

LES ANNONCES DE LA SEINE

Supplément au n° 21 du Jeudi 27 Mars 2003 - 84^e année
Direction des travaux : Les Journées Juridiques du Patrimoine

LOI MALRAUX : 40 BOUGIES POUR ÉCLAIRER L'AVENIR



*Colloque organisé par la Ville de Bayonne
et le Conseil Général des Pyrénées-Atlantique*

*Les jeudi 27, vendredi 28 et samedi 29 mars 2003
au Château Neuf de Bayonne*

*Sous le haut patronage de
Monsieur Jean-Jacques Aillagon Ministre de la Culture et de la Communication
et de Monsieur Walter Schwimmer, secrétaire général du Conseil de l'Europe*



● Introduction par Jean Grenet	2
● Pourquoi continuer à célébrer les anniversaires de la Loi Malraux Editorial par Alain de La Bretesche	3
● Carte de France et liste des 95 secteurs sauvegardés et 366 ZPPAUP 5	
● André Malraux et les secteurs sauvegardés par Xavier Laurent	7
● Secteurs sauvegardés et résidentialité : les lieux de mémoire doivent redevenir des lieux de vie par Noël Mouré	10
● Une loi en mouvement par Yves Dauge	12
● Aspect juridiques et contentieux par Isabelle Cassin	13
● Pour que le souffle de s'éteigne pas par Alexandre Gady	16
● Rapport DAPA sur le renouveau les secteurs sauvegardés par Francis Chassel	17
● Le plan de sauvegarde : une démarche d'architecture et d'urbanisme par Alexandre Méliissinos	18

● Des problèmes opérationnels : des objectifs, des acteurs et des moyens par Nancy Bouché	22
● Les associations de défense du patrimoine, ultime sauvegarde des secteurs sauvegardés par Olivier Chaslot	24
● Une ambition plus large pour les secteurs sauvegardés par Serge Contat	26
● Protection du patrimoine en secteur sauvegardé et gestion fiscale : deux frères ennemis reconciliés par le Conseil d'Etat par Noël Mouré	27
● L'outil fiscal : une nécessaire évolution par Jean Grenet	28
● Secteurs sauvegardés , quelques évolutions possibles par Pierre-Laurent Frier	31
● Le patrimoine de pays bâti et paysager richesse nationale par Michel Fontaine	32
● Formation, Artisanat, patrimoine : l'expérience Bayonnaise par Jacky Cruchon	37
● A partir de la loi Malraux, quelle sauvegarde pour le territoire ? par Robert Lecat	39

JOURNAL OFFICIEL D'ANNONCES LÉGALES - INFORMATIONS GÉNÉRALES, JUDICIAIRES ET TECHNIQUES

bi-hebdomadaire habilité pour les départements de Paris, Yvelines, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val de Marne

12, rue Notre-Dame des Victoires - 75002 Paris - Téléphone : 01.42.60.36.35 - Télécopie : 01.47.03.92.15

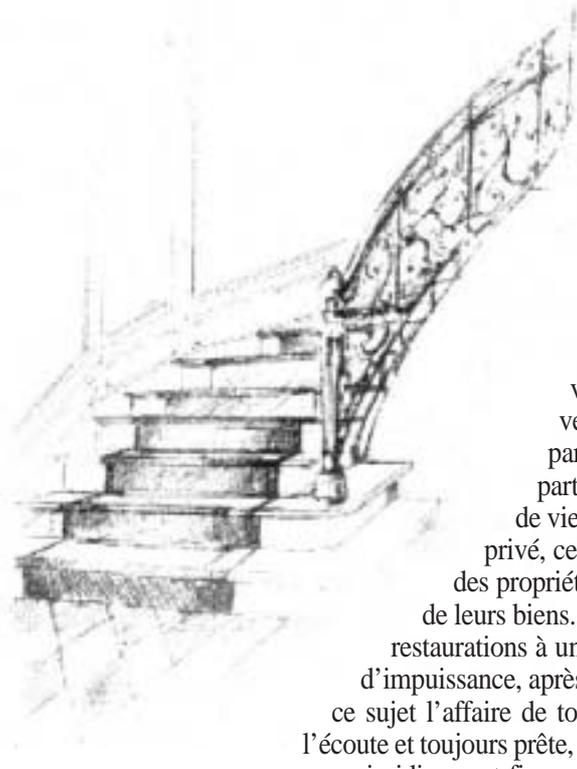
Internet : www.annonces-de-la-seine.com - E-mail : as@annonces-de-la-seine.com - as@annonces-de-la-seine.fr

FONDATEUR EN 1919 : RENÉ TANCRÈDE - DIRECTEUR : JEAN-RENÉ TANCRÈDE

Introduction

par le Docteur Jean GRENET,
Député-Maire de Bayonne

L'organisation de ce colloque sur la Loi Malraux à Bayonne a pour moi valeur de symbole. Cette loi est en effet un outil indispensable de la revitalisation du centre ancien de Bayonne dont j'ai fait une des priorités de ma politique municipale, en totale harmonie avec Jean-René Etchegaray, Adjoint à l'Urbanisme, dont la compétence en la matière n'est plus à démontrer.



Un seul chiffre suffit à résumer l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir : 1/3 des mille immeubles du centre ancien ne répond plus aux aspirations des nouveaux résidents. Soit plus de 45 000 mètres carrés de planchers, constitués exclusivement de logements, qu'il s'agit de démolir. Car c'est bien là tout le paradoxe apparent du socle d'une revitalisation efficace. Il nous faut d'abord démolir partiellement le bâti ancien pour laisser l'espace et la lumière entrer dans notre projet de vie en centre ancien. Et comme nous sommes sur un patrimoine très majoritairement privé, cela passe par une communication de tous les instants auprès des habitants comme des propriétaires qui semblent parfois installés dans un fatalisme causé par la grande vétusté de leurs biens. Une vétusté contre laquelle il peut paraître difficile de lutter eu égard au coût des restaurations à une telle échelle. Plus qu'une inertie coupable, je rencontre chez eux un sentiment d'impuissance, après tout compréhensible, face à des enjeux aussi écrasants. D'où l'intérêt de faire de ce sujet l'affaire de tous grâce à une Direction de l'Urbanisme tendue vers cet objectif mais aussi à l'écoute et toujours prête, sous l'autorité d'un Jacky Cruchon à l'implication exemplaire, à conseiller sur les moyens juridiques et fiscaux qui sont aujourd'hui à disposition. On peut d'ailleurs s'interroger sur l'insuffisance de ces moyens fondée sur une approche souvent fautive des propriétaires en centre ancien qui sont loin d'être des nantis dans leur grande majorité.

La restauration, quant à elle, doit être confiée à des professionnels porteurs d'un savoir faire spécifique. Là aussi la Ville doit accompagner les divers corps de métiers sollicités. A cet égard Bayonne n'a pas hésité à se doter d'une boutique du patrimoine et de l'habitat, rue Poissonnerie, où les techniques et les matériaux respectueux du bâti ancien sont exposés et explicités. Il est d'ailleurs très réconfortant de constater que les artisans et les entreprises ont pour la plupart mis un réel enthousiasme à se former pour répondre à ces exigences de qualité. Cette boutique qui n'en finit pas de faire des émules, y compris chez de nombreuses municipalités de France qui poussent fréquemment sa porte.

La démarche se doit d'être ambitieuse, même si, à prime abord, elle comporte des contraintes incontestables. C'est la condition du succès et de la pérennité de l'œuvre entreprise et j'observe quotidiennement une évolution des esprits dans ce domaine. Cette phase de restauration progressive, dont la façade des immeubles donnant sur Nive, si emblématique de Bayonne, témoigne superbement échafaudage après échafaudage, est en marche. Les combles sont reconquis. Les surélévations, les terrasses ouvrent des lieux, qu'on croyait voués à l'ombre et au rangement, à de nouveaux modes d'habitation. On ose enfin parler de modernité en centre ancien avec le retour en force de jeunes couples dès qu'un programme immobilier est livré.

Ce travail est long mais je peux affirmer que, des propriétaires aux agents immobiliers, des artisans aux futurs locataires, le message d'une renaissance possible du "Vieux Bayonne" est aujourd'hui reçu et partagé avec une certaine fierté collective.

Je veux donc exprimer à tous les experts réunis à l'occasion de ce colloque, ma profonde reconnaissance pour l'intérêt qu'ils portent à ces enjeux de ville. En se penchant, comme ils vont le faire pendant trois jours, sur la loi Malraux et ses effets, ses potentialités aussi, ils travaillent à un retour de la vie urbaine dans des cœurs de ville qui ne doivent pas devenir des sanctuaires, aussi beaux soient-ils.



Photo D.R.

Monsieur Jean GRENET

Jean Grenet, chirurgien, père de 3 enfants, a été élu maire de Bayonne en 1995 et député des Pyrénées-Atlantiques en 2002. Au préalable il fut, président du prestigieux Club omnisport de l'aviron Bayonnais pendant 14 ans et membre du Comité directeur de la Fédération française de rugby. Particulièrement attaché à la défense de l'identité régionale, il a présidé le Syndicat intercommunal de soutien à la culture basque, regroupant 146 communes du Pays basque français de 1998 au mois de février dernier. Il préside aujourd'hui à l'Assemblée Nationale le groupe d'étude "Elevage et Tradition".



EDITORIAL : POURQUOI CONTINUER A CELEBRER LES ANNIVERSAIRES DE LA LOI MALRAUX ?

par Monsieur Alain de LA BRETESCHE,

Ancien Bâtonnier, Avocat au Barreau de Laval,

Spécialiste en droit public et en droit rural, Président des Journées Juridiques du Patrimoine

Le 24 juillet 1962, André Malraux, Ministre des affaires culturelles monte à la tribune du Palais Bourbon.

Son taux d'écoute parmi les Parlementaires est toujours bon. Lorsque Malraux vient à l'Assemblée, la salle se remplit non pas à cause de l'importance des sommes en jeu, son budget n'est jamais de 0,30 à 0,40 % du budget national à l'époque, mais parce que l'orateur est de qualité : " *Monsieur le Ministre, grâce à l'éloquence si passionnée et si particulière qui est l'un des aspects de votre génie, l'évocation des crédits relatifs aux affaires culturelles est chaque année le sommet de la discussion budgétaire* " lui a dit un jour Christian Bonnet.

Ce jour-là sans oublier de faire une référence appuyée au rôle du Premier Ministre Michel Debré dans l'élaboration du texte, André Malraux donne au projet de loi qui portera désormais éternellement son nom le souffle de l'écrivain-homme d'état : " *les Nations ne sont plus seulement sensibles aux chefs d'œuvre, elles le sont devenues à la seule présence de leur passé. Ici est le point décisif : elles ont découvert que l'âme de ce passé n'est pas faite de chef d'œuvre, qu'en architecture un chef d'œuvre isolé risque d'être un chef d'œuvre mort ; que si le palais de Versailles, la cathédrale de Chartres appartienne aux plus nobles songes des hommes, ce palais et cette cathédrale entourés de gratte-ciel n'appartiendraient qu'à l'archéologie ; que si nous laissons détruire ces vieux quais de la Seine semblables à des lithographies romantiques, il semblerait que nous chassions de Paris le génie de Daumier et l'ombre de Baudelaire* ".

Commence alors une histoire qui a aujourd'hui quarante ans. A supposer que l'on puisse consulter les moteurs de recherche de l'Internet depuis le Panthéon, André Malraux serait probablement surpris, lui qui aimait proclamer " l'argent n'est pas tout " de constater que sur une vingtaine de pages énumérant les sites à sa mémoire, beaucoup plus parlent de défiscalisation, de SCPI et de produits immobiliers que " de l'Espoir, des Noyers d'Altenburg ou des Anti-Mémoires ". Et pourtant, la Loi du 04 août 1962 ne comporte pas une ligne de dispositions fiscales, c'est seulement à partir de l'ingéniosité des praticiens et de diverses constructions administratives que jusqu'à la réforme de 1994, on a pu associer le nom de Malraux à des produits de défiscalisation...

Un autre étonnement viendrait sans doute de la comparaison des chiffres cités dans des travaux préparatoires :

- plus de quatre mille sites intéressés par cette nouvelle sauvegarde, (mais son dernier biographe, Olivier Todd ne manque pas une occasion de nous rappeler les goûts de Malraux pour une certaine emphase)

- puis environ quatre cent cinquante sites répertoriés il y a dix ans encore dans le dernier rapport de la Commission Nationale des Secteurs Sauvegardés

- enfin, le nombre des secteurs prescrits l'année de la quarantième bougie : quatre vingt quinze, peut être quatre vingt seize.

Si l'on veut bien considérer que les fameuses ZPPAUP créées dès 1986 sont déjà plus de trois cent cinquante, est-ce à dire que la Loi Malraux avance à grands pas vers l'archéologie et est-il vraiment important de célébrer son anniversaire.

A voir l'enthousiasme de l'équipe municipale et des fonctionnaires de la Ville de Bayonne lorsqu'ils parlent du secteur sauvegardé : du carrefour des Cinq Cantons à l'Hôtel de Bretous où résida avec sa famille le Général Comte Hugo, le processus est bien vivant et le partenariat avec l'Etat passionnent clairement les acteurs du ministère de la Culture qui estiment désormais être un peu chez eux sur les bords de l'Adour, comme d'ailleurs dans chacun des quatre vingt quinze autres secteurs sauvegardés de France.

Est-ce à dire que l'argent de l'Etat, grâce aux liens privilégiés de Malraux dont on a tant répété qu'il siégeait à la droite du Général, puis à d'autres liens privilégiés d'autres ministres avec d'autres présidents, s'est répandu en grande quantité sur les Villes intéressées. Certes les crédits d'études consacrés par le Ministère à l'élaboration des plans ont fortement augmenté depuis la dernière célébration du trentième anniversaire à Dijon, il y a dix ans. Mais on ne peut pas dire que l'Etat consacre aux Secteurs Sauvegardés des sommes considérables.

Ces secteurs sauvegardés seraient-ils alors les " Collonges au Mont d'Or " de la restauration urbaine tandis que les ZPPAUP joueraient le rôle des Brasseries au nom féminin que l'excellent Bocuse propose aux Lyonnais dont le portefeuille est moins rempli que ses clients de tête. Comme le

smoking a progressivement remplacé " la queue de pie " les ZPPAUP ne vont-elles pas, par voie de fusion-absorption, faire disparaître les secteurs sauvegardés. Voir... on cite notamment à Château-Gontier une alliance utile entre un secteur sauvegardé et une telle zone...

N'est-il pas tout de même surprenant de constater que même s'il faut laisser le temps au temps comme n'aurait pas manqué de le dire à son ministre Jack Lang, le président François Mitterrand, des secteurs sauvegardés ont été " prescrits " selon le terme consacré par la loi : à Nîmes en mars 1985, à Bayonne en mai 1975, en Avignon en octobre 1964, sans que depuis, sauf erreur dans la liste communiquée par le bureau compétent du ministère de la Culture, ne soit intervenue ni publicité ni approbation. La prescription du secteur sauvegardé serait-elle, par l'environnement psychologique et pédagogique qu'elle met en œuvre, par l'action des énergies locales qu'elle libère, suffisante pour satisfaire aux mânes des ancêtres locaux veillant sur les quartiers historiques...

Serait ce là une des raisons pour lesquelles, s'accordant avec la position de la directrice sortante de l'Architecture et du patrimoine, le Conseiller-maître à la Cour des comptes Jean-Pierre Bady, Président de la Commission nommée par le dernier successeur d'André Malraux pour lui faire des propositions sur la réforme du Patrimoine a conclu :

" *Conservé la législation de 1962 sur les secteurs sauvegardés tout en précisant le rôle de la commission locale et en assouplissant les règles de modification du plan de sauvegarde.* "

Après une telle conclusion d'un homme éminent, ajoutée au fait que l'on a bien pris garde lors du vote de la loi fondamentale dite " *Solidarité et renouvellement urbains* " de ne pas toucher à une seule ligne de la Loi de 1962, est-il nécessaire de réunir à Bayonne un grand nombre de juristes, d'architectes, de hauts-fonctionnaires de l'Etat et des collectivités décentralisées, des élus et des membres des associations pour réfléchir à un devenir que l'on souhaiterait immobile.

La petite équipe des Journées Juridiques du Patrimoine s'approprierait volontiers la phrase d'André Malraux dans " *Les chênes qu'on abat* " : " *la création m'a toujours intéressé plus que la perfection* " .



C'est probablement au nom de cette phrase que nous ouvrons ce débat par quelques pistes

Cohérence

On rappellera tout d'abord que l'article L 313-1 du Code de l'Urbanisme qui retranscrit fidèlement la Loi de 1962 prescrit que " le rapport de présentation du plan de sauvegarde... montre la cohérence du plan de sauvegarde avec les autres plans d'urbanisme en vigueur sur la commune ainsi qu'avec le programme local de l'habitat ". N'est-il donc pas temps, quarante années après, spécialement après les votes de la Loi de 1983 sur les ZPPAUP et après le vote de la Loi Solidarité et renouvellement urbains, de rechercher des instruments législatifs nécessaires à cette cohérence et d'inscrire d'une façon ou d'une autre des secteurs sauvegardés dans le cadre général de la Loi S.R.U. et des plans locaux d'urbanisme qu'elle édicte en n'oubliant pas de créer les passerelles avec les ZPPUP et de gommer à l'avance les difficultés jurisprudentielles que l'on peut d'ores et déjà prévoir : peut-on toucher à la propriété privée avant une enquête publique. Les juridictions européennes ont répondu non pour d'autres documents d'urbanisme, ce qui a conduit le Parlement à supprimer dans la Loi S.R.U. les effets de la publication des plans avant enquête. N'y a t'il pas lieu de s'interroger sur la même question dans les secteurs sauvegardés.

Une commission locale réformée

La Commission Bady propose de préciser le rôle de la Commission locale et d'assouplir les règles de modification du plan de sauvegarde.

On songera aussitôt, d'une part, à la nécessité de rendre cohérente la commission locale avec les règles de la décentralisation, le Préfet doit-il rester le président et les personnes qualifiées ne devraient-elles pas être plus nombreuses et émaner largement des grandes associations du Patrimoine.

Quant à l'assouplissement des règles de modification du plan, certes assouplissons, mais ne faudrait-il pas d'abord faire en sorte que les plans prescrits soient publiés et approuvés.

Un recadrage de la fiscalité

Les fiscalistes distingués ne se disent pas mécontents de la réforme de 1994 qui permet, disent-ils, de présenter de bons produits de défiscalisation dans les secteurs sauvegardés. Reste que si tout cela est simple pour les professionnels, cela l'est moins pour les particuliers qui souhaiteraient l'instauration d'un guichet unique ré-

servé à un secteur et la possibilité d'un agrément fiscale préalable à tout investissement, afin d'éviter les difficultés ultérieures.

On en profiterait pour améliorer le statut des propriétaires occupants, lesquels devraient être considérés désormais comme l'une des populations essentielles à la bonne conservation et au bon développement d'un secteur sauvegardé.

On pourrait régler en droit fiscal le problème posé par l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat au cours de l'année 2000 qui, considérant qu'il n'y a pas de déduction possible avant la date de publication, rend beaucoup de choses impossibles dans les secteurs sauvegardés, qui précisément ne sont pas parvenus jusqu'à ce palier de la procédure...

Les droits des habitants

Le problème sociologique du maintien des habitants dans les secteurs sauvegardés tient largement à leur condition d'existence dans les habitats vivables et correctement financés et à leur co-habitation avec les touristes.

- Quant au premier sujet, la forte diminution des crédits de l'ANAH est inquiétante au moment où l'on voudrait proposer qu'elle finançât plus largement le réaménagement des locaux occupés par des propriétaires jusqu'ici exclus de la distribution des crédits.

- Quant au problème des touristes, on a si souvent évoqué l'image de la maison du " Glaude " de la Soupe aux Choux entourée de grillage et des visiteurs étrangers jetant des cacahuètes aux deux vieillards qui avaient décidé de ne pas quitter leur maison, cette image probablement très exagérée est devenue un thème récurrent des colloques sur les centres historiques de nos villes : Y a t'il encore assez d'imagination pour trouver des solutions.

Les savoirs et la formation

A Bayonne, les entrepreneurs qui ont œuvré dans les quartiers historiques, ont créé une Association en vue de sauvegarder et d'échanger leur savoir traditionnel. N'est-il pas temps d'institutionnaliser les conservatoires nationaux des savoirs et des Instituts de formation aptes à les dispenser aux ouvriers et compagnons qui œuvreront

dans l'avenir dans ces quartiers : certains journalistes satiriques qualifieront l'idée de " Raffarinade ". Le mot n'est pas déplaisant.

Des villes à la campagne ?

Reprenons enfin les choses par leur début. Combien faut-il encore prescrire de secteurs sauvegardés ? Nous ne ferons l'injure à personne de demander qui voulait construire les villes à la campagne, mais vous verrez plus loin que Monsieur Mellissinos, Architecte du secteur sauvegardé de Bayonne, cite Idelfonso Cerdà, concepteur de Barcelone qui a proclamé en 1863 entre autres choses " ruraliser la Ville, Urbaniser les campagnes ".

Dans son rapport pour le trentième anniversaire, la Commission nationale pour les secteurs sauvegardés, rappelle que " la connaissance statistique des centres fait défaut ... si l'on se réfère à l'armature urbaine française on peut dénombrer quatre cent vingt villes de plus de dix mille habitants et quatre cent cinq autres ayant entre cinq et dix mille habitants. A cet ensemble il faut ajouter les bourgs et les villages qui participent fortement de l'identité patrimoniale du pays ; C'est dans ces ordres de grandeur que se situe le nombre des sites concernés par une politique nationale... "

Sous l'inexorable aiguillon du développement durable, le ministère français de l'Agriculture se rend compte de plus en plus qu'il est nécessaire de s'intéresser d'urgence aux bâtiments ruraux, objet d'un récent rapport à Monsieur Hervé Gaymard. Bien entendu, il ne faut pas tout mélanger, mais un plan cohérent d'aménagement du territoire doit conduire un gouvernement à préciser jusqu'où il fait descendre l'offre de secteurs sauvegardés, la loi lui permet manifestement d'aller jusqu'à la petite ville et jusqu'au bourg rural, le reste est affaire de moyens....

Tels sont avec quelques-uns autres les axes qui nous permettront, après trois jours sur les bords de l'Adour, de faire la moisson de quelques réformes.

Nous donnerons bien entendu le mot de la fin à André Malraux "Il existe une éloquence des actes qui n'est point celle de la Parole, bien qu'elle la suscite souvent" .



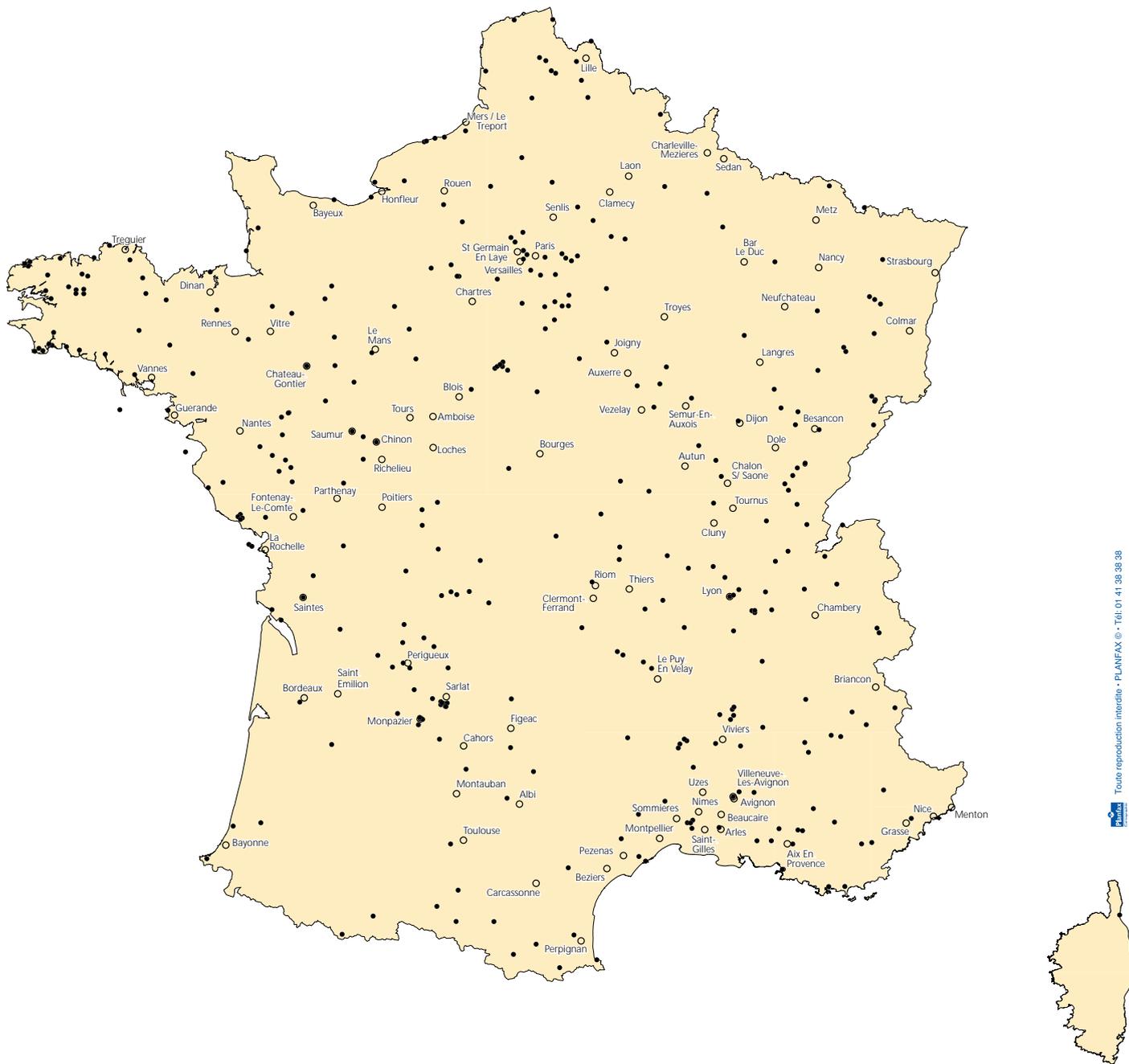
© J.R. Tancrede - Tél : 01.42.60.36.35.

Monsieur Alain de LA BRETESCHE

Avocat spécialiste en droit public et en droit rural, ancien bâtonnier au barreau de Laval, ancien président de l'association des avocats praticiens du droit administratif et fiscal. Il est fondateur de l'Association des Journées Juridiques du Patrimoine.



Carte des secteurs sauvegardés et des ZPPAUP



- Légende :**
- Chinon : ville à secteur sauvegardé et ZPPAUP
 - Bayonne : ville ayant un secteur sauvegardé
 - : ville ayant une ZPPAUP





ANDRÉ MALRAUX ET LES SECTEURS SAUVEGARDES

par Monsieur Xavier LAURENT,
Archiviste paléographe et conservateur stagiaire du patrimoine

Dans la vieille ville de Sarlat, une plaque commémorative salue la mémoire d'André Malraux. Plus qu'à l'écrivain et au résistant, c'est au ministre des Affaires culturelles que cette inscription rend hommage. La cité remercie l'artisan de sa renaissance et le créateur du secteur sauvegardé qui l'a rendu célèbre.

Parmi toutes les mesures qu'il a prises en faveur du patrimoine, c'est la loi du 4 août 1962 qui est restée le plus fortement attachée à la personnalité de l'écrivain ministre, au point qu'il est devenu courant de parler de "loi Malraux".

Les archives permettent de retracer le parcours de ce texte, depuis sa rédaction jusqu'à son application sur le terrain. Dans le contexte de modernité militante des Trente glorieuses, refuser de sacrifier les villes à l'automobile et au béton n'avait rien d'évident. Les difficultés n'ont pas manqué. Au delà du mythe, les quarante ans des secteurs sauvegardés sont l'occa-

sion rêvée de revenir aux origines d'un projet qui garde tout son sens aujourd'hui.

DU MONUMENT A L'ENSEMBLE URBAIN

L'arsenal législatif existant

Les commentateurs voient souvent dans la loi de 1962 la suite logique des efforts déployés par le service des monuments historiques pour élargir ses compétences. Une première étape est franchie en 1930 avec la loi sur les sites. Ce texte permet d'intervenir dans les villages pittoresques ou les vieux quartiers de villes plus importantes. Pérouges ou Conques profitent de ces mesures dès avant la seconde guerre mondiale. La souplesse d'utilisation de ces crédits favorise la préservation d'Uzès et de Pézenas, où des secteurs sauvegardés sont créés par la suite. Le contrôle des abords institué par la loi de 1943 accroît encore les possibilités de maîtriser l'évolution de l'urbanisme dans des périmètres souvent limités mais cruciaux. Quelques édifices inscrits ou classés peuvent suffire à pérenniser le droit de regard des architectes des monuments historiques sur le développement des villes.

Le problème des quartiers anciens

Jusqu'en 1962, le service des monuments historiques ne dispose que de procédures dérogatoires lui permettant d'agir sur le permis de construire. Son attitude reste purement défensive : il ne peut que s'opposer aux menaces. Cette lutte au coup par coup ne signifie pourtant pas absence de stratégie d'ensemble. La protection ponctuelle cède parfois le pas à la prise en compte d'alignements de façades remarquables et de quartiers pittoresques.

À Lyon, dans l'entre-deux-guerres, l'architecte en chef des monuments historiques Paul Gélis donne des plans pour le réaménagement du quartier Saint-Jean. Il propose de mettre en valeur les édifices classés et inscrits en éliminant les constructions qui les dépare, mais en préservant le cadre dans lesquels ils sont intégrés. Une même philosophie inspire la restauration de l'îlot insalubre n° 16, menée durant la seconde guerre mondiale dans le quartier du Marais, entre l'église Saint-

Gervais et la rue Saint-Paul. De nombreux architectes appelés à reconstruire la France à la Libération sont présents sur le chantier. Ils se regroupent en trois équipes, chargées chacune d'un secteur. Faute de temps et d'argent, les rêves jetés sur le papier ne trouvent qu'un début d'accomplissement. Les réalisations d'Albert Laprade sur le pourtour de l'église Saint-Gervais sont saluées par les historiens de l'art et les associations de défense du patrimoine. Avec ses façades remises en valeur et ses cours intérieures libérées de leurs appentis, la rue des Barres fait figure de modèle.

Les destructions de la seconde guerre mondiale replacent le problème des quartiers anciens au centre des débats. Pour faire pièce au ministère de la Reconstruction et à ses schémas d'urbanisme, le service des Monuments historiques met en chantier les plans archéologiques de villes. Ces documents sont destinés à mettre en évidence un parti d'aménagement respectueux des alignements de façades remarquables. Tous les édifices intéressants y figurent, même ceux qui ne sont pas protégés. La légende fait également apparaître les verrues dont la destruction est souhaitée. Les plans permanents de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés doivent beaucoup à ces premières ébauches.

L'ELABORATION DE LA NOUVELLE LOI

Une initiative du ministère de la Construction

Le ministère de la Construction joue un rôle au moins aussi important que celui des Affaires culturelles dans la genèse de la loi sur les secteurs sauvegardés. C'est Pierre Sudreau qui prend l'initiative d'une action en faveur des villes anciennes. En mai 1959, il demande au directeur de l'Architecture René Perchet "un inventaire et un ordre de priorité des opérations de sauvegarde des quartiers de grandes villes ou de villages présentant un intérêt historique ou esthétique". André Malraux répond favorablement à cette invitation. Il se dit désarmé du point de vue de la législation. Il propose d'établir rapidement un programme de servitudes à imposer à l'intérieur de "zones contrôlées" que la liste aura aidé à définir.

