

Création d'une ZPPAUP à Nogent sur Marne

Remarques de l'Association des Nogentais (AdN) dans le cadre de l'enquête publique

14 mai 2009

Ce document rassemble les remarques de l'Association des Nogentais (AdN) sur le projet de création d'une Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP) de la ville de Nogent sur Marne dans le cadre de l'enquête publique arrêtée par le préfet du Val de Marne et se terminant le 15 mai 2009.

Pour mémoire, l'AdN a été créée en 1988¹ et est agréée par la Préfecture pour l'environnement et l'urbanisme. Elle a notamment pour objet "la préservation du cadre de vie et de sa qualité notamment dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement" sur l'ensemble du territoire de la ville de Nogent sur Marne.

Remarques générales et pertinence du projet

La nécessité d'un PLU

Depuis de nombreuses années, l'association considère que la principale menace de dégradation du cadre de vie à Nogent sur Marne est liée à la densification des terrains par l'établissement de projets immobiliers d'envergure qui modifient définitivement la nature des quartiers et font progressivement perdre à la ville sa spécificité pavillonnaire et son attrait spécifique. Ce processus s'accompagne souvent de la destruction de bâtiments de caractère et de la disparition des jardins privés qui participent grandement à la qualité de notre cadre de vie et au charme de la ville.

Même si la qualité de certains projets immobiliers n'est pas toujours en cause, l'AdN constate que cette tendance aura pour conséquence, à terme, de transformer Nogent en une ville de proche banlieue comme une autre: sans maisons, sans jardins, sans cachet. Cette tendance néfaste est progressive et insidieuse. En 20 ans, l'AdN a malheureusement constaté que les pouvoirs publics l'ont souvent accompagnée quand ils ne l'ont pas encouragée.

Pour mettre un terme à cette tendance ou, à tout le moins, la freiner de façon significative, l'AdN demande depuis de nombreuses années la mise en place d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU) à Nogent sur Marne. Un PLU, élaboré de façon ouverte, transparente et consensuelle, permettrait de fixer les grands fondamentaux sur des bases respectueuses des souhaits des Nogentais: limiter la hauteur des constructions, la densité, etc.

Promis depuis des années, le PLU a été repoussé de trimestre en trimestre sans qu'une justification ne soit véritablement avancée. **L'AdN rappelle que la ZPPAUP ne peut en aucun cas remplacer la mise en place d'un PLU comme cela a été promis aux Nogentais** depuis plus de 7 ans.

La ZPPAUP est une servitude d'utilité publique et doit être annexée au PLU, anciennement Plan d'Occupation des Sols (POS). La ville a annoncé récemment le

lancement du projet de PLU. **L'AdN s'interroge sur la pertinence d'une démarche consistant à créer une ZPPAUP avant l'établissement d'un PLU que les Nogentais réclamaient pourtant depuis des années.** En toute logique, le projet de PLU aurait dû être lancé en parallèle de celui de la ZPPAUP, comme le conseille le Ministère de la Culture ², afin de s'assurer de la cohérence des deux documents.

Le découplage PLU-ZPPAUP illustre l'absence d'une vision pour l'avenir de Nogent en matière d'urbanisme. L'AdN le regrette et restera donc vigilante sur tous les projets de nature à menacer notre cadre de vie.

Sur la création d'une ZPPAUP

Bien que considérant que la création d'un PLU soit la priorité, l'AdN ne rejette pas pour autant l'idée de créer une ZPPAUP à Nogent sur Marne. Ce concept ayant pour objectif de préserver un patrimoine qui nous est cher et qui joue un rôle essentiel dans le cadre de vie est donc le bienvenu. Malheureusement, les éléments du projet tels que nous sont parvenus ainsi que le déroulement de ce dernier ne nous permettent pas de le soutenir pleinement, comme les éléments qui suivent en témoignent.

L'AdN n'a pas été associée au projet

Le processus de création du projet n'a pas été conduit de façon transparente.

