

COMITE TECHNIQUE DU 16 JUIN 2017

- COMPTE-RENDU -

Présents : Aïkanouch AKOPIAN (Université de Montpellier), Stéphanie BOUBLI (UDAP 86), Cédric BUREAU (Ville de Saint-Nazaire), Romeo CARABELLI (Université de Tours), Jacky CRUCHON (Sites et cités remarquables de France), Arnaud DE LAJARTRE (Université d'Angers), Marion DE LAJARTRE (Sites et cités remarquables de France), Valérie GALPIN (Angers Loire Métropole), Évelyne GAUCHÉ (Université de Tours), Mathieu GIGOT (École Nationale Supérieure d'Architecture de Lyon), Philippe GUTTINGER (Paysagiste), Myriam LAIDET (Mission Val de Loire), Marianne PELET (DDT 49), Pascal PLANCHET (Université Lyon 2), Maxime POUMEROL (Communauté de communes du Grand Chambord), Karine RENAUD (Communauté de communes du Grand Chambord), Delphine RIPOCHE (Cabinet Urban'ism), Élise TANGUY (Mission Val de Loire).

Matinée 16 juin 2017 : Visite « Paysages et PLUi d'Angers Loire Métropole »

Se questionner sur les potentialités et limites du PLU en matière de patrimoines conduit nécessairement à aborder le thème des paysages. Le PLU est-il un outil adapté à leur protection - pour les paysages pouvant être considérés comme patrimoniaux - mais aussi à leur gestion ? S'il est bien un objet patrimonial dans le PLU pour lequel la dialectique entre conservation et transformation prend toute sa force, c'est le paysage.

L'atelier de terrain proposé dans le cadre du 4^{ème} Comité technique de l'ANR « PLU patrimonial » a permis d'illustrer cet enjeu sur la base du nouveau PLUi d'Angers Loire Métropole ; cette communauté urbaine a travaillé en particulier avec la Mission Val de Loire pour la portion de territoire intégrée dans le périmètre du patrimoine mondial. Le parcours proposé a permis d'examiner, entre autres, comment s'est faite l'OAP patrimoniale. Mais, en allant vers la Loire, cet atelier a également traversé une zone agro-horticole en sortie immédiate d'Angers (Sainte-Gemmes-sur-Loire), dont les paysages de vergers et de serres constituent également un marqueur territorial. Enfin, après le point de vue sur la Loire (Les Ponts-de-Cé), nous avons questionné la capacité du PLUi à appréhender un paysage historique et économique, celui des Ardoisières de Trélazé, c'est-à-dire une friche industrielle reconvertie en un parc urbain, entre développement de l'urbanisation commerciale et grands équipements. À ces différents titres, nous avons observé, en compagnie du service territorial qui l'a fabriqué, quels outils (OAP, règlement, zonages, TVB, etc.) le PLUi d'ALM mobilise.

Balade urbaine à retrouver dans son intégralité sur notre chaîne Canal U : https://www.canal-u.tv/producteurs/plu_patrimonial/balades_urbaines

Après-midi 16 juin 2017 - Echanges en salle

Discussion – débat général

En ce qui concerne la question des paysages, Myriam Laidet estime que pour faire passer les idées de patrimoines et de paysages, il est nécessaire de mettre en place une gouvernance technique, qui passe notamment par l'établissement de chartes, d'ateliers, *etc.* Cela se fait par exemple à Tours avec une charte architecturale et paysagère qui se double d'ateliers techniques qui réunissent tous les acteurs.

Mais dans quelles conditions peut-on imaginer une gouvernance technique dans des espaces à forte valeur ajoutée ? Comment le mettre en place ? *etc.*

Il faut se poser la question de ce que pourrait être un urbanisme patrimonial concerté au niveau du droit des sols. On pourrait donc imaginer un système d'ateliers récurrents où les parties prenantes peuvent se rencontrer en amont d'un projet. Il s'agirait d'une forme de consultation en amont, comme une pré-instruction.

Peut-on se poser la question de la gouvernance technique dans le cadre d'un PLU en regardant ce qui se fait en termes de concertation dans le cadre de l'instruction des permis ?