Les réserves de la direction de l'Architecture

René Perchet fait parvenir ses propositions au ministère de la Construction en juillet 1959. Il s'est fixé comme objectif de recenser "ce qui





constitue la partie la plus remarquable du patrimoine urbain français ". Il s'avoue incapable de délimiter précisément des quartiers, où, dans les grandes villes, la vigilance conjointe des Affaires culturelles et de la Construction pourrait trouver à s'exercer. Cette indécision montre bien le caractère embryonnaire de la réflexion menée par la rue de Valois en matière d'urbanisme. René Perchet se montre beaucoup plus à l'aise quand il aborde le cas des villages. Il peut s'appuyer sur le travail doctrinal de la commission des sites. La faible étendue des communes qu'il a retenues et la modestie de la pression économique qui s'y exerce lui paraissent favorables à l'aboutissement du projet.

Le rôle de Michel Debré et d'Henry de Ségogne

Les bonnes intentions de l'été 1959 ne se concrétisent pas. Le quartier de la Balance en Avignon et le quartier Saint-Jean à Lyon sont sur le point d'être démolis. Un nouvel acteur entre alors en jeu. Il s'agit du Premier ministre Michel Debré, également conseiller général d'Indre-et-Loire, qui a laissé dans ses mémoires un récit circonstancié de cet épisode. Les habitants de Richelieu lui ont exposé leurs difficultés à restaurer leurs propriétés dans les règles. Le coût des travaux qu'ils veulent entreprendre se ressent des servitudes architecturales qui pèsent sur le village, en partie classé parmi les sites, et en partie protégé par les monuments historiques. Michel Debré attend des Affaires culturelles qu'elles lui indiquent la meilleure façon d'aider ses électeurs impécunieux tout en sauvant l'architecture de la petite cité. Le directeur de cabinet Georges Loubet lui propose un régime d'exemptions fiscales calqué sur celui des monuments historiques, avant d'opter pour une campagne de restauration au titre des sites, dont les règles de financement très souples facilitent l'intervention conjointe de l'Etat et des collectivités locales.

Le cas de Richelieu révèle au Premier ministre combien le droit du patrimoine est mal adapté à la définition d'un parti d'urbanisme. Il pousse Matignon à sortir de son rôle d'arbitre pour intervenir directement dans le dossier des secteurs sauvegardés. Les conclusions du rapport d'Henry de Ségogne ne font que conforter cette décision. Parmi les critiques que le conseiller d'Etat adresse au service des monuments historiques, l'incapacité de la rue de Valois à s'occuper correctement des " villes d'art " figure en effet en bonne place.

La recherche d'un compromis

Matignon s'implique fortement dans la mise au point du texte. Seuls les quatre premiers articles de la loi portent clairement la marque de la direction de l'Architecture et de la direction de l'Administration générale des Affaires culturelles. Ils concernent la délimitation des secteurs sauvegardés et définissent les contraintes qui pèsent sur les propriétaires. Le ministère de la Construction s'est chargé des modalités pratiques des opérations d'urbanisme et des sanctions applicables aux contrevenants. Les points de désaccord se révèlent assez peu nombreux. Le cabinet de Pierre Sudreau

essaie de faire porter tout l'effort financier sur le fonds national d'aménagement du territoire dont il est gestionnaire. Les Affaires culturelles protestent contre cette mainmise et cherchent à faire adopter le principe d'une subvention d'équilibre servie par la Caisse nationale des monuments historiques et des sites. La direction de l'Architecture insiste aussi pour que la qualité de contrôleur des travaux soit reconnue à ses agents. Le terme de " zone de sauvegarde " est abandonné en cours de route pour éviter les confusions avec les zones à urbaniser en priorité et les zones d'aménagement concerté créées en 1958. Le vocable de " secteurs sauvegardés " apparaît en septembre 1961.

L'avis du Parlement

Le Sénat adopte le texte en première lecture en décembre 1961. L'Assemblée nationale se montre beaucoup plus difficile à convaincre. André Malraux et Pierre Sudreau doivent venir défendre leur projet au Palais Bourbon devant la commission des lois constitutionnelles. Ils ont affaire à un rapporteur particulièrement retors, le député maire de Versailles André Mignot, qui a mal supporté de voir élargi le périmètre de protection du château. Il accuse les sénateurs d'avoir entériné la loi en fin de session, sans avoir pris le temps de l'étudier. Les collectivités locales lui paraissent avoir été oubliées. Il dénonce l'amalgame qui est fait, à l'article 5, entre secteur sauvegardé et zone de rénovation. Il craint de voir les procédures dérogatoires inscrites dans la loi s'étendre à toutes les opérations d'urbanisme en quartier ancien, alors qu'elles se justifient seulement pour sauver des villes d'un intérêt majeur. La menace ne semble pas aussi évidente à ses collègues. René Pleven appuie même très fermement le projet.

Le 23 juillet 1962, l'examen du texte par l'Assemblée nationale est l'occasion d'un dernier baroud d'honneur. Un groupe d'une dizaine d'indépendants dépose un amendement pour limiter aux seuls secteurs sauvegardés les entorses au droit commun prévues par la loi. Ils n'arrivent à rallier qu'une centaine de suffrages. Le droit au maintien

en possession et la défense des baux commerciaux mobilisent assez peu les parlementaires. Le discours d'André Malraux paraît presque incongru au milieu de ces affrontements juridiques. C'est pourtant un grand moment de rhétorique. Le ministre évoque le Paris de Daumier et de Baudelaire. Il cite Versailles et la cathédrale de Chartres, et trouve la formule idéale pour résumer son propos : " un chef d'œuvre isolé risque d'être un chef d'œuvre mort ". La loi est adoptée avec des modifications de détail. Les députés se sont efforcés de rattacher les nouvelles mesures à la législation sur les loyers, au code de l'urbanisme et à la réglementation du permis de construire.

LES PREMIERS PAS DES SECTEURS SAUVEGARDES

Un partenariat complexe

La loi de 1962 est le reflet d'un rapport de forces favorable au ministère de la Construction. Les Affaires culturelles ont été contraintes d'aligner leur discours sur celui de leur partenaire. Il a fallu entrer dans la logique d'un urbanisme dirigé et planifié sur le long terme. Les plans de sauvegarde et de mise en valeur qui régissent les secteurs sauvegardés cherchent à prouver que les méthodes utilisées pour construire les villes de demain peuvent aussi servir à conserver les villes d'hier. Il s'agit de réconcilier modernisateurs et conservateurs. Le compromis trouvé doit être définitif : le plan est permanent. Le souci de précision et d'exactitude est poussé à son comble. Le destin de chaque parcelle est scellé. Le plan montre où se trouvent les maisons à détruire, les terrains nus à lotir, les logements à améliorer et les alignements à conserver tels quels.

La procédure est longue et complexe, volontairement solennelle. Les deux ministères doivent d'abord s'entendre sur le choix des villes qui pourront bénéficier des dispositions de la loi. Les conservateurs régionaux des bâtiments de France et les directeurs départementaux de l'Equipement interviennent pour éclairer les décisions de leur administration de tutelle. Ce sont souvent les maires eux-mêmes qui font acte de candidature. Le conseil d'Etat n'est jamais intervenu pour imposer à une commune l'application de la loi. L'article 1^{er}, qui prévoyait cette éventualité, allait sans doute un peu trop loin.

Le coup d'envoi des études de délimitation est donné après examen du dossier par la commission nationale des secteurs sauvegardés. Le ministère des Affaires culturelles finance seul cette première phase de travaux. Il s'adjoit les services d'un architecte, en prenant bien soin de recueillir l'aval de toutes les parties en présence. L'architecte chargé de la délimitation est souvent gardé sous contrat pour établir le plan de sauvegarde et de mise en valeur. Il est soumis à de fortes pressions et l'administration préfère s'entourer d'hommes de confiance. Les spécialistes des monuments historiques et les architectes des

POUR MIEUX CONNAÎTRE ANDRÉ MALRAUX

L'association Amitiés internationales André Malraux se propose, en dehors de tout esprit partisan, d'être le lien entre les femmes et les hommes pour qui l'œuvre d'André Malraux est une œuvre vivante, pas encore complètement reconnue malgré les apparences, et qui garde, dans plusieurs domaines, des choses à dire à notre époque.

Amitiés internationales André Malraux
72, rue Vauvenargues
75018 Paris
Tel : 01.42.63.89.46
Port : 06.13.53.30.48
Courriel : coureux@aol.com
Site : www.andremalraux.com



bâtiments civils et palais nationaux sont très impliqués dans les premiers secteurs sauvegardés. Les cabinets d'architectes locaux sont représentés dans la phase opérationnelle des travaux. Deux ans au moins sont nécessaires pour mener à bien l'enquête publique et les discussions préalables à l'adoption du plan. Pour donner aux habitants l'image du changement, des îlots opérationnels sont délimités, où les travaux peuvent commencer sans tarder. Les premiers résultats visibles doivent susciter des initiatives chez les propriétaires voisins.

Les premiers secteurs sauvegardés créés

Des obstacles ne tardent pas à apparaître sur le terrain. Si le choix des villes est relativement facile et repose largement sur le volontariat, tout se complique quand il s'agit de délimiter un périmètre. Entre 1964 et 1970, des secteurs sauvegardés sont créés dans quarante communes. Mais les premiers plans de sauvegarde et de mise en valeur promulgués, ceux de Chartres et de Saumur, le sont après six ans d'études et de négociations. À Lyon ou à Montferand, les retards sont encore plus importants. L'administration est progressivement amenée à revoir sa copie. Les mésententes entre les maires et le ministère n'expliquent pas tout.

Des moyens financiers insuffisants

La Construction et les Affaires culturelles peinent à assurer le financement des études préalables. Les travaux de restauration traînent en longueur dans les îlots opérationnels. Le recours exclusif aux sociétés d'économie mixte se révèle être une erreur. Les premiers chantiers ont été lancés dans des zones particulièrement difficiles, fortement dégradées et encombrées de constructions parasites. Les concepteurs de la loi ont cru pouvoir régler tous les problèmes en même temps. Ils ont calqué les techniques et les modes de financement de la restauration sur ceux de la rénovation. L'expérience prouve qu'il aurait fallu faire des différences. Conserver le bâti ancien et en améliorer le confort demande du temps et une certaine souplesse. La rénovation est une solution extrême, qui s'accommode bien des procédures autoritaires de l'urbanisme. Elle se déploie sur un terrain laissé nu par les démolitions. Une fois que son principe est accepté, que les parcelles sont acquises et les relogements assurés, les travaux peuvent aller très vite. La restauration est toujours beaucoup plus lente à produire des résultats.

Blocages et relances

La remise en question de la politique des secteurs sauvegardés suit de peu l'adoption de la loi. Trois ans suffisent pour prendre conscience des difficultés. La commission nationale des secteurs sauvegardés et son président Jean-Paul Palewski sont parmi les premiers à demander un réexamen. La direction de l'Architecture croit pouvoir tourner le problème du financement en créant des secteurs sauvegardés sans îlot opérationnel.

Un expérience est menée discrètement dans le VII^e arrondissement de Paris à partir de 1966.

Un an après le départ d'André Malraux la sous-commission du patrimoine monumental du VI^e Plan prend acte de la pénurie. Elle recommande de répartir au mieux les crédits pour assurer la transmission de l'héritage architectural aux générations futures. En matière de secteur sauvegardé, la mode n'est plus aux îlots modèles restaurés à grands renforts de subventions publiques par des sociétés d'économie mixte. L'accent est mis sur l'importance de l'initiative privée. La loi d'orientation foncière de 1967 donne aux propriétaires la possibilité de se regrouper dans des associations foncières urbaines pour intervenir dans les secteurs sauvegardés. Cette libéralisation relative est critiquée par les sociologues spécialistes de la rénovation urbaine et de ses conséquences. Pour aider la population pauvre et âgée, la seule solution paraît résider dans la concentration des crédits publics sur le soutien au logement social. Au début des années 1970, tous les espoirs reposent sur les associations de restauration immobilière. Alimentées par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, elles semblent être en mesure de préserver la mixité sociale.

L'hypothèque financière n'est vraiment levée qu'en 1976, avec l'adoption d'une réforme fiscale favorable aux opérations de restauration immobilière. L'Etat abandonne les îlots opérationnels et cesse de verser des subventions d'équilibre devenues trop coûteuses. Les investisseurs font une entrée remarquée dans le petit monde des secteurs sauvegardés. Dès le milieu des années 1970, l'évolution de la doctrine architecturale remet en cause la première génération des plans de sauvegarde. Très marqués par les idéaux hygiénistes du mouvement moderne, les partis d'aménagement initiaux vieillissent mal. Ils sont modifiés pour épargner davantage le parcellaire ancien. Si la loi Malraux semble inchangée dans sa formulation, les secteurs sauvegardés sont entrés dans un nouvel âge de leur histoire cinq ans à peine après le retrait du premier ministre des Affaires culturelles.

La réussite des secteurs sauvegardés ne se mesure pas seulement en terme de m² restaurés. Les associations ont rapidement fait de l'application de la loi dans leur ville un cheval de bataille. L'initiative a reçu un accueil très favorable. Le tourisme continue d'en montrer les

UN GRAND MILITANT DE LA CAUSE DU PATRIMOINE

Henry de Ségogne a joué un rôle primordial dans le monde de l'architecture et des monuments historiques de la seconde moitié du vingtième siècle. Ami d'Antoine de Saint-Exupéry, il prépare avec lui le concours de l'Ecole navale. Il entre finalement à la cour des comptes avant d'intégrer le conseil d'état. En 1936, il s'illustre en commandant la première expédition française dans l'Himalaya. Commissaire au Tourisme entre 1941 et 1944, il apprend à connaître le patrimoine monumental français. Après guerre, il multiplie les engagements associatifs, présidant aux destinées de la Ligue urbaine et rurale et du Touring-club de France notamment. Membre de la commission de contrôle des films, il assiste avec autant d'assiduité aux séances de la commission supérieure des monuments historiques qu'à celles du conseil d'architecture et d'urbanisme, qui examine les projets de grands ensembles pour le compte du ministère de l'Équipement. Il prend fait et cause pour les secteurs sauvegardés. Il siège à la commission nationale des secteurs sauvegardés et dirige la Société autonome de restauration du patrimoine immobilier, destinée à épauler les sociétés d'économie mixte intervenant dans les quartiers anciens. Il suit de très près le chantier de Sarlat, où il possède une résidence secondaire. En 1967, il crée la Fédération nationale des associations de sauvegarde des sites et ensembles monumentaux. Il s'éteint en 1980, pendant l'année du patrimoine.

bienfaits. Les maires ont été séduits par les premières réalisations et se sont emparés de ce puissant levier pour embellir leur ville. La réflexion des aménageurs, qui se limitait souvent à la nécessité de réduire les îlots insalubres, a progressé de manière sensible une fois les premiers plans de sauvegarde publiés. Lors du trentième anniversaire des secteurs sauvegardés, la revue *SITES ET MONUMENTS* saluait avec raison dans la loi du 4 août " l'abolition des sacrilèges ".



PHOTO D.R.

Monsieur Xavier LAURENT

Archiviste paléographe et conservateur stagiaire du patrimoine, a soutenu en 2002 une thèse sur l'histoire de la politique du patrimoine d'André Malraux à Michel Guy (1959-1974). Ce travail est en cours de publication par les soins du comité d'histoire du ministère de la Culture et de la Communication et de l'Ecole nationale des chartes.



SECTEURS SAUVEGARDES ET RESIDENTIALITE : LES LIEUX DE MEMOIRE DOIVENT REDEVENIR DES LIEUX DE VIE

par Monsieur Noël MOURÉ,
Secrétaire général des Journées Juridiques du patrimoine

La mise en place d'un secteur sauvegardé n'est pas neutre sur les conditions de résidentialité. Si le dispositif Malraux joue comme un filet de protection efficace contre la tentation de la *tabula rasa*, si forte dans les centres historiques de nos villes, le bilan au regard du maintien d'un tissu social et économique ouvre bien des critiques. La procédure Malraux exerce une force centrifuge sur les habitants traditionnels pour introduire une population typée. Là où le législateur souhaitait revitaliser les quartiers anciens, le résultat fut très largement d'accélérer un processus de substitution et d'homogénéisation des résidents aux dépens de la nécessaire mixité sociale. La réussite des plans Malraux ne se mesure pas seulement au nombre de mètres carrés pondérés par leur ancienneté ; elle doit se lire à travers des indicateurs sociologiques, tels que le nombre de propriétaires résidents, l'importance de l'implantation familiale, la surface moyenne des appartements, la permanence et la diversité du commerce, etc.

Le droit du patrimoine historique ne vise pas à créer des réserves culturelles pour touristes en mal d'enracinement, il doit être un instrument valorisant la propriété et l'usage du bâti ancien.

Nous avons l'intuition d'un certain échec sur ce plan là et notre étude qui enchaîne trois maillons – urbanistique, fiscal et social – tente de le démontrer. La règle urbanistique, ici fécondée par les objectifs de protection du patrimoine, engendre une planification urbaine fortement administrée qui " chasse " les petits opérateurs, c'est-à-dire, les propriétaires usagers, au profit d'institutionnels, de sociétés privées ou d'économie mixte, dont l'objectif est en définitive de mettre au point, ce que les professionnels de l'immobilier appellent des " opérations ". Le résident traditionnel est dans un premier temps congédié mais son retour sera fortement sollicité en tant qu'investisseur. L'opération immobilière fait " sa mue sémantique " pour devenir un montage défiscalisant, qu'un " conseiller en gestion de patrimoine " n'aura pas beaucoup de mal à vendre à l'épargnant puisque même si la rentabilité est négative, il aura toujours cet intime plaisir de soustraire une partie de ses revenus à l'impôt. Cette dynamique immobilière modifie en profondeur le tissu social, pose le secteur ancien en altérité (" c'est beau, mais on ne se sent pas chez soi ") en le sauvant de l'altération. Encore qu'à cet égard, la coquille protectrice de la

loi de 1962 soit parfois très poreuse, laissant s'infiltrer des comportements attentatoires au patrimoine.

La loi Malraux comme règle d'urbanisme.

Ainsi, la loi Malraux est une loi d'urbanisme dérogatoire au droit commun. Le vote du 4 août, gagné grâce à l'éloquence d'André Malraux, avait une ambition folle, abolir les sacrilèges dans les vieilles villes qui constellent notre territoire national.

La loi n°62-903 du 4 août 1962, que la postérité désigne sous le terme de " loi Malraux ", organise notamment les travaux exécutés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière, à travers un instrument juridique, le " secteur sauvegardé ". Si les règles posées par cette loi, insérée dans le code de l'urbanisme sont respectées, un régime fiscal favorable est alors applicable.

La création d'un secteur sauvegardé offre le cadre légal pour permettre la protection de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles présentant un caractère historique ou de nature à en justifier la conservation, la restauration ou la mise en valeur. L'adoption d'un secteur sauvegardé est régie par une procédure administrative lourde et emporte des effets juridiques très contraignants. Dans chaque secteur, un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) doit être établi. A compter de la délimitation du secteur sauvegardé, toute modification de l'état des immeubles est soumise à autorisation. Les demandes d'autorisation de travaux sont appréciées par l'architecte des Bâtiments de France qui dispose d'un mois pour donner son avis sur la conformité du projet avec le PSMV.

Dès lors qu'elles sont entreprises à l'intérieur d'un périmètre fixé après enquête publique, strictement " le secteur ", les opérations de restauration immobilière menées à l'initiative de plusieurs propriétaires groupés en association syndicale (association foncière urbaine libre), ou à l'initiative des collectivités publiques, doivent répondre aux prescriptions réglementaires et aux dispositions qu'implique le plan de sauvegarde.

L'autorisation de travaux est subordonnée à l'acceptation par les participants des conditions imposées par le préfet et prévoit les délais, les obligations des propriétaires à l'égard des locataires et les conditions dans lesquelles l'administration peut se substituer aux participants défaillants.

La loi Malraux comme dispositif fiscal.

Un régime fiscal de faveur est susceptible de s'appliquer au titre de l'impôt sur les revenus des propriétaires d'immeubles situés dans un secteur sauvegardé.

Pour caractériser cette fiscalité dérogatoire, considérons un appartement dont le propriétaire a financé la réhabilitation, voué à la location. L'immeuble est soumis aux règles des secteurs sauvegardés; les travaux ont été exécutés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière. Les revenus issus de la location forment un revenu foncier sur lequel le bailleur est autorisé à imputer la dépense des travaux. Lorsque l'investissement excède les loyers reçus, un déficit (naturellement dénommé foncier) est créé qui peut être déductible du revenu global sans limitation de montant. Mais, cette déduction intégrale ne joue pas automatiquement : les conditions doivent être réunies. Plusieurs précisions sont nécessaires :

- Ne sont pas pris en compte les déficits provenant de travaux réalisés à titre individuel.
- Les travaux portent obligatoirement sur des locaux destinés à l'habitation.
- Le propriétaire doit s'engager à louer les locaux nus à usage de résidence principale pour le locataire pendant une durée minimale de six ans.
- La location doit être effective dans les douze mois qui suivent l'achèvement des travaux de restauration.

Ces éléments ne posent aucun problème de compréhension et n'engendrent pas d'incertitude. Il n'en va pas de même des règles qui définissent la nature des charges admises en déduction des travaux. Le champ d'application *ratione materiae* du régime des travaux déductibles en secteurs sauvegardés est caractérisé par le flou de son périmètre, portant préjudice aux investisseurs en ce qu'il coefficiente les montages d'une forte insécurité juridique et fiscale.

Le principe général qui régit la déductibilité des dépenses, posé par l'article 31-1 du CGI, est que ces dépenses doivent être exposées pour des travaux de réparation ou d'amélioration, à l'exclusion de travaux de construction, de reconstruction ou d'agrandissement.

L'administration fiscale a procédé à de nombreux redressements fondés sur la na-



ture des travaux. La jurisprudence a classé les travaux de construction et de reconstruction, non déductibles, en trois catégories :

- Les travaux comportant la création de nouveaux locaux d'habitation dans des appartements affectés auparavant à un autre usage ;
- Les travaux ayant pour effet d'apporter des modifications importantes au gros œuvre de locaux d'habitation ;
- Les travaux d'aménagement interne dès lors que le gros œuvre est affecté et que le volume destiné à l'habitation a été accru.

D'autres subtilités du régime fiscal des secteurs sauvegardés ajoutent encore à la complexité de sa mise en œuvre. Si la défiscalisation est un formidable argument, c'est aussi un outil dont la manipulation est risquée. La reprise des avantages fiscaux est particulièrement défavorable au contribuable. Qu'on en juge : la loi prévoit la réintégration des déficits indûment imputés au titre de la seule année de découverte des infractions. Ceux-ci ne sont pas rapportés aux années concernées, d'où un impact significatif compte tenu de la progressivité de l'impôt.

La loi Malraux comme mécanique sociale.

De notre rapide examen du régime juridique et fiscal, il découle que l'instauration d'un secteur sauvegardé modifie la structure sociologique du tissu urbain et partant exerce un impact au préjudice du patrimoine que la collectivité entend préserver. L'outil Malraux sera jugé comme efficace au regard de la protection des immeubles urbains de caractère que dans la mesure où la balance fait pencher le plateau du côté des bénéficiaires. Mais cela est somme toute très relatif. Le bilan dépend de notre niveau d'exigence, de notre capacité à comparer diverses villes anciennes, soumises ou non à la loi de 1962, des objectifs que la collectivité s'assigne. Parler du bilan positif de la loi Malraux, c'est considérer le verre plein et non le vide.

La loi Malraux institue, par le jeu du levier fiscal, un espace locatif qui tend à être surdimensionné puisque ce n'est pas tant la présence des locataires qui justifie l'investissement que la carotte fiscale immédiatement assimilable et si savoureuse pour le contribuable vivant toujours un psychodrame lorsqu'il acquitte son impôt. Dès lors, le marché locatif tend à être déséquilibré par une offre pléthorique.

Conséquence, les loyers tirent vers le bas pour augmenter l'accessibilité, réserve faite du marché des secteurs sauvegardés parisiens très spécifique. Ainsi, la structure de population change : le propriétaire résidentiel tend à être comparativement sous-représenté. Le mode d'accès à la résidentialité passe par la location, modalité d'occupation qui occasionne une usure accélérée du bâti. Autre conséquence, la recherche de la rentabilité conduit à la multiplication des petites surfaces, celles-ci formant le segment le plus porteur du marché locatif. Enfin, sur le plan de la qualité des réhabilitations, là où le

législateur exprimait, avec l'audace que leur a prêté la voix de Malraux, le souhait de quartiers historiques harmonieux, c'est souvent la standardisation et la systématisation qui ont vu le jour : même portes, même interrupteurs électriques, même intérieurs normalisés etc. Très peu d'hôtels particuliers par exemple ont pu être maintenus dans leur occupation familiale parce que la loi Malraux n'a joué que sur une modalité fonctionnelle : la petite surface locative.

Un exemple viendra appuyer notre propos. La ville de Blois, dotée d'un important secteur sauvegardé, mène une profonde réflexion sur les aménagements souhaitables de son centre historique. Un architecte-urbaniste, Gilles-Henri Bailly, a planché sur la question et la revue Blois-Info-Mag (n°9 janvier/février 2003) livre les premiers éléments de son diagnostic. Il est ainsi constaté que :

"Habitat : une baisse continue des résidents.

La population est peu nombreuse dans le centre : 3200 habitants dans le secteur sauvegardé avec une forte majorité de jeunes célibataires, de ménages sans enfants et de personnes âgées. Les logements sont majoritairement de petite taille (55% de logements de 1 à 2 pièces) et une forte proportion est inoccupée (1 sur 4, soit plus de 700 logements).

Pour Gilles-Henri Bailly, la résorption de la vacance devrait permettre le retour d'un millier de personnes en centre ville et un effort particulier devrait être fait en faveur des grands logements pour les familles et du stationnement résidentiel.

Commerce : un plateau piétonnier trop petit.

Le poids du commerce de centre ville est en perte de vitesse depuis les années 60. L'absence de surfaces alimentaires accélère le mouvement d'évasion commerciale. Signalons que les 500 points de vente du centre sont essentiellement regroupés sur 3 rues, que 73% des locaux commerciaux ont moins de 100 m² alors que les enseignes demandent de l'ordre de 330 m². Enfin, l'offre commerciale est trop déséquilibrée alors qu'il y a un potentiel de développement dans certains secteurs comme les loisirs.

En dépit d'une nette amélioration de l'offre dans les dix dernières années, des manques restent à combler. Les friches urbaines ou "dents creuses" pourraient ainsi être valorisés (îlot Nau, espace Galloux, Vain, Monsabré, etc.) et des continuités commerciales être créées. Il faut aussi réduire les vacances (13% d'innocupation)".



Maisons à pans de bois du XVI^e siècle, rue des Trois-Clefs, Blois.

C'est sans doute ce bâti fragile et modeste constitué par les nombreuses maisons anciennes que les dispositions Malraux ont permis de sauver contre la gourmandise des aménageurs.

Conclusion : du secteur sauvegardé au cœur de ville

Si les secteurs sauvegardés sont souvent présentés comme une procédure enviable, c'est peut-être parce qu'ils sont bien davantage des instruments de planification dans les mains de la puissance administrative qu'un véritable outil de gestion privée au service des propriétaires d'immeubles pittoresques des quartiers anciens. Ils marquent à coup sûr le triomphe de l'esprit dirigiste, dont on dit qu'il caractérise la société française. Siège par excellence de l'interventionnisme public en matière urbanistique, les secteurs sauvegardés auront sous ce rapport, réussi à la conservation d'une pratique bien enracinée dans notre culture et nos mœurs. Mais nous, nous souhaitons d'abord une réussite au regard de la protection du patrimoine historique, qui passe par l'identification (la transformation ?) du secteur sauvegardé en "cœur" de ville, le mot "cœur" devant être pris au sens physiologique de l'organe vital qui expulse le sang dans le corps social et le tissu urbain, les nourrit et leur donne vie.

Références :

- Blois-Info-Mag, n°9 - Janvier / Février 2003, p.6
- Bruneau (Philippe), Chouvelon (Thierry), Ingénierie fiscale du patrimoine (édition annuelle), Edition-Formation-Entreprise, pp.72-73-74.



Photo D.R.

Monsieur Noël MOURÉ

Secrétaire général des Journées Juridiques du Patrimoine.

Auteur d'un ouvrage « Gestion dynamique d'une demeure historique, le guide pour acquérir, valoriser et transmettre un monument protégé » et d'articles de fiscalité et de droit du patrimoine historique dans diverses revues (Demeures & Châteaux, Vieilles Maisons Françaises, Demeure Historique).

Lauréat du Grand Prix de gestion de Patrimoine de la banque de Baecque Beau (octobre 1998) et du prix du livre 2001 de la Demeure Historique (novembre 2001).



"Une loi en mouvement : rappels historiques, évaluation et bilan critique..."

par Monsieur Yves DAUGE,

Sénateur-maire de Chinon, président de la Commission nationale des secteurs sauvegardés

Premier mouvement : la décentralisation, d'une loi de l'Etat à une loi partagée.

Quand André Malraux lançait cette loi qui a gardé son nom, il y a quarante et une années, c'était l'Etat qui ouvrait la voie vers une intelligence du passé, cet espace qui nous est si cher, ce centre ville, ce cœur de la mémoire des espaces où les hommes se rassemblent et échangent.

Toutes ces années furent comme l'apprentissage d'une collaboration entre élus, techniciens des villes et agents de l'état amenés à suivre ensemble un objectif commun dans des périmètres délimités. Dans ce même temps de forte croissance urbaine, tout autour de cette loi, se déployait " l'arsenal " de l'urbanisme.

Avec l'architecture et au-delà c'était la qualité des espaces dans leur ensemble qui était prise en compte. Le dedans et le dehors, le visible et l'invisible, le public et le privé, l'incitation voire l'obligation de prendre en compte les valeurs du temps de la ville, son épaisseur, la stratification de ses expressions les plus diverses en immeubles, en hôtel, en maisons, voies, parcs et jardins...

Les secteurs sauvegardés étaient ainsi une école privilégiée où nous pouvions commencer de croiser, confronter et transmettre chacun, nos nécessités et nos exigences. Dès les premières lois de décentralisation dans les années quatre-vingt, les responsabilités des collectivités en terme d'aménagement, de permis de construire, de gestion et de financement n'ont cessé de s'accroître.

Et nous voici aujourd'hui plongés dans l'actualité brûlante des lois sur l'archéologie, la solidarité et le renouvellement urbains, toutes ces tâches qui sont désormais les nôtres et que nous devons toujours mieux partager avec tous, et notamment avec les agents et hauts responsables de l'Etat, les élus, les habitants.

En effet, Décentralisation ne veut pas dire affaiblissement des politiques publiques, bien au contraire. Cela devrait être d'autant plus nécessaire dans les champs de l'Architecture du Patrimoine où j'inclus à la fois les hommes, la ville et " sa " nature.

C'est tous ensemble que nous pouvons répondre à ce besoin de transversalité.

Deuxième mouvement : du centre à la ville entière

Cette continuité du territoire urbain de son centre à sa périphérie, implique que notre réflexion sur les secteurs sauvegardés se prolonge par l'évocation des ZPPAUP. C'est ici encore par les premières lois de décentralisation que s'effectue l'élargissement de des procédures de sauvegarde.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'un document d'urbanisme comme dans le cas du Secteur Sauvegardé, il n'en reste pas moins que la ZPPAUP représente l'aboutissement de ce travail en commun dont je parlais. Comment faire pour que nos entrées de ville ne soient pas le reflet défiguré de ce centre ville auquel nous aurions porté exclusivement nos préoccupations ?

Ainsi, des centres nous devons passer aux faubourgs aux périphéries en portant l'analyse et l'intervention jusque dans le paysage vivant de la cité tout

entière où plus que jamais l'urbanisme contemporain se mêle à l'architecture.

Chaque année le dialogue s'intensifie entre tous les interlocuteurs, y compris avec le secteur associatif ou le simple citoyen. Il permet à chacun de se sentir un peu plus comme vivant dans une seule et même ville.