Si l'on se réfère à ce que préconise le Ministère de la Culture³ concernant la définition des moyens à mettre en œuvre pour le lancement d'un projet de ZPPAUP, un groupe de travail ayant pour rôle "d'analyser, d'enrichir puis d'entériner les propositions de l'étude" aurait dû être créé. Placé sous l'autorité du maire assisté de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF), ce groupe aurait dû réunir tous les partenaires concernés par l'étude et "les associations représentatives dans le domaine du patrimoine, etc." A notre connaissance, un tel groupe n'a pas été créé, ou, s'il l'a été, ce fut sans l'AdN, association pourtant agréée pour l'environnement et l'urbanisme par la Préfecture.

L'AdN n'a été conviée en tout et pour tout qu'à deux réunions de la Commission urbanisme où elle s'est vue présentée un projet quasiment finalisé.

L'AdN n'a pas eu communication des documents préparatoires, à l'exception d'une version papier datée du mois de juin 2008 du règlement et de la cartographie. Précisons que nous n'avons jamais eu communication du rapport de présentation, document pourtant essentiel pour la compréhension du projet, et dont l'existence nous a été révélée uniquement lors de l'enquête publique.

Sur la base du projet de règlement daté du mois de juin 2008, nous avons fourni un certain nombre de commentaires. Nous n'avons dès lors plus reçu aucun exemplaire des versions successives des documents. Nous avons pourtant constaté que la cartographie a été considérablement remaniée entre le document de juin et celui présenté au Conseil Municipal.

Par ailleurs, aucun document ne nous a jamais été transmis au format électronique, y compris après adoption du projet par le Conseil municipal.

Rétrospectivement, il apparaît donc que l'AdN n'a été conviée à ces réunions que pour la forme et n'a pas réellement été associée au projet comme elle l'aurait dû l'être dès son commencement.

N'ayant pas été conviés à l'élaboration du projet, constatant sa complexité et le manque d'information des Nogentais, nous avons demandé au maire à l'automne 2008 de procéder à une large information des Nogentais, d'organiser des réunions, de produire un document pédagogique permettant à chacun de comprendre les conséquences de ce projet sur son patrimoine, etc.

Nous avons notamment souligné **les risques de recours** devant les tribunaux qu'un projet mal compris ne pourrait manquer de générer. Après un accord de principe indiquant qu'une large concertation aurait lieu avant l'enquête publique afin de garantir un certain niveau de consensus, de consolider les documents et d'en améliorer le caractère pédagogique, le maire a finalement fait machine arrière publiquement lors du Conseil municipal du 16 décembre 2008.

L'AdN ne comprend pas pourquoi un projet d'une telle importance n'a pas été élaboré avec les Nogentais dans un esprit de recherche de consensus.

Les Nogentais ont été médiocrement informés

Dans un autre document⁴, le Ministère de la Culture indique:

"Les habitants, au travers ou non des associations, sont, comme connaisseurs et usagers des lieux étudiés, de précieux partenaires. C'est à eux que s'imposeront les prescriptions de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager. Aussi, leur nécessaire sensibilisation en les associant à l'élaboration du document ne peut être que la garantie d'un développement durable de qualité de l'environnement bâti et non bâti. En ce sens, la mise en place d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager se révèle être un véritable outil pédagogique de découverte et de connaissance, voire de redécouverte, de reconnaissance et d'appropriation du patrimoine, témoin de l'identité culturelle d'une communauté dans sa richesse et sa personnalité."

Force est de constater que ce projet de ZPPAUP n'a pas plus été conduit avec les habitants qu'avec les associations. Aucune démarche pédagogique n'a été mise en œuvre. Aucun effort d'information et d'implication des nogentais n'a été conduit. Le projet a simplement fait l'objet de la promotion habituelle dont tous les projets municipaux bénéficient dans le journal de la ville, sans véritable élément permettant d'en comprendre la complexité.

