

## COMMISSION DU VIEUX PARIS

8 juin 2016

### Avis sur les surélévations

Les surélévations d'immeubles ont un rôle dans l'histoire de l'urbanisme parisien. La Commission du Vieux Paris examine régulièrement des projets de ce type concernant des immeubles de valeur patrimoniale. Enfin, des textes législatifs récents ont modifié certaines règles s'appliquant aux surélévations.

Aussi la Maire de Paris a-t-elle souhaité, dans la lettre de mission qu'elle a adressée au Président de la CVP (septembre 2014), que celle-ci émette un avis sur les surélévations.

Un groupe de travail composé de membres de la Commission s'est réuni à cinq reprises<sup>1</sup> et a abouti à un document de réflexion. Sur la base des réactions de nombreux membres de la Commission, ce projet d'avis reprend et amende ce document.

Il aborde successivement :

- les surélévations parisiennes : une pratique ancienne et controversée
- les récentes évolutions du droit, qui conservent à la municipalité son pouvoir de décision
- la politique de la municipalité
- les facteurs d'incitation ou de frein aux surélévations
- deux problématiques que ces réflexions ont associées aux surélévations : densité et mixité sociale
- la méthode d'analyse des projets par la CVP

\*\*\*

### **I. Les surélévations parisiennes : une pratique ancienne et controversée**

---

<sup>1</sup> 3 avril, 5 mai, 11 juin, 18 septembre et 3 novembre 2015. Une dernière réunion a eu lieu le 8 juin 2016.

Les surélévations parisiennes ont longtemps prospéré grâce à une absence ou une insuffisance des réglementations. Elles furent par exemple fréquentes aux XVII<sup>ème</sup> et XVIII<sup>ème</sup> siècles, où elles pouvaient intervenir dans certains quartiers déjà denses (île Saint-Louis, place Dauphine) ou au contraire dans des quartiers de moindre densité. Leur moteur principal était le bénéfice que leur auteur pouvait en retirer en termes de valeur foncière. Certains historiens de l'urbanisme parisien expliquent par exemple que les surélévations de la place Dauphine étaient extrêmement « rentables », alors que pour la raison inverse les places Vendôme et des Vosges sont restées intactes.

A partir de la fin de l'Ancien Régime, la hauteur des immeubles, et donc la possibilité de surélever, sont réglementées<sup>2</sup> : la hauteur des façades est proportionnée à la largeur des rues (règle dite du « prospect »). Mais les surélévations persistent, pour deux raisons : certains immeubles ont une hauteur inférieure au prospect et veulent l'atteindre, et d'autre part la puissance publique augmente la hauteur maximale des immeubles : l'équivalent de 22,4 mètres en 1784, 28,5 mètres en 1884, 31 mètres en 1902.

Au XIX<sup>ème</sup> siècle, l'amélioration des techniques de construction et les profits considérables attachés aux surélévations ont multiplié celles-ci. Leur nature évolue : alors qu'il s'agissait plutôt, avant la Révolution, de surélévations de façades, on voit apparaître les surélévations de combles. La III<sup>ème</sup> République, qui avait encouragé les surélévations dans le règlement de 1902, offre un exemple spectaculaire de leur extension : 18% des dossiers de permis de construire portaient sur des surélévations<sup>3</sup>. Entre les deux guerres, les surélévations sont un palliatif de la pénurie de logements. En revanche, le lien avec la croissance démographique, souvent avancé pour cette période, n'est pas démontré : la majorité des surélévations se situaient dans les arrondissements centraux (I à X), alors que sur le long terme, la population de ces mêmes arrondissements a baissé<sup>4</sup>.

L'importance des réglementations dans le flux ou le reflux des surélévations est à nouveau prouvée à partir du Plan d'occupation des sols de 1977, qui les rend extrêmement difficiles et contribue en fait à les éliminer.

Ces surélévations n'ont fait l'objet d'aucune étude d'ensemble, ce qui aurait pourtant éclairé leur impact sur l'architecture et le paysage de Paris. Mais elles ont soulevé tout au long de ces périodes des polémiques, accentuées par le faible souci de l'esthétique ou du paysage qu'elles montraient souvent. La comparaison entre les places des Vosges et Vendôme, parfaitement conservées sur plusieurs siècles, et la *course aux surélévations* de la place Dauphine<sup>5</sup> était

---

<sup>2</sup> Déclarations royales de 1783-1784.

<sup>3</sup> Période 1876-1939 (source : étude APUR, décembre 2014)

<sup>4</sup> Evolution démographique de 1861 (1<sup>er</sup> recensement après l'annexion de la banlieue) à 1931 (sommet historique de la population parisienne) : arrondissements I à X = - 6% ; XI à XX = +180%.

