

Réforme des ZPPAUP, transformées en AVAP

L'article 28 de la loi portant Engagement National pour l'Environnement, dite loi Grenelle 2, promulguée le 12 juillet 2011, a substitué les Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP) aux Zones de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager (ZPPAUP).

Cette loi modifie le code du patrimoine : articles L. 642-1 à L. 642-10).

→ *Nous sommes en attente du décret d'application.*

■ Synthèse de la Réforme

◆ Le contenu de l'AVAP

L'AVAP a pour objet de promouvoir la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces dans le respect du développement durable. Elle est fondée sur un diagnostic architectural, patrimonial et environnemental, prenant en compte les orientations du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme, afin de garantir la qualité architecturale des constructions existantes et à venir ainsi que l'aménagement des espaces.

L'AVAP est une servitude d'utilité publique.

L'étude d'AVAP doit justifier de sa compatibilité avec le PADD et comporter :

- Un diagnostic portant sur les aspects architecturaux, urbains, paysagers, patrimoniaux (y compris archéologiques) et environnementaux
- Un règlement fixant :

- les règles de qualité architecturale des constructions nouvelles ou des aménagements de constructions existantes ainsi qu'à la conservation ou à la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces naturels ou urbains ;
- les conditions d'intégration des éléments relatifs à la production d'énergie renouvelable ou d'économies d'énergie, tant sur le bâti existant qu'à venir ;

Le règlement du PLU doit être compatible avec le règlement de l'AVAP. Si ce n'est pas le cas, le règlement du PLU doit être mis en compatibilité (L 123.16 du code de l'urbanisme). Dans ce cas l'enquête publique est conjointe et à la charge de la collectivité.

- Un document graphique faisant apparaître le périmètre de la zone et la (les) typologie(s) du bâti ;

Les abords de MH sont suspendus dans le périmètre de l'AVAP, au-delà ils perdurent.

◆ La procédure de création d'une AVAP

Une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine peut être créée à l'initiative de la ou des communes ou d'un établissement public de coopération intercommunale lorsqu'il est compétent en matière d'élaboration du plan local d'urbanisme, sur un ou des territoires présentant un intérêt culturel, architectural, urbain, paysager, historique ou archéologique, dans une démarche partenariale avec l'Etat.

▪ La décision de mise à l'étude ou de transformation appartient au maire (ou au président de l'établissement public concerné).

▪ Une fois la délibération prise par la collectivité compétente, est constituée une instance consultative (L 642.5) dénommée « commission locale de l'AVAP¹ » composée de quinze membres au maximum, dont le préfet, le directeur régional de l'environnement, le directeur régional des affaires culturelles, trois représentants de la collectivité au minimum et quatre personnes compétentes dont deux en matière de patrimoine, et deux en matière d'économie. Cette commission intervient tant au cours de la procédure d'élaboration que dans le cadre des autorisations de travaux.

▪ Le dossier d'études est soumis à la commission régionale du patrimoine et des sites avant enquête publique (L. 612.1 du code du patrimoine).

▪ Le dossier est soumis à enquête publique selon les indications Titre II Art III du code de l'environnement, c'est-à-dire à la charge de la collectivité.

◆ La gestion d'une AVAP (qui s'appliquera également aux anciennes ZPPAUP dès la parution du décret d'application)

L'ABF dispose d'un délai d'un mois pour rendre un avis motivé (ni simple ni conforme) ; à l'issue de ce délai, son avis sera réputé favorable.

La commission locale de l'AVAP peut être consultée par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation sur tout projet d'opération d'aménagement, de construction ou de démolition, dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation de travaux. **Toutes les collectivités dotées d'une ZPPAUP doivent créer cette instance consultative locale dès parution du décret.**

¹ Lorsque l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine intéresse, en tout ou partie, une commune sur le territoire de laquelle un secteur sauvegardé a été créé en application de l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme, le préfet peut décider, après délibération de la ou des collectivités territoriales, l'extension des compétences de la commission locale du secteur sauvegardé, constituée en application du même article L. 313-1, aux compétences mentionnées au huitième alinéa du présent article.

En cas de désaccord entre l'ABF et l'autorité compétente qui accorde les autorisations, celle-ci saisit le préfet de région qui dispose :

- d'un délai de 15 jours pour statuer dans le cas de déclarations préalables d'autorisation,
- d'un délai d'un mois dans le cas de permis de construire.

Son avis se substitue à celui de l'ABF. L'absence de réponse dans ce délai est considérée comme accord avec l'autorité compétente qui accorde les autorisations.

La possibilité d'évocation ministérielle est maintenue ; le délai de réponse est de 4 mois au delà duquel le silence vaut approbation de la demande d'autorisation.

