

fiches pratiques

Créer et mettre en valeur un secteur sauvegardé

Comment conserver cadre urbain et architecture ancienne tout en permettant leur évolution harmonieuse au regard des fonctions urbaines contemporaines ? La création et mise en valeur d'un secteur sauvegardé est l'une des réponses possibles à cette question

1 - QU'EST CE QU'UN SECTEUR SAUVEGARDÉ

Un secteur sauvegardé est une mesure de protection portant, selon la loi, sur un « secteur présentant un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles ». Les secteurs sauvegardés ont en effet été spécialement introduits par la loi, dite « Malraux », du 4 août 1962, pour la sauvegarde des centres urbains historiques et plus largement d'ensembles urbains d'intérêt patrimonial.

Il s'agissait, à l'époque, d'éviter leur destruction systématique par la politique de rénovation urbaine qui consistait en la démolition du tissu bâti ancien au bénéfice d'une reconstruction sans aucun rapport avec la ville traditionnelle. Il est à noter que, depuis, un nouveau dispositif est venu s'ajouter aux instruments de protection d'ensembles notamment urbains, celui des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), institué dans le cadre de la loi du 7 janvier 1983 relative à la décentralisation des

compétences dans le domaine de l'urbanisme.

2 - QUELS SONT SES OBJECTIFS ?

Le secteur sauvegardé est une démarche d'urbanisme qualitatif dont l'objectif est autant de conserver le cadre urbain et l'architecture ancienne que d'en permettre l'évolution harmonieuse au regard des fonctions urbaines contemporaines et en relation avec l'ensemble de la ville. Il s'agit, à l'aide de règles et prescriptions spéciales, d'inscrire tout acte d'aménagement, de transformation ou de construction dans le respect de l'existant, ce qui ne signifie pas copier le patrimoine ancien, mais le prendre en compte sans porter atteinte à ses qualités historiques, morphologiques, architecturales.

3 - COMMENT EST-IL INSTITUÉ ?

La politique des secteurs sauvegardés est placée sous la conduite du ministre chargé de la culture mais une co-compétence est établie pour son exécution avec le ministre de l'équipement. La mise en oeuvre d'un secteur sauvegardé est en effet juridiquement de la compétence de l'État par exception au régime général décentralisant l'urbanisme auprès des communes.

La commune concernée en est cependant partie prenante ; le conseil municipal délibère pour demander ou émettre un avis sur la création et la délimitation du secteur sauvegardé. Celles-ci font l'objet, après avis de la commission nationale des secteurs sauvegardés, d'un arrêté interministériel pris par les ministres précités.

Un chargé d'étude indépendant (architecte libéral missionné par l'État) est désigné, après agrément des dits ministres, par le maire. Le préfet constitue, en accord avec la commune qui y désigne ses représentants, une commission locale du secteur sauvegardé chargée de suivre, durant toute la procédure, l'élaboration du plan de sauvegarde et de mise en valeur qui est le plan d'urbanisme du secteur sauvegardé. Cette commission rassemble, outre les représentants de la commune et de l'État (services déconcentrés concernés), des personnes qualifiées (experts, associations), des représentants de la chambre de commerce et d'industrie ainsi que de la chambre des métiers.

Le plan de sauvegarde et de mise en valeur, au terme de son étude, est rendu public après délibération du conseil municipal, ce qui a

pour effet de le rendre applicable pour la délivrance des autorisations de travaux. Il est ensuite soumis, sous la conduite d'un commissaire-enquêteur spécialement désigné par le président du tribunal administratif, à enquête publique en mairie par le préfet, ce qui permet à tout administré de produire ses observations.

La commission locale du secteur sauvegardé examine les résultats de l'enquête (observations du public et conclusions du commissaire-enquêteur) et formule, le cas échéant, des propositions de modification du plan de sauvegarde et de mise en valeur. Ce dernier fait l'objet d'un projet d'approbation soumis au conseil municipal, puis à la commission nationale des secteurs sauvegardés et ensuite au Conseil d'État.