<sup>5</sup> Exemple d'une réaction vive : « *Commission des Monuments historiques, où je fais adopter un vœu pour la restauration de la place Dauphine et de la pointe du Pont Neuf, dont les hideuses maisons à six et sept étages déshonorent ce magnifique coup d'œil de la Cité.* » Montalembert, *Journal intime*, t. VI, p. 300 (10 mai 1856). Les maisons de la place Dauphine, aux façades rigoureusement identiques au XVII<sup>ème</sup> siècle, comportaient à l'origine deux étages et un comble.

courante. Les critiques opposées aux surélévations se fondaient généralement sur « la beauté de Paris ». Entre-deux-guerres, on reprochait au « dessus » (la surélévation) de ne pas s'harmoniser avec le « dessous » (l'immeuble préexistant). Les autorités intentèrent parfois des procès à des auteurs de surélévations abusives (hôtel Astoria sur les Champs-Élysées).

En résumé, l'histoire des surélévations parisiennes montre le poids déterminant des motivations économiques, le rôle fondamental des réglementations et la permanence des polémiques autour de ce sujet.

\*\*\*

## **II. Les récentes évolutions du droit conservent à la municipalité son pouvoir de décision**

Le droit applicable aux surélévations, comme d'ailleurs tout le droit de l'urbanisme, est très complexe, et ce document ne peut l'exposer exhaustivement. Mais il est impossible de réfléchir sur ce problème sans connaître les grandes lignes des régimes juridiques multiples susceptibles de le concerner.

### **A) Deux textes nationaux ont changé le droit applicable, mais n'ont pas modifié les compétences des collectivités publiques dans la protection du patrimoine.**

Avant 2013-2014, la capacité de construire et celle de surélever étaient principalement définies par deux éléments, que pouvait fixer chaque plan local d'urbanisme : les règles de hauteur et le coefficient d'occupation des sols (COS).

Depuis, le cadre légal et réglementaire a évolué :

a) l'ordonnance Duflo<sup>6</sup> permet d'autoriser des dérogations au cas par cas aux règles de limitation de hauteur fixées par le PLU. Mais elle soumet ces dérogations à de strictes conditions<sup>7</sup> : la nouvelle hauteur ne peut en principe dépasser celle des immeubles voisins, l'opération doit avoir un objectif de mixité sociale, être destinée principalement à l'habitation, enfin s'intégrer harmonieusement dans le milieu urbain environnant. La réalisation de ces conditions est appréciée par l'autorité qui délivre le permis de construire.

b) la loi ALUR<sup>8</sup> a supprimé le COS, qui pouvait constituer un frein aux surélévations.

Mais ces deux textes n'ont nullement amoindri l'importance qu'accorde le Code de l'Urbanisme à la protection du patrimoine. On n'en citera que deux exemples : l'article L101-2, qui rappelle que l'un des objectifs des collectivités publiques en matière d'urbanisme est « *la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables* », et l'article

<sup>6</sup> Ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013.

<sup>7</sup> Codifiées à l'article L152-6 du Code de l'Urbanisme.

<sup>8</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014.

L151-19, justement rappelé par la loi ALUR, qui réaffirme que les plans d'urbanisme peuvent organiser la protection et la mise en valeur d'éléments de paysage pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural.

**B) Le PLU parisien de 2006 comporte de nombreuses dispositions pouvant s'appliquer à des projets de surélévation.**

Il énonce des règles de limitation des hauteurs : les gabarits-enveloppe<sup>9</sup>, des « filets de hauteur » appelés filets de couleur sur certaines voies, des limites globales de hauteur (en simplifiant : 25 mètres au centre, 31 mètres à la périphérie, davantage dans certaines zones) et trois catégories de « fuseaux de protection »<sup>10</sup>.

Certes l'ordonnance Duflot permet à la Ville de déroger à toutes ces diverses règles limitatives, mais sous les conditions citées plus haut, et par une décision motivée, c'est-à-dire sous le contrôle du juge administratif.

Surtout, le PLU contient des dispositions très précises sur l'adéquation entre des constructions ou surélévations nouvelles et les immeubles existants, notamment lorsque ceux-ci présentent une dimension patrimoniale. Certaines sont générales, d'autres ne s'appliquent qu'à certains bâtiments.

- a) l'article UG 11 du PLU prescrit la plus grande prudence sur l'insertion dans le paysage voisin<sup>11</sup>, les façades<sup>12</sup> et le sommet des immeubles<sup>13</sup>, et confère à la Ville le droit de refuser des autorisations d'urbanisme sur le fondement de ces dispositions, plus spécifiquement sur les notions de « respect » et de « mise en valeur de caractéristiques structurelle et architecturale.<sup>14</sup> »
- b) le PLU a décidé de protéger tout spécialement environ 5000 bâtiments *« parce qu'ils possèdent une qualité architecturale remarquable, ou constituent un témoignage de la formation et de l'histoire de la ville ou d'un quartier, ou assurent par leur volumétrie un repère particulier dans le paysage urbain, ou appartiennent à une séquence*

---

<sup>9</sup> Le gabarit comporte une hauteur maximale de façade et un arrondi pour la partie supérieure de l'immeuble, définis en fonction de la largeur de la voie. S'y ajoutent des hauteurs maximales pour les façades situées à l'intérieur de la parcelle, en fonction de la distance entre la construction et la limite de la parcelle.

