

Commémoration du cinquantième de la loi Malraux sur les secteurs sauvegardés

15-17 novembre 2012 à Bordeaux

Quels outils opérationnels pour la mise en valeur des secteurs sauvegardés ? Regards sur un peu d'histoire

En propos liminaire, revenons aux origines de la « loi Malraux », d'abord connue sous le nom de « loi Debré », à ses sources et inspirations¹.

Plusieurs mouvements de pensée sont à son origine, les uns venant du monde de la défense de ce que nous appelons aujourd'hui « patrimoine » et paysages, et notamment de la SPPEF², dont le président, le sénateur de Maupeou, sera rapporteur de la loi au Sénat, mais aussi de personnalités à facettes multiples, comme Henri de Ségogne, les autres de la contestation de l'urbanisme issu du mouvement moderne et de ses applications, notamment de la Rénovation urbaine³, ce qui explique la présentation du projet de loi par Pierre Sudreau, ministre de la construction, en première lecture au Sénat. Dès avril 1962, celui-ci prend en considération la nécessité de préserver et de restaurer les bâtiments pouvant l'être dans les opérations de rénovation urbaine⁴, non sans déjà avoir évoqué, dans une instruction du 8 novembre 1959 relative à la démolition des taudis, les « îlots du centre des villes, dont l'intérêt historique et esthétique est une richesse à préserver » mais aussi « la nécessité de restituer au cœur des villes, lorsqu'ils ont été dégradés par le manque d'entretien et par des constructions désordonnées, une structure et une architecture de notre temps. »

Lors du débat à l'Assemblée nationale, Malraux lui-même insiste sur l'indispensable amélioration des conditions de vie dans ces quartiers : « Une opération de restauration consiste à conserver au quartier considéré son style propre, tout en transformant les aménagements internes des édifices de façon à rendre l'habitat moderne et confortable. » « La restauration concilie 2 impératifs qui pouvaient paraître jusque-là opposés : conserver notre patrimoine architectural et historique et améliorer les conditions de vie et de travail des Français ». Puis il ajoute ce propos lapidaire : « Aux quartiers menacés de Paris, la loi apportera un soutien ; à ceux d'Avignon, une résurrection ».

A cette époque, la question de la résorption des taudis⁵ est récurrente, l'urbanisme massivement représenté par les divers avatars du mouvement moderne, lui-même issu des mouvements hygiénistes du XIX^e siècle, la construction de logements locatifs sociaux- les HLM- pour répondre à la très grave crise du logement - données à ne pas oublier dans l'histoire des ensembles historiques -secteurs sauvegardés- des quartiers anciens et de l'habitat existant à améliorer et moderniser. Toute cette période est fortement marquée par l'hygiénisme et la démarche des premiers plans de secteurs sauvegardés, très opérationnels, n'y échappe pas.

La loi de 1962 est, en effet, d'abord une loi opérationnelle : sur 18 articles, 2 seulement sont spécifiquement consacrés à l'institution des secteurs sauvegardés, les autres relevant de l'opérationnel, communs aux opérations de conservation, restauration et mise en valeur des secteurs sauvegardés et aux opérations de restauration immobilière – dont l'objet est bien le traitement des taudis- créés à l'article 3 de la loi (régime des travaux et dérogations aux droits des divers occupants, notamment des locataires de la loi de 1948) .

¹ Voir sur ce sujet les remarquables interventions de Claude Soucy : Rencontres de Nîmes/STU/ 3/12/1988, /intervention à la commission nationale des secteurs sauvegardés /13/4/1992 colloque de Dijon - les 30ans de la loi Malraux/1992

² Société pour la protection des paysages et de l'esthétique générale de la France

³ Lancée dès 1956 et organisée par un décret du 31/12/1958 et un décret de mars 1961

⁴ Décret du 13 avril 1962

⁵ Malraux encore lors du même débat tiendra ce propos : « ...étudier d'urgence des programmes de restauration dont les bénéficiaires se trouvent être des citoyens défavorisés. »

La loi Malraux est donc à objectifs multiples et à enjeux potentiellement conflictuels, sous la double gouvernance des ministères de la Culture (direction de l'architecture) et de la Construction (direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme/DAFU). Les enjeux mêmes de la loi, entre conservation et restauration sont sujets à dialectique, ce qui n'échappera pas à Malraux lui-même : « *L'un ou l'autre peut sembler simple, l'un et l'autre s'avèrent peut-être assez difficiles* »

Dans la version d'origine de la loi, seul un « plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur », sans contenu, mais approuvé par décret, est mentionné, sachant que la loi sur l'urbanisme qui règlera les plans d'occupation des sols est postérieure (LOF 1967).