Seule exception, une plaquette diffusée pendant l'enquête publique. Cependant, la mairie a dû éditer d'urgence un nouveau numéro car cette plaquette contenait une version de la cartographie différente de celle votée au Conseil municipal. La diffusion de ces deux cartographies a semé la plus grande confusion dans l'esprit des Nogentais qui s'étaient intéressés au projet. De très nombreux Nogentais n'ont semble-t-il reçu aucun de ces deux documents ou un seul d'entre-eux.

L'enquête publique a été fixée du 6 avril au 4 mai, soit pour une durée de 4 semaines dont la moitié durant les vacances scolaires. La confusion produite par la diffusion d'une cartographie erronée a conduit la ville à étendre la durée de l'enquête publique jusqu'au 15 mai, soit 11 jours supplémentaires, dont 2 week-end prolongés du 1er et 8 mai.

Alors que les associations n'avaient pas réellement été associées au projet en amont, l'AdN estime que les quelques jours supplémentaires qui ont été concédés par le maire ne sont pas suffisants pour une enquête publique sur un projet de cette complexité, qui plus est à la suite d'une information erronée largement diffusée par la ville.

Par ailleurs, malgré notre demande, les documents du projet n'ont jamais été diffusés officiellement sur Internet par la ville. Les Nogentais ont donc été priés de se rendre physiquement en mairie pour consulter le dossier pendant l'enquête publique. Ces éléments montrent bien que la ville n'a pas souhaité inclure les Nogentais dans son projet.

Le Ministère de la Culture (op. cit.) indique pourtant qu'il "est important que la municipalité s'engage, dès le démarrage de l'étude, dans une démarche pédagogique par le biais de réunions publiques, d'exposition, de plaquette ou de tout autre support visant à informer et sensibiliser les habitants". Et il précise: "L'existence d'un patrimoine qui fait consensus et joue un rôle identitaire est certainement un critère d'appropriation par tous (élus et habitants) des enjeux de protection et de mise en valeur".

Aucun document n'expose clairement ce que ce projet va modifier pour les propriétaires, notamment l'impact pour ces derniers de la ZPPAUP sur la valorisation de leur bien. Lorsqu'ils le découvriront au moment d'une vente ou d'un projet de travaux, ils seront alors tentés d'attaquer la légalité du projet lui-même.

Ce déficit d'information et d'explication a également généré une grande incompréhension de la part des habitants des quartiers qui ne sont pas inclus dans la ZPPAUP. Les habitants des quartiers du port et des Viselets en particulier s'interrogent sur les causes de cette exclusion et sont inquiets de voir les projets immobiliers se multiplier, notamment ceux comprenant des logements sociaux.

L'AdN regrette que la question de la protection du patrimoine ait été traitée sans associer plus largement les habitants et sans véritablement les informer. La ville aurait gagné à insérer le projet de ZPPAUP dans le cadre plus général de la création du PLU, justifiant d'autant plus une large consultation des habitants. Une véritable stratégie pour l'urbanisme à Nogent aurait ainsi pu être définie permettant à chacun de bien comprendre le cadre dans lequel son quartier pourrait évoluer dans l'avenir.

L'AdN considère que ce projet a été conduit de façon fermée, pour ne pas dire opaque, sans souhaiter obtenir l'adhésion de la société civile et la participation des Nogentais. Une telle démarche ne peut que générer la méfiance et faire suspecter des manœuvres sans rapport avec la finalité du projet. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant, par exemple, que le quartier du Port qui a finalement été retranché de la ZPPAUP sans explication soit dans la plus grande incompréhension.

Remarques spécifiques

Le fond de carte n'est pas à jour

Le fond de carte utilisé pour le projet de ZPPAUP n'est manifestement pas à jour. Si l'on se réfère au cadastre (www.cadastre.gouv.fr), des bâtiments apparaissent sur certaines

parcelles alors qu'ils ne sont pas visibles sur le fond de la carte du projet de ZPPAUP (voir annexe). L'exemple fournit en annexe semble indiquer, d'après nos informations, que le fond de la carte utilisée pour la ZPPAUP est antérieur à 1996 ! Plusieurs adhérents nous ont indiqué qu'ils avaient constaté d'autres erreurs dans le fond de la carte suggérant l'utilisation d'un plan obsolète. Un tel écart, s'il était confirmé, serait de nature à remettre en cause le projet lui-même compte tenu des nombreuses erreurs qu'il pourrait générer.