<sup>10</sup> « vues panoramiques, faisceaux de vues et échappées visuelles ».

<sup>11</sup> « L'autorisation de travaux peut être refusée ou n'être accordée que sous réserve de prescriptions si la construction, l'installation ou l'ouvrage, par sa situation, son volume, son aspect, son rythme ou sa coloration, est de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains. » (11.1)

<sup>12</sup> « Lorsqu'une façade ou un ensemble de façades possède une cohérence architecturale [...], son traitement [...] doit respecter cette homogénéité. » (11.1.2)

<sup>13</sup> « Les toits de Paris participent de façon très importante au paysage de la ville. Le couronnement doit être conçu de façon à contribuer à sa mise en valeur. » (11.1.3-3°)

<sup>14</sup> Parallèlement, cet article exclut les architectures de pastiche : « ainsi l'architecture contemporaine peut prendre place dans l'histoire de l'architecture parisienne ».

*architecturale remarquable par son homogénéité*<sup>15</sup>. » Le respect de ces PVP (Protections de la Ville de Paris qui définissent des bâtiments protégés ou des éléments particuliers protégés), dispositif quasi-unique en France, est unanimement considéré comme un élément cardinal de la défense du patrimoine parisien<sup>16</sup>.

- c) le PLU comprend une autre protection : celle des « volumétries existantes à conserver », qui interdit explicitement toute surélévation.

L'ensemble des dispositions du PLU s'applique bien entendu aux surélévations comme à toutes les autres autorisations de construction.

### **C) Les protections patrimoniales résultant de législations d'Etat**

Elles peuvent revêtir une grande portée pour certains projets de surélévation. Elles sont en général très précises dans leur définition et dans leurs portées juridiques : sites inscrits, sites classés, réglementation des abords des monuments historiques et plans des secteurs sauvegardés (Marais et VIIème arrondissement) couvrent une étendue cumulée considérable sur le territoire parisien.

Leur respect relève principalement des compétences des architectes des bâtiments de France, dont la CVP ne connaît pas les positions sur les surélévations.

### **D) Le droit de la copropriété**

Les immeubles parisiens sont très majoritairement placés sous le régime de la copropriété.

La loi ALUR a allégé les conditions de majorité requises pour que le syndicat de copropriété autorise une surélévation : il suffit dorénavant de la majorité des tantièmes (par exemple 501/1000)<sup>17</sup> lorsque l'immeuble est situé dans un périmètre de préemption urbain, ce qui est partout le cas à Paris.

\*\*\*

## **III. La politique de la municipalité parisienne**

---

<sup>15</sup> (11.5.1)

<sup>16</sup> Le PLU ne formule pas d'interdiction générale de surélévation des immeubles PVP.

<sup>17</sup> Article 35 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 modifiée.

On peut l'appréhender à travers trois sources : l'exposé qui en a été fait au groupe de travail « Surélévations »<sup>18</sup>, l'étude que l'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR) a réalisée pour la municipalité et quelques exemples de décisions des années récentes.

#### **A) L'exposé de M. J.-L. Missika, adjoint à l'Urbanisme, devant le groupe de travail**

Il rappelle que les surélévations ont toujours existé. La relance à laquelle on assiste résulte de la suppression du COS et de projets se fondant sur un potentiel diversifié des toits, permettant un usage varié : création de nouveaux logements, végétalisation des toits (notamment dans le cadre de l'agriculture urbaine), activités diverses (sports, restauration, surfaces commerciales), supports pour des énergies renouvelables (panneaux photovoltaïques).

L'adjoint insiste sur l'absence de volonté systématique de surélévation de la part de la municipalité. Toutefois, ce type de construction peut contribuer à accueillir la population parisienne dans des conditions décentes, avec des logements adaptés à toutes les situations (familles, jeunes, personnes âgées) : « *une ville doit accueillir ceux qui veulent y habiter* ». De même, les surélévations peuvent apporter aux copropriétés un gain permettant de financer des travaux d'amélioration des bâtiments.

Du reste, le projet de modification du PLU actuellement examiné<sup>19</sup> ne contient aucune proposition de modifier les gabarits ou les filets de hauteur. On constate que les modifications législatives de 2013-2014 n'ont pas donné lieu pour l'instant à multiplication des projets de surélévation. La municipalité évalue à quelques centaines les surélévations qui aboutiront, compte tenu des difficultés auxquelles elles se heurtent. Mais elle exprime sa volonté de dialogue privilégié avec les promoteurs spécialisés dans ces projets, connaissant la réglementation, maîtrisant les aspects techniques et prenant le risque financier : cette coopération lui semble constituer une garantie de qualité de ces opérations.

