

## Secteur Sauvegardé du Centre Ancien - Avis sur le projet de Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV)

*M. l'Adjoint LOYAT, Rapporteur :*

### Les bases et contours de la mise en œuvre du secteur sauvegardé

Suite à une délibération en date du 15 février 1993, la Ville de Besançon avait sollicité la création d'un périmètre de secteur sauvegardé sur la Boucle. Par délibération en date du 27 juin 1994, la Ville de Besançon a validé la délimitation du secteur sauvegardé du Centre Ancien.

C'est par arrêté interministériel du 1<sup>er</sup> décembre 1994, portant création et délimitation du secteur sauvegardé du Centre Ancien, que la Ville de Besançon a été dotée d'un second dispositif, après celui de Battant et du quai Vauban, créé en 1964.

La démarche dans laquelle s'est engagée depuis longtemps la Ville, et l'Etat à ses côtés, est particulière. En effet, issus de la loi Malraux de 1962, les secteurs sauvegardés ont consacré à l'époque une nouvelle approche du patrimoine et des centres anciens, à une époque où les théories urbaines dominantes abordaient le traitement des centres urbains fragilisés, dégradés sous un angle plutôt radical, prônant la démolition et la reconstruction.

Le champ patrimonial s'est étendu, en même temps que se développait une conception plus raisonnée de la ville, s'appuyant sur l'existant, passant alors de la protection d'éléments remarquables, de monuments le plus souvent isolés, à une logique valorisant l'existence d'ensembles bâtis homogènes.

Ainsi la loi Malraux a donné la possibilité de créer des «secteurs sauvegardés», lorsque ceux-ci présentent «un caractère historique, esthétique, ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles». C'est le choix fait à Besançon, et qui a conduit l'Etat à mettre en œuvre successivement deux secteurs sauvegardés, à Battant-quai Vauban, puis sur le centre ancien.

L'originalité du secteur sauvegardé est qu'il instaure un dialogue permanent entre développement de la ville et valorisation de son patrimoine, entre mémoire et projet.

Les règles spécifiques qui s'y appliquent sont traduites dans un document d'urbanisme, le Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV).

En tant que document de protection, de mise en valeur du patrimoine, et document d'urbanisme, le PSMV relève d'une double tutelle des Ministères en charge d'une part de l'architecture et du patrimoine, et d'autre part de l'urbanisme.

En outre, depuis l'ordonnance n° 2005-864 du 28 juillet 2005, et le décret n° 2007-452 du 25 mars 2007, plusieurs changements sont intervenus dans la mise en œuvre des secteurs sauvegardés et de leur PSMV. Les changements significatifs portent sur :

- une **déconcentration des procédures** qui concernent les secteurs sauvegardés ; les actes sont désormais pris, sauf exception, par le Préfet de Département ;
- une volonté de **simplification des procédures d'instruction** des PSMV, qu'il s'agisse d'élaboration, de révision, de modification ;
- un **principe d'élaboration conjointe** entre la Ville et l'Etat, qui va dans le sens d'une responsabilité accrue des communes, et qui vise également à mieux associer la mise en œuvre des secteurs sauvegardés à la politique urbaine menée par les communes ;
- une **meilleure association des habitants**, par l'introduction explicite d'une phase de concertation préalable, à l'instar des PLU ;

- la **pérennisation de la Commission locale** du secteur sauvegardé, qui est désormais présidée par le Maire ;
- un rapprochement avec la forme et le contenu du PLU ; le PSMV s'inscrit dans une **compatibilité avec le Projet d'Aménagement et de Développement Durable du PLU**.