Pour Cédric Bureau, beaucoup de choses existent sur les outils et leurs applications et il faut des retours de terrain pour comprendre l'application de ces outils. La mise en place de ces démarches pourrait être un moyen supplémentaire pour arriver à un urbanisme de qualité.

Jacky Cruchon questionne les échelles de l'action publique : l'instruction échappe à la commune pour aller vers le niveau intercommunal. Le risque est alors d'avoir une instruction formelle des permis qui demeure juridico-administrative, en éloignant le lieu du projet. C'est une vraie alerte à avoir si on ne veut pas perdre la qualité des projets : il faut savoir rester proche du terrain.

Karine Renaud ajoute qu'il est aussi très difficile de trouver des instructeurs formés pour assurer ces missions. Pascal Planchet ajoute par ailleurs que même les instructeurs aguerris sont souvent démunis face aux questions de qualité paysagère.

Stéphanie Boubli précise que les services de l'État font ce travail de pré-instruction mais en éloignant l' élu local et l'usager. Pour elle, il faudrait qu'il y ait ce type de commissions locales dès l'élaboration des documents, ce qui permettrait à chacun de savoir ce qui a justifié la règle. Il faudrait donc calquer les procédures de consultation du code du patrimoine sur le code de l'urbanisme, de façon à créer des lieux d'échanges qui pourraient notamment prendre en compte les questions de qualité paysagère.

Arnaud de Lajartre précise que dans le projet ANR, il y a aussi ce désir d'évaluer l'efficacité de l'outil adopté.

Myriam Laidet estime que l'idée n'est pas tant de mesurer si la règle est efficace mais de travailler en « mode projet » pour voir dans quelle mesure le patrimoine peut évoluer. L'enjeu serait bien de construire des ateliers afin de partager une culture commune, de façon à accélérer les procédures d'instruction.

Pour Pascal Planchet, si la règle est bien faite, elle permet de bien faire le projet. Pour réfléchir autour d'une potentielle pré-instruction, il ne faut pas l'envisager comme une dérogation, elle ne permettrait éventuellement qu'une forme d'interprétation.

Myriam Laidet précise qu'il existe aujourd'hui un urbanisme de projet où c'est le projet qui fait la règle et non l'inverse. Néanmoins, Pascal Planchet estime que la règle de droit n'a d'intérêt que si elle fixe les choses de façon précise. Sinon, autant ne fait pas de règle et instituer des chartes, mais il faut que cela soit assumé.

Avec la nouvelle manière de codifier le PLU (règles sur objectifs), Stéphanie Boubli espère qu'avec que l'on pourra être plus souple dans l'écriture et l'application des règles.

Pascal Planchet nuance l'idée d'un urbanisme de projet au sens où plus la règle est permissive, plus elle génère de litiges. Si tel était le cas, les critiques ne tarderaient pas à apparaître car au final, ce serait le juge qui ferait la loi. Le groupe de recherche de l'ANR se penchera sur les premiers PLU qui intégreront ces règles sur objectifs.

Pour Jacky Cruchon, le cas bordelais est très intéressant car les projets se négocient et la règle demeure permissive, ce qui amène beaucoup de contentieux. La règle doit être un cadre mais ce n'est pas elle qui fait la richesse du projet. Néanmoins, ce ne sera pas forcément la concertation qui fera la richesse non plus : le débat est intéressant et il ne faut pas forcément chercher le consensus afin de continuer à avoir des projets audacieux.

Delphine Ripoché ramène le propos autour des élus, qu'il ne faut pas oublier dans le processus de recherche de qualité paysagère. Il faut voir avec eux quel est le suivi de la règle : y a-t-il une ingénierie territoriale pour le faire ? Pour que la règle fonctionne, il est nécessaire que les élus intègrent pourquoi elle a été mise en place.

Jacky Cruchon réaffirme la nécessité que les élus puissent savoir expliquer les ambitions de la règle : pourquoi il y a des règles ? Ce n'est pas tant expliquer la règle technique en elle-même mais davantage l'esprit de la règle et ses grandes lignes. Plus la règle est riche, plus elle peut paraître complexe et pourtant cela peut être simple. En somme, la simplicité binaire (le projet rentre ou non dans les cases) peut être dangereuse.