L'AdN recommande la mention de la source datée des plans utilisés pour le fond de la cartographie et suggère l'utilisation de la cartographie la plus récente pour éviter toute contestation ultérieure.

Le zonage continu

Si l'organisation de la zone en deux secteurs est justifiée dans le règlement par des considérations d'ordre historique, la dimension de ces secteurs est telle qu'elle inclut une très large majorité de "bâtiments courants" ou "parcelles courantes". En conséquence, des contraintes très importantes pèsent sur des centaines de bâtiments sans que cela soit toujours pertinent et bâtiments situés dans des quartiers non retenus et qui méritaient une protection sont exclus. Le choix d'un zonage continu, qui n'est pas imposé par la loi, était peut-être d'autant moins justifiée qu'elle exclue de façon radicale plusieurs quartiers (le port et les Viselets en particulier) dans lesquels de nombreux bâtiments mériteraient une protection. Ces quartiers risquent de se voir d'autant plus menacés par des constructions peu respectueuses du cadre de vie des habitants du quartier qu'il sera plus difficile ou plus coûteux de construire ailleurs dans Nogent.

Précisons que la notion de "bâtiment courant" n'est d'ailleurs pas définie dans le règlement bien que les bâtiments courants soient légendés sur la carte et souvent mentionnés dans le document.

Un choix arbitraire des bâtiments protégés

Par ailleurs, les bâtiments faisant l'objet d'une protection particulière (en rouge, violet et turquoise sur la carte) ont été choisis sans que ne soient disponibles ni un énoncé clair et objectif des critères de sélection, ni inventaire détaillé de ces bâtiments assortis d'une motivation pour leur sélection.

En l'absence de ces éléments, il est difficile d'étudier de façon systématique la liste des bâtiments. Il est également légitime de s'interroger sur les critères de sélection. Un examen attentif a permis de distinguer des bâtiments qui ont été identifiés comme remarquables mais qui ne figurent pas parmi les bâtiments protégés, ainsi que des bâtiments sans intérêt particulier qui y figurent:

(Ces éléments ne prétendent pas être exhaustifs mais soulignent le caractère arbitraire de la sélection opérée).

Exemples de bâtiments remarquables qui ne sont pas protégés dans le projet de ZPPAUP:

- 17 rue Amiral Courbet
- 1 rue Anquetil
- 8, 10, 12, 14, 16 rue de Chateaudun
- 6-8-10 rue du Commandant Marchand
- 48 rue du Général Chanzy

- 4 rue du Général Faidherbe
- 15 rue Henri Dunan (Datcha issue de l'exposition universelle de 1878)
- 44 rue Jacques Kablé
- 7, 9 et 11 rue Lequesne
- 47-49 rue Marceau
- Ecole rue Paul Bert
- 25 boulevard de Strasbourg

Ainsi que:

- Maison du 43 rue Carnot (dite "Maison Camion" de l'architecte Jean Camion)
- Maisons du 9 et 11 rue Emile Zola.

Ces deux derniers ensembles remarquables qui participent pleinement à l'équilibre de leur quartier sont connus pour être menacés par des projets immobiliers. Les maisons des rues Pontier et Zola ont d'ailleurs fait l'objet de pétitions pour leur protection qui ont rassemblé près de mille personnes. Il n'est pas normal que ces bâtiments ne figurent pas dans la liste des bâtiments protégés. La maison du 43 rue Carnot, en particulier, est assortie d'un parc tout à fait remarquable qu'il convient de protéger spécifiquement.

Enfin, le cas de la salle Emile Zola, 46 boulevard de Strasbourg, nous a également été signalé comme justifiant une protection particulière.

