



COMITE TECHNIQUE DU 28 JUIN 2016

- COMPTE-RENDU -

Présents : Thibaud AGUILÉE (Cabinet Ville ouverte), Romeo CARABELLI (Université de Tours), Iza CARE (Université Lyon 2), Philippe DE LA CHAPELLE (Cabinet Archipat), Arnaud DE LAJARTRE (Université d'Angers), Benoit FIOUX (Ville de Lyon), Mathieu GIGOT (Université de Tours), Marion JULIOT (ANVPAH & VSSP), Myriam LAIDET (Mission Val de Loire), Julie MARCHAND (Université de Tours), Dominique MASSON (Ministère de la culture et de la communication), Denis MATHEVON (UDAP du Rhône), Laurent MAZURIER (Petites Cités de Caractère), Patrice MELÉ (Université de Tours), Pascal PLANCHET (Université Lyon 2), Cholé VOISIN (Agence de développement et d'urbanisme Lille métropole).

Arnaud de Lajartre ouvre ce 2^{ème} comité technique (après celui de décembre 2015 à Angers) en remerciant les partenaires professionnels de consacrer du temps à ces échanges entre professionnels du patrimoine et de l'urbanisme et l'équipe de recherche « PLU patrimonial ».

Matinée 28 juin 2016 : Visite « La prise en compte du patrimoine dans le PLU de Grand Lyon, hors secteurs protégés et labellisé »

Le parcours de visite suivi à l'occasion du comité technique prévoyait la découverte de trois secteurs de la ville de Lyon situés dans les 3^e et 6^e arrondissements. Cette visite avait pour objectif d'illustrer la démarche patrimoniale mise en œuvre par le Grand Lyon dans son PLU de 2005. La démarche de révision étant en cours, les objectifs du nouveau PLU-H ont été rappelés mais non détaillés. Le nouveau document et les démarches d'acteurs pourront être évalués à partir de janvier 2017.

Nous avons pu découvrir dans un premier temps le périmètre d'intérêt patrimonial « La Ruche-Villebois Mareuil », vierge de tout regard ABF, dans le 3^e arrondissement. Ce secteur est qualifié de patrimonial car il demeure une enclave urbaine entre deux axes ferroviaires, ayant conservé, d'une part, son caractère résidentiel de maisons de maître, ainsi que son caractère industriel avec la présence d'anciennes usines et d'entrepôts. Il nous a permis d'identifier par exemple une différenciation de critères d'identification patrimoniale entre la démarche de l'Inventaire, qui identifie dans ce secteur certains éléments du patrimoine industriel, et de l'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise qui, elle, identifie au titre des éléments du bâti à préserver deux éléments résidentiels. Elle nous a également permis de noter l'absence de correspondance entre la limite géographique et le dispositif réglementaire associé : un périmètre d'intérêt patrimonial pouvant faire l'objet de plusieurs zones réglementaires distinctes.

Nous avons poursuivi notre visite du 3^e arrondissement par la visite d'un autre périmètre d'intérêt patrimonial, celui de « Voltaire - Paul Bert ». Secteur à forte mutabilité, comportant un pourcentage de 15% de copropriétés dégradées, le caractère patrimonial retenu est l'activité commerciale, notamment avec l'axe de la rue Paul Bert datant du XVIII^e siècle. Cette deuxième immersion a soulevé plusieurs autres réflexions : le périmètre est situé au croisement de la carte qualité et de la carte des

développements. Il a un objectif de suivi opérationnel des zones en mutation. Par ailleurs, la question du périmètre nous a interrogés sur les critères qui ont présidé à sa délimitation. Enfin, en périmètre d'abords MH et en partie couvert par le site inscrit du centre historique de Lyon, ce secteur a mis en lumière l'ensemble des outils et pratiques développés par la Ville de Lyon pour accompagner l'instruction : charte architecturale et paysagère, charte ravalement, commission préalable du permis de construire...

Nous avons clôturé notre visite par un secteur unanimement patrimonial et pourtant non relevé comme tel au sein du PLU du Grand Lyon : le boulevard de Belges et ses villas et hôtels d'agrément. Ne faisant ni l'objet de protection au titre d'élément bâti à préserver, ni au titre d'un périmètre d'intérêt patrimonial, relevant du regard de l'ABF de par leur présence dans le site inscrit du centre historique et les abords des Serres du Parc, ses villas, ont permis d'introduire un autre type d'identification typiquement lyonnaise : les éléments végétalisés à mettre en valeur, servant ici de zone tampon, au Parc de la Tête classé en EBC, cette appellation a confirmé notre intérêt pour le vocabulaire très diversifié que l'on pourra rencontrer au cours de notre démarche de recherche. Enfin, nous avons abordé au sud du boulevard des Belges le caractère conservateur d'un élément bâti à préserver en constatant la mutation possible d'une parcelle dont la maison principale relevait de cette protection et dont les annexes ont été rasées pour laisser la place à un souhait de densification et de continuité urbaine.