Arnaud de Lajartre relève que ces démarches de gouvernance se font aussi à l'étranger, notamment à Montréal.

Pascal Planchet précise qu'il y a aussi des expériences en France. Il existe notamment l'autorisation environnementale, qui est une seule autorisation délivrée et qui regroupe plusieurs acteurs et plusieurs avis. L'instruction se fait en mode projet : on mobilise et on réunit les services de l'État pour définir une instruction collégiale et unique.

Sur la question de la concertation avec les habitants, Arnaud de Lajartre estime qu'il faut différencier une instance qui réunit plusieurs services techniques d'une instance qui réunirait des habitants, ce qui peut se faire dans certains contextes nationaux.

La prise en compte du paysage dans le PLU d'Orléans (45)

Mathieu GIGOT, Ingénieur de recherche, ENSAL

I. Éléments contextuels

Ville ligérienne (inscription UNESCO en 2000) ; PLU communal approuvé en 2013 ; 2 ZPPAUP sur le territoire (Rivière du Loiret [intercommunale à vocation paysagère] en 1995 et Centre-ville [intra-mails et faubourgs] en 2008).

II. L'importance du paysage dans le rapport de présentation et sa qualification

Un chapitre entier est consacré aux « paysages d'Orléans, des urbanités teintés par le grand paysage ».

La notion de paysage y est définie : « les paysages sont affaire de relations : agencements des éléments matériels qui composent les lieux, vécu d'une société sur le territoire qu'elle modèle, et regard que chacun peut porter sur l'espace ».

On retrouve dans cette définition l'acception du paysage telle que défini dans la Convention européenne du paysage : « «Paysage» désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ».

Le rapport de présentation insiste néanmoins sur la notion « d'ambiance » et « d'atmosphère ». L'acception paysagère prend alors en compte à la fois les espaces bâtis et non bâtis.

L'analyse du rapport de présentation s'est appuyée sur plusieurs échelles : les grands espaces paysagers, les paysages de Loire, les ambiances urbaines, les paysages de la mobilité. Toutes ces échelles d'analyse sont développées dans des sous-chapitres.

Il est intéressant de se pencher sur la notion d'ambiance urbaine : le PLU indique que les ambiances « s'échelonnent d'une urbanité intense à une atmosphère presque rurale » et précise que « dans le paysage urbain, le végétal occupe une place particulière ». Le PLU détaille alors la liste des ambiances repérées (quelques exemples ici) :

- Urbanité affirmée du centre historique (composante : patrimoine bâti) ;
- Faubourgs et lignes de fuite (composante : patrimoine bâti) ;
- Atmosphère « ville jardin » dans l'habitat diffus (composante : patrimoine naturel majoritairement).

Sur ce point, sont évoqués les cœurs d'îlots, les venelles, les éléments de clôtures + vestiges du passé agricole (éléments de patrimoines de proximité participant à la constitution de l'image de la « ville jardin »).

III. Les objectifs liés au paysage dans le PADD et leurs justifications

Le paysage est inclus dans deux grandes orientations du PADD :

- *Renforcer l'attractivité et le rayonnement*

=> Préserver et mettre en valeur le patrimoine remarquable (dont les paysages, les spécificités architecturales et urbaines, les éléments de l'identité ligérienne...)

On évoque le paysage urbain (ravalements de façades, traitement des espaces publics, intégration de l'architecture contemporaine). Dans la légende de la carte d'orientation, on trouve quand même plusieurs items liés au paysage naturel : « préserver les parcs et les squares » ; « préserver les alignements d'arbres » ; « préserver les cœurs d'îlots » ; « préserver les espaces et paysages de Loire ».

- *Préserver un cadre de vie de qualité*

=> Bâtir et faire vivre un cadre de vie urbain de qualité

On retrouve dans cette sous-orientation l'idée d'assurer la pérennité d'une diversité paysagère en prenant soin de diversifier les espaces, les vues majeurs et par la mise en valeur des éléments de l'identité ligérienne. On retrouve là l'idée de la préservation du paysage, mais de façon plus détaillée : préservation des alignements d'arbres, de l'armature végétale (cœurs d'îlots, parcs et squares). L'idée est aussi de constituer de nouveaux espaces urbains agréables à vivre et de qualifier les espaces végétalisés publics comme des équipements publics.