Il faudra attendre la loi du 31 décembre 1976 pour que le contenu du PSMV soit précisé, et, notamment incluse l'obligation de démolir dans le cadre d'opérations publiques ou privées – ce qui relève de l'opérationnel – ainsi que les éléments de procédure. C'est aussi en 1976 qu'est scindée dans le code de l'urbanisme la partie relative aux secteurs sauvegardés et la partie relative aux opérations de restauration immobilière. C'est, ainsi, à cette date que la dimension « urbanisme réglementaire » et planification des secteurs sauvegardés l'emporte sur la dimension opérationnelle, la sauvegarde sur la mise en valeur, mais aussi où le contenu architectural et patrimonial du plan s'enrichit

Sur le plan opérationnel, la loi de 1962 prévoyait, d'une part, un mode opératoire des travaux en secteur sauvegardé et dans les périmètres de restauration immobilière et, d'autre part, la détermination par la loi de Finances, chaque année, des conditions de financement des opérations prévues par la loi (article 18)

La première disposition, incluse à l'article 3 de la loi⁶, d'une rédaction obscure et quasi inchangée de 1962 à 2005, est d'interprétation et d'application difficile : elle prévoit que les opérations de conservation et de mise en valeur des secteurs sauvegardés comme en périmètre de restauration immobilière seront exécutées, soit dans les conditions de la rénovation urbaine – ce qui ne posait pas de difficulté – c'est-à-dire suite à une expropriation préalable des immeubles considérés avant travaux de restauration et revente sur le marché, par l'organisme de rénovation – soit à l'initiative de propriétaires, groupés ou non en association syndicale – et ce cas est moins clair. Dans ce dernier cas, les propriétaires y seront spécialement autorisés par un RAP⁷ : ce sera l'objet du décret du 17 novembre 1964 qui précise, outre le régime du PRI, celui de l'autorisation spéciale de travaux, conçue comme un mécanisme opérationnel et non comme une simple autorisation de travaux. Il faudra cependant attendre le décret du 26 février 1974 sur les associations foncières urbaines (AFU) pour disposer d'un mécanisme opérationnel spécifique pour faciliter le groupement des propriétaires. L'article 18 de la loi, quant à lui, ne sera jamais mis en œuvre et sera supprimé par la loi de 1976.

Les opérations spécifiques de restauration dans les secteurs sauvegardés : les îlots opérationnels de 1963-65 à 1977 et les « propriétaires groupés »

Les îlots opérationnels en secteurs sauvegardés (comme en PRI) seront financés par la DAFU sur la ligne dédiée aux opérations de rénovation urbaine, sous forme de subventions aux déficits des bilans d'opération, qui sont des opérations publiques. Ce sont des sociétés d'aménagement, de rénovation urbaine, comme la SARPI, qui seront les acteurs de ces opérations.

Entre 1964 et 1965, 20 secteurs sauvegardés sont créés et 23 îlots opérationnels délimités⁸.

En fin de période, soit en 1977, 40 îlots opérationnels auront été financés dans 29 villes à secteur sauvegardé.

Ces opérations, souvent critiquées du fait de leur mode opératoire assez brutal, notamment sur le plan social, – expropriation des anciens propriétaires, départ des activités diverses, déplacement des occupants, propriétaires et locataires et relogement en périphérie – mais aussi pour leur coût financier⁹ – sont connues et on y reviendra pas.

Le mouvement critique des opérations de rénovation urbaine, l'inefficacité de ces opérations – rénovation urbaine et restauration immobilière – pour résorber les 6 millions de logements vétustes recensés en 1963, l'émergence des mouvements prônant l'amélioration de l'habitat et la réhabilitation

⁶ qui sera codifié au L313-3 du code de l'urbanisme

⁷ décret

⁸ Pour seulement 7 îlots opérationnels de restauration immobilière, hors secteur sauvegardé, lancées en 1966 et dont seulement 5 feront l'objet de travaux.

⁹ Rapports acerbes de la Cour des Comptes

du parc privé ancien¹⁰ et critiquant « l'urbanisme de périmètre » (rapport Nora/Eveno sur l'habitat ancien 1975) vont signer la fin des opérations de rénovation urbaine puis, à leur suite, des îlots opérationnels de restauration.

