

25 - Révision du Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur du secteur sauvegardé «Battant - Quai Vauban» - Fusion des Secteurs Sauvegardés «Battant - Quai Vauban» et «Centre Ancien»

M. l'Adjoint BODIN, Rapporteur :

I - Mise en œuvre et évolution des secteurs sauvegardés

Le centre historique de Besançon bénéficie d'un site exceptionnel et d'une longue histoire dont témoignent de nombreux vestiges urbains et architecturaux, ce qui lui a valu la protection administrative de 172 édifices au titre des MH, l'instauration de sites protégés et de deux secteurs sauvegardés successivement créés le 27 décembre 1964 pour ce qui concerne 31 ha du faubourg de Battant et le 1^{er} décembre 1994 pour les 239 ha urbains du Centre Ancien. L'ensemble des deux secteurs sauvegardés couvre le centre historique, ses faubourgs, la Citadelle, les Glacis, le Doubs et le secteur des Bains rive droite sur environ 270 ha.

Au sein de ces périmètres secteur sauvegardé, un document spécifique tenant lieu de Plan Local d'Urbanisme s'applique à tous les projets affectant l'utilisation des sols : il s'agit du Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV).

Le PSMV de Battant - Quai Vauban, première génération des PSMV, présentait une visée opérationnelle et s'est essentiellement traduit dans sa mise en œuvre par la réalisation de multiples opérations de réhabilitation, de résorption d'habitat insalubre, de construction d'équipements publics, de traitement d'espaces publics.

Son approbation le 31 janvier 1992 est concomitante avec le lancement d'une seconde procédure de protection du centre-ville. En effet le Secteur Sauvegardé Centre Ancien a été créé en 1994 et approuvé en 2012.

Le PSMV Centre Ancien répond quant à lui aux exigences législatives appliquées aux documents de planification. Il comporte ainsi un état initial de l'environnement, une évaluation environnementale et intègre le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) défini pour la Ville.

A ce jour, le PSMV Battant - Quai Vauban a fait l'objet de procédures d'adaptations : une modification en date du 6 janvier 2003, puis une révision de portée limitée approuvée le 24 mai 2011 (adaptations nécessaires à l'opération Pasteur et au tracé de la première ligne de Tramway sur le quai Vieil Picard).

Le PSMV Centre Ancien fait actuellement l'objet de procédures de modification qui concernent d'une part des adaptations réglementaires mineures (modification n° 1) et d'autre part l'intégration d'orientations d'aménagement pour la reconversion du site Saint-Jacques Arsenal (modification n° 2, sollicitée ce jour par délibération).

Actuellement l'instruction des autorisations d'urbanisme dépend donc de 2 documents distincts dont les règles et le degré de précision diffèrent.

Si le PSMV Centre Ancien ne demande pas l'engagement d'une procédure de révision, le PSMV de Battant - Quai Vauban nécessite, lui, une refonte de son contenu qui pourrait s'inscrire dans une logique de fusion avec le PSMV du Centre Ancien. Cette fusion permettrait de disposer d'un document de planification unique pour le centre historique.

L'idée d'une révision approfondie pour le plus ancien des deux documents et d'une fusion des deux périmètres énoncée lors des passages en Commission Nationale des Secteurs Sauvegardés (CNSS) du 8 avril et du 7 octobre 2010 a fait consensus. En effet, tout en rappelant la réussite de ce premier secteur sauvegardé de Battant - Quai Vauban approuvé depuis 1992, plusieurs représentants du Ministère en charge des secteurs protégés ont relevé dans le même temps son caractère «obsolète qui mérite une révision», et indiqué «qu'il serait plus intéressant et pertinent d'avoir à terme un document unique».

L'inspecteur général rapporteur du projet de PSMV du Centre Ancien à la CNSS soulignait à l'époque que la juxtaposition des deux périmètres crée une situation unique. Il mentionnait que «le secteur sauvegardé de Battant étant ancien et débordant sur la Boucle par le quai Vauban, il serait incohérent de gérer deux secteurs sauvegardés concernant la même ville et réalisés dans des conditions et avec des objectifs différents», et concluait à la nécessité d'une révision du secteur sauvegardé de Battant - Quai Vauban sur le fond et d'une intégration de celui-ci dans le périmètre du centre ancien pour n'en constituer qu'un seul.

