

LES PSMV PROTÈGENT-ILS TOUJOURS LES INTÉRIEURS ?

Julien LACAZE, docteur en droit, délégué SPPEF des Yvelines

Disposition fameuse du droit du patrimoine, la protection des intérieurs dans les secteurs sauvegardés mérite d'être ré-examinée à la lumière de modifications législatives et réglementaires récentes.

L'esprit de la loi Malraux

La loi du 4 août 1962, « loi Malraux » créant les secteurs sauvegardés, prévoyait dans son article 2 que « tout travail ayant pour effet de modifier l'état des immeubles est soumis soit à autorisation dans les conditions [...] prévues pour le permis de construire, soit à autorisation spéciale pour les travaux qui ne ressortissent pas au permis de construire. Cette autorisation ne peut être délivrée que si les travaux sont compatibles avec le plan de sauvegarde et de mise en valeur [PSMV] »¹. Le régime si singulier de la protection des intérieurs en secteur sauvegardé se trouve résumé dans cet article que nous nous proposons d'analyser. On remarquera tout d'abord que le législateur protège « l'état des immeubles » (actuel article L. 313-2 al. 2 du Code de l'urbanisme)

dans les secteurs sauvegardés et non leur simple « aspect » extérieur, comme dans les abords des monuments historiques² ou les ZPPAUP (actuelles AVAP)³. Ceci est fondamental. Cette « formule très générale » a été préférée à une première mouture du texte qui « avait le tort d'être limitative »⁴, mais était sans doute plus claire en subordonnant à autorisation « la modification ou l'altération des immeubles par nature⁵, soit l'enlèvement, la modification ou l'altération des immeubles par destination⁶ »⁷. Plus large encore, la rédaction finale vise notamment, selon la commission des affaires culturelles de l'Assemblée, à interdire « l'enlèvement de motifs décoratifs (fer forgé, boiserie) [...] »⁸.

Comme l'explique André Malraux, exprimant le double propos de la loi, entre sauvegarde et rénovation : « la façade intacte d'une maison ancienne appartient à l'art, mais l'intérieur intact de la même maison appartient au musée ou au taudis [...] »⁹. On souhaite protéger ou assainir la ville en profondeur. À titre d'exemple, le plan de sauvegarde et de mise en valeur du Marais, à Paris, rappelle que « tout travail ayant pour objet de modifier l'état des immeubles qui ne ressortit pas



Intérieur d'un hôtel particulier classé comme étant « à conserver » dans le secteur sauvegardé du Marais à Paris. Photographies de 2002 extraites d'une étude archivistique consacrée au bâtiment et légendées : « Chambre à alcôve. Vue générale et détail de la frise de grecques. Vers 1787-1788 »

Photo : DR

On reconnaît, tête-bêche, les boiseries reproduites ci-contre, démantelées avant 2010, dans l'entrepôt d'un marchand

Photo : DR



au champ du permis de construire, y compris toute modification d'éléments d'architecture et de décorations intérieures anciens, est soumis à autorisation spéciale de l'architecte des bâtiments de France »¹⁰. La protection des « parties intérieures d'immeubles » a aujourd'hui été réaffirmée par l'ordonnance du 28 juillet 2005 relative aux secteurs sauvegardés (nouvel article L. 313-1 III du Code de l'urbanisme)¹¹.

Le professeur Pierre-Laurent Frier, dans son ouvrage fondamental sur le droit du patrimoine, justifiait ainsi cette mesure sans équivalent :

« La protection d'une « série » d'hôtels particuliers du XVIII^e siècle suppose la sauvegarde tant de leur apparence que de leurs intérieurs (volume et structure des pièces, décors intérieurs, boiseries, glaces, ferronneries, etc.). Ainsi, le plan de sauvegarde du 7^e arrondissement de Paris précise que doivent être sauvegardés « les éléments d'architecture et de décoration intérieure et extérieure appartenant à ces immeubles par nature ou par destination (escaliers, rampes, limons, encorbellements, lambris, vantaux de portes, cheminées, motifs sculptés, etc.) »¹².