Pendant cette période, il faut mentionner, suite à la création de l'ANAH en 1971, l'émergence des premières « opérations groupées de restauration immobilière »¹¹ (OGRI) qui doivent permettre aux propriétaires d'engager des travaux sur des ensembles d'immeubles à restaurer. C'est la possibilité financière, ouverte aux propriétaires d'engager des travaux sur leurs immeubles, de grouper les travaux pour économiser les coûts : diverses formes d'opérations groupées voient le jour – du moins sur le papier où dans les intentions. On verra, sous l'égide de l'UNPI¹², naître des associations de restauration urbaine (ARU) pour monter des opérations de restauration immobilière, puis des accords entre le ministère de la Culture et les ARIM¹³ - dont il est difficile de savoir si leur rôle est d'aider les maîtres d'ouvrage et de faciliter les travaux groupés ou d'être de véritables maîtres d'ouvrage – puis, de vraies associations syndicales de propriétaires sous forme d'AFU.

De même, selon l'ambition ou la difficulté des opérations à mener, verra-t-on se succéder des opérations groupées de restauration immobilière puis des opérations « légères », privilégiant la mise aux normes des logements sur les préoccupations urbanistiques et évitant les curetages, sous l'impulsion d'un nouvel acteur administratif – la direction de la construction¹⁴, « contournant » en quelque sorte, la compétence en matière d'aménagement de la DAFU : premier indice du report sur la politique du logement des ambitions de l'aménagement. En 1973, 33 nouvelles opérations groupées de restauration immobilière sont lancées¹⁵.

La revue des monuments historiques de la France sort, en 1976, un numéro spécial dédié aux centres et quartiers anciens où sont présentées diverses démarches de traitement d'îlots, notamment en secteur sauvegardé, où sont clairement analysées les difficultés de procéder aux curetages nécessaires ou prévus par les plans et où la réalité opérationnelle, la qualité du patrimoine, amènent à réduire ces curetages, encore très liés à des conceptions hygiénistes de la ville : ce débat est loin d'être clos et est toujours d'actualité.

La banalisation des outils d'intervention en centre ou quartiers anciens : Villes moyennes et Fonds d'aménagement urbain (FAU) – 1974-1985

Le tournant pris en 1976-77 est marqué par l'abandon des subventions au déficit de certaines opérations d'aménagement dédiées à la résorption des taudis ou à la restauration immobilière, et donc, pour notre secteur, celui de l'utilisation des outils coercitifs publics de l'aménageur.

Suite aux rapports Barre et Nora sur le financement du logement, aux critiques de « l'urbanisme de périmètre » - qui vise tant les périmètres de restauration immobilière et les OGRI que les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI), le relai opérationnel, de fait, va être pris par le financement de l'amélioration de l'habitat ancien par l'ANAH, dans une philosophie de l'encouragement à l'investissement privé des propriétaires, de l'anticipation de la revalorisation de leur bien grâce à l'investissement public sur l'aménagement des quartiers, de vérité des loyers – qui se libèrent peu à peu du carcan de la loi de 1948- contrebalancée par les aides personnelles au logement. C'est la création du Fond d'aménagement urbain (FAU) et des OPAH en 1977 qui appellent, suite à un plan de référence élaboré par la commune, à planifier des actions diverses relevant de l'action publique - embellissement des quartiers anciens, réaffectation d'immeubles publics vacants, offre de services, et aides financières conséquentes à l'amélioration de l'habitat.

Le FAU est largement issu, non seulement du rapport NORA, mais aussi du bilan des « contrats de villes moyennes » initiés en 1973/74. Les secteurs sauvegardés, sans être une cible privilégiée de la procédure « villes moyennes », ont bénéficié de ce programme, car celui-ci était piloté par un groupe opérationnel, effectivement interministériel, où la direction de l'architecture avait su prendre toute sa place, comme en a témoigné Hubert Védrine¹⁶. Dans les 80 villes ayant bénéficié de ce programme, parmi lesquelles nombre de secteurs sauvegardés, de nouveaux modes d'action, plus souples ou plus

¹⁰ Normes minimales d'habitabilité en 1964, objectifs d'amélioration de l'habitat du Vème plan, loi sur l'amélioration de l'habitat en 1967, relance au VIème plan, transformation du FNAH en ANAH en 1971 ...

