

Dossier de presse

30 avril 2009

Pour un urbanisme durable : maintenant, passons aux actes !

Le jugement du Tribunal administratif de Nantes, annulant le PLU Centre est bien une remise en question radicale de l'approche développement durable d'Angers Loire Métropole : il ne faut pas en minimiser la portée, les élus doivent sortir enfin de la politique d'affichage et mettre en œuvre une politique d'urbanisme véritablement durable et participative. Une démarche qui ne peut se nourrir qu'à partir de la confrontation des points de vue et du dialogue avec les habitants et les experts. L'annulation du PLU met un coup d'arrêt une manière de « faire la ville » qui appartient au passé. La Sauvegarde de l'Anjou vous convie à une visite de terrain lors de laquelle seront pointés quelques exemples du « bêtisier » et proposées des actions concrètes contribuant à un PLU respectueux de la légalité et répondant à l'intérêt général.

1. Premier objectif de la Sauvegarde de l'Anjou : s'entourer de compétences nécessairement plurielles

Sur le site des Ardoisières à 17h30

Le PLU n'a pas été annulé que pour la Place de la Rochefoucauld et le Jardin du Mail. Quelques petites parties des Ardoisières sont de nouveau en espaces boisés classés, qui sont les seules à protéger la destination boisée à long terme, ce qui devrait être compatible avec un projet de parc urbain communautaire

Présentation par Pierre Zerna, président de la Société des études scientifiques angevines (SESA), membre de la Fédération : montrer la véritable biodiversité et les menaces de banalisation du patrimoine naturel et des paysages sur ce site par les aménagement d'Angers Loire Métropole, ainsi que l'absence de projet global sur les lieux de mémoire du patrimoine minier.

2. Deuxième objectif de la Sauvegarde de l'Anjou : écouter et dialoguer avec tout le monde, sans a priori, et hiérarchiser les problèmes (intérêt particulier, collectif et général)

Sur le site des Allumettes à partir de 18h

Accueil par Corinne Forget, association la rêverie des Allumettes. Il y a du patrimoine bâti remarquable hors de la ville centre et hors du centre ville de la ville centre, dont la protection est d'autant plus nécessaire qu'il ne bénéficie pas de la protection des monuments historiques de l'Etat.

Enjeux de développement durable de ce patrimoine ouvrier : Vincent Veschambre, Professeur de géographie sociale et urbaine, Université de Clermont Ferrand.

Prise en compte des gens qui vivent et travaillent dans les lieux à aménager ou réaménager. Le principe de participation est un pilier du développement durable mais les projets de l'agglomération sont souvent marqués de graves carences en la matière.

3. Troisième compétence SVA : être force de propositions

Cf rapport du Conseil de Développement sur l'implication concrète de la société civile dans le développement durable, juillet 2005.

Enjeux du bilan carbone de l'agglomération

Qu'est ce qu'une ville durable ? Comment rendre attractive une ville nécessairement plus dense ?

Un peu d'imagination et quelques idées pour le devenir de notre territoire commun.

Après le jugement du tribunal administratif : pour un développement urbain qui intègre le patrimoine bâti d'intérêt local

Comme pour les autres formes de patrimoine qui sont en cause, le jugement du tribunal administratif sanctionne le décalage complet entre les intentions affichées, en matière de patrimoine bâti, dans le plan d'aménagement et de développement durable (pour un développement local qui s'appuie sur la mise en valeur des richesses patrimoniales, qu'elles soient prestigieuses (centre historique) ou plus modeste (patrimoine d'intérêt local)) et les règles du plan local d'urbanisme (PLU).

L'argumentaire du tribunal administratif repose sur l'article L 123-1 7ème du Code de l'urbanisme qui permet depuis quelques années, dans le cadre du PLU « d'identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection ».

Or comme le souligne le jugement du tribunal administratif, le PLU centre n'identifie que six quartiers (et aucun élément patrimonial d'intérêt local), choisis de manière arbitraire, alors que les élus et les techniciens disposent d'un outil formidable, l'atlas du patrimoine (en ligne sur le site de la mairie) réalisé par le service municipal de l'inventaire du patrimoine.

Ce qui a été à juste titre sanctionné, c'est le fait que les élus des communes concernées n'ont pas compris ou n'ont pas voulu comprendre quel était l'esprit de l'article en question (introduit en 2000 avec la loi Solidarité et renouvellement urbain) qui donne compétence et donc responsabilité aux collectivités territoriales dans l'identification et la mise en valeur de ce qui fait leur patrimoine d'intérêt local. Alors que de nombreuses villes et non des moindres (Paris, Rennes, Rouen, Nantes...) se sont appuyées sur les travaux d'inventaire de ce patrimoine non protégé, qu'elles ont intégré dans leur PLU sous forme de listes de centaines, voire de milliers d'édifices, Angers et les 3 autres communes du PLU centre se sont privées de cette possibilité nouvelle, qui était jusqu'à présent uniquement du ressort de l'Etat (monuments historiques protégés).

La grande légèreté avec laquelle ont été traité ces héritages à travers le PLU s'inscrit dans une tradition locale qui privilégie, depuis les années 1960, la politique de la « table rase ». Ont ainsi disparu notamment les grandes emprises industrielles (Bessonneau, abattoirs) ou des édifices plus ponctuels et emblématiques (tour à plomb, usines de parapluie Lafarge, usine électrique, ateliers du quartier Thiers-Boisnet, dernières cheminées d'usine d'Angers...). Il est à craindre que les Allumettes, dernier héritage industriel majeur de l'agglomération (outre les ardoisières) soient encore bien mal traitées par le projet actuel.

Pour ce qui concerne les ardoisières, alors que la communauté d'agglomération a fait un geste fort en 2002 en rachetant l'essentiel des friches abandonnées par l'entreprise, elle n'a pas été capable depuis de construire un projet ambitieux de développement local, basé sur la mise en valeur de ce patrimoine et de la mémoire ardoisière. Les premières mesures prises ont d'ailleurs été de démolir certains sites. Faute de projet et dans un contexte où le PLU ne protège pas les principaux témoins de l'activité ardoisière et rend constructible certains espaces, on pouvait craindre une banalisation de cet ensemble exceptionnel.

Pour redonner de la cohérence entre le discours (développement durable) et les pratiques urbanistiques, il s'agit d'opérer un changement de conception du patrimoine. S'appuyer sur le patrimoine d'intérêt local, dans sa diversité, c'est favoriser la durabilité des formes urbaines et des mémoires, dans leur diversité (également ouvrières et populaires...), c'est pratiquer un recyclage économe en énergie et en matériaux, c'est favoriser la participation des associations et des habitants à la définition de ce qui fait patrimoine collectif, c'est permettre une appropriation plus égalitaire des patrimoines, souvent réservée aux classes supérieures des quartiers centraux, et c'est au final économiser et valoriser une ressource non renouvelable. Il faut cesser de penser le patrimoine, qu'il soit naturel ou construit, comme un obstacle, un empêchement de construire en rond, mais au contraire comme un levier, un stimulant pour renouveler la ville, la faire évoluer, la densifier, à l'image de ce qui se fait actuellement sur l'île de Nantes. Comme le dit le maire de Nantes, « l'idée, c'est quand même que la ville dans son développement et dans sa modernité intègre (le patrimoine) et que les citoyens se l'approprient » (L'archéologie industrielle, n° 41, 2002).

Vincent Veschambre

Professeur de géographie sociale et urbaine
Université Clermont 2
vincent.veschambre@univ-bpclermont.fr
0241731551

Sur une comparaison des politiques patrimoniales entre Nantes et Angers, on peut se reporter à GARAT I., GRAVARI-BARBAS M., VESCHAMBRE V., 2008, « Préservation du patrimoine et développement durable : une tautologie ? Les cas de Nantes et Angers », Développement durable et territoires, Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable, mis en ligne le 3 mars 2008. URL : <http://developpementdurable.revues.org/document4913.html>.

Les documents d'urbanisme et le patrimoine culturel

En confiant, depuis la loi du 13 décembre 2000, dite loi S.R.U. (solidarité et renouvellement urbain) aux collectivités territoriales (communes et établissements publics de coopération intercommunale) la maîtrise de leurs documents d'urbanisme (notamment les plans locaux d'urbanisme qui fixent le droit des sols) le législateur ne leur a pas donné une liberté totale, notamment en ce qui concerne la protection du patrimoine bâti, naturel et paysager.

Pour certains éléments qui constituent des monuments d'intérêt public l'Etat demeure l'acteur exclusif (police spéciale des monuments historiques) ou en partage la gestion avec les collectivités locales (régime des secteurs sauvegardés). Pour tous les autres éléments qui constituent une très grande part du patrimoine français l'Etat en confie la responsabilité aux élus locaux, soit dans le cadre d'opérations spécifiques auxquelles il s'associe en apportant sa collaboration technique et financière (Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager Z.P.P.A.U.P.), soit en incitant les collectivités à en assurer la protection et la mise en valeur dans le cadre de leurs documents d'urbanisme.

En ce qui concerne la patrimoine architectural présentant un intérêt public, l'Etat en assure la gestion par une législation spécifique, la police spéciale des monuments historiques, qui permet d'assurer la protection des immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques (et leur environnement dans le cadre d'un périmètre de protection) qui sont soumis à des contraintes particulières et bénéficient d'avantages juridiques et financiers. Ces mesures de protection constituent des servitudes d'utilité publique qui s'imposent aux documents d'urbanisme (notamment les P.L.U.). Le nombre important d'édifices classés ou inscrits sur le territoire de l'agglomération angevine et les périmètres de protection qu'ils génèrent constituent certes des servitudes dont le respect est assuré par l'architecte des bâtiments de France, mais ils constituent surtout un élément essentiel de la richesse de l'histoire et de l'identité angevines et pourraient constituer par leur mise en valeur un atout majeur de développement économique.

En ce qui concerne la protection des ensembles urbains d'intérêt national (les secteurs sauvegardés de la loi MALRAUX de 1962) longtemps assurée exclusivement par l'Etat, une réforme de 2005 les a désormais placés sous le régime d'une gestion partagée entre l'Etat et la collectivité concernée. L'Etat leur consacre des moyens financiers et techniques importants assortis de dispositions fiscales (au bénéfice des propriétaires des immeubles situés dans le secteur sauvegardé). La ville d'ANGERS qui figurait pourtant dans la liste de 1962 des 400 sites éligibles (compte tenu de son très riche centre historique) n'a jamais demandé la création d'un secteur sauvegardé. Elle a ainsi le triste privilège d'être une des très rares villes de France de plus de 100.000 habitants n'ayant pas de secteur sauvegardé (l'ATHENES de l'OUEST se singularise ainsi de NANTES, RENNES, LE MANS, TOURS, et POITIERS qui font partie de la centaine de villes à secteur sauvegardé). En créant dans la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 les zones de protection du patrimoine architectural et urbain, le législateur s'est inspiré du régime des secteurs sauvegardés mais a mis en œuvre un dispositif de protection patrimoniale plus souple et respectueux des libertés locales. Les ZPPAUP bénéficient de l'aide de l'Etat (qui participe à leur élaboration) et de la plupart des avantages accordés aux secteurs sauvegardés (notamment dispositions fiscales au bénéfice des propriétaires). L'intérêt de cette formule explique son succès (environ 500 ZPPAUP ont été créées depuis 1983). Dans une agglomération qui compte plusieurs ZPPAUP, ANGERS se singularise par son refus récurrent malgré les nombreuses demandes formulées par des associations et relayées par la Commission d'enquête du PLU. Malgré des engagements du Maire d'ANGERS au cours de la

campagne électorale des dernières élections municipales la création d'une ou plusieurs ZPPAUP ne paraît pas d'actualité.

Pour toutes les autres communes non concernées par les secteurs sauvegardés ou les ZPPAUP (soit parce que leur patrimoine ne le justifie pas, soit parce qu'elles refusent délibérément), le législateur les incite à prendre en compte dans leurs documents d'urbanisme les préoccupations environnementales et patrimoniales, en leur rappelant dans le premier article du Code de l'urbanisme que « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences » (article L 110) et en précisant qu'elles doivent assurer dans leurs documents d'urbanisme « une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels et urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature » (article L 123-1). Il leur permet, dans le cadre du règlement du PLU, d'« identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur prescription » (article L 123-1 7°).

Ainsi l'élaboration du PLU de l'agglomération angevine aurait pu permettre, après un travail d'analyse et d'identification préalables l'émergence d'une véritable politique patrimoniale. C'est d'ailleurs ce que signalait le Préfet de Maine et Loire qui, dans le cadre de la consultation des personnes publiques concernées, avait souligné que la ville d'Angers aurait pu s'appuyer sur l'outil particulièrement riche que constitue l'atlas patrimonial réalisé par le Service de l'inventaire général du patrimoine (dans le cadre d'un travail commun assuré entre l'Etat et la ville d'Angers depuis une trentaine d'années).

Outre cet inventaire remarquable qui méritait d'être utilisé, la concertation préalable aurait pu permettre d'ouvrir le dialogue dans les quartiers à travers les Conseils consultatifs de quartiers qui venaient d'être mis en place, et sur l'ensemble des communes concernées avec les très nombreuses associations concernées par la protection du patrimoine. Ces dernières, faute d'avoir pu être entendues, n'ont pu intervenir que dans l'étape finale de l'enquête publique. Leurs remarques figurent dans le rapport d'enquête, certaines reprises dans les réserves formulées par la commission d'enquête ou traduites sous la forme de suggestions faites à ANGERS LOIRE METROPOLE.

Il est particulièrement regrettable que les associations concernées aient été contraintes de solliciter le juge administratif pour rappeler que nul n'est au dessus des lois, et amener ce dernier qu'en matière d'espaces boisés classés, et de protection du patrimoine bâti, ANGERS LOIRE METROPOLE avait fait « une erreur manifeste d'appréciation ».

Petit anti-bêtisier juridique, non exhaustif...

- ***Le PLU a été annulé parce qu'il ne protégeait pas le jardin du Mail, la place de la Rochefoucauld et quelques autres grands espaces verts qui de toute façon ne sauront jamais être construits.***

Il ne faut pas confondre la technique d'analyse du juge et l'illégalité majeure retenue. Ce qui a été sanctionné au fond par l'erreur manifeste d'appréciation c'est bien la contradiction forte entre une ambition affichée dans le PADD centrée autour du patrimoine naturel et du végétal et la mise en œuvre plus que légère dans le règlement et les zonages. Le Tribunal Administratif relève ainsi « que des sites majeurs de la ville d'Angers et des autres communes, qui étaient classées par le POS en espaces boisés, ne bénéficient plus de cette protection et sont désormais inclus dans des zones où sont admises des occupations du sol » et cite pour l'illustrer le jardin du Mail, la Rochefoucauld mais également le parc de Pignerolles et le jardin public de la Roseraie. Cela pourrait se traduire ainsi en langage courant : si vous traitez aussi mal réglementairement des espaces verts que vous présentez vous même comme symboliques de votre agglomération et de votre projet d'urbanisme, il y a tout lieu de craindre pour tous les autres espaces verts massivement déclassés.

- ***Le kiosque du jardin du Mail et les toilettes de la Place de Rochefoucauld sont sur des espaces boisés classés, ils vont devoir être démolis...***

Le classement en espace boisé (L. 130-1 du code de l'urbanisme) protège la destination boisée. Un petit aménagement qui ne contrarie pas l'emplacement ou la survie des végétaux peut parfaitement être autorisé. Des procédures plus contraignantes sont mises en place par le code de l'urbanisme pour vérifier que la protection est bien respectée.

- ***L'appréciation par le juge de l'insuffisance de l'évaluation environnementale du projet de rocade sud est aléatoire puisque le même tribunal a rejeté le recours du Camp de César qui soulevait le même moyen pour contester la légalité du PLU Sud Ouest.***

Jean Claude Antonini s'est ainsi étonné au conseil d'agglomération (CO du 28 avril) : « Angers Loire Métropole s'est contentée de réserver un emplacement pour un projet partenarial avec le Conseil Général. Pour la petite histoire, le PLU sud ouest était attaqué pour les mêmes raisons : le juge n'a pas retenu les éléments soulevés mais les a retenus contre le PLU centre. Où est la logique ? »

Curieusement, l'argument présenté par l'avocat de l'agglomération pour justifier des insuffisances du PLU Centre était au contraire que l'évaluation environnementale de l'emplacement réservé de la Rcade Sud se trouvait principalement dans le dossier du PLU Sud : ce ne sont donc pas les mêmes documents d'urbanisme qui étaient soumis à l'examen du juge et le tribunal n'a pas à faire un examen comparatif de deux PLU juridiquement distincts. L'avocat arguait que les carences reconnues du rapport de présentation du PLU Centre pourraient s'expliquer par « les incidences bien moindres » du projet de rocade sud sur la Ville d'Angers, ce qui semble difficilement recevable au vu des incidences majeures de ce projet pour les angevins, notamment ceux du quartier de la Roseraie, en termes de nuisances sonores (exposition directe de la Clinique de l'Anjou, deuxième pôle de santé de l'agglomération), de qualité de l'air, de déplacements (notamment pour que les habitants de la Roseraie puissent accéder au Parc du Hutreau, espace vert et centre de loisirs principal pour ce quartier) !

L'ensemble du dossier de presse est téléchargeable sur le site de la Sauvegarde de l'Anjou :

<http://www.sauvegarde-anjou.org/>