J'en suis venu à songer pour Chinon au " patrimoine municipal ", ces multiples détails qui incarnent l'usage le plus quotidien des espaces et des ambiances, un escalier, un banc ou un arbre.

Troisième mouvement : de la sauvegarde à la valorisation du patrimoine, vers une économie globale du patrimoine.

Au regard des évolutions en faveur de la sauvegarde des patrimoines, il n'est pas surprenant qu'en 1985, ait été lancée la politique des villes et pays d'art et d'histoire qui s'attache à valoriser le patrimoine et l'architecture autour de quatre grands axes :

- La formation des responsables et des personnels pour un accueil et un tourisme de qualité,
- L'éducation des jeunes et l'accompagnement du corps enseignant,
- La sensibilisation des habitants et la prise en compte des multiples acteurs de la vie citadine,
- La pluridisciplinarité des équipes en charge de la médiation et de la diffusion du patrimoine et de ses enjeux.

Chaque année près de trois millions de visiteurs bénéficient des services des villes d'art et d'histoire ouvertes à tous les publics, trois mille jeunes sont accueillis dans les services éducatifs, 1400 guides et médiateurs, plus de 90 chefs de projets interviennent chaque jour. Ces chiffres traduisent l'ampleur d'un succès partagé entre l'Etat et les collectivités porteuses et garantes de cette dynamique.

Rattachées aux problématiques développées par les secteurs sauvegardés, ce sont là les bases concrètes d'une politique des élus qui manifestent leur volonté d'une action culturelle globale à l'échelle d'une ville ou d'un territoire.

L'association ville d'art et d'histoire cherche aujourd'hui à développer des liens avec les villes à secteurs sauvegardés pour une économie globale du patrimoine urbain. Elle s'appuie sur les cohérences établies par une ou un groupement de communes, entre les secteurs de l'aménagement, de la réhabilitation, de l'éducation, des arts, des spectacles, des services économiques et sociaux...

C'est pourquoi nous appelons à la création d'une seule et grande association nationale ville d'art et d'histoire et secteurs sauvegardés.

En effet, avec la décentralisation qui s'annonce dans bien des domaines et qui nous concerne directement, il apparaît nécessaire de franchir une nouvelle étape pour renouveler, enrichir nos approches, simplifier nos procédures et veiller à la défense de nos intérêts.

Cette association nationale " des Villes et Pays d'art et d'histoire et des Villes à Secteurs sauvegardés " aura pour but de renforcer la cohérence de ces deux politiques et d'organiser un dialogue plus permanent et plus efficace avec l'Etat.

De son côté, l'Etat a besoin d'un interlocuteur représentant efficacement les villes capables de discuter et négocier sérieusement, avec le souci légitime de faire prendre en compte la réalité des contraintes financières qu'impose la politique du patrimoine. Nous pourrions aussi mieux dialoguer avec les Régions et les départements qui, à bien des égards, sont déjà nos partenaires et le seront encore plus.



Photo D.R.

Monsieur Yves DAUGE Sénateur, Maire de Chinon

Né en 1935 à Fontevraud, dans le Maine-et-Loire, Yves Dauge est licencié en droit et titulaire de diplôme d'études supérieures en économie politique et en sciences économiques. Il a également étudié auprès de l'Economic's Institute University of Colorado et de l'Institute of World Affairs de Harvard. De 1963 à 1965, Yves Dauge est Chargé de mission au cabinet d'Edgar Pisani, ministre de l'équipement puis de l'équipement puis au cabinet de Pierre Mauroy, premier ministre, en 1981.

Entre 1982 et 1985, Yves Dauge a été Directeur de l'urbanisme et des paysages, au sein du ministère de l'équipement. Président de la mission interministérielle de coordination des grandes opérations d'architecture et d'urbanisme de 1985 à 1988, il a aussi occupé la fonction de conseiller spécial auprès de Maurice Faure, ministre de l'équipement et du logement en 1988, de délégué interministériel à la Ville et au Développement social urbain entre 1988 et 1991, puis de Chargé de mission " villes, urbanisme et banlieues " auprès de Président de la République, François Mitterrand jusqu'en 1995. Maire de Saint-Germain Sur Vienne de 1971 à 1989, puis de Chinon à partir de cette date, Yves Dauge a également exercé les mandats de Conseiller Général et de Conseiller Régional. Député de 1997 à 2001, il a été élu Sénateur en septembre 2001. Il est actuellement Conseiller auprès du Centre du patrimoine mondial à l'UNESCO.



Les secteurs sauvegardés et les plans de sauvegarde et de mise en valeur quarante ans après la loi Malraux : Aspects juridiques et contentieux

par Madame Isabelle CASSIN

Avocat à la Cour d'appel de Paris

SCP Huglo Lepage et Associés

Chargée d'enseignement à l'IEP de Paris (3^{ème} cycle Urbanisme)

La loi n°62-903 du 4 août 1962 dite Loi Malraux relative à la protection du patrimoine historique et esthétique et à la restauration immobilière s'inscrit dans une démarche novatrice. Il ne s'agit pas ici de protéger un monument historique isolé et ses abords (loi du 31 décembre 1913 modifiée par la loi du 25 février 1943) ou des sites ou monuments naturels (loi du 2 mai 1930), mais d'assurer la conservation intégrée de quartiers entiers dans des ensembles urbains historiques ou traditionnels.

À l'origine, la politique des secteurs sauvegardés répond à un double objectif, l'un patrimonial -étendre le champ de la protection des monuments et de leurs abords aux ensembles bâtis-, l'autre urbain et dynamique -offrir une alternative à la rénovation urbaine prévue notamment par le décret du 31 décembre 1958 (" Les secteurs sauvegardés ", Ministère de la Culture et de la Communication et Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement). L'instrument de cette politique de protection est le plan de sauvegarde et de mise en valeur, document très détaillé qui remplace tout autre document d'urbanisme, et son outil opérationnel la procédure de restauration immobilière (assorti, depuis la loi de finances pour 1976, de son corollaire fiscal, ouvrant pour les particuliers la possibilité de déduire de leur revenu global les déficits résultant des travaux exécutés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière).

Au 31 décembre 2001, on dénombrait la création de 96 secteurs sauvegardés, concernant des villes de toutes tailles et de nature très différentes depuis la Cité médiévale jusqu'au quartiers du XIX^{ème} siècle (selon les données du Ministère de la Culture, direction de l'architecture et du patrimoine). Ce nombre peut paraître peu important en comparaison des 363 créations de zones de protection du patrimoine architectural (et paysager) intervenues depuis la loi du 7 janvier 1983. La procédure des secteurs sauvegardés et surtout des plans de sauvegarde et de mise en valeur reste lourde à mettre en place, en dehors de tout processus décentralisateur. La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000, qui a fait du plan local d'urbanisme le vecteur de la politique d'urbanisme de la commune à travers notamment le projet d'aménagement et de développement durable et la suppression des plans d'aménagement de zone en tant que document spécifique à la zone d'aménagement concerté, a exclu les secteurs sauvegardés du champ territorial et matériel du plan local d'urbanisme. Les

secteurs sauvegardés restent une procédure tout à fait à part, tant dans leur création que dans leur gestion et leurs effets.

La création des secteurs sauvegardés : une procédure centralisée qui permet de passer outre un éventuel désaccord de la ou des commune(s) concernées.

Sont susceptibles de faire l'objet d'une procédure de création de " secteurs sauvegardés " les secteurs qui " présentent un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles ", la loi SRU du 13 décembre 2000 ayant précisé que ces immeubles pouvaient être " bâtis ou non " (article L.313-1 du code de l'urbanisme).

Ces secteurs peuvent être créés et délimités soit " par décision de l'autorité administrative " (c'est à dire par arrêté conjoint du ministre chargé de l'urbanisme et du ministre chargé de l'architecture) sur avis favorable ou sur proposition de la ou des communes intéressées, soit par décret en Conseil d'État en cas d'avis défavorable de la ou des communes intéressées ou de l'établissement public groupant plusieurs communes et ayant compétence en matière d'urbanisme.

Une commission nationale des secteurs sauvegardés, placée auprès du ministre chargé de l'architecture, propose la création de secteurs sauvegardés (sa composition, modifiée par le décret du 5 février 1981, est fixée à l'article R.313-21 du code de l'urbanisme).

Sauf s'il ne l'a lui-même proposé, le conseil municipal de la ou des communes intéressées ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ayant compétence en matière d'urbanisme doit être consulté sur le projet de création d'un secteur sauvegardé avant que la commission nationale ne formule sa proposition. Faute d'avis transmis dans un délai de deux mois (quatre mois en cas de consultation du conseil de Paris), l'avis est réputé définitivement favorable et le secteur sauvegardé est créé par arrêté conjoint des deux ministres concernés (article R.313-2).

L'arrêté ou le décret portant création et délimitation d'un secteur sauvegardé est publié au journal officiel et affiché à la mairie de la ou des communes intéressées ; mention en est en outre insérée en caractères apparents dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département intéressé (article R.313-3).

Les effets de la création d'un secteur sauvegardé : des mesures conservatoires applicables dès la publication de l'acte délimitant le secteur sauvegardé jusqu'à la publication du plan de sauvegarde et de mise en valeur.

Plusieurs effets découlent de la création d'un secteur sauvegardé.

La mise en révision du plan local d'urbanisme

En premier lieu, l'article 26 de la loi SRU du 13 décembre 2000 a modifié l'article L.313-1 du code de l'urbanisme pour préciser que " l'acte qui crée le secteur sauvegardé met en révision le plan local d'urbanisme " ; l'article R.313-4 du même code indiquait déjà que " dans les limites territoriales auxquelles il s'applique, l'arrêté interministériel ou le décret en Conseil d'État délimitant le secteur sauvegardé vaut prescription de l'établissement du plan de sauvegarde et de mise en valeur et mise en révision du plan d'occupation des sols ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu ".

La loi SRU a précisé que si désormais le PLU doit couvrir l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes, c'est " à l'exception des parties de ces territoires qui sont couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur ".

Le sursis à statuer

En deuxième lieu, pendant la période comprise entre la délimitation d'un secteur sauvegardé et l'intervention de l'acte rendant public le plan de sauvegarde et de mise en valeur, les travaux ayant pour effet de modifier l'état des immeubles, qu'ils soient soumis ou non à permis de construire, peuvent faire l'objet d'un sursis à statuer dans les conditions et délai prévus à l'article L.111-8.

Le visa obligatoire de l'architecte des bâtiments de France ou du représentant de l'État dans la région en cas d'appel

En troisième lieu, dès la publication de l'arrêté interministériel ou du décret en Conseil d'État créant et délimitant le secteur sauvegardé, le secteur est placé sous la " surveillance générale " de l'architecte des bâtiments de France : 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



Photo J-Ph Plantey



Bayonne - Escalier XVII^e - 11 rue Douer

pas au permis de construire (article L.313-2, articles R.313-13 et suivants).

Les demandes de permis de construire sont soumises par l'autorité chargée d'instruire les demandes à l'architecte des bâtiments de France, lequel dispose d'un délai maximum d'un mois pour faire connaître son avis. En cas d'avis défavorable, l'autorité chargée d'instruire la demande doit proposer à l'autorité compétente de surseoir à statuer. En cas de réserves, celles-ci doivent être reprises dans l'arrêté de permis de construire s'il est délivré (article R.313-13).

Lorsque les travaux ne sont pas soumis à permis de construire ou à déclaration de travaux, les demandes d'autorisations spéciales sont adressées par le pétitionnaire à l'architecte des bâtiments de France qui procède à leur instruction et en tient informé le directeur départemental de l'équipement et le maire; l'autorisation est réputée accordée en l'absence de notification de la décision de l'architecte des bâtiments de France dans un délai de deux mois (R.313-14).

Il est à noter que si l'article L.313-2 dispose que l'autorisation " ne peut être délivrée que si les travaux sont compatibles avec le plan de sauvegarde et de mise en valeur ", ce plan ne devient opposable aux tiers qu'à compter de sa publication ; il s'en infère qu'un permis de construire ne peut être légalement refusé au motif que le projet de serait pas compatible avec le règlement du PSMV non publié. Le juge administratif exerce néanmoins un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation au regard des objectifs du secteur sauvegardé (CE, 28 juillet 1995, Ville de Paris, n°115670, RFD novembre 1995 n°2 p.213, note R. Vandermeeren).

Toutes les autorisations concernant des lotissements, l'exploitation de carrières, l'ouverture d'installations classées et les divers modes

d'occupation du sol faisant l'objet de réglementations particulières ne peuvent être délivrées qu'après avis conforme de l'architecte des bâtiments de France (R.313-17) et aucun permis de démolir ne peut être délivré sans l'accord exprès ou tacite du ministre responsable ou son délégué (R.313-15).

Enfin, force est de rappeler que depuis la loi n°97-179 du 28 février 1997, les avis des architectes des bâtiments de France émis dans le cadre de l'article L.313-2 sont susceptibles d'appel devant le préfet de région, la loi de 1997 ayant étendu cette procédure d'appel déjà existante dans les ZPPAUP aux avis conformes émis pour la protection des abords et dans les secteurs sauvegardés. La nouveauté issue de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 est d'ouvrir cette possibilité d'appel non seulement au maire ou à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation, mais également au pétitionnaire ; le recours du pétitionnaire s'exerce à l'occasion du refus d'autorisation de travaux (article L.313-2, quatrième alinéa). Un décret en Conseil d'Etat, non paru à ce jour, doit fixer les délais de saisine du préfet de région et ceux impartis à la section de la commission régionale du patrimoine et des sites et au préfet pour statuer.

Les incidences fiscales

La loi de finances rectificative pour 1976, intégrée dans l'article L.156.I.3 du code général des impôts, a prévu pour les particuliers la possibilité de déduire de leur revenu global les déficits résultant des travaux exécutés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière en application de la loi Malraux.

Le Conseil d'Etat a tranché la question de la date d'ouverture de cet avantage fiscal (voir sur les hésitations antérieures de la jurisprudence et sur la position de l'administration fiscale, Michel Roncière, " Les avantages fiscaux de la loi Malraux : un piège pour les investisseurs privés

", Les Petites affiches, 23 septembre 1994, n°114). Dans un arrêt rendu le 16 février 2000 " Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ M.Dauch " (n°188967, publié aux tables du Recueil Lebon), la haute-Juridiction a ainsi jugé qu'il ne résultait ni du code général des impôts, ni du code de l'urbanisme " que seuls les déficits fonciers découlant de dépenses afférentes à des travaux de restauration effectués après la publication du plan de sauvegarde et de mise en valeur d'un secteur sauvegardé peuvent donner lieu à imputation sur le revenu global ". Les déficits fonciers peuvent donc être imputés sur le revenu global avant que le PSMV ne soit rendu public. Cette solution a des conséquences pratiques très importantes compte tenu du fait qu'il peut s'écouler plusieurs années entre la création du secteur sauvegardé et la phase de " rendu public " du PSMV.

Les intérêts des emprunts contractés pour l'acquisition d'un immeuble situé dans un secteur sauvegardé et faisant l'objet de travaux exécutés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière faite en application des dispositions des articles L.313-1 à L.313-15 du code de l'urbanisme constituent également un déficit foncier imputable sur le revenu global (CE, 1 mars 2000, Ministre de l'économie et des finances c/ M. Haddad, n°183112, mentionné aux tables du Recueil Lebon).

L'établissement et la gestion du plan de sauvegarde et mise en valeur : une procédure partiellement déconcentrée soumise à diverses consultations et enquête publique

L'élaboration du PSMV

Dans les secteurs sauvegardés, il est établi un plan de sauvegarde et de mise en valeur auquel sont applicables les dispositions relatives au plan d'occupation des sols, à l'exception de celles des articles L.123-6 à L.123-16 et L.130-2 (alinéas 2,3 et 4), c'est à dire à l'exception des dispositions relatives à la procédure d'élaboration et de gestion de ce document et à l'autorisation de construire à titre exceptionnel et sous conditions dans les espaces boisés classés.

L'instruction du plan est toujours conduite sous l'autorité du préfet. Un architecte chargé de proposer un PSMV est désigné, après agrément conjoint du Ministre chargé de l'architecture et du Ministre chargé de l'urbanisme, par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale ayant compétence en matière d'urbanisme, ou à défaut par le préfet. Le projet est soumis à une commission locale du secteur sauvegardé constitué par arrêté du préfet.

Après diverses consultations (articles R.313-5 et R.313-6), le projet est soumis par le préfet pour délibération au conseil municipal de la commune intéressée ou s'il existe un établissement public groupant plusieurs communes et ayant compétence en la matière, à l'organe déli-



bérant de cet établissement. Cette délibération est réputée favorable si elle n'est pas intervenue dans un délai de trois mois.

Après soumission à l'avis de la commission nationale des secteurs sauvegardés, le plan est rendu public par arrêté du préfet (ou par décision du ministre chargé de l'urbanisme et du ministre chargé de l'architecture). A compter des mesures de publicité afférentes au plan rendu public (R.313-10), le PSMV remplace tout projet d'aménagement, tout plan d'urbanisme ou tout plan local d'urbanisme déjà existant et en tient lieu pour l'avenir (R.313-19). L'écart entre la procédure d'élaboration d'un plan local d'urbanisme et celle d'un PSMV se creuse aujourd'hui un peu plus, puisque la loi SRU a supprimé pour les PLU la phase de " rendu public " applicable autrefois aux plans d'occupation des sols et qui rendait ces derniers opposables à toute personne publique ou privée pour une durée de trois ans.

Le PSMV rendu public est ensuite soumis à enquête publique dans les conditions du décret n°85-453 du 23 avril 1985. Après enquête publique et avis de la commission locale du secteur sauvegardé, le projet fait à nouveau l'objet d'un avis du conseil municipal (ou de l'établissement public) dans les mêmes conditions que précédemment.

Le plan, éventuellement modifié, est alors soumis à la commission nationale des secteurs sauvegardés. Il peut encore être modifié pour tenir compte des avis émis puis il est approuvé par décret en Conseil pris sur le rapport conjoint du ministre chargé de l'architecture, du ministre chargé de l'urbanisme et du ministre de l'intérieur selon l'article R.313-9. Mais cet article devrait être prochainement revu pour tenir compte de la modification apportée à l'article L.313-1 par la loi SRU du 13 décembre 2000 ; il résulte en effet de l'article 26 de la loi SRU que " le plan de sauvegarde et de mise en valeur est approuvé par décret en Conseil d'Etat, après avis de la Commission nationale des secteurs sauvegardés et enquête publique. En cas d'avis favorable du conseil municipal, de la commission locale du secteur sauvegardé et du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, le plan de sauvegarde et de mise en valeur peut être approuvé par arrêtés des ministres compétents, après avis de la commission nationale ". Cette approbation par arrêté interministériel, lorsque les conditions en seront réunies, pourrait permettre de gagner quelques mois sur une procédure rendue longue par les multiples consultations qu'elle nécessite.

La gestion du PSMV et la période transitoire

La loi SRU du 13 décembre 2000 a supprimé la procédure de modification des PSMV en cas d'absence d'atteinte à l'économie générale du plan, procédure qui intervenait par arrêté conjoint du ministre chargé de l'urbanisme et du ministre chargé de l'architecture (abrogation du dernier alinéa de l'article L.313-1).

La révision sera donc la seule procédure permettant désormais de faire évoluer un PSMV, le

dernier alinéa de l'article L.313-1 précisant que la révision des PSMV a lieu dans les formes prévues pour leur établissement.

Alors que la loi SRU n'avait prévu aucune disposition transitoire, l'article 151 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (nouvel article 26-1 de la loi SRU) a décidé que les PSMV demeurent soumis aux dispositions des articles L.123-1 et suivants et L.313-1 et suivants du code de l'urbanisme dans leur rédaction antérieure à la loi SRU jusqu'à la publication du décret d'application prévu à l'article 26 de la loi et au plus tard un an après la publication de la loi du 27 février 2002, délai aujourd'hui dépassé.

Aucune procédure de modification ne peut être approuvée depuis le 28 février 2003, ni aucune procédure d'élaboration de PSMV initiée sur les bases des dispositions applicables antérieurement à la loi SRU.

Toutefois, le projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction tel qu'adopté par le Sénat le 27 février 2003 prévoit de supprimer ce délai d'un an et, partant, de faire perdurer la période transitoire jusqu'à la publication du décret d'application (article 5 septies nouveau du projet de loi).

Le contenu et les effets du plan de sauvegarde et de mise en valeur

Un contenu enrichi par rapport aux plans d'occupation des sols et plans locaux d'urbanisme

Le plan doit notamment comporter l'indication des immeubles ou parties d'immeubles dont la démolition, l'enlèvement ou l'altération sont interdits et dont la modification est soumise à des conditions spéciales, ainsi que l'indication des 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 (troisième alinéa de l'article L.313-1 modifié par la loi SRU).

Les documents graphiques font apparaître notamment les immeubles ou parties d'immeubles soumis à ces dispositions. En cas de contentieux, le juge administratif exerce un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation au regard des nécessités de sauvegarde et de mise en valeur du secteur sauvegardé concerné (CE, 24 juin 1987, Mme Lofficial, AJDA 1987, p.599 ; CE, 7 janvier 2000, Société Lady Jane, n°187042, BJD 1/2000 p.31 et suivantes avec les conclusions de Gilles Bachelier).

Le PSMV constituant une servitude d'urbanisme, il entre en conséquence dans le champ d'application de l'article L.160-5 du code de l'urbanisme qui consacre le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme ; ce principe, assorti de deux exceptions qu'il prévoit, " ne fait pas obstacle à ce que le propriétaire dont le bien est frappé d'une servitude prétende à une indemnisation 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 ", de telle sorte que " les conditions d'indemnisation des propriétaires du préjudice que peuvent leur causer les servitudes qui leur sont imposées en application du plan de sauvegarde et de mise en valeur sont compatibles avec les stipulations du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales " (CE, 7 janvier 2000, Société Lady Jane précité, confirmant la jurisprudence " Bitouzet " -CE, 3 juillet 1998- en matière de plan d'occupation des sols).

Les effets du PSMV une fois rendu public

Il devient opposable aux tiers à compter de cette date (CE, 28 juillet 1995, Ville de Paris précité). Les demandes de permis de construire concernant les immeubles compris dans le secteur sauvegardé sont soumises par l'autorité chargée d'instruire la demande à l'architecte des bâtiments de France, qui fait connaître dans le délai d'un mois son avis sur la conformité du projet avec les dispositions du PSMV et éventuellement, les prescriptions imposées pour la réalisation du projet.

Si l'avis constate la non-conformité, le permis ne peut être accordé ; si l'avis est assorti de prescriptions, l'autorité chargée de l'instruction les transmet à l'autorité compétente pour statuer sur la demande (article R.313-19-2). L'avis émis par l'architecte des bâtiments de France peut faire l'objet de recours dans les conditions de l'article L.313-2. Pour le contrôle de la conformité, en cas de divergences entre les travaux autorisés et ceux réalisés, l'inclusion de l'immeuble dans un secteur sauvegardé peut conduire à une appréciation plus sévère (CAA Paris, 17 janvier 2002, M. Fanouillaire, n°99PA04304).

Pour les travaux qui ne relèvent pas du permis de construire, les dispositions des articles R.313-14 à R.313-17-2 demeurent applicables après la publication du PSMV ; en conséquence, lorsque l'architecte des bâtiments est saisi d'une demande d'autorisation spéciale relative à des travaux ayant pour effet de modifier l'état d'un immeuble pour lesquels ni le permis de construire ni la déclaration de travaux ne sont exigés, il " exerce un contrôle sur la compatibilité des travaux avec le plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé (...). Ce contrôle a pour objet de vérifier d'une part, que les travaux envisagés ne remettent en cause ni les options fondamentales du plan, ne le régime général de protection voulu pour chaque immeuble et d'autre part, que les travaux ne compromettent pas l'objectif général de sauvegarde et de mise en valeur de ces immeubles " (CAA Paris, 11 juillet 2001, M. et Mme Vidal, n°99PA02137).



POUR QUE LE SOUFFLE NE S'ÉTEIGNE PAS

par Monsieur Alexandre GADY,

docteur en histoire de l'art, responsable du module " Patrimoine " à l'Institut d'études politiques de Paris

L'initiative de l'association des Journées juridiques du Patrimoine et de la mairie de Bayonne, qui doit réunir les 28, 29 et 30 mars prochain tous ceux qu'intéresse la défense de l'architecture urbaine ancienne, est doublement heureuse.

D'abord, parce qu'elle offre l'occasion de fêter dignement les quarante ans d'une loi fondamentale de notre dispositif législatif patrimonial. Ensuite parce que le silence du ministère de la Culture à ce propos au cours de l'année 2002 avait gêné tous ceux qui pensaient que l'Etat tenait là une magnifique occasion de faire valoir l'œuvre accomplie en quatre décennies...

Rien d'étonnant, à la vérité, ni d'amer dans ce constat. Cette loi portée par le verbe de Malraux n'est-elle pas, en effet, largement issue de la "société civile" ? Et aux côtés de Michel Debré, d'André Malraux et d'Henri de Ségogne, ne doit-on pas rappeler la figure de Jacques de Maupéou, sénateur de la Vendée, mais aussi président de la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France ? Il devait défendre le texte au Sénat, en décembre 1961.

Et comment ne pas se souvenir des rudes combats que livraient alors, dans la presse éclairée, Yvan Christ et Georges Pillement, deux "hommes de lettres" à la plume acérée ? Epaulés par les sages réflexions d'un Albert Laprade, d'un Robert Auzelle, ils dénonçaient depuis longtemps l'inanité des théories de *la tabula rasa* chère aux émules de Le Corbusier.

Si cette loi de 1962 sur les secteurs sauvegardés marque l'aboutissement du système de protection français, formé par les lois de 1913 (monument historique), de 1930 (sites) et de 1943 (abords), elle est aussi et surtout la concrétisation d'une démarche intellectuelle amorcée au début du XX^e siècle hors de nos frontières. Il convient de rendre ici hommage au grand théoricien italien Gustavo Giovannoni, qui dès ses premières études sur les villes anciennes et les moyens de les préserver, posa les grands principes qui allaient irriguer la pensée des défenseurs des vieilles villes : connaissance historique, respect des morphologies, de la trame urbaine, curetage des cœur d'îlots... Giovannoni suivait la route ouverte par Camillo Sitte, et qu'un architecte aussi moderne que Marcello Piacentini avait formulé dès 1913 : "pour conserver une ville, il ne suffit pas d'en sauver les monuments et beaux palais en les isolant et en les adaptant à un environnement nouveau ; il faut sauver le contexte ancien auquel ils sont intimement liés". Malraux ne dira pas autre chose, en montant à la tribune de l'Assemblée le 23 juillet 1962, mais il le dira de manière plus frappante : "...en architecture, un chef-d'œuvre isolé risque d'être un chef d'œuvre mort".



Vue aérienne du quartier de l'hôtel de Sens, vers 1960
Saccage exemplaire dans le Marais, juste avant le vote de la loi de 1962

Inventeur de l'expression "patrimoine urbain", Giovannoni a publié en 1931 son grand ouvrage, *Vecchie città ed edilizia nuova*, qui n'a été traduit en France... qu'en 1998. On mesure à ce décalage le retard conceptuel des Français, si préjudiciable à la conservation intelligente du patrimoine. Cependant, Louis Hauteceur, proche du théoricien italien, s'est très certainement inspiré de sa pensée pour élaborer la loi de février 1943 sur les abords des Monuments historiques. Ce premier effort pour maintenir un cadre cohérent à un édifice protégé, si combattu aujourd'hui dans son principe comme dans son application, portait en lui les germes qui allaient donner la belle moisson de 1962.

C'est en gardant présent à l'esprit ce contexte de réflexion éclairée sur la ville ancienne et l'Histoire, que l'on mesure le mieux combien est grande la victoire de 1962. Aux antipodes du sectarisme de l'école des pseudo modernes, la loi sur les secteurs sauvegardés a doté les défenseurs du patrimoine d'un outil à la hauteur de l'enjeu - un enjeu de civilisation.

Sans doute, des dysfonctionnements ponctuels, des échecs - qui ne les voit ? - sont venus ici ou là ternir ce projet, mais l'essentiel n'est pas là : comme le rappelait Maurice Minost, qui voua sa vie au Marais et à son secteur sauvegardé, le succès viendra "pourvu que le souffle ne s'éteigne pas".



PHOTO D.R.

Monsieur Alexandre GADY

Né en 1968.

Parallèlement à ses études d'histoire et d'histoire de l'Art à la Sorbonne, qui l'ont conduit à se spécialiser dans l'architecture et l'urbanisme à l'âge classique, Alexandre Gady s'est investi très tôt dans la défense du patrimoine : collaborateur de Michel Fleury à la Commission du Vieux Paris (1993-1999), membre de la CRPS de Paris et de l'Ile-de-France depuis sa création, il est également administrateur de la SPPEF et de Momus.

Il est chargé de cours à l'Ecole du Louvre, à la préparation du concours de l'Ecole du Patrimoine (Paris I-Paris IV-Paris X) et à Sciences Po, où il anime depuis trois ans le module "Patrimoine monumental".

A côté de ses activités de recherche, il a publié en 2002 un Guide historique et architectural du Marais, destiné à un large public.



Résumé du rapport DAPA sur le renouveau des secteurs sauvegardés

par Monsieur Francis CHASSEL,

Inspecteur général de l'architecture et du patrimoine

En juin 2002, la directrice de l'architecture et du patrimoine commandait à l'inspecteur général Francis Chassel une réflexion sur le renouveau des secteurs sauvegardés, notamment sous l'angle de la décentralisation. La réflexion a été menée pour l'essentiel au mois de juillet par des entretiens approfondis auprès de responsables de collectivités locales : Nancy, Avignon, Troyes, Chalon, Uzès et Lyon. Les résultats en ont été présentés devant le comité de pilotage de cette réflexion, ainsi que devant la commission nationale des secteurs sauvegardés. Le rapport a été adressé début janvier 2003 à l'ensemble des villes à secteur sauvegardé pour recueillir des informations complémentaires voire contradictoires. En l'état actuel des réponses, on peut considérer que l'essentiel de la réflexion est validé.

Cependant la réflexion sur le patrimoine s'est accélérée et approfondie depuis la remise du pré-rapport et divers chantiers réglementaires ou législatifs : décrets d'application de la loi SRU, modifications de la loi SRU, élaboration au sein du ministère de la culture d'un plan d'action sur le patrimoine, ont permis de reprendre certaines propositions du rapport, ou de répondre concrètement à certains soucis des élus. On évoquera donc ces chantiers réglementaires ou législatifs au fil de notre exposé.

Le premier résultat notable est que les élus ne remettent pas en cause le caractère étatique de la procédure, ni son formalisme, ni même sa relative lourdeur. Les élus ont conscience de bénéficier d'une protection efficace, de ce qui se fait de mieux en matière de protection d'espaces protégés. Le financement par l'Etat des lourdes études nécessaires à l'élaboration du plan de sauvegarde apparaît comme une nécessité-beaucoup ne pourraient pas le payer- mais surtout comme un gage de sérieux et comme un contre poids efficace à des intérêts économiques qui, tant légitimes qu'ils soient, risqueraient de l'emporter si le champ de la discussion était totalement décentralisé. On verra par la suite que les critiques ne manquent pas dans le discours des élus. Mais il n'y a pas de remise en cause du principe même d'une procédure d'Etat. Il est vrai que la procédure du secteur sauvegardé est en fait conduite en concertation permanente avec les collectivités. Il faut noter d'ailleurs que le fait que la commission nationale des secteurs sauvegardés soit présidée par un élu qui s'y implique toujours fortement atténue beaucoup son image étatique : l'élu est accueilli par un autre élu qui l'écoute et partage ses préoccupations et son langage. Cette heureuse pratique pourrait d'ailleurs être étendue à d'autres types de commissions nationales ou supérieures. Cependant la longueur de la procédure est souvent déplorée et le souhait général est de la raccourcir. Cette critique est malgré tout émise avec modération et retenue. L'explication avancée par le rapporteur est que la procédure du secteur sauvegardé entraîne de notables effets de droit dès la délimitation du secteur, c'est-à-dire dès le début de la procédure. La période d'élaboration du règlement peut être longue, il y a cependant déjà un régime propre-notamment fiscal-qui permet de prendre des décisions et d'engager des travaux conformes aux objectifs de protection.