¹¹ 18 OGRI sont lancées en 1972

¹² Union nationale de la propriété immobilière, regroupant des propriétaires fonciers.

¹³ Associations pour la restauration immobilière

¹⁴ Circulaire du 20 juillet 1973

¹⁵ Entre 1966 et 1973, il n'y aura eu que 58 OGRI

¹⁶ Voir in revue des monuments historiques de la France /1976

« légers » par rapport à l'ambition de traitement exhaustif des îlots opérationnels, ont été testés et l'objectif d'entraînement et de revalorisation sur le centre considéré, effectivement atteint. Surtout, les travaux engagés dans les contrats de ville moyenne allaient au-delà des travaux de restauration du bâti pour s'attacher à tout ce qui pouvait contribuer à la revitalisation des centres concernés, dans toutes leurs dimensions, économique, sociale et culturelle.

Durant cette période, les travaux de restauration – on dira réhabilitation- vont être engagés sous initiative privée via les OPAH, qui vont devenir les « outils à tout faire » pour tous les quartiers anciens. Les secteurs sauvegardés bénéficieront de ces aides de l'ANAH dédiées à l'amélioration de l'habitat, à la mise aux normes des logements, parfois au détriment de la qualité architecturale des intérieurs, sous la seule initiative des propriétaires : la démarche incitative se substitue totalement à toute démarche d'aménagement engagée avec des outils de droit public.

Sur le plan de la philosophie et de l'économie de l'action publique, les OPAH marquent un tournant car elles témoignent non seulement d'un abandon des outils d'urbanisme au bénéfice d'une action majeure par la réhabilitation de l'habitat, mais aussi d'un passage de relais à l'initiative privée, fortement encouragée : c'est la fin des seules opérations publiques. Le FAU accompagne cette nouvelle politique par la multiplicité des aides à l'aménagement urbain, à l'action foncière, à l'action sociale qu'il ouvre. Enfin, les mécanismes mis en place ont eu pour objectif de soutenir des politiques globales de reconquête des quartiers anciens, tout en encourageant l'intégration de ceux-ci dans l'ensemble de la ville : c'est le rôle dévolu aux "plans de référence" et à l'appareil d'études qui structurent le FAU.

Ce grand tournant dans les processus opérationnels s'accompagne d'une modification substantielle des modes financement des opérations et fait apparaître de nouveaux opérateurs pour initier ces nouvelles actions. A un système de subventions globales aux déficits des bilans des opérations d'aménagement succèdent des aides aux propriétaires privés, et des subventions individualisées aux équipements publics. Coté ministère de l'équipement, la direction de la construction et l'ANAH se substituent, de fait, à la direction en charge de l'urbanisme comme interlocuteurs des villes à secteurs sauvegardés. Ceux-ci ne bénéficient plus de financements opérationnels spécifiques mais doivent faire appel aux financements de droit commun, plus ou moins bien adaptés. Cependant, pendant plusieurs années l'ANAH va réserver dans ses programmes des compléments de subventions pour les travaux d'intérêt architectural (TIA) que sauront très bien utiliser certaines villes à secteurs sauvegardés.

On citera, pour mémoire, car il ne s'agit pas d'un outil opérationnel mais d'un privilège de financement des travaux en secteur sauvegardé et en PRI, la modification de l'imputation des déficits fonciers sur l'impôt sur le revenu de la loi de finances pour 1977¹⁷, suite à l'extinction des subventions spécifiques aux îlots opérationnels.

Les outils de droit commun de traitement de l'habitat ancien « post décentralisation » (depuis 1985)

La décentralisation a transformé le cadre institutionnel de la gestion de la ville : le transfert des compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement au bénéfice des communes ou de leurs groupements, s'est accompagné du transfert parallèle des financements publics y afférents : le FAU et ses outils financiers disparaissant dans leur presque totalité. Ne subsistent que le financement du logement restant de compétence d'Etat et donc les OPAH. Cependant, très vite, les OPAH, vidées de leurs diverses actions d'accompagnement et d'aménagement, versées dans la compétence des villes, vont se limiter à des subventions à l'amélioration de l'habitat aux propriétaires bailleurs. IL faudra un long cheminement pour redonner un contenu urbain et social aux OPAH et rappeler que celles-ci ne sont en rien une procédure, mais l'expression d'un projet pour le quartier, et que pour traiter les « points durs » urbains, là où l'initiative privée est impuissante, l'incitatif ne suffit pas et qu'il faut réutiliser des outils coercitifs de droit public : déclaration d'utilité publique, restauration immobilière, voire résorption de l'habitat insalubre (RHI).

