

## Grand débat national

# L'association [Cavé Goutte d'Or](#) propose un renversement des priorités de l'urbanisme en zones tendues et dans les quartiers en Politique de la ville

Les recherches et actions menées par l'association Cavé Goutte d'Or au cours des huit dernières années sur les quartiers de La Goutte d'Or, la Chapelle, Barbès et Château Rouge rappellent combien la question de l'urbanisme est au cœur du mal-être des quartiers dits « populaires » ou « sensibles ». Loin d'être soigné, l'urbanisme des quartiers en zone urbaine sensible et zone de sécurité prioritaire est au contraire souvent négligé, répondant prioritairement à des critères de densité et d'économie, parfois de mépris et de discrimination culturelle.

En ce qu'elles mettent en jeu *la Politique de la ville, le choix de favoriser la démolition/reconstruction au détriment de la rénovation du bâti existant, les investissements de l'ANRU engloutis dans des projets mal conçus dans les années 1980 et mal construits dans les années 1990 et 2000, la recherche du profit, la discrimination des quartiers, le non-respect des avis d'experts devant les commissions d'enquêtes publiques, la suppression des parcelles de pleine terre au bénéfice de la végétalisation artificielle, le défaut d'une réelle concertation avec les habitants,...* les opérations de résorption de l'habitat insalubre et de renouvellement urbain qu'a subies le quartier de la Goutte d'Or dans les trente dernières années sont un modèle à écarter (**I-III**).

La situation est encore aggravée par la décision antinomique, prise en décembre 2013 et renouvelée en décembre 2018, consistant à priver de procédures d'appel les recours de droit administratif en zones d'urbanisation où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements (**IV**).

\*

Les questions que l'association propose de partager entrent de plain-pied dans les quatre thèmes sélectionnés pour le Grand débat national.

Les décisions d'urbanisme contre lesquelles se sont élevés l'association ou ses membres à titre individuel, parfois des associations amies ou des riverains s'appuyant sur ses travaux ou des constats similaires, mettent en effet toutes en cause ***l'organisation de l'État et des services publics*** (protection du territoire, protection des monuments historiques, rôle de l'ABF et de la DRAC,...), ***la transition écologique*** (espaces libres à protéger, espaces de pleine terre à créer dans les constructions, lutte contre la densification,...), ***la fiscalité et les dépenses publiques*** (financement de logements sociaux non sociaux, opérations de renouvellement urbain menées en dépit des avis d'experts, engagement de l'ANRU dans des dépenses inconsidérées pour des travaux à requalifier à peine terminés,...), ***la démocratie et la citoyenneté*** (discrimination des quartiers, inégalités devant la charge publique,...).

Les quatre grands thèmes du Grand débat national sont ainsi clairement en jeu dans chacune des actions menées qui, à leur tour, peuvent contribuer à la correction des dysfonctionnements qu'elles ont mis en lumière.

En préparant sa contribution au Grand débat national, l'association a pris connaissance avec intérêt de celle de l'Académie d'Architecture et des principales organisations syndicales et professionnelles du monde de l'architecture en France, dont elle partage plusieurs des « *constats analytiques et critiques* » en se réjouissant du soutien qu'à travers le Grand débat national et les relations transversales qu'il pourra susciter, ces instances peuvent apporter aux structures plus modestes qui se battent sur le terrain (cf. Grand débat national, Académie d'architecture et al., [« 73 propositions pour l'architecture des territoires et des villes. Contribution des architectes au Grand débat national »](#)).

\*

## I. Favoriser la réhabilitation à la destruction/reconstruction

La démolition du quartier historique de la Goutte d'Or, dit Goutte d'Or Sud, et sa reconstruction autour d'un projet de type 'ville nouvelle' sévèrement contesté devant la Commission d'enquête publique en 1984, approuvé néanmoins et réalisé dans les années 1990, conduit trente ans plus tard à une requalification du secteur inscrite en 2014 par l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine) à son Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) pour un coût de 4,5 millions d'euros.

