la modification de certains immeubles et de prescrire l'usage de matériaux particuliers (fiches n^{os} 3, 4 et 5).

Il n'en reste pas moins que l'écriture du PSMV s'établit dans le respect des dispositions législatives et réglementaires applicables aux PLU, d'où une similitude entre les différentes parties de ces deux documents.

a. Le rapport de présentation

L'article L. 123-1-2 du code qui définit le contenu du rapport de présentation du PLU est entièrement applicable aux PSMV sans que puisse y faire obstacle l'existence d'une disposition réglementaire qui détaille le contenu du rapport de présentation du PSMV (c. urb., art. R. 313-3). Il convient donc d'appliquer cumulativement les deux dispositifs. En conséquence, le rapport doit :

- Présenter et justifier les choix retenus pour établir les orientations d'aménagement et de programmation, le zonage et le règlement. Il importe d'expliquer les règles mises en place et la manière dont elles participent à la préservation et à la mise en valeur des bâtiments et des espaces libres au regard de leurs caractéristiques. Une attention particulière doit être portée à la justification des règles les plus contraignantes du point de vue du droit de propriété, notamment des prescriptions de démolition (voir fiche n° 4) ;
- Analyser l'état initial de l'environnement, sans omettre de présenter l'évolution de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers exigée par la loi Grenelle II. Même si les secteurs sauvegardés couvrent essentiellement des espaces urbanisés, ils peuvent comporter des zones naturelles, boisées ou non, susceptibles de donner lieu à des opérations d'aménagement ;
- Exposer le diagnostic dont le contenu est défini au deuxième alinéa de l'article L. 123-1-2 ;
- Établir la compatibilité du PSMV avec le PADD du PLU (voir *supra*) ;
- Évaluer les incidences des orientations du PSMV sur l'environnement et exposer la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur. Là encore, il y a lieu d'appliquer les exigences de la loi Grenelle II inscrites au dernier alinéa de l'article L. 123-1-2 dans la mesure où la loi établit un lien entre le PADD du PLU et le PSMV. Le rapport de présentation doit donc justifier « *les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques* ».

b. Les orientations d'aménagement et de programmation

L'article L. 313-1 du code n'excluant pas expressément l'article L. 123-1-4, les PSMV peuvent comporter des orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Du reste, l'ordonnance du 28 juillet 2005 avait expressément prévu que les documents qui restaient régis par les dispositions antérieures à sa mise en application pouvaient être complétés par des orientations d'aménagement (art. 4 I). La pratique, semble-t-il, n'a pas suivi.

Compte tenu du renvoi par l'article L. 313-1 à l'ensemble des dispositions de fond applicables aux PLU, il faut considérer que les PSMV peuvent non seulement comporter des orientations portant sur l'aménagement visées au 1 de l'article mais qu'ils sont aussi concernés par les orientations « habitat » et « transports et déplacements » pouvant être élaborées dans le cadre des PLU intercommunaux.

Les orientations « aménagement » prévoient les actions ou les opérations à réaliser au sein du secteur sauvegardé (c. urb., art. R. 313-5). Elles permettent la programmation et l'encadrement des interventions destinées à valoriser le site. Ces orientations ont donc toute leur place dans les PSMV. Elles leur permettent de retrouver leur vocation initiale, celle d'un document d'urbanisme à caractère opérationnel.

L'article L. 123-1-4 indique que les OAP peuvent porter sur le patrimoine mais également sur d'autres sujets (la mise en valeur de l'environnement, les paysages, les entrées de ville, la lutte contre l'insalubrité...). Une OAP sera utilisée plus fréquemment pour fixer le cadre d'une opération de restauration ou de réhabilitation d'un ensemble bâti localisé, plus ou moins vaste, afin, par exemple, de résorber son insalubrité, de programmer des actions de curetage ou de permettre l'évolution de la destination d'un bâtiment ancien. Elle pourra définir les caractéristiques principales de l'opération et, éventuellement, prévoir sa nature : envisager, par exemple, une OPAH ou une opération de restauration immobilière. Il convient de rappeler que l'article L. 313-4 du code de l'urbanisme opère une liaison entre la procédure de restauration immobilière et le PSMV. Les opérations programmées par le PSMV n'ont pas à faire l'objet de la déclaration publique prévue aux articles L. 313-4-1 et L. 313-4-2. L'OAP peut aussi être utilisée pour fixer les contours d'une intervention sur l'espace public ou organiser l'ouverture à l'urbanisation d'une zone libre ou susceptible de l'être suite à des démolitions.

