

PRIX DE L'ASPAN-SO 2007 "VILLE COMPACTE ET QUALITE DE L'ESPACE URBAIN"

COMPLEMENTS AU DOSSIER DE CANDIDATURE

Densification, redynamisation et amélioration de la qualité du centre urbain

Un instrument original, le cahier des charges

mis en œuvre au travers d'une nouvelle mission, l'aide au projet



1. HISTORIQUE DE L'OPERATION

Dans le cadre de la révision du Plan d'aménagement local (PAL), qui a été engagée en 1991, un des enjeux majeurs était de mettre en place une nouvelle politique et des instruments efficaces permettant d'assurer une meilleure gestion des terrains disponibles, en particulier ceux offrant des opportunités de développement au centre-ville, entre les deux pôles principaux de Delémont : la Gare et la Vieille Ville.

1.1 Problèmes constatés au début des années 90

Le dernier Plan d'aménagement local, qui datait de 1981, posait un certain nombre de problèmes auxquels les autorités communales ne pouvaient plus faire face, notamment :

- une réglementation uniforme sur tout le secteur du centre-ville, qui ne permettait pas de valoriser les îlots et les parcelles offrant des opportunités de développement;
- un indice d'utilisation réglementaire de 1.0, appliqué pour les projets présentés sous forme de permis de construire sans plan spécial (plan de quartier), source de mauvais résultats sur le plan des constructions et de leur rapport à l'espace public notamment;
- un indice d'utilisation maximum possible de 2.8, via plan spécial, pratiquement inapplicable, source de discussions ardues et parfois inconciliables, entre les autorités communales et/ou les promoteurs;
- une procédure de plan spécial complexe, longue et peu dynamique qui empêchait le développement de projets importants; un concours d'architecture gagné par le Bureau Herzog et de Meuron n'a ainsi jamais pu être concrétisé.

1.2 Objectifs fixés en 1991 et adoptés par le législatif en 1993

En 1991, le Conseil communal (exécutif) a lancé une réflexion globale afin de permettre, d'une part, de renforcer le développement urbain sur l'axe reliant la Gare et la Vieille Ville et, d'autre part, de revoir la réglementation sur le périmètre du centre-gare en particulier. L'enjeu était clairement de permettre au "cœur" de la ville de favoriser sa restructuration et de dynamiser le développement des constructions et des activités en général (habitat, commerces, loisirs, etc.).

Fig.1 : Concept de centre : maintien et renforcement des liens d'un centre à 2 têtes

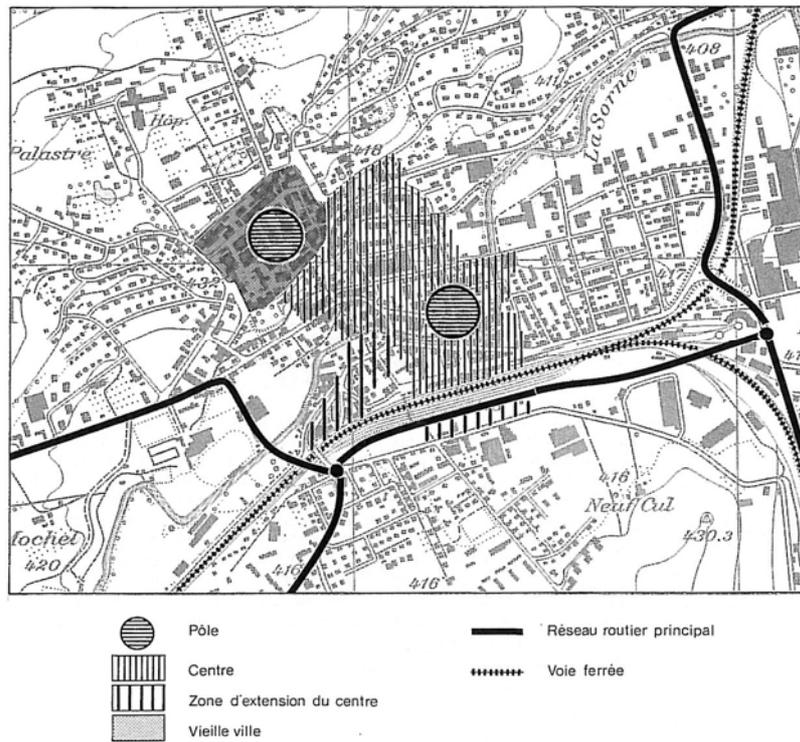
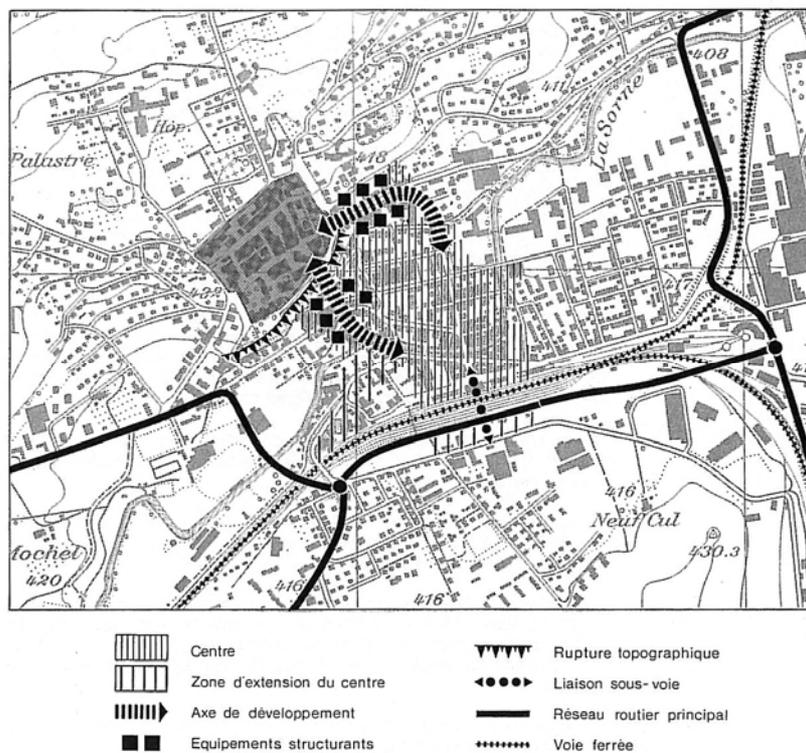


Fig. 2 : Concept de structuration du centre : renforcement de la liaison Vieille Ville/centre-gare



En 1993, le Conseil de Ville (législatif) a ainsi adopté la Conception directrice du plan d'aménagement local avec, pour objectif principal, de simplifier les procédures de construction par une nouvelle réglementation garante d'un développement urbain de qualité.