La prescription de l'élaboration du PSMV du Centre Ancien, en 1994, s'inscrivait en concordance avec une volonté de relance de la politique nationale des secteurs sauvegardés. En ce sens, Besançon a été pionnière de cette démarche de relance, puisqu'elle a conduit à deux innovations :

- la mise en place d'une charte de partenariat entre la ville et l'Etat, signée en 1997, qui appuyait la volonté conjointe de «réussir le secteur sauvegardé».
- l'élaboration d'une analyse patrimoniale impliquant, aux côtés de l'architecte chargé d'étude, le service régional de l'Inventaire, l'Architecte des Bâtiments de France, innovation qui s'est concrétisée par la mise au point d'une base de données informatique et cartographique, hébergée dans le SIG de la Ville, et permettant la consultation des 16 000 fiches d'inventaire réalisées, leur traitement, des utilisations cartographiques qui ont notamment alimenté le Rapport de Présentation.

L'élaboration du PSMV a été confiée à un prestataire indépendant, M. Gilles-Henri BAILLY, urbaniste-architecte du patrimoine, choisi en 1994 par la Ville après proposition de la Direction de l'Architecture et du Patrimoine.

Le suivi de l'élaboration du PSMV a été assuré par la constitution d'un Groupe Technique, associant :

- l'architecte chargé d'étude, M. BAILLY,
- l'Architecte des Bâtiments de France,
- la DRAC (service de l'Archéologie, service de l'Inventaire, aujourd'hui rattaché à la Région Franche-Comté, Conseillère en Architecture),
- la DDEA,
- la DIREN,
- la Ville de Besançon (service animation du patrimoine, Direction de l'Urbanisme).

Conformément à l'article L.313-1 du Code de l'Urbanisme, le projet de PSMV, une fois élaboré, est soumis pour avis à la Commission Locale, puis au Conseil Municipal, avant d'être transmis pour avis à la Commission Nationale des Secteurs Sauvegardés.

Cette Commission Locale, désormais permanente, est consultée pour avis sur l'élaboration, et toute révision ou modification du PSMV ; elle est également consultée sur tout projet d'aménagement ou de construction, notamment lorsque celui-ci nécessite des adaptations mineures du PSMV. Elle peut en outre proposer la modification ou la révision du PSMV.

### **Les enjeux et objectifs du Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur du centre ancien**

Les enjeux sont à la fois urbains et réglementaires :

- **urbains**, en raison des mutations des grandes emprises foncières qui restent à imaginer telles que l'Hôpital St-Jacques, la cité Jean Cornet, ou celles qui vont modifier la perception du centre-ville, comme la cité des Arts,...
- **réglementaires**, sur le passage du règlement du PLU à celui de PSMV qui comporte des spécificités et des contraintes supplémentaires qu'il convient de mesurer.

Le Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur permettra la poursuite du travail et de la politique de valorisation du patrimoine engagée de longue date sur le centre ancien, à travers quatre grands objectifs :

- la **poursuite de la politique de mise en valeur du patrimoine** du centre historique, dans un souci et une exigence de qualité (Ville d'Art et d'Histoire, Vauban et l'UNESCO...)
- le **renforcement de l'appropriation du patrimoine** par les habitants et la valorisation par le tourisme
- le **confortement du cœur d'agglomération en tant que pôle multifonctionnel**, facteur de rayonnement et d'identification
- **l'accompagnement de la mutation des grandes emprises**, avec des possibilités importantes d'évolution, qui restent ouvertes : Hôpital St-Jacques, l'Arsenal, la cité Jean Cornet...

Ce travail s'appuie aussi :

- sur l'expérience de Battant, marquée par des interventions multiples pour préserver la fonction habitat, offrir de meilleures conditions d'habitation, et maintenir autant que possible les populations en place,
- sur l'expérience d'une collaboration étroite avec le Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine, en particulier l'ABF.

Le règlement du PLU sur le centre ancien (zone UA), comportait déjà des prescriptions sur la valorisation du patrimoine ; le PSMV les précise. Le passage du PLU au PSMV suit donc une logique de **continuité**.