En secteur sauvegardé, les OAP suivent le régime général (voir sur ce point les fiches consacrées à ce thème). En particulier, elles sont tenues de s'inscrire dans un rapport de compatibilité avec les orientations du PADD du PLU. En outre, le règlement du PSMV doit être mis en concordance avec les orientations de manière à permettre la réalisation du programme envisagé (fiche sur les OAP n° 1, p. 7 et 8). Bien évidemment, le rapport de compatibilité entre les OAP et les autorisations d'urbanisme s'applique dans les secteurs sauvegardés.

c. Le zonage

Le droit commun des PLU est applicable aux PSMV. Ces derniers peuvent délimiter des zones urbaines ou à urbaniser, des zones agricoles et des zones naturelles (c. urb., art. L. 123-1-5). Les PSMV doivent s'en tenir non seulement à ces appellations mais également aux conditions d'urbanisation de ces zones fixées par les dispositions régissant les PLU.

La plupart des PSMV ne comportent que des zones U, indicées US. En général, le document s'en tient à un seul zonage réglementaire qui peut être divisé en sous-secteurs permettant d'adapter les prescriptions aux caractéristiques du tissu urbain. Souvent les documents établissent un découpage qui correspond aux différentes périodes de l'histoire urbaine.

La volonté de maîtriser le développement ou la transformation d'un espace en particulier, soit parce que le site comporte de nombreux terrains vacants, soit parce qu'il supporte un bâti appelé à être remplacé par de nouvelles constructions, peut justifier un zonage U spécifique.

Le PSMV doit toutefois rester dans les limites prévues par la réglementation applicable au PLU. L'ouverture à l'urbanisation d'une zone libre ne peut donner lieu qu'à la délimitation d'une zone U, si les équipements publics existants ou prévus sont suffisants, ou d'une zone AU, dont la constructibilité est fonction de la présence ou non d'équipements publics (voir la fiche consacrée aux zones AU). Par ailleurs, le gel provisoire de toute construction dans une zone équipée ne se conçoit que dans le cadre prévu par les dispositions relatives au PLU, en l'occurrence par la mise en place de la servitude « d'attente » du a de l'article L. 123-2.

Ainsi, les « sous-secteurs d'aménagement d'ensemble » prévus par certains PSMV n'ont pas de fondements légaux. Il s'agit d'espaces délimités par le document graphique pour lesquels le règlement prévoit l'établissement d'un plan

d'ensemble devant être inséré au PSMV par la procédure de modification ou de révision. Ce dispositif ne correspond à aucun article du code. Il a d'ailleurs suscité de nombreuses difficultés d'application, notamment à Paris. Le PSMV du 7^e arrondissement prévoit en effet trois sous-secteurs de ce type, sans que les plans d'aménagement prévus par le règlement n'aient été adoptés. La question de la constructibilité de ces zones s'est donc posée lorsque la ville a décidé d'autoriser leur réaménagement. Par deux arrêts, l'un concernant le sous-secteur de l'hôtel de Noirmoutier¹, l'autre le sous-secteur Laënnec², la cour administrative d'appel de Paris a considéré que ces zones n'étaient pas inconstructibles en dépit de l'absence de tout plan d'aménagement. Des autorisations d'urbanisme pouvaient être délivrées en application des dispositions du règlement approuvé du PSMV et des dispositions d'ordre public du RNU. En première instance, le tribunal administratif avait adopté une position contraire en s'opposant à la délivrance des permis sur le site en l'absence de plan d'aménagement³. Il résulte de la position prise en appel que l'institution de telles zones ne permet pas de geler l'urbanisation du site dans l'attente de l'aboutissement d'une réflexion d'ensemble sur l'avenir du site. Manifestement, seule la servitude prévue à l'article L. 123-2 a peut avoir une telle portée, avec pour conséquence d'ouvrir aux propriétaires des terrains un droit de délaissement (c. urb., art. L. 123-17).