1.3 Nouvelle approche adoptée en 1995 par l'exécutif

Le Conseil communal a ainsi décidé de mettre en place une nouvelle approche permettant d'anticiper les travaux de planification au travers de l'élaboration de plans par îlot – les cahiers des charges. La nouvelle politique envisagée, au travers des cahiers des charges, poursuivait les objectifs suivants :

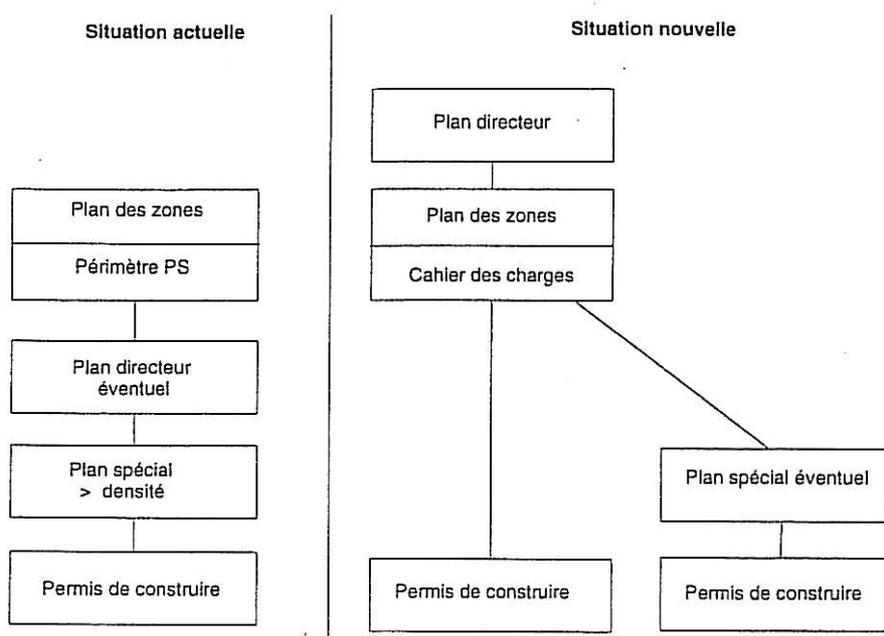
- **simplifier la réglementation**, pour consacrer l'énergie de la collectivité et de ses services aux dossiers qui présentent des enjeux stratégiques pour le développement de la ville;
- **redonner plus de liberté de création aux architectes** qui ont pour mission d'élaborer des projets bien adaptés et fonctionnels;
- **assouplir les procédures en rendant superflue l'étape du plan spécial** dans la plupart des cas.

1.4 Plan d'ensemble et études de détail réalisés entre 1995 et 1997

Un plan d'ensemble a été élaboré pour le périmètre du centre-gare qui a ensuite permis de procéder à une analyse détaillée des possibilités de bâtir sur chaque parcelle. Pour chaque îlot, un cahier des charges a été mis au point dont les règles principales ont été légalisées dans le nouveau plan de zones et le règlement communal sur les constructions (notamment l'affectation du sol, l'indice d'utilisation, les hauteurs, etc.).

Dans la procédure proposée, l'étape du plan spécial devient ainsi caduque pour tous les projets qui s'inscrivent dans les orientations définies par le plan d'ensemble et qui respectent les éléments principaux du cahier des charges, comme le montre la figure ci-après :

Schéma des procédures dans la situation actuelle et la situation nouvelle proposée

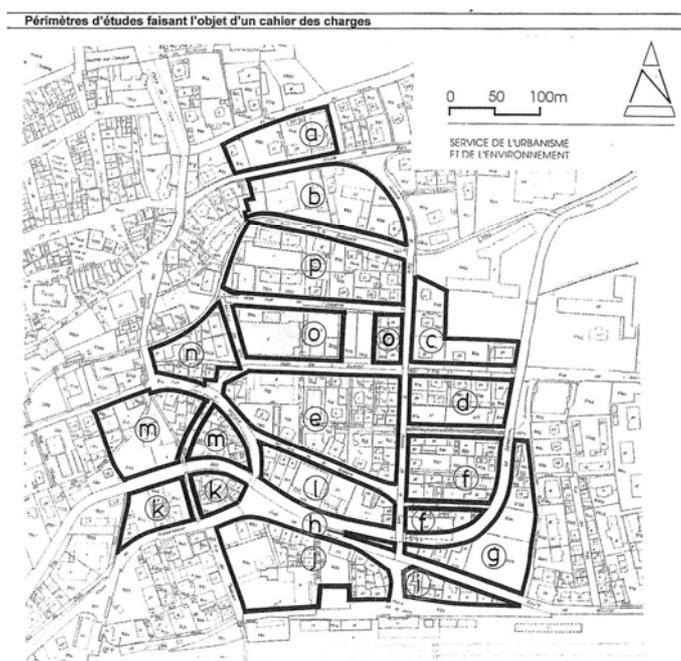


Le nouveau Plan d'aménagement local a formellement été adopté en 1998, par le corps électoral de Delémont (votation populaire). Il est entré en vigueur la même année.

2. PERIMETRES RESTREINT ET ELARGI, PLAN GENERAL

Toute l'opération a reposé sur un travail à deux échelles principales, à savoir :

- un périmètre élargi : centre-gare, zone centre b (zone d'approche de la Vieille Ville) et zone centre c (zone du quartier de la Gare), pour lequel une conception directrice d'ensemble a été mise au point;
- les périmètres restreints : secteurs des différents cahiers des charges (15 au total) pour lesquels une analyse détaillée a été effectuée, par îlot (figure ci-dessous).



2.1 Périmètre élargi : planification générale

Dans le cadre de la mise au point de la conception directrice d'ensemble, l'analyse a porté sur quatre principaux domaines ou dimensions permettant de définir une image globale cohérente et des lignes directrices utiles à la mise au point des cahiers des charges :

- structure du cadre bâti (annexe 1)
- état de planification et potentialités à développer (annexe 2)
- schéma de structure urbaine (annexe 3)
- schéma de valorisation de l'espace public (annexe 4)

Les résultats tirés de cette analyse du périmètre élargi sont décrits dans les chapitres 3 et 4 ci-après.