Exemples de bâtiments sans intérêt particulier qui sont protégés dans le projet sans justification:

- 3 rue Ancelet
- 15 rue André Pontier
- 3 villa Clémence Henriette
- Immeubles des 2 au 12 rue Gabriel Péri
- Immeubles des 1, 3 et 5 rue Jean Moulin

Absence d'information des propriétaires

L'AdN note que les propriétaires des bâtiments protégés par ce projet n'ont pas été spécialement informés. Compte-tenu de l'impact significatif sur la valeur des biens immobiliers et des contraintes imposées aux propriétaires, il nous semble indispensable de procéder à une information spécifique des propriétaires. Faute de quoi ces derniers s'apercevront de l'existence des contraintes de la zone lors du refus d'un permis et chercheront alors à attaquer le texte lui-même.

Absence de définition, manque de clarté terminologique

Le règlement utilise des termes qui n'ont pas été définis et qui peuvent être ambigus: "parcelle" par exemple, qui est utilisé pour signifier unité de foncière ou terrain, mais n'existe pas dans le code de l'urbanisme. La distinction entre entité, parcelle, bâtiment et construction n'est pas claire. De telles imprécisions dans un document de nature juridique ne sont pas souhaitables et risquent de multiplier la complexité des recours déjà longs et coûteux.

Nous suggérons l'ajout d'un glossaire définissant chaque terme précisément. Des exemples et des schémas devraient être insérés partout où des expressions sont utilisées sans définition ou pour accompagner leur définition.

Equilibre entre les contraintes et les dérogations

Les contraintes excessives en augmentant les coûts pour les propriétaires risquent de les conduire soit à ne pas apporter les rénovations nécessaires à leur propriété soit à ne pas respecter le règlement. Trop de contrainte risque donc de nuire à l'objectif même de la création d'une ZPPAUP: la protection du patrimoine. Par exemple, l'obligation de revenir à l'état d'origine lors des travaux de façade est certainement trop contraignante: elle implique des coûts supplémentaires considérables que peu de propriétaires pourront assumer. De même, la nécessité pour tous les bâtiments d'utiliser des fenêtres en bois ou métal n'est pas réaliste. Le résultat final risque de conduire à une détérioration de ce patrimoine: les propriétaires refusant les investissements nécessaires. Nous suggérons donc une révision du règlement dans le sens d'un assouplissement des contraintes, sans pour autant vider le projet de sa substance.

Développement durable et accessibilité

Toute contrainte mettant un propriétaire qui respecterait le règlement de la ZPPAUP dans l'illégalité pour non respect d'une obligation issue d'un autre instrument juridique (ex. code de la construction et de l'habitation) ouvre la possibilité de recours en cas de refus d'un permis. Par exemple, le règlement ne tient pas compte des contraintes liées au développement durable (par exemple, la nécessité d'utiliser des fenêtres en bois ou en métal pour tous les bâtiments) et à l'accessibilité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, notamment concernant l'espace public (exemple: pavés et terre battue).

Stationnement

La recommandation concernant le stationnement (section 1.1.3.) semble devoir aboutir à une réduction du nombre de places ("densité moindre des places de stationnement"). Cette recommandation paraît inappropriée alors que le problème du manque de stationnement à Nogent est un thème récurrent auquel aucune municipalité n'a su apporter de réponse pertinente. Par ailleurs, les contraintes concernant les aires de stationnement (même section) semblent extrêmement lourdes au point de faire douter que cette section s'applique bien à l'ensemble des aires de stationnement de la zone. Que signifie "aire de stationnement" dans ce contexte ? L'AdN suggère de rédiger cette section de façon plus réaliste en tenant compte, notamment, de la très grande dimension du secteur concerné et des besoins de la ville en termes de stationnement.

Antennes

Le point 3.4.6 est trop spécifique car il ne tient compte que des antennes de télévision et devrait être élargi à tout type d'antennes, y compris celles qui aujourd'hui n'existent pas encore (la technologie évolue rapidement dans ce domaine). Les antennes-relais de téléphonie mobile, notamment, sont de nature à nuire gravement à l'harmonie d'un paysage et à l'esthétique des bâtiments du fait de leur taille, de leur multiplication et de leur nécessaire hauteur. Nous suggérons de rédiger cet article afin d'intégrer les antennes-relais de téléphonie mobile et tout autre antenne, qu'il s'agisse de technologies en cours de déploiement ou à venir (ex: BLR, WiMax, etc.).

