Conclusions motivées et avis du commissaire enquêteur

I – Objet de l'enquête publique

L'enquête publique a porté sur le projet d'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) de la ville de Pontoise (Val d'Oise). Le 19 décembre 2013, le conseil municipal avait décidé de :

- réviser la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) créée le 12 juillet 2006 pour la remplacer par une AVAP ;
- constitué une commission locale de l'AVAP ;
- défini les modalités de la concertation publique sur le projet.

Le règlement de l'AVAP vaudra servitude d'utilité publique annexée au plan local d'urbanisme (PLU) de la commune.

Le président du tribunal administratif de Cergy-Pontoise m'a désigné en qualité de commissaire enquêteur (décision n° E18000043 / 95 du 31 mai 2018).

L'arrêté du maire de Pontoise du 17 juillet 2018 a :

- ouvert l'enquête publique en mairie de Pontoise du lundi 10 septembre, à 9 heures, au mercredi 10 octobre 2018, à 17 heures (31 jours consécutifs) ;
- indiqué les dates des permanences du commissaire enquêteur (4 demi-journées dont un samedi matin) ;
- précisé que le dossier était disponible en mairie et sur un site informatique spécial et que le public pouvait envoyer ses observations sur une adresse électronique ainsi que sur un registre dématérialisé.

II – Organisation et déroulement de l'enquête

L'enquête publique s'est déroulée pendant la période fixée. Quinze jours avant le début et jusqu'à la fin, elle a été annoncée par un avis en mairie, ainsi que sur cinq panneaux répartis en ville. Deux semaines à l'avance et à l'ouverture de l'enquête, des avis sont parus dans un quotidien et un hebdomadaire.

Pendant toute la durée de l'enquête, le dossier et le registre d'enquête ont été mis à disposition du public en mairie et sur le site informatique, où était ouvert un registre dématérialisé d'accès et d'utilisation satisfaisants (ainsi qu'une adresse électronique spéciale). J'ai tenu les permanences les 10, 20 et 26 septembre et le 6 octobre (samedi). Aucun visiteur ne s'est présenté aux trois premières, une dizaine à la dernière.

En tout, neuf observations et demandes ont été déposées sur le cahier d'enquête, sur le registre dématérialisé et sur l'adresse électronique :

- six appellent plus de protection (sur l'Hermitage, le jardin de l'ancien évêché, le sud de la gare, les murs de jardin, pendant la construction du parking du Jardin de la Ville, pour la faune sauvage urbaine) ;
- une demande la possibilité de percer un mur considéré comme remarquable pour un accès automobile ;
- une veut revenir sur le classement d'une partie d'un terrain en espace boisé classé ;
- une enfin considère que l'AVAP part d'un « présupposé architectural » non défini, que le PLU suffit pour protéger le patrimoine architectural et que le rôle de l'ABF devrait se limiter à proposer, la ville devant garder toutes ses responsabilités pour les décisions de travaux.

La collaboration de la directrice des études et de l'environnement de la ville et du chargé de mission a été constante et efficace ;

Le 18 octobre, j'ai remis au premier adjoint (chargé de l'urbanisme), le procès-verbal de synthèse de l'enquête. Le 2 novembre, la ville m'a envoyé son mémoire en réponse.

III – Conclusions et avis du commissaire enquêteur

L'étude du dossier, les visites des quartiers de la ville, le déroulement de l'enquête m'ont conduit à plusieurs interrogations :

- pourquoi la participation du public a-t-elle été aussi faible ?
- l'AVAP marquera-t-elle un progrès sur l'actuelle ZPPAUP ?
- y a-t-il convergence entre l'AVAP et le PLU ?
- les dispositions réglementaires de l'AVAP sont-elles appropriées aux objectifs ?

1 – Sur la participation du public

Les habitants de Pontoise ne peuvent rester indifférents devant le projet : le renom de leur ville, lié à l'architecture, à l'histoire, à l'art, est en jeu, mais également leurs intérêts dans la mesure où les règles de protection de l'AVAP feront peser sur la gestion de leur patrimoine immobilier des obligations strictes, et parfois coûteuses. Dès lors, pourquoi si peu de présence aux permanences ? pourquoi si peu d'observations ?