L'action de l'Etat va être concentrée sur les quartiers périphériques et grands ensembles, au titre de la solidarité nationale, les quartiers historiques étant considérés par les divers décideurs comme revalorisés, enrichis et embourgeoisés, et où les interventions - réduites à « l'embellissement »- doivent donc exclusivement relever des nouvelles compétences des collectivités locales.

Cette attitude générale méconnaît, évidemment, les réalités locales fort hétérogènes des villes à secteur sauvegardé, la persistance de populations modestes, de conditions d'habitat vétuste – voire des situations très dures liées à des mutations de populations, à l'arrivée de populations très

¹⁷ Improprement appelé le « Malraux », bien que datant de 1977, cette disposition fiscale ne doit rien à Malraux.

démunies victimes de bailleurs indécents, à des configurations morphologiques contraignantes, à des situations de propriété complexes, au développement de la vacance de logements, à celui des copropriétés, tous phénomènes expliquant la subsistance d'un habitat insalubre, voire son développement. L'attrait touristique de certaines de ces villes ne doit pas masquer des réalités sociales indignes, juste derrière les vitrines ou les porches ...

Malgré tous les travaux entrepris depuis 50 ans, la question du traitement des ilots vétustes, voire de quartiers entiers dans des villes connaissant peu de dynamisme économique et démographique, la revitalisation des petites villes historiques, restent des sujets entiers à traiter.

Les questions opérationnelles posées par la dégradation des quartiers historiques ou anciens : le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD)

Cette problématique, trop longtemps méconnue ou déniée, a été reconnue, par la loi du 25 mars 2009, comme méritant la mise en place d'un ambitieux programme de requalification urbaine : le PNRQAD, dont le pilotage est confié à l'ANRU.

Les contraintes financières ont quelque peu réduit l'ampleur du programme, mais du moins est-il lancé et quelques 40 villes sont concernées, avec des niveaux différents d'engagement de l'ANRU et de l'ANAH, soit 25 pour un programme complet et 15 pour une aide à l'ingénierie. Parmi ces villes, 9 secteurs sauvegardés figurent parmi les 25 programmes et 4 au titre de l'ingénierie.

Pour être complet, il faut ajouter à cette liste les villes qui, au titre de leurs quartiers anciens, bénéficient du premier programme de l'ANRU, le programme national de rénovation urbaine (PNRU) au titre de l'article 6 de la loi de 2003, parmi lesquelles des secteurs sauvegardés.

Dans le cadre financier ainsi mis en place, la réflexion sur les outils opérationnels revient dans les préoccupations locales pour traiter des situations particulièrement difficiles et, sans être exhaustif, on citera la question – récurrente depuis 1962 !- du traitement des ilots et des cœurs d'ilots, des curetages, du remembrement des logements dans un immeuble pour offrir des surfaces plus grandes ou mieux distribuées, toutes questions compliquées par le développement généralisé de la copropriété – de droit ou de fait – Questions aussi de l'habitabilité des logements, notamment sur cour et dans des morphologies de type méditerranéen ou montagnard, du traitement des cours, des commerces et des logementsComment améliorer la sécurité incendie de ces immeubles, comment établir des servitudes aux immeubles mitoyens ou contigus pour des motifs de sécurité ou de salubritécomment créer des nouvelles circulations, comment faire revenir des commerces tout en évitant un certain nombre de nuisances, comment éviter que l'action publique ne génère qu'une multiplication de restaurants et de boîtes de nuitcomment réintégrer des services pour accueillir ou maintenir des populations variées ?

Comment utiliser au mieux les ressources disponibles et éviter de « surpayer » les acquisitions indispensables d'immeubles quasi insalubres ou inoccupés ?

C'est un euphémisme de constater que l'autorité locale et ses opérateurs doivent, en sus, naviguer au travers un arsenal de règlementations diverses parfois peu compatibles entre elles et souvent totalement inadaptées à la conservation ou à l'évolution du patrimoine urbain ...

Au regard de ces quelques questions, de quels outils opérationnels disposons-nous ? Après expertise, comment pourrait-on les améliorer, de quoi les villes historiques auraient-elles besoin, que nous manque-t-il ?