Cette continuité est recherchée et confirmée dans l'instruction des autorisations et le suivi des projets, soumis à l'avis de l'Architecte des Bâtiments de France depuis de nombreuses années, avec les périmètres de Monument Historique, et plus généralement sur l'ensemble du secteur sauvegardé depuis que le périmètre a été délimité en 1994.

### **Compatibilité entre le Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur et le Projet d'Aménagement Durable (PADD) du Plan Local d'Urbanisme**

L'article L.313-1-IV impose la compatibilité du PSMV avec le Projet d'Aménagement et de Développement Durable du PLU.

Le PADD, débattu au Conseil Municipal du 25 novembre 2004 dans le cadre de l'élaboration du PLU, annonçait en particulier la volonté de valoriser et élargir le centre-ville, donc d'assurer à la fois la valorisation du patrimoine et le dynamisme du centre-ville. La conciliation de ces objectifs est un élément essentiel de l'élaboration du Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur ; par ailleurs, le Rapport de Présentation du PSMV détaille les six orientations du PADD et confirme le rapport de compatibilité entre les deux documents.

Parmi les objectifs exprimés dans le PADD, traduits dans le PLU, et repris dans le PSMV, figure le périmètre de mixité du logement : l'ensemble du secteur sauvegardé du centre ancien est couvert par le périmètre 'S2' (tout programme d'au moins 10 logements ou > 800m<sup>2</sup> SHON contient au minimum 20 % de logements sociaux).

### **Le contenu du PSMV élaboré par M. BAILLY, sous le pilotage conjoint de l'Etat et de la Ville de Besançon**

A l'instar du PLU, le PSMV se compose d'un dossier comprenant :

- un rapport de présentation

- un règlement
- un document graphique réglementaire
- des annexes et servitudes.

Comme présenté précédemment, le PSMV ne contient pas de Projet d'Aménagement et de Développement durable (PADD), document cadre propre au PLU, et concernant l'ensemble de la commune ; il est néanmoins compatible avec lui.

#### . Le Rapport de Présentation du PSMV

Rédigé par M. BAILLY, l'architecte urbaniste chargé du projet, le rapport de présentation :

- dresse un diagnostic complet du périmètre du secteur sauvegardé, incluant une analyse patrimoniale particulièrement fine,
- établit un état initial de l'environnement,
- énonce les perspectives et éléments du projet global d'aménagement du centre ancien,
- évalue les incidences des projets sur l'environnement et le patrimoine.

Il reprend donc dans sa rédaction l'ensemble des enjeux présentés plus haut ; il explicite les fondements des dispositions réglementaires qui vont guider et encadrer tous les projets.

#### . Le règlement du PSMV

Pour la définition des règles écrites, la proposition faite consiste en un découpage du secteur sauvegardé en trois sous-secteurs, avec des dispositions réglementaires appropriées :

- **le centre urbain dense**, constitué de petites parcelles, avec une superposition des fonctions : habitat dans les étages, activités, animation commerciale des rez-de-chaussée ;
- **les grandes emprises foncières**, hôpital, Armée, grandes administrations, anciennes possessions religieuses, où se concentrent les plus forts enjeux de renouvellement urbain, accompagnant les mutations à venir, proposant la réintroduction d'une certaine mixité fonctionnelle, et un certain équilibre bâti/espaces libres n'excluant pas une certaine densification ;
- **les parties naturelles**, avec le Doubs, les rives, les Glacis, **et l'enceinte urbaine militaire** incluant la Citadelle : à maintenir libres et paysagers, seules des constructions et aménagements ponctuels liés aux activités, loisirs, tourisme sont permises.

Dans une forme similaire à celle des zones du PLU, le règlement compte 14 articles, qui fixent :

- les destinations interdites ou autorisées sous conditions (articles 1 et 2)
- les conditions d'accès et de desserte par les voies, les réseaux (articles 3 et 4)
- les règles d'implantation, d'emprise, de hauteur... (articles 6 à 10)
- les prescriptions qualitatives pour le bâti, l'architecture, les espaces libres (article 11) ; c'est l'article le plus développé
- les règles relatives au stationnement (article 12)
- les conditions d'aménagement des espaces libres (article 13)
- le coefficient d'occupation des sols (article 14).