d. **Le règlement**

■ **Contenu**

Toutes les prescriptions pouvant être instituées dans le cadre du PLU peuvent l'être par le PSMV. Le règlement du PSMV dispose, en somme, d'un potentiel équivalent à celui du PLU.

En conséquence, le PSMV peut intégrer des servitudes qui ne découlent pas directement de préoccupations patrimoniales mais relèvent d'autres impératifs, par exemple le développement de certains types de logements (art. L. 123-1-5 15°, 16°, L. 123-2 *b*), l'amélioration du réseau de transport public par des emplacements réservés, la diminution de la circulation automobile par une limitation du nombre de places de stationnement pouvant être réalisées (art. L. 123-1-12) ou la diversité commerciale par la délimitation de quartiers, d'îlots ou de voies susceptibles d'accueillir ou de maintenir les commerces de détail et de proximité (art. L. 123-1-5 7° *bis*).

Les dispositions qui permettent de déterminer la nature et la destination des constructions autorisées sont applicables au PSMV, sans nuance particulière. Il en est de même de celles relatives à la forme urbaine, qu'il s'agisse des règles de distances, de hauteur, d'emprise au sol ou de densité (voir les fiches n^{os} 3 et 5). Le 4° de l'article L. 123-1-5 permettant de fixer des prescriptions architecturales est aussi applicable au PSMV, bien que les dispositions propres à ces documents constituent une base légale équivalente (art. L. 313-1 et R. 313-3 : voir sur ce sujet la fiche n° 2).

Les dispositions patrimoniales prévues pour les PLU s'avèrent également utiles, dans la mesure où elles ne trouvent pas forcément d'équivalent dans les articles du livre III du code relatifs au PSMV. C'est le cas :

¹ CAA Paris 27 nov. 2008, SCI 140 Grenelle et ville de Paris, req. n° 08PA1295.

² CAA Paris 7 mai 2009, SNC Laënnec Rives gauche et autres, req. n° 08PA04122.

³ TA Paris 27 juin 2008, Association des riverains Laënnec, req. n° 0619262.

- du 5° de l'article L. 123-1-5 qui permet de « *Délimiter les zones ou parties de zones dans lesquelles la reconstruction ou l'aménagement de bâtiments existants pourrait, pour des motifs d'urbanisme ou d'architecture, être imposé ou autorisé avec une densité au plus égale à celle qui était initialement bâtie, nonobstant les règles fixées au 13° ci-dessous, et fixer la destination principale des îlots ou immeubles à restaurer ou à réhabiliter* ». La mesure autorise l'institution d'un « COS de fait » destiné à maintenir l'unité de la morphologie urbaine ;
- du 10° de l'article L. 123-1-5 permettant de « *Délimiter les secteurs dans lesquels la délivrance du permis de construire peut être subordonnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants sur le terrain où l'implantation de la construction est envisagée* ». La mesure permet le curetage de zones destinées à recevoir de nouvelles constructions. Elle n'est donc pas l'équivalent du paragraphe III b de l'article L. 313-1 qui autorise les auteurs du PSMV à imposer la démolition de tout ou partie de certains immeubles dont la présence nuit à la mise en valeur du patrimoine existant.