S'agissant des antennes de télévision, la rédaction semble pouvoir conduire à l'élimination d'antennes de télévision sur certaines constructions où l'antenne serait forcément visibles depuis l'espace public. Ceci pourrait être en contradiction avec le "droit à l'antenne".

Câbles électriques et téléphoniques

Le règlement n'aborde pas la question des câbles et poteaux téléphoniques et électriques que l'on peut encore trouver dans certaines rues et qui sont particulièrement disgracieux. L'AdN suggère que le règlement préconise leur enfouissement.

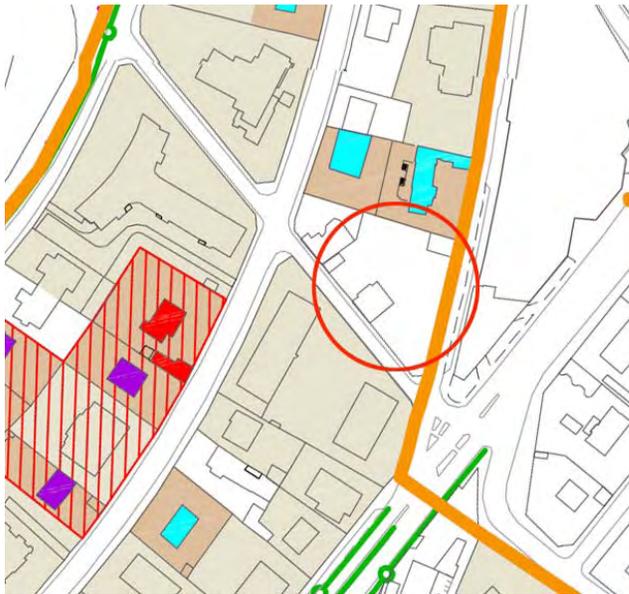
Divers

Le point 3.4.1 est inapplicable car le modèle utilisé par ERDF est en plastique et il n'est pas réaliste de contraindre à ERDF de changer ses types de boîtiers. Il convient donc au minimum d'assouplir cet article afin de le rendre applicable.

ANNEXE

Sur le projet de ZPPAUP, à l'angle de l'avenue des chataigniers et de l'avenue des marronniers, sur fond blanc, on distingue une seule parcelle avec un seul petit bâtiment. Le cadastre consulté en 2009 indique à ce même endroit trois parcelles: 59 (un bâtiment, parcelle de 680 m² au 4 av des chataigniers), 60 (deux bâtiments, un grand et un petit, sur une parcelle de 1055 m² au 2-3 av des marronniers et 2 av des chataigniers) et 61 (petite parcelle de 16 m² sans bâtiment). On remarque aussi que le schéma du bâtiment de la parcelle 55 ne correspond pas non plus à celui du cadastre. D'après nos informations, la parcelle d'origine a été séparée en 1996.

Cartographie du projet de ZPPAUP:



Cadastre, Feuille 000 OR 01, d'après www.cadastre.gouv.fr consulté le 10 mai 2009:



¹ - Sous le nom Association des Habitants du Coteau de Nogent. Elle a depuis été renommée Association du Coteau de Nogent puis, en 2009, Association des Nogentais.

² - Voir "Élaboration des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (Z.P.P.A.U.P.) Guide pratique. Décembre 2005", Ministère de la culture et de la communication - Direction de l'architecture et du patrimoine - Sous-direction des monuments historiques et des espaces protégés. www.culture.gouv.fr/culture/organisation/dapa/zppaup-fr.pdf. p. 17

³ Op. cit, p. 16.

⁴ "Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager. ZPPAUP", Ministère de la Culture. <http://www.culture.gouv.fr/culture/organisation/dapa/ZPPAUP.pdf>. p.7.