Enfin, la municipalité s'affirme consciente de la nécessité de concilier les autorisations de surélévation avec la conservation de la beauté du paysage parisien, qui est liée à sa diversité et serait menacée par une uniformisation des hauteurs. Pour elle, chaque surélévation reste un cas particulier, à examiner du point de vue du paysage ou de celui de la qualité architecturale. La municipalité estime que c'est une analyse d'insertion qui doit prévaloir et reconnaît le rôle de la CVP à cet égard.

#### **B) L'étude de l'Atelier Parisien d'Urbanisme**

---

<sup>18</sup> Cet exposé (18 septembre 2015) a été complété par deux mails au Président de la CVP les 21 janvier et 20 mai derniers.

<sup>19</sup> Délibération du Conseil de Paris de juillet 2014. Des changements sur les gabarits et les filets ne pourraient d'ailleurs relever d'une *modification* du PLU. Ils impliqueraient une *révision*, selon une procédure plus lourde.

L'APUR a conduit, en accord avec la municipalité, une étude intitulée « *Incidence de la loi ALUR sur l'évolution du bâti parisien* » portant sur « *les capacités du tissu urbain parisien à évoluer par la surélévation* ». Publiée en décembre 2014, elle a été largement médiatisée<sup>20</sup>.

Elle s'interroge sur ce que pourraient être théoriquement les effets de la suppression du COS à Paris : le COS de 3, de règle dans pratiquement toute la Ville, était nettement inférieur à la densité réelle pour environ les deux tiers des parcelles de la capitale<sup>21</sup>. En d'autres termes, pour ces parcelles, la capacité de construire était épuisée : un terrain dont les surfaces construites équivalaient à un COS de 4, ou 5 ou davantage, ne pouvait plus faire l'objet de constructions supplémentaires. La suppression du COS « libère » donc en principe une capacité de construction.

L'étude avait pour objectif de déterminer le potentiel théorique de surélévations résultant de cette suppression. En revanche, elle a exclu dans ses calculs le dépassement des gabarits actuels<sup>22</sup> et des filets de hauteur, ainsi que les quartiers du centre-ville où la hauteur maximale est fixée à 25 mètres.

L'APUR estime que 8720 bâtiments sont susceptibles de surélévations :

- 2370 sur les voies de largeur supérieure à 22 mètres
- 850 sur les voies larges de 20 à 22 mètres
- 1150 sur les voies entre 15 et 20 mètres
- 1800 sur les voies entre 12 et 15 mètres<sup>23</sup>
- 2550 sur les immeubles d'angle<sup>24</sup>.

Dans sa conclusion, ce rapport insiste sur le caractère brut de ce potentiel de surélévation. Il est susceptible d'être notamment minoré par « les contraintes réglementaires générées par les bâtiments présents au second rang sur les parcelles profondes », c'est-à-dire les règles sauvegardant les vues des constructions voisines, de la même parcelle ou d'autres parcelles proches.

Cette étude n'a pas pris en compte la dimension patrimoniale des surélévations, qui ne figurait pas dans la commande de la Ville à l'APUR. Une seule allusion y est faite, qui rejoint les réflexions de la CVP sur le lien entre surélévations, paysage et patrimoine parisien : « *la*

---

<sup>20</sup> « *Construire mieux et plus durable : incidence de la loi ALUR sur l'évolution du bâti parisien* ». Le groupe de travail a entendu l'une des responsables de l'APUR, ce qui lui a permis de faire préciser divers points de l'étude.

<sup>21</sup> Environ 50 000 parcelles sur les 75 000 parcelles parisiennes.

<sup>22</sup> L'APUR nous a indiqué qu'il avait commencé une étude consacrée aux évolutions possibles de gabarits, qui n'a pas encore été menée à terme et n'a donc pas été traduite dans un document..

<sup>23</sup> Les voies de largeur inférieure à 12 mètres ont été exclues.

<sup>24</sup> Ces immeubles ont un angle d'une hauteur maximale de 18 mètres. 550 peuvent théoriquement être surélevés jusqu'à 25 mètres et 2000 jusqu'à 31 ou 37 mètres selon les quartiers.

*relative diversité architecturale du cadre bâti qui reflète l'histoire de Paris, en est une composante essentielle<sup>25</sup>. »*

### **C) Quelques exemples de décisions**

De 2008 à 2014, environ 10% des demandes de surélévation ont été examinées en Commission du Vieux Paris. Sur 71 examens, la CVP a exprimé 22 refus, fondés sur des raisons diverses mais toutes étroitement liées à la protection du patrimoine, notamment : respect d'une séquence architecturale ou d'une perspective urbaine, place de l'architecte dans l'histoire de l'architecture, caractère exemplaire de l'édifice par rapport à une typologie d'immeubles parisiens.