En résumé, dans le panel existant au titre de diverses législations, peuvent être utilisés en secteur sauvegardé, comme ailleurs, les outils suivants :

- Les ressources des polices de l'insalubrité et du péril, celle de la sécurité des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation. Ces polices permettent d'imposer des travaux de réparation ou, en cas d'irremédiabilité¹⁸, d'interdiction définitive d'habiter. Elles permettent de chasser les « marchands de sommeil » et de protéger les

¹⁸ L'irremédiabilité est une notion juridique et non technique : est insalubre irrémédiable un bâtiment dont le coût des travaux de réparation serait supérieur à celui de sa reconstruction. La notion est identique pour un bâtiment menaçant ruine. La conséquence juridique en est que l'autorité publique ne peut pas prescrire des travaux de réparation au propriétaire ; elle peut (mais ce n'est pas une obligation) ordonner la démolition (totale ou partielle) ; l'interdiction définitive d'habiter est une conséquence de droit de l'irremédiabilité. En secteur sauvegardé, l'accord de l'ABF est requis pour tout arrêté d'insalubrité ou de péril.

occupants. Elles font baisser les prix de l'immobilier, que l'acquisition soit amiable, par DPU ou par expropriation;

- Les opérations de « RHI » qui peuvent n'affecter que des immeubles ponctuels ou des parties d'immeubles, lorsque ceux-ci sont frappés d'un arrêté d'insalubrité irrémédiable ou d'un arrêté de péril avec interdiction définitive d'habiter (et cout du relogement à la charge du propriétaire. L'intérêt de ces opérations, outre une subvention significative de l'ANAH, est de pouvoir exproprier les bâtiments concernés, en « loi Vivien », c'est à dire à la valeur du terrain nu dont sont déduits les frais de démolition (*même si on ne démolit pas, ou que partiellement*). Contrairement à une idée – fausse- largement répandue, l'irrémédiabilité, en insalubrité ou en péril, n'entraîne pas d'obligation de démolir- laquelle est, en tout état de cause, soumise à l'accord de l'ABF- mais seulement l'interdiction définitive d'habiter, ce qui permet de conserver tout (ou partie) de bâtiments présentant un intérêt architectural, dans le respect du PSMV, tout en les expropriant en loi Vivien, procédure qui présente de sérieux avantages financiers ;
- Les opérations de restauration immobilière. Le mécanisme de la restauration immobilière n'a pas disparu des textes même s'il est resté inusité à la suite du remplacement des OGR1 des années 1974 /76 par les OPAH. Il a été modifié en 1985 pour permettre des opérations limitées au périmètre d'un seul immeuble. Le mécanisme opérationnel de la loi de 1962, codifié au L313-3 du code de l'urbanisme et d'interprétation particulièrement délicate, est resté inchangé jusqu'en 2005¹⁹ où, à la faveur de la réforme des autorisations d'urbanisme, il a été supprimé. La réforme de 2005 a remis à plat les opérations de restauration immobilière en supprimant le périmètre et son enquête publique, en clarifiant le champ de la déclaration d'utilité publique et en précisant le processus d'engagement des propriétaires à exécuter les travaux qui leur ont été notifiés lors de l'enquête parcellaire.
- L'ordonnance de 2005 a aussi clarifié le régime des travaux tant dans les opérations de restauration immobilière que dans les secteurs sauvegardés, en supprimant l'article L313-3 du code de l'urbanisme, relatif à l'autorisation spéciale de travaux dont la nature juridique et la combinaison avec les diverses autorisations d'urbanisme étaient à tout le moins obscurs et avaient donné lieu à des jurisprudences contradictoires. L'ensemble des textes issus de l'ordonnance de 2005 clarifie les champs respectifs du permis de construire, déclaration de travaux, (sachant que le permis de démolir est de droit dans tous ces cas) tant dans les opérations de restauration immobilière que dans les secteurs sauvegardés, du processus opérationnel des travaux de restauration immobilière soumis, dans le cadre de la procédure rénovée, à un permis de construire spécifique figurant au d) de l'article R421-14 du code de l'urbanisme. Dans les secteurs sauvegardés dont le PSMV a été approuvé, les travaux sont soumis à un permis également spécifique, dont on peut cependant regretter que son champ prenne insuffisamment en compte les intérieurs des immeubles, champ au demeurant plus restreint que celui du R 421-14 sus-mentionné.
- Mais, il résulte du texte même de l'article L313-4 du code de l'urbanisme que les PSMV peuvent prévoir les opérations de restauration immobilière à engager : celles-ci, pour être opérationnelles, doivent présenter un degré de détail équivalent à celui des travaux qui seraient notifiés aux propriétaires dans la procédure de restauration sous DUP, sans, cependant, pouvoir en préciser de délais de réalisation. Dans ce cas, l'enquête publique préalable à l'approbation du PSMV vaut également pour les travaux de restauration immobilière prévus. Les propriétaires concernés engagent alors les travaux sous le régime du permis de construire de l'article R421-14 sus-mentionné. Si la collectivité souhaite faire accélérer les travaux, elle pourra engager une opération de restauration immobilière « de droit commun » sachant que l'enquête publique du PSMV vaut enquête préalable²⁰ à la déclaration d'utilité publique.