2.2 Périmètres restreints : cahiers des charges

Sur la base des réflexions conduites sur le périmètre élargi, les principes de la conception directrice d'ensemble ont été définis et ont permis ensuite d'analyser en détail chaque îlot en visant en particulier les **objectifs** suivants :

- densifier le centre;
- renforcer les liens entre la Gare et la Vieille Ville;
- valoriser et développer les possibilités d'habitation;
- favoriser une réappropriation des espaces publics, comme prolongements de l'habitat et des autres fonctions, avec l'idée de réaliser à terme un "parc en ville".

Pour chaque îlot, un cahier des charges a été mis au point qui fournit des lignes directrices, sous forme d'esquisses et de règles simples, permettant de répondre aux objectifs définis ci-dessus.

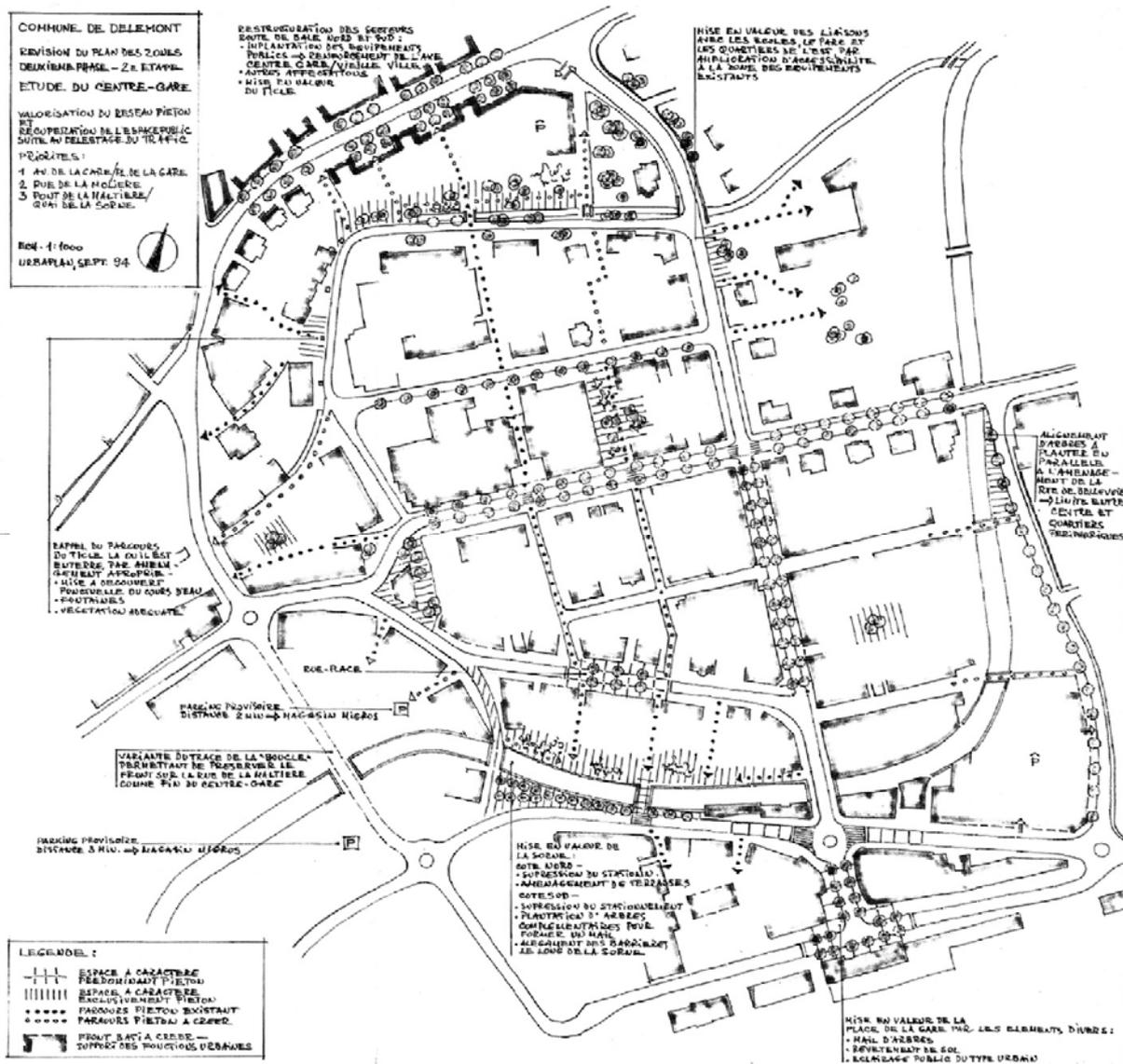
3. PRINCIPALES ETAPES DE REFLEXION AYANT CONDUIT AUX CAHIERS DES CHARGES

Comme indiqué au chapitre 1 (historique de l'opération), la révision du PAL a débuté en 1991 pour se terminer en 1997. Suite à l'adoption de la Conception directrice, par le législatif, en 1993, les études relatives aux périmètres élargis et restreints se sont déroulées selon les modalités suivantes.

1° Conception directrice d'ensemble

L'analyse conduite au travers des quatre principaux domaines ou dimensions (annexes 1 à 4) a permis de retenir les conclusions suivantes :

- nécessité de **renforcer la structure bâtie existante**, au travers d'une planification cohérente des îlots, en vue de valoriser et de redynamiser l'habitat et les activités sur les axes reliant la Gare et la Vieille Ville;
- besoin d'**établir une conception cohérente des espaces publics** en visant notamment leur réappropriation progressive dans le cadre, d'une part, de la mise en place de la boucle de circulation urbaine et, d'autre part, de la restructuration possible des îlots offrant des perspectives de démolition et de reconstruction;
- nécessité de **sortir le stationnement de la zone centre principale**, de le regrouper sur les parkings périphériques sis autour de la boucle de circulation urbaine;
- besoin d'**introduire des éléments naturels et paysagers** afin de créer, à terme, l'image d'un centre vert et accueillant sous la forme d'un "parc en ville".