Le maître d'ouvrage ne s'en étonne ni ne s'en inquiète[1]. D'une part, l'AVAP n'est guère une nouveauté pour les propriétaires : la ZPPAUP les soumet déjà à des règles contraignantes et le rôle de l'architecte des bâtiments de France (ABF) pour les autorisations de travaux est bien connu. D'autre part, la concertation sur le projet a été poussée : 3 réunions publiques en 2016 (dont une sur le quartier de l'Hermitage) avec environ 75 participants, une exposition du 15 février au 31 août 2016 (avec site *Internet*), des articles dans la presse, dans 6 numéros du magazine municipal *Pontoise Infos*, dans *Pontoise Mag* (sept. 2018), une visite de l'Hermitage (19 nov. 2016), une réunion avec les associations de ce quartier (15 fév. 2017).

Le public s'est s'exprimé : 17 observations sur le registre et sur l'adresse électronique de l'exposition de 2016, une cinquantaine d'interventions aux réunions publiques. Quasiment toutes se rallient à la protection du patrimoine ; certaines estiment même que l'AVAP ne va pas assez loin et qu'il faut y inclure le quartier de l'Hermitage. Elles dégagent un réel attachement au caractère de la ville (même si on juge parfois excessives les prérogatives de l'ABF). Les neuf observations recueillies au cours de l'enquête publique recoupent ces vœux.

L'opinion de la ville sur le déroulement de l'enquête paraît fondée : les enjeux du nouvel instrument de protection semble généralement bien compris. Pour autant, il faut vérifier que l'AVAP remplit toutes ses fonctions.

2 – Sur l'apport de l'AVAP

Une AVAP diffère d'une ZPPAUP par au moins trois aspects :

- la **mise en valeur** du patrimoine en complément de la préservation ;
- la prise en compte du patrimoine **historique** et du patrimoine **archéologique** ;
- la conciliation de la protection et de l'exploitation des **énergies renouvelables**.

La circulaire du 2 mars 2012 du ministère de la culture et de la communication (direction générale des patrimoines) expose en détail comment mettre en œuvre la nouvelle vision.

La notion de mise en valeur est plus difficile à cerner que celle de protection. On peut penser qu'il s'agit de maintenir les bâtiments ou lieux remarquables dans leur environnement bâti et naturel, avec lequel ils forment un *ensemble* cohérent, – l'environnement et les

[1] Une enquête publique atone n'est pas nécessairement rassurante : les problèmes qui n'ont pas été discernés peuvent surgir plus tard.

bâtiments se valorisant mutuellement. Or, ni le diagnostic ni le rapport de présentation ne sont très éclairants sur ce thème. Dans le projet de règlement pour le paysage urbain (« entités paysagères », jardins et alignements d'arbres « structurants », points de vue, sentes, cours d'eau au § I) et pour le bâti (volumétrie, façades, clôtures, murs, cours et jardins, sols, toitures au § II), les nombreuses règles et recommandations s'énoncent objet par objet, sans lien entre ces objets, ni entre les chapitres I et II[2]. Certes, l'examen des objets de protection (paysage, bâti) fait ressortir leur valeur d'ensemble, mais il eût été plus probant de le formuler explicitement.

L'AVAP vise pour l'essentiel des biens historiques (églises, couvents, châteaux, remparts, parcs), mais, dans le diagnostic comme dans le rapport de présentation, l'Histoire ne ressort pas comme un **fil directeur** de la description de la ville, ni des orientations de protection et de mise en valeur. Une seule référence : la chronologie des grandes étapes de l'histoire urbaine de Pontoise (diagnostic, p. 31). Quant à l'archéologie, elle n'est évoquée que dans le recueil des connaissances existantes (diagnostic, p. 4).

En revanche, le diagnostic (pp. 103-116), le rapport de présentation (pp. 49-67) et le règlement (pp. 91-97) s'étendent sur la prise compte de l'environnement. Les règles sont détaillées sur le recours aux capteurs solaires, thermiques ou photovoltaïques et aux pompes à chaleur, sur l'interdiction des éoliennes, sur l'amélioration de la gestion de l'eau.