Le permis de construire évoqué par l'article 2 de la loi concernait essentiellement les transformations extérieures. On compléta par conséquent cette formalité par l'exigence d'une « autorisation spéciale de travaux » (AST) visée par l'architecte des bâtiments de France (ABF), déclaration « attrape tout » qui concernait notamment les aménagements intérieurs. La « rigueur certaine » de la loi de 1962 était assumée par André Malraux : « les hommes n'étant pas des saints, [...] il vaut mieux ne pas laisser entrouvertes les portes que l'on est résolu à fermer »¹³ !

Des moyens sans équivalent

Dans les secteurs sauvegardés, l'ABF doit appliquer un règlement prédéfini contenu dans le PSMV. Ce plan de sauvegarde doit, par conséquent, être en mesure de désigner les immeubles dont l'ancienneté fait présumer qu'ils recèlent des intérieurs « à conserver » ou, mieux, d'identifier certains de ces décors dans une liste non exhaustive¹⁴.

Dans ce but, la loi de 1962 prévoyait que « Les propriétaires, locataires ou occupants d'immeubles [...], ne peuvent s'opposer à la visite des lieux par un homme de l'art spécialement habilité »¹⁵ (actuel article L. 313-10 du Code de l'urbanisme). Il s'agit de fonctionnaires des services techniques du ministère de la culture ou de membres de professions réglementées (architectes, géomètres). Ils sont astreints au secret professionnel, sont munis d'un ordre de mission et prêtent serment.

Intérieur du même hôtel particulier. Photographies de 2002 extraites de la même étude et légendées : « Cabinet de M. [***]. Détails de la boiserie et de la corniche. Vers 1720 »



Photo : DR

On reconnaît la boiserie reproduite ci-dessus, démontée sans ménagement avant 2010. Le sort de la corniche contemporaine n'est pas connu



Photo : DR

Les textes ne manquent pas de précision : le propriétaire et l'occupant du logement doivent être informés par lettre recommandée avec avis de réception au moins 20 jours avant la visite des lieux, qui peut se dérouler entre 8 heures et 19 heures. Toute personne s'opposant à la visite encourt une amende de 750 euros pouvant être portée, en cas de récidive, à 1500 euros¹⁶ ! Les moyens mis à la disposition de l'élaboration des PSMV sont, on le constate, à la mesure de leur ambition.

Les textes prévalent, en effet, sur le droit de propriété et, dans une certaine mesure, sur le respect de la vie privée.

Une « simplification » qui change tout

À l'instigation de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit¹⁷, une ordonnance du vingt-huit juillet 2005 décida, « dans un souci de simplification pour l'usager, [...] d'unifier les procédures en faisant disparaître l'autorisation spéciale de travaux et en organisant le contrôle dans le cadre des déclarations ou permis de droit commun »¹⁸. Les travaux portant sur les intérieurs, qui faisaient l'objet d'une demande d'« autorisation spéciale de travaux », allaient devoir être déclarés dans un autre cadre.

Photo : DR



Intérieur du même hôtel particulier. Photographies de 2002 extraites de la même étude et légendées : «Cabinet de M. [***], Panneaux à trophées de fleurs. Détail et vue générale. Vers 1755-1760 »



Photo : DR



On reconnaît la boiserie reproduite ci-dessus parmi celles extraites de l'hôtel avant 2010. Leur prix de vente est de 60 000 euros

C'est ce que précise un décret du 5 janvier 2007. Il faut alors distinguer selon le stade d'élaboration de la protection, puisqu'il peut s'écouler beaucoup de temps entre la délimitation du secteur sauvegardé et l'approbation de son PSMV. D'après le nouveau décret, lorsque le secteur sauvegardé est délimité, mais le PSMV en cours d'élaboration ou de révision, sont soumis à « déclaration préalable » tous « les travaux effectués à l'intérieur des immeubles » du secteur¹⁹. La déclaration est soumise par le maire à l'ABF : elle porte sur l'ensemble des immeubles du secteur puisque le PSMV n'a pas encore pu déterminer ceux qui étaient « à conserver ». Cette prescription ne pouvait être plus large, et seuls les « travaux d'entretien ou de réparations ordinaires »²⁰ en sont exclus.