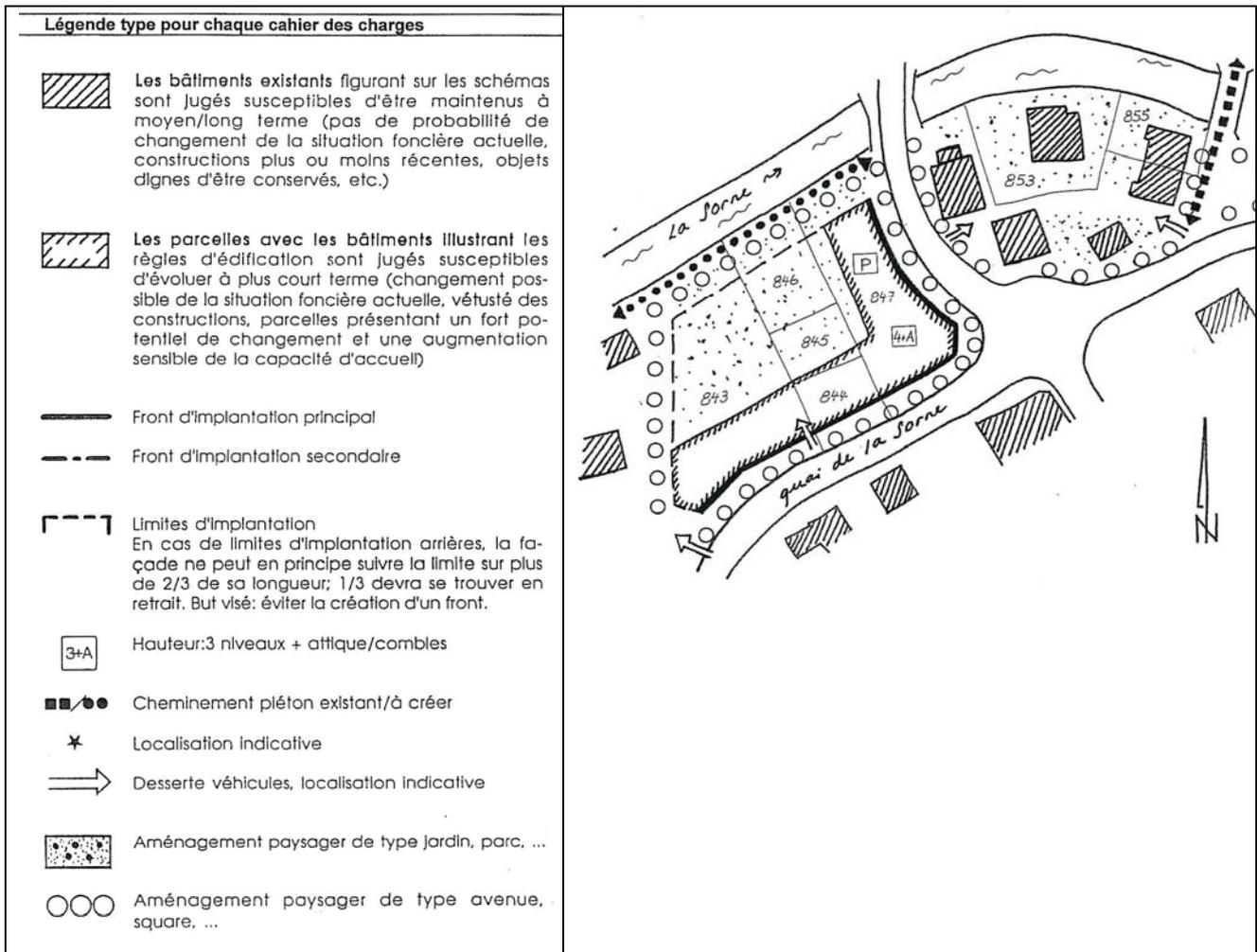


2° Cahier des charges par îlot

L'analyse détaillée de chaque îlot s'est faite en tenant compte des résultats de l'étude menée sur le périmètre élargi. Elle devait permettre de traiter les questions suivantes :

- nature générale de l'îlot, morphologie et typologie, marge de manœuvre en termes de développement ?
- caractère visé en fonction du contexte bâti environnant ?
- nature du développement et de son évolution (en termes de morphologie du tissu bâti, d'affectation, d'espace public, de circulation et de stationnement) ?
- mesures de construction (alignements, hauteurs, indice d'utilisation, etc.) ?
- conditions de mise en œuvre, en fonction notamment du degré de planification de chaque îlot ?
- dispositions réglementaires à légaliser dans le plan de zones et le règlement communal sur les constructions ?

Le résultat de cette analyse détaillée a débouché sur la mise au point d'une esquisse sommaire et d'une description des objectifs et des principes à suivre, ces deux éléments constituant le cahier des charges. Un premier exemple de cahier des charges est reproduit ci-dessous.



Secteur k

Plan directeur "Ilot de la Maltière" approuvé

Cet îlot doit assurer la transition entre le centre et la périphérie : il constitue la porte d'entrée Ouest de la ville (centre-gare) depuis la RDU. Il offre une possibilité de développer un parking public nécessaire à un bon équilibre de l'offre sur le pourtour de la future boucle de circulation urbaine. Le parking devrait être évolutif et répondre aux besoins progressifs du centre.

I. Plan directeur : cahier des charges

1. OBJECTIFS D'AMENAGEMENT

- Réaliser la boucle de circulation urbaine.
- Donner au secteur un caractère différent par rapport au centre-gare, par des aménagements et des affectations mixtes.
- Trouver une solution de parking (ouvert ou sur plusieurs étages) dans le périmètre même, pour les usagers et habitants, ainsi que pour les usagers des commerces du centre-gare.
- Assurer la continuité d'un parcours piétonnier vert le long de la Sorne.
- Renforcer le caractère urbain du bâti situé le long de la nouvelle liaison « Maltière » (ordre contigu) et le long de la route de Rossemaison.
- Fermer le pont de la Maltière à la circulation et aménager une place côté Sud au profit des piétons.

2. PRINCIPES

- Sur la route de Rossemaison et la nouvelle liaison, ordre contigu; ordre non contigu partout où le front d'implantation n'est pas fixé.
- Définition d'un espace (couloir) de non bâti afin de permettre la réalisation de la boucle de circulation urbaine.
- Ordre non contigu partout où le front d'implantation n'est pas fixé (partie Est notamment).
- Dégagement sur la partie Ouest des rives de la Sorne afin de rendre possible une arborisation et l'aménagement d'une liaison piétonne.
- Affectation mixte :
 - habitation possible jusqu'au rez,
 - bureaux convertibles en appartements.
- Besoins en places de parc assurés dans le périmètre avec accès depuis la route de Rossemaison.

3. MESURES

- Foncières :
 - acquisition des terrains nécessaires à la réalisation de la boucle de circulation urbaine (parcelle 847 notamment),
 - inscription d'une servitude de passage public côté Ouest de l'îlot, le long de la Sorne,
 - éventuellement parcellaire modifiable en vue de réalisations plus rationnelles avec report des droits à bâtir.