L'apport de l'AVAP peut être évalué également au regard de l'actuelle ZPPAUP. Le diagnostic n'a pas ménagé ses critiques sur ce document : il reposerait sur des *« critères d'usage social et non sur des caractères architecturaux »*, n'aurait pas de *« règles génériques en fonction de la typologie architecturale »*, serait assorti d'*« un document graphique sans valeur opérationnelle »* (p. 9). Sans porter de jugement sur la ZPPAUP, je reconnais que l'AVAP apporte une analyse de fond sur l'architecture, en particulier dans la réévaluation du bâti et du non bâti à partir de critères *objectifs* de qualité aboutissant au classement *remarquable - intérêt architectural - intérêt urbain*. Tous ces aspects ne sont pas sans rapport avec le plan local d'urbanisme.

3 – Sur la convergence entre l'AVAP et le PLU

Répondant au procès-verbal de synthèse, la Ville invite à ne pas confondre les rôles du plan local d'urbanisme et de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine : ce sont deux instruments différents, aux modalités distinctes. Mais une ville a son *unité*. La protection *durable* du patrimoine architectural passe non seulement par la bonne mise en œuvre de l'AVAP, mais encore par le maintien de cette unité. Si l'on veut mettre en valeur un paysage urbain, il faut veiller aussi à ce qui se passe *autour* du cœur historique, par exemple à l'Hermitage (à conserver) ou au sud de la gare (à améliorer). Quels documents peuvent définir cette unité ? Assurément, le PLU.

Dans le PLU en vigueur, celui de 2011, le patrimoine bâti et l'environnement ont leur place : parmi les quatre « orientations thématiques », on relève *Histoire et patrimoine – développer sans dénaturer*. Est-ce suffisant pour équilibrer les risques de l'« énorme potentiel » de développement urbain ? ou pour concilier la réponse aux besoins en logements, au développement commercial, à la modernisation des équipements, – tâches qui peuvent l'emporter dans les priorités, voire perturber la préservation patrimoniale ? Les considérations assez générales et d'un style plutôt convenu sur l'« identité historique » mobiliseront-elles la population sur le patrimoine commun ? Or, c'est indispensable. À défaut

[2] On peut néanmoins citer une recommandation allant quelque peu dans ce sens : *« Les espaces publics à proximité des monuments et autres bâtiments font l'objet d'attentions particulières [...] »* (règlement, p. 33).

de consentement, les particuliers peuvent être tentés de contourner leurs obligations, en lançant des travaux sans demander d'autorisation, ou en ne faisant rien.

Le PLU est en révision. La Ville y renvoie plusieurs problèmes qui comptent pour l'AVAP, même lorsqu'ils se posent en dehors de son périmètre. Le futur PLU doit exposer avec plus de conviction le rôle de l'Histoire et de l'art dans le visage de la ville d'aujourd'hui et dégager plus fortement les perspectives qu'ils offrent pour l'avenir, dans l'esprit du label décerné à Pontoise, et bien entendu être complémentaire, cohérent et compatible avec l'AVAP. Revenons maintenant à l'AVAP elle-même et à son résultat final : les règles.

4 – Sur la pertinence des règles

Outre quatorze recommandations, le règlement édicte neuf règles pour le paysage urbain et quarante-trois pour le bâti existant. En droit, les règles *s'imposent* (en fondant l'avis conforme de l'ABF) : dès lors, elles doivent être précises, claires, sans ambiguïté ni équivoque, et si possible concises.

À la première lecture, le règlement déconcerte. Les règles affichées sont hétérogènes : pour le paysage urbain (et le bâti existant non repéré), elles sont généralement indicatives (*assurer une veille, la volumétrie est conservée, respecter l'esprit, des matériaux de meilleure qualité sont mis en œuvre*) ; pour le bâti repéré, elles s'apparentent souvent à des notices techniques de mise en œuvre (clôtures, façades, toitures) ; elles se confondent parfois avec des recommandations, comme en attestent la fréquence des termes *potentiellement* ou *privilégier*. On relève des considérations factuelles (*les espaces publics pâtissent aujourd'hui...*) ou didactiques (*le ragréage est une technique qui permet de préserver...*) : ont-elles leur place dans l'énoncé d'une règle ?