Après-midi 28 juin 2016 - Echanges en salle

Intervention de Dominique Masson : « Du POS fin au PLU patrimonial »

Dans sa communication, Dominique Masson a présenté comment les patrimoines ont été pris en compte dans les documents d'urbanisme, depuis la loi Cornudet de 1919 à nos jours.

Dans les POS, l'espace était traité avec une approche essentiellement quantitative, mais il était déjà possible d'engager des démarches plus qualitatives, notamment en ce qui concernait la prise en compte des patrimoines. Les POS étaient alors qualifiés de « fins » ou de « qualitatifs ».

Dans la même veine, les PLU continuent aujourd'hui de permettre une approche qualitative du territoire, selon des degrés différents.

- ⇒ *Le diaporama de l'intervention de Dominique Masson ainsi que la captation vidéo de son intervention seront mis en ligne sur le site Internet du programme de recherche d'ici la fin de l'été : <https://plupat.hypotheses.org/>*

Une discussion s'est engagée sur la possibilité nouvelle d'écrire des règles qualitatives. Pour Dominique Masson, cela peut être difficile à gérer dans l'application du droit des sols. L'introduction de ce type de règles fait écho à la notion d'urbanisme de projet qui a tendance à prendre le pas sur le droit des sols. Il y a là un changement de cap majeur qui consiste à faire prévaloir le projet sur la règle. Pour Pascal Planchet, ce dispositif est fondamentalement dangereux dans les zones patrimoniales car le patrimoine a besoin de règles précises.



Une autre possibilité est de définir des zones dans le PLU où le RNU s'applique. Là aussi, on reste sur des règles peu précises et c'est un risque pour le patrimoine car personne ne prend la responsabilité de l'écriture d'une règle *ad hoc*.

Discussion en salle sur les premiers résultats du programme de recherche

Dans un premier temps, Arnaud de Lajarte a présenté la méthodologie employée par le groupe de chercheurs pour analyser les PLU finement. Une grille d'analyse a été élaborée et testée sur trois terrains (*elle est mise en ligne sur le site Internet du programme très prochainement dans l'onglet Le projet > Méthodologie*).

Trois PLU ont été présentés au Comité technique, afin de recueillir les réactions des différents membres de cette instance : Tours, Montpellier et Angers.

L'objectif de ces courtes présentations était de relever ce qui était marquant pour chacun des terrains.

TOURS :

Commune de presque 135.000 habitants, la ville de Tours a approuvé son PLU en juillet 2011. Il est actuellement en cours de révision. Il faut noter que la ville est concernée par un PSMV qui prend en compte une grande partie du centre ancien.

Le PLU de Tours entend préserver les caractéristiques identitaires régionales en « révélant et valorisant le patrimoine ». À cet égard, l'article L. 123-1-5-7 a été utilisé de façon à repérer le patrimoine bâti et le patrimoine paysager. Les éléments ainsi identifiés font l'objet de deux annexes au rapport de présentation. La première concerne les 2.200 immeubles identifiés et se compose d'une fiche par immeuble, comprenant le numéro de voirie, la référence cadastrale, une description sommaire et une photo. On notera que ces fiches ne font pas l'objet de prescriptions ou de recommandations propres à chaque élément. Une typologie en 4 items a été dressée, avec 2 degrés de protection : édifice isolé à protection forte ; ensemble d'édifices à protection forte ; édifice isolé à protection très forte ; ensemble d'édifices à protection très forte. Le PLU prend donc en compte le patrimoine, dans ses composantes architecturales et urbaines.

En matière de répartition géographique, il est intéressant de noter que les éléments repérés au titre de l'article L. 123-1-5-7 sont majoritairement concentrés dans deux quartiers de la ville qui avaient par ailleurs fait l'objet d'études patrimoniales spécifiques dans le cadre de projets de ZPPAUP ou d'AVAP. Le PLU ne comporte pas de zones spécifiquement patrimoniales (pas de zones indicées « p », mais un découpage en secteurs géographiques : nord, centre, sud).

Du point de vue réglementaire, le PLU de Tours développe son article 11 concernant l'aspect extérieur des constructions, mais sans prescriptions précises : on se rapproche des dispositions générales de l'article R. 111-21 du Code de l'urbanisme.