◆ De la ZPPAUP aux AVAP : procédures et délais de modification et révision (Art. L642.8)

Il n'y a plus de possibilité de création de ZPPAUP depuis le 13 juillet 2010. Les ZPPAUP qui étaient créées, révisées ou modifiées à cette date continuent de produire leurs effets pendant 5 ans (13 juillet 2015), au cours desquels la commune peut engager des études complémentaires relative à la prise en compte des principes de développement durable en vue de mettre en place une AVAP. Passé ce délai, si aucune AVAP n'a été créée, la ZPPAUP disparaît et les périmètres de protection au titre des monuments historiques et des sites sont à nouveau applicables.

La mise en révision d'une ZPPAUP pour la transformer en AVAP ne peut prendre effet qu'après délibération de la collectivité compétente et accord du préfet.

Les ZPPAUP en cours de révision à la date du 13 juillet 2010 continuent de suivre le régime des ZPPAUP si l'enquête publique a eu lieu. Dans le cas contraire, les études réalisées pour la création de la ZPPAUP devront être complétées afin de créer une AVAP.

Les ZPPAUP en cours de modification à la date du 13 juillet 2010 continuent à être instruites suivant le cadre des ZPPAUP. Mais à l'issue de cette procédure il faudra transformer la ZPPAUP en AVAP avant l'expiration du délai de 5 ans (14 juillet 2015).

Les ZPPAUP en cours d'élaboration à la date du 13 juillet 2010 ou envisagées doivent suivre le régime de création des AVAP

■ Position de l'ANVPAH & VSSP

L'AVAP, tout en reprenant certains principes de la ZPPAUP, s'en éloigne cependant de façon préoccupante en ce qui concerne les modalités de gestion (qui s'appliqueront également aux anciennes ZPPAUP dès la parution du décret d'application) :

L'ABF dispose d'un délai d'un mois pour rendre un avis motivé (ni simple ni conforme) ; à l'issue de ce délai, son avis sera réputé favorable.

La commission locale de l'AVAP peut être consultée par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation sur tout projet d'opération d'aménagement, de construction ou de démolition, dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation de travaux. **Toutes les collectivités dotées d'une ZPPAUP doivent créer cette instance consultative locale dès parution du décret.**

En cas de désaccord entre l'ABF et l'autorité compétente qui accorde les autorisations, celle-ci saisit le Préfet de région qui dispose :

- d'un délai de 15 jours pour statuer dans le cas de déclarations préalables d'autorisation,
- d'un délai d'un mois dans le cas de permis de construire.

Son avis se substitue à celui de l'ABF. L'absence de réponse dans ce délai est considérée comme accord avec l'autorité compétente qui accorde les autorisations.

→ **L'égalité de traitement des acteurs - maire et ABF - est remise en cause** : les délais de réponse du préfet pour la Déclaration préalable des Permis de Construire (respectivement 15 jours et 1 mois) sont très courts. Comme le silence du préfet vaut validation tacite de l'avis du maire contre celui de l'ABF, il y a manifestement de la part du législateur un parti pris en faveur de la décision du maire. L'équité du traitement des deux acteurs est posée (comme d'ailleurs le fait que les parties ne sont pas obligatoirement entendues).

→ A défaut de précision, la procédure d'appel auprès du Préfet de région peut avoir pour incidence de faire dépasser les délais d'instruction, surtout en cas de Déclaration Préalable (délai d'instruction 2 mois)

→ **L'égalité de traitement des citoyens devant la loi est remise en cause** : formellement, le législateur crée un nouvel avis de l'architecte des bâtiments de France, ni simple ni conforme. Donc pour un bien situé aux abords d'un Monument Historique des décisions juridiquement différentes seront prises par l'architecte des bâtiments de France. En effet, quand l'immeuble est situé aux abords d'un Monument historique dans une Aire de Valorisation du Patrimoine ou une ZPPAUP l'autorisation d'urbanisme est soumise à l'avis motivé de l'ABF alors que dans tout autre cas de figure elle est soumise à l'avis conforme. Cela crée une inégalité des citoyens devant la loi.

→ Les conséquences vis-à-vis de la défiscalisation Malraux sont aussi préoccupantes ; le ministère des finances, au cours de nos travaux communs - Association, Ministère de la Culture, Direction générale des impôts - ayant constamment fondé la défiscalisation sur un avis conforme, que se passerait-il en cas de désaccord maire-ABF ?