Le décret impose de joindre au dossier de déclaration « un document graphique faisant apparaître l'état initial et l'état futur » des intérieurs²¹. L'autorisation est alors accordée si l'ABF ne s'oppose pas à la demande dans le mois, celui-ci pouvant, si c'est utile, suspendre les travaux pendant deux ans²², c'est-à-dire pendant la durée

moyenne d'élaboration d'un PSMV telle qu'elle était estimée en 1962. On souhaite ainsi attendre l'élaboration complète du plan de sauvegarde afin d'en appliquer les dispositions.

Lorsque le PSMV est approuvé, ce qui est le cas pour les principales villes patrimoniales françaises, le décret prévoit, en revanche, que seront soumis à « permis de construire » « les travaux exécutés à l'intérieur des [seuls] immeubles » reconnus comme étant « à conserver » par le plan de sauvegarde²³.

Il suffit, pour connaître les édifices concernés, de consulter les plans annexés au PSMV qui définissent le régime de chaque bâtiment du secteur (hachures transversales noires pour les immeubles qui nous occupent). Dans ce cas, ne seront cependant soumis au permis de construire, validé par l'ABF, que les travaux ayant « pour objet ou pour effet de modifier la structure du bâtiment ou la répartition des volumes »²⁴.

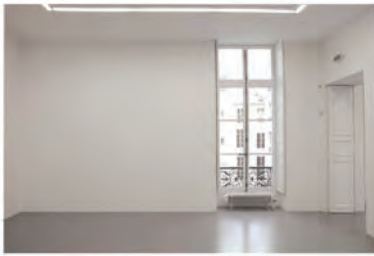
C'est là où le décret de 2007 est contestable. Ainsi, des travaux intérieurs consistant à supprimer des sols, des boiseries, des cheminées, des corniches anciens, à décaper des plafonds peints, peuvent être réalisés sans permis de construire et donc sans « avis conforme » de l'ABF²⁵... Seule la modification du gros œuvre ou du cloisonnement intérieur nécessitera une autorisation, ce qui a peu d'intérêt patrimonial.

Le professeur Pascal Planchet déplore ainsi que : « Les textes ne prévoient aucune forme de contrôle des travaux intérieurs de moindre importance. » Selon lui : « Le pouvoir réglementaire a considéré, implicitement mais nécessairement, de façon discutable, que ces interventions ne représentaient pas un « travail ayant pour effet de modifier l'état des immeubles »²⁶.

Une protection devenue indicative

Le régime des secteurs sauvegardés est ainsi devenu bancal : il est paradoxal que l'ABF puisse s'opposer à tout type de travaux portant sur les intérieurs avant l'approbation du PSMV et ne puisse le faire qu'à l'égard de certains d'entre eux – ceux modifiant le volume des intérieurs – après son approbation... L'idée initiale était pourtant de tout protéger en attendant que le PSMV définisse les immeubles méritant de l'être. Il est ainsi très peu logique que les bâtiments finalement sélectionnés ne bénéficient que d'une protection partielle...

Les PSMV prévoient d'ailleurs souvent la conservation de décors intérieurs dont ils dressent une liste non limitative. Le PSMV du



Réaménagement du même hôtel conforme à la réglementation de 2007 : « structure du bâtiment et répartition des volumes » ont été conservées



Photo : DR

Marais à Paris identifie ainsi, « dans l'état actuel de nos connaissances », des « plafonds à solives peintes », des « plafonds peints », des « menuiseries anciennes (fenêtres, etc.) », des « décors intérieurs (lambris – sculptures) » à protéger²⁷. Ces premiers décors identifiés ne bénéficient plus que d'une protection indicative, simple incitation du propriétaire à se comporter vertueusement...