MONTPELLIER :

Montpellier est une commune de 272.084 habitants, elle est dotée d'un PLU communal. Son centre historique est couvert d'un PSMV et ses faubourgs sud de trois ZPPAUP, en cours de transformation en AVAP. Une quatrième AVAP devrait couvrir les faubourgs nord et ainsi finir le couronnement du centre ancien.

Le PLU de Montpellier intègre le vocabulaire du patrimoine dans quelques sous-chapitres sur le paysage et le centre historique. Il consacre un paragraphe au patrimoine historique et archéologique. Le PADD réduit le patrimoine dans son acception « immobilière historique ». À noter, qu'à l'inverse de Tours et d'Angers, le PLU de Montpellier n'identifie aucune liste de bâtiments à préserver. Par contre, il repère dans le rapport de présentation cinq zones réglementaires spécifiques, auxquelles des prescriptions patrimoniales sont associées dans le règlement. Ce PLU prévoit par ailleurs un indice W, en abords principalement des espaces déjà protégés, obligeant à soumettre un permis de démolir. Enfin, quatre OAP dédiés à des secteurs ordinaires prennent en compte une dimension patrimoniale et huit PPM sont listés en annexes AC1.

ANGERS :

Le PLU présenté est le futur PLUi d'Angers Loire métropole (ALM), communauté urbaine de 33 communes (270.000 habitants) depuis janvier 2016. Le PLUi est en cours d'enquête publique. Il succèdera à 3 PLU intercommunaux et 6 PLU ou POS communaux, dont celui de la ville d'Angers remis en service après l'annulation par le TA de Nantes du PLU Centre en avril 2009. Cette annulation totale fut entre autres prononcée au titre d'une insuffisante prise en compte du patrimoine (petit patrimoine bâti et patrimoine végétal) dans le PLU Centre, en particulier sur Angers. De quelle manière le nouveau PLUi répond-il à ces enjeux ?

Le rapport de présentation souligne globalement la richesse des patrimoines d'ALM mais s'avère laconique sur les méthodes utilisées pour les inventorier et surtout pour en sélectionner une partie afin de les intégrer dans le règlement et les cartes. En effet, le document de justification des choix, pour son chapitre relatif aux composantes bâties du patrimoine (p. 125-135), explique brièvement la méthodologie à la fois d'inventaire du patrimoine et de sélection de ses composantes, reflétant « une approche patrimoniale au service du projet urbain » (p. 126). ALM a mobilisé un certain nombre de ressources disponibles, du cadastre napoléonien à l'atlas des paysages du Maine et Loire ou à celui du patrimoine pour la ville d'Angers, comportant plus de 3000 éléments (p. 126). Un travail de terrain a complété l'utilisation de ces inventaires, ainsi que des rencontres, pour aboutir « à une sélection des composantes bâties partagée avec différents acteurs (communes, associations, etc.) ». Mais rien n'est dit sur les critères architecturaux, historiques ou sociaux de sélection, qui sont pourtant en partie objectivables lorsque l'on parle de patrimoine bâti. La sélection fut pourtant drastique puisque, sur Angers, on descend de 3000 éléments (chiffre cité par le document de justification, mais probablement moins si l'on retire des éléments très dégradés depuis l'inventaire initial) à, par exemple, 11 éléments classés AD (ensembles remarquables) et 86 en CA (édifices de caractère). Sur Angers, dont l'Atlas du patrimoine permet d'étalonner ce qui pu se faire dans les autres communes d'un point de vue méthodologique, le total des éléments individuels localisables se réduit finalement à quelques centaines.

Sur un autre plan, il existe une **OAP ayant une dimension patrimoniale (Val de Loire)** mais elle s'arrête au périmètre du site Unesco, alors que la continuité en termes de patrimoine naturel et écologique mais aussi culturel est évidente entre Loire et Maine (les quais) et en amont avec les BVA.

Le règlement révèle également certaines limites ; il fonctionne sur la base de 2 dispositifs dédiés au patrimoine bâti :

- soit un indice « p » appliqué à deux zones urbaines (UA, UC) et aux zones N et A,
- soit des dispositions spécifiques contenues dans l'annexe 1 dédiée au patrimoine bâti et qui rassemble les éléments relevant de l'article 123-1-5-III-2° (désormais recodifié au L. 151-19).