→ **En attendant le décret d'application et la circulaire à venir, l'ANVPAH & VSSP reste très vigilante sur ces questions.**

■ Code du patrimoine 2011, article L642

ARTICLE L642-1 Une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine peut être créée à l'initiative de la ou des communes ou d'un établissement public de coopération intercommunale lorsqu'il est compétent en matière d'élaboration du plan local d'urbanisme, sur un ou des territoires présentant un intérêt culturel, architectural, urbain, paysager, historique ou archéologique.

Elle a pour objet de promouvoir la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces dans le respect du développement durable. Elle est fondée sur un diagnostic architectural, patrimonial et environnemental, prenant en compte les orientations du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme, afin de garantir la qualité architecturale des constructions existantes et à venir ainsi que l'aménagement des espaces.

L'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine a le caractère de servitude d'utilité publique.

ARTICLE L642-2 Le dossier relatif à la création de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine comporte :

– un rapport de présentation des objectifs de l'aire. Ces objectifs sont fondés sur le diagnostic mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 642-1 et déterminés en fonction du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme s'il est entré en vigueur ;

– un règlement comprenant des prescriptions ;

– et un document graphique faisant apparaître le périmètre de l'aire, une typologie des constructions, les immeubles protégés, bâtis ou non, dont la conservation est imposée et, le cas échéant, les conditions spéciales relatives à l'implantation, à la morphologie et aux dimensions des constructions.

Le règlement de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine contient des règles relatives :

– à la qualité architecturale des constructions nouvelles ou des aménagements de constructions existantes ainsi qu'à la conservation ou à la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces naturels ou urbains ;

– à l'intégration architecturale et à l'insertion paysagère des constructions, ouvrages, installations ou travaux visant tant à l'exploitation des énergies renouvelables ou aux économies d'énergie qu'à la prise en compte d'objectifs environnementaux.

NOTA: L'article 240 de la loi n° 2010-788 modifie l'article L. 642-2 du code du patrimoine, or celui-ci a été réécrit par l'article 28 de ladite loi.

Ces dispositions s'appliquent aux projets, plans, programmes ou autres documents de planification pour lesquels l'arrêté d'ouverture et d'organisation de l'enquête publique est publié à compter du premier jour du sixième mois après la publication du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 123-19 du code de l'environnement.

ARTICLE L642-3 La mise à l'étude de la création ou de la révision de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine est décidée par délibération de l'organe délibérant de l'autorité mentionnée au premier alinéa de l'article L. 642-1. La délibération mentionne les modalités de la concertation prévue à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme.

Le projet de création ou de révision de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine est arrêté par délibération de cette autorité. Le projet arrêté est soumis à l'avis de la commission régionale du patrimoine et des sites prévue à l'article L. 612-1 du présent code.

Ce projet donne lieu à un examen conjoint des personnes publiques mentionnées au b de l'article L. 123-16 du code de l'urbanisme.

Il fait l'objet d'une enquête publique conduite par les autorités compétentes concernées. L'organe délibérant de l'autorité mentionnée au premier alinéa de l'article L. 642-1 du présent code peut, par délibération, désigner à cette fin l'une de ces autorités compétentes concernées.

Lorsque le projet n'est pas compatible avec les dispositions du plan local d'urbanisme, l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine ne peut être créée que si celui-ci a été mis en compatibilité avec ses dispositions selon la procédure définie à l'article L. 123-16 du code de l'urbanisme.

Après accord du préfet, l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine est créée ou révisée par délibération de l'autorité mentionnée au premier alinéa de l'article L. 642-1 du présent code. Lorsque l'enquête publique précitée a porté à la fois sur l'aire et sur un plan local d'urbanisme, l'acte portant création ou révision de l'aire prononce également la révision ou la modification du plan local d'urbanisme.

ARTICLE L642-4 Une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine peut également être modifiée lorsqu'il n'est pas porté atteinte à l'économie générale de ses dispositions relatives à la protection du patrimoine bâti et des espaces. La modification est prononcée, après enquête publique puis accord du préfet, par délibération de l'organe délibérant de l'autorité mentionnée au premier alinéa de l'article L. 642-1.

La modification de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine emporte, le cas échéant, la modification du plan local d'urbanisme.

ARTICLE L642-5 Une instance consultative, associant :

– des représentants de la ou des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale intéressés ;

– le préfet ou son représentant ;

– le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement ou son représentant ;

– le directeur régional des affaires culturelles ou son représentant ;

– ainsi que des personnes qualifiées, d'une part, au titre de la protection du patrimoine et, d'autre part, au titre des intérêts économiques concernés,

est constituée par délibération de l'organe délibérant de l'autorité mentionnée au premier alinéa de l'article L. 642-1 lors de la mise à l'étude de la création ou de la révision d'une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine.