Ainsi l'intérêt d'une fusion des périmètres et documents réglementaires des deux secteurs sauvegardés est évident, nécessaire, et se justifie à plusieurs points de vue :

- Les deux périmètres sont contigus et constituent un ensemble cohérent : leur juxtaposition et coexistence n'a aujourd'hui pas de justification ;
- Pour simplifier et rendre cohérent le contexte réglementaire : un dispositif et une procédure uniques pour l'ensemble du centre historique ;
- Pour exprimer des enjeux urbains dans un seul et même document d'urbanisme patrimonial.

II - Objectifs de la révision-fusion des PSMV

- L'harmonisation des documents règlementaires

Le contenu du PSMV de Battant - Quai Vauban apparaît aujourd'hui obsolète comparé au travail réalisé sur le Centre Ancien qui a fait l'objet d'analyses patrimoniales du bâti et non bâti détaillées, et d'une réflexion collégiale entre les services de la Ville et ceux de l'Etat.

La charte de coopération «relative à la mise en œuvre du secteur sauvegardé», signée entre la Ville et l'Etat le 27 novembre 1997, a constitué une démarche exemplaire et unique sur le territoire national. Elle visait à préciser les relations entre la Ville et les services de l'Etat afin d'assurer la réussite du secteur sauvegardé, les signataires se déclarant solidaires de la bonne exécution des principes de la charte. Comme l'a souligné le Ministère de la Culture lors de la présentation du PSMV du Centre Ancien en 2010, «Au-delà de la procédure, Besançon a expérimenté la capacité d'élaborer une charte, qui a fonctionné et donné lieu à une coopération Ville-Etat en termes de transposition graphique des études de l'architecte chargé d'études M. Bailly dans le SIG ainsi que de collaboration très constructive avec le Service Régional de l'Inventaire pour réaliser le fichier de l'ensemble des immeubles».

Le PSMV Battant - Quai Vauban pourrait aujourd'hui bénéficier d'une démarche identique pour identifier la morphologie des différents tissus urbains, les spécificités du patrimoine architectural et paysager.

Accessoirement, la révision permettra d'intégrer le quartier de Battant dans les outils informatiques et cartographiques couvrant déjà le centre ancien.

- L'affichage d'enjeux pour l'ensemble du centre historique

Ainsi que l'affirme le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du PLU, «Résidentiel et commercial, mais aussi universitaire et administratif, le centre-ville constitue un pôle régional de premier plan. Inscrit dans un site remarquable, il dispose également d'un patrimoine de grande qualité ; cela lui donne une capacité d'identification et de rayonnement importante».

Le confortement du centre-ville constituant le cœur de l'agglomération bisontine s'envisage dans une logique de dynamisation et d'élargissement. Cela passe par :

- le maintien du caractère multifonctionnel de la Boucle et de Battant ;
- une amélioration des liens entre ces deux parties du centre historique et un traitement des déséquilibres socio-économiques ;

- un maillage urbain plus affirmé et un meilleur lien vers le pôle de la Gare Viotte et les autres secteurs voisins (Vauban, Chaprais).

La révision-fusion doit permettre de rediscuter ces enjeux identifiés pour le Centre Ancien dans son ensemble, à travers notamment : la mixité sociale et fonctionnelle, la densité et forme urbaine, la qualité de vie, le développement durable et enjeux énergétiques, cadre de vie et usages des espaces publics...

Il y a donc lieu d'inscrire Battant dans la recherche de réponses aux problématiques des villes contemporaines et aux besoins des habitants et usagers de ce quartier, au même titre que pour le Centre Ancien. Par ailleurs la révision permettra de tenir compte des «événements» urbains survenus depuis l'approbation et intégrer les évolutions de la trame bâtie.

- Une approche spécifique sur l'habitat, le commerce, les espaces publics

La priorité est désormais l'entretien du parc réhabilité et la poursuite des interventions pour valoriser le patrimoine bâti, lutter contre la précarité énergétique, adapter les logements (accessibilité, handicap), traiter l'inconfort et l'insalubrité dans les cœurs d'îlot.