- Sources : [Avis d'experts devant la Commission d'enquête publique du 26 juin 1984 ;](#) [Projet de requalification ANRU/NPNRU 2014 présenté le 19 septembre 2018.](#)

En dépit des avertissements d'historiens, sociologues, architectes, et associations d'habitants, les décideurs de l'opération ont systématiquement favorisé la destruction pour des motifs exclusivement économiques, fussent-ils inspirés par le souci de maintenir au quartier son caractère populaire.

Le lien alors expressément installé entre quartier populaire ou effort architectural a contribué à priver de manière discriminante les quartiers de réhabilitation :

- Sources : [« Un effort architectural important aurait abouti à dépasser les plafonds de prêts locatifs aidés »](#) ; [« On ne peut pas faire de la réhabilitation en restant dans les prix de prêts locatifs aidés. La réhabilitation, on peut la faire, mais ce n'est pas pour le même type de population »](#).

Les préjugés qui sont à la base de la politique de l'urbanisme et du logement dans le quartier de la Goutte d'Or depuis les années 1980 ont été désignés comme « *erreurs historiques* » dans une pétition dite « *Une solution durable pour la sécurité et la salubrité du quartier Goutte d'Or/La Chapelle* » qui a recueilli, durant l'hiver 2017-2018, la signature de près de 2.000 habitants du quartier demandant aux plus hautes autorités de la Ville de Paris et de l'État français « *qu'une réflexion de fond soit relancée en impliquant les pouvoirs publics, la Mairie, les associations, les commerçants et les habitants du quartier. Nous pensons que des erreurs historiques ont été faites dans l'aménagement et la gestion du quartier (ce, notamment depuis l'opération de réhabilitation urbaine des années 1980), et qu'il est urgent de corriger le tir* ».

- Source : [Pétition « Une solution durable pour la sécurité et la salubrité du quartier Goutte d'Or/La Chapelle » remise aux autorités destinataires le 27 mars 2018.](#)

## II. Instaurer une vraie concertation en amont des décisions d'urbanisme

En dépit de l'expérience des années 1980-2018 et de la pétition précitée, la requalification du secteur Goutte d'Or Sud décidée par l'ANRU dans le cadre du NRNRU 2014-2024 n'est actuellement l'objet d'aucune concertation avec les riverains.

C'est en effet par un tweet du conseiller de Paris Jacques Baudrier, délégué à l'Architecture, aux Constructions publiques et au GPRU (Grand projet de renouvellement urbain), par ailleurs président de la Sem ParisSeine désignée opérateur unique de l'opération ANRU/NPNRU, qu'a été révélée l'existence d'un comité de pilotage qui aurait tenu, le 10 juillet 2018, une « *bonne réunion de travail sur l'aménagement du quartier Goutte d'Or* ».

Aucun partenaire, aucun riverain, ni aucune structure indépendante du quartier n'est associé de quelque manière, même a posteriori, à la satisfaction que manifeste le comité de pilotage dont la composition n'est pas communiquée. Le Conseil citoyen lui-même se plaint d'être écarté de toute concertation sur le sujet.

- Sources : [Tweet du conseiller de Paris président de la Sem ParisSeine du 9 juillet 2018](#) ; [Compte rendu du Conseil citoyen du 21 novembre 2018](#).

## III. Proscrire toute forme de zonage

L'absence de concertation en amont des projets semble affecter particulièrement les quartiers en zones urbaines qualifiées (ZUS, ZSP, ...). Désignée « *zone urbaine sensible* » (ZUS) en 1984 (période coïncidant avec la décision de détruire sa partie historique), la Goutte d'Or fut la première « *zone de sécurité prioritaire* » (ZSP) instaurée en 2012. La ZSP a été récemment étendue au secteur de la Chapelle.

En lui-même discriminatoire, le zonage n'est manifestement pas un moyen de sortir un quartier des difficultés dans lesquelles il a été mis. Le lien entre zonage et maintien des quartiers en difficultés est probablement même un élément central de l'échec des dispositifs successifs mis en place dans le cadre de la Politique de la ville.