En 2014-2015, l'actuelle Commission a examiné un certain nombre de dossiers parfois tout à fait acceptables, et d'autres qui lui sont apparus indéfendables : hôtels particuliers défigurés, immeubles littéralement « écrasés », surélévations dénaturant totalement la protection PVP dont bénéficie l'immeuble. La Commission, sur 17 dossiers examinés, a émis 12 vœux de refus et 5 accords sous réserve. La municipalité a suivi 5 de ces vœux, mais a délivré les permis sans tenir compte des vœux pour 4 autres demandes<sup>26</sup>. Il faut souligner que sur ces 4 derniers dossiers, 2 concernaient des bâtiments protégés au titre des PVP, ce qui est préoccupant.

Cet avis comporte en annexe diverses photographies de surélévations autorisées, dont certaines contre l'avis de la CVP.

\*\*\*

## **IV. Incitations et freins aux surélévations**

Le groupe de travail a tenté d'analyser les facteurs qui, dans les prochaines années, inciteront à la multiplication des demandes de surélévation ou au contraire les freineront. Il est évidemment impossible de déterminer à l'avance ce que sera le poids respectif des uns et des autres, mais leur analyse est un élément de réflexion.

### **Incitations**

Les valeurs foncières parisiennes sont incontestablement la première des incitations : leur augmentation rapide et importante, dont on peut supposer qu'elle se poursuivra, rendra d'année en année plus importants les profits que peuvent en retirer les promoteurs, les entreprises de construction et les architectes. D'ailleurs, les projets de surélévation

---

<sup>25</sup> Page 12 de l'étude.

<sup>26</sup> 8 cas ne sont pas encore tranchés.

s'accompagnent fréquemment d'un épaissement de l'immeuble côté cour, autre voie de profit. La spéculation s'emparera des surélévations s'il s'avère que la puissance publique accepte la plupart des projets.

Interviennent également à titre de motivation la nécessité de loger les nouveaux habitants d'une ville dont la population augmente régulièrement, ainsi que les nouveaux usages des toits : ces deux arguments ont été développés par l'adjoint à l'Urbanisme<sup>27</sup>.

### Freins

Le coût des surélévations est-il susceptible de constituer un obstacle ? Il ne l'est pas toujours : certains matériaux utilisés dans ces opérations (métal, bois) peuvent ne pas être trop onéreux. Mais d'autres facteurs peuvent peser : la prolongation coûteuse de l'ascenseur, l'implantation de jardins en terrasses, chers en investissement, en eau et en entretien, la nécessité de renforcer dans certains immeubles la solidité des murs. Au total, on ne peut sans doute tirer aucune conclusion générale : le calcul économique dont fera l'objet chaque projet de surélévation comparera le profit escompté et les coûts prévisionnels.

En revanche, la prépondérance des copropriétés dans les immeubles parisiens est un élément qu'on ne saurait sous-estimer. L'allègement des conditions de majorité édicté par la loi ALUR<sup>28</sup>, conçu par le législateur comme un instrument de facilitation, et l'appât financier possible, n'éliminent aucun des facteurs potentiels de blocage très connus et inhérents au fonctionnement particulier des copropriétés : difficultés à réunir une majorité (même simplifiée), hésitations devant des chantiers lourds et leurs inconvénients, interrogations sur la capacité de l'immeuble à supporter le ou les nouveaux étages. Surtout, même en cas de décision de l'assemblée générale du syndicat, un contentieux déclenché par un copropriétaire suffit à paralyser durablement le processus<sup>29</sup>.

Dans un registre voisin, de nombreuses surélévations pourront faire l'objet de contentieux de voisinage fondés sur des problèmes de vue ou d'ensoleillement. L'APUR insiste d'ailleurs sur ce facteur de minoration potentielle de ses évaluations.

Enfin, la qualité médiocre du sous-sol dans certains îlots parisiens peut contraindre à de lourds travaux souterrains, voire interdire en fait les surélévations.

\*\*\*

---

<sup>27</sup> Cf. page 6.

<sup>28</sup> Cf. page 5.

<sup>29</sup> A cet égard, l'article 36 de la loi de 1965 modifiée est à la fois une redoutable source de contentieux et un élément de nature à rendre difficile l'obtention d'une majorité : « *Les copropriétaires qui subissent, par suite de l'exécution des travaux de surélévation prévus à l'article 35, un préjudice [...] ont droit à une indemnité. Celle-ci, qui est à la charge de l'ensemble des copropriétaires, est répartie selon la proportion initiale des droits de chacun dans les parties communes.* »

## V. Densité, mixité sociale et surélévations

Deux sujets ont fait l'objet d'échanges : la densité et la mixité sociale. Bien qu'ils ne soient pas en relation directe avec la mission patrimoniale de la CVP, il n'est pas inintéressant de les évoquer.

### La densité de Paris

Paris est l'une des villes les plus denses du monde : 248 habitants par hectare (hors-bois), 400 dans les quartiers centraux, contre 85 à Londres, 61 à Tokyo ou 22 à Rome.