Le principe est qu'un élément patrimonial ne peut être concerné par les 2 régimes, la répartition des éléments entre les deux ayant été dictée par « l'appréciation du potentiel d'évolution du bâti sur l'emprise foncière en tenant compte des composantes bâties et végétales du site et de sa situation, soit en zone urbaine, soit en zone naturelle ». Le projet urbain est donc très présent dans cette question de la protection du patrimoine. Il en découle des dispositions spécifiques dans l'annexe 1 pour le moins évasives. Sans être exhaustif (revient par exemple systématiquement la mention non explicitée des « désordres structurels irréversibles » pouvant justifier des dérogations aux dispositions), les formules, généralement copier-coller d'une catégorie à une autre, peuvent être rassemblées en une phrase : « les évolutions du tissu bâti et les constructions **devront s'inscrire de façon harmonieuse dans l'environnement urbain en prenant en compte** les qualités des éléments identifiés » (cohérence, composition, perspectives, etc.). Certains de ces éléments pourront cependant « faire l'objet d'adaptations, d'extensions, voire de démolitions partielles ou totales, dès lors que le projet ne remet pas en cause la qualité de l'entité identifiée ».

La répétition des mêmes formules, à quelques variantes mineures près, pose question quant à l'adéquation de cette réglementation aux spécificités des catégories patrimoniales sélectionnées par le PLUi. Le principe de l'identification des patrimoines, élément par élément, pourrait (devrait ?) précisément permettre d'ajuster la règle du document d'urbanisme aux caractéristiques individuelles de chaque objet (comme le ferait un règlement d'AVAP). En l'espèce l'annexe 1 ne met en place qu'une disposition générique qui laisse le service instructeur totalement libre de l'appréciation de la « prise en compte » exigée par le PLUi. A cet égard, il faut rappeler qu'en droit de l'urbanisme la prise en compte représente le niveau zéro de l'exigence juridique, moins forte que le rapport de compatibilité, et bien loin derrière la conformité justement exigée dans la soumission des autorisations en droit des sols au PLU. L'utilisation de cette expression de « prise en compte » est donc très mal venue. Quant à l'obligation d'une « intégration harmonieuse dans l'environnement urbain », il ne s'agit que de l'obligation légale de base du RNU (R. 111-27). Il manque donc dans cette annexe le « sur-mesure » qu'on est en droit d'attendre, et dont l'absence se révèle nettement dans certains cas : par exemple, l'annexe ne mentionne même pas l'obligation d'alignement dans la catégorie BA des fronts bâtis (p. 25 annexe 1), dont les photos mêmes utilisées pour les illustrer témoignent d'un parfait alignement des façades. Les règles d'alignement dans ces rues relèvent alors des règles de droit commun de la zone UA ou autre, sans tenir compte de manière particulière de l'intérêt patrimonial de ces rues XIX^e. Or en la matière, les articles 3 (implantation par rapport aux voies et emprises publiques) des zones UA et UC ne définissent pas de règles particulières au secteurs patrimoniaux (indiqués « p » ou listés dans l'annexe 1). L'alignement est possible, selon le profil de la rue, mais sans que cela soit marqué et priorisé comme enjeu patrimonial. De manière générale, les règlements de zone réservent d'ailleurs



très peu de dispositions spécifiques aux secteurs indicés « p » (principalement les types d'occupation ou d'utilisation des sols soumis à conditions particulières – art. 2).

Myriam Laidet précise en ce qui concerne le cas angevin que l'OAP « patrimoine mondial » a été créée en raison de la faiblesse de l'inventaire. Il y a une dimension patrimoine territoriale dans l'OAP que l'élu a acceptée. Cela permet de passer à une notion d'inventaire de biens à un inventaire de la ressource patrimoniale.

À la suite de ces présentations, Dominique Masson note la diversité des approches qui montre bien que le PLU est à géométrie variable. Elle l'est d'ailleurs tellement que l'on peut s'interroger sur l'emploi du qualificatif « PLU patrimonial » ! Cela pose aussi la question de l'application technique des règlements. Ils sont globalement de plus en plus complexes et les instructeurs ne sont pas toujours assez formés pour les comprendre. Pascal Planchet précise que là aussi, on voit apparaître une diversité des démarches en fonction des collectivités.

Laurent Mazurier soulève la question de l'affichage des PLU patrimoniaux : est-ce que les villes mettent en avant qu'elles ont une démarche de PLU patrimonial ? Comment le saisir si tel est le cas ?

Arnaud de Lajartre souligne qu'il s'agit bien là d'un objectif du programme de recherches que de voir quel discours accompagne la question de l'intégration des patrimoines dans la planification urbaine. Le travail de l'équipe ne porte pas que sur l'analyse juridique des documents réglementaires mais aussi sur la terminologie employée, ainsi que sur les discours politiques et techniques accompagnant l'adoption ou l'évolution des PLU.

Le prochain comité technique aura probablement lieu en janvier 2017 à Angers. La date sera confirmée en début d'automne.

Le Comité technique s'est clôturé à 17h00.