II. Plan de zones

Partie Est :

- Maintien des structures et du bâti existant.

Partie Ouest :

- Front de construction contigu et front d'implantation principal obligatoire le long des rues (nouvelle liaison et route de Rossemaison)
- 4 niveaux + attique
- Affectation :
 - commerces,
 - bureaux-services,
 - artisanat,
 - logement (40%).
- Indice d'utilisation : 1.0.

4. INSERTION URBAINE

4.1 Contexte général donné par la Conception directrice du PAL

La volonté de renforcer le développement urbain sur l'axe Gare – Vieille Ville repose sur un principe simple : les quartiers et les îlots situés le long de cet axe constituent le "cœur" de Delémont, en termes de localisation des principales fonctions de la Ville, en particulier les commerces, les services, l'habitat et les infrastructures socioculturelles en général.

Dans ce contexte, la Conception directrice du PAL, adoptée par le législatif communal, fixe clairement les **objectifs à atteindre afin d'assurer une insertion urbaine de qualité, dans un centre densifié**, des différents projets de construction, à savoir :

- ralentir la tendance à la tertiarisation et augmenter la part de logement;
- renforcer la diversité des activités;
- maintenir les commerces de détail dans les quartiers de la Gare et de la Vieille Ville et, en conséquence, ne pas autoriser des implantations commerciales en périphérie;
- valoriser les espaces publics, en tant que prolongement des surfaces "privées" inscrites dans les projets de construction;
- assurer un déplacement aisé et rapide de tous les modes de transport en accordant une place plus importante à la mobilité douce.

4.2 Implémentation des objectifs généraux dans les cahiers des charges

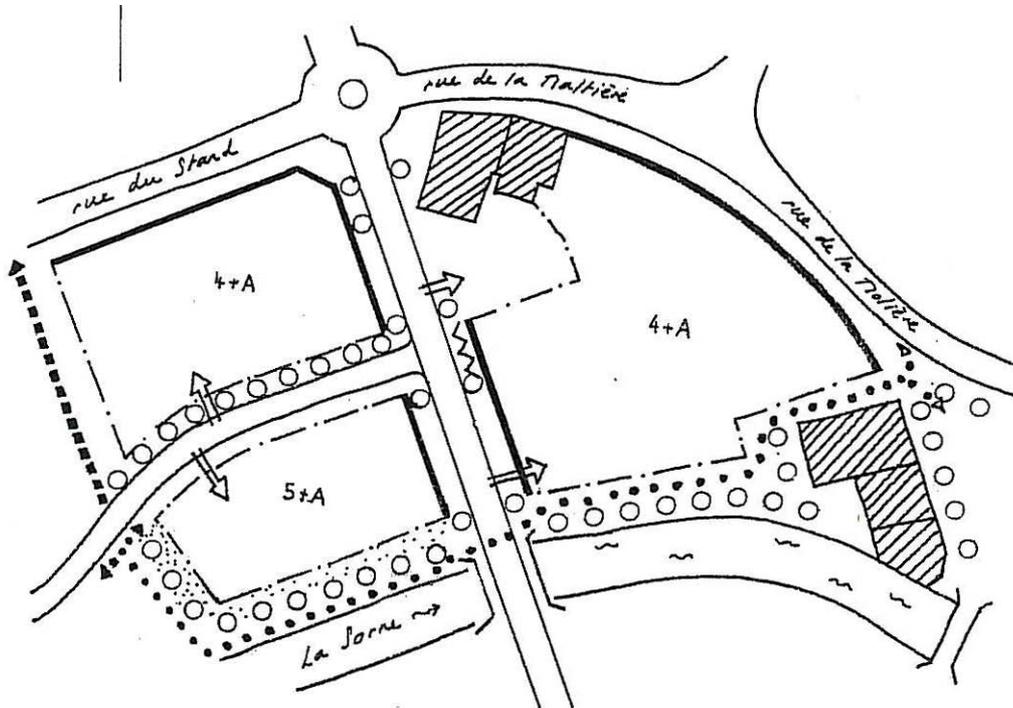
L'enjeu principal des objectifs politiques décrits ci-dessus est d'améliorer la qualité de vie en général, tant par la valorisation des espaces publics que par l'amélioration des relations entre l'espace bâti et la rue.

Dans le cadre de l'analyse détaillée des différents îlots et de l'élaboration des cahiers des charges, l'implémentation de ces objectifs politiques s'est traduite au travers d'**esquisses** qui ont permis de consolider les **principes** suivants :

- assurer la mixité de fonction, en fixant notamment une part minimale de surface brute de plancher réservé à l'habitation;
- veiller à la continuité effective du bâti et maintenir les fronts de rue afin de donner une image cohérente du centre;
- encourager l'implantation d'activités à caractère central – commerces tels que Migros ou structures administratives telles que HES-SO – et d'équipements publics dans le centre;
- revoir l'affectation de l'espace-rue en tirant profit des effets de délestage produits par la nouvelle Route de distribution urbaine (RDU);
- mettre en valeur les cours d'eau et favoriser leur réappropriation par le public en général;
- favoriser le développement de l'arborisation et la mise en place d'espaces verts (alignements d'arbres, jardins publics, parcs de poche, etc.);
- créer des zones à trafic réduit et encourager la mobilité douce par l'amélioration des itinéraires piétonniers et cyclables.

4.3 Concrétisation : un exemple, le secteur de la nouvelle Migros

Comme le montre l'illustration ci-dessous, ces principes ont été concrétisés dans le cahier des charges du secteur de la nouvelle Migros.



Secteur m

Plan directeur "Maltière" adopté le 12 janvier 2000

Il s'agit d'un îlot qui doit assurer la transition entre le centre et la périphérie. Pour permettre l'évolution vers la réalisation complète de la boucle de circulation urbaine, il faut créer à travers cet îlot une liaison routière entre la rue de la Maltière et la route de Rossemalson. Cet îlot a fait l'objet du plan directeur "Maltière" adopté par le Conseil communal le 12 janvier 2000.