Cette densité a d'ailleurs sensiblement progressé depuis le début du siècle : de 2001 à 2012, les autorisations d'urbanisme ont permis la création nette de 3,5 millions de m<sup>2</sup>. L'accélération de ce mouvement a été assez nette dans la période la plus récente : la moyenne annuelle des créations nettes, de 232 500 m<sup>2</sup> de 2001 à 2008, est passée à 296 800 m<sup>2</sup> de 2009 à 2012, soit + 27%<sup>30</sup>.

Il est vraisemblable qu'une diffusion large de la pratique des surélévations pourrait être l'un des éléments dans le débat sur la densité de la capitale.

### La mixité sociale

La mixité sociale est l'un des paramètres importants de cette réflexion, puisqu'elle est aujourd'hui un objectif de politique urbaine largement partagé et que l'un des deux dispositifs législatifs encourageant les surélévations en fait l'une de ses conditions d'application : les dérogations aux règles de hauteur permises par l'ordonnance Duflot sont subordonnées, entre autres conditions, à un objectif de mixité sociale<sup>31</sup>.

A cet égard, les immeubles de logements sociaux<sup>32</sup> et les bâtiments abritant des services publics peuvent sans doute remplir cette condition. Pour les autres immeubles, l'objectif de mixité sociale est plus contestable, qu'il s'agisse de logements, de commerces ou a fortiori de bureaux : les mètres carrés construits en hauteur seront vendus à des prix élevés, du fait du coût des travaux et de l'avantage de la hauteur<sup>33</sup>.

\*\*\*

---

<sup>30</sup> Ces chiffres sont tirés des statistiques trimestrielles publiées par la Direction de l'Urbanisme. Ils sont nets : les surfaces détruites sont déduites des surfaces créées.

<sup>31</sup> Cf. page 3.

<sup>32</sup> Nous n'avons pas pu obtenir le chiffre exact des surélévations autorisées sur les immeubles de logements sociaux depuis les modifications législatives de 2013-2014.

<sup>33</sup> Il suffit de considérer les projets de surélévation d'hôtels particuliers qu'examine la CVP pour s'en convaincre.

## VI. Méthode d'analyse des projets

### La légitimité de l'avis de la Commission du Vieux Paris

Dans le domaine des surélévations comme pour tous les avis qu'elle rend, la CVP s'attache à l'aspect patrimonial, le seul pour lequel elle détienne une légitimité statutaire. En d'autres termes, son avis porte sur la compatibilité entre une surélévation et les éléments patrimoniaux sur lesquels le projet peut avoir des conséquences : immeuble, paysage, rue.

Ses avis étant consultatifs, c'est la responsabilité de la municipalité de décider ce qui, dans chaque cas, doit l'emporter : soit la sauvegarde de la richesse patrimoniale de Paris, soit d'autres motivations.

### Porter un jugement global sur le principe même des surélévations à Paris est impossible

On ne peut être systématiquement opposé à toute surélévation : certaines s'harmonisent très convenablement tant avec l'immeuble qu'elles couronnent qu'avec la rue et le paysage environnant<sup>34</sup>. De plus, certains immeubles ou lieux peuvent ne pas avoir de contenu patrimonial réel, ce qui amoindrit la légitimité de la CVP à exprimer sur eux un avis. Enfin, il existe plusieurs types de surélévations qu'on peut juger très différemment selon les endroits auxquels il est envisagé de les appliquer. Les surélévations soumises à la Commission ressortent principalement de trois familles :

- les projets qui, souhaitant augmenter la hauteur de la façade principale, ajoutent un ou plusieurs étages. Dans ce cas, la toiture est démolie et annoncée le plus souvent comme devant être « reconstruite à l'identique » au-dessus des étages ajoutés. L'écriture existante des façades est modifiée, ne serait-ce que par la modification des proportions d'origine.
- les projets qui ne touchent qu'au sommet de la construction : redressement ou haussement du comble, ajout d'un étage au-dessus de la corniche, ou en retrait. Ces transformations donnent au volume de toiture de nouvelles proportions. La question de leur compatibilité avec la composition des volumes d'origine se trouve posée.
- une troisième famille combine, en totalité ou partiellement, les deux précédentes.

A l'évidence, il n'est pas davantage possible d'être favorable à une surélévation systématique dans une ville à laquelle les siècles écoulés ont légué une foule variée de constructions, de sites, de perspectives et de paysages qui font de Paris l'une des villes les plus riches du monde sur le plan du patrimoine.

Ni l'une ni l'autre de ces positions extrêmes n'a d'ailleurs été suggérée, ni au sein du groupe de travail ni par la municipalité.

---

<sup>34</sup> On a vu page 8 que la CVP a accepté certains projets qui lui paraissaient compatibles avec la sauvegarde du patrimoine.

### Une analyse par quartier ou par rue est-elle possible ?

Le groupe de travail a débattu de la possibilité de délimiter des rues ou des quartiers dans lesquels la CVP considérerait les surélévations comme peu opportunes, en raison du caractère patrimonial de ces lieux et de leur place symbolique dans l'histoire, l'urbanisme et l'architecture de la capitale.