C'est pourquoi la proposition du projet de décret SRU consistant à faire l'économie du passage ultime en CNSS dès lors que l'enquête publique n'aura fait apparaître que quelques modifications ponctuelles, devrait être favorablement accueillie. Il devrait en être de même de la proposition dans ce même décret du retour dans le droit commun du régime de l'autorisation spéciale de travaux délivrée par le maire et non plus directement par l'ABF, et sur avis conforme de ce dernier.

Par contre une demande générale s'exprime en faveur d'une procédure ou de modification légère pour prendre en compte des modifications ponctuelles dans la légende s'appliquant aux bâtiments, voire dans des modifications marginales du périmètre ou du règlement. Les élus avancent par ailleurs souvent l'idée de donner du " grain à moudre " à la commission locale du secteur sauvegardé dont l'avis permettrait de fonder une procédure allégée. La voie législative apparaît actuellement la mieux adaptée pour créer cette procédure, qui correspond à une vraie demande des élus. L'occasion devrait en être donnée dans le projet de loi De Robien et il s'agirait d'une vraie " modification ". Les élus par ailleurs déplorent le nombre élevé de travaux illicites en secteur sauvegardé et revendiquent soit la responsabilité de la conformité des travaux, soit même la création d'une sorte de procédures d'amendes municipales, analogues dans son principe à celle concernant le stationnement. La création d'une conformité des travaux relève du seul domaine réglementaire et ne pose donc pas de problèmes particuliers. On conviendra que ces idées vont bien dans le sens d'une appropriation par la commune de son secteur sauvegardé.

Parmi les problèmes évoqués dans les entretiens figurent les relations avec l'ABF. La relation avec l'ABF est souvent excellente et l'on a l'impression que l'élu le considère comme un membre de son équipe. Elle peut être mauvaise l'ABF étant taxé d'arbitraire, d'absence de continuité dans la position lors de changement de titulaire et finalement, de manque de dialogue (" il ne nous écoute pas "). Mais dans ces cas ce n'est pas la fonction qui est critiquée ou contestée, c'est seulement -si l'on peut dire- la manière de l'exercer et la nécessité d'un ABF n'est pas mise en doute.

C'est souvent sur l'interprétation du règlement que peuvent aiguiser les bonnes relations entre l'élu et la collectivité locale. Les ABF revendiquent presque toujours un pouvoir d'interprétation du règlement. Le droit le leur permet : il peuvent en effet prescrire au delà de la lettre du règlement du PSMV (rappelons que ce n'est pas clair en ZPPAUP, certains soutenant que l'avis conforme y est surtout un avis de conformité au règlement). De plus cela est souhaitable : certains règlements sont anciens et l'on a vu qu'il était difficile de réviser. De nouvelles demandes se font jour -maintien ou restauration de devantures de boutiques- qu'un règlement vieux de 30 ans n'avait pas prévu. Mais cette liberté d'interprétation n'est pas acceptée par toutes les communes. Le rapporteur pense que, dans ces cas, il est souhaitable d'établir des outils annexes, type cahiers de recommandation et que de toute façon il est éminemment souhaitable que l'ABF élabore son avis dans des séances communes avec la ville.

Enfin le rapporteur suggère d'étudier diverses pistes qui portent plus sur l'environnement de la procédure (des actions d'accompagnement, en quelque sorte) que sur la procédure elle-même.

1) Mettre en place une procédure d'évaluation des secteurs sauvegardés.

Il s'agirait d'élaborer un bilan précis des résultats architecturaux et des mutations urbaines, foncières et économiques de l'application du PSMV : nombre de bâtiments restaurés selon les procédures existantes (rénovation, AFUL, OPAH) et en dehors des procédures spécifiques, estimation du parc restant à restaurer (bilan sanitaire), évaluation des mutations économiques (disparition et création d'activités), sociales (catégories professionnelles anciennes et nouvelles) et bilan démographique.

Cette évaluation ne serait pas obligatoirement liée à une mise en révision, mais pourrait la précéder utilement. Elle pourrait être particulièrement recommandée pour les secteurs sauvegardés situés en " Patrimoine Mondial " et en vue du rapport d'étape prévu par l'UNESCO pour 2006.

2) Mettre en place un réseau régional et national des villes à secteur sauvegardé.

Les villes à secteur sauvegardé du Languedoc-Roussillon se sont constituées en association avec présidence annuelle tournante. C'est une initiative très intéressante. Il est essentiel de mettre en commun les problèmes et les expériences.

Il serait souhaitable que d'autres régions suivent ce modèle qui pourrait d'ailleurs se compléter d'un niveau national. Une association nationale des villes à secteur sauvegardé, en dehors de son effet de réseau pourrait jouer le rôle d'un interlocuteur vis-à-vis des instances nationales : niveau gouvernemental et nouveau parlementaire. Réseau mais aussi groupe de pression, à articuler avec le réseau des villes et pays d'art et d'histoire.

3) hausser le niveau d'exigence des secteurs sauvegardés.

Il s'agit de passer d'une politique nationale d'élaboration d'un document d'urbanisme à une véritable politique des secteurs sauvegardés dans laquelle l'Etat comme les communes verraient leur implication passer à un niveau supérieur.

Les villes doivent s'engager plus. Elles doivent en particulier s'engager à recruter dans leurs équipes des architectes qualifiés. Il ne devrait pas y avoir de secteur sauvegardé sans une équipe municipale dirigée par un architecte même à temps partiel ou sur vacation. Elle doit également s'engager à développer des actions de pédagogie (Cf VPAH) et de conseil architectural aux particuliers. Les fichiers d'immeuble qui n'ont été généralisés que vers les années 1990 devraient être progressivement établis pour tous les anciens secteurs sauvegardés.

L'Etat doit s'engager plus. Notamment en développant, notamment autour du centre de Chaillot, des actions de formation des acteurs institutionnels (architecte municipaux, élus) comme des architectes libéraux locaux mal formés au patrimoine par les écoles d'architecture, mais il pourrait aussi lancer au niveau national des actions pour desserrer le poids des normes sur la restauration et la réhabilitation, maintenir et stimuler les savoir-faire, esquisser en ce domaine une politique en direction des artisans et PME.

Monsieur Francis CHASSEL

Inspecteur général de l'architecture et du patrimoine, administrateur civil hors classe. Il a développé depuis 1975 une carrière toute entière consacrée à l'architecture et à la protection des sites et paysages. Il a notamment dirigé l'enseignement de l'architecture de 1978 à 1985, puis le SDAP de Paris de 1985 à 1998.

A l'inspection générale Francis Chassel s'occupe plus particulièrement des espaces protégés, de la politique à y mener et des problèmes posés par la nécessaire création architecturale dans ces lieux sensibles.



LE PLAN DE SAUVEGARDE : UNE DEMARCHE D'ARCHITECTURE ET D'URBANISME

par Monsieur Alexandre MELISSINOS,

Architecte-urbaniste, professeur associé au Centre des hautes études de Chaillot

Si l'on célèbre aujourd'hui le 40^{ème} anniversaire d'une loi, la "loi Malraux", l'enjeu du débat est plus large que celui portant sur le seul texte législatif. Il porte sur l'ensemble des villes anciennes, leur protection et leur aménagement.

A ce jour, seules quelques villes bénéficient d'un plan de sauvegarde, demain d'autres en bénéficieront. En revanche tous les centres anciens, protégés ou pas, connaissent les mêmes problèmes. On ne peut donc pas réduire le débat à la seule application d'une procédure qui ne les représente pas tous. Cela risque d'occulter les préoccupations urbaines de fond derrière les seules considérations réglementaires et administratives, aussi urgentes et d'actualité soient-elles. Il faut donc aborder les enjeux sociaux, architecturaux et urbains des centres anciens dans le contexte de l'urbanisation qui est leur.

Pour saisir la "rupture" qui distingue aujourd'hui le centre historique du reste de l'agglomération et pour comprendre les raisons qui conduisent à élaborer des plans particuliers dits "de sauvegarde et de mise en valeur" pour les quartiers anciens, il convient aussi de faire un détour historique. Car, il n'y a pas de discontinuité entre les règlements et moyens opérationnels d'une part et les postulats théoriques ou les faits historiques qui les déterminent de l'autre.

- Ville et urbanisation

Alors que le débat sur les formes d'extension des villes est vif au cours du 19^{ème} siècle, en 1863 apparaît le mot "urbanisme" lorsque Idelfonso Cerdà, le concepteur de Barcelone, commence à publier les six volumes de sa "Théorie générale de l'urbanisation". De façon prémonitoire et péremptoire à la fois, en exergue de son ouvrage, il proclame : "Indépendance de l'individu au foyer, Indépendance du foyer dans la ville, Indépendance des mouvements dans la vie urbaine, Ruralisez la ville, urbanisez les campagnes, Replete terram !".

Le terme d'"urbanisme" apparaît donc paradoxalement en même temps qu'il est proposé de noyer la "ville" dans une urbanisation qui supprime l'opposition ville/campagne et dont la forme se disloque et se dilue, favorisée en cela par des moyens de transport inédits qui réduisent le temps de la distance. A la forme séculaire, codifiée, solidaire et intelligible, de la ville, se substitueront dorénavant les formes aléatoires et fragmentées des extensions articulées par des seuls liens purement mécaniques et fonctionnels, dépourvus de lisibilité.

Progressivement, cette nouvelle réalité sera théorisée pour arriver, récemment, à des concepts extrêmes comme "la ville sans espace", magnifiant le désordre et la dispersion.

Les géographes et les statisticiens ont dû inventer des nouveaux termes pour rendre compte du phénomène de l'urbanisation : ils parlent d'"agglomérations", d'"aires urbaines", de "zones de peuplement industriel et urbain"... alors que, communément, l'on continue à appeler "ville" ce qui ne l'est plus.

Dans ce nouvel univers fragmenté, l'architecture, extraite du système de relations "contextuelles" qui était le sien, est progressivement réduite à l'état d'objet plus ou moins bien dessiné, mais objet même. Les édifices deviennent autonomes et cette nouvelle réalité va jusqu'à donner naissance à des attitudes comme celle de Rem Koolhaas qui proclame "I fuck context !".

L'un des plus remarquables exposants de l'architecture moderne, Adolf Loos, signale le danger dès les années 1920 en disant : "...l'art de bâtir se dégrade, il est devenu un art graphique." Faute de code conventionnel permettant à l'architecture de se confronter à son contexte, en s'y conformant ou en y dérogeant, l'édifice, "célibataire", cherche désespérément à s'affirmer. Ainsi, le même Adolf Loos poursuit en dénonçant "...la vanité nerveuse, la vaine nervosité qui pousse chaque architecte à faire autre chose que le voisin...".

Ces nouvelles conceptions d'architecture, pensées pour les extensions, s'introduisent aussi dans les tissus anciens et ils les déstructurent.

Depuis le milieu du 19^{ème} siècle et, en France, surtout depuis le milieu du 20^{ème} siècle, les masses et les étendues concernées par l'extension urbaine sont sans commune mesure avec celles du passé. Une étude faite en 1970 par l'I.n.s.e.e., l'I.g.n. et le C.r.u. sur 760 agglomérations françaises (hors agglomération parisienne) montre que ce qu'on appelle les "tissus anciens" représentaient 20 000 hectares alors que les extensions de ces mêmes agglomérations totalisaient 525 000 hectares. Et depuis, bon an-mal an, on consomme chaque année une moyenne de 50 000 hectares pour l'urbanisation dont la moitié en extension urbaine. Au recensement de 1999, l'urbanisation des agglomérations françaises, ayant augmenté de 245 000 hectares depuis 1990, occupe 2 200 000 hectares et ce, de façon de plus en plus dispersée. L'espace de ville ancienne est devenue le "paradoxe" de l'urbain.

Cela n'a pas été sans conséquences sur le rapport des sociétés avec leurs villes. On a vu apparaître ce qu'en philosophie on appelle un

rapport d'"aliénation", d'extériorité, d'étrangeté, entre l'habitant et l'espace habité.

Des études menées sur les banlieues de grandes agglomérations, montrent combien leurs habitants vivent l'espace urbain comme une série de lieux -lieu de l'habitat, lieu du travail, lieu de la chalandise..., séparés par des vauités, par des "vides". La perception continue et articulée de l'espace de la ville s'estompe et elle se réduit : pour plus de 60% des personnes interrogées, la ville se limite à leur logement et à ses abords.

On est loin des représentations de la cité dont on gravait les plans qu'on achète encore chez les bouquinistes. Personne aujourd'hui n'achète un "p.o.s." pour voir ou pour montrer sa ville. On est loin de la ville "corpus Christi" du moyen âge ou des "bonnes villes" du 18^{ème} siècle qu'on magnifiait et qu'on "embellissait" parce qu'elles formaient l'"espace de représentation" des sociétés. Le bilan du dernier relent de cette perception de la ville en tant qu'espace de représentation, les "Plans d'extension, d'aménagement et d'embellissement" de la Loi Cornudet de 1919, est significatif : 1 683 plans étaient prescrits, mais seuls 272 ont abouti et rares sont ceux qui ont été mis en œuvre.

"On peut dire que nos sociétés n'ont plus une idée de ville" dénonçait Bernard Huet. Il n'y a même plus de débat sur l'urbanisme et ses modèles comme on a pu en connaître jusqu'au début du dernier siècle. On étend l'urbanisation en juxtaposant des opérations de façon monocorde, au gré des opportunités.

Ce ne sont pas les masses de population et les nécessaires étendues de terrain qui ont provoqué, seules, cette rupture entre ville et urbanisation. D'autres réponses auraient pu être données. Ce ne sont pas non plus les architectes ou les urbanistes qui seraient mauvais ici et bons ailleurs. Le phénomène est mondial, de Toronto à Novosibirsk, d'Amsterdam à Shanghai... C'est un phénomène culturel, inhérent à notre moment historique, qui a instauré un nouveau rapport à l'architecture et à la ville. Et, face à l'Histoire, il ne s'agit évidemment pas de pointer un doigt de procureur pour la condamner. On en prend acte et l'on gère ses réalités contradictoires.

Aujourd'hui il faut donc prendre acte que l'univers urbain est composé de deux catégories de tissus, celui de la ville et celui de l'urbanisation. Chacun requiert des solutions qui lui soient adaptées : il est aussi dérisoire et grave de faire des faux villages en périphérie que de détruire les tissus anciens pour les conformer aux modèles de la périphérie.



- L'enjeu multiple des centres historiques

Concomitamment et contrairement à ce mouvement, depuis le début du 20^{ème} siècle, émerge une demande croissante de "patrimoine". Liée, certes, à des tendances nostalgiques qui idéalisent le passé, elle correspond aussi à un besoin de racines et d'identité au sens d'une demande d'existence propre et "historique" dans un monde qui privilégie la standardisation et qui prétend, souvent, du passé "faire table rase". En ce sens, les villes anciennes donnent "un visage" aux lieux, comme le dit André Malraux, et elles inscrivent l'espace et les sociétés dans le temps historique qui est le leur.

On l'a vu, en 1970, les centres représentaient 3,7% de la surface urbanisée. Avec l'extension urbaine intervenue depuis, ils ne représentent plus que 1,2% de cette même surface ; ils regroupent à peine 5% de la population des agglomérations et moins de 7% de leurs logements.

Ces chiffres, répétés à merci, montrent l'ampleur de l'enjeu des centres qui, malgré leur faiblesse, donnent une identité aux villes et à leurs agglomérations. Ce ne sont pas leurs z.u.p., leurs z.a.c. ou leurs lotissements à perte de vue, qui font qu'Avignon est différente de Strasbourg ou de Rennes. C'est bien ce petit 1,2% de la surface urbanisée qui fait la différence et, dans l'uniformité de l'urbanisation, cette différence est devenue valeur patrimoniale et qui mérite d'être préservée.

Par ailleurs, toutes les tentatives d'imitation des tissus anciens ont échoué car nous sommes culturellement incapables de penser comme autrefois pour faire des villes de jadis. Les centres anciens ne sont pas reproductibles.

En ce sens, rares par la faiblesse de leur étendue, significatifs parce qu'ils identifient les agglomérations, irréproductibles sauf sous forme d'ersatz, les villes anciennes, ces paradoxes de l'urbain, réunissent les caractères du "monument". Un monument certes particulier, requérant un regard qui n'est pas celui qu'on peut avoir sur l'édifice singulier. Pour exister, la ville doit être utile. De ce fait, elle est multiple, complexe et contradictoire, active et en perpétuel mouvement. Elle ne peut donc pas être figée comme un objet de contemplation ainsi que peut l'être une cathédrale.

Enfin, la ville ancienne constitue aussi un instrument de travail et de réflexion des plus actuels et modernes. Face au modèle unique de l'urbanisation, elle nous offre une "image inverse", un miroir critique, de notre production d'aujourd'hui. En ce sens, elle nous permet d'évoluer nous-mêmes dans ce que l'on fait.

L'enjeu des centres anciens, est donc multiple, culturel, social, architectural, urbanistique...

- Les centres anciens soumis à une double pression

Sous la pression des nouvelles réalités sociales et exigences fonctionnelles, amplifiées par les idées reçues, les quartiers anciens ont été démolis ou, au mieux, ont subi un fort déclin depuis le dernier après-guerre.

Juste avant cette période Le Corbusier proclame pour Paris : "Le Plan Voisin dégage toute l'ancienne ville de Saint-Gervais à l'Etoile et lui restitue son calme. Les quartiers du Marais, des Archives, du Temple, etc, seraient détruits. Mais, les églises anciennes sont sauvegardées. Elles se présentent au milieu des verdure... On voit également sur le Plan Voisin se dresser sous les frondaisons des nouveaux parcs, telle pierre insigne, telle arcade, tel portique, soigneusement collationnés, parce qu'ils sont une page d'histoire ou une œuvre d'art. Et dans une pelouse se dresse un hôtel Renaissance coquet et avenant. C'est un hôtel du Marais qu'on a conservé ou qu'on a transporté là ; c'est aujourd'hui une bibliothèque, une salle de lecture, de conférence, etc...."

De son côté, Edouard Herriot, maire de Lyon, affirme : "Le vieux-Lyon n'est qu'un ramassis de taudis, tout juste bon pour l'équarisseur". En 1957 une brochure du ministère de la reconstruction et du logement désigne les "taudis historiques" comme responsables de la délinquance et de l'alcoolisme. La "Documentation française" publie des fascicules pour vanter la démolition d'un quart du centre d'Alès. La "rénovation urbaine", armée de bonnes intentions hygiénistes, mène 232 opérations rasant 1 900 hectares et démolissant 160 000 logements, souvent en centre ancien.

La conjonction des adversaires des quartiers anciens est large...

Ces faits ne concernent pas seulement la France. Dans toute l'Europe et à travers le monde, on assiste au même mouvement considérant que les centres ne sont pas "anciens" mais "vieux" et obsolètes. Lorsqu'ils ne sont pas démolis, ils sont stigmatisés comme "malsains", dénoncés comme "insalubres", vilipendés comme "anachroniques". Bref, ils sont délaissés, et aucune politique de réhabilitation n'est engagée avant les années 80.

Ce délaissement a fait que les centres ont perdu la moitié de leurs habitants entre les années 60 et aujourd'hui. En partie salubre -car il dédensifiait des tissus saturés- ce dépeuplement a été aussi dû -en grande partie- aux politiques institutionnelles et normatives en faveur du logement neuf et de l'extension urbaine. Celles-ci ont prélevé dans les centres les ménages moyens, aux revenus moyens. Elles ont joué un rôle d'aspirateur sur les centres.

En dehors de quelques hôtels particuliers ou îlots biens lotis, la population qui est restée dans les centres est pour l'essentiel une population captive : personnes âgées ou très jeunes, ménages d'une ou deux personnes, familles démunies logées dans un habitat inconfortable et défectueux...

En France plus qu'ailleurs, ce dépeuplement s'est traduit par un taux élevé de logements vacants. En 1990, on constate un taux de vacance de 14,1% dans les centres des villes françaises (allant parfois jusqu'à 40% !), alors que Venise, ville réputée abandonnée, n'a que 13,9% de logements inoccupés.



Bayonne : Maison Moulis du XVI-XVII^e

Photo J-Ph Plantey

Bref, socialement, les centres, sont devenus les lieux des extrêmes.

En même temps, l'attraction du commerce, des services, du tourisme ou des loisirs, s'est fortement développée au point de transformer souvent des vieilles villes en des "supermarchés pittoresques". La planification urbaine n'ayant pas produit en périphérie des centralités autres que celles des grands pôles commerciaux ou d'équipements collectifs dispersés, l'espace du centre ancien continue à être soumis à la pression des demandes d'implantation de services. Seulement, ceux-ci sont hors d'échelle par rapport au tissu ancien qui, fait autrefois pour 5 000 ou 10 000 habitants, il doit maintenant desservir la population d'agglomérations qui se chiffrent à des centaines de milliers d'habitants. L'on tente ainsi à mettre de force "deux litres de vin dans une bouteille d'un litre", au risque de faire implorer les quartiers historiques.

Alors que l'enjeu des centres commence à être compris, aujourd'hui encore, les villes anciennes subissent cette double pression : celle d'un abandon qui risque de les voir dépérir et celle d'un succès qui risque de les étouffer.

Pourtant, au cours de la dernière décennie, se manifestent des nouvelles tendances positives en matière d'habitat, les "urbains" se transformant progressivement en "citadins". Leur attachement aux quartiers anciens est de plus en plus évident. La demande de logement dans les centres va croissant et ce, par choix. Il n'y a pas, à véritablement parler, un "retour au centre" comme la presse l'a souvent écrit mais, seulement, une nouvelle attraction de personnes d'âge avancé ou de jeunes ménages formés de couples et de célibataires. Cette attraction s'exerce pour l'essentiel sur les couches moyennes, à revenus moyens ou faibles, et à exigence qualitative forte.



Photo J-Ph Plantey

Bayonne : galerie sur curetage en cœur d'îlot, 7-9 rue Lagréou, cour intérieure place Plachotte

A ce titre, la réhabilitation "bricolée" ne suffit plus et l'on ne peut plus se cantonner au seul logement. L'environnement de l'habitat y compte autant. La restauration et la mise en valeur de la ville deviennent ainsi des arguments forts de l'attraction, y compris sur le plan économique.

A ces candidats à l'habitat du centre, on ne peut pas proposer les prestations de la périphérie. Ici on n'aura jamais le jardin, le parking ou la pleine propriété de la maison individuelle... Il faut donc proposer autre chose : la singularité du logement et de l'architecture, la proximité des services et les avantages de la non-voiture, la possibilité de trouver des grands logements et d'y prendre racine en devenant propriétaires, la qualité du cadre urbain et des espaces publics...

Aujourd'hui, l'enjeu des centres est de les mettre à parité de la périphérie, mais différemment, en gardant leur particularité.

Cette problématique des centres mérite aussi d'être examinée sous l'angle de l'urbanisation à l'échelle du pays. Considérant les agglomérations de plus de 5 000 habitants, on estime à 250 000 le nombre de logements vacants situés dans les centres anciens. Sachant qu'un logement en extension d'urbanisation consomme en moyenne 650 m² et coûte à la collectivité près de 8 000 € en investissement, on mesure l'économie que représente la revitalisation des quartiers anciens, sans évoquer l'utilisation d'équipements existants ou les coûts de fonctionnement engendrés par l'urbanisation extensive.

Par ailleurs, en faisant un scénario fictif, on peut évaluer que le repeuplement des logements vacants des centres équivaut à l'attraction d'à peine 3% des populations de leurs périphéries.

Les ordres de grandeur de l'enjeu méritent d'être pris en considération pour mesurer aussi bien l'ampleur de la tâche que ses potentialités.

- Le p.s.m.v., un document d'urbanisme d'avant-garde

Dans le contexte des années 60, la loi Malraux, est arrivée à point nommé pour contre-carrer le mouvement de destruction. Dans les villes qui l'ont adoptée, elle a réussi à arrêter la démolition mais pas la marginalisation des centres.

Vue avec le recul, la loi Malraux a été une loi d'avant-garde. Mais ses ambitions et ses potentialités ne semblent pas avoir été toujours perçues. Lors de sa présentation, les débats qui ont eu lieu à l'Assemblée se sont cantonnés à la seule fiscalité sans aborder l'enjeu urbain en question. Depuis, son application est restée timide, souvent maladroite et, surtout, elle continue à aller à contre-courant de la pensée techniciste qui se prétend "moderne" mais s'accommode mal de la complexité des centres anciens et de leurs enjeux. L'appareil d'Etat, comme d'ailleurs les élus ou les architectes, ne se sont pas mobilisés non plus pour sauvegarder les villes. Les projets de démolition de Troyes, ou d'Albi, les opérations comme celle du Cours Belzunce à Marseille, témoignent de cette tenace résistance. Y compris le quartier de la Balance, premier secteur sauvegardé en Avignon, a brillé par ses démolitions. Et, aujourd'hui, encore peu de villes bénéficient de cette procédure.

Pourtant, si l'on regarde de près la conception du dispositif mis en place par la loi, on s'aperçoit qu'il est remarquable. Bien qu'émanant du ministre de la culture, ce dispositif est inscrit dans le Code de l'urbanisme et, contrairement aux autres documents patrimoniaux, le plan de sauvegarde dépasse le statut de la "servitude" pour aborder la complexité de la ville qu'il ne réduit pas à ses seules architectures et à leur conservation. L'enjeu étant celui de la revitalisation des quartiers anciens, des politiques de logement, de l'équilibre des activités, de l'organisation de leur fonctionnement..., le plan de sauvegarde répond de façon pertinente à la question de la protection urbaine en l'abordant vraiment, de façon complexe, sous tous ses aspects, légitimé en cela par son statut de plan d'urbanisme.

Il est en effet illusoire de vouloir conserver les villes à travers les seules servitudes sans aborder leur utilité et leur gestion urbaines. Même si l'on adoptait une vision cynique au bénéfice du "patrimoine", la présence d'habitants, l'utilisation et l'affectation du volume bâti, le contrôle des programmes de logement comme la maîtrise de la circulation, sont déterminants pour la préservation de la ville et de ses bâtiments. Car, une maison non habitée est une ruine patrimoniale potentielle, de même qu'un centre ancien réservé aux seuls touristes n'a pas plus de sens qu'un parc de loisirs.

De même, par ses échelles adaptées à la parcelle et à l'édifice, le p.s.m.v. épouse la réalité complexe du tissu en évitant les dispositions générales qui, au nom d'une conception simpliste de l'égalité, instaurent l'uniformité.

Certes, on entend dire que les plans de sauvegarde disposent de pouvoirs excessifs et dérogatoires. Mais c'est la réalité des quartiers anciens qui est multiple et ce sont les enjeux qui exigent de maîtriser fortement les tendances perverses qui pèsent sur eux. La restructuration et la restauration du tissu bayonnais, comme la politique d'habitat menée ici, n'auraient jamais pu être réalisées sans les pouvoirs "excessifs" du plan de sauvegarde.

On l'ignore souvent, mais le p.s.m.v., unique en Europe, nous est envié justement pour son autorité et parce qu'il permet de surmonter la césure entre sauvegarde et urbanisme.

Ici, on entend aussi décrier les plans de sauvegarde comme "figeant" les centres anciens, comme étant contraires au "développement". Le propos n'est jamais démontré et l'on peut s'interroger si, au-delà des clichés, la critique ne s'adresse pas plutôt à la difficulté de faire concourir l'ensemble des acteurs aux objectifs du plan. Alors que le p.s.m.v. est censé être un document de synthèse et de gestion des contradictions, l'on constate en effet qu'il est perçu comme une "contrainte" par les services, par les promoteurs et par les professionnels qui essaient de le contourner pour que chacun puisse mettre en œuvre ses propres priorités, exclusives. Les politiques nationales et les règlements eux-mêmes sont parfois contraires et contradictoires face à cette politique d'Etat. Conçus pour l'urbanisation nouvelle, multiples mais tributaires d'une vision unique, tels des lits de Procrouste, ils veulent soumettre les villes anciennes à l'aune de leurs critères.

Il n'y a pas un seul mode de "développement" et la ville dite "figée" représente aussi un capital précieux qu'il convient de ne pas détruire en le banalisant. Que seraient Bayonne, Uzès ou Bordeaux si l'on rasait leurs centres pour faire des plus ou moins grands Mériadec ? L'attraction et la vitalité de ces villes "figées" n'est elle pas une forme de développement ?

L'objectif du plan de sauvegarde n'est pas seulement de conserver la ville. Il ne constitue pas "un arrêt sur l'image" défiant l'histoire comme, à l'inverse, l'urbanisation récente le souhaite souvent en voulant "faire du passé table rase". Le p.s.m.v. vise à "continuer l'histoire de la ville" en mettant en valeur et en tirant parti de son capital patrimonial.

- Le p.s.m.v., un outil efficace

Le p.s.m.v. contient toutes les souplesses que l'on peut souhaiter en même temps qu'il fournit bien de moyens réglementaires pour faire face à la complexité du tissu et à son évolution, à l'inertie d'une structure de propriété morcelée, aux interventions drastiques que requiert la restructuration nécessaire des quar-



tiers anciens. Les possibilités qu'offre la loi sont grandes et elles ont l'avantage de la simplicité et de la souplesse. Elle distingue pertinemment les deux "moments" du processus opératoire -moment urbanistique et moment architectural- et les trois catégories de bâtiments : immeubles à conserver, immeubles pouvant être remplacés, immeubles à démolir. A cela s'ajoute la prise en compte des espaces non-bâti. L'essentiel est là.

- Pour les premiers immeubles -à conserver-, seul le principe de leur maintien est défini par le plan. Ni l'étendue, ni les modalités de cette conservation ne sont fixées dans le document opposable aux tiers. Il est en effet impossible, lorsqu'on établit un plan de sauvegarde sur des milliers de parcelles sans disposer du programme particulier pour chacune d'elles, de préciser le détail des dispositions qu'il convient d'adopter. A ce stade, que nous appelons le "moment urbanistique", seul le principe de la conservation est donc prescrit. Reste au moment des autorisations, au "moment architectural", forts du projet et du programme envisagés, et des fiches du recensement par immeuble dont on dispose, de préciser la règle et de définir l'ampleur et les modalités de la restauration.

On ne connaît pas d'immeuble qui reste immodifiable. L'histoire des édifices est l'histoire de leur transformation. A ce titre, il faut considérer la transformation comme partie intégrante de l'architecture et de sa conservation. Maladroitement, la première version de la loi disait que les immeubles à conserver ne peuvent être ni détruits, ni déplacés, ni altérés, ni modifiés. Réaliste, la récente loi S.r.u. a heureusement supprimé cette dernière interdiction pour expliciter la possibilité de modifier les bâtiments portés à conserver. La limite entre modification et altération reste évidemment difficile à tracer. A ce titre, il revient logiquement à l'architecte des bâtiments de France de faire des arbitrages, d'adapter les programmes, voire de sacrifier parfois des éléments du patrimoine pour permettre la bonne utilisation de l'édifice.

- Pour les bâtiments qu'on peut remplacer, la marge d'intervention est grande. Ici, l'enjeu est essentiellement "contextuel" au sens où, protégeant une ville, on ne voudrait pas y voir le projet qui, quelle que soit leur qualité, la défigurerait en détruisant son équilibre d'ensemble. En ce sens, il convient d'être pragmatique et, dans une période de l'histoire où l'architecture est des plus éclectiques qui furent, il s'agit d'adapter l'architecture à son contexte en considérant qu'y compris l'imitation, fait partie de la palette des réponses lorsqu'il s'agit de "réparer" le tissu.