Pour un non initié, les règles sont parfois difficiles à comprendre en raison de termes de métier très spécialisés (*calepinage, épaufrure*)[3] ou d'expressions propres aux architectes et urbanistes (*parti pris d'insertion en adéquation avec la structure, espace dédié, offrir une alternative plus contemporaine ou intégrée, approche stylistique*). Certaines peuvent prêter à des interprétations diverses ou paraître imprécises. Le contraste est fort entre une règle qui traduit une vision architecturale (*s'inscrire dans un rapport d'harmonie*) et celle qui fixe un nombre d'ardoises au m² en fonction de l'inclinaison d'un arêtier !

Trop de prescriptions sont exprimées à la voie passive, sans sujet (*une veille est assurée, les sentes sont entretenues*), ce qui occulte le partage des responsabilités : qui doit faire quoi ?

Je me suis entretenu de la question avec la maîtrise d'ouvrage lors de la remise du procès-verbal de synthèse. Mes interlocuteurs s'appuient sur l'expérience de la protection des monu-ments historiques et de la ZPPAUP : pour que la protection s'exerce sereinement, les règles ne doivent pas prêter à de vaines discussions. C'est la raison des prescriptions très détaillées pour le bâti existant. Le pétitionnaire, son architecte, ses artisans, d'une part, le service de l'urbanisme et l'ABF, d'autre part, sauront précisément à quoi s'en tenir. Quant à l'aspect pédagogique des règles, elle apparaît à l'usage comme une nécessité, « sinon les gens ne comprennent pas ». En revanche, selon le maître d'ouvrage, il est inévitable que les règles pour les espaces publics, qui s'adressent à la collectivité, revêtent un caractère plus général inspiré par des considérations d'architecture et d'urbanisme.

La question des règles pèse sur deux sujets particuliers : le quartier de l'Hermitage, les devantures commerciales.

[3] Généralement définis dans le glossaire en annexe du règlement, mais déroutants dans la lecture d'une règle.

Le quartier de l'Hermitage

Les habitants de l'Hermitage sont attachés à leur quartier : individuellement ou par la voie associative, ils l'ont prouvé lors de la concertation, souhaitant son rattachement à l'AVAP[4]. Le 26 septembre, j'ai parcouru avec Mme Renaude l'ensemble du quartier. L'Hermitage a incontestablement un caractère propre par son dessin, son origine, son histoire. Le charme et la modestie des maisons et des jardins avaient séduit les impressionnistes et ont résisté au passage du temps. Mais la présence en éléments remarquables, d'intérêt architectural et d'intérêt urbain n'est pas comparable à celle du centre-ville et des quartiers historiques, dont l'Hermitage se différencie nettement par la forme et l'architecture.

Les règles de l'AVAP pour le bâti, par les objets précis qu'elles visent et par leur minutie, seraient peu appropriées pour les maisons de l'Hermitage, dont l'intérêt ressort principalement de l'ensemble qu'elles constituent. Les règles pour le paysage urbain conviendraient peut-être mieux, mais, à elles seules, apporteraient-elles beaucoup plus que le règlement d'un PLU ? La municipalité a fait valoir à plusieurs reprises que la préservation de l'Hermitage serait un objectif important de la révision du PLU. Ce sera en tout cas un défi, car la situation du quartier traduit une certaine fragilité face au cours habituel des évolutions urbaines.

Les devantures commerciales

Le thème, bien présent dans tout le dossier sous forme d'un véritable cours, aboutit à deux règles longues et détaillées (règlement, pp. 103-104). Mais, dans les rues de Pontoise, on est bien loin de ces règles et des orientations du rapport de présentation (pp. 29-33) qu'elles traduisent. À peu près partout, y compris dans les « lieux emblématiques », se rencontrent en abondance les contre-exemples présentés dans le diagnostic (p. 71) et il est vraisemblable qu'un grand nombre de devantures et d'enseignes sont en infraction au regard de la ZPPAUP.