Le plan de sauvegarde et de mise en valeur est enfin approuvé par décret du Premier ministre, ce qui clôt la procédure et le met en oeuvre définitivement. Ce plan pourra ultérieurement faire l'objet de procédures complémentaires (simple modification, voire révision si d'importants remaniements, de nature à affecter l'économie générale du plan, doivent être apportés).

4 - QUELS SONT LES EFFETS ?

Les mesures de sauvegarde et de mise en valeur s'appliquent dès la création du secteur sauvegardé et indéfiniment par la suite. En effet, « à compter de la décision (...) délimitant un secteur sauvegardé, tout travail ayant pour effet de modifier l'état des immeubles est soumis soit à autorisation dans les conditions et formes prévues pour le permis de construire, soit à autorisation spéciale pour les travaux qui ne ressortissent pas au permis de construire » (article L.313-2 du code de l'urbanisme).

Dès ce moment, il revient à l'architecte des bâtiments de France « d'assurer la surveillance générale du secteur sauvegardé en vue de préserver son caractère esthétique et de conserver les immeubles qui présentent un intérêt historique... » (article R. 313-4, 2ème alinéa du code de l'urbanisme).

5 - COMMENT S'EXERCENT-ILS ?

L'architecte des bâtiments de France, obligatoirement consulté par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation (en général le maire), émet un avis conforme (c'est-à-dire auquel la dite autorité doit se conformer) dans un délai d'un mois à réception du dossier

dans le cadre de l'instruction de ce dernier.

Cet avis conforme concerne toutes les autorisations d'urbanisme, permis de construire (y compris déclarations de travaux), de lotir, de démolir, d'installation et travaux divers, de coupe et d'abattage d'arbres, de camping ou stationnement de caravanes.

Les travaux non assujettis à ces procédures sont soumis à une procédure particulière d'autorisation spéciale de travaux directement délivrée, dans un délai de deux mois, par l'architecte des bâtiments de France par délégation du préfet. Il peut s'agir de travaux d'aménagement intérieur des immeubles (sans changement d'affectation), de travaux techniques sur façade (installation/renforcement notamment de dispositifs divers tels que réseaux d'alimentation ou d'évacuation), de travaux d'aménagement d'espaces libres qu'ils soient privés ou publics, etc.

6 - SUR QUELLE BASE ?

Quel contenu ?

Les objectifs des secteurs sauvegardés et le contenu des plans de sauvegarde et de mise en valeur sont de large portée. Le plan de sauvegarde et de mise en valeur peut interdire la démolition et préconiser la conservation d'immeubles d'intérêt patrimonial ou, à l'opposé, permettre d'imposer la démolition de tout ou parties d'immeubles de médiocre qualité à l'occasion de toute opération d'aménagement publique ou privée. Il formule également des règles sur l'implantation, les dimensions des constructions, l'architecture (caractéristiques géométriques, matériaux).

Il peut imposer des normes de voirie, de réseaux, de terrains, de stationnement et (rarement) de densité de construction. Le règlement du plan de sauvegarde et de mise en valeur est en effet identique dans sa structure à celui d'un POS ; mais il est le plus souvent beaucoup plus détaillé, spécialement l'article 11 relatif à l'architecture. Le document graphique du plan de sauvegarde et de mise en valeur permet de spécifier l'application de ces règles à l'immeuble, puisque chacun de ceux-ci a un statut juridique selon qu'il s'agisse d'immeuble à conserver, à démolir, à maintenir, à améliorer ou remplacer, ou encore d'espace à construire, à protéger ou à mettre en valeur, etc.

Quelles modalités d'applications ?