Cette possibilité pourrait être utilisée, notamment lors des révisions des PSMV, de même que pourraient aussi être prévues les expropriations nécessaires et autres actions d'aménagement, ce qui rendraient plus opérationnels les plans de sauvegarde conformément à une partie de leurs objectifs, au regard des enjeux de revitalisation que

¹⁹ Ordonnance du 8 décembre 2005 et décret d'application du 11 mai 2007.

²⁰ En application de l'article R 313-11 du code de l'urbanisme

présentent encore nombre de secteurs sauvegardés, sans que ceux-ci soient suffisamment présents dans les plans étudiés.

Enfin, il est clairement rappelé qu'une opération de restauration immobilière peut être engagée dans un secteur sauvegardé, selon la nouvelle procédure.

De fait, la restauration immobilière est, aujourd'hui, « redécouverte » par les villes à la recherche d'un outil permettant de faire réaliser des travaux complets de réhabilitation, en complément des outils incitatifs ou des arrêtés de police. Mais de nouvelles questions se posent, notamment pour intervenir en restauration immobilière dans des immeubles en copropriété. Les questions se posent aussi pour restructurer des ilots bâtis entiers et non plus des immeubles ponctuels.

- Les associations foncières urbaines (AFU) de restauration immobilière peuvent-elles répondre à ces nécessités ? Ces associations syndicales de propriétaires dédiées à ces opérations, en secteur sauvegardé ou en PRI ont été créés pour être le support des opérations groupées de la loi de 1962 et elles ont été effectivement utilisées – peu – pour les quelques OGR1 qui ont vu le jour. Les utiliser pour traiter des ilots complexes, question qui se pose aujourd'hui comme hier, pour associer et mobiliser les propriétaires et éviter le cout (financier et social) des opérations publiques, impose préalablement une expertise approfondie des AFU (autorisées, voire constituées d'office), à partir des questions d'aujourd'hui, sachant que le code civil sert mieux la défense de la propriété individuelle que les intérêts collectifs communs à plusieurs propriétaires ... S'ajoute à cela la difficulté d'agir pour traiter ces situations du fait de la généralisation des immeubles en copropriété.

Enfin, pour engager des opérations à des couts financiers acceptables, des expérimentations pourraient être menées à partir des ressources que présentent les démembrements de la propriété : usufruit, viager, emphytéose ... tous mécanismes permettant de dissocier l'usage ou la jouissance de locaux, droits réels cessibles par leurs titulaires, de la propriété pleine et entière, ce qui permettrait à la collectivité publique de ne porter que l'indispensable et de gérer cette seule partie. Il faudrait pour cela allier des expérimentations opérationnelles à de solides compétences juridiques.

Ces quelques réflexions sur les outils opérationnels utilisables pour la mise en valeur de nos secteurs sauvegardés, sur les enjeux de lutte contre l'habitat indigne, contre la vacance et la ruine de certains ilots et les phénomènes de dévalorisation, devraient redonner sens à la co-tutelle des administrations en charge de l'urbanisme et du logement, fonder une nouvelle démarche de travail avec les acteurs de l'amélioration de l'habitat et de l'aménagement, avec l'ANAH et avec l'ANRU.

Mais dès à présent, une meilleure utilisation des outils existants permettrait de redonner une dimension opérationnelle aux PSMV, notamment à l'occasion des révisions en cours ou programmées.

Le PNRQAD pourrait, déjà, être le lieu d'avancées en ce sens, d'expérimentations et de novations.

Nancy Bouché

Inspectrice générale de l'équipement honoraire
Ancien membre de la Commission nationale des secteurs sauvegardés