

La création contemporaine confrontée aux réglementations urbaines

Pascal Planchet

Professeur à l'Université du Sud Toulon Var

Rarement la ville a eu autant besoin d'évoluer. Et jamais elle n'a eu autant besoin de l'art. Confrontée à des défis démographiques, économiques, sociaux, énergétiques et écologiques sans précédent, il lui faut se régénérer et de se compacter tout en replaçant les habitants au centre de ses préoccupations. Il est aussi impératif de la transformer que de lui redonner du sens. Or l'art est le média idéal entre l'esprit et la matière. La création artistique contemporaine, qu'elle prenne la forme d'expressions architecturales atypiques ou d'œuvres plastiques intégrées au bâti ou installées dans l'espace public est, sans aucun doute, de nature à apporter ce supplément d'âme dont l'espace urbain a tant besoin.

Le droit en a-t-il pris conscience? La procédure dite « de décoration des constructions publiques » le laisse à penser. Elle impose de consacrer 1% du coût d'une construction publique à la réalisation d'une ou de plusieurs œuvres d'art originales d'artistes vivants, destinées à s'insérer dans l'espace public. Progressivement élargi, relancé à deux reprises ces dernières années¹, le dispositif conserve malgré tout un champ d'application restreint². Son impact sur l'aménagement urbain reste négligeable. Qu'en est-il alors des réglementations urbaines qui participent plus activement à faire la ville ? Les règles d'urbanisme qui encadrent l'occupation et l'utilisation des sols, les législations patrimoniales destinées à préserver les œuvres du passé et les règles de gestion du domaine public ont-elles pris la mesure de la plus-value que représente pour la ville la production artistique ?

Dans cette perspective, confronter le droit à l'art se heurte d'emblée à deux séries de difficultés.

La première tient à la variété des formes d'expression artistique. Les œuvres destinées à nourrir le tissu urbain et à enrichir l'espace public peuvent correspondre à des réalités très contrastées du point de vue de leur matérialité (il peut s'agir d'objets concrets qui occupent un volume important dans l'espace mais aussi d'œuvres plus immatérielles comme des peintures murales ou des projections de lumière), de leur ampleur (un ensemble immobilier peut constituer une œuvre comme un modeste élément de décoration) et de leur pérennité (l'installation peut être éphémère ou plus durable). Nécessairement, les règles applicables et leur degré de tolérance seront différents en fonction de la nature de l'œuvre, de son impact sur le paysage urbain et de sa durée.

La seconde série de difficultés est liée au caractère décentralisé de la plupart des règles substantielles qui gouvernent l'aménagement urbain. En France comme dans de nombreux États, les règles nationales, qu'elles aient pour objet l'urbanisme, la protection du patrimoine ou la gestion du domaine public, sont principalement des règles de forme et de procédure et comportent peu de contraintes de fond. C'est donc vers les normes locales qu'il faut se tourner pour appréhender l'impact réel du droit sur la création contemporaine. De telles normes traduisent forcément des réalités contrastées impossibles à saisir dans leur ensemble.

1 Décret n°2002-677 du 29 avril 2002 relatif à l'obligation de décoration des constructions publiques modifié par le décret n°2005-90 du 4 février 2005.

2 L'obligation du 1% artistique s'applique essentiellement aux travaux réalisés par l'État. Il concerne également les collectivités territoriales et leurs groupement mais uniquement pour les constructions neuves réalisées dans le cadre des compétences transférées à l'occasion de la décentralisation. Il s'agit pour l'essentiel des établissements scolaires, des bibliothèques et des archives départementales.

Compte tenu de ces deux écueils, il convient d'aborder avec modestie l'analyse de la nature des relations entre l'art et le droit de la ville. Plutôt que de tenir un discours péremptoire sur la capacité ou l'incapacité du droit à promouvoir le développement de l'art urbain, qui serait vite démenti, ici par l'inertie de certains, et là, par quelques opérations exemplaires, contentons nous d'un état des lieux et d'une évocation des perspectives d'évolution. Le constat est plutôt sombre : les dispositifs juridiques en place constituent des freins assez puissants à la création architecturale et artistique (I). Les perspectives sont plus heureuses : il y a quelques raisons d'espérer (II).