De même, la démarche d'amélioration des espaces publics et privés engagée sur le Centre Ancien devra être poursuivie et élargie dans une optique de cohérence et de prolongement des actions en cours. Ce travail d'identification et de traitement des espaces devra permettre de fluidifier le fonctionnement du quartier Battant et trouver une inscription en continuité des espaces identifiés sur le Centre Ancien, avec une traduction réglementaire similaire.

Quartier de vigneron et d'artisans au Moyen-Age, faubourg populaire, Battant reste un des quartiers historiquement commerçants de la Ville. Secteur aujourd'hui fragilisé, le commerce fait l'objet de réflexions qui visent à poser les bases d'une redynamisation, et à favoriser le développement économique.

III - Une procédure spécifique à mener

Le choix de la procédure de révision apparaît indispensable à la démarche d'évolution du quartier de Battant - Quai Vauban, et à la refonte de ses outils de planification en regard des enjeux actuels.

Le Code de l'Urbanisme ne prévoit pas de procédure de «fusion» de deux périmètres de secteurs sauvegardés. De fait, le cas bisontin de juxtaposition de deux secteurs sauvegardés est inédit.

Si l'engagement de la procédure de révision du PSMV Battant - Quai Vauban est nécessaire, celle relative au regroupement des deux PSMV pour n'en faire qu'un seul reste à déterminer. En l'absence de référence en la matière, et considérant que l'objectif poursuivi de mise en place d'un document PSMV unique impacte nécessairement les deux PSMV en vigueur, il est proposé de solliciter le Préfet pour initier la révision du PSMV Battant Quai - Vauban et proposer la procédure la mieux adaptée à une fusion de deux PSMV, le cas échéant par une révision du Centre Ancien.

Conformément à l'article L 313-1 du Code de l'Urbanisme, la révision est menée conjointement par l'Etat et la commune. Elle est prescrite par arrêté préfectoral sur demande ou après avis du Conseil Municipal.

Un architecte est alors désigné conjointement par le Préfet et le Maire, afin d'assurer la réalisation des études nécessaires au projet et à la constitution du dossier de PSMV.

IV - Mise en œuvre de la concertation préalable

Comme pour l'élaboration du PSMV, la procédure de révision prévoit de conduire une concertation préalable. Il appartient au Préfet, en application des dispositions de l'article R. 313-7 du Code de l'Urbanisme, de définir en accord avec le Maire les modalités selon lesquelles elle sera conduite.

Il est proposé de soumettre au Préfet d'organiser la concertation selon les modalités suivantes :

- Affichage en Mairie, en Préfecture et utilisation des supports habituellement utilisés pour l'information municipale ;
- Insertion d'articles de presse dans le magazine municipal BVV et dans la presse locale ;
- Mise à disposition d'un registre de concertation permettant de consigner les observations du public en Mairie ;
- Organisation d'une réunion publique.

Un bilan de cette concertation préalable sera présenté au Conseil Municipal qui en délibérera.

Le projet de PSMV révisé sera soumis pour avis à la Commission Locale, au Conseil Municipal puis à la Commission Nationale des Secteurs Sauvegardés. Par la suite, le projet, éventuellement modifié pour tenir compte de l'avis de la CNSS, sera soumis à enquête publique.

Le projet final de PSMV sera approuvé par arrêté préfectoral.

Comme précisé ci-avant, l'élaboration du PSMV sera conduite conjointement par les services de l'Etat et la Ville de Besançon. Les modalités techniques et financières de la révision feront l'objet le cas échéant d'une convention de partenariat à établir.

Propositions

Le Conseil Municipal est appelé à :

- proposer à M. le Préfet de prescrire la mise en révision du PSMV de Battant - Quai Vauban, et d'engager la procédure la mieux adaptée pour permettre la fusion des deux périmètres de secteurs sauvegardés de Besançon, le cas échéant par une révision du PSMV du Centre Ancien,
- proposer à M. le Préfet les modalités de concertation préalable sus-définies ;
- autoriser M. le Maire à signer toutes les pièces nécessaires à la mise en œuvre du projet, et notamment le cas échéant la convention partenariale avec l'Etat.