- Pour les bâtiments dont on prescrit la démolition, l'enjeu est aussi bien patrimonial qu'urbain. S'agissant d'adjonctions malencontreuses ou de densifications excessives, il convient d'adapter le tissu aux nouvelles exigences d'habitat. Cela contrevient parfois à l'intérêt immédiat du patrimoine ou des pro-

priétaires pour lesquels un mètre carré de plancher peut toujours se louer ou se vendre ; ils ne voient pas que le "vide" peut être à terme plus rentable que le bâti, en rendant ce dernier habitable.

Le plan de sauvegarde étant le seul document d'urbanisme qui donne un droit de regard sur l'affectation des sols comme sur les intérieurs des immeubles, il permet non seulement de protéger les éléments cachés du patrimoine, mais aussi de gérer l'utilisation des bâtiments et les programmes de logement. Bien manié, le p.s.m.v. peut ainsi éviter que la ville se morcelle en studios et il permet à la municipalité de mener une politique d'habitat.

De même, la visite exhaustive des bâtiments, les recherches qu'occasionne l'établissement du plan, constituent un moment privilégié de connaissance de la ville et de ses architectures. Outre l'intérêt documentaire et scientifique, cette connaissance permet aussi d'intervenir de façon plus pertinente tant pour la gestion de la ville que pour sa restauration ou sa restructuration.

Le p.s.m.v. ne suppose pas que tous les bâtiments anciens doivent être conservés. Subordonnée à une vision d'ensemble, leur démolition peut être acceptée au bénéfice d'aménagement d'ensemble de la ville. Cette approche doit être maniée avec beaucoup de précautions. Elle ne donne pas moins une dimension urbaine au plan.

Enfin, le plan, établi sous l'autorité de l'Etat, préserve son élaboration des contraintes immédiates et instaure l'architecte chargé de son établissement en interlocuteur indépendant. Par sa sanction étatique comme par sa longévité, le p.s.m.v., met aussi l' élu à l'abri de la pression locale et permet à la ville de disposer du temps nécessaire à sa revitalisation, à l'abri de la conjoncture.

Telle est la "boîte à outils" du p.s.m.v. Reste à savoir l'utiliser en faisant siens les objectifs de la mise en valeur de la ville.

- Une politique nationale des secteurs sauvegardés ?

Quarante ans après l'adoption de la loi Malraux, on dénombre 95 villes bénéficiant d'un plan de sauvegarde approuvé, publié ou en cours. Cela veut dire qu'en moyenne, on a créé à peine un peu plus de deux secteurs sauvegardés par an.

Les différentes listes qui ont pu circuler aux ministères de la culture et de l'équipement ou à la D.a.t.a.r., totalisent près de 400 villes qui devraient bénéficier d'un plan de sauvegarde. La question est donc de savoir si l'on est "au bout du chemin" et, sinon, combien de villes restent à protéger, lesquelles, et en fonction de quels critères ?

Faute de réponse à cette question, il est légitime de s'interroger pour savoir si cette politique de protection d'un patrimoine considéré d'intérêt national, procède d'une vision nationale du patrimoine et de critères sinon scientifiques, du moins rigoureux et explicites.

Du côté des villes, tout en décriant les p.s.m.v., elles ne cessent d'en demander. Plusieurs candidatures sont en attente... d'un budget d'études suffisant de l'Etat. Parmi celles qui ont bénéficié d'un p.s.m.v., aucune ne s'est manifestée à ce jour pour demander la levée de cette insupportable "servitude".

Plus que la "rigidité" des plans, ce sont les délais de la procédure qui pèsent. Selon nos estimations, 13 ans s'écoulent en moyenne entre la création d'un secteur sauvegardé et la publication du plan. Mais, outre l'étude elle-même, ces 13 ans incluent les phases de procédure, l'opportunité des échéances électorales, la pénurie des budgets... En revanche, entre le moment de leur publication et celui de leur approbation les 58 secteurs sauvegardés approuvés à ce jour, ont dû attendre 6 ans en moyenne. Ici, il y a un problème.

Enfin, s'il est juste de séparer la règle des moyens opérationnels pour ne pas subordonner la première à la conjoncture des seconds, il serait nécessaire et raisonnable aujourd'hui de mieux articuler les moyens de la politique urbaine avec les objectifs des plans de sauvegarde.

Tout cela met les plans de sauvegarde au cœur de l'architecture et de l'urbanisme, et réciproquement. Les enjeux dépassent le seul dispositif juridique qui reste le moyen nécessaire mais pas suffisant pour mettre en œuvre cette politique associant étroitement villes et Etat.

C'est donc à partir de ces problématiques urbaines et patrimoniales qu'il faut envisager les améliorations législatives, réglementaires et financières pour mettre la règle et les moyens au diapason des besoins et des ambitions.



Photo D.R.

Monsieur Alexandre MÉLISSINOS

Urbaniste et architecte. Travaille plus particulièrement sur les centres anciens et les secteurs sauvegardés.

Professeur-associé à Chaillot, il enseigne au centre R. Lemaire de Louvain.



Des problèmes opérationnels : des objectifs, des acteurs et des moyens.

par Madame Nancy BOUCHÉ

Inspectrice générale de l'Équipement

Présidente du pôle national de lutte contre l'habitat indigne

Secrétaire générale de la section française de l'ICOMOS



Photo J-Ph Plantey

Escalier 17^e dans un curetage
Bayonne : 4-6 rue des cordeliers

Dès l'origine, en 1962, le secteur sauvegardé a été conçu comme un outil opérationnel, à la fois pour exclure les ensembles architecturaux des opérations brutales de Rénovation urbaine, mais aussi pour leur donner les moyens nécessaires à leur restauration. Ces moyens juridiques et financiers ont été construits largement sur le modèle de la Rénovation urbaine : expropriation, expulsion et relogement des habitants et autres occupants, travaux de restauration immobilière et vente au secteur privé, le tout entrepris par une SEM concessionnaire et grâce à un financement public du déficit des opérations : ce seront les îlots opérationnels.

A la suite des nombreuses critiques apportées au système – tant celui de la rénovation urbaine que celui des îlots de restauration immobilière – sur les plans social architectural et financier – mais aussi à la conception des documents d'urbanisme en vigueur à l'époque, le système juridique de l'urbanisme est assez largement remis à plat par les lois de 1975 et de 1976 et les modes d'aménagement remis en cause. Ceci est illustré par la fin des opérations de rénovation urbaine et, par là même, des îlots opérationnels; ces évolutions réduisent largement les secteurs sauvegardés à leur dimension de plans d'urbanisme spécifique.

De cette date s'opère la dissociation entre plan d'urbanisme et outil opérationnel.

La création du FAU – plans de référence, OPAH – illustre ce changement radical de philosophie des opérations d'aménagement en quartier ancien : on passe d'un système spécifique d'intervention en quartier historique – exception dans un mode opératoire général qui privilégie la démolition et la reconstruction – à un système banalisé, mais de grande ampleur, de traitement des quartiers anciens par des mécanismes incitatifs, fondés sur le financement de la réhabilitation de l'habitat existant, accompagné de financements d'équipements publics. A un modèle d'intervention de type volontariste et coercitif – les îlots opérationnels sous DUP, entraînant expropriation et modification des structures de la propriété, en application du code de l'urbanisme – succède un modèle libéral, explicité par circulaire, appuyé sur l'incitation aux propriétaires, appelés à anticiper la revalorisation de leur patrimoine grâce à diverses interventions publiques dans l'environnement du quartier.

Si la décentralisation de 1985 change la donne financière des interventions et – parfois, leur ambition – la philosophie de l'action reste identique.

Les OPAH, quasi outil unique d'intervention dans les quartiers anciens présente des forces et des faiblesses.

Coté forces : avoir réintroduit la responsabilité des propriétaires, pris en compte les habitants, les occupants, avoir réinséré des objectifs sociaux dans la réhabilitation des quartiers historiques, avoir pris en compte les usages multiples de la ville, les commerces. Coté faiblesses, une qualité architecturale des interventions très insuffisante – les opérateurs ayant souvent une culture sociale, ou une culture technique du neuf, rarement une culture du patrimoine – les nécessaires interventions urbaines souvent réduites à du maquillage : piétonisation des rues commerçantes, pose d'un mobilier urbain superflu, démolitions impropres qualifiées de placettes, restaurations "touristiques" ...

On a oublié que redonner vie à des quartiers historiques supposait une réflexion sur les différentes fonctions urbaines, que des choix urbains devaient être préalablement effectués et que retrouver de l'habitabilité urbaine passait par de mini opérations d'urbanisme intégrées à l'habitat.

En secteur sauvegardé, le plan de sauvegarde et de mise en valeur devrait éviter ces dérives et assurer que les aspects d'urbanisme et d'aménagement, outre le contrôle de la qualité architecturale des travaux, fassent partie intégrante des OPAH; ce ne fut pas toujours le cas,

car l'outil OPAH, dans une acception étroite trop axée sur les seuls aspects "habitat" du projet, enfermé dans la structure existante de la propriété et dépendant du bon vouloir des propriétaires, ne permet pas, seul, les interventions restructurantes souvent nécessaires dans les tissus historiques.

Demeure trop souvent une dichotomie entre les ambitions et les prescriptions des plans de sauvegarde et l'outil opérationnel disponible.

Bilan critique et questions pour aujourd'hui.

Ces différents éléments expliquent largement la persistance de situations urbaines, sociales difficiles dans les quartiers historiques : insalubrité rampante ou massive, dévalorisation du bâti, de quartiers, îlots difficilement habitables aux cœurs d'îlots surdensifiés, parcelles trop étroites et immeubles trop peu éclairés pour répondre aux besoins d'aujourd'hui, vacance de l'habitat ou suroccupation de certains immeubles, déséquilibre du peuplement et instabilité de la population (sureprésentation de jeunes, d'étudiants ou de ménages âgés, concentration de populations pauvres ou exclues), déshérence des commerces...ces données sont connues au delà des clichés.

Dès lors se pose à nouveau, dans ces dernières années, la question de l'outil, ou de la combinaison des outils opérationnels, pour traiter les situations les plus difficiles, tout en respectant le patrimoine urbain et ses usages, en assurant une mise en valeur du patrimoine architectural : la segmentation des préoccupations, des administrations, des procédures, des professionnels concernés ont trop souvent abouti à un dialogue de sourds : préoccupations sociales contre respect du patrimoine, bouclages financiers contre qualité des travaux – comme si la qualité n'était pas gage de la pérennité des travaux et de la valeur de l'immeuble – logique exclusivement fiscale de l'investissement immobilier contre respect des droits des habitants, revalorisation contre mixité sociale, mais aussi pointillisme du détail ou des exigences architecturales contre valeurs d'usage et conditions d'habitat, méconnaissance des données économiques et sociales du fonctionnement d'un quartier .. ;le perfectionnisme, parfois, contre la survie d'un quartier...

L'utilité des outils coercitifs est apparue de nouveau pour traiter ces situations difficiles : police de l'insalubrité avec prescription de travaux, travaux de restauration immobilière déclarées d'utilité publique, démolitions contrôlées – sous DUP, quand nécessaire...toutes



formes d'intervention qui s'imposent aux propriétaires privés – occupants ou bailleurs- et qui obligent à la réalisation des travaux nécessaires ou autorisent l'expropriation. Certes, ces outils ne sont pas conçus, a priori, pour les seuls quartiers historiques et parfois semblent s'y opposer – l'insalubrité a été longtemps synonyme de démolition, souvent jugée arbitraire par les gens du patrimoine, ceux du social s'insurgeant, eux, contre des conditions d'habitat inacceptables – mais une utilisation combinée et faisant appel à la complémentarité des professionnels et des acteurs est indispensable et – évidemment – possible.

Les derniers textes sortis relatifs aux OPAH et, notamment, aux OPAH dites de renouvellement urbain, rappellent ces évidences : une opération de quartier est nécessairement complexe, répond à un projet préalablement défini, doit permettre d'aborder tous les aspects que la situation locale requiert – problèmes urbains, qualité du bâti, aspects sanitaires et sociaux, peuplement et mixité sociale, activités et commerces, espaces publics et déplacements... De même, de nouveaux textes (en cours de publication) vont permettre la réconciliation entre la résorption de l'habitat insalubre dit irrémédiable et la conservation du patrimoine : non seulement l'interdiction d'habiter ne signifie pas obligatoirement démolition, mais l'expropriation non plus : les nouvelles opérations de RHI financées par l'Etat vont ouvrir la possibilité de conserver les immeubles bâtis expropriés et de les restructurer, de les réhabiliter, notamment, en logements locatifs sociaux.

La mise en œuvre des OPAH de renouvellement urbain, en particulier, relève de l'utilisation combinée, souvent complexe, de mécanismes incitatifs et de mécanismes coercitifs, d'actions foncières volontaristes, d'actions sous DUP, de lutte contre l'insalubrité ou le péril, d'acquisitions publiques, de mise en œuvre de procédures peu connues tels les biens en état manifeste d'abandon, ou mal maîtrisées tels les baux à réhabilitation ou emphytéotiques...

Il est vrai que la boîte à outil est complexe – la propriété privée avec de multiples usages et servitudes, des intérêts divergents l'imposent – mais elle permet aussi de répondre à beaucoup de situations, elles-mêmes complexes; son maniement à bon escient exige un ensemble de compétences rassemblées. Trop souvent les opérateurs, tout à la résolution de situations techniques ou sociales difficiles, oublient que la qualité patrimoniale et architecturale font intrinsèquement partie des enjeux d'un quartier historique et de ses atouts – il faut savoir être exigeant et, parfois, savoir attendre – pas trop, sinon, le patrimoine meurt... ce dont devraient aussi se souvenir les spécialistes du patrimoine.

Seul le travail en partenariat des différents acteurs permet la prise en compte de ces différents champs et permet d'atteindre les objectifs poursuivis ; cela implique, aussi, que chaque professionnel concerné présente la qualité professionnelle requise et témoigne, évidemment,

de qualités d'écoute. Cela impose aussi que les habitants ne soient pas les oubliés des secteurs sauvegardés... le patrimoine n'est pas que de pierre...

Pourtant, cette boîte à outils n'est pas pour autant complète et ne permet que très difficilement de traiter, par exemple, des ensembles immobiliers cohérents, tels des îlots complets, à propriétaires multiples... sauf à tout exproprier, et à écarter tous les occupants ce qui ne peut être une solution à aucun point de vue – propriétaires et occupants doivent être acteurs et être aidés si besoin en est. Des lors comment favoriser ou intervenir pour traiter des îlots dans leur ensemble, tant du point de vue du plan de sauvegarde que du point de vue opérationnel ? Comment prévoir à l'échelle d'un îlot, donc de plusieurs propriétés, puis faire effectuer les curetages ou les aérations du tissu lorsque nécessaire pour retrouver de l'habitabilité urbaine ? A bien des points de vue, notre droit de l'urbanisme est rigide et ne permet pas la mutualisation des intérêts bien compris des propriétaires, et la négociation d'un projet commun, le cas échéant évolutif.

Les associations foncières urbaines (AFU) avaient été créées, en 1967, dans cet objectif ; elles ont rarement été utilisées dans leur forme " autorisée " et jamais sous la forme " constituées d'office " dans les secteurs sauvegardés.

Certes, on peut citer quelques opérations menées totalement à l'amiable avec autant de temps que de ténacité, mais, aussi, avec des crédits qui n'existent plus – On peut citer également des opérations menées via l'utilisation de l'insalubrité, remédiable ou irrémédiable, avec démolitions contrôlées – mais rien n'assure que les immeubles insalubres correspondent à priori au projet le plus pertinent d'aménage-

ment... On peut citer, enfin, la restauration immobilière utilisée, rarement, comme outil d'aménagement d'îlots, mais plus souvent dans une seule logique de coup par coup par unité foncière concernée.

Une des questions rémanentes, qui, non plus, n'a pas trouvé d'outil ou de réponse adéquate, est celle des petits parcellaires, des immeubles trop étroits qui ne permettent d'offrir que de tout petits logements, le plus souvent mal éclairés : comment regrouper ces petits logements, souvent lots de copropriété distincts, comment remembrer, autrement qu'à l'amiable en profitant des vacances et des mutations, pour créer de plus grands logements et diversifier l'offre ? L'amiable ne suffit pas lorsque l'on a affaire à des propriétaires multiples, distincts et contigus, d'immeubles plus ou moins occupés... et on ne peut programmer les vacances. Reste, sinon, l'expropriation, outil lourd qui ne peut être d'utilisation généralisée et, pour ce type d'opération, l'utilité publique la légitimant est difficile à justifier – surtout si les immeubles sont occupés. Or, nombre de villes ou d'opérateurs se heurtent à ce problème et sont à la recherche de solutions. Juridiquement, on est, aujourd'hui, désarmé : le remembrement immobilier n'existe pas.

Que ces quelques rappels et observations suscitent des innovations juridiques, sachant que les secteurs sauvegardés ont besoin d'imagination, d'intelligence et de culture de terrain, d'esprit de coopération, de qualité d'écoute, d'humilité et de compétence professionnelle, et pas seulement de droit !

D.U.P. : Déclaration d'Utilité Publique
F.A.U. : Fond d'Aménagement Urbain
O.P.A.H. : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
R.H.I. : Résorption de l'Habitat Insalubre
S.E.M. : Société d'Economie Mixte



Photo D.R.

Madame Nancy BOUCHÉ

Ancienne élève de l'École Nationale d'Administration
Ancienne administrateur civil au Ministère des Affaires Culturelles, où elle a exercé diverses fonctions, notamment à la direction de l'architecture et dans le champs culturel.
Chef du Service de l'espace et des sites au Ministère de l'Urbanisme et du Logement, en 1984, puis secrétaire générale du comité interministériel des villes, en 1987.
Exerce différentes missions dans le domaine des quartiers anciens, de l'habitat privé, et participe à la rédaction de diverses lois sur ces sujets. En 1998, elle rédige un rapport rela-

tif à l'insalubrité et au péril, d'où sont issues les modifications législatives de la loi SRU, dans ce domaine, ainsi que le programme national de lutte contre l'habitat indigne.

Inspectrice générale de l'équipement depuis 1997, elle préside, aujourd'hui, le pôle national de lutte contre l'habitat indigne.

Parallèlement, Nancy Bouché est secrétaire générale de la section française du comité international des monuments et des sites depuis 1990 et est à ce titre membre de la commission nationale des secteurs sauvegardés depuis 1996.

Elle a coordonné différentes coopérations internationales dans le domaine des quartiers historiques.

Elle est enseignante à l'ENPC et au centre des Hautes Etudes de Chaillot.

Elle assure de nombreuses formations et participe à de nombreuses publications et communications dans ces différents domaines.



LES ASSOCIATIONS DE DEFENSE DU PATRIMOINE, ULTIME SAUVEGARDE DES SECTEURS SAUVEGARDES

par Monsieur Olivier CHASLOT,

avocat à la Cour de Paris, membre du Conseil d'administration
de la Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France

"Il faut viser la lune pour atteindre la cime des arbres", dit un proverbe chinois.

S'il est certain que les auteurs de la loi de 1962 avaient incontestablement visé la lune en prévoyant avec enthousiasme la création de secteurs sauvegardés dans un pays comme la France où la tradition du vandalisme est si forte (comme le rappelle dououreusement l'ouvrage de Louis Réau réédité par Michel Fleury), l'on peut malheureusement douter qu'ils aient atteint ne serait-ce que les premières branches des arbres.

Ainsi, alors que le projet initial envisageait plus de 4000 secteurs sauvegardés, 95 seulement ont été créés à ce jour, et l'on peut notamment relever qu'à Paris, où seuls le Marais et le 7ème arrondissement bénéficient de plans de sauvegarde et de mise en valeur, la nouvelle municipalité a refusé de poursuivre les projets de secteurs sauvegardés pour l'Île Saint Louis et le 6ème arrondissement, et a ouvertement envisagé de remettre en cause les protections assurées par les deux secteurs existants.

Certes, la création des secteurs sauvegardés a permis d'éviter, à l'intérieur des étroits périmètres ainsi protégés, la réalisation de nouvelles opérations de grande ampleur aussi catastrophiques que celles du quartier de l'Horloge à Paris ou du quartier de la Balance à Avignon, dont les dramatiques conséquences pour le Patrimoine n'ont eu d'égal que leur total échec architectural et urbanistique.

Mais trop souvent, le secteur sauvegardé n'apparaît que comme une simple concession accordée au Patrimoine, en contrepartie de laquelle le reste de la ville ancienne peut être livré à la démolition.

Force est également de constater que de nombreuses erreurs peuvent être commises à l'intérieur même du secteur sauvegardé ; c'est alors aux Associations de défense du Patrimoine qu'il appartient de prendre le relais de l'architecte des Bâtiments de France et d'intervenir pour éviter le pire.

La Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France (SPPEF), créée en 1901 et reconnue d'utilité publique, qui est la plus ancienne Association nationale de défense du Patrimoine, intervient ainsi régulièrement en Justice contre des projets qui risqueraient de porter atteinte aux centres anciens, et les Tribunaux ont déjà maintes fois rappelé que "la Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France (SPPEF) qui, dans un champ géographique large, a un objet social limité et par suite intérêt pour agir contre (un) permis de construire dans (un) secteur sauvegardé" (TA Paris, 14/02/03, n°0105758/7).

Et cette tâche de sauvegarde qui lui incombe est grande, tant sont nombreuses et diverses les menaces que, même dans les secteurs sauvegardés, le Patrimoine subit tant de la part des administrations (I) que des particuliers et des promoteurs (II).

I. La sauvegarde des secteurs sauvegardés contre l'Administration

La qualité de l'étude historique et architecturale qui accompagne la création d'un secteur sauvegardé, et la précision des dispositions réglementaires édictées à cette occasion, devraient normalement empêcher l'administration d'autoriser des projets susceptibles de porter atteinte au Patrimoine à l'intérieur de ces secteurs ; il n'en est malheureusement rien, comme le montrent plusieurs exemples jurisprudentiels récents.

I.1. Ainsi, le maire de Paris avait délivré le 21 février 2001 un permis de construire pour un "bâtiment de R + 3 étages sur trois niveaux de sous-sol" qu'une société envisageait d'édifier dans le secteur sauvegardé du Marais, juste devant la façade nord de l'hôtel Fieubet, œuvre de Jules-Hardouin Mansart, inscrite à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

Sur l'emplacement de l'ancien jardin à la française de l'hôtel, mentionné sur tous les plans de Paris des XVIIème et XVIIIème siècles, était ainsi autorisée la construction d'un parallélépipède massif d'une SHOB de 5.661 m² et d'une SHON de 2.591 m², ingénument qualifié par ses concepteurs d'"édifice léger habillé sur ses trois côtés d'une structure métallique porteuse d'une maille végétalisée (qui) renforce la légèreté du bâtiment en procurant une impression de transparence suggérant le monde végétal" (sic).

Un tel projet allait à l'encontre de l'un des objectifs essentiels du Plan de sauvegarde, qui avait justement été de débarrasser les cours et jardins des hôtels du Marais de toutes constructions parasites (ce qui permit notamment le remarquable dégagement de la façade sur jardin de l'hôtel Aubert de Fontenay, actuel musée Picasso).

Fort heureusement, le Tribunal administratif de Paris, saisi notamment par la Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France, a par jugement du 14 février 2003 annulé le permis de construire ce bloc à la "légèreté renforcée" (TA Paris, 14/02/03, précité).

Mais il est révélateur de constater que dans un secteur aussi protégé, ce ne sont pas moins de trois erreurs graves que le tribunal a sanctionnées : l'architecte des bâtiments de France n'avait dans son avis favorable pris en considération que le seul "secteur sauvegardé du Marais", en omettant purement et simplement "que le projet d'immeuble faisant l'objet de la demande de permis de construire se trouve, en outre, dans le périmètre de protection de plusieurs monuments historiques avec lesquels il est en covisibilité et dans un site inscrit" ; par ailleurs, le projet contesté ne respectait ni le "gabarit-enveloppe" imposé par le plan de sauvegarde, ni l'obligation "de sauvegarder les arbres à grand développement existants".

Une telle accumulation d'erreurs grossières, pour un permis de construire qui sans l'intervention des Associations de défense du Patrimoine et des riverains aurait conduit à dénaturer les abords d'un monument intéressant du secteur sauvegardé, laisse songeur.

I.2. La surprise est la même lorsque l'on constate qu'en un lieu aussi universellement connu et juridiquement protégé que Vézelay, à la lisière du secteur sauvegardé, le préfet de l'Yonne avait accordé le 22 juin 2001 le permis de construire pour un nouvel office de tourisme, à l'architecture digne des plus caractéristiques salles polyvalentes des cités de banlieue.

Ici encore, seule l'intervention des défenseurs du Patrimoine a permis que par jugement du 21 janvier 2003, le Tribunal administratif de Dijon sauve le site menacé en annulant ce malencontreux permis (TA Dijon, 21/01/03, n°012780).

Mais l'on peut s'étonner que le préfet, après avoir accordé un tel permis de construire malgré les lacunes du dossier dont le tribunal devait constater qu'il était dépourvu de certains documents expressément exigés par le code de l'urbanisme sans "qu'aucune des autres pièces produites (ne soit) de nature à pallier cette insuffisance", ait cru pouvoir justifier cette "procédure irrégulière" au motif que son administration avait "une bonne connaissance du site, acquise dans le cadre de l'élaboration du secteur sauvegardé de Vézelay"...

Le Tribunal a donc du lui rappeler qu'une telle connaissance, à la supposer acquise, "n'est pas de nature à exonérer le pétitionnaire des obligations de constitution d'un dossier complet résultant des dispositions législatives et réglementaires".

I.3. Dès lors, si l'on ne peut bien évidemment que se féliciter de l'élaboration de règles protectrices, à la faveur notamment de la création de secteurs sauvegardés, force est de rappeler que ces règles ne sont efficaces qu'à condition d'être respectées, et que l'administration est parfois la première à tolérer leur méconnaissance.

Seule l'intervention des défenseurs du Patrimoine et des Associations permet alors d'assurer l'existence de véritables "secteurs sauvegardés".

II. La sauvegarde des secteurs sauvegardés contre les particuliers et les promoteurs

D'autres menaces pèsent également sur les secteurs sauvegardés : elles résultent de l'attitude de certains particuliers ou promoteurs qui décident d'enfreindre délibérément la loi, sans même prendre la peine d'en demander l'autorisation préalable à l'Administration.



C'est ici le domaine du droit pénal du Patrimoine et de l'action conjointe des Associations de défense du Patrimoine et de l'architecte des bâtiments de France, qui peut s'avérer d'une remarquable efficacité comme en témoignent ici encore des exemples récents.

2.1. Deux affaires concernant le secteur sauvegardé du Marais à Paris méritent ici d'être signalées, en ce qu'elles confirment l'efficacité de la loi, alors même que les actes de vandalisme poursuivis concernent de simples immeubles urbains constitutifs du bâti traditionnel.

La première concerne la destruction de fenêtres anciennes dans les bâtiments Charles X du passage Vendôme : par jugement du 4 décembre 2002, la 31^{ème} Chambre correctionnelle du Tribunal de grande instance de Paris a condamné le responsable de cette destruction à retirer les disgracieuses fenêtres en PVC qu'il avait installées au mépris de l'harmonie de la façade et à restituer les huisseries en bois (TC Paris 31^{ème}, 04/12/02, n°0200490106).

La seconde concerne le saccage d'un escalier du XVIII^{ème} siècle rue de la Verrerie, éventré sans autorisation pour installer un ascenseur. Après plusieurs années d'un combat initié par la Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France et poursuivi par l'architecte des Bâtiments de France, les responsables de cette destruction ont tout d'abord été condamnés à de lourdes amendes par le Tribunal correctionnel de Paris (TC Paris 31^{ème}, 28/01/98, n°9531302449), puis contraints à démolir l'ascenseur illégalement installé pour reconstruire à l'identique l'escalier sacrifié : les travaux de restitution viennent de s'achever.

2.2. Ces nombreuses décisions, sanctionnant des travaux effectués illégalement dans des secteurs sauvegardés, ne sont au demeurant que des illustrations de l'efficacité de plus en plus grande du Droit pénal du Patrimoine et de l'action des Associations face aux actes de vandalisme, que l'on constate également sous l'égide de la loi du 31 décembre 1913.

On peut notamment citer l'affaire exemplaire de la défiguration d'une façade du XVII^{ème} siècle rue de la Bûcherie à Paris, dans laquelle la 13^{ème} Chambre de la Cour d'appel de Paris a par arrêt du 11 septembre 2000 condamné les responsables de ce saccage à 800.000 francs d'amende et à la restitution de la façade ancienne, au motif que cette façade "(...) qui devait être impérativement conservée, (...) a bien au contraire été modifiée ; (...) que les modifications apportées (...) cassent l'équilibre autrefois parfait de la façade ; que pour étendre la surface habitable, et réaliser ainsi une opération spéculative de grande ampleur, un niveau supplémentaire a en effet été créé, entraînant une nouvelle façade non seulement disproportionnée mais sans aucune cohérence avec la maison ancienne située à sa droite, comme le révèlent notamment les niveaux respectifs des allèges, des appuis, des linteaux et des saillies ; qu'au lieu des deux niveaux équilibrés de fenêtres de l'ancienne façade, se trouvent aujourd'hui superposées des fenêtres de hauteur démesurée à l'ancien premier étage, et des fenestrons à l'ancien deuxième étage" ; la Société pour la Protection

des Paysages et de l'Esthétique de la France, qui avait été à l'origine de l'affaire en déposant plainte, a vu sa constitution de partie civile admise et a obtenu des dommages et intérêts (CA Paris 13^{ème} Chambre, 11/09/00, n°97/08153).

Par arrêt du 9 octobre 2001, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a rejeté le pourvoi qu'avaient formé les délinquants, en rappelant que "malgré le rejet de plusieurs demandes de permis modificatif, suite à l'avis défavorable de l'architecte des bâtiments de France, et au mépris de l'obligation prévue au permis de construire de conserver l'une des façades dans son aspect extérieur, les prévenus ont, dans un but spéculatif, dénaturé cette façade ancienne en créant un niveau supplémentaire et en superposant des fenêtres démesurées au premier étage et des fenestrons au 2^{ème} étage" (Cass.Crim.09/10/01, n°6199).

Les travaux de restitution de la façade ancienne ont été achevés à Noël 2002.

Plus révélatrice encore de l'efficacité de l'action judiciaire des Associations de défense du Patrimoine est l'affaire de la destruction illégale du Donjon de Coat Men dans les Côtes d'Armor, inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, puisque par arrêt du 20 mai 1999, la Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France et la Société d'Etudes Historiques et Archéologiques du Goélo ont obtenu de la Cour d'appel de Rennes, à titre de réparation de leur préjudice personnel et non-obstant la regrettable et remarquée absence de l'Administration des monuments historiques à l'audience, que les auteurs de cette destruction soient solidairement condamnés à "la remise en état des vestiges du Donjon de Coat-Men et de ses abords dans un rayon de 100 mètres, (...), dans les vingt-quatre mois de l'arrêt, sous astreinte de 500 francs par jour de retard passé ce délai" (CA Rennes, 20/05/99, n°778/99)

Par arrêt du 20 juin 2000, la chambre criminelle de la Cour de cassation a rejeté le pourvoi dont elle avait été saisie par les délinquants, au motif que "la remise en état des lieux (...) constituait une mesure de réparation civile dont le prononcé était sollicité par les parties civiles", et que "les juges du second degré, qui n'ont pas excédé leurs pouvoirs, n'ont fait, en ayant recours à cette mesure (...) qu'apprécier souverainement l'étendue des dommages et les modalités susceptibles d'en assurer la réparation intégrale" (Cass.Crim.20/06/00, n°4105)

2.3. Ici encore, l'examen de la jurisprudence la plus récente permet de conclure que le Droit actuel du Patrimoine, et notamment ses dispositions pénales, sont d'une remarquable efficacité lorsque les défenseurs du Patrimoine, et notamment les Associations, décident d'agir contre les vandales et de saisir les tribunaux.