Le décret de 2007 autorise ainsi les opérations de « médiévalisation » intérieure (mise à nu abusive de l'ossature des bâtiments) comme les rénovations au « placoplâtre » (après grattage des murs) que l'on constate dans certains secteurs sauvegardés... Économiquement, il est certain que le texte, en rapprochant le régime des secteurs sauvegardés de celui des AVAP, favorise le travail des promoteurs immobiliers, mais pas celui de l'artisan appelé à réparer un parquet, une cheminée ou à rechapir une boiserie...

Les sanctions pénales prévues par la loi (amende comprise entre 1200 et 6000 euros par mètres carrés de surface dénaturée, emprisonnement de six mois en cas de récidive, rétablissement de l'état antérieur des lieux...) deviennent, bien évidemment, inapplicables en cas de destruction de décors²⁸.

Pourquoi sauvegarder les décors intérieurs ?

Devant ces insuffisances, une question fondamentale se pose : pourquoi protéger les intérieurs dans les secteurs sauvegardés, ceux-ci n'étant pas visibles depuis l'espace public ?

On pourrait tout d'abord répondre, sur le plan des principes, que la protection du patrimoine est indépendante de son accessibilité.

Les intérieurs des immeubles font en effet la substance d'une ville, et cet argument devrait suffire. Les quartiers soumis au « façadisme » ne trompent nullement de ce point de vue. Plus prosaïquement, ce qui est privé en droit, l'est moins dans les faits. Chacun peut connaître, chez un ami, une relation, ou dans le cadre de son emploi, un intérieur ancien préservé... On peut aussi louer, posséder ou espérer posséder un tel bien. Il doit rester possible, pour ceux qui le souhaitent et pour les générations futures, de laisser guider son quotidien par l'histoire et la beauté.

Pour reprendre la belle formule du député Jean-Paul Palewski, est en question « l'absolue nécessité dans la vie moderne d'établir ces sortes d'oasis, ces lieux privilégiés, dans lesquels l'homme peut se retremper dans le passé de la vie urbaine collective qu'il a connue jadis au cours des siècles »²⁹.

Pour une politique de protection des intérieurs

Afin de remédier aux lacunes des textes, le pouvoir réglementaire pourrait prévoir, qu'après l'approbation du PSMV, un permis de construire (ou une déclaration préalable) soit requis pour « tous travaux effectués à l'intérieur des immeubles » « à conserver » en application du plan de sauvegarde, exception faite, comme c'est la coutume, des « travaux d'entretien et de réparation ordinaires ».

Dans le but de renforcer cette garantie, et d'en assurer la sanction, un propriétaire devrait aussi pouvoir faire inventorier par l'ABF – assisté de spécialistes – un décor immobilier remarquable pour annexion au PSMV. Quel plaisir de savoir que

ce que l'on a aimé et parfois restauré à grands frais sera transmis ! Les décors intérieurs « à conserver » au sein des immeubles seraient ainsi peu à peu précisés. Cet inventaire pourrait être enrichi à l'occasion de chaque demande d'autorisation portant sur un intérieur afin de parvenir, à terme, à définir finement les obligations des propriétaires dans les secteurs sauvegardés.

La loi pourrait, en outre, prévoir une publicité de cet inventaire de décors immobiliers (plafonds peints, boiseries...) – en rendant anonyme certaines données³⁰ – comme elle le prévoit, d'ailleurs, s'agissant des objets mobiliers classés (base de données Palissy)³¹. Que de richesses révélées en perspective et quel supplément d'âme pour les villes concernées !