### **. Le document graphique réglementaire**

Les différences entre le PLU et le PSMV se matérialisent en grande partie dans le document graphique réglementaire, d'un degré de précision plus important, passant d'une logique de zonage (PLU) à des prescriptions détaillées pour chaque bâtiment, corps de bâtiment, cour, jardin,...

La construction du document graphique part de l'analyse réalisée par l'architecte urbaniste, qui a permis de déterminer l'intérêt patrimonial de chaque élément du secteur sauvegardé.

Les prescriptions réglementaires sont le résultat d'un travail qui a porté sur :

- 3 540 immeubles
- 5 200 façades
- 2 300 escaliers
- 2 000 espaces non bâtis (cours, jardins, espaces publics).

La traduction se fait dans un document au 1/1000<sup>e</sup>, selon une légende nationale, qui s'impose à tous les PSMV.

Le document graphique donne donc les types d'intervention possibles sur le bâti et les espaces libres, et fixe les conditions de réalisation des projets. Il comporte en outre des prescriptions particulières sur des édifices, pouvant intégrer une obligation de démolir, de modifier, d'écarter, de surélever ou de reconstruire.

Ces prescriptions seront instruites dans le cadre des autorisations d'urbanisme, pour lesquelles un avis conforme de l'ABF est requis.

### **. Les servitudes annexées au PSMV**

L'ensemble des servitudes d'utilité publique annexées au PLU et touchant le centre ancien est repris dans le PSMV : risques naturels, saisine archéologique, Droit de Prémption Urbain, etc.

Le PPRI, approuvé depuis le 28 mars 2008, sera annexé au PSMV. Tout projet concerné devra s'y conformer, le règlement le plus contraignant s'imposant.

### **Le déroulement de la procédure jusqu'à l'approbation du PSMV**

La concertation préalable prévue à l'article L 300-2 s'impose pour les Plans de Sauvegarde et de Mise en Valeur depuis le décret n° 2007-452 du 25 mars 2007 relatif aux secteurs sauvegardés et modifiant le Code de l'Urbanisme. Elle a été menée conformément aux modalités définies par l'arrêté préfectoral du 10 septembre 2009. Le bilan de cette concertation est soumis au Conseil Municipal par ailleurs.

La Commission Locale du Secteur Sauvegardé, dans sa réunion du 12 novembre 2009, a émis un avis favorable unanime, assorti de remarques portant sur :

- la suppression de l'emprise de construction imposée (pochée en rouge sur le document graphique) à l'angle de la rue Mégevand et de la rue de la Préfecture, et le long de la promenade Granvelle ;
- une adaptation du règlement pour permettre une meilleure intégration des panneaux solaires, en prenant compte des grandes vues depuis certains points hauts.

Après avis du Conseil Municipal, le projet de PSMV sera transmis à la Commission Nationale des Secteurs Sauvegardés pour avis, à la suite duquel le Préfet soumettra le projet de PSMV à l'enquête publique, dans le courant de l'année 2010.

Suivant les conclusions de la Commission d'Enquête, des ajustements ou compléments pourront être portés aux documents. Un nouveau passage à la Commission Locale, puis au Conseil Municipal, viendra entériner la forme définitive du PSMV, qui pourra alors être approuvé par arrêté préfectoral.

**Proposition**

Le Conseil Municipal est invité à émettre un avis favorable sur le projet de Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur du centre ancien.

Après en avoir délibéré et sur avis favorable unanime de la Commission n° 3 (2 abstentions), le Conseil Municipal, à l'unanimité des suffrages exprimés, se prononce favorablement sur le projet de PSMV du Centre Ancien.

*Récépissé préfectoral du 18 janvier 2010.*