Au plan des principes, cette méthode se heurte aux mêmes objections que l'avis négatif général évoqué plus haut. Chaque surélévation constitue un cas d'espèce : on peut imaginer qu'elle soit en harmonie avec l'immeuble considéré et ses voisins, alors que cent mètres plus loin l'opération serait néfaste, soit pour l'immeuble soit pour le paysage environnant.

Surtout, choisir cette voie supposerait un travail considérable d'analyse fine de chaque quartier, voire de chaque rue, c'est-à-dire une recherche que la CVP peut difficilement conduire avec les moyens dont elle dispose.

### L'analyse au cas par cas est sans doute la plus fondée et la plus solide

Jusqu'à maintenant, la Commission a procédé pour les surélévations comme elle le fait pour tous les projets qu'elle examine : une étude historique, architecturale, paysagère et le cas échéant énergétique permet de distinguer très clairement ce qui est acceptable par rapport à la fois à l'immeuble et à son environnement. Cette méthode rejoint d'ailleurs les considérations juridiques décrites par la direction de l'Urbanisme et les intentions de la municipalité, qui convergent sur un point : chaque projet de surélévation est l'objet d'un examen particulier.

Pour autant, la CVP a dégagé certains principes et critères d'examen de ces projets.

La richesse du paysage parisien est unanimement soulignée. Elle vient largement de la diversité des hauteurs, qui est une spécificité de notre ville, et de la survivance à de nombreux endroits d'une architecture basse qui est la mémoire de Paris. La beauté discrète et multiple de ces inégalités de hauteur séduit des millions de touristes parce qu'elle est l'un des traits distinctifs de l'une des plus belles villes du monde. Ce paysage fait d'originalité et de charme relève de l'imaginaire collectif et oppose sa diversité à l'homogénéisation à laquelle se sont soumises tant d'autres métropoles.

La Commission ne peut dissimuler son inquiétude devant la possibilité de surélévations généralisées. Ce risque existe, sous l'effet de la valorisation foncière grandissante, et fait peser un risque majeur sur le paysage parisien. L'alignement progressif des *dents creuses* irait dans ce sens, alors même que tel *accident* du paysage peut avoir une grande valeur. La multiplication des surélévations serait une transformation complète de Paris et la banaliserait.

L'examen de la relation entre le projet de surélévation et son insertion paysagère est donc un des critères fondamentaux de jugement de la Commission. Il devrait recueillir un large consensus en-dehors même de la CVP, puisqu'il est au cœur de la législation<sup>35</sup> et des intentions exposées par la municipalité<sup>36</sup>.

Le projet de surélévation d'un immeuble doit être apprécié, au-delà de son insertion dans l'environnement, à travers plusieurs critères de jugement : la qualité architecturale du bâtiment concerné, sa représentativité d'une période significative de l'histoire parisienne, la mémoire du lieu, la notoriété de l'architecte d'origine, les proportions entre l'immeuble et la surélévation projetée<sup>37</sup>, la composition de la façade - souvent très soignée à Paris. Cette liste n'est pas limitative : elle vise uniquement à souligner la variété des points de vue que synthétise l'avis de la CVP.

La Commission souligne tout spécialement le danger que courent les hôtels particuliers, pour des raisons évidentes : ils ne comportent généralement qu'un ou deux étages, et leur situation topographique dans les quartiers les plus prisés rend extrêmement attractive la plus-value attendue<sup>38</sup>. Or les hôtels particuliers parisiens sont des ensembles d'une rare qualité, y compris leurs toits. La Commission est particulièrement attentive à ces bâtiments et recommande que la municipalité soit à cet égard aussi prudente qu'elle.

L'architecture de faubourg est une spécificité parisienne très connue : dans les quartiers annexés à Paris en 1860<sup>39</sup>, ont subsisté de nombreux immeubles significatifs d'une période approximativement datée entre 1830 et 1914. Ils sont un des éléments du paysage parisien, dont on a rappelé plus haut l'importance. Il est clair que cette architecture, et particulièrement les maisons d'angle qui y abondent, sont menacées en raison de leur hauteur souvent basse. La CVP a exprimé depuis le début de la mandature actuelle des avis hostiles à des projets qui avaient pour résultat d'annihiler à certains endroits la qualité et la représentativité de cette architecture de faubourg.

Les immeubles protégés par le PLU (PVP) sont une des grandes originalités de la protection patrimoniale parisienne. Le PLU voté en 2005 a choisi de protéger 5000 immeubles en raison de leur qualité et de leur place dans l'architecture parisienne. Il faut d'ailleurs souligner que les motivations des PVP incluent généralement les toitures, premières concernées par les

---

<sup>35</sup> Cf. page 3.

<sup>36</sup> Cf. page 6.