Lorsque le plan de sauvegarde et de mise en valeur est à l'étude,

c'est-à-dire entre la création/délimitation du secteur sauvegardé et la publication du plan de sauvegarde et de mise en valeur, l'architecte des bâtiments de France émet directement les avis et prescriptions dans le cadre fixé par l'article R. 313-4, 2ème alinéa du code de l'urbanisme (cf. ci-dessus : quels sont ses effets ? 3ème alinéa). L'autorité compétente pour la décision doit reprendre les prescriptions énoncées par l'architecte des bâtiments de France ou, en cas d'avis défavorable de ce dernier, émettre un sursis à statuer. Lorsque le plan de sauvegarde et de mise en valeur est rendu public ou approuvé, il remplace le cas échéant tout plan d'urbanisme et en particulier tout POS déjà existant, et l'architecte des bâtiments de France est alors chargé d'émettre son avis sur la conformité du projet avec les dispositions du plan de sauvegarde et de mise en valeur et, éventuellement, les prescriptions imposées pour la réalisation du projet.

Dans ce cas, lorsque l'architecte des bâtiments de France émet un avis défavorable, l'autorité compétente pour statuer doit prendre une décision de refus. L'architecte des bâtiments de France peut émettre un avis ou formuler une décision au regard de la nature des travaux, de leur consistance, des obligations esthétiques, des mesures d'urbanisme.

7 - COMMENT OBTENIR UNE AUTORISATION DE TRAVAUX EN SECTEUR SAUVEGARDÉ

Les demandes d'autorisation de travaux assujettis à autorisation d'urbanisme doivent être déposées en mairie ou envoyés contre accusé de réception postal. Le service instructeur (services municipaux ou DDE) examinera la recevabilité de la demande et, si le dossier est complet, notifiera le délai d'instruction au-delà duquel, à défaut de réponse, l'autorisation serait tacite.

Toutefois, lorsque les travaux concernent les lotissements, l'exploitation de carrières, l'ouverture d'installations classées et les divers modes d'occupation du sol faisant l'objet de réglementation particulières, l'autorisation ne peut être tacite et est subordonnée à l'avis conforme exprès de l'architecte des bâtiments de France.

Les demandes d'autorisation spéciale de travaux non assujettis à autorisation d'urbanisme doivent être déposées auprès de l'architecte des bâtiments de France du service départemental de l'architecture et du patrimoine. Il est cependant possible de les

déposer en mairie à l'instar des demandes d'autorisation d'urbanisme, les services municipaux les transmettant alors à l'architecte des bâtiments de France.

Lorsque les travaux projetés intéressent un ou plusieurs monuments historiques ou leurs abords, l'instruction de la demande d'autorisation s'exerce aussi en application de la loi du 31 décembre 1913 modifiée relative aux monuments historiques.

Dans ce cas, nonobstant l'instruction au titre du secteur sauvegardé ou de son plan de sauvegarde et de mise en valeur, l'autorisation ne peut être obtenue à titre tacite en vertu des dispositions propres aux monuments historiques. Les délais d'avis et d'instruction peuvent en outre être différents (voir fiche n° 10, Exécuter des travaux sur monument historique).

D'une manière générale, il est conseillé, avant de déposer toute demande, de se renseigner préalablement sur le droit applicable et les modalités d'instruction de la demande auprès du service départemental de l'architecture et du patrimoine du département où se situent lesdits travaux.

Le plan de sauvegarde et de mise en valeur rendu public ou approuvé est par ailleurs consultable, outre au service départemental de l'architecture et du patrimoine, en mairie ainsi qu'à la préfecture. En pratique, il peut aussi être consulté à la direction départementale de l'équipement.

8 - QUELS AVANTAGES FINANCIERS POUR LES TRAVAUX EN SECTEUR SAUVEGARDÉ

En secteur sauvegardé, on peut bénéficier d'avantages financiers pour la réalisation de travaux portant sur la restauration, la réhabilitation d'immeubles existants ou la mise en valeur des espaces publics ou privés. Plusieurs cas se présentent.

La demande est effectuée par un propriétaire bailleur

1) L'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) peut accorder des subventions pour la réhabilitation de locaux d'habitations selon des conditions plus souples et avantageuses qu'en espace non protégé. Tel est le cas du calcul (plus large) des travaux subventionnables ainsi que du déplafonnement des subventions courantes admissible au titre des "travaux d'intérêt architectural" (TIA). Dans le cadre d'une coopération engagée

depuis mars 1995 entre les services départementaux de l'architecture et du patrimoine et les délégations départementales de l'ANAH, il revient à l'architecte des bâtiments de France d'attester la qualité et de fixer la liste des travaux pouvant être retenus à ce titre.