C'est ce que n'avait pas manqué de relever le Sénateur Laffitte, lorsqu'il écrivait dans un rapport de juin 2001 que "les associations de défense du Patrimoine (...) sont souvent beaucoup plus actives - et beaucoup plus efficaces - que le ministère de la culture pour poursuivre les infractions aux lois protégeant le patrimoine".

Mais pour que cette efficacité demeure, il faut maintenant plus que jamais être vigilants.

Pour que le Patrimoine demeure une réalité, pour que les générations futures reçoivent autre chose que des quartiers intégralement rasés par les promoteurs et les maires et des monuments historiques intégralement reconstruits par les architectes en chef, il faut aujourd'hui sauver notre Droit du Patrimoine, et stopper sa démolition systématique qui au cours des dernières années a été entreprise à la faveur des lois Bosson (09/02/94), "Solidarité et Renouveau Urbain" (13/12/00) et "Démocratie de Proximité" (27/02/02).

Il faut enfin empêcher que la décentralisation, dont on sait les catastrophes qu'elle a hier provoquées en matière d'urbanisme, soit demain étendue au Patrimoine : l'actualité jurisprudentielle nous montre en effet quels risques elle lui ferait courir : voyez plutôt :

L'une des plus jolies églises de la vallée de la Seine, celle d'Héricy, classée monument historique, vient d'échapper de justesse à l'édification, juste à côté d'elle, d'un monumental "foyer polyvalent de loisirs" dont par ordonnance du 29 novembre 2002, le Juge des référés du Tribunal administratif de Melun a heureusement ordonné la suspension du permis de construire (TA Melun, 29/11/02, n°023923/4).

Le maire de la commune, demandeur et signataire du permis, ne se souciait apparemment pas du Patrimoine, du monument et de son site : seule semblait le préoccuper "la subvention du Conseil général de 91.469, 41 Euro pour la construction du foyer en cause, (qui) devient caduque si les travaux ne sont pas achevés avant le 20 février 2003".

Aucun secteur ne sera véritablement sauvegardé en France tant que la protection du Patrimoine ne pèsera rien devant une subvention.



Photo D.R.

Monsieur Olivier CHASLOT

Né en 1963. Avocat au Barreau de Paris, il rejoint en 1991 Jacques Silvestre de Sacy à la Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France. Conseil de nombreuses Associations de sauvegarde, comme la Demeure Historique, MoMuS ou l'Association Nationale pour la Protection des Villes d'Art, il consacre son activité militante et professionnelle à la défense du Patrimoine, devant les juridictions judiciaires comme auprès du juge administratif. Outre une chronique régulière dans « Sites et Monuments », il a publié tant dans la presse nationale que dans les revues spécialisées plusieurs articles sur le Droit du Patrimoine ; il est l'auteur du chapitre consacré aux « moyens de défense du Patrimoine et de l'environnement » dans l'« Encyclopédie du Patrimoine » (René Dinkel, Paris 1997).



UNE AMBITION PLUS LARGE POUR : LES SECTEURS SAUVEGARDES

par **Monsieur Serge CONTAT**,
Directeur Général de l'ANAH

A observer les 40 années passées : il est clair que l'idée portée par la Loi Malraux d'étendre la notion de patrimoine des monuments aux ensembles urbains est complètement passée dans les mœurs. On pourra toujours trouver des contre exemples, mais les signes sont là que ce combat pour le patrimoine " ordinaire " (non monumental) est un combat gagné. Quelle commune, réalisant ses documents d'urbanisme, n'introduira pas peu ou prou cette préoccupation ?

En même temps la question patrimoniale, à l'origine, rappelons-le, des premières opérations de réhabilitation urbaine avec les OGRI en Secteurs Sauvegardés, s'inscrit désormais dans un champ plus large : on parle couramment de " renouvellement urbain ", de " refaire la ville sur la ville ". Conserver les architectures anciennes n'est plus l'exception mais l'ordinaire et le patrimoine, après en avoir été à l'initiative, est devenue l'une des dimensions de cette " culture de la réhabilitation " qui s'est au fil des années étendue à toutes sortes de préoccupations publiques.

Cette " culture de la réhabilitation " qui se développe sans cesse se doit d'être à la fois à l'écoute des besoins des particuliers et des demandes de la puissance publique, par exemple pour lutter contre l'effet de serre dans ce domaine quelque peu en retard qu'est celui de la réhabilitation du logement et, parallèlement, faire des économies d'énergie, ce qui de l'intérêt immédiat du particulier. Réhabiliter l'existant n'est pas une simple remise en état. Pour prendre le cas du logement et de la réhabilitation, on note toute une série de priorités plus ou moins récemment apparues dans le domaine du logement, citons notamment :

- La sécurité et la santé
- Le développement durable, les économies d'énergie et la lutte contre l'effet de serre
- La prévention des risques naturels et industriels
- Le logement adapté aux personnes à mobilité réduite.

Ceci oblige à penser la réhabilitation avec des approches qu'il faut savoir conjuguer ensemble : comment préserver et mettre en valeur le patrimoine tout en sachant rendre habitables des tissus urbains parfois surdensifiés ? Comment réhabiliter intelligemment des architectures de valeur tout en les adaptant à des besoins de maîtrise de l'énergie ? De confort acoustique ? etc.

Il s'agit donc bien de développer toujours et encore une " culture de la réhabilitation " sachant traiter conjointement tous les aspects des

enjeux de la réhabilitation, et non l'un au détriment de l'autre.

En même temps, réhabiliter le logement, c'est savoir développer cette culture non pas sur quelques grands projets mais sur une multitude de petits projets individuels, correspondants à la réalité de l'économie de la réhabilitation du logement privé qui est à la fois le secteur économique dominant de la réhabilitation et à la fois un marché extrêmement atomisé.

L'ANAH et ses partenaires ont cherché à s'adapter à cette complexité du marché et d'enjeu en extension permanente :

- Avec les OPAH à volet patrimonial et une procédure spécifique : les TIA
- Avec des OPAH copropriétés dégradées
- Avec des financements spécifiques pour les zones bâties insalubres
- Avec le développement d'une démarche développement durable en OPAH et en PIG
- Avec des primes énergies renouvelables
- ...

L'ANAH, malgré les difficultés budgétaires qu'elle connaît malheureusement, essaye de maintenir le cap d'aides toujours mieux adaptées aux grands enjeux publics de cette politique désormais irréversible de la requalification des quartiers existants et des zones rurales en sachant considérer la réhabilitation sous tous ses aspects.

Outre les aspects techniques et opérationnels, un grand enjeu pour notre Agence aujourd'hui est de savoir répondre à la grande réforme de l'organisation administrative du pays qu'est la décentralisation.

A ce propos, il faut noter que ce n'est pas une nouveauté pour nous : les OPAH sont précisément un outil partenariale qui sait très efficacement répondre à des enjeux locaux en associant l'Etat, l'ANAH, d'autres partenaires tels que l'ADEME par exemple, sous la houlette du maître d'ouvrage de ces opérations qu'est la

collectivité locale. Depuis 25 ans, l'OPAH est la démonstration que l'on sait travailler ensemble.

Pour nous, plus de décentralisation c'est précisément développer cette capacité à travailler ensemble, à la fois sur des objectifs ambitieux, mais aussi en s'adaptant de manière très fine aux enjeux locaux.

Il nous semble que c'est là clairement une voie d'avenir.

30 années de réhabilitation ont su ramener notre pays d'une situation de logements existants privés très préoccupante à un niveau tout à fait satisfaisant si l'on compare aux autres pays européens. Maintenant, nous pouvons donc recentrer notre action :

- pour éradiquer définitivement le " mauvais logement ", indigne de notre société
- pour traiter les quartiers qui ont pu encore échapper à la réhabilitation à cause de problèmes urbains ou sociaux spécifiques
- pour, en résumé, que le logement réhabilité soit tout à fait inscrit dans la modernité.

Pour parler de tout cela, le choix de Bayonne est tout à fait judicieux : dans une situation préalable difficile (tissu bâti surdensifié, forte proportion du parc de logements fortement dégradés, fort taux de vacance), la volonté municipale a su mobiliser les énergies nécessaires pour associer dans ses programmes d'OPAH à la fois le désir de conserver et de mettre en valeur le patrimoine d'un Secteur sauvegardé avec toutes les contraintes que cela implique, et remettre sur le marché un nombre impressionnant de logements magnifiquement réhabilités tout en laissant cette ville ouverte aux plus modestes et en jouant sur l'ensemble des registres des aides publiques – aides ANAH, défiscalisation par AFUL notamment.

C'est pour cela que l'ANAH continue de présenter l'action menée à Bayonne comme exemplaire et tenait à saluer ici les acteurs de cette réussite.



Photo D.R.

Monsieur Serge CONTAT
Directeur Général ANAH

Ingénieur en chef des ponts et chaussées

Adjoint au chef de la mission d'assistance technique auprès du Gouvernement centrafricain (1983-85) – Chargé de la politique foncière de l'Etat à la direction de l'Architecture et de l'Urbanisme (1985-88) – Chargé de mission pour le logement et l'aménagement au secrétariat général des villes nouvelles et délégation Eurodisneyland (1982-92) – Chef du bureau de la qualité technique et de la prévention à la direction de l'Habitat et de

la Construction (1993-97), puis des études financières à la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (1997-99) Conseiller technique du cabinet de Lionel Jospin, Premier ministre (2000-02)



Protection du patrimoine en secteur sauvegardé et gestion fiscale : deux frères ennemis réconciliés par le Conseil d'Etat

par Monsieur Noël MOURÉ,

secrétaire général des Journées Juridiques du Patrimoine

"Les acomptes sur travaux peuvent être retenus pour le calcul du revenu foncier de l'année au cours duquel ils ont été versés, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que les travaux ainsi financés ne seront exécutés qu'au cours d'une année ultérieure"

Un arrêt du Conseil d'Etat en date du 16 février 2000 illustre toute la difficulté que peuvent rencontrer les propriétaires-baillleurs agissant en secteurs sauvegardés dans la gestion fiscale de leur opération. Régime juridique et régime fiscal ne mettent pas en jeu les mêmes agents de l'Etat si bien qu'une restauration autorisée, parfaitement conforme aux objectifs fixés par la législation patrimoniale peut être contestée dans ses effets au regard des règles fiscales.

Jugement du tribunal administratif de Lyon, arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy, arrêt du Conseil d'Etat, tel fut le parcours dans les années 1990 du dossier d'un contribuable ayant souhaité investir dans un secteur sauvegardé parisien, le Marais. Le contentieux qui opposait ce contribuable à l'administration fiscale portait sur une question fiscale : les modalités d'exercice du droit à déduire des charges afférentes à une restauration immobilière en secteur sauvegardé.

La défiscalisation est le mécanisme par lequel, un investisseur a la faculté d'imputer certaines dépenses (dites charges déductibles) sur ses revenus, ce qui lui permet de réduire sa base d'imposition (l'assiette sur laquelle un taux est appliqué permettant de calculer l'impôt), et donc par effet mécanique, l'impôt dont il sera redevable. Ainsi, la collectivité, renonce à une recette fiscale en vertu de la défiscalisation, pour drainer des financements vers certains secteurs d'activité. L'abus du langage conduit bien souvent à parler de revenus ou de charges défiscalisés. L'expression est impropre puisque d'aucune manière les revenus échappent à l'impôt, en revanche, les charges sont soumises ici à la fiscalité du revenu et s'analysent d'une certaine façon comme des revenus négatifs. Défiscaliser n'est rien d'autre que "fiscaliser" de façon dérogatoire, en application d'un régime spécial, un ensemble de charges. Sur le plan de la précision sémantique fiscale, les loyers d'immeubles et les charges d'immeubles sont qualifiés respectivement de revenus fonciers et de déficits fonciers.

Le dispositif Malraux fonctionne sur le mécanisme de la défiscalisation et cette modalité a offert le financement nécessaire à la politique de sauvegarde du patrimoine des centres villes historiques. Le levier fiscal des opérations en secteurs sauvegardés est

d'une grande puissance. Qu'on en juge : le contribuable est autorisé à déduire de ses revenus l'ensemble des charges constatées au titre de la restauration d'un immeuble (formant donc un déficit foncier) soumis aux prescriptions du plan de sauvegarde, dans l'hypothèse notamment d'une autorisation administrative donnée par l'architecte des bâtiments de France, au titre du contrôle de la qualité esthétique des travaux. La question reste de savoir sous quelles conditions le déficit foncier est imputable, en dehors de l'incertitude qui tient à la nature même de la dépense. C'est ce point que l'arrêt détermine.

En l'espèce, le particulier (M. Dauch) avait imputé sur son revenu global de l'année 1989 le déficit foncier né d'un paiement effectué cette année-là et relatif à des travaux exécutés à compter du mois de novembre 1990 sur un immeuble lui appartenant dans le secteur sauvegardé du Marais, le plan de sauvegarde et de mise en valeur n'étant pas encore rendu public.

Ainsi l'administration fiscale contestait qu'un acompte put être qualifié en déficit foncier imputable, alors même que les travaux qu'il a financés furent exécutés après la délivrance de l'autorisation spéciale de l'architecte des bâtiments de France. L'enjeu est financièrement important puisque l'acompte payé par M. Dauch s'élevait à 735.000 F et dans l'hypothèse d'un taux fiscal équivalent à 40%, c'est près de 300.000 F que "récupérait" le contribuable.

Le conseil d'Etat a décidé de rejeter le recours du ministère de l'économie, jugeant que l'imputation du déficit foncier engendré par le versement d'un acompte était valablement déductible des revenus, même dans le cas où les travaux commençaient l'année suivante, dès lors que le régime de l'autorisation et les conditions posées par la loi sur les opérations immobilières en secteurs sauvegardés étaient respectées. Au terme de la décision, l'Etat est condamné à verser 10.000 F à M. Dauch au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

Le résumé de ce cas d'espèce, tel qu'il a été formulé dans le recueil de jurisprudence, est le suivant : " les acomptes sur travaux peuvent être retenus pour le calcul du revenu foncier de l'année au cours duquel ils ont été versés, sans qu'y fasse obstacle

la circonstance que les travaux ainsi financés ne seront exécutés qu'au cours d'une année ultérieure ".

La leçon de ce cas d'espèce quant à elle n'est pas mentionnée et nous prendrons la liberté de la rédiger : d'une part, le flou des règles fiscales suscite la suspicion permanente de l'administration de Bercy et nourrit un contentieux préjudiciable au nécessaire financement privé de la protection du patrimoine historique ; d'autre part le critère d'intérêt public au regard des objectifs de la politique de conservation du patrimoine devrait être déterminant dans l'appréciation de l'usage qui est fait des règles fiscales par les contribuables, lorsque cet usage ne relève pas d'une qualification pénale. En d'autres termes : un monument ressuscité vaut toujours mieux pour la collectivité que quelques euros de recettes fiscales supplémentaires.



Arrêt du Conseil d'Etat du 16 février 2000

Vu le recours enregistré le 11 juillet 1997 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par le MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ; le MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE demande au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêt en date du 29 avril 1997 par lequel la cour administrative d'appel de Nancy a rejeté sa demande tendant à l'annulation du jugement du 11 janvier 1994 par lequel le tribunal administratif de Dijon a accordé à M. Alain Dauch la décharge de la cotisation supplémentaire à l'impôt sur le revenu à laquelle il a été assujéti au titre de l'année 1989 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des impôts ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de M. Vallée, Auditeur,

- les observations de la SCP Piwnica, Molié, avocat de M. Alain Dauch,

- les conclusions de M. Bachelier, Commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'aux termes des dispositions, applicables en l'espèce, de l'article 156 du code général des impôts : "L'impôt sur le revenu est établi d'après le montant total du revenu net annuel dont dispose chaque foyer fiscal. Ce revenu net est établi ... sous déduction : I. Du déficit constaté pour une année dans une catégorie de revenus : si le revenu global n'est pas suffisant pour que l'imputation puisse être intégralement opérée, l'excédent du déficit est reporté successivement sur le revenu global des années suivantes jusqu'à la cinquième année inclusivement. Toutefois, n'est pas autorisée l'imputation ... 3° des déficits fonciers, lesquels s'imputent exclusivement sur les revenus fonciers des cinq années suivantes ... ; cette disposition n'est pas applicable aux propriétaires d'immeubles ayant fait l'objet de travaux exécutés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière faite en application des dispositions des articles L. 313-1 à L. 313-15 du code de l'urbanisme ..." ; que les dispositions auxquelles renvoie ainsi l'article 156-I-3° du code général des impôts sont, notamment, celles de l'article L. 313-3 du code de l'urbanisme, selon lesquelles les opérations de restauration d'immeubles situés à l'intérieur de

"secteurs sauvegardés", créés et délimités aux fins et selon la procédure prévue par l'article L. 313-1 premier alinéa du même code, puis dotés, en vertu du deuxième alinéa du même article, d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur rendu public et, après enquête publique, approuvé par décret en Conseil d'Etat, peuvent, en particulier, être décidées et exécutées "à l'initiative" de plusieurs propriétaires, "groupés ou non en association syndicale", auquel ces ceux-ci doivent y être "spécialement autorisés dans des conditions qui seront fixées par un décret en Conseil d'Etat qui précise notamment les engagements exigés d'eux quant à la nature et l'importance des travaux", et celles de l'article L. 313-2, qui énoncent que, pendant la période comprise entre la publication de l'acte délimitant un "secteur sauvegardé" et celle de l'acte décidant de rendre public son plan de sauvegarde et de mise en valeur, "tout travail ayant pour effet de modifier l'état de l'immeuble est soumis, soit à autorisation pour les travaux qui ne ressortissent pas au permis de construire", les articles R. 313-3 et R. 313-4 du même code précisant que cette autorisation est accordée après avis de l'architecte des bâtiments de France, sous réserve, le cas échéant, du respect des conditions ou prescriptions formulées par celui-ci ;

Considérant en premier lieu qu'il ne résulte, ni des dispositions de l'article 156-I-3° du code général des impôts, ni de celles des articles du code de l'urbanisme auxquels il renvoie, au nombre desquels figure notamment l'article L. 313-2, précité, que seuls les déficits fonciers découlant de dépenses affectées à des travaux de restauration effectués après la publication du plan de sauvegarde et de mise en valeur d'un "secteur sauvegardé" peuvent donner lieu à imputation sur le revenu global ; que, par suite, la cour administrative d'appel de Nancy, saisie du recours du MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, dirigé contre le jugement du tribunal administratif de Lyon qui avait déchargé M. Dauch des compléments d'impôt sur le revenu auxquels il avait été assujéti et qui résultaient du refus qui lui a été opposé d'imputer sur son revenu global de l'année 1989 le déficit foncier né d'un paiement effectué cette année-là et relatif à des travaux exécutés à compter du mois de novembre 1990 sur un immeuble lui appartenant dans le secteur sauvegardé du Marais, a pu juger, sans erreur de droit, qu'alors même qu'un plan de sauvegarde et de mise en valeur prescrit n'avait pas été rendu public, une opération de restauration ou de mise en valeur engagée après l'obtention de l'autorisation adéquate devait être regardée, lorsqu'elle procé-

dait de l'initiative de propriétaires groupés, comme une opération de restauration immobilière faite en application des dispositions précitées des articles L. 313-1 à 313-15 du code de l'urbanisme, au sens des dispositions de l'article 156 du code général des impôts précité ;

Considérant, en second lieu, qu'il résulte des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. Dauch a versé le 20 décembre 1989 à l'entrepreneur un acompte de 735 000 F à valoir sur les travaux exécutés par ce dernier à compter du mois de novembre 1990 ; que les comptes sur travaux doivent être retenus pour le calcul du revenu foncier de l'année au cours de laquelle ils ont été versés, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que les travaux ainsi financés ne seront exécutés qu'au cours d'une année ultérieure ; que, par suite, la cour administrative d'appel de Nancy n'a pas commis d'erreur en droit en jugeant que M. Dauch était en droit d'imputer sur son revenu global de l'année 1989 le déficit foncier né du versement de l'acompte de 735 000 F dès lors que le versement se rapportait à l'exécution de travaux exécutés après la délivrance le 5 septembre 1990 de l'autorisation spéciale de travaux ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

Sur les conclusions de M. Dauch tendant à l'application des dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article 75-I de la loi susvisée du 10 juillet 1991 et de condamner l'Etat à payer à M. Dauch une somme de 10 000 F au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Le recours du MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE est rejeté.

Article 2 : L'Etat versera à M. Dauch une somme de 10 000 F au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. Alain Dauch et au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Textes cités :

CGI 156. Code de l'urbanisme L313-3, L313-1, R313-3, R313-4, L313-2, L313-1 à 313-15.

Loi 91-647 1991-07-10 art. 75.

Plein contentieux fiscal



L'OUTIL FISCAL : UNE NECESSAIRE EVOLUTION

par Monsieur Jean GRENET,
Député-maire de Bayonne



Photo J-Ph Plantey

Bayonne - Rue Lagréou - Façade XVIII^e-XIX^e
(place plachotte)

Le Plan de Sauvegarde de Bayonne a été prescrit le 7 Mai 1975. Il a été ré-orienté au début des années 1990 en consacrant un paradoxe : démolir pour protéger le patrimoine. Bien sûr, ce n'est qu'un axe auquel il faut associer les notions de restauration, de restitution d'éléments patrimoniaux disparus ou de modification de parties d'immeubles réalisées en rupture avec la logique d'évolution de la ville.

Mais, pour le thème de la fiscalité qui nous intéresse, il faut s'attarder quelque peu sur la notion de démolition : en général, dans les plans de sauvegarde, démolir s'adresse à des éléments rapportés de manière plus ou moins incongrue, anarchique, qui masquent des parties d'immeubles plus intéressantes.

En ce qui concerne Bayonne, la servitude de démolition porte sur des parties entières d'immeubles et supprime tout ou partie des logements. Dédensifier une ville qui est devenue structurellement inhabitable est une nécessité absolue mais suppose une restructuration lourde des immeubles et donc une part de reconstruction neuve.

Ainsi posé, le problème de la restauration de Bayonne se heurtait aux règles fiscales en vigueur avant 1995. C'est pour cela que nous avons sollicité les ministères concernés (Equipement, Culture, Finances) afin que l'équation bayonnaise puisse être résolue en s'appuyant sur des opérations de défiscalisation qui étaient alors les seules à pouvoir prendre à bras-le-corps ces restaurations lourdes.

Nous avons été entendus et c'est avec satisfaction que nous avons pris connaissance de

l'article 40 de la Loi de Finances rectificative de 1994, du décret 95-386 du 11 Avril 1995 et de l'instruction du 17 Mai 1995 de la Direction Générale des Impôts publiée au Bulletin Officiel des Impôts le 7 Juin 1995.

Cette satisfaction est aussi l'occasion de remerciements car sans cette évolution notre centre historique n'aurait pu avoir le visage qu'on lui connaît aujourd'hui.

Cependant, et nos pratiques quotidiennes le confirment, cette importante réforme a eu toutefois des oublis et a encore des insuffisances.

LES OUBLIES

Les grands oubliés de la réforme sont les propriétaires occupants. On pourrait même dire doublement oubliés.

Oubliés en terme de subventions : les présentations de la réforme de l'ANAH, la revalorisation des plafonds de ressources pour être éligible à la subvention ANAH propriétaire occupant, ne sauraient cacher une réalité : dans les zones urbaines, seuls les propriétaires occupants les moins fortunés (qui n'ont donc pas les moyens d'engager de vrais travaux de restauration), sont éligibles à l'aide qui est, de plus, d'un montant dérisoire (2 200 à 4 450 € selon les ressources).

Si l'on songe que dans une ville comme Bayonne seuls 16 % des logements ont des propriétaires occupants (à comparer avec la moyenne nationale : 54 %), on voit immédiatement l'intérêt pour la ville d'aider les propriétaires occupants à réinvestir le centre historique.

Il y a urgence à trouver des réponses.

Il en va de même pour la fiscalité. Mais, bien entendu, cet outil peut être un levier pour autant que les contribuables concernés soient imposés significativement afin que l'avantage fiscal ait un sens.

Or, souvent il n'en est rien.

La section française de l'ICOMOS avait tenté d'évaluer en 2000 ce que représenterait le potentiel de logements de propriétaires occupants, dans les secteurs sauvegardés, susceptibles d'être concernés par une déduction fiscale des travaux sur les revenus globaux.

Un questionnaire avait été envoyé aux villes concernées et de nombreux maires (et services) avaient répondu : tous avaient fait valoir que la stabilisation de la population résidente dans ces centres de ville souvent paupérisés 1, où la vacance est prégnante, l'insalubrité latente, les contraintes morphologiques réelles pour retrouver de l'habitabilité urbaine, passait par le maintien ou l'accueil de propriétaires occupants. Cet enjeu majeur ne touche pas pour autant un nombre de logements très élevé.

Sur la base de 90 secteurs sauvegardés, s'étendant sur une superficie moyenne de 65 ha, et une moyenne élevée (car correspondant aux tissus les plus denses – ceux du Sud), de 46 logements/ha, le taux moyen de propriétaires occupants est de 30 %. On voit bien que tous les centres historiques, dans toutes les tailles de villes, sont restés majoritairement locatifs. On arrive à un potentiel maximal de logements concernés de l'ordre de 900 logements par secteur sauvegardé, soit 80 000 logements pour toute la France.

Sachant que 50 % des ménages sont effectivement imposables sur le revenu, cela ferait, en maximum théorique, 40 000 ménages concernés. Encore faudrait-il admettre qu'il n'y ait aucune vacance dans ces villes et que toute le monde fasse des travaux ce qui, évidemment, n'est pas le cas.

Plusieurs mécanismes pourraient être étudiés : déduction des intérêts d'emprunt, déduction des seuls travaux – soit à 100 % soit à 50 % – sachant que les propriétaires des monuments historiques ne percevant pas de revenus fonciers et qui effectuent des travaux, non subventionnés par le Ministère de la Culture, peuvent déduire de leurs revenus 50 % de leur montant.

Il n'est plus de mise d'avoir une approche uniquement financière ou moraliste. Comme pour les propriétaires bailleurs l'incitation fiscale génère 8 à 10 fois de plus de volume financier de travaux, elle soutient donc l'activité économique. L'augmentation des propriétaires occupants rapprocherait ainsi les centres des autres quartiers de la ville.

La crainte d'enrichissement des propriétaires occupants grâce à l'Etat ne tient pas non plus car l'aide au neuf existe et cette crainte n'est pas exprimée au sujet des propriétaires bailleurs.

Ces demandes ont été formulées depuis de nombreuses années dans d'autres lieux. Mais, si le Colloque débouchait enfin sur une réponse à ces deux questions subventions / fiscalité des propriétaires occupants, ce simple fait en justifierait sa tenue.

DES DISPOSITIONS INSUFFISANTES

L'autorisation spéciale de travaux délivrée par le Préfet peut valoir permis de construire. L'achèvement des travaux devrait être déclarée par le pétitionnaire et la conformité devrait ainsi être établie par l'Architecte des Bâtiments de France.

De plus, cette conformité ne doit pas être conçue comme formelle. Sur le territoire national, dans la plupart des cas, les conformités



d'opérations individuelles ne sont même pas demandées puisque le Code de l'Urbanisme ne prévoit aucune sanction en leur absence.

En Secteur Sauvegardé, cette conformité doit être regardée comme l'établissement de la légitimité de la défiscalisation. En effet, l'objet de l'incitation fiscale est bien de mettre en valeur les immeubles conformément aux dispositions du Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur et de prendre en compte le coût de ces travaux particuliers.

A ce propos, il faut relever, pour les Secteurs Sauvegardés, l'injustice du traitement qui leur est réservé comparé aux Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP).

Fondamentalement il y a une inégalité de traitement choquante : en Secteur Sauvegardé, les protections s'étendent à l'ensemble de l'immeuble, parties communes et parties privatives incluses. Cela permet, après inventaire, de déterminer les éléments à conserver ou à restituer. C'est ainsi que sont pris en compte les escaliers et leur cage, les sols (dallages ou planchers), les menuiseries intérieures et le décor des logements (cheminées, plafonds, lambris, etc ...). L'autorisation spéciale de travaux prescrita dans le détail tous les travaux nécessaires en accord avec le Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV).

Dans la ZPPAUP, les protections ne porteront que sur l'enveloppe extérieure du bâtiment et ses abords. L'autorisation spéciale de travaux n'est fondée à prescrire que sur ces parties d'immeubles alors que le droit à défiscaliser est aussi ouvert aux travaux intérieurs même s'ils n'ont pas de caractère patrimonial. Il y a là un traitement inéquitable qui dessert les plans de sauvegarde.

Pour en revenir à la conformité, sa délivrance est le seul moyen pour les différentes administrations en général et celle des Finances en particulier, de vérifier que l'avantage fiscal a bien été utilisé dans son but premier. Ce serait bien entendu un outil efficace de lutte contre les dérives en termes de travaux mais sans nul doute un des éléments pour enrayer l'inflation foncière.

Nous connaissons des contrôles qui se révèlent minutieux sur le montage de l'opération, la nature des déficits imputables mais qui omettent cet élément essentiel.

UNE NECESSAIRE EVOLUTION

Cela fait 8 ans maintenant que la nouvelle règle du jeu a été établie. Nous possédons un recul suffisant pour l'évaluer et en tirer une critique constructive.

La première des mesures à prendre devrait être la mise en commun d'expériences entre les ministères, les collectivités territoriales qui ont un vécu et les différents partenaires : investisseurs, maîtres d'œuvre, gestionnaires, opérateurs.

Ce tour de table doit être de nature à pointer les dysfonctionnements, les difficultés d'interprétation, et être source de propositions.

Depuis 10 ans, une donnée a incontestablement évolué dans nombre de villes et de régions : les conditions du marché : le foncier est devenu cher, voire très cher, l'accès au logement de plus en plus difficile.

Il est regrettable qu'en matière de loyers, le discernement n'ait pas été de mise : l'obligation de conventionnement mise en place en 1991 n'était pas plus pertinente que la suppression complète de cette obligation en 1993.

Comme la mise en valeur du patrimoine qui a été en quelque sorte jugée d'intérêt supérieur pour justifier des incitations exceptionnelles, la mixité de l'offre du logement doit aujourd'hui être élevée au même rang. Une modulation de l'avantage fiscal peut être une piste à parcourir. Comme la conformité, cette recherche de la mixité aura sans doute un effet modérateur sur l'inflation du foncier.

L'avantage fiscal ne peut être regardé comme un droit sans contrepartie. Il n'est possible que parce que la collectivité dans son ensemble met à la disposition des investisseurs des territoires identifiés, objet de mesures et procédures particulières. Il est tout à fait cohérent que l'investisseur vienne s'inscrire dans cette politique, qu'il en soit le partenaire.

En retour, il devrait être en droit d'attendre que s'établisse un véritable contrat à travers un accord préalable au dépôt d'autorisation spéciale de travaux, donné par les Services Fiscaux.

Cet accord préalable est indispensable pour éviter les pièges, les suspicions, et faire de la défiscalisation un véritable outil de restauration du patrimoine et des logements et pas seulement un outil d'évasion fiscale. Il débouchera, par la définition des exigences de chaque partie, sur des réalisations de travaux conformes aux objectifs du Plan de Sauvegarde. Dans le cas contraire, il est plus difficile de demander à un investisseur de s'engager sans qu'il connaisse, en retour, l'intégralité des termes du " contrat fiscal ".

Le champ de la déduction doit aussi être revu. Dans les centres-villes, le développement du commerce dans les années 1970 a gagné les étages en fait, plus qu'en droit.

Souvent les baux commerciaux concernaient simultanément les rez-de-chaussée commerciaux et le logement de l'étage. L'évolution des modes de vie résidentiels ont transformé ces logements en réserves de magasins. De même les étages abandonnés par les locataires ont été colonisés par les commerces et ce d'autant plus facilement qu'il n'était pas rare que les accès aux étages soient annexés en surfaces commerciales. Tout cela s'est fait sans que, dans la plupart des cas, une demande de changement d'affectation n'ait été établie. Aujourd'hui, ces éléments rattachés en terme de fiscalité foncière aux commerces ne peuvent bénéficier de l'avantage fiscal alors qu'en terme d'autorisation administrative, ils n'ont jamais abandonné leur qualification de logements.