I. Plan directeur : cahier des charges

1. OBJECTIFS D'AMENAGEMENT

- Donner au quartier un caractère typique du centre delémontain :
 - une percée principale dans un tissu contigu,
 - plusieurs itinéraires piétons,
 - espaces verts - cours vertes - à l'intérieur du secteur,
 - affectation prioritairement commerciale pour la partie Est,
 - affectation mixte pour la partie Ouest.
- Réaliser la boucle de circulation urbaine en veillant à assurer la sécurité des piétons et des cyclistes.
- Maintenir le caractère urbain du bâti situé le long de la rue de la Maltière (ordre contigu).
- Assurer un traitement architectural de qualité, de la façade Nord des projets en particulier.
- Préserver les vues aériennes depuis le haut de la ville par un traitement adapté des toitures (couverture partielle, voire totale et végétalisation).
- Renforcer le caractère urbain du bâti situé le long de la nouvelle liaison « Maltière » (ordre contigu).
- Fermer le pont de la Maltière à la circulation et aménager un espace de détente au profit des piétons.

2. PRINCIPES

- Sur la rue de la Maltière, la rue du Stand et la nouvelle liaison "Maltière", ordre contigu; ailleurs, ordre non contigu possible partout où le front d'implantation principal n'est pas fixé.
- Sur la rue de la Maltière, hauteur 4 niveaux + attique.
 - Partie Est :**
 - Affectation prioritairement commerciale, quelques logements et bureaux possibles aux étages.
 - Partie Ouest :**
 - Affectation mixte, commerces au rez, artisanat, logements (possibles jusqu'au rez à l'intérieur du périmètre) et bureaux (éventuellement convertibles en logements) aux étages.
- Besoins en places de parc en grande partie assurés dans le périmètre, avec accès par la nouvelle liaison "Maltière" (regroupés, si possible).
- Continuité et mise en valeur du parcours piétonnier de la rue de la Maltière et de la rue du Stand en direction de la Somme.

3. MESURES

- Foncières :
 - acquisition des terrains nécessaires à la réalisation de la boucle de circulation urbaine,
 - inscription d'une servitude de passage public afin d'assurer la continuité de la liaison piétonne située le long de la Somme (3.00 m minimum),
 - éventuellement modification du parcellaire en vue de réalisations plus rationnelles avec report des droits à bâtir et des parts exigées pour le logement, si nécessaire.
- D'aménagement :
 - du lit de la Somme - cours d'eau le plus naturel possible,
 - des espaces verts à l'intérieur du périmètre,
 - de l'espace situé au Nord du pont de la Maltière.

II. Plan de zones

Partie Est :

- Front de construction contigu et front d'implantation principal obligatoire le long des rues (Maltière et nouvelle liaison).
- Corps bâti principal 4 niveaux + attique.
- Affectation :
 - commerces,
 - bureaux-services,
 - logement (possibilité de report et compensation sur la partie Ouest et Sud-Ouest).

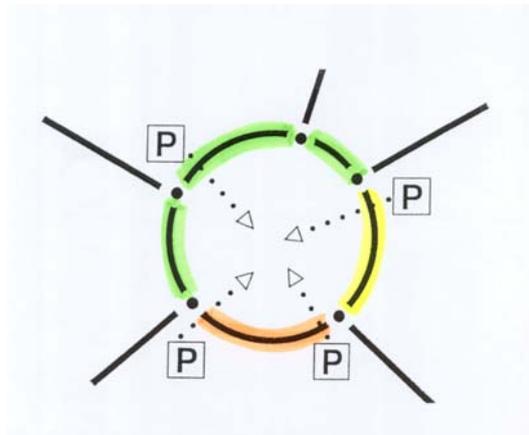
Partie Ouest :

- Front de construction contigu et front d'implantation principal obligatoire le long des rues (Stand et nouvelle liaison).
- Au Nord 4 niveaux + attique, au Sud 5 niveaux + attique.
- Affectation :
 - commerces (rez)
 - artisanat
 - bureaux-services
 - logement (minimum 25%)
- Indice d'utilisation : 1.9.

Les **éléments exemplaires de ce cahier des charges** sont notamment les suivants : une restructuration complète du secteur, avec la réalisation d'un élément fondamental de la boucle de circulation urbaine; la mise en place de fronts bâtis continus le long des rues principales, assurant une structuration claire des espaces; une gestion cohérente des circulations et du stationnement; une mise en valeur des bords du cours d'eau (la Sorne) avec l'insertion de plantations notamment; la définition d'une hauteur maximale bien intégrée au contexte bâti environnant.

Le projet revêt par ailleurs un **caractère exemplaire** pour la politique de la Ville de Delémont, à plusieurs titres :

- résolution d'un problème d'ancienne friche urbaine, à caractère industriel;
- modèle concret marquant la volonté de maintenir et développer le commerce au centre;
- concrétisation de mesures fortes liées au concept de circulation adopté en 1997, dans le cadre de la révision du PAL (boucle de circulation urbaine).



Cet exemple marque aussi la concrétisation d'une volonté politique forte : un centre-ville avec des circulations et un stationnement bien gérés, offrant un espace plus important à la mobilité douce, garantissant de meilleures conditions pour l'habitat et rendant plus attractifs les commerces, deux facteurs qui donnent vie à un centre...

5. PRISE EN COMPTE DES STRUCTURES PARCELLAIRES

Dans le cadre de l'analyse détaillée des îlots, les structures parcellaires existantes ont naturellement été prises en compte, en fonction des potentialités de développement basées : d'une part, sur les **bâtiments à conserver** ou susceptibles d'être maintenus à moyen – long terme; d'autre part, sur les **bâtiments destinés à être démolis** ou les **parcelles libres susceptibles d'accueillir de nouvelles constructions**.

D'une manière générale, les structures données par le contexte bâti existant ont été préservées et valorisées, de même que les éléments parcellaires en place. Dans quelques cas, une restructuration complète de l'îlot a été proposée, en raison de l'absence de bâtiments dignes d'intérêt à conserver. Dans la plupart des situations, des propositions nouvelles ont été formulées pour les parcelles isolées offrant un potentiel de développement en tenant compte, naturellement, du contexte bâti existant situé dans leur environnement immédiat.

6. PARTICULARITES DES PROCEDURES DE PLANIFICATION ET DE CONSTRUCTION : EVOLUTION DES DROITS A BATIR

Un des objectifs majeurs de toute l'opération était, au travers de l'édition des cahiers des charges, de simplifier les procédures en rendant superflue l'étape du plan spécial dans la plupart des cas. Le schéma présenté sous chiffre 1.4 illustre dans ce sens la situation dite "actuelle" (avant 1997) et la situation "nouvelle" (actuellement en vigueur).