NOTES

1. Loi n° 62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière.
2. Article L. 621-31 du Code du patrimoine.
3. Article L. 642-6 du Code du patrimoine.
4. Assemblée Nationale, *Rapport fait au nom de la commission de la législation par M. Mignot*, J.O., documents, séance du 11 juillet 1962, annexe n° 1839, p. 529, col. 2. La commission se dit « absolument d'accord sur le principe » de protection des immeubles par nature et par destination de la première mouture du texte.
5. Cas notamment d'un sol, d'un plafond, d'une boiserie strictement contemporaine d'un bâtiment.
6. La législation sur les secteurs sauvegardés ne prévoyant aucun régime spécial pour les immeubles par destination (contrairement à celle relative aux monuments historiques), ceux-ci bénéficient de la protection accordée aux immeubles. Ainsi, les boiseries rapportées, les sculptures placées dans des niches sont notamment soumises au contrôle de l'ABF.
7. Sénat, *Projet de loi complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France*, J.O., documents, séance du 14 novembre 1961, annexe n° 55, article 2.
8. Assemblée nationale, *Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles par M. Boinvilliers*, J.O., documents, séance du 11 juillet 1962, annexe n° 1838, p. 528, col. 1.
9. Assemblée nationale, séance du 23 juillet 1962, J.O., débats, p. 2775, col. 2.
10. *Plan de sauvegarde et de mise en valeur du Marais à Paris* approuvé le 23 août 1996, Règlement, art. U.S.M. 1, p. 7.
11. Voir rapport au Président de la République et ordonnance n° 2005-864 du 28 juillet 2005 relative aux secteurs sauvegardés. Article 1^{er} portant article L. 313-1 III du Code de l'urbanisme et rapport au Président : « Cette précision était nécessaire pour éviter les interprétations restrictives de la rédaction actuellement insuffisante de l'article L. 313-1 alors que les travaux sur les intérieurs ont, depuis l'origine, été soumis au régime d'autorisation en vigueur dans les PSMV ».
12. Pierre-Laurent Frier, *Droit du patrimoine culturel*, Paris, PUF, 1997, n° 133, p. 195.
13. Assemblée nationale, séance du 23 juillet 1962, J.O., débats, p. 2776, col. 2.
14. Voir, par exemple, le *Plan de sauvegarde et de mise en valeur de Marais à Paris*, Analyse historique et monumentale, 1 bis, p. 1 : « On doit souligner que certaines parties des immeubles échappent encore à l'inventaire, soit en raison des difficultés d'accès (caves, propriétés particulières), soit parce qu'il s'agit d'éléments qui restent à découvrir (plafonds peints, décors intérieurs « plâtrés ou encloisonnés »). »
15. Loi n° 62-903 du 4 août 1962, précitée, article 15.