2) Des avantages fiscaux peuvent être obtenus au titre de la fiscalité relative à la restauration immobilière portant sur des locaux d'habitation. Selon certaines conditions, il est possible de déduire du revenu global, sans plafonnement, les déficits fonciers résultant de la réalisation d'opérations de restauration immobilière. Il est recommandé de se renseigner préalablement, auprès du centre des impôts dont dépend le foyer fiscal, des conditions précises d'application de ces avantages fiscaux.

La demande est effectuée par un propriétaire occupant

1) Une prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) peut être consentie pour les travaux de restauration/ réhabilitation de locaux d'habitation. Les services de l'habitat de la direction départementale de l'équipement (DDE) dont dépend le lieu des travaux peuvent renseigner utilement sur les conditions d'application de cette PAH.

2) Aucun avantage fiscal spécifique au titre de la restauration immobilière n'est consenti aux propriétaires occupants.

La demande est effectuée indifféremment par un propriétaire occupant ou un propriétaire bailleur

Des subventions spéciales peuvent être accordées au titre de la mise en valeur des secteurs sauvegardés par le ministère chargé de la culture. Des renseignements peuvent être délivrés par le service départemental de l'architecture et du patrimoine ou la direction régionale des affaires culturelles dont dépend le lieu des travaux.

Du fait de la modicité des enveloppes de crédits disponibles, ces subventions sont cependant très sélectivement accordées. Elles sont limitées dans leur montant et dépendent aussi du coût de l'opération. Ces subventions peuvent se cumuler avec des aides de l'ANAH. Lorsque les travaux portent spécialement sur un bâtiment classé ou inscrit à l'inventaire des monuments historiques, les subventions à ce titre et à celui du secteur sauvegardé ne sont pas cumulables. Il est donc conseillé de se renseigner préalablement, auprès de la direction régionale des affaires culturelles, des conditions d'octroi de ces différentes subventions.

Pour en savoir plus

Adresses

Ministère de la culture et de la communication Direction de l'Architecture et du patrimoine sous-direction de la qualité des espaces et de l'architecture, bureau des secteurs sauvegardés 182 rue Saint-Honoré 75033 Paris cedex 01 - Tél. : 01 40 15 80 00

Textes de référence Loi

- n°62.903 du 4 août 1962 modifiée codifiée au code de l'urbanisme : articles L 313-1 et suivants et R 313-1 et suivants relatifs aux secteurs sauvegardés, L 430-1 et suivants relatifs au permis de démolir.
- Circulaire n°78-15 du 17 janvier 1978 relative aux plans de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés.
- Loi du 28 février 1997 relative à l'instruction des autorisations de travaux notamment dans le champ des secteurs sauvegardés.
- Décret n° 99-78 du 5 février 1999 relatif à la commission régionale du patrimoine et des sites et à l'instruction de certaines autorisations de travaux.
- Circulaire du 4 mai 1999 relative au même objet.
- Code de l'urbanisme : article R 313-16 relatif aux arrêtés de péril en secteur sauvegardé.

Bibliographie

Actes du forum de Nîmes (1988) et du colloque de Dijon (1992), éditions du STU (ministère de l'équipement). *Protection du patrimoine historique et esthétique de la France*, éditions du Journal officiel de la République française, n°1345. *Guide de la protection des espaces naturels et urbains*, Documentation française, 1991. *Secteurs sauvegardés*, éditions Villes et territoires (coproduction du ministère de l'équipement et du ministère de la culture). *Droit du patrimoine culturel*, Pierre - Laurent FRIER, PUF, 1997.

Crédits

Lancées à l'initiative de la DRAC Alsace, les fiches pratiques sont élaborées en liaison avec un groupe de travail réunissant directions régionales des affaires culturelles et directions d'administration centrale.

Coordination : Département de l'action territoriale

Directeur de la publication : Directrice de l'administration générale

Illustrations : Caroline Béguerie-Getrey