<sup>37</sup> La CVP a examiné des projets où la surélévation, pour de simples raisons de rentabilité, « écrasait » littéralement une façade ancienne de qualité. Les surélévations, outre les modifications des volumes de l'immeuble, peuvent avoir pour conséquence la disparition d'éléments architectoniques existants ou l'insertion d'éléments exogènes : modification des matériaux de parement et de couverture ou de certains éléments de décor, démolition des anciennes souches de cheminée, ajout de nouvelles lucarnes, création de grandes baies vitrées, installation de terrasses, etc. Certaines de ces modifications sont plus compatibles que d'autres avec la caractère patrimonial de l'immeuble.

<sup>38</sup> Cf. page 10 les remarques sur la mixité sociale.

<sup>39</sup> Très schématiquement les arrondissements XI à XX.

surélévations. Dans la plupart des cas, autoriser la surélévation de tels immeubles peut aboutir à leur dénaturation pure et simple<sup>40</sup>. La Commission souhaite que les immeubles que la Ville a décidé de protéger de manière particulière (PVP) ne puissent pas être surélevés, sauf à vider de tout sens ces protections patrimoniales inscrites au PLU par un vote unanime du Conseil de Paris.

Deux propositions de procédure, destinées à éclairer l'opinion publique sur ce sujet très important, complètent cette méthodologie :

- l'une dépend de la CVP elle-même : elle annexera à chacun de ses bilans annuels une série de photos « avant-après » sur les projets de surélévation qu'elle aura examinés et qui auront donné lieu à réalisation.
- l'autre dépend de la municipalité, à laquelle la Commission demande de publier chaque année une statistique des surélévations autorisées.

\*\*\*

## **Conclusion**

Il est impossible de prévoir de manière exacte l'ampleur des projets de surélévation sur lesquels la municipalité aura à trancher. Divers éléments peuvent limiter ce mouvement : les éventuels contentieux de voisinage, l'état du sous-sol parisien dans certains quartiers, mais surtout le statut de la copropriété, prépondérant à Paris et qui multipliera les obstacles aux projets de surélévation. C'est la raison pour laquelle l'étude de l'APUR souligne que ses estimations sont susceptibles de fortes minorations.

Mais il n'est pas contestable que l'évolution des valeurs foncières et la spéculation constituent un stimulant très puissant aux projets de surélévation. Il existe certes pour certains immeubles d'autres motivations, analysées plus haut, mais la motivation spéculative est de loin la plus importante. C'est d'ailleurs ce qui résulte à l'évidence de l'examen des dossiers soumis à la Commission du Vieux Paris.

Or la plus grande prudence s'impose face à ce mouvement. De nombreux immeubles à caractère patrimonial sont susceptibles d'être menacés, notamment des hôtels particuliers, des maisons d'angle, plus généralement l'architecture de faubourg si caractéristique du patrimoine parisien, ainsi que les immeubles que la Ville a décidé de protéger de manière particulière (Protections de la Ville de Paris) et pour lesquels la surélévation vide très souvent ces protections de tout sens. De même, au-delà du danger pesant sur tel immeuble particulier, le paysage parisien, empreint d'une diversité de hauteurs, pourrait être bouleversé par une généralisation des surélévations.

---

<sup>40</sup> C'est le cas des deux permis de surélever délivrés contre le vœu de l'actuelle Commission du Vieux Paris.

Contrairement à certaines interprétations des modifications législatives de 2013-2014, la surélévation n'est nullement un droit. Elle constitue une dérogation aux règles d'urbanisme, et à ce titre doit demeurer une exception dans une ville d'une telle dimension patrimoniale. Les instruments juridiques que détient la Ville, et que rappelle avec précision notre étude, lui permettent de donner au mouvement des surélévations une ampleur considérable ou une dimension modérée ; c'est vers cette seconde politique que la Commission du Vieux Paris lui recommande de s'orienter. Il lui appartient de vérifier pour chaque demande que les caractéristiques patrimoniales de tel immeuble ne seront pas irrémédiablement détruites par la surélévation, que la mixité sociale exigée par la loi est au cœur du projet, et que celui-ci s'insère harmonieusement dans le paysage parisien, comme l'exigent à la fois la loi et le PLU.

Ce pouvoir régulateur de la Ville sera déterminant. La responsabilité de la municipalité, au regard de l'histoire de l'architecture et de l'urbanisme de Paris, est considérable et ses décisions seront scrutées et commentées dans le proche avenir.

Le rôle de la Commission du Vieux Paris, qu'a voulu souligner la municipalité en sollicitant son avis, consiste en une attention soutenue à l'impact des projets de surélévation d'une part sur le paysage parisien et d'autre part sur chaque immeuble de valeur patrimoniale. Cet examen n'est évidemment en rien déterminé par le passéisme ou le rejet a priori de changements contemporains. Il est, sur ce sujet comme sur tous les autres projets soumis à la Commission, une conciliation entre l'évolution de la ville et la conservation d'éléments jugés fondamentaux pour la beauté et l'identité de Paris.

\*\*\*

---