La pratique définie dans les années 1980 partait du principe que les modalités d'utilisation du sol et les droits à bâtir étaient acquis, après adoption du plan de zones, par le biais du plan spécial. L'approche proposée a consisté à anticiper les travaux de planification au niveau du plan directeur communal et à légaliser tout ou partie du document de gestion qu'est le cahier des charges lors de l'adoption du plan de zones et du règlement communal sur les constructions.

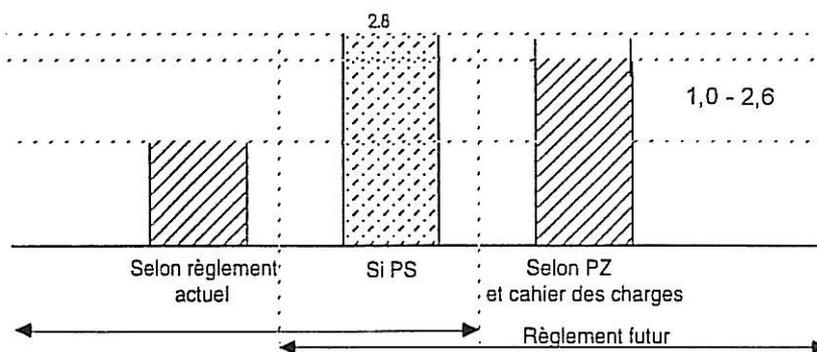
Ainsi, la réalisation d'un plan spécial n'est plus nécessaire pour les projets qui s'inscrivent dans les orientations définies par le cahier des charges (sauf s'il est rendu obligatoire pour l'équipement technique de la zone à bâtir). Ce dernier point touche évidemment de manière très particulière les propriétaires. Pour rendre tout à fait explicite la démarche, il faut comprendre les données suivantes par rapport aux droits à bâtir.

Autrefois, un propriétaire avait la garantie de pouvoir obtenir :

- un permis de construire avec un indice de 1.0;
- par le biais d'un plan spécial, il pouvait espérer obtenir plus, mais le procédé était long et coûteux avec des chances de succès que la pratique n'a pas permis de qualifier de bonnes; dans une certaine mesure, c'est logique : plus on augmente l'indice et plus les difficultés rencontrées avec le voisinage augmentent.

La démarche proposée permet au propriétaire d'obtenir un permis de construire avec des indices variant de 1.0 – 2.6 sans passer par un plan spécial. Le schéma ci-dessous illustre l'évolution des droits à bâtir.

Schéma d'illustration des indices possibles selon règlement actuel et règlement futur proposé par le plan de zones



C'est un indice moins élevé certes, mais acquis, alors que le 2.8 de la réglementation antérieure n'était qu'un indice maximum hypothétique qui n'avait d'ailleurs jamais été octroyé dans les plans spéciaux légalisés.

Cependant, il reste toujours la possibilité au propriétaire de recourir au plan spécial pour obtenir un indice plus élevé que celui défini dans le cahier des charges. L'indice maximum fixé dans le règlement communal sur les constructions ne peut toutefois pas être dépassé (annexe 5 : extrait relatif à la zone centre c).

7. ROLE DES COLLECTIVITES PUBLIQUES

7.1 Une nouvelle mission, l'aide au projet

Le leitmotiv de toute l'opération est de donner une nouvelle mission aux autorités et aux services de la Ville de Delémont, chargés de la mise en œuvre du PAL : "L'aide au projet, au service du développement durable".

Cette orientation, qui s'est mise en place depuis 1997, a été étroitement liée à la volonté de simplifier la réglementation, au travers des cahiers des charges, afin de **permettre à la collectivité de consacrer toute son énergie aux dossiers qui présentent des enjeux stratégiques et aux intérêts publics à défendre en priorité.**

Le but de cette nouvelle approche est de **donner une place prépondérante à la discussion et à la négociation** en cherchant notamment à mettre en œuvre les objectifs suivants :

- faire mieux connaître les intentions de la collectivité, au travers d'une politique d'information claire, transparente, basée sur des supports facilement compréhensibles : les cahiers des charges;
- prendre l'initiative de la négociation et de la recherche de solutions afin d'anticiper les demandes, les besoins et les problèmes : au travers du cahier des charges, une discussion peut facilement s'engager, sur des règles simples, sans que toutes les mesures de construction soient définies et figées, en détail, à l'avance (problème des plans spéciaux trop réglementaires);
- montrer l'exemple lorsque la collectivité agit en tant que maître d'ouvrage, ce que Delémont a largement fait au travers des dernières années et qui a permis d'obtenir une reconnaissance importante, le Prix Wakker 2006.

7.2 Le rôle central du plan directeur communal : outil de gestion, de coordination et d'évaluation périodique

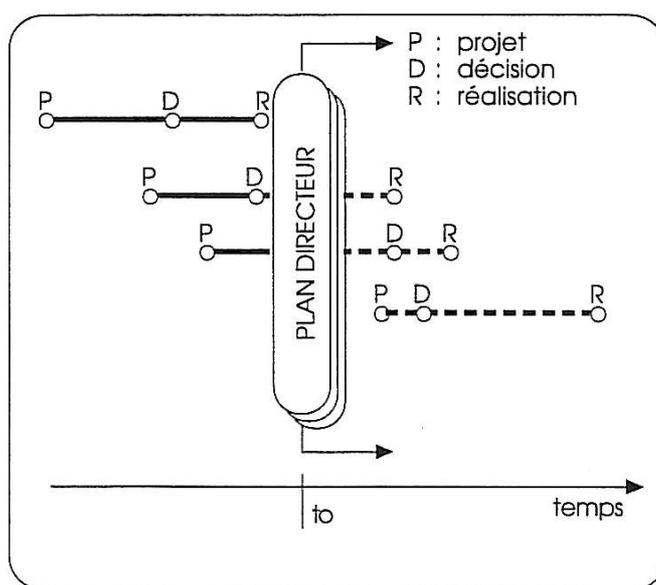
Cette nouvelle mission ne peut être mise en œuvre que si les instruments utilisés donnent une marge de manœuvre suffisante. Dans ce contexte, le PAL et le plan directeur communal en particulier jouent un rôle tout à fait central.

Le **plan directeur communal** de Delémont, dans lequel sont insérés les cahiers des charges, a dans ce sens pour fonction essentielle d'**orienter** et de **cadrer l'action communale** afin de permettre à la collectivité de coordonner et de maîtriser toutes les actions qui ont un effet sur l'organisation et l'occupation du territoire.

Il sert, à ce titre, d'instrument de navigation et remplit trois rôles principaux.