Le 7° de l'article L. 123-1-5 relatif à l'identification et la localisation des éléments de paysage, bâtis ou naturels, à protéger, à mettre en valeur ou à qualifier, au moyen éventuellement de prescriptions spécifiques, a une utilité plus discutable. Le dispositif est utilisé par de nombreux PLU pour mettre en valeur le patrimoine situé en dehors de tout espace protégé par un repérage des éléments à préserver assorti, éventuellement, de quelques prescriptions (voir la fiche n° 3 consacrée au thème PLU et patrimoine). Il apparaît surabondant en secteur sauvegardé dès lors que des mesures équivalentes peuvent être instituées en application du a du paragraphe III de l'article L. 313-1 (voir fiche n° 3). Son utilisation serait problématique dès lors qu'il désignerait des éléments intérieurs aux immeubles, en particulier sur des parties privatives.

Le règlement du PSMV est, en général, organisé comme celui du PLU. Sa présentation peut toutefois être différente puisque le code de l'urbanisme ne détermine pas l'architecture du règlement du PLU. En dépit de cette liberté laissée aux auteurs de la règle, il est utile de prévoir pour les deux documents une présentation identique afin, d'une part, de faciliter l'appréhension par les administrés de leurs obligations et, d'autre part, de rapprocher l'écriture des deux ensembles de normes pour assurer leur cohérence (cf. *supra*).

Quelques particularités s'imposent cependant au regard de la spécificité d'un PSMV, notamment le libellé de l'article 11 qui ne peut se limiter à l'« aspect extérieur » mais a vocation à traiter l'ensemble des éléments, y compris intérieurs, constitutifs de l'« architecture » de l'immeuble.

■ **Portée**

Bien que dans les secteurs sauvegardés le champ d'application des autorisations d'urbanisme comporte quelques particularités, la portée du règlement du PSMV n'est pas à dissocier de celle du règlement du PLU. Celle-ci est déterminée par l'article L. 123-5 qui prévoit que tous les types de travaux doivent être conformes au règlement et au document graphique et compatibles avec les OAP. L'ensemble des dérogations prévues au même article sont applicables aux secteurs sauvegardés, sans qu'il y ait lieu de faire une distinction selon que l'alinéa concerné ne vise que le PLU ou « le PLU ou le document en tenant lieu » (rédaction de la dérogation relative aux travaux permettant d'améliorer l'accessibilité des constructions aux personnes handicapées). En effet, l'article

L. 313-1 rend applicable aux PSMV l'ensemble des règles de fond relatives au PLU.

Comme le PLU, le PSMV peut comporter des règles alternatives qui consistent à autoriser l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme ou l'ABF chargé de délivrer un avis conforme sur les projets à écarter l'application de la règle générale au profit de mesures plus adaptées. Encore faut-il que les exceptions soient « suffisamment encadrées, eu égard à leur portée »⁴. **Leur objet et leurs motifs doivent être précisément énoncés** (voir à ce sujet les développements de la fiche n° 6 « L'écriture des règles alternatives ou exceptions » de la rubrique « Problèmes généraux »).

Par ailleurs, le droit sanctionné par les autorisations reste le même. En particulier les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols continuent à s'appliquer, à condition, bien sûr, qu'elles aient été annexées au PSMV (c. urb., art. R. 126-1). Ce principe comporte toutefois plusieurs exceptions. D'une part, ni la servitude de protection des abords des monuments historiques, ni les servitudes liées à l'existence d'un site inscrit (c. env., art. L. 341-1) ne s'appliquent au sein des secteurs sauvegardés qui disposent d'un PSMV approuvé (elles conservent leurs effets en dehors du périmètre). D'autre part, l'article R. 111-1 du code de l'urbanisme exclut expressément l'application de l'article R. 111-21 du même code dans les territoires couverts par un PSMV bien qu'il s'agisse d'une disposition d'ordre public du RNU. Il évite la superposition de règles protectrices.

Le PSMV peut parfaitement être accompagné d'un document destiné à en faciliter la compréhension et à guider les opérateurs dans la mise en œuvre des règles. Ces recommandations peuvent faire partie des pièces du dossier de PSMV en étant intégrées aux annexes. Il est aussi possible de les dissocier du PSMV approuvé. Elles peuvent porter sur l'ensemble du secteur ou ne viser que les prescriptions propres à des îlots dont l'aménagement est particulièrement sensible.