I – Les freins juridiques au déploiement de l'art dans la ville

Les normes qui encadrent l'évolution urbaine et la gestion de l'espace public ont tendance à inhiber la création contemporaine alors qu'elles devraient l'encourager, ou, au moins, ne pas l'entraver. A l'origine de ce phénomène, plusieurs causes : la position de subordination de la liberté de création, la démesure des réglementations, la nature des instruments employés pour contrôler l'aménagement des villes et une approche plutôt rigide de la cohérence urbaine.

La liberté de création en position de subordination

La démarche des architectes et des artistes intervenant dans l'espace urbain pour concevoir de nouvelles formes ou donner à voir une œuvre originale peut se prévaloir de deux libertés fondamentales: la liberté de création, qui constitue l'un des prolongements de la liberté d'expression³, et la liberté d'usage, issue du droit de propriété quand l'acte créatif intervient sur un bien appartenant à son auteur ou est réalisé à la demande de son propriétaire. Ni l'une ni l'autre de ces libertés ne sont de nature à prendre le pas sur les normes urbaines.

Le droit de propriété confère à son détenteur le droit de réaliser un projet immobilier dont il définit le style et la personnalité comme il donne la possibilité de concevoir la décoration des espaces privés. Mais de toute évidence, ce droit à l'imagination ne peut s'exercer que dans les limites admises par les règles d'urbanisme et les contraintes liées à la protection du patrimoine. L'objet de ces normes est justement d'encadrer la liberté d'usage des propriétaires au nom d'impératifs si puissants désormais qu'ils relèguent au second plan le principe de libre disposition des biens. Bien entendu, les juges constitutionnel et européen rappellent de temps en temps que les servitudes administratives ne peuvent s'extraire des exigences dues au respect du droit de propriété sans toutefois laisser apparaître qu'une aspiration à la singularité puisse peser d'un poids quelconque dans la balance entre l'aménagement ordonné des villes et le respect des droits de la personne.

Toute revendication de la liberté de création pour tenter d'échapper à la réglementation urbaine est aussi vouée à l'échec. En témoigne l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 15 décembre 2009 à propos de la « Demeure du Chaos » (Crim. n°09-80709). L'affaire met en scène une ancienne maison bourgeoise située dans le périmètre de protection d'immeubles inscrits au titre des monuments historiques, au centre d'un village typique des environs de Lyon, mutilée pour exprimer le désordre du monde. La propriété est censée contenir plus de 2 700 œuvres, la plupart exposées à ciel ouvert. L'argument de l'auteur du projet selon lequel « les prescriptions d'urbanisme ne rentrent dans aucune des catégories de nécessités qui justifient des restrictions à la liberté d'expression » est balayé d'un revers de plume par la Haute juridiction qui estime que la réglementation de l'aspect extérieur des bâtiments et les sanctions pénales prévues en cas de non respect de ces prescriptions étaient non seulement légitimes mais également proportionnées au but poursuivi et ne

3 CEDH, Muller et a. c/ Suisse, 24 mai 1988,

contrevenaient pas à l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Ainsi, la prétention artistique ne confère aucune immunité à l'égard des règles destinées à organiser l'espace urbain et à préserver l'héritage culturel bâti. Il faut admettre que la subjectivité qui existe en la matière n'est pas sans risque. L'audace créative peut devenir un prétexte facile pour contourner la règle. Du reste, le code de l'urbanisme ne comporte aucune tolérance particulière en faveur de la création contemporaine alors qu'il prévoit que des dérogations peuvent être accordées pour permettre la restauration ou la reconstruction des monuments historiques (article L. 123-5, 4ème alinéa).

S'il peut soutenir la liberté de création dans un contexte réglementaire favorable, le droit de propriété devient un adversaire redoutable lorsqu'il s'agit de l'occupation de l'espace public. Reconnu dans toute sa plénitude aux collectivités publiques, il fait largement obstacle au droit d'être vu réclamé par les artistes. L'exposition d'une œuvre sur le domaine public exige l'obtention d'une autorisation d'occupation privative qui ne bénéficie pas d'un régime pas plus favorable que l'installation d'un échafaudage ou d'une terrasse de café. Et l'on connaît l'étendue des prérogatives que la jurisprudence reconnaît aux gestionnaires des biens publics pour la délivrance de ces autorisations. L'espace public représente une scène privilégiée dont l'accès est soumis à l'appréciation de l'autorité administrative. L'art officiel n'a pas à craindre la concurrence.