IV. La traduction réglementaire de la prise en compte du paysage dans le PLU

Comment ces orientations paysagères sont-elles traduites dans le plan de zonage et de façon réglementaire ? Il n'y a pas de zone indiquée « p » dans le PLU d'Orléans, et pour cause : la ZPPAUP est là pour assurer la protection du patrimoine. Mais comme la ZPPAUP ne prend pas (ou peu) en compte la dimension paysagère, le PLU représente trois items dans le plan de zonage, tous au titre de l'article L.123-1-5 7° :

- Arbre remarquable isolé ;
- Cours de jardin ;
- Parcs et squares.

Les EBC sont aussi utilisés dans le document graphique.

La répartition de ces éléments n'est pas uniforme sur le territoire, plutôt diffuse, sauf dans certains faubourgs où l'on observe une concentration de cours de jardins. C'est sans doute l'enjeu majeur de la préservation d'éléments paysagers à Orléans.

Au niveau réglementaire, l'article 10 « Éléments protégés au titre du patrimoine et des paysages » est très axé autour du patrimoine paysager et mentionne les éléments précités inscrits au plan de zonage, c'est-à-dire uniquement ce qui touche aux paysages.

L'article précise que toute modification ou suppression de ces éléments doit faire l'objet d'une déclaration préalable et que la démolition est soumise à permis de démolir. Mais quelle est la distinction entre suppression et démolition ? En tout état de cause, l'article est très court et ne dit pas grand-chose d'autres. Il n'y a pas de recommandations, notamment pas de liste d'essences d'arbres à planter.

On trouve quand même dans le règlement des prescriptions sur les clôtures (interdiction de certains matériaux) et quelques précisions sur le traitement des cours de jardins qui doivent être traitées en espaces verts de pleine terre).

À noter qu'il existe deux OAP intéressantes sur la question du paysage, au sens large :

- OAP « Clôtures et ambiances urbaines »

Partant du principe qu'elles participent à l'ambiance des rues et à l'identité de la ville. Mais le terme de « paysage » n'est pas employé dans cette OAP.

- OAP « Façades de front de Loire »

Cela existait dans le POS précédent.

Les justifications réglementaires ont évolué par rapport au POS : « mettre en œuvre les outils complémentaires pour la préservation des éléments de paysage, de cadre de vie et l'adaptation d'outils existants, tels que les emplacements réservés ». Le PLU se donne bien, entre autres, un objectif paysager.

V. En conclusion

Un PLU qui prend en compte le paysage, mais qui l'entend au-delà de la dimension « naturelle ». Le paysage est ici affaire de cadre de vie, participant à la création d'ambiances et/ou d'atmosphères.

D'ailleurs, le titre 7 du rapport de présentation exprime bien cette acception : « les paysages d'Orléans, des urbanités teintées par le grand paysage ». Patrimoine naturel ET patrimoine historique forment à eux deux les caractéristiques de ce paysage orléanais qui contribue au cadre de vie.

Dans le PADD, les paysages sont « rangés » dans l'item « préserver et mettre en valeur le patrimoine remarquable », aux côtés de l'architecture et des patrimoines reconnus.

Discussion :

Valérie Galpin fait un parallèle avec le PLUi d'Angers Loire Métropole sur lequel un panel d'outils a été mis en place pour traiter la question paysagère : il va de l'arbre remarquable aux EBC, en passant par les jardins patrimoniaux et familiaux et les alignements d'arbres.

Myriam Laidet précise que le PLUi d'Orléans est lancé et une étude paysagère de fond qui reprend les *items* du PLU est en cours. Ce qui était pressenti dans le PLU en termes de paysages est en train de prendre de l'ampleur avec le PLUi.