«M. LE MAIRE : Nous avons deux secteurs sauvegardés, vous le savez, dont un depuis très longtemps. Les secteurs sauvegardés c'est la loi Malraux en 1964 et lorsque j'avais négocié avec Yves DAUGE pour obtenir la levée de l'espace boisé et classé du quai Veil Picard, on s'était engagé à fusionner les deux PSMV pour n'en faire plus qu'un, ça paraît plus cohérent et ça permet -Nicolas pourra le confirmer ou apporter des précisions s'il le souhaite- de remettre à jour un PSMV qui date de 1994, il a donc 21 ans.

M. Pascal BONNET : Je pense qu'on est tous d'accord sur l'intérêt qu'il y a à cette fusion en terme de lisibilité et d'efficacité donc il n'y a pas de souci à ce niveau-là. Je voulais profiter de ce rapport pour vous rappeler que vous aviez évoqué le fait qu'en Commission Urbanisme nous aurions un compte rendu de comité de pilotage Etat - Ville - CHU relatif à Saint-Jacques puisque vous n'avez pas souhaité nous transmettre les comptes rendus en question. J'ai donc récemment demandé en commission puisque ma question date de la fin 2014 et qu'on n'a pas encore eu l'occasion d'en entendre parler en commission, s'il était possible qu'on ait ce compte rendu avant l'été. Il ne reste plus qu'une commission. J'ai cru

comprendre que c'était complexe mais je pense que ce serait important pour confirmer la transparence que vous évoquez à ce sujet.

M. LE MAIRE : De toute façon des ateliers citoyens vont être mis en place.

Je suis d'accord qu'on le présente dès qu'on peut, en plus il n'y a rien à cacher. On peut présenter le 10 juin si vous le voulez. Là-dessus, pour l'instant vous le verrez, on a déjà bien avancé mais on n'en est pas encore à dessiner l'esquisse des bâtiments. Il y a un comité de pilotage effectivement qui a eu lieu. Je pense qu'on peut faire le point sur les grandes lignes générales parce que si on ne le fait pas vous allez penser qu'on vous cache des choses. En fait on va vous donner une vue et on vous dira un peu ce qui est envisagé. On est encore très loin de démolir la première bâtisse mais cela donne déjà une idée d'ensemble. Ça ne pose pas de problème Monsieur BONNET pour qu'on le présente le 10 juin. Mais je vous le dis, c'est vraiment une vue générale, vous verrez les bâtiments qui pourront être démolis et les pistes qu'il y a sur les autres, c'est tout. Par contre, Dominique SCHAUSS, toujours sous contrôle du Maire et de l'Adjoint, qui est allé entre autres au marché du MIPIM à Cannes, a commencé à vendre l'ensemble et la particularité c'est que cela ne nous appartient pas, donc c'est toujours très difficile de vendre quelque chose qui ne vous appartient pas. On a fait part de nos projets. Dominique, tu veux dire un mot.

M. Dominique SCHAUSS : Simplement on pourra rendre compte de l'avancement de l'opération, des réflexions qui sont en cours. C'est un sujet qui est loin d'être clos, bouclé et totalement abouti. C'est un travail au long cours.

M. Pascal BONNET : Je vous remercie, je sais que ce n'est pas abouti, je sais qu'on est loin encore de faire des travaux...

M. LE MAIRE : Mais c'est normal qu'on vous informe, oui.

M. Pascal BONNET : ...mais ça me paraît un peu naturel qu'en commission d'urbanisme on en parle, c'est tout.

M. LE MAIRE : Oui, je suis d'accord.

M. Pascal BONNET : Si ce n'est pas naturel pour certains, ça l'est pour nous.

M. LE MAIRE : Monsieur BONNET, je suis d'accord, vous avez bien entendu, je suis d'accord. Il n'y a rien à cacher, là comme ailleurs. Nicolas tu n'as rien à ajouter sur le PSMV ? Des remarques ? Tout le monde est d'accord. C'est adopté».

Après en avoir délibéré et sur avis favorable unanime de la Commission n° 3, le Conseil Municipal, à l'unanimité des suffrages exprimés, décide d'adopter les propositions du Rapporteur.

Récépissé préfectoral du 18 mai 2015.