16. Article R. 313-33 à 38 Code de l'urbanisme.
17. Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, articles 9 I 1° et 20 habilitant le gouvernement à prendre les deux ordonnances citées *infra*.
18. Voir rapport au Président de la République et ordonnance n° 2005-864 du 28 juillet 2005 précités. Article 2 portant article L. 313-2 du Code de l'urbanisme: « tout travail ayant pour effet de modifier l'état des immeubles est soumis à permis de construire ou à déclaration ». Voir aussi ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme. Article 15 portant article L. 421-1 à 8 du Code de l'urbanisme.
19. Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme. Nouvel article R. 421-17 (c) du Code de l'urbanisme.
20. *Ibid.*, article R. 421-17 al. 1 du Code de l'urbanisme.
21. Article R. 431-37 du Code de l'urbanisme.
22. Article L. 111-8 sur renvoi de L. 313-2 al. 2 du Code de l'urbanisme.
23. Renvoi de l'article R. 421-15 à l'article L. 313-1 III du Code de l'urbanisme.
24. *Ibid.*, article R. 421-15 (a) du Code de l'urbanisme. Cette disposition aurait été voulue par le ministère chargé de l'écologie.
25. L'application de l'article L.123-1 7° du Code de l'urbanisme au cas des intérieurs, régis par la disposition spéciale de l'article R. 421-15 (a) du même Code, nous semble assez contestable.
26. Pascal Planchet, *Droit de l'urbanisme et protection du patrimoine*, Paris, Le Moniteur, 2009, p. 249.
27. *Plan de sauvegarde et de mise en valeurs de Marais à Paris*, Analyse historique et monumentale, 1 bis, p. 1 et 2.
28. Articles L. 480-2 à 9 du Code de l'urbanisme, sur renvoi de l'article L. 313-11.
29. Assemblée nationale, séance du 23 juillet 1962, J.O., débats, p. 2775, col. 1.
30. Seul le nom de la ville ou de la rue pourrait être précisé.
31. Bien qu'*a priori* moins sensible, la publication des décors immobiliers intérieurs des secteurs sauvegardés pourrait s'inspirer de celle prévue pour les meubles classés au titre des monuments historiques. L'article R. 622-9 du Code du patrimoine prévoit ainsi que : « La liste générale des objets mobiliers classés, établie et publiée par le ministère chargé de la culture comprend : [...] 2° L'indication de l'immeuble et de la commune où ils sont conservés. Toutefois, si l'objet appartient à un propriétaire privé, celui-ci peut demander que seule l'indication du département soit mentionnée ». La circulaire n° 2007/016 du 19 octobre 2007 relative à la communicabilité de la documentation et des informations concernant les objets mobiliers précise que ladite liste « est consultable sur la base de données Palissy sur le site internet du ministère ».

- 3 *Éditorial*
- 5 *Sens du «secteur sauvegardé»*
Philippe LEVANTAL
- 9 *La Loi Malraux et l'expérience des premiers secteurs sauvegardés (1962-1972)*
Antonella VERSACI, docteur en Architecture, professeur-adjoint
de l'Université de Enna Kore (Italie)
- 18 *Les secteurs sauvegardés : rétrospectives et perspectives*
Élisabeth BLANC et Daniel DUCHÉ, architectes et urbanistes
- 27 *De la ressemblance des secteurs sauvegardés entre eux*
Pierre PINON, architecte et professeur à l'ENSA Paris-Belleville
- 33 *50 ans de loi « Malraux » : un dispositif juridico-fiscal arrivé à maturité*
Noël MOURÉ, secrétaire général des Journées juridiques du patrimoine
- 35 *Les PSMV protègent-ils toujours les intérieurs ?*
Julien LACAZE, docteur en droit et délégué SPPEF des Yvelines
- Départements**
- 41 *Regards sur le Marais*
Entretien avec Sophie HYAFIL, architecte des Bâtiments de France
- 45 *Les secteurs sauvegardés des Alpes-Maritimes*
Michèle OSTALIER, déléguée SPPEF
- 47 *Sedan : quel avenir pour le secteur sauvegardé ?*
Hélène CORSET-MILLARD, architecte des Bâtiments de France des Ardennes
- 51 *Le secteur sauvegardé de Troyes*
Gérard NEYRAC, président de l'ARPEHD
- 55 *La Rochelle*
Jean-Claude BONNIN, membre de la commission locale du secteur sauvegardé
- 58 *Le secteur sauvegardé de Rochefort*
Marc FARDET, délégué SPPEF de Charente-Maritime
- 63 *Vie des secteurs sauvegardés en Indre-et-Loire*
Martine BONNIN, déléguée SPPEF
- 69 *Esprit de sauvegarde à Saumur*
Xavier NERIEUX, délégué SPPEF du Maine-et-Loire
- 73 *Au cœur du secteur sauvegardé de Strasbourg*
Robert WERNER, vice-président de la SPPEF
- 77 *Promenade contrariée au Mans*
Monique CHARLES, déléguée SPPEF de la Sarthe
- 81 **Vie de l'association**
- 84 **Notes de lecture**

La loi Malraux a 50 ans !