Paysages et patrimoines dans le PLU de Rennes (35)

Arnaud DE LAJARTRE, Maître de conférences en droit public, responsable du projet PLU PATRIMONIAL

Rennes est une commune de 209 860 habitants, incluse dans une communauté d'agglomération devenue métropole en 2015, forte de 426 500 habitants. Actuellement, le PLU est communal mais le futur PLUi est prévu pour 2019 et concernera 43 communes. La ville est concernée par un secteur sauvegardé de 35 Ha dont le Plan de sauvegarde et de mise en valeur a été approuvé en 1985 puis révisé en 2014. On dénombre 90 Monuments historiques sur la commune, deux sites classés et un site inscrit.

Le PLU de Rennes se compose des pièces habituelles et comporte un document d'inventaire de 378 pages qui recense 1864 éléments repérés. De même, le PLU de Rennes affiche un « plan patrimoine » et comporte, dans son plan de zonage, des zones Up et Np.

I. L'état initial de l'environnement

En ce qui concerne les paysages, le PLU évoque, dans l'état initial de l'environnement, les grands espaces naturels et espaces agro-naturels au service de l'armature verte du schéma directeur ainsi que ce qui est nommé le « patrimoine vert » (parcs urbains, squares, promenades, espaces verts de proximité, jardins familiaux...)

Dans ce même document, une partie concerne le « paysage urbain et le cadre de vie » : quatre grands paysages urbains constituent la ville, de l'extérieur de la rocade (« paysage à tendance agricole ») à la « ville patrimoine » (noyau historique). Une ceinture agricole constituée de paysages agricoles et de bocages de la périphérie rennaise ainsi que les entrées de villes sont aussi évoquées.

Le PLU évoque la notion de paysage en ces termes : « élément essentiel du cadre de vie, la notion de paysage urbain, dans l'esprit de la loi Paysages de 1993, vise une approche équilibrée, intégrant à la fois le souci de préservation des valeurs patrimoniales et la nécessité du développement local. La démarche consiste à évaluer la sensibilité du paysage urbain à partir d'un ensemble d'ambiances et de perceptions visuelles ».

La notion de paysage est donc conçue de façon très transversale.

II. La justification des choix

La mise en œuvre des outils n'a de sens que si elle s'inscrit dans une démarche globale de trame verte du projet urbain : le Plan vert. Au-delà de la préservation, la commune a mis en place un mode de gestion particulier via un cahier des charges des parcs et jardins de la ville. Il en va de même pour les éléments de la trame bleue.

En termes de réglementation et de projet urbain, le PLU sous-tend que la réglementation n'est rien sans le projet global. Un plan de paysage est porté au PLU sur quatre thèmes :

- La forme de la ville ou l'inscription de la ville sur son territoire ;
- L'armature paysagère et urbaine ;

- La valorisation du paysage de la ceinture verte ;
- La recomposition et le renouvellement de la ville.

Dans le document de mise en œuvre et d'incidences sur l'environnement, le thème « patrimoine et paysage » est décliné selon trois axes :

- Le patrimoine d'intérêt local ;
- Le patrimoine vert et les espaces verts à préserver (EBC, EIP, éléments de paysage) ;
- Les chemins à conserver, terrains cultivés à protéger, plantations à réaliser.

III. Les Orientations d'Aménagement et de Programmation

Les OAP de secteur peuvent être, pour certaines, très paysagères : c'est le cas par exemple pour le quartier de Beauregard.

Le nouveau quartier de Beauregard, composé à partir du concept paysager intimiste de la Cité-Jardin, encadre le parc en position centrale. Le quartier, par ses implantations, étend la dimension paysagère du parc jusqu'aux avenues. La densité et la variété du tissu végétal existant et l'aménagement paysager indiquent l'esprit de composition d'une Cité-Jardin. Le paysage et le site sont des caractéristiques de qualité à préserver et à mettre en valeur :

- Le « quartier » haut sur le plateau dont le principe répond à une articulation entre le centre avec son parc et les tracés anciens d'un site marqué par le bocage et les chemins creux ; le tout formant les bases d'une liaison verte entre la ville et la campagne ;
- L'organisation simple du « coteau » vers la vallée de l'Ille qui rejoint l'ancienne route de Saint-Malo.