C'est un problème sérieux pour la municipalité, partagée entre le souci de maintenir une activité commerciale essentielle à la vie de la cité et l'impératif de préservation patrimoniale. La tâche est difficile : quand la police municipale s'efforce de verbaliser, le parquet tendrait à classer... Quoiqu'il en soit, après que l'AVAP sera adoptée, il faudra sortir du flou, faute de quoi tout le nouvel instrument pourrait être discrédité : comment un propriétaire comprendrait-il une règle contraignante, si les commerçants de sa rue étaient en infraction impunie ?

À Pontoise, les élus et les services ont conscience de leur devoir vis-à-vis du patrimoine de la ville et de l'importance de cette mission pour la prospérité de la cité : le passage de la ZPPAUP à l'AVAP va bien au-delà d'une simple obligation juridique. Ce sentiment me paraît partagé par les personnes (trop peu nombreuses) que j'ai rencontrées à l'enquête publique.

Le projet d'AVAP part d'une analyse approfondie. Il affine la connaissance du patrimoine de la ville et concourt à une protection plus efficace. Il débouche sur des orientations ambitieuses, traduites dans un règlement à valeur juridique. Pour autant, l'AVAP n'est qu'un instrument, – un instrument nécessaire, mais sans doute pas suffisant pour préserver l'âme et le caractère de Pontoise, où l'on se heurtera, comme partout, à des difficultés bien connues : les capacités financières des propriétaires, les moyens limités de l'administration, la multiplicité de politiques publiques plus ou moins conciliables[5]. Pour les

---

[4] L'enquête publique n'a pas reçu d'observation en ce sens.

[5] Dans son avis du 23 juillet 2018, la direction départementale des territoires du Val-d'Oise expose que *« l'AVAP doit être compatible avec d'autres enjeux et en particulier ceux du développement urbain ainsi que les objectifs de densification du tissu urbain inscrits dans le SDRIF »*. Cette rédaction (*l'AVAP doit*) peut laisser penser que la densification urbaine prônée par le schéma directeur de la région d'Île-de-France a le pas sur la préservation du patrimoine et elle méconnaît que ces objectifs ne sont pas nécessairement compatibles.

surmonter, il faudra plus qu'un document inévitablement technocratique. Il y a une nécessité de *mise en valeur*, que le projet ne fait peut-être pas ressortir avec assez de clarté. L'Histoire est la source du patrimoine de Pontoise. La Ville pourrait aujourd'hui y puiser plus encore son inspiration pour en conduire dans la durée la conservation, la restauration et l'animation.

En tout cas, dans son diagnostic, dans sa présentation, dans son règlement, le projet d'AVAP constitue l'outil indispensable pour préserver le patrimoine urbain de Pontoise. Cependant, la *forme* des règles mérite d'être sensiblement améliorée dans le sens de la clarté, de la simplicité et de la rigueur et les objectifs poursuivis pourraient être présentés avec plus de force.

En conséquence, je donne un AVIS FAVORABLE au projet d'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine de la ville de Pontoise. Cet avis est accompagné de trois recommandations.

RECOMMANDATION 1

Le maître d'ouvrage est invité à procéder à une relecture complète et attentive des règles édictées par le règlement afin de vérifier que la *forme* de la rédaction :

- est aisément compréhensible des administrés et des services ;
- ne compromet pas leur sécurité juridique.

RECOMMANDATION 2

Le rôle de l'Histoire et de l'art dans le visage actuel de la ville doit être mieux mis en exergue et plus développé au paragraphe « Pourquoi une AVAP à Pontoise » du rapport de présentation (p. 3).

RECOMMANDATION 3

Il convient que la Ville prenne ou reprenne contact avec les opérateurs de réseaux filaires en vue d'aboutir à des conventions sur des opérations exemplaires de dissimulation des câbles et fils à l'intérieur de l'AVAP.

Fait à Pontoise,
le 8 novembre 2018

Ch. d'Ornellas

Christian d'Ornellas,
commissaire enquêteur