Dans tous les cas, il convient de distinguer clairement les mesures prescriptives de celles qui n'ont qu'un caractère indicatif. La rédaction ne doit laisser place à aucune ambiguïté. Le document explicatif ne peut avoir pour objet que d'expliquer le règlement sans ajouter aucune forme de contrainte. Des mesures complémentaires au règlement auxquelles ce dernier renverrait pourraient être interprétées par le juge comme des prescriptions si leur formulation laissait place à un doute quant à leur portée (voir à ce sujet les observations de la fiche n° 4 « Les cahiers de prescriptions ou de recommandations » de la rubrique « Problème généraux » parfaitement transposables aux PSMV). Si le document explicatif est extérieur au dossier de PSMV, le risque disparaît. S'il fait partie du dossier approuvé, il est nécessaire d'être particulièrement vigilant pour empêcher qu'il y ait un doute sur la portée de certains « conseils ». Extraire du règlement toute forme de recommandation constitue une précaution minimale même si, pour des raisons didactiques, la tentation est forte d'assortir la règle de son mode d'emploi. Des croquis explicatifs peuvent néanmoins utilement accompagner la règle à condition qu'ils ne lui ajoutent rien.

2. **La compatibilité du PSMV avec le PADD du PLU**

Le PSMV n'est, en aucune manière, incorporé au PLU. Aucune initiative en ce sens n'a pour l'heure abouti. Il reste donc indépendant du PLU. Les deux

⁴ CE 30 sept. 2011, Commune de Saint-Maur-des-Fossés, req. n° 339619.

documents ne se superposent pas, à la différence du règlement des ZPPAUP/AVAP qui s'ajoute à celui du PLU. Le principe d'autonomie du PLU et du PSMV est rappelé au quatrième alinéa de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme : « *Dans tous les cas, le plan local d'urbanisme ne couvre pas les parties du territoire couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur* ».

L'autonomie est toutefois relative. Le paragraphe IV de l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme, dont la rédaction résulte de l'ordonnance du 28 juillet 2005, exige que le PSMV soit compatible avec le PADD du PLU lorsqu'il existe. L'obligation est complétée par une adaptation de la procédure d'élaboration du PSMV permettant de faciliter la mise en compatibilité. Un PSMV incompatible avec le PADD du PLU ne peut être approuvé sans que ce PLU ait été révisé ou modifié. L'enquête publique sur le PSMV porte alors aussi sur l'ajustement du PLU. L'approbation du PSMV emporte modification ou révision du PLU.

Le lien ainsi établi entre le PLU et le PSMV a des conséquences sur l'écriture du document patrimonial mais aussi sur celle du PADD.

a. Conséquences pour le PSMV

L'exigence de compatibilité est une condition de la légalité du PSMV. Elle a donc des répercussions directes sur le contenu du projet patrimonial.

Le PADD du PLU présente de manière synthétique le projet urbain dans ses différentes dimensions. Les orientations qu'il énonce pour l'ensemble du territoire doivent trouver un écho dans le PSMV, quel que soit le sujet abordé, qu'il s'agisse de l'habitat, des transports et des déplacements, de l'équipement commercial, du développement économique, de la maîtrise de la consommation foncière, de la préservation des continuités écologiques ou encore des questions énergétiques. La compatibilité impose au PSMV de s'inscrire dans les axes prioritaires d'évolution définis dans le PADD. Il en va autrement si le PADD établit une stratégie urbaine particulière pour le secteur sauvegardé (voir infra, point b).

Le rapport de présentation du PSMV doit justifier de la compatibilité ainsi que le rappelle le 3° de l'article R. 313-3 du code de l'urbanisme qui définit le contenu de ce rapport. Chaque thématique développée dans le PADD doit donc avoir sa correspondance dans le rapport de présentation qui en rappelle le sens et expose sa déclinaison au sein de la zone de protection. Le rapport justifie la manière dont le règlement aborde chaque orientation du PADD et les adaptations rendues nécessaires par la préservation et la mise en valeur du patrimoine.

Toute distorsion entre le PADD du PLU et le PSMV est de nature à fragiliser ce dernier. Si le PADD insiste sur les efforts à réaliser en matière de logement social, de sauvegarde de la diversité commerciale, d'amélioration de la performance énergétique des constructions, de développement des modes doux de transport ou de préservation de la biodiversité, le silence du PSMV sur ces sujets crée de l'insécurité juridique. Le PSMV est assurément illégal si le PLU mise sur le développement des énergies renouvelables alors que le PSMV s'en tient à une interdiction générale de tout dispositif de production de ce type d'énergie, y compris des dispositifs individuels.

La compatibilité du PSMV au PADD du PLU exige une mise en adéquation des documents. Elle permet ainsi de résoudre en amont d'éventuelles contradictions entre les projets de développement urbain et la préservation du patrimoine.

Au demeurant, il est opportun que l'effort de mise en cohérence aille au-delà. Le périmètre du secteur sauvegardé ne doit pas constituer une frontière à partir de

laquelle la formulation de la norme change radicalement. Il n'y a pas de raison que les définitions utilisées dans les deux documents diffèrent si elles se rapportent à des réalités identiques, ce qui ne fait pas obstacle à ce que le PSMV fasse usage d'un vocabulaire qui lui soit propre pour atteindre ses objectifs patrimoniaux. Les divergences entre les modes de calcul des règles de hauteur, de prospect ou de densité doivent être effectivement justifiées par la volonté d'avoir une meilleure maîtrise de l'évolution du bâti.

L'effort d'homogénéisation des normes peut aussi porter sur le fond du droit. Certaines problématiques urbaines peuvent être identiques de part et d'autre de la limite du secteur sauvegardé, notamment lorsque le tissu urbain présente une continuité. En présence d'enjeux communs, il est judicieux d'harmoniser les règles, par exemple, celles en faveur du maintien des commerces de proximité applicables à un axe pénétrant le secteur sauvegardé. Parfois, il peut être plus pertinent d'améliorer le périmètre du secteur sauvegardé.

b. Conséquences pour le PADD

Le PADD du PLU a vocation à appréhender le territoire communal ou intercommunal dans sa totalité, y compris la zone couverte par le secteur sauvegardé. Il ne saurait ignorer le secteur sauvegardé ni se contenter de renvoyer au PSMV le soin de déterminer les orientations applicables à l'espace protégé. D'ailleurs, le PSMV ne comporte pas de pièce équivalente au PADD alors que, pour le reste, sa présentation est identique à celle du PLU.

Certes, les articles législatifs ou réglementaires qui définissent le contenu du PADD n'imposent pas aux auteurs du PLU d'aborder la question de la protection du patrimoine (c. urb., art. L. 123-1-3 et R. 123-3). Il n'en reste pas moins que l'article L. 121-1 (1° c) du code de l'urbanisme fait de « *la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquable* » l'un des éléments de l'équilibre que les documents d'urbanisme doivent mettre en œuvre. En présence de richesses patrimoniales attestées par la présence d'un secteur sauvegardé, la préservation et la mise en valeur du patrimoine doit donc faire l'objet d'une rubrique à part entière dans le PADD. À cette occasion, les auteurs du PLU doivent s'attacher à établir que le projet patrimonial apporte sa contribution aux objectifs du projet urbain.

L'attention portée au patrimoine dans le PADD est aussi le moyen d'adapter les objectifs définis pour l'ensemble du territoire communal à l'impératif de protection qui prévaut dans le secteur sauvegardé, de les nuancer ou d'en écarter certains au regard de la qualité du site ou des besoins de sa mise en valeur. Ces adaptations facilitent la mise en compatibilité du PSMV.