Pour ce qui est de la Goutte d'Or et la Chapelle, le zonage n'a pas empêché que les habitants s'y sentent « *maltraités* » sinon « *abandonnés* ». Peut-être même le zonage a-t-il, au contraire, conduit à ces sentiments, - ce qui peut paraître contradictoire et doit en conséquence, pour le moins, entraîner une réflexion de fond avant le renouvellement et/ou l'étendue des zonages en échec.

De fait, il ressort d'une étude d'avril 2018 commandée par Madame la maire de Paris à l'association Trajectoires dans le cadre de la situation de mineurs non accompagnés errant dans le Nord-Est de la capitale que Barbès et la Goutte d'Or sont perçus internationalement comme des quartiers offrant les conditions de l'argent facile lié à une délinquance connue de tous et non réprimée conduisant à ce que les auteurs de l'étude appellent « *l'ancrage dans l'errance* ».

Prenant acte de cette situation dans une lettre du 5 avril 2018 au premier ministre Édouard Philippe, la maire de Paris a relevé à son tour :

- l'existence dans la Goutte d'Or de « *réseaux de délinquance organisés déjà installés sur le*

*secteur et très actifs » provoquant « la spirale dans laquelle (les mineurs non accompagnés) sombrent sous l'emprise de délinquants majeurs implantés de plus longue date et qui les exploitent » ;*

- la « *dégradation de l'environnement urbain* » comme partie du problème actuel tel que les riverains l'auraient « *une nouvelle fois mise en évidence* », - cela en dépit d'« *investissement publics massifs au cours des dix dernières années* » tendant à réparer la dégradation de l'environnement urbain.

- Sources : [« Recherche-action sur la situation des mineurs non accompagnés marocains », étude de l'association Trajectoires, avril 2018](#) ; [Lettre de la maire de Paris au premier ministre français du 5 avril 2018](#).

#### **IV. Renoncer à la densification**

Moteur des décisions contestées tendant à préférer la démolition/reconstruction à la réhabilitation au motif que celle-ci augmenterait le coût de l'opération et diminuerait le nombre de logements « *sortis* » au final, la densification du territoire et notamment des quartiers est un objectif qu'il convient de reconsidérer.

Les mesures prises pour augmenter la production de logements dans les zones où l'offre ne correspondrait pas à la demande répondent à une logique trop courte qui ne remet pas en cause l'équilibre des territoires et favorise la sur-densification de secteurs déjà denses, au nom précisément de leur densité.

Cavé Goutte d'Or souhaite mettre en lumière et porter au Grand débat national une question de procédure qui peut en paraître éloignée mais dont l'association estime qu'elle est symptomatique du mouvement de sur-densification qui affecte actuellement les villes, la ville de Paris en l'occurrence. Ce point concerne la suppression des procédures d'appel dans le but affiché d'accélérer le traitement de certaines contestations d'autorisations d'urbanisme.

#### ***La suppression des voies d'appel***

Le manque de logements en zones dites tendues correspondant aux « *zones d'urbanisation continues de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant* » (article 232 du code général des impôts) a conduit le législateur à supprimer de façon temporaire et matériellement limitée les voies d'appel en cas de recours contre les autorisations d'urbanisme.

L'article R. 811-1-1 du code de justice administrative dispose ainsi que « *les tribunaux administratifs statuent en premier et dernier ressort sur les recours contre les permis de construire ou de démolir un bâtiment à usage principal d'habitation ou contre les permis d'aménager un lotissement lorsque le bâtiment ou le lotissement est implanté en tout ou partie sur le territoire d'une des communes mentionnées à l'article 232 du code général des impôts et son décret d'application* ».

N'est donc ouverte à l'encontre de ces jugements que la voie du pourvoi en cassation devant le Conseil d'État, une voie qui, notamment en raison du coût qu'elle implique, est peu

accessible aux associations de défense de la nature, de l'environnement, du patrimoine, ou aux associations de riverains de bonne foi.

Initialement d'une durée de cinq ans du 1<sup>er</sup> décembre 2013 au 1<sup>er</sup> décembre 2018, la mesure a été prorogée et s'applique désormais aux recours introduits entre le 1<sup>er</sup> décembre 2013 et le 31 décembre 2022. Tendancé à accélérer les procédures de recours perçues comme un frein à la construction de logements manquants, cette mesure repose sur plusieurs idées reçues qui doivent être débattues sérieusement :

**- *Le caractère abusif non établi des recours*** – La loi contient tous les gardes fous nécessaires pour empêcher les recours abusifs ou en punir les auteurs sans que les associations de défense de la nature, de l'environnement, du patrimoine, ou les associations de riverains de bonne foi se trouvent limitées dans leurs droits et accès à la justice.