La démesure des réglementations

Le droit de l'urbanisme affiche aujourd'hui des ambitions considérables au sein desquelles la création contemporaine peine à trouver sa place.

Il est attendu beaucoup des règles d'organisation urbaine. Elles doivent tout à la fois permettre un développement économique durable, créer du lien social, favoriser le respect des équilibres écologiques, garantir les besoins en logement, lutter contre les discriminations territoriales, sociales et fonctionnelles, prendre en compte les risques, la sécurité publique, le réchauffement climatique... Il ne reste plus guère de place pour les préoccupations architecturales et artistiques qui deviennent, dans ces conditions, secondaires. Il est significatif de constater que le code de l'urbanisme français ne consacre pas une seule ligne à la nécessité d'encourager la création contemporaine.

La multiplication des objectifs fixés aux auteurs de la règle a naturellement conduit au renforcement de leurs prérogatives afin de leur donner la pleine maîtrise de l'évolution du tissu urbain existant. La norme s'est emparée de tous les paramètres de la forme urbaine : l'implantation des constructions, leur hauteur, leur volumétrie, leur densité, leur aspect, le traitement des espaces libres, y compris des espaces publics. Avec pour résultat une multiplication et une précision croissante des règles à caractère morphologique et architectural, qui constituent autant de limites à l'expression originale de la sensibilité des créateurs.

La progression de la contrainte est aussi à mettre sur le compte du développement des protections patrimoniales. On compte aujourd'hui en France plus de quarante deux mille monuments historiques. Chaque monument donne lieu à une préservation systématique de ses abords qui, en surface cumulée, représentent environ trois millions d'hectares. Ce chiffre est équivalent à celui des sites classés et inscrits, où s'exerce également une surveillance des modifications apportées à l'existant. Il faut ajouter à ce volume d'espaces le territoire plus ou moins vaste d'une centaine de secteurs sauvegardés et celui d'environ six cents zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, dotés chacun d'un règlement particulièrement exigeant.

Ne faut-il pas voir là la perversion d'un droit trop abouti, capable de tout réglementer, y compris l'esprit d'invention ? Le danger est de voir le créateur de la règle devenir le créateur de la ville et ses choix esthétiques s'imposer à tous. Il est bien réel si l'on considère que le juge admet sans réserve que les règles d'urbanisme à caractère esthétique constituent de véritables obligations sanctionnées sur le plan pénal. A l'occasion de l'un des épisodes judiciaires de la Demeure du Chaos, la Cour de cassation en a donné la confirmation dans un arrêt du 11 décembre 2007, à propos d'une disposition du plan d'occupation des sols de l'agglomération lyonnaise « imposant que, par leur aspect, les constructions nouvelles et les bâtiments anciens soient en harmonie avec les constructions voisines existantes, le caractère des sites et les paysages dans lesquels elle s'intègrent » (Crim. 11 décembre 2007, n°06-87445, Bull. Crim. 2007, n° 306). Elle casse ainsi l'arrêt de la Cour d'appel de Lyon qui avait relaxé le prévenu au motif que les contraintes esthétiques « n'étaient ni claires ni précises ... et relevaient d'une appréciation subjective ».

Si l'on admet bien volontiers qu'il puisse exister un ordre public esthétique⁴, c'est sous réserve que la règle reste mesurée. Toute la difficulté est de concevoir cette mesure. Un acte de police administrative restrictif de liberté doit être proportionné au danger. Le bon dosage de la norme esthétique s'avère indéniablement plus délicat faute de valeur de référence partagée.

Un outillage juridique peu propice à l'innovation

Le droit de l'urbanisme comme le droit de la protection du patrimoine ont été conçus sur le modèle de la police administrative, c'est-à-dire d'une réglementation destinée à prévenir les atteintes contre un certain ordre public, en l'occurrence l'ordre urbanistique, et le respect dû aux témoignages du passé. Ces droits ont conservé de leur origine l'usage de deux types d'outils qui ne favorisent pas l'émergence de projets créatifs:

La planification est le premier de ces outils. Conçue au niveau local à partir d'un mécanisme de fabrication lent et bien ordonné, elle permet de tracer le destin de la cité sur le moyen terme et énonce les orientations et les prescriptions destinées à permettre son accomplissement. Appliquée à la protection du patrimoine, elle vise en priorité à garantir la pérennité des œuvres du passé au profit des générations futures. Dans tous les cas, sa stabilité est gage de réussite.