Cette instance consultative a pour mission d'assurer le suivi de la conception et de la mise en œuvre des règles applicables à l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine. Dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation de travaux, elle peut être consultée par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation sur tout projet d'opération d'aménagement, de construction ou de démolition, notamment lorsque celui-ci nécessite une adaptation mineure des dispositions de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine.

Lorsque l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine intéresse, en tout ou partie, une commune sur le territoire de laquelle un secteur sauvegardé a été créé en application de l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme, le préfet peut décider, après délibération de la ou des collectivités territoriales, l'extension des compétences de la commission locale du secteur sauvegardé, constituée en application du même article L. 313-1, aux compétences mentionnées au huitième alinéa du présent article.

ARTICLE L642-6 Tous travaux, à l'exception des travaux sur un monument historique classé, ayant pour objet ou pour effet de transformer ou de modifier l'aspect d'un immeuble, bâti ou non, compris dans le périmètre d'une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine instituée en application de l'article L. 642-1, sont soumis à une autorisation préalable délivrée par l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-8 du code de l'urbanisme. Cette autorisation peut être assortie de prescriptions particulières destinées à rendre le projet conforme aux prescriptions du règlement de l'aire.

L'autorité compétente transmet le dossier à l'architecte des Bâtiments de France. A compter de sa saisine, l'architecte des Bâtiments de France statue dans un délai d'un mois. En cas de silence à l'expiration de ce délai, l'architecte des Bâtiments de France est réputé avoir approuvé le permis ou la décision de non-opposition à déclaration préalable, qui vaut alors autorisation préalable au titre du présent article. Dans le cas contraire, l'architecte des Bâtiments de France transmet son avis défavorable motivé ou sa proposition de prescriptions motivées à l'autorité compétente.

En cas de désaccord avec l'avis ou la proposition de l'architecte des Bâtiments de France, l'autorité compétente transmet le dossier accompagné de son projet de décision au préfet de région qui instruit le projet. À compter de sa saisine, ce dernier statue :

– dans un délai de quinze jours s'il s'agit d'une autorisation spéciale ou d'une déclaration préalable ;

– dans un délai d'un mois s'il s'agit d'un permis et, après avoir entendu, le cas échéant, l'instance consultative prévue à l'article L. 642-5.

En cas de silence à l'expiration des délais précités, le préfet de région est réputé avoir approuvé le projet de décision.

Toutefois, le ministre chargé des monuments historiques et des espaces protégés peut évoquer les dossiers relevant d'un intérêt national dont le préfet de région est saisi en application du présent article. Dans ce cas, il émet, dans un délai de quatre mois à compter de l'enregistrement de la demande d'autorisation préalable, une décision qui s'impose à l'autorité compétente pour la délivrance de ladite autorisation. Cette décision ne peut être contestée que par voie juridictionnelle. À défaut, le silence gardé par le ministre vaut approbation implicite de la demande d'autorisation.

Le présent article est applicable aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager prévues par l'article L. 642-8 pour les demandes de permis ou de déclaration préalable de travaux déposées à compter du premier jour du troisième mois suivant l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

ARTICLE L642-7 Les servitudes d'utilité publique, instituées en application des articles L. 621-30-1, L. 621-31 et L. 621-32 du présent code pour la protection du champ de visibilité des immeubles inscrits ou classés au titre des monuments historiques et de l'article L. 341-1 du code de l'environnement relatif aux sites inscrits, ne sont pas applicables dans l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine.

ARTICLE L642-8 Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager mises en place avant la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 précitée continuent à produire leurs effets de droit jusqu'à ce que s'y substituent des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine et, au plus tard, dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de cette même loi.

Les modifications et révisions des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager en cours à la date d'entrée en vigueur de la loi mentionnée au premier alinéa continuent d'être instruites conformément aux dispositions antérieures à l'entrée en vigueur de celle-ci.

Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager en cours de révision à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 précitée sont instruites conformément aux dispositions du présent chapitre lorsqu'elles n'ont pas encore fait l'objet d'une enquête publique. Dans ce cas, la commission régionale du patrimoine et des sites est consultée sur le projet d'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine avant l'engagement de l'enquête.

La révision d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager créée antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 précitée est instruite selon les dispositions du présent chapitre et conduit à l'établissement d'une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine.

ARTICLE L642-9 Les zones de protection créées en application des articles 17 à 20 et 28 de la loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque continuent à produire leurs effets jusqu'à leur suppression ou leur remplacement par des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ou des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine.

ARTICLE L642-10 Les modalités d'application du présent chapitre sont définies par décret.