Un outil de gestion : le plan directeur est un outil de travail qui prépare la collectivité à faire face à un grand nombre d'incertitudes. Il doit permettre aux autorités communales de maîtriser les enjeux essentiels en matière d'aménagement local, de gérer au mieux les ressources disponibles avec cohérence et d'anticiper les problèmes futurs en engageant en permanence les actions nécessaires avec tous ses partenaires.

Un outil de coordination : l'action de la collectivité comporte de nombreux axes et fait intervenir de multiples acteurs. Le plan directeur est l'instrument qui permet aux autorités de coordonner toutes les activités qui lui sont propres et qui leur donne les moyens nécessaires pour faire converger les efforts des particuliers dans le sens des objectifs définis. Tout projet ayant des effets sur l'organisation du territoire est ainsi examiné à la lumière du plan directeur qui agit comme un filtre au travers duquel les différentes intentions sont évaluées.



Source : Département des Travaux publics, de l'Aménagement et des Transports du Canton de Vaud.

Un outil d'évaluation périodique : en tant que document de gestion, le plan directeur doit permettre de faire un bilan périodique de l'action communale afin d'introduire de nouvelles données et de réorienter la politique d'aménagement du territoire en procédant aux ajustements nécessaires, à l'occasion de l'élaboration de chaque programme de législature notamment.

8. PROBLEMES RENCONTRES, QUESTIONS ABORDEES ET SOLUTIONS APORTEES

Comme toute opération qui cherche à mettre en place des instruments de planification permettant d'augmenter la densité tout en assurant la qualité de l'espace urbain, la révision du PAL et la mise en place des cahiers des charges ont soulevé un certain nombre de problèmes et de questions.

8.1 Comment appréhender la densité et la réglementer ?

Au début de la réflexion, la question s'est posée de savoir s'il fallait recourir aux instruments existants (plan directeur de quartier et/ou plan spécial de quartier) et poursuivre l'ancienne approche qui consistait à planifier en détail le devenir d'un îlot en l'accrochant à une densité plus ou moins fixée au départ.

Avec l'analyse menée au niveau de la Conception directrice du centre et des cahiers des charges, il est assez rapidement apparu qu'il était **préférable de ne pas fixer, au départ et à priori, un indice d'utilisation** (objectif densité) mais de mettre au point au préalable, pour chaque îlot, une esquisse issue de l'analyse prioritaire du contexte bâti environnant.

En conséquence, la densité, mesurée au travers de l'indice d'utilisation, n'est apparue qu'au terme de l'étude détaillée menée sur chaque îlot. Comme le relève Bruno Marchand (Collage 5/06, p. 18) "**c'est donc bien le contexte qui prime sur la densité**".

Cette approche a suscité beaucoup de débats et des oppositions, au sein même de l'administration, la crainte d'une "perte de pouvoir" étant clairement exprimée, puisque l'indice d'utilisation était autrefois utilisé comme moyen de pression de la part de la commune auprès des promoteurs...

Au final, la solution retenue a consisté à ne pas figer les choses autour d'un indice absolu mais d'intégrer, dans le cahier des charges, un **indice "de référence"** en laissant ouverte une densité plus forte si le projet architectural établi sur la base du cahier des charges démontrait une solution satisfaisante ne remettant pas en cause les principes essentiels et les intérêts publics qui étaient en jeu.

8.2 Quels sont les critères pour une densité maîtrisée et de qualité ?

L'indice d'utilisation étant appelé à jouer un "second rôle", la discussion a longuement porté sur le contexte minimal que devaient avoir les cahiers des charges. Fallait-il en faire un plan spécial (plan de quartier) simplifié, au risque d'édicter une réglementation trop rigide ou fallait-il s'orienter vers une instrumentation plus souple, au risque d'introduire une certaine perte de maîtrise des processus de construction ?

Le choix s'est porté vers l'édiction de **quelques règles simples, utiles et nécessaires à la préservation des intérêts publics en jeu** tels que la cohérence des alignements, le respect du contexte bâti environnant (morphologie, typologie, hauteurs, etc.), la mixité des fonctions, la qualité des espaces publics.

8.3 Comment assurer une qualité architecturale suffisante ?

Cette question est sans aucun doute celle qui reste la plus ouverte, sachant que le seul moyen d'assurer l'émergence de projets de qualité, au niveau architectural, repose sur la marge de négociation offerte par le cahier des charges. En effet, le concours d'architecture n'est, à ce jour, pas imposé, pour des projets de grande envergure et il n'est pas nécessaire, dans le Canton du Jura, d'être titulaire d'un diplôme d'architecte pour déposer une demande de permis de construire...

Dans ce contexte, la Ville de Delémont utilise pleinement ses ressources pour inciter les promoteurs à recourir au concours ou, à tout le moins, à mandater des personnes ressources reconnues pour la qualité de leurs travaux. En dernier ressort, la ville peut, au travers de la maîtrise du processus du permis de construire, refuser des propositions qui ne respectent pas les principes du règlement. Le Conseil communal peut toujours, en dernier recours, imposer un "**plan spécial obligatoire**" s'il estime que la procédure du permis de construire ne permet pas d'assurer une maîtrise satisfaisante du projet.

8.4 Comment assurer une mise en œuvre cohérente sans céder à la pression ?

Etant donné que le cahier des charges est inscrit dans le plan directeur communal, le risque pourrait être grand que, mises sous pression, les autorités communales assouplissent leur contenu ou dérogent trop rapidement aux principes essentiels qui les constituent... Dans ce sens, un "garde-fou" important a été mis en place : toute modification du cahier des charges doit être soumise à l'approbation du Canton (Service de l'aménagement du territoire) puisque le plan directeur lie les autorités entre elles.

Heureusement, jusqu'à ce jour, le Conseil communal, autorité compétente, a toujours su bien maîtriser les processus de construction qui ont été réalisés via les cahiers des charges, en maintenant une vision globale et cohérente du développement urbain en général.

Dans ce contexte, deux éléments sont essentiels à la réalisation de l'opération visant à augmenter la densité tout en préservant la qualité : d'une part, une **volonté politique forte**, qui utilise le plan directeur comme instrument de navigation et qui garde un cap bien défini; d'autre part, des **compétences professionnelles élevées**, non seulement dans les domaines techniques mais aussi et surtout pour tout ce qui touche aux questions propres à la **communication**, à la **participation** et à la **négociation**...

SERVICE DE L'URBANISME
ET DE L'ENVIRONNEMENT
Le chef de service

Hubert Jaquier, urbaniste communal