Chargé précisément d'émettre des « *propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace* » à l'attention du ministre de la Cohésion des territoires, le groupe de travail missionné à cette fin le 9 août 2017 et présidé par Christine Maugué, conseillère d'État, a indiqué qu'il « *ne (fallait) pas surestimer l'importance quantitative du nombre des recours : le nombre total de recours représente de 1,2 à 1,6 % des permis ; 50 % des permis attaqués correspondent à des constructions individuelles, entre un quart et un tiers à des habitats collectifs ; 10 % des recours émanent d'associations, 10 autres % des préfets* ». La mesure répondrait ainsi davantage à une préoccupation des « *acteurs économiques, aménageurs, constructeurs et porteurs de projets (face aux "dérives" du contentieux de l'urbanisme (...))* ».

Dans une étude sur la question, le professeur de droit Paul Cassia conclut que « *(depuis 25 ans), les pouvoirs publics réforment à l'aveugle le contentieux de l'urbanisme, en basant toutes les limitations apportées au droit au recours juridictionnel sur le "sentiment" de quelques promoteurs immobiliers pour qui, par construction (si l'on ose dire...), tout litige est nécessairement abusif puisqu'il gêne leurs projets. En réalité, la perspective choisie par les pouvoirs publics et les rapports officiels depuis 1994 n'est pas la bonne, d'où l'échec des réformes successives : en matière d'urbanisme, il n'y a pas suffisamment de recours abusifs contre les autorisations d'urbanisme pour justifier quelque restriction que ce soit au droit au recours* ».

**- *Le manque de logements*** – L'idée selon laquelle le logement et « *la production de logements* » devraient suivre la "loi" de l'offre et de la demande est-elle compatible avec le concept de « *cohésion des territoires* » choisi comme intitulé du ministère de la question ? Or, c'est bien la "loi" de l'offre et de la demande qui est inscrite dans le code général des impôts précité qui évoque les « *zones d'urbanisation continues de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant* ».

Un rapport de l'INSEE du 26 juin 2018 fait par ailleurs état d'une augmentation du parc de logements de 1,1 % par an, soit deux fois plus que la population, et d'une vacance de logements en hausse : « *2,8 millions de logements sont vacants, soit un taux de vacance de 8 % en 2015* ».

Si, même en considérant l'augmentation de logements vacants et un meilleur traitement de cette situation par les pouvoirs publics, le manque de logements avéré et incontesté ici devait persister, la sur-densification de zones denses ne sauraient être justifiée pour autant.

La cohésion des territoires et la notion d'habitat doivent prévaloir sur l'action de loger. Dans maints quartiers, la ville souffre d'un défaut d'habitat. La distinction entre le logement (action de loger menée par les pouvoirs publics et les promoteurs immobiliers) et l'habitat (action d'habiter) doit être mise en valeur, afin que soit au mieux perçue la relation entre deux acteurs différents selon qu'on produit du logement et selon qu'on habite le logement produit.

Les considérations précitées sur les économies à faire, les plafonds de prêt au logement aidé, et le type de population à *loger* trouvent ici toute leur incidence.

- Sources : [Rapport Maugué](#) ; [Paul Cassia, « La loi ÉLAN et les recours abusifs contre les permis de construire »](#) ; [Étude de l'INSEE du 26 juin 2018](#).

### ***La qualité de l'instruction et du jugement***

Déjà orientée par les effets non établis qu'auraient les recours contre les autorisations d'urbanisme sur protégées quand bien même elle provoquent une sur-densification avérée du territoire, la mesure tendant à priver d'appel les jugements du Tribunal administratif peut en outre entraîner des conséquences inattendues quant à la qualité de l'instruction des permis de construire et des jugements de première et dernière instance rendus souvent avec une plus grