

**>> L'ÉCRITURE DU PLAN DE SAUVEGARDE ET DE MISE EN VALEUR***Pascal Planchet, professeur à l'Université Lyon 2***Fiche 6****LE PSMV FACE AUX ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX****1. Gestion de la densité**

Dans leur grande majorité, les secteurs sauvegardés correspondent aux centres anciens des villes historiques. Ils sont constitués d'un tissu dense. Toute intervention dans ces milieux fragiles doit s'effectuer dans le respect de l'échelle, de la morphologie et de la qualité des constructions et des espaces publics et privés qui ont justifié la mise en place de la protection. Les secteurs sauvegardés partagent néanmoins le destin de l'ensemble urbain dans lequel ils s'insèrent. Il appartient ainsi au projet patrimonial de s'approprier les enjeux d'aménagement définis au niveau de la commune ou de l'intercommunalité et d'envisager leur mise en œuvre dans le respect des singularités de la ville ancienne. C'est la conséquence de l'obligation pour le PSMV d'être compatible avec le PADD du PLU (fiche n° 1).

La gestion de la densité est une thématique à laquelle les secteurs sauvegardés n'échappent pas. La maîtrise de la consommation des espaces naturels impose de considérer toutes les potentialités de développement des espaces urbanisés, sans exclure par principe les zones protégées. La lutte contre l'insalubrité et l'habitat indigne, la revitalisation des quartiers, la diversification des fonctions et le renforcement de la mixité sociale constituent quelques-unes des problématiques présentes dans les secteurs sauvegardés propices à une réflexion sur l'utilisation optimale de la ressource foncière.

La densité au sein des secteurs sauvegardés s'envisage essentiellement au travers des outils prévus pour le PLU. Elle est d'abord fonction du niveau de constructibilité du foncier encore disponible que le PSMV peut ouvrir à l'urbanisation à condition qu'aucune préoccupation patrimoniale ne s'y oppose. Dans les secteurs bien desservis par les transports collectifs, une densité minimale peut même être imposée en application du 13° bis de l'article L. 123-1-5, ce qui peut être le moyen de maintenir la cohérence du tissu urbain.

Le potentiel de développement du secteur sauvegardé dépend aussi du sort réservé aux immeubles non protégés. Il est fonction du nombre de bâtiments concernés et des possibilités de reconstruction laissées par le PSMV. La densité du bâti évolue en fonction des règles de gabarit, d'implantation et d'emprise des constructions nouvelles venant se substituer aux anciennes. Toute réduction d'emprise destinée à valoriser le patrimoine environnant a des répercussions sur le volume bâti. La mise en place d'un COS « de fait » en application du 5° de l'article L. 123-1-5 permet *a priori* de maintenir les densités initiales. Encore faut-il que la construction parvienne à satisfaire les autres prescriptions. Le règlement doit aussi déterminer si le maintien de la densité antérieure est simplement admis ou bien exigé.

La plupart des secteurs sauvegardés présentent une forme urbaine compacte. La gestion de la densité s'opère donc essentiellement au travers de la réglementation de l'évolution des constructions existantes.

Pour les bâtiments protégés, plus les contraintes en matière de restauration sont fortes et moins le bâtiment est à même d'être transformé pour recevoir de nouveaux usages compte tenu des difficultés d'adaptation de la construction et des coûts engendrés par les exigences architecturales et patrimoniales. Les immeubles dont le PSMV prévoit la conservation tout en tolérant des interventions sur la structure ou la répartition des volumes existants acceptent des projets de réhabilitation ambitieux. Leur identification grâce à la classification retenue par le règlement facilite ces mutations.

Il est concevable de gérer la densité à partir des mesures de démolition prescrites par le PSMV. Certes, il y a là un double paradoxe puisque la démolition sert avant tout à libérer l'espace dans une perspective patrimoniale et qu'elle a pour effet de supprimer de la surface disponible. Elle peut néanmoins servir à restructurer un îlot ou en améliorer l'occupation bâtie.

Quant aux modifications, elles n'ont d'effet qu'à la marge. Elles peuvent effectivement consister à imposer la surélévation d'un bâtiment, ce qui a pour effet d'accroître les surfaces disponibles. Toutefois, ce type de prescription poursuit exclusivement des objectifs patrimoniaux : redonner au bâti une cohérence en harmonisant les hauteurs. Il ne peut donc concerner qu'un nombre restreint d'immeubles. En outre, la réalisation de nouveaux étages ne peut être exigée que d'un propriétaire qui décide de restructurer en profondeur son bien et relève d'une obligation de faire peu réaliste en pratique (voir fiche n° 5).

Les dispositifs de bonification de densité prévus pour les PLU sont partiellement applicables aux secteurs sauvegardés dotés d'un PSMV. Ils résultent, on le sait, d'une simple délibération de l'autorité compétente en matière de PLU.

Issue de l'article L. 123-1-11, la majoration de 30 % des règles de gabarit, de hauteur, d'emprise au sol et de COS pour permettre l'agrandissement ou la création d'une surface habitable concerne les PLU comme les documents en tenant lieu. Elle permet donc une adaptation des normes établie par le PSMV en faveur des constructions à usage de logement.

La majoration réservée aux constructions vertueuses du point de vue énergétique (cf. *infra*, point 2) est également applicable aux secteurs sauvegardés. L'article L. 128-1 le prévoit expressément, limitant toutefois le taux maximal autorisé à 20 % au lieu de 30 % pour les zones sans protection. Le dépassement concerne les règles de gabarit et de densité.

En revanche, le mécanisme de bonification institué par l'article L. 127-1 au profit des programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux ne vise que les zones couvertes par un PLU. Cet article ne prévoit son application ni « aux documents en tenant lieu », ni aux zones protégées. Bien entendu, rien ne s'oppose à ce que le règlement du PSMV institue des majorations en vue de favoriser le logement social.

Dans tous les cas, la plus grande vigilance est recommandée lors de l'institution des bonifications. Il convient d'anticiper, immeuble par immeuble, les effets de ces mesures en vérifiant si le respect des autres normes n'en paralyse pas l'application et si elles sont compatibles avec l'impératif de protection du bâti existant. Les majorations doivent être réservées aux bâtiments les moins sensibles.

## 2. Le traitement de la question énergétique

Dans les secteurs sauvegardés, la question énergétique se pose en des termes particuliers. Elle s'inscrit dans un cadre urbain et architectural extrêmement contraint qui donne la priorité à la préservation de l'existant. La volonté de réduire la consommation énergétique des bâtiments, de limiter l'émission de gaz à effet de serre et d'encourager les énergies alternatives aux énergies fossiles ne doit pas mettre en péril l'authenticité des constructions anciennes ni dénaturer l'identité du site.

La loi reconnaît la spécificité des espaces protégés. L'article L. 111-6-2 du code de l'urbanisme, issu de l'article 12 de la loi du 12 juillet 2010, qui rend inopposables les règles locales d'urbanisme hostiles à l'utilisation de matériaux ou de procédés de construction durables ou à la production d'énergie renouvelable exclut de son champ d'application l'ensemble des zones patrimoniales. L'article L. 111-10-3 du CCH confirme la nécessité de traiter de manière différenciée le bâti remarquable. Il prévoit que les obligations de travaux d'amélioration de la performance énergétique qui pèsent sur les bâtiments existants à usage tertiaire ou dans lesquels s'exerce une activité de service public tiennent compte des nécessités liées à la conservation du patrimoine historique.

Cette bienveillance du législateur n'autorise pas les auteurs des PSMV à ignorer les problématiques énergétiques. L'article L. 313-1 du code de l'urbanisme pose le principe que le régime des PLU est applicable aux PSMV (fiche n° 1). Les objectifs assignés aux PLU par l'article L. 121-1 du code ne peuvent être dissociés de ce régime, de sorte qu'ils s'imposent également aux PSMV. Parmi ces objectifs, figurent la réduction des gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables.

Il appartient donc au PSMV de trouver des compromis. Il s'agit d'intégrer aux contraintes architecturales et esthétiques des préoccupations d'efficacité énergétique. Le règlement fera clairement apparaître ces préoccupations. Il déterminera notamment dans quelle mesure les travaux destinés à réduire la consommation énergétique des bâtiments anciens sont réalisables (traitement des ouvertures, modification du vitrage, isolation par l'extérieur ou l'intérieur, utilisation de matériaux renouvelables...), voire proposera des solutions alternatives pour les constructions les plus remarquables (par exemple, la réalisation d'une double fenêtre en cas d'obligation de maintenir et de restaurer les menuiseries existantes). Les objectifs de l'article L. 121-1 imposent de proportionner les exigences à la configuration du bâti et à sa valeur patrimoniale.

Le document doit aussi trouver un équilibre entre la préservation du site et le développement des systèmes de production d'énergie renouvelable. Une mesure d'interdiction générale des capteurs solaires est, dans ces conditions, difficile à justifier. Il convient plutôt de fixer les conditions dans lesquelles une installation est susceptible d'être refusée (conditions tenant à la nature de l'immeuble, à l'exposition de sa toiture, à l'intégration des panneaux solaires à la couverture...). Les prescriptions relatives aux espaces libres privés doivent déterminer dans quelle mesure les équipements de récupération des eaux de pluie et les pompes à chaleur sont admis.

Dans les zones les plus propices à l'évolution du bâti ou à la réalisation de constructions nouvelles, les auteurs du PSMV peuvent, sur la base du 14° de l'article L. 123-1-5, imposer le respect de performances énergétiques et environnementales renforcées. Par délibération, l'autorité en charge du PLU dispose également de l'opportunité d'autoriser un dépassement des règles

relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols pour les constructions qui satisfont à des critères de performance énergétique élevée ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération, dans les conditions prévues par les articles L. 128-1 et suivants du code de l'urbanisme. Ce dépassement ne peut excéder 20 %.

### **3. La présence du végétal**

La présence du végétal constitue un enjeu important pour les secteurs sauvegardés. Les parcs, les jardins, les plantations sont des éléments à part entière du décor urbain. Ils participent à la mise en scène de l'architecture et des espaces publics. L'attention portée au végétal ne se justifie pas seulement par des considérations tenant à la composition urbaine et à la mise en valeur du patrimoine. Elle contribue à l'action en faveur de la biodiversité menée sur l'ensemble du territoire urbain. La préservation et la remise en bon état des continuités écologiques constituent des objectifs énoncés par le 3° de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme pleinement applicables aux espaces protégés. En outre, la nature en ville participe à la qualité de vie ainsi qu'à la régulation climatique, surtout dans un environnement à forte dominante minérale.

Les instruments à la disposition des auteurs du PSMV sont nombreux. Ils résultent du régime des PLU combiné à celui des secteurs sauvegardés.

La conservation des éléments naturels existants s'appuie, soit sur l'article L. 123-1-5 7° qui permet d'identifier et de localiser les éléments paysagers à protéger ou à mettre en valeur, soit sur le a du paragraphe III de l'article L. 313-1 qui vise à interdire l'altération des immeubles, y compris des espaces non bâtis et des plantations qu'ils comportent. Dans les deux cas, la protection peut viser un élément (un arbre isolé par exemple) ou un ensemble d'éléments (un alignement d'arbres, une composition paysagère) et s'accompagner de prescriptions destinées notamment à déterminer les conditions d'entretien et de remplacement des végétaux. À l'exception des opérations d'entretien ordinaire, toute intervention sur des éléments naturels est soumise à une déclaration préalable, y compris la modification des plantations situées sur les voies et espaces publics (c. urb., art. R. 421-24 et R. 421-25).

L'identification des espaces libres, végétalisés ou mixtes, permet d'adapter la contrainte à chaque type de lieux : jardins privés, cœurs d'îlots, jardins publics, parcs, places, abords des voiries... Les berges de cours d'eau qui constituent des milieux privilégiés de développement de la faune et de la flore en zone urbaine peuvent faire l'objet d'une identification particulière assortie d'obligations spécifiques. Ces corridors écologiques ne sauraient rester en marge des préoccupations du PSMV.

Le premier alinéa de l'article L. 313-1 prévoit que les secteurs sauvegardés sont créés afin de conserver, restaurer et mettre en valeur tout ou partie d'un ensemble d'immeubles bâtis ou non. Leur périmètre peut donc inclure de vastes zones naturelles. Un zonage N se justifie pour en assurer la préservation. Le régime des EBC est susceptible d'être appliqué aux zones boisées. Il est particulièrement strict dans les secteurs sauvegardés. Le paragraphe III de l'article L. 313-1 exclut qu'un propriétaire puisse bénéficier d'une autorisation de construire sur une partie d'un terrain classé dans les conditions prévues aux trois derniers alinéas de l'article L. 130-2.

Le règlement peut organiser de deux manières le renforcement de la présence de la nature au sein du secteur sauvegardé.

La volonté de créer ou d'étendre un espace végétalisé autorise l'institution d'un emplacement réservé aux espaces verts sur la base du 8° de l'article L. 123-1-5. Les prescriptions de modification des immeubles existants prises en vertu du *a* ou du *b* du paragraphe III de l'article L. 313-1 permettent d'exiger l'enherbement des abords d'un bâtiment ou la réalisation de nouvelles plantations. Le PSMV, comme le PLU, ne peut toutefois prescrire l'utilisation de certaines essences végétales, par exemple imposer la plantation d'une prairie pour favoriser la diversité plutôt qu'une pelouse traditionnelle.

Les orientations d'aménagement prises en application de l'article L. 123-1-4 1. ont également un rôle important à jouer. Elles permettent de programmer le traitement paysager d'un secteur particulier. Il peut s'agir d'une zone à urbaniser sur laquelle il convient, par exemple, de maintenir des réservoirs et des continuités écologiques, tout autant que d'espaces publics dont la conception est définie au besoin à l'aide d'un schéma où la présence végétale est indiquée.