En deuxième lieu, la pratique du commerce du centre-ville a évolué et les étages ne sont plus utilisés. Les locaux ainsi libérés sont en général devenu éligibles aux aides de l'ANAH.

Il serait cohérent que l'aide fiscale aille dans la même direction. Pour éviter les dérapages, elle pourrait être conditionnée à une étude menée sur le logement de type PLH qui démontrerait l'intérêt de cette reconversion.

Enfin la question de l'initiative reste pendante. Elle est d'ailleurs indissociable de la réglementation des activités des professionnels de l'immobilier au regard du montage des opérations. Il s'agit tout simplement de regarder la réalité en face, de proposer un cadre conventionnel de fonctionnement qui, avec la transparence, assainira les pratiques. Il faut tout mettre en œuvre pour que l'avantage fiscal aille réellement et uniquement à ce pour quoi il est fait : inciter à des travaux de qualité patrimoniale.

LA NECESSITE D'ECLAIRCISSEMENTS, D'INFORMATION

En terme de procédure, il apparaît nécessaire d'éclaircir les intentions du législateur et de communiquer auprès des services concernés (collectivités territoriales, préfectures, services départementaux de l'architecture et du patrimoine). Force est de constater le très faible niveau de diffusion des règles du jeu dans les instances décisionnaires, ce qui a pour effet de freiner les opérations ou de les rendre moins performantes voire de les fragiliser au regard de l'avantage fiscal.

Citons les éléments qui interrogent le plus fréquemment : la déclaration d'utilité publique, le périmètre de restauration immobilière, autorisation du Maire ou autorisation du Préfet, initiateur de l'opération ...

La déclaration d'utilité publique doit aussi avoir pour fonction d'apprécier l'adéquation des travaux avec les prescriptions du Plan de Sauvegarde ou de la ZPPAUP. Ce volet apparaît souvent négligé.

Le périmètre de restauration immobilière est le point qui interroge le plus les collectivités : PRI fiscal, PRI opérationnel, périmètre, contenu, place de l'utilité publique, conséquences en terme de délaissement, etc ... Sur tous ces points, l'approximation, la confusion, voire l'inquiétude règnent. Des instances d'échanges et de formation s'adressant simultanément aux acteurs précités seraient les bienvenues.

De même, en ce qui concerne les autorisations spéciales de travaux, de compétence Préfet, et les permis de construire ou déclarations de travaux, de compétence Maire, l'incompréhension face à ces doubles autorisations, aux procédures d'instruction est de mise. Ces doubles autorisations qui, semble-t-il, posent quelquefois des problèmes de territoire, devraient être instruites de concert, en ayant les mêmes objectifs et des niveaux d'exigences identiques.

Le dispositif fiscal mis en place en 1977 a été modifié ou précisé en 1991, 1993 et 1994 ; 9 ans plus tard, il ne serait pas anormal que de nouvelles orientations soient mises en place.



Secteurs sauvegardés, quelques évolutions possibles

par Monsieur Pierre-Laurent FRIER

Professeur à l'université Paris I (Panthéon-Sorbonne)

La loi Malraux fête donc ses 40 ans, et l'anniversaire est plutôt joyeux. Le processus lancé en 1962 par quelques amoureux du patrimoine a débouché sur une législation efficace qui a permis la sauvegarde, la mise en valeur et la réhabilitation de nombreux centres historiques de grandes villes ou de cités plus petites. Malgré quelques lourdeurs et lenteurs, l'objectif, dans l'ensemble, a été atteint qualitativement, même si, quantitativement, seulement une centaine de secteurs sauvegardés, dont la superficie totale n'excède pas celle de Paris ont été créés.

Mais, au-delà des louanges, quelques questions restent posées et quelques pistes d'évolutions éventuelles peuvent être tracées. Les secteurs sauvegardés, qui réconcilient protection du patrimoine, urbanisme en quartiers anciens, et opérations de réhabilitation ne peuvent évidemment rester en dehors des transformations profondes que subit le droit de l'urbanisme et de l'aménagement. La loi SRU - à l'occasion de laquelle certains, d'ailleurs, avaient souhaité une réintégration totale de cette législation au sein du PLU doté désormais d'instruments de protection du patrimoine (voir notamment article L. 123-7° C. Urb.) - s'inscrit en effet dans une perspective de développement durable, avec en particulier le PADD (projet d'aménagement et de développement durable). Si le mot est très à la mode et bien galvaudé, il traduit cependant une évidente réalité : l'aménagement d'un territoire ne peut se faire qu'en prenant en compte toutes ses dimensions. Ainsi le PLU a vocation à gérer non seulement l'occupation des sols ("le loto des droits de construire") mais doit aussi intégrer les politiques du logement, du commerce, des déplacements, et de la protection de l'environnement. Dès lors, dans une commune dotée d'un tel instrument, quelle peut être la place du patrimoine et donc des secteurs sauvegardés qui, eux non plus, ne peuvent faire l'économie d'une approche globale de développement durable ? En effet, "la conservation du patrimoine ne peut plus être considérée isolément comme un but (culturel) en soi. Elle se définit désormais comme un moyen essentiel et incontournable de concrétiser l'objectif global de développement durable de la société aux niveaux économiques, social et environnemental"⁽¹⁾.

Comment, alors, intégrer cette nouvelle dimension dans la politique menée, ce qui peut conduire à des évolutions liées à la décentralisation et à un renforcement de la sensibilisation de la population concernée ?

I Secteurs sauvegardés et développement durable

Ces liens éventuels posent notamment une question technique. Le plan de sauvegarde et de mise en valeur étant un document d'urbanisme qui se substitue pour les zones qu'il couvre au PLU doit-il contenir, comme un PLU, un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) propre, ou le PADD général du PLU, pour l'ensemble de la commune doit-il prendre en compte la dimension patrimoniale et les particularités dues à l'existence d'un secteur sauvegardé dans ses analyses ? Le débat n'est pas seulement d'ordre juridique. La première option risque de conduire à une séparation entre les instruments d'urbanisme ; d'un côté le plan de sauvegarde formant un bloc, de l'autre le PLU. La deuxième solution apparaît préférable, à condition que le PADD prenne réellement en compte l'existence du secteur sauvegardé, et que celui-ci s'insère donc dans une stratégie urbaine globale d'aménagement de l'ensemble du territoire communal. Il serait, en effet, fort regrettable que les transformations des plans de sauvegarde - qui, partis dans une optique "Monuments historiques" sont devenus grâce à de remarquables architectes-urbanistes un véritable instrument de politique urbaine dans toutes ses composantes - ne conduisent pas à cette approche globale. Solution de compromis, on semble s'orienter vers un PADD propre au plan de sauvegarde mais étroitement lié au PADD général.

Dès lors, quel peut, quel doit être le rôle de la commune ?

II Secteurs sauvegardés et décentralisation

Est-il logique à l'heure où le gouvernement souhaite relancer fortement la décentralisation qu'un tel instrument reste aux mains de l'Etat ? Juridiquement, en effet, seul l'Etat décide de la création d'un secteur sauvegardé, la commune ne donnant qu'un avis simple qui, s'il est négatif, impose de recourir à un décret en conseil d'Etat, arme jamais utilisée mais instrument possible de dissuasion face à une collectivité "récalcitrante"... De même, le plan de sauvegarde n'est soumis que pour avis aux communes. Dans l'ensemble, ce caractère étatique de la procédure ne semble pas faire l'objet de critiques majeures, car les collectivités locales sont étroitement associés à la procédure de création, d'élaboration du plan puis de ges-

tion par la délivrance des autorisations. Mais cette compétence étatique peut être source de blocage, l'exemple le plus typique étant celui du très vaste secteur sauvegardé de Toulouse, où la municipalité ne veut pas d'un plan élaboré et mis en vigueur par l'Etat seul. Doit-on aller plus loin, pour, au moins symboliquement, redonner certains pouvoirs aux communes ? Est-il en effet normal de leur confier la politique d'urbanisme, et de garder, quelques (moins d'une centaine) quartiers dans le giron étatique ? Ne faut-il pas, comme dans la plupart des pays du Nord de l'Europe en tout cas, que cette politique patrimoniale soit elle-même décentralisée ? La réponse doit être nuancée, car une décentralisation totale se heurterait à deux obstacles. Il existe, tout d'abord, un risque non négligeable de remise en cause, de l'avantage fiscal existant par le ministère des Finances. Si les communes, seules, menaient la politique des secteurs sauvegardés, l'Etat pourrait refuser de proroger des diminutions de recettes, portant sur le seul impôt sur le revenu. L'autre écueil réside dans l'absence fréquente de personnels suffisamment spécialisés dans les services techniques communaux. Il faudrait impérativement, comme l'a proposé la commission Bady, que soit créé, dans la filière territoriale, un cadre d'emploi d'architectes-urbanistes, ayant une formation commune avec ceux de l'Etat. Dès lors, il pourrait être envisageable de réintroduire formellement les communes dans le jeu patrimonial : la création du secteur, comme l'approbation du plan de sauvegarde exigerait ainsi (comme pour les ZPPAUP) l'accord de la commune, et la gestion des autorisations, sur la base des règles du plan de sauvegarde approuvé, pourrait relever l'architecte-urbaniste territorial (comme en Espagne, par exemple). Une telle évolution n'est évidemment pas sans risque ; en cas de refus d'une municipalité, on pourrait se retrouver dans des situations bien connues dans le cas des ZPPAUP où, finalement, après des années d'études, et de formalisation des règles, tout reste à l'état de projet, la zone de protection n'étant jamais créée. Quoiqu'il en soit, il est difficile de faire l'économie d'un débat sur ce point ; la réforme des procédures réglementaires en matière de restauration immobilière s'orientant, d'ailleurs, vers le transfert du préfet au maire, dans les communes dotées de cartes communales ou de P.L.U., de l'autorisation spéciale exigée pour les opérations de restauration immobilière. De plus, une certaine décentralisation pourrait permettre une meilleure sensibilisation des habitants.

(1) Orientations pour le développement des législations et du système de gestion du patrimoine culturel de l'Europe, 2000 page 95



III Secteurs sauvegardés et sensibilisation des habitants.

Le secteur sauvegardé repose sur une démarche d'urbanisme et d'architecture extrêmement fine. Les plans de sauvegarde tendent ainsi à réglementer les moindres détails des restaurations (gabarit, type de matériaux, couleurs, etc). A juste titre d'ailleurs, car il suffit de peu de choses pour faire perdre son âme à un bâtiment. La mode actuelle des fenêtres anciennes systématiquement remplacées, hélas, par des ouvertures en PVC le montre à l'envie. En général, ce type de matériaux est interdit par les plans de sauvegarde mais il est difficile de contrôler efficacement ces changements qui peuvent se faire dans de très brefs délais. Or placer de telles fenêtres détruit l'harmonie de l'immeuble (comme le disait un architecte des Bâtiments de France " on ne met pas des poignées en plastique sur une commode Louis XVI " ...) ; on peut même regretter, si on a recours à des menuiseries en bois à double vitrage, la disparition des fenêtres anciennes, qui, pour certaines, avaient gardé leurs verres soufflés. Or lutter contre un tel phénomène est délicat ; certes il y a infraction mais on connaît le peu d'efficacité, surtout pour ces "détails" - le

diable ne se niche-t-il pas dans les détails ? - de la procédure pénale, et l'on ne saurait, en tout état de cause, mettre un gendarme derrière chaque habitant. C'est pourquoi, outre une volonté réelle de surveillance, il faut impérativement que les habitants eux-mêmes soient sensibles à ces nécessités qui peuvent d'ailleurs passer par des solutions techniques simples comme, au cas présent, la pose d'une double fenêtre à l'intérieur. Quant à la protection des intérieurs, justement, qu'est censée réaliser la procédure des secteurs sauvegardés, elle ne peut passer que par cette sensibilisation. Or, souvent, faute de temps et de moyens, une telle politique n'a pu être menée. Peut-être, là encore, une certaine forme de décentralisation se ré-

vélerait fort utile, les communes notamment par le biais des conseils de quartiers créés par la loi Démocratie de proximité (Loi du 27 février 2002) dans les villes de plus de 80 000 habitants pouvant servir de support à une action de ce type.

Comme on le voit, toutes les interrogations portant sur la loi Malraux ne sont pas épuisées. Cela prouve, et c'est une très bonne chose, son extrême richesse. Cela démontre, aussi qu'il ne s'agit plus d'un secteur isolé du reste de la commune, qui joue sa partition en solitaire, mais, au contraire, d'un élément fondamental d'une politique globale d'aménagement local.



Photo D.R.

Monsieur Pierre-Laurent FRIER

Pierre-Laurent Frier, Professeur de droit public à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne est ancien directeur des études de l'Ecole nationale du patrimoine. Spécialiste du droit du patrimoine, il a publié, entre autres, "Droit du Patrimoine culturel" (P.U.F. 1998) et est l'un des principaux auteurs du "Dictionnaire de l'Aménagement et de l'Urbanisme" (à paraître aux Editions du Moniteur mi 2003). Il est co-directeur du Centre de recherche sur le droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme (CER-DEAU) de l'Université Paris I.

LE PATRIMOINE DE PAYS, BÂTI ET PAYSAGER RICHESSE NATIONALE

Vie, mort et renaissance peut-être

Par Michel FONTAINE

Président de "Maisons Paysannes de France "

Le tableau qui est brossé, ici, du patrimoine rural français est très incomplet. Le sujet est trop immense pour être traité en quelques pages. Les actions, qu'elles viennent de l'administration, des élus ou des associations sont trop nombreuses pour être citées. On voudra bien me le pardonner.

Ces lignes ont pour seules références les 37 années d'existence de "Maisons paysannes de France" et six ans de présidence, en ce qui me concerne.

LE LEGS

Il a bien existé, en France, une civilisation rurale, avec sa philosophie et des caractères communs à tous les lieux, capables de la définir.

Jusqu'à une date récente, par une localisation extrême, c'est la nature de chaque sol, de chaque terroir qui détermine l'activité principale de chaque exploitant et son niveau de vie. Il peut donc sembler difficile de comparer, par exemple, celui du riche céréalier de la Brie et

celui du paysan pauvre des Dombes, pourtant tous deux sont des aménageurs de nature. Ils en subissent les lois, l'observent, la respectent, la craignent parfois. Ils font preuve d'une imagination infinie pour l'amadouer et vivre de ce qu'elle leur offre. Ils ont le même sens de l'économie, de l'efficacité, doublé d'une grande sagesse acquise par l'expérience cumulée des générations. Car, dans ce monde paysan, le savoir se transmet simplement de père à fils et d'artisan à apprenti.

Dans cette civilisation de l'utile, tout est bâti autour du dialogue terre-ciel, entre solide et éphémère, permanence et inconstance. Si, d'en haut, peuvent venir le meilleur et le pire en un instant, la terre elle, ne trompe pas. La maison et les bâtiments-enfants qui l'entourent, outils sages, sont nés d'une petite carrière artisanale éloignée d'à peine quelques kilomètres. Il en existe des centaines de milliers dans la France des siècles passés. De la couleur des matériaux prélevés dépendra celle de la maison. Leurs qualités seront exploitées au mieux, l'activité de la ferme et les savoir-faire locaux faisant le reste. Ainsi naîtra une architecture de pays.

Rural, urbain : une précision.

En matière de patrimoine, la ruralité ne concerne pas que la partie agraire du territoire.

Elle imprègne également villages et bourgs. Quant à l'architecture des centres-villes, qu'elles soient petites ou moyennes, elles font appel à des techniques et des savoir-faire très proches.

C'est ce que l'on constate dans bien des agglomérations des secteurs sauvegardés. Le combat pour les préserver est donc bien le même.



En ces temps, les ruraux, paysans ou artisans, bâtissent et habitent des maisons, corps vivants, en échange permanent avec leur environnement. Parce qu'elles respirent et font preuve de souplesse devant les mouvements naturels du terrain, elles peuvent franchir les siècles.

Au début du XXe siècle, la France est un incroyable jardin. A force de travail, plus de 5 millions d'exploitations ont créé un chef-d'œuvre d'harmonie de 1 000 kilomètres sur 1 000 kilomètres. Les murets de pierre sèche, les haies, les routes et chemins trament le paysage habité par les fermes, les bordures plus modestes, les villages et les bourgs mis en musique par les clochers et le tintement du marteau sur l'enclume.

Ce tableau ne correspond plus à nos aspirations d'aujourd'hui. Est-ce un bien, est-ce un mal ? ce n'est pas le lieu ici d'en débattre. Cependant, s'il est certain que nous ne saurions longtemps nous accommoder de ce monde frugal et sans doute trop modeste, c'est un véritable délice que de se plonger dans la mémoire de son quotidien, tant les leçons qu'il nous donne sont capables de nous émouvoir et de nous servir.

LA RUPTURE

Il a existé, en France, une civilisation rurale. Elle achève de s'éteindre. Les paysans aménageurs et les artisans bâtisseurs, possédaient des savoir-faire transmis de père à fils et d'artisan à apprenti : ce fil de la connaissance est rompu.

Nombreux sont ceux qui constatent les changements radicaux intervenus dans le monde agricole français au cours du XXe siècle, mais rares ceux qui en mesurent l'énormité. En 100 ans, le nombre des exploitations passe de 5,7 millions à moins de 600 000. A terme, il est prévu qu'il en reste 150 000. Avec une régularité parfaite, 50 000 disparaissent donc chaque année dans un mouvement irrépressible qui pousse les gens de la terre vers le pavé des villes et ceux des villes à se loger sur les terres agricoles les plus proches.

Tout est paradoxe dans ces appétits contraires. Les agriculteurs, qui restent à la terre, victimes de toutes les pressions, se lancent dans une course folle à la mécanisation, au remembrement, à la modernité, pendant que beaucoup d'urbains ne rêvent que bûches et coin du feu, aménageant plus de 2 millions de résidences secondaires à la campagne.

Tandis que les premiers, qui ont résisté un temps, aux engrais chimiques (39,9 kg/ha contre 187,7 kg/ha en Hollande en 1950), aux pesticides et autres fongicides, saturent leurs terres à leur tour, les seconds demandent et achètent de plus en plus de produits " bio ".

Les grands perdants de cette mue sont les bâtiments agricoles. Il en existe encore 11 millions en 1965 pour 1,8 million d'exploitations.

Que sont-ils devenus aujourd'hui avec 4 fois moins d'exploitants ?

Mais ce bouleversement n'est pas le seul en cause pour la disparition de ce bâti témoin de notre vie rurale passée. Tout s'acharne, aujourd'hui, contre lui.

AUJOURD'HUI

Un retour en arrière ? Certainement pas. Une redécouverte ? Hautement souhaitable

Le balancier de la comtoise hésite encore. Il faudrait peu de choses pour qu'il reparte dans l'autre sens. Mais pour quelle découverte ? Après un siècle d'acharnement à gommer le passé, il semble que nous soyons entrés dans l'attente et le questionnement.

Les gens

De plus en plus nombreux, ils sont assaillis par deux sentiments dans leur rapport au patrimoine de proximité, un peu confus encore, bien qu'ils aillent tous deux dans le sens d'un meilleur respect.

Un sentiment d'inquiétude. Amiante, laine de verre, vernis toxiques... pour l'habitat comme pour la nourriture, ils se demandent si on n'a pas été trop vite, trop loin. S'il ne faudrait pas retourner vers plus de nature. D'où un appel de plus en plus appuyé vers les qualités de salubrité reconnues dans les modes de construction anciens, la demande d'une meilleure information, un intérêt croissant pour un habitat sain et la bio-construction.

Un sentiment d'admiration. Une attirance pour le bâti ancien qui est ressenti comme beau par le plus grand nombre, mais mal compris par un manque cruel de connaissance. Ceci est vrai dans tous les milieux et aboutit, au moment de restaurer ou d'adapter, à des dévoiements dont le patrimoine pâtit toujours. Ainsi, avec la meilleure bonne volonté, le plus authentique se banalise, devient une imitation régionaliste, une imagerie de dessin animé et la résidence secondaire n'est, souvent, que la réalisation d'un " désir d'ailleurs* " sans rapport avec ce qui a précédé.

Cependant, la soif d'apprendre est de mieux en mieux partagée. Nous le constatons dans une association comme "Maisons Paysannes de France" par des milliers de rencontres, chaque année, avec le public le plus large, dans les délégations, à notre siège ou lors de manifestations populaires comme la Foire de Paris.

Une élite

Beaucoup de professionnels, de responsables de toutes sortes, pensent, en toute bonne foi, détenir une connaissance suffisante pour intervenir sur le patrimoine bâti des pays.

En réalité, en l'absence d'une vraie culture, seul un très petit nombre est capable d'assumer son entretien, sa restauration, son adaptation parfois, en prenant les bonnes décisions.

Certains signes montrent, cependant, une évolution souhaitée : des efforts pour la formation, un intérêt renouvelé pour le bâti de terre, en sont des exemples.

Du côté des pouvoirs publics, des décisions comme l'usage du volet paysager, les critères OPAH, le pouvoir de défiscalisation accordé à la Fondation du Patrimoine, notamment, et d'autres initiatives rejoignent les préoccupations des défenseurs du patrimoine. Si l'Etat ne se contente pas de travaux historico-ethnographiques comme " l'inventaire " peu ou pas utilisé, mais sait appuyer des mesures pour venir en aide aux acteurs du terrain, les progrès peuvent être bien réels.

LA MUE

Notre civilisation rurale s'achève. La transmission des savoirs, n'étant plus naturelle, devient culturelle. Elle exige un effort nouveau.

La civilisation rurale dont nous venons, est déjà assez éloignée de notre quotidien pour qu'il soit devenu nécessaire de l'apprendre comme celle de Rome, de la Grèce ou de l'Egypte. On se passionne pour les histoires que racontent des petits bouts de poteries, découverts récemment dans la vallée des Rois, mais combien sauront encore chez nous, dans quelques années, comment on fait une charpente avec des arbres et pourquoi la pierre de ce mur doit être posée dans ce sens plutôt que dans l'autre ?

Seul un effort de connaissance peut nous permettre, aujourd'hui, de sauver un peu de notre patrimoine non protégé, sans tricherie, avec sensibilité, rigueur et certitude. D'enranger pour demain.

Les sources d'approvisionnement en matières premières traditionnelles sont fermées

Il en est d'un travail de restauration sur un bâtiment ancien comme d'une greffe : les matériaux employés doivent être compatibles avec l'existant. C'est une question d'esthétique, mais aussi une nécessité physique. Or, on n'a jamais rien trouvé de mieux pour cela que le fruit des petites carrières artisanales de proximité.

Elles sont presque toutes fermées aujourd'hui car elles sont jugées peu rentables au regard des produits manufacturés qui les ont remplacées. Les bâtiments sortaient de terre avec les matériaux trouvés sur place, et quelquefois cuits à proximité. Ils ont fait place à ceux de l'industrie et d'extractions lointaines qui doivent leur omniprésence au faible coût de leur transport. On importe des ardoises d'Espagne, du schiste du Brésil ou du granite de Chine. On a appris à mettre les liants en sacs et à les étudier pour en faciliter l'emploi par des ouvriers devenus " applicateurs ". Le ciment a envahi le monde entier sans souci pour l'environnement, le bien-être et la santé des populations. Vic-



times d'un nouveau conformisme, le Sénégalais ou l'Indien étouffent dans leur maison en béton de ciment alors que leur habitat traditionnel en terre est sain et agréable à vivre.

Mais bien d'autres causes ont contribué à la fermeture programmée des petites carrières. Parmi celles-ci, leur assimilation par l'Administration, à leurs énormes sœurs qui bougent les montagnes et provoquent des norias de camions. Elle exige, pour leur ouverture ou leur maintien, des études d'impact et des réserves financières pour la remise en état des sites après exploitation, d'un coût insupportable par 1, 2 ou 3 ouvriers. Est-il normal qu'un propriétaire n'obtienne la réouverture de la petite carrière* qu'il possède qu'après 5 ans de démarches et de lourdes dépenses ?

Le fil de la connaissance est rompu. La plupart des professionnels du bâtiment sont devenus sourds à la raison et aux demandes de certains clients

Tout le monde sait, aujourd'hui, qu'il ne faut pas " fermer un bâtiment ancien ", qu'on doit le laisser " respirer ". Or, il n'est que de se rendre sur un chantier, même le plus officiel, le plus protégé, et de regarder les sacs en attente pour découvrir toujours au moins une part de ciment ou des chaux qui n'ont de chaux que le nom. Leur emploi va hâter l'apparition de désordres. Les hommes de métier l'ignorent ou peut-être le savent-ils, s'ils sont des spécialistes de l'architecture ancienne, mais on dirait qu'ils ne veulent pas y penser.

" Je ne trouve pas d'artisans qui soient capables ou qui acceptent d'utiliser les bons produits et les bonnes techniques pour ma maison ", est la phrase que nous entendons le plus souvent à "Maisons Paysannes de France."

L'architecture modeste des pays, celle qui habillait 80 % du paysage de la France, n'est pas enseignée dans les écoles d'architecture ou les lycées professionnels -à quelques exceptions près. L'ignorance, volontaire ou non, pousse alors à l'adoption de " modes ". La " façon M. H. ", telle qu'on la présente aujourd'hui, est faite de joints brossés en creux avec épaufrage* des joints fins anciens entre les pierres de taille afin d'en obtenir de 2 à 3 cm d'épaisseur, et d'enduits redressés sur des murs en moellons pour qu'ils soient parfaitement droits. Les pierres de taille des chaînages et des encadrements de baies sont alors soigneusement épargnées mais encadrées de surépaisseurs de plusieurs centimètres. Autrefois, l'enduit n'était pas parfaitement droit, on suivait simplement le nu de la pierre sur laquelle il venait mourir doucement.

Le doux paysage de la France se voit soudainement hérissé de constructions inharmoneuses, parfois barbares

Pavillons standards, dont l'architecture est à l'architecture ce que la musique d'André Rieu est à la musique, carrefours à décor, aménagements urbains et routiers, lignes électriques, re-

lais téléphoniques, éoliennes, tours de centrales, l'ont envahi pour suivre les exigences de la vie contemporaine et, pendant que les anciennes granges s'écroulent sur elles-mêmes, les bâtiments agricoles construits chaque année, ne couvrent pas moins de 1 000 ha, soit 10 millions de m², le plus souvent sans le moindre souci d'intégration.

Le public victime de la publicité pour les les-sives

Les Français qui ont provoqué et subi la rupture culturelle la plus radicale qu'ils aient jamais connue, sont devenus de mauvais prescripteurs, de mauvais maîtres d'ouvrage. Comme ils ne savent plus très bien où ils en sont entre nostalgie du passé et désir de modernité, ils ont opté pour le propre, le lisse, le rassurant.

S'ils sont propriétaires d'un bâtiment ancien, ils s'empressent de faire sauter le vieil enduit et, comme ils veulent que l'on sache que leur mur est en pierres, ils lui font faire des joints un peu creux qui les mettent bien en valeur sans en oublier une seule. Leur maçon n'ayant pu résister à l'emploi d'un mortier hydrofuge, ils se désespèrent de voir rapidement apparaître les premières traces d'humidité. S'ils refont leur toit, le couvreur va bien aligner le faitage, s'efforçant de faire oublier que la charpente est un bout de forêt. Ils ouvrent des baies un peu partout, surtout dans le toit, puis dégagent bien la maison de son environnement naturel et sauvage. Comme en ville, ils n'aiment pas se salir les pieds, ils l'entourent de castine ou de gravier, de béton ou de dallage en " opus incertum " et tondent la pelouse bien au carré de part et d'autre de l'allée, jusqu'au portail tout neuf.

Voilà comment les restaurateurs de patrimoine réussissent trop souvent à transformer la vieille maison rurale de leurs ancêtres en pavillon clés en main, ajoutant sa mort esthétique à sa mort technique.

La France rurale est très convoitée par nos voisins européens. Belges, Allemands, Nordiques, achètent beaucoup de maisons mais surtout les Anglais qui, souvent cités en exemple pour leur sens du patrimoine, le perdent un peu chez nous, faisant preuve de plus d'amateurisme et se préoccupant assez peu d'architecture locale, apportant parfois des idées qui n'ont pas grand chose à faire chez nous.

L'effet subtil et pernicieux de la " starisation "

A première vue, les éco-musées, les parcs naturels, les villes et villages remarquables ont tout pour plaire. Ils sont effectivement utiles par leur caractère d'exemplarité, d'enseignement. Seulement, ils sont très vite dépassés par le tourisme et y perdent leur âme. Mais aussi, de façon plus sournoise, ils sont souvent l'acquit de conscience des pouvoirs régionaux qui en font des drapeaux, ce qui leur permet de se désintéresser du reste.

RENAISSANCE PEUT-ÊTRE

Notre héritage rural, bâti et paysager, doit prendre toute la place qu'il mérite dans notre vie.

Les bâtiments modestes de nos pays ne sont pas aussi admirables que nos monuments, palais, châteaux, cathédrales, mais ils sont sans doute plus émouvants. A la question de savoir s'ils valent d'être sauvés de l'oubli, deux réponses se complètent en forme de leçons.

Intégrés à leur environnement avec la discrétion des champignons dans les bois, ils sont simples, évidents, utiles mais beaux, sans fioritures et toujours parfaitement proportionnés. Si la première leçon qu'ils nous donnent nous parle d'architecture et d'harmonie, la seconde est celle du respect de la nature. Car ils sont économes en énergie et en échange constant avec leur milieu. Ils savent s'orienter, se protéger de l'eau, du vent dominant. Ils sont écologiques depuis toujours.

Les maisons de nos pays sont des œuvres d'art de vivre.

Pour répondre au souci de son devenir, les attitudes doivent évoluer

En sachant faire notre deuil d'un monde qui ne reviendra plus, aussi difficile que cela soit pour ceux qui l'ont aimé, comprenons que le chemin, aujourd'hui, est culturel. Plus que des tentatives de retour en arrière, faisons l'effort de connaître, comprendre et nous approprier notre bien pour avancer avec de la terre solide sous les pieds.

Préférons toujours le concret, le pragmatique, les pierres les unes sur les autres aux empilements de dossiers.

Sachons qu'il vaut mieux convaincre que légiférer, que nous devons être unis dans l'effort plutôt qu'éparpillés comme nous en avons l'habitude.

Admettons qu'il existe un devoir d'exigence. Ne cédon pas à l'à-peu-près, aux compromis qui sont la pire des maladies contagieuses dont notre patrimoine se trouve atteint lorsqu'il s'agit de restauration.

N'oublions pas de donner la parole aux artistes et aux poètes.

Une priorité : la mémoire

Il existe encore quelques rares artisans âgés, détenteurs des savoir-faire anciens. Certains ont réussi à former des jeunes, mais ils sont encore plus rares. Il existe aussi des érudits, des architectes, fonctionnaires ou libéraux et des passionnés de leur patrimoine de proximité, souvent regroupés en petites associations. Le premier de nos devoirs est de collecter, au plus vite, le savoir qu'ils possèdent, avec la volonté de l'utiliser pour réaliser un travail vivant et utile au plus grand nombre possible. Pas de dossiers stériles mais une richesse pour un enseignement pratique et démonstratif. Toutes les techniques pour la conservation et de diffusion



de la documentation doivent évidemment être utilisés.

Action à soutenir ou à engager

Création d'une conservation vivante des savoir-faire. Nous privilégions l'échelle régionale lorsque cela est possible.

Maisons paysannes de France

- Le Centre de Formation et de Perfectionnement forme des spécialistes, recherche, maintient et redécouvre des savoir-faire anciens.
- Documentation, texte et images, au siège et dans les délégations départementales.
- Ouvrages techniques, films, en cours d'élaboration.

Formation des professionnels

Information des maîtres d'ouvrage

Sensibilisation du public

On n'enseigne jamais l'architecture et les techniques propres au patrimoine rural dans les écoles qui forment les professionnels du bâtiment, à de très rares exceptions près.

Formation des professionnels

En matière de patrimoine rural, l'enseignement qui est donné aux architectes et aux artisans reste superficiel, loin de l'esprit et des savoir-faire anciens. Pour être concret et ressenti, il devrait toujours comporter une phase pratique, truelle à la main. Cette façon de procéder n'existe que ponctuellement, ici ou là, à la bonne volonté de quelques mordus et pourtant, nous pouvons témoigner que, dans les stages en chantier, l'ambiance est toujours excellente. Une compréhension mutuelle et profitable à tous, s'établit entre architectes, compagnons et apprentis.

La formation de professionnels spécialisés est d'autant plus souhaitable qu'elle répond à une attente de maîtres d'ouvrage et de donneurs d'ordres de plus en plus nombreux. De là à parler d'un gisement d'emploi, il n'y a qu'un pas. Il sera franchi facilement à une condition : la régionalisation de l'enseignement comportant une localisation très précise sur un type d'architecture vernaculaire. Ainsi, en formant de véritables spécialistes de pays nous leur donnerons une valeur supérieure. Nous rendrons prestige et noblesse à des métiers qui les ont perdus aujourd'hui, ce qui est probablement une des difficultés que rencontre le recrutement.

L'effort portera aussi, de façon adaptée, sur d'autres professionnels : marchands de matériaux, agents immobiliers, notaires, négociateurs et les responsables de l'Équipement, du moins ceux qui banalisent les rues et les places de nos villages de manière lamentable, selon des standards totalement ignorants du contexte patrimonial.

Information des maîtres d'ouvrage

Trop souvent, ils sont impuissants à imposer ce qu'ils souhaitent, même s'ils ont parfaitement raison, aux artisans qu'ils font travailler. Ils se rendent alors à l'avis du "professionnel". Partant du principe qu'un bon maître d'ouvrage engendre de bons maîtres d'œuvre, il est indispensable de lui apporter les informations dont il a besoin.

Pour exiger tel matériau, telle technique, il doit disposer d'arguments irréfutables. Et la complicité des mots aidant, le courant ne passe-t-il pas mieux avec l'artisan si le donneur d'ordre se donne la peine de parler de chevrons ou de pannes, plutôt que de poutres et de bouts de bois, ou de camion plutôt que de seau de peinture ?

Certaines municipalités devraient être suivies et conseillées. Sentant un vent de modernité les parcourir, elles n'hésitent pas à détruire leur patrimoine ancien, en truquant par exemple sur les arrêtés de péril, ne font rien pour aider au sauvetage de granges superbes et font appel à des subventions pour construire des salles polyvalentes désespérantes de laideur.

Sensibilisation du public

Les Français sont fiers à juste titre de leurs vins. Pourquoi ne le seraient-ils pas autant de leur architecture de pays ? Ils connaissent les premiers sur le bout de la langue, au parfum, à la couleur, sont capables d'en parler pendant des heures sans distinction de lieu d'habitation ou de milieu social. Accompagnons donc le mouvement actuel d'une partie du public vers son patrimoine bâti et paysager pour qu'il se l'approprie de la même façon. Il est demandeur. Faisons savoir aux propriétaires de maisons anciennes authentiques qu'ils sont détenteurs d'un bien précieux dont ils sont responsables devant la société.

Les étrangers qui achètent des propriétés en France doivent aussi faire l'objet d'une formation personnalisée. Nous ne pouvons rester inactifs devant l'importance de ce phénomène migratoire.

Actions à soutenir ou à engager - simultanément

1^{er} cercle (formation des professionnels) Coordonner et aider la formation de formateurs - patrimoine rural. Perfectionnement des professionnels (architectes, artisans, techniciens, responsables territoriaux), stages de formation d'apprentis spécialisés. Promotion des métiers du bâtiment rural et des paysages.

2^e cercle (information des maîtres d'ouvrage) publications pratiques, presse, propositions de stages adaptés. Action auprès des décideurs, élus, donneurs d'ordre.

3^e cercle (sensibilisation du public) publications, presse, actions de terrain.

- Répéter systématiquement quelques idées simples.

- Faire vivre l'Inventaire du Patrimoine, l'utiliser.

- Orienter davantage les Journées du Patrimoine de septembre vers le patrimoine populaire.

Maisons paysannes de France

Centre de Formation et de Perfectionnement (niveaux 1 et 2) Ouvrages techniques (n. 1 et 2) Action auprès des notaires (n. 1) Actions de terrain, démonstrations, visites, Journées du Patrimoine de Pays (n. 3) Revue trimestrielle (n. 3) Films, cassettes vidéo, documents pratiques, documentation générale, foires et expositions (n. 1, 2, 3).

L'approvisionnement en matériaux

Nous connaissons des petits fabricants (terre cuite, plâtre, bois, serrurerie par exemple) qui font preuve de beaucoup de courage et de passion pour le patrimoine et sont très attentifs à la qualité de leur production. Mais il faut bien admettre que le marché du bâtiment et celui des matériaux, dans sa presque totalité est sous le régime du commerce le plus impitoyable, depuis les PME jusqu'aux groupes multinationaux. Pas étonnant, dans ces conditions que tout soit fait pour séduire les artisans et le public des amateurs, avec des produits dont la première qualité est la facilité d'emploi, sans réelle préoccupation d'ordre patrimonial ou de salubrité. Les exemples sont nombreux. Citons, les enduits monocouches ou certains produits toxiques et coûteux pour détruire les bê-bêtes ou la terrible mérule, alors qu'il suffit pour la vaincre d'assécher et d'éclairer l'endroit où elle se trouve *

Il n'est pas question de lutter de front contre ces lobbies mais il est possible de les inciter à modifier une partie de leur gamme, en informant le public, pour créer une nouvelle demande.

La fermeture des petites carrières de proximité est souvent aussi le fait de gros groupes qui les achètent pour garder la disponibilité des sites ou tuer la concurrence. Ce n'est pas la seule cause, mais est-il tolérable que la terre elle-même soit ainsi confisquée ?

Actions à soutenir ou à engager

- Produits et techniques Faire le tri et le faire savoir : vérité sur les techniques de l'isolation, sur l'innocuité ou la toxicité des produits, leur efficacité, les coûts, les artifices commerciaux. Certains produits sont dangereux pour le bâtiment.

- Carrières artisanales de proximité : soutien, réglementation allégée, pour les artisans qui souhaitent poursuivre ou rouvrir une exploitation (extraction limitée à l'usage du pays). Création d'un conseil administratif, fiscal, commercial.

Maisons paysannes de France

Appuie toutes ces démarches.

Effort permanent (conseils, publications, revue) pour recommander ou alerter.

Avec l'œil des associations

On n'a jamais autant parlé des associations. A leur propos, les pouvoirs publics ne sont pas les moins bavards. Mais il semble qu'elles fassent un peu peur aux décisionnaires de tous niveaux, y compris dans l'administration. Ou tout du moins elles gênent. Sans doute est-ce pour cela qu'elles sont invitées, cajolées. Alors, après ces démonstrations affectueuses, les associations regardent dans leur assiette et s'aperçoivent que, si le couvert est beau, il n'y a pas grand chose à se mettre sous la dent.

En France, les associations sont trop nombreuses, ce qui les affaiblit, mais elles sont le rassemblement des membres les plus actifs, les plus motivés, les plus passionnés de la société



civile. Rien de sérieux ne sera fait sans elles pour notre patrimoine rural, éparpillé sur tout le territoire. D'elles, viennent les informations du terrain, naissent les saines révoltes, viendra le renouveau peut-être.

Des moyens doivent leur être donnés pour mettre un terme à l'impuissance dont elles souffrent, face aux destructions dont elles sont les témoins. Il est temps, qu'enfin, leur soit offerte une vraie présence dans les instances de décision.

Actions à soutenir ou à engager

- Resserrer les liens entre les associations et avec les pouvoirs publics, les élus, les organisations professionnelles.
- Action sur la législation dès lors qu'elle nuit au patrimoine à protéger.
- Présence effective des associations dans les commissions (ex : CRPS).
- Volonté de création ou de développement d'une procédure, peut-être d'une "commission des sages" ayant capacité d'arbitrage et de recours sur les décisions inadéquates de l'administration ou d'élus.

Maisons paysannes de France

Etablit des liens avec les autres associations de sauvegarde du patrimoine au niveau local ou national, articles dans la revue, G 9 (Réunion des associations nationales du Patrimoine, re-

connues d'utilité publique, Journées Juridiques du Patrimoine), ce qui lui a permis d'apporter son avis sur des textes et obtenir des amendements.

EN QUELQUES MOTS

Notre patrimoine, bâti et paysager, tel qu'il nous a été légué, est en voie de disparition. Les savoir-faire également. Ils sont remplacés par des techniques et des modes contemporaines très éloignées de l'authenticité et catastrophiques pour la santé des bâtiments.

Un grand effort d'enseignement et d'information est nécessaire si nous voulons sauver la mémoire de

la civilisation rurale dont nous sommes issus et nous appuyant sur l'expérience acquise, apprendre aux français à vivre dans des maisons saines.

En dépit d'un grand nombre de bonnes initiatives, nous cédon à un goût national pour le pré carré personnel et à la primauté de l'organisation sur la réalisation, qui nuisent gravement à notre efficacité.

Rien de grand ne sera fait sans un mouvement national qui verra s'unir les professionnels, les pouvoirs publics, les associations, les élus et une masse de gens motivés.

Tout le monde a un rôle à jouer, permettez-moi de souhaiter que personne ne manque à l'appel.

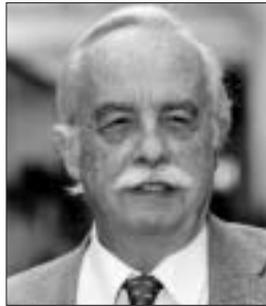


Photo D.R.

Monsieur Michel FONTAINE

Né en 1928

Président de Maison Paysannes de France (MPF). Président du Centre de Formation et de Perfectionnement de l'association. Initié au patrimoine rural bâti par son père, René Fontaine, un des fondateurs de MPF, auteur du livre «La Maison de Pays».

Hommage à André Pintat : Un Pionnier.

Ce Bayonnais qui nous quittait le 1er février fut le président emblématique des Amis du Vieux Bayonne, commission de la Société des Sciences, Lettres et Arts. Nommé président en 1963, un an après la promulgation de la loi Malraux, il consacra toute son énergie à la définition du secteur sauvegardé du vieux Bayonne.

Son engagement associatif, sa production d'articles, et l'organisation en 1996 d'un Congrès des Villes d'art à Bayonne sont à l'évidence animés par l'esprit de cette loi. Professeur agrégé, doté d'un pouvoir naturel de connexion avec les jeunes, il avait une vision très vivante du patrimoine de la ville. Plutôt que de laisser dormir les pierres de la Porte du Réduit, dont la reconstruction sur site était devenue impossible, il a milité pour sa reconstitution à la poterne du Château Vieux. Si l'orthodoxie historique a pu souffrir de cette opération, André PINTAT a eu le plaisir de voir cette porte monumentale renaître de ses

cesndres dans l'intérêt des Bayonnais, fiers aujourd'hui de sa mise en lumière.

Cet expert en arts plastiques plaçait la beauté de sa ville au premier chef de ses objectifs, avec la volonté souriante mais tenace de la partager avec le plus grand nombre. Et quoi de plus efficace, pour que les Bayonnais s'approprient l'histoire architecturale de leur cité, que le lancement dès les années 70 des premières visites guidées ou la publication d'un plan historique de Bayonne, illustré et ponctué

de haltes. Le dessin accompagnait toutes ses communications ; il ne cessait de tracer l'Histoire pour la faire vivre au-delà des simples dates, tel un vivier de formes, d'ambiances et de couleurs.

André PINTAT cherchait dans l'histoire plus ou moins proche de Bayonne les raisons authentiques du plaisir d'y vivre aujourd'hui. Et incontestablement, il fut un artisan convaincant de ce retour en force du passé dans le présent de sa belle ville.



Photo D.R.

Monsieur André PINTAT

Né le 18 mai 1920, professeur des arts plastiques et de l'Histoire de l'art, André Pintat oeuvra à la mise en place d'un secteur sauvegardé à Bayonne. Docteur de 3e cycle en 1982, avec une thèse consacrée à la stèle tabulaire dans la province basque du Labourd, agrégé de l'université en 1983, il créa en 1993 l'association Bayonne Ville d'art "Patrimoine et avenir".



FORMATION, ARTISANAT, PATRIMOINE : L'EXPERIENCE BAYONNAISE

par Monsieur Jacky CRUCHON,
directeur du Bureau de l'urbanisme à Bayonne



Bayonne : Atelier de Taille de pierre. Après calepinage et fiche de débit, finitions en fonction de l'architecture de l'édifice et des différents outils (layage smillage - bouchardage)

La formation d'entreprises à Bayonne telle qu'elle se développe actuellement s'est nourrie d'abord d'échecs successifs, l'entrée s'avérant difficile à trouver. Commencée en 1982, elle a fini par trouver un mode de fonctionnement satisfaisant en 1994 avec l'affirmation de principes simples : travailler en commun, échanger des savoirs, former aux techniques et au patrimoine, porter sur la place publique la formation.

L'urgence s'étant manifestée à travers le traitement des façades (enduits, nettoyage de la pierre, peintures), les premiers cycles de formation se sont prioritairement adressés aux peintres et aux maçons.

Les porteurs de cette formation sont la Chambre de Métiers 64, la CAPEB Pays Basque et la Ville de Bayonne.

Le partenariat s'exprime aussi à travers un co-financement, chacun apportant 1/3 du coût de la formation.

La méthode de formation s'est fondée aussi sur un partenariat composé d'Hervé NICOLAS, Bureau d'étude formateur, de l'Architecte des Bâtiments de France, du chargé du Plan de Sauvegarde et du service Urbanisme de la Ville de Bayonne.

La filière de formation technique au bâti ancien se décline en 3 niveaux :

- Niveau 1 : réhabilitation et restitution du patrimoine architectural.
- Niveau 2 : complément individuel sur chantier appelé formation-action
- Niveau 3 : Ateliers des Métiers (spécialisation de la formation initiale)

Le Niveau 1 ambitionne d'acquérir ou de perfectionner les connaissances et les capacités d'intervention sur les façades et les aménagements intérieurs d'un bâti ancien de qualité architecturale reconnue à travers le Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur.

Sont traités dans cette formation le thème des crépis, des enduits, des enduits minces, les peintures, l'architecture locale, le diagnostic du bâtiment, le ravalement des pierres, les ornements en relief peints ou moulurés.

Le public concerné est composé d'artisans, de salariés d'entreprises ou d'artisans, de cadres techniques, maîtres ouvriers, chefs d'équipe, compagnons...

Six sessions pour un total de 13 jours permettent de balayer ces points. En cours de formation un binôme peintre-maçon est formé et a pour travail la remise d'un dossier écrit sur une

façade d'immeuble. Le dossier doit comporter un volet architectural, un volet diagnostic et un volet proposition travaux.

Affiné en commun, ce travail fait l'objet d'un rendu public la dernière journée de formation, rendu sous forme d'itinéraire dans la Ville, le public étant composé de propriétaires, maîtres d'œuvre, gestionnaire d'immeubles.

Ce rendu public a porté à connaissance des acteurs l'existence de professionnels s'engageant dans une volonté patrimoniale questionnant ainsi les pratiques antérieures et devenant de véritables relais du secteur sauvegardé dans le public.

La formation partenariale permet d'échanger au fil des séances toutes sortes de préoccupations, savoirs, questionnements et de rapprocher les participants.

Les connaissances mises en commun ont permis d'établir une culture technique et patrimoniale partagée et ont contribué à l'écriture de la version définitive de l'article 11 du règlement du Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur mettant ainsi sur un même niveau prescription et capacité des artisans à les mettre en œuvre.

Le Niveau 1 est aussi le ticket d'entrée à "acquérir" pour accéder aux autres niveaux de la formation.

Le Niveau 2 complément individuel (formation-action) est parti du constat simple qu'entre la formation ("l'école") et le chantier ("la vie active") il pouvait exister un monde proche de celui du passage de la théorie à la pratique.

La clef ne pouvait être qu'un accompagnement individuel sur chantier (concept totalement méconnu des systèmes de formation) assuré par le formateur pendant le déroulement des travaux. Cet accompagnement peut aussi bien être mis en place en amont dans la phase de prospection, étude, aide à la décision ou pendant les travaux sous forme d'aide à la réalisation.

Bien entendu, seuls les participants au Niveau 1 peuvent bénéficier de la formation-action qui va confirmer à travers des chantiers les savoir-faire acquis ou confortés lors de la formation initiale.

La non reconnaissance par les systèmes institutionnels de ce type de formations a conduit la Ville à les prendre en charge en totalité.

L'entreprise demanderesse, le formateur et la Ville définissent ensemble les besoins à satisfaire et cela fait l'objet d'une commande établie par la Ville.

Au fur et à mesure de l'évolution de ce travail a émergé une nouvelle demande (Niveau 3) allant dans le sens de la spécialisation de la formation initiale : les Ateliers des Métiers. Il am-



bitionnement de développer la qualification des stagiaires par des recherches et réalisations de références à partir de l'analyse architecturale et historique du bâti ancien. Ces ateliers veulent faire émerger de véritables spécialistes des thèmes traités.

Ateliers taille de pierre, peinture et décors peints, travaux d'entretien valorisant le patrimoine ont ainsi vu le jour.

Pour la pierre, il ne s'agit pas de former en une semaine un tailleur mais de réaliser un ouvrage collectif en étant capable d'établir un calepinage et une fiche de débit, en définissant les aspects de finition (reconnaissance de l'outillage, des pierres, traçage, méthodes de tailles, outils pour les parements).

La peinture -décors peints- cherche à connaître les époques et styles de décors, à identifier les matériaux et différents produits à utiliser, réaliser un ouvrage individuel et un ouvrage commun comprenant faux marbre, stuco, filage, moulures, trompe l'œil..... Cet atelier au-delà de l'évidente utilité pour le bâti ancien a permis aux entreprises de développer une branche d'activité nouvelle dans le neuf. Cet aspect économique a conforté les entreprises dans leur démarche formation

Les travaux d'entretien valorisant le patrimoine, basés sur les enduits minces, ont sans doute le plus marqué les esprits. Cet atelier s'est fixé pour objectif de reconnaître l'état et la nature d'un enduit, sa composition, sa pathologie

et, en conformité avec l'architecture de l'ouvrage, de proposer une alternative d'entretien qualitative à la réfection complète de l'enduit ou à la mise en peinture des façades. Il aborde aussi les techniques de réparation, ragréage et complément en pierres appareillées.

Il a marqué les esprits parce qu'il a développé une nouvelle technique qui n'exclut plus les peintres du traitement des façades, valorise l'artisan tant techniquement que financièrement alors que les subventions en ramènent le coût pour le propriétaire au prix de la peinture.

Au total, ces formations ont instauré des rapports nouveaux entre prescripteurs, administrations et professionnels basés sur l'échange, le respect, la compréhension des problématiques de chacun. Elles ont aussi légitimé auprès du grand public la démarche secteur

sauvegardé dans son aspect qualité des travaux et suscité un partenariat permanent avec la collectivité qui s'est concrétisé par la création de l'Association Bayonne Centre Ancien : une qualité à vivre.

Pour les entreprises elles-mêmes, au-delà des éléments évoqués, elles ont abouti à la création au sein de la CAPEB Pays Basque d'un groupe "Artisans du Patrimoine".

En ce qui concerne le Plan de Sauvegarde de Bayonne, ces formations ont été autant de lieux et de moments pour élaborer la meilleure approche pour restaurer les immeubles. L'article 11 du règlement qui fixe les prescriptions relatives à l'aspect des constructions s'est nourri de ces formations pour aboutir à une réécriture en phase et en cohérence technique avec cette connaissance partagée.

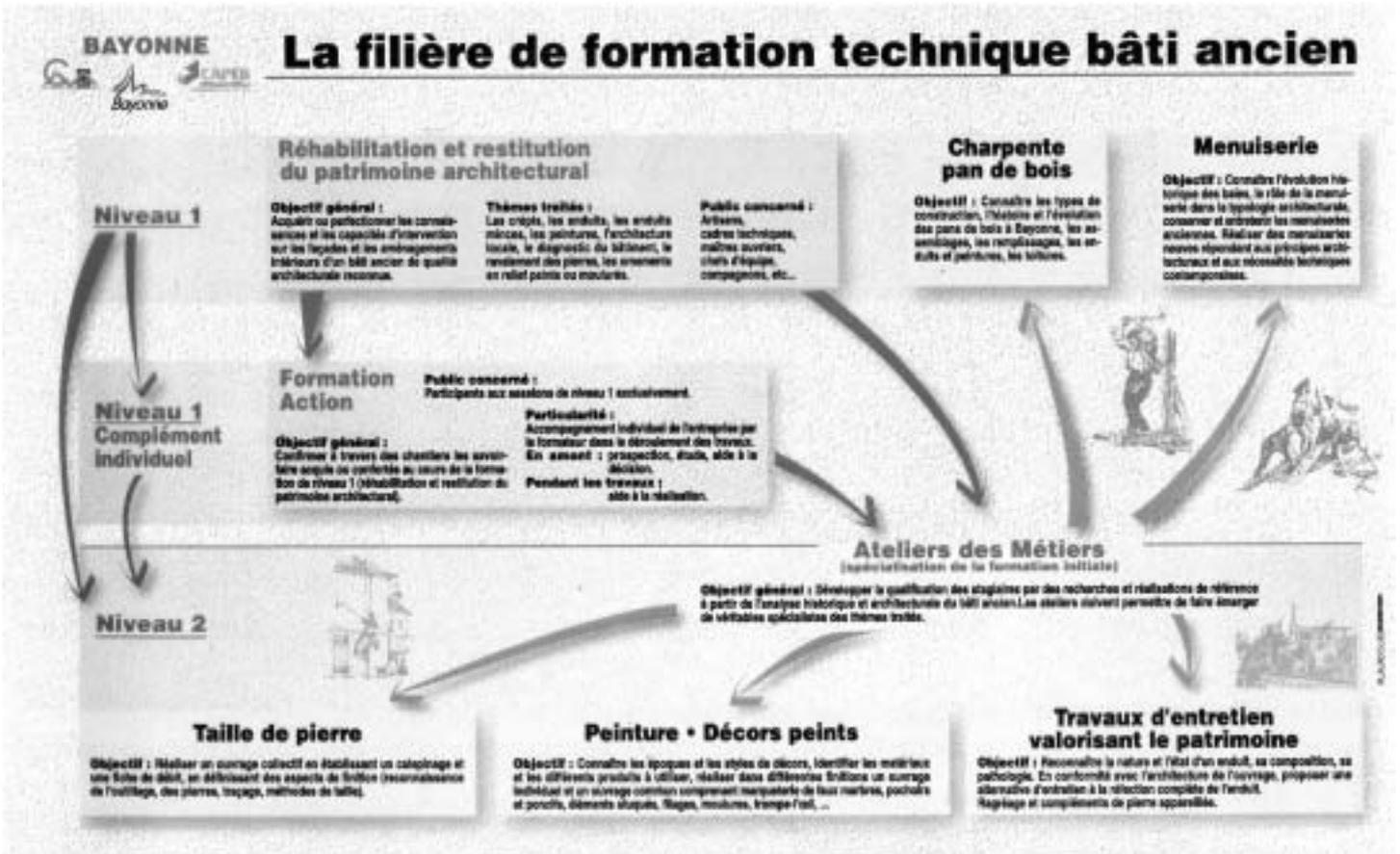


Photo D.R.

Monsieur Jacky CRUCHON

Né en 1951, Jacky Cruchon est directeur du Bureau de l'urbanisme à la mairie de Bayonne - Membre fondateur de l'association " Bayonne Centre Ancien, une qualité à vivre " .

Il suit plus particulièrement le dossier de secteur sauvegardé de Bayonne depuis 1990 dans l'objectif de créer un réseau public - privé de partage et d'échange de savoirs au service du développement du centre historique de Bayonne.





A partir de la loi Malraux, Quelle sauvegarde pour le territoire ?

par Monsieur Robert LECAT,

Inspecteur général de l'administration des affaires culturelles

A partir de la sauvegarde et de la mise en valeur du cœur d'une ville et particulièrement d'une petite ville, le régime des secteurs sauvegardés peut sans doute profiter, notamment en termes de notoriété et d'attrait touristique, au territoire qui s'identifie, plus ou moins, à la commune concernée, qu'il s'agisse d'une intercommunalité, d'un pays ou d'un territoire plus spécifique comme un pays d'art et d'histoire ou un pays d'accueil touristique.

Il reste que c'est au territoire même qui constitue le secteur sauvegardé et à lui seul que s'applique le régime des secteurs sauvegardés ; en effet celui-ci ne comporte pas de protection intermédiaire ou zone de transition comme les abords des monuments historiques ou comme la zone périphérique d'un parc national.

La question est donc de savoir comment nous devons aujourd'hui concevoir le territoire du secteur sauvegardé idéal.

Si les débats parlementaires et la doctrine gouvernementale et administrative nous informent sur les intentions de 1962 et des textes modificatifs subséquents, force est de relever que le texte de la loi nous informe peu sur l'étendue et le caractère attendus d'un secteur sauvegardé.

Il s'agit à la fois de préciser ce qui pourrait être une condition de la légalité de la décision de création et de délimitation d'un secteur sauvegardé et, sur un plan plus libre, d'identifier les situations dans lesquelles la création d'un secteur sauvegardé serait non seulement légale mais indiquée, au sens, en quelque sorte, d'une indication médicale ou pharmaceutique.

En effet si l'article L 313.1 du Code de l'urbanisme envisage que les secteurs créés et délimités comme secteurs sauvegardés présentent "un caractère historique [ou] esthétique", il ajoute aussitôt qu'il peut s'agir d'un caractère "de nature à justifier la conservation, la restauration de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles" et, depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, il précise qu'il peut s'agir d'un ensemble d'immeubles "bâti ou non", de telle sorte que, non seulement le caractère (historique, esthétique ou autre) des bâtiments n'est pas défini, mais encore que leur nature, bâtie ou non bâtie, ne l'est pas plus ; le texte antérieur ne comportait d'ailleurs pas le qualificatif bâti, de telle sorte que la modification de 2000 ne contredit pas le texte de 1962 mais explicite plutôt une de ses virtualités.

On pourrait être tenté de se référer au titre donné par le législateur à la loi du 4 août 1962 (loi "complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière") mais, outre qu'il est admis que l'intitulé des textes et de leurs divisions n'a pas valeur normative, ne serait-il pas temps de constater que le Code de l'urbanisme, publié par le décret n° 73-1022 du 8 novembre 1973 (J.O. du 13 novembre), a incorporé les dispositions de la loi dite Malraux et que

la partie législative de ce code a reçu valeur législative par l'article 80 de la loi n° 76-1285 du 13 décembre 1976 de telle façon que la loi du 4 août 1962, en tant que telle, a été abrogée ?

Cette incorporation ne pouvait être totalement une surprise car l'objet et la teneur de la loi du 4 août 1962 la situaient largement dans le champ des textes d'urbanisme ; en témoignent notamment son titre ("et faciliter la restauration immobilière"), les renvois faits par l'article 16 au code de l'urbanisme et de l'habitation, la compétence donnée par l'article 17 concurremment aux officiers et agents de police judiciaire, aux membres du corps de l'inspection générale de la construction, et directeurs départementaux de la construction et inspecteurs de l'urbanisme et de l'habitation et aux conservateurs régionaux et architectes des bâtiments de France assermentés à cet effet pour constater les infractions ; en témoigne encore le contresoin du ministre de la construction au pied de la loi.

Il ne s'agit pas de préjuger des caractères autres qu'historique ou esthétique qui pourraient être pris en considération et dont la conservation, la restauration ou la mise en valeur pourraient constituer le but recherché par la création d'un secteur sauvegardé.

Il s'agit seulement de constater que, dès 1962, le législateur n'a pas voulu donner un caractère limitatif à l'énumération "historique [ou] esthétique" et que, si d'autres objectifs, notamment sociaux ou économiques, devaient être pris en considération, il ne s'agirait pas d'un changement dans l'interprétation des termes de la loi mais de l'identification, en 2003 et par la société d'aujourd'hui, des caractères qui lui apparaissent comme méritant d'être sauvegardés dans un ensemble d'immeubles bâtis ou non.

Les écrivains, les poètes, les historiens et les juristes savent depuis longtemps que ce qu'un texte dit ou veut dire dépasse ce que son ou ses auteurs ont voulu dire ou cru dire. Les historiens de l'art et les urbanistes doivent aussi l'apprendre.

Sans doute le caractère incertain et indéterminé de l'article L 313.1. du Code de l'urbanisme pourrait-il, s'il ne s'agissait pas d'un texte déjà promulgué, amener à s'interroger sur sa compatibilité avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel concernant la conformité à la Constitution et à la Convention européenne des droits de l'homme des limitations au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre (cf. Décision du Conseil Constitutionnel n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 sur la loi SRU qui a déclaré non conforme à la constitution la disposition permettant aux PLU de Paris, Marseille et Lyon de soumettre à autorisation du maire, sur avis conforme du maire d'arrondissement, tout changement de destination d'un local commercial ou artisanal entraînant une modification de la nature de l'activité : J.O. du 14 décembre 2000. Voir note sous l'article L421-1 du

code de l'urbanisme Dalloz édition 2002), mais il faut prendre en compte que, depuis 1962, de très nombreux textes notamment concernant l'urbanisme, le logement et l'exclusion, et en particulier la loi SRU, ont précisé les objectifs assignés par la loi aux politiques publiques, de telle façon que les objectifs déjà identifiés comme susceptibles d'être pris en considération par les SCOT et par les PLU devraient pouvoir échapper à toute critique à cet égard, à condition que leur mise en œuvre n'apparaisse pas comme portant une atteinte disproportionnée au droit de propriété.

De la même façon la lettre de la loi ne fixe pas de limite "basse" à l'étendue d'un secteur sauvegardé.

Dans ces conditions s'il apparaissait que le dispositif des secteurs sauvegardés est un moyen, voire le seul moyen, adapté à la mise en œuvre d'une politique publique, le recours à ce dispositif devrait pouvoir être admis quelle que soit la taille, en surface ou en population, de la commune ou de l'agglomération ou celle du secteur sauvegardé. Sans doute le juge administratif pourrait-il estimer que, dans le cas d'un petit nombre de parcelles, le recours à l'acquisition amiable ou par expropriation doit être le seul mode de réalisation admissible des objectifs poursuivis mais la limite retenue serait vraisemblablement assez basse.

En tout cas la création d'un secteur sauvegardé, dont nous ne connaissons pas l'étendue, à Monpazier (Dordogne) par arrêté ministériel du 18 février 2002 (J.O. du 9 mars 2002), c'est à dire dans une commune de 516 habitants selon le *Botin des Communes* et de l'intercommunalité de 2003, semble confirmer une orientation ouverte à des communes relativement petites.

Cette orientation intervient au moment où, avec la loi SRU, les PLU sont appelés à "identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur, ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection" (art. L. 123.1 7° du Code d'urbanisme) et où le Ministre de la culture et de la communication se prononce dans une réponse écrite à un parlementaire pour une politique municipale de protection du patrimoine mettant en œuvre cette disposition. (réponse à la question écrite de M. Emmanuel Hamel, sénateur - J.O. Questions Sénat 23 janvier 2003 p. 254

Une réflexion approfondie paraît nécessaire pour préciser les véritables différences entre un plan de sauvegarde et de mise en valeur et un plan local d'urbanisme, sur le fond et sur la procédure, et les cas où l'un des deux pourrait présenter des avantages sur l'autre.

C'est sans doute l'expérience, guidée par l'imagination des acteurs, qui pourra le mieux nous instruire. (Les opinions exprimées ci-dessus ne sauraient engager le ministère de la culture et de la communication)