C'est là un processus étranger à la création contemporaine. Planifier les démarches artistiques sonne comme une provocation. Le geste créatif repose sur une certaine spontanéité. Il implique une sensibilité et une réactivité à un contexte en perpétuel changement. Les projets artistiques ont leur propre temporalité et leur réalisation suppose une grande liberté de mouvement. Les planifications urbaines faites pour anticiper et normer, même les plus volontaristes, ont du mal à s'adapter à ces exigences. Si bien que l'action culturelle reste souvent en marge de l'urbanisme. Ne parvenant pas à en intégrer la sphère, elle se contente de l'évènementiel et de l'éphémère pour animer l'espace urbain et faire pénétrer l'art au cœur des villes. C'est loin d'être suffisant.

Le régime d'autorisation préalable constitue le second outil. Le droit de l'aménagement urbain en use généreusement. La plupart des projets de travaux exigent un permis de construire, d'aménager, voire de démolir, ou une déclaration préalable pour les projets les plus modestes laquelle, malgré sa dénomination, reste proche d'un régime d'autorisation. L'existence d'une protection patrimoniale et l'occupation d'une dépendance du domaine public impliquent des autorisations supplémentaires au titre de législations distinctes de l'urbanisme.

⁴ Jacqueline Morand-Deville, Esthétique et droit de l'urbanisme, Mélanges René Chapus, LGDJ 1992, p. 430.

A l'aune de la création artistique, l'autorisation préalable s'apparente à une forme de censure. L'application des réglementations urbaines laisse aux autorités administratives compétentes un pouvoir d'appréciation qui n'est jamais négligeable. L'absence d'hostilité de la règle ne garantit pas contre l'hostilité du vérificateur du projet. Quel maire serait aujourd'hui suffisamment téméraire pour laisser édifier sans réagir un palais idéal du Facteur Cheval ? Dans les zones de protection du patrimoine, la censure est même double puisqu'il faut obtenir le sésame de l'autorité en charge de l'urbanisme et celui de l'autorité en charge de la protection du patrimoine. Une « censure » d'autant plus troublante qu'il lui est parfois fait le reproche d'exprimer des sensibilités très personnelles.

L'obsession de la cohérence

La conception des règles relatives à la composition du bâti relève d'un mot d'ordre dominant : assurer la cohérence du tissu urbain. L'objectif premier est de maintenir l'unité paysagère. Il s'agit de lutter contre toutes les formes de bâti, tous les styles architecturaux, tous les types de décors créateurs de désordre qui feraient perdre aux espaces urbains leur lisibilité et leur équilibre.

Il n'est pas question de contester la légitimité de ce mot d'ordre. Assurément, il évite que l'espace urbain ne devienne qu'une juxtaposition de projets singuliers, sans lien ni homogénéité. La ville ne doit pas se muer en un champ de bataille livré à une architecture débridée où la configuration de chaque projet ne répond qu'à des contingences particulières, prioritairement économiques, au mépris d'une vision d'ensemble.

L'obsession de la cohérence n'est toutefois pas propice à l'épanouissement de la liberté de création. Au surplus, elle n'est même pas garante de la qualité du tissu urbain. Elle favorise un consensus mou, engendre des projets trop sages, dépourvus d'originalité et s'avère finalement incapable de régénérer la ville. L'urbanisme de pastiche ne doit pas tenir lieu d'innovation.

On peut se demander ce qui justifie le recours trop systématique à des règles qui privilégient la cohérence au mépris de la création ? Peut-être, est-ce un penchant naturel du pouvoir politique local et des techniciens qui redoutent, parfois par expérience, parfois par frilosité, l'audace des promoteurs immobiliers, l'esprit de rupture des architectes et l'imagination féconde des artistes ?

Les causes sont aussi à rechercher du côté du droit lui-même. A l'évidence, les normes nationales résonnent comme un appel à la prudence. Le 4° de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, qui fixe le contenu des plans locaux d'urbanisme, indique que ces documents peuvent « *Déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant* ». L'article R. 111-21 du code, qui régit la délivrance des autorisations d'urbanisme, précise pour sa part que : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales* ».

L'article R. 111-21, souvent repris littéralement dans les règlements locaux d'urbanisme, est particulièrement redoutable. Partout, il peut être brandi par un élu pour refuser un projet trop atypique et par des associations de riverains craignant la cohabitation avec une construction non conformiste.

Sans doute faut-il également considérer l'engouement pour la préservation du patrimoine pour

expliquer la tendance de la réglementation urbaine au conservatisme. La volonté de sauvegarder le patrimoine culturel dans toute sa richesse et sa variété, dont on ne peut que se féliciter, ne s'est pas accomplie sans débordement. Le développement des réglementations locales destinées à sauvegarder l'existant s'est fait sans beaucoup d'égards pour la création contemporaine, soit que le sujet ait été évité ou oublié, soit qu'il ait été méprisé. Non pas qu'il faille impérativement organiser la juxtaposition de l'ancien et du moderne. Elle est susceptible de produire des résultats désastreux. Mais la valorisation du patrimoine urbain doit au moins s'accompagner d'une réflexion sur la vitalité du site et sa capacité à s'enrichir de nouvelles œuvres.

II – Quelques raisons d'espérer

Le constat est sévère. Le contexte juridique n'apparaît pas, loin de là, favorable à une meilleure intégration de l'art dans la ville. Pourtant, quelques signes encourageants sont perceptibles. Le développement de politiques et de réglementations plus ouvertes à la création, la dynamique créée par l'objectif de développement durable, la montée en puissance d'un urbanisme de projet et la bienveillance du juge face à l'innovation en sont les principaux. Autant de raisons d'espérer que la création contemporaine finisse par devenir une dimension à part entière de l'urbanisme.

L'émergence de politiques et de réglementations urbaines plus attentives à la création

L'intensité des réflexions menées dans le cadre du renouveau des villes est propice à une prise de conscience des enjeux de l'innovation architecturale et artistique.

Ces enjeux sont d'abord culturels et démocratiques. L'art urbain, à l'instar du patrimoine historique, se donne facilement à voir. C'est l'un des premiers accès à la culture, un accès ouvert à tous. La création contemporaine, offerte au regard et à la critique de chacun, favorise la démocratisation de l'art et l'exercice du droit à la culture.

Les enjeux sont aussi sociaux. L'acte de création nourrit le lien social. Il suscite des échanges, des rencontres, produit un environnement commun qui suscite un croisement des points de vue. En outre, il donne aux habitants d'un même lieu des repères, leur permet de renouer le contact avec leur lieu de vie et parfois de retrouver une fierté perdue. Il confère une identité à l'espace comme à ses occupants au-delà de leurs différences.

Les enjeux sont également économiques. Et l'on connaît le poids d'un tel argument. La création contribue à l'essor du territoire. Elle est susceptible de lui attribuer une plus-value décisive pour son développement. Quelques gestes architecturaux audacieux peuvent suffire à redonner du souffle à une ville. Parmi les exemples célèbres, Barcelone mais aussi Bilbao, ville sinistrée par la crise de la sidérurgie entre les années soixante-dix et quatre-vingt, dont on s'accorde à dire que la renaissance correspond à la construction en 1997 du spectaculaire musée Guggenheim, conçu par l'architecte Américain Frank Gehry.

Tous ces enjeux sont aujourd'hui mieux perçus dans la mesure où ils rejoignent les thématiques consensuelles autour desquelles se construit la société urbaine de demain. Au surplus, les autorités en charge de l'aménagement des villes acceptent plus facilement l'idée que la création contemporaine peut améliorer la qualité du tissu urbain, qu'elle donne l'opportunité de rompre avec la monotonie, l'uniformité à laquelle peut conduire une vision appauvrie de l'harmonie urbaine. Les *a priori* sur la cohabitation du patrimoine architectural et des œuvres modernes se dissipent.

Cette prise de conscience produit d'ores et déjà des effets concrets. Elle s'exprime notamment par

une gestion plus ouverte du domaine public. Les œuvres d'art contemporain commencent à investir l'espace public dédié traditionnellement à l'art commémoratif. Des expositions temporaires sont parfois l'occasion d'embellir de façon plus permanente la ville. L'Arbre à fleurs de l'artiste coréen Jeong Hwa Choi, acheté par la ville de Lyon à l'issue de la biennale d'art contemporain de 2003, est ainsi venu enrichir le décor du centre urbain... malgré une première opposition de l'architecte des bâtiments de France. Les monuments commémoratifs eux-mêmes sont issus de partis pris artistiques plus hardis.

Autre manifestation des progrès accomplis : la multiplication des fresques urbaines. Ces œuvres peintes, souvent en trompe l'œil, habillent les murs des bâtiments ou de leurs murs d'enceintes dans de nombreuses villes du monde. Un tel travail artistique sur l'épiderme du bâti est sans doute l'expression la plus visible de la progression de l'art urbain.

A l'évidence, il commence à être admis que l'art participe à faire la ville, qu'il en constitue un ingrédient indispensable. Et le droit, sensible à l'air du temps, tout doucement en prend acte. Le mouvement est encore timide mais il est enclenché. Il est perceptible dans l'évolution des planifications patrimoniales moins allergiques qu'auparavant à l'innovation. Le ministère de la culture, qui a en charge la protection du patrimoine, n'exhorte-t-il pas les auteurs des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, dans son dernier guide (2008), à combiner la mise en valeur du patrimoine et la création architecturale ?

L'évolution est aussi sensible dans les planifications urbaines qui envisagent désormais plus volontiers l'innovation. Il ne s'agit parfois que de vagues promesses formulées au détour d'un généreux projet, inscrites dans la partie non prescriptive du document. La perspective devient plus sérieuse lorsque l'innovation est rendue possible par des dérogations pouvant être accordées aux contraintes morphologiques ou esthétiques les plus rigides (règles de hauteur, de distance, de volume, exigences architecturales).

Le PLU de Paris est significatif d'une telle inclination. Le début de l'article 11 de la zone urbaine qui couvre l'essentiel de son territoire est ainsi libellé : « *Les interventions sur les bâtiments existants comme sur les bâtiments à construire, permettant d'exprimer une création architecturale, peuvent être autorisées* ». Certes, l'audace est toute relative si l'on considère l'alinéa suivant : « *L'autorisation de travaux peut être refusée ou n'être accordée que sous réserve de prescriptions si la construction, l'installation ou l'ouvrage, par sa situation, son volume, son aspect, son rythme ou sa coloration, est de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales* ». Il est néanmoins précisé, à propos des constructions nouvelles, que : « *L'objectif recherché ci-dessus ne doit pas pour autant aboutir à un mimétisme architectural pouvant être qualifié esthétiquement de pastiche. Ainsi l'architecture contemporaine peut prendre place dans l'histoire de l'architecture parisienne* ».

L'impact favorable du développement durable

Il est assez paradoxal de considérer que la création artistique peut profiter de la dynamique créée par le concept de développement durable. Ce dernier paraît, en effet, ignorer les problématiques culturelles. Le développement durable consiste, si l'on retient la définition classique qu'en donne désormais l'article 6 de la Charte de l'environnement intégrée aux normes constitutionnelles françaises, à concilier la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

En réalité, la thématique culturelle est consubstantielle au développement durable. Présente en

arrière plan des préoccupations sociales, elle constitue un facteur essentiel de ce développement qualitatif dont la finalité est le bien être de l'homme. Elle est d'ailleurs de plus en plus mise en avant dans les stratégies d'action qui revendiquent ce type de croissance. Les engagements d'Aalborg de 2004 en faveur de la ville durable y font expressément référence (point 5). Le projet français de stratégie nationale pour le développement durable 2009-2013 affirme quant à lui que « la dimension culturelle est un élément déterminant. A travers le patrimoine, l'architecture et la diversité culturelle, elle doit être prise en compte et intégrée pour la réussite de la stratégie nationale de développement durable 2009-2013 ».

Le développement durable contribue ainsi à faire prendre conscience de l'importance de l'action culturelle dans le développement en général et dans l'aménagement des villes en particulier. Et l'action culturelle a comme principal objectif d'encourager la création sous toutes ses formes.

On peut également attribuer au concept une autre vertu. Celle d'imposer la conciliation entre les différentes dimensions du développement urbain. La ville est durable si elle parvient à réconcilier les approches économique, sociale, environnementale et culturelle de son évolution. On peut donc penser, ou espérer, que dans ce processus centré sur la personne humaine, la création soit reconnue comme un impératif à part entière de l'évolution des villes et ne disparaisse pas au profit d'objectifs plus prioritaires.

La montée en puissance d'un urbanisme de projet

L'urbanisme de projet part du constat que de bons projets ne doivent pas échouer pour de mauvaises raisons, en particulier à cause de normes inadaptées ou de procédures trop lourdes. Il vise donc à surmonter les obstacles à la réalisation des opérations d'aménagement ou de construction prioritaires. L'idée selon laquelle les outils réglementaires sont insuffisants pour transformer la ville et doivent s'accompagner d'une action en vue de concevoir et d'organiser de manière cohérente l'aménagement et la protection des territoires stratégiques n'est assurément pas nouvelle. Mais l'intention d'en moderniser et d'en généraliser la pratique en vue d'accélérer les mutations urbaines est plus récente.

Le droit de l'urbanisme en porte la trace. Le projet est d'ores et déjà de nature à permettre une évolution ponctuelle et rapide des documents de planification, qu'il prenne la forme d'un projet d'intérêt général au sens de l'article R. 121-3 du code de l'urbanisme, d'une opération incompatible avec un document d'urbanisme donnant lieu à une déclaration d'utilité publique (art. L. 123-16 CU), d'un projet de construction ou d'une opération à caractère public ou privé, présentant un intérêt général (art. L. 123-16) ou d'une action ou d'une opération d'aménagement ayant donné lieu à une déclaration de projet en application de l'article L. 126-1 du code de l'environnement ou de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme. En la matière, la simplicité n'est pas de mise mais les efforts faits pour accélérer la mise en œuvre des initiatives publiques ou privées qui concourent à créer un nouvel ordre urbain sont bien réels.

L'art peut tirer profit de ces nouvelles méthodes. Les projets urbains appelés à bénéficier de privilèges juridiques sont, en principe, les plus vertueux par la pluralité de leurs objectifs, la finesse de leur stratégie et l'efficacité de leur système de pilotage. Le but étant de mieux gérer la complexité, on peut espérer que la dimension artistique de l'évolution des villes puisse effectivement être prise en compte par une ingénierie qui se revendique intelligente. Les partenariats mis en place doivent y contribuer pour peu qu'ils sachent réunir des sensibilités différentes et associer aux acteurs publics et aux promoteurs, des urbanistes, des architectes et des artistes de tous bords.

A condition que de nouveaux carcans ne se reconstituent pas. La maîtrise d'œuvre urbaine ne doit pas être porteuse de rigidités telles qu'elle finisse par produire une standardisation des formes, des volumes, des matériaux, des couleurs et un agencement répétitif des constructions dans l'espace. Elle doit laisser aux concepteurs des projets immobiliers et des espaces publics suffisamment de liberté pour singulariser leur contribution au projet commun.

La bienveillance du juge à l'égard de l'innovation

La bienveillance du juge à l'égard des actes de création est un dernier motif d'espoir. Il convient immédiatement de le relativiser. Lorsqu'une opération heurte de front une règle précise et claire, l'issue ne fait aucun doute. Le projet est retoqué quelle que soit la qualité du parti pris architectural ou artistique dont il procède.

Il en va différemment dans le cas d'initiative, validée par l'autorité administrative, contestée par un tiers. Il est rare que le juge prenne prétexte du caractère précurseur d'une démarche pour s'y opposer même quand la protection du patrimoine est en jeu.

L'exemple le plus célèbre reste celui de la création en 1986 dans la Cour d'honneur du Palais Royal des colonnes du plasticien Daniel Buren⁵. A la contestation de cette œuvre très polémique, le Conseil d'Etat a répondu laconiquement qu'« il ne résulte pas des pièces du dossier qu'en décidant de réaliser dans l'ensemble architectural constitué par cette cour une œuvre conçue par M. Daniel Buren, le ministre ait porté une atteinte illégale à ce monument historique » (CE 28 déc. 1992, Mme Cusenier et autres, req. 86562). Il est vrai que six ans plus tard, l'agitation était largement retombée. Cet extrait des conclusions de M. Massot sous un précédent arrêt rendu à propos du sursis à exécution des travaux de construction des colonnes prononcé par le tribunal administratif de Paris (CE 12 mars 2006, Min. de la culture c/ Mme Cusenier, Rec. p.403), résume parfaitement l'état d'esprit du juge : *« quelle que soit l'étendue de notre contrôle, il ne nous paraît pas possible de dire que l'implantation dans la cour d'honneur du Palais-Royal d'une œuvre moderne constitue une atteinte plus excessive à la conservation d'un monument historique que ne l'a été la pose des vitraux abstraits de Bazaine dans l'église Saint-Séverin, l'érection des statues de Maillol dans le jardin des Tuileries ou l'exposition des œuvres de Picasso dans le cadre de l'hôtel Salé. Nous respectons l'opinion de ceux qui contestent ce mélange de styles, mais l'atteinte aux préférences artistiques de certains n'est pas, à nos yeux, un moyen de droit »*.

D'autres décisions révèlent l'action « pacificatrice » du juge face à des œuvres contemporaines ambitieuses.

Tel l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Douai rendu le 24 juillet 2008 concernant le projet de requalification de la place de la gare d'Amiens (Association des habitants d'Amiens Métropole, req. n°07DA01428). Cet ensemble architectural conçu par l'architecte Auguste Perret devait faire l'objet de travaux d'excavation, l'espace ouvert au public étant destiné à être partiellement coiffé d'une immense verrière au grand dam des défenseurs de l'œuvre du célèbre architecte. Quoi qu'il en soit, la Cour s'est soigneusement tenue à l'écart des polémiques. Elle s'est contentée de confirmer la légalité du permis en estimant que les aménagements qui consistent à compléter un ensemble *a priori* inachevé ne portent pas atteinte à la protection des monuments qui l'entourent.

L'ordonnance du 29 décembre 2008 rendue par le Conseil d'Etat à propos de l'exposition Jeff Koons au Château de Versailles mérite également d'être évoquée. Saisi d'une demande de référé-liberté en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative en vue d'obtenir la fermeture de

5 J. Morand-Deville, Protection du patrimoine architectural : le débat esthétique n'aura pas lieu, RFDA 1994, p.310.

l'exposition, le juge s'est trouvé pour la première fois confronté à la question de savoir si l'exposition d'œuvres d'art contemporain est compatible avec la préservation des lieux emblématiques de l'histoire de France. Par une argumentation circonstanciée, le requérant, un descendant de Louis XIV, estimait que l'exposition portait atteinte à une liberté fondamentale. Il soutenait *« que la liberté de vivre sans profanation de ses ancêtres, inséparable du devoir de mémoire, présente un caractère fondamental ; qu'est également en cause le droit d'accéder à la connaissance du patrimoine sans contrainte pornographique ; qu'en profanant l'œuvre de Louis XIV, l'exposition litigieuse porte une atteinte grave à ces libertés fondamentales ; que cette atteinte est manifestement illégale au regard du préambule de la Constitution, de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des dispositions du code pénal sur le respect dû aux morts, ainsi que du code du patrimoine »*. Le juge ne percevra dans cette affaire aucune atteinte à une liberté fondamentale, le requérant ayant d'ailleurs agi tardivement : les œuvres étaient visibles depuis le 11 septembre 2008 alors que le recours n'avait été enregistré que le 22 décembre 2008. L'exposition sera finalement vue par plus de 200 000 visiteurs.

La tolérance constatée doit cependant être ramenée à sa juste proportion. Elle ne signifie nullement que le juge soit un ardent défenseur de la création artistique et du développement de l'art contemporain dans la ville. Il n'existe, à notre connaissance, pas d'affaire significative dans laquelle le juge aurait soutenu la démarche d'un artiste en butte à des positions administratives conventionnelles. Simplement, les juridictions refusent de se positionner contre l'art public dans des conflits reposant sur des appréciations subjectives qu'il estime ne pas être de son ressort.

On le voit, le chemin est encore long pour que la création contemporaine et les normes urbaines trouvent les voies, d'abord d'une compréhension réciproque, puis d'un respect mutuel.