IV. Règlement et patrimoines bâtis

Les patrimoines bâtis pris en compte par le PLU sont catégorisés avec un système d'étoiles :

- *** : éléments de grande qualité patrimoniale ;
- ** : éléments de qualité, inscrits dans certains cas dans un ensemble urbain cohérent ;
- * : élément intéressant relevant d'une simple information.

Chaque édifice concerné par ce système est localisé sur les plans de zonage et dans le cahier « plan patrimoine » du PLU.

Cette classification permet ainsi de distinguer les éléments relevant d'une part de l'application de l'article L.123-1-5 7° du Code de l'urbanisme (2 et 3 étoiles) et, d'autre part ceux identifiés par une simple information (une étoile). À noter qu'il n'existe aucune prescription dans les fiches.

Le paysage, quant à lui, fait l'objet de plusieurs types de protection :

- Les hameaux ruraux sont préservés pour « leur participation à une fonction paysagère de la ceinture verte » ;
- Il existe une approche morphologique pour l'insertion du bâti dans son paysage ;
- Un zonage Neh est mobilisé, ainsi que le règlement pour la préservation des haies et des chemins, la logique d'implantation, la volumétrie et l'aspect extérieur des constructions.

Le PLU de Rennes met aussi en place des zonages patrimoniaux à la sensibilité paysagère discrète :

- Une zone Np, zone naturelle qu'il convient de protéger fortement en raison de la qualité du paysage, de la présence d'éléments reconnus (soit écologiques, soit patrimoniaux) et des éléments naturels qui la composent (sites de qualité ou milieux humides par exemple) ;
- Une zone Up couvrant les secteurs qui, par leur composition urbaine homogène et caractéristique du siècle dernier, constituent des ensembles patrimoniaux d'intérêt local qu'il convient de préserver en raison de leur valeur culturelle et historique.
- Un sous-secteur UA2p qui correspond à un quartier qui constitue un ensemble d'intérêt patrimonial local qu'il convient de préserver.

Des dispositions réglementaires spécifiques existent de façon à répondre à l'objectif de qualité architecturale recherchée sur ces secteurs.

Certaines règles spécifiques sont mises en œuvre, notamment sur les abords de parcs, afin d'adapter le gabarit des constructions édifiées sur leurs bordures de façon à préserver leur caractère et les perceptions paysagères depuis ceux-ci.

Le PLU a aussi mis en place des espaces d'intérêt paysager qui consistent à préserver des ensembles paysagers à caractère végétal, notamment des espaces verts. L'identification et la localisation de ces EIP permet de gérer les autorisations de construire tout en respectant les qualités du paysage existant. Sur les documents graphiques, une trame spécifique les représente en superposition du zonage.

La trame des EIP peut prévoir des plantations à réaliser, sur des terrains ou parties de terrains devant être plantés. De même, elle peut prévoir des espaces libres paysagers à réaliser. La suppression des EIP est possible si elle est compensée par une surface équivalente aménagée.

Des « éléments de paysage » (alignements d'arbres ou arbres isolés de qualité) sont repérés aux documents graphiques par un symbole particulier. Là aussi, un système de compensation existe puisque tout élément de paysage supprimé doit faire l'objet d'un remplacement par un sujet de qualité similaire planté à proximité.

Des terrains cultivés, situés en zone urbaine et qui concourent au maintien de vergers ou jardins familiaux, sont aussi repérés au document graphique dans la trame des EIP. Ils sont inconstructibles.

V. En conclusion

Au final, dans le PLU de Rennes, le paysage reste avant tout du végétal : espaces boisés classés, espaces d'intérêt paysager, éléments de paysage, terrains cultivés à protéger...

Une place importante est faite au paysage et au cadre de vie dans le PLU. Mais on note néanmoins un glissement fréquent des mots entre paysage et patrimoine (vert et bleu). La sémantique du paysage est tournée vers le végétal et la « nature » et le patrimoine est en partie mobile ou à créer.

Le compte-rendu du COTECH, les vidéos (balade urbaine et COTECH) seront disponibles sur le site Internet du programme de recherche : <http://plupat.hypotheses.org/>

Le Comité technique s'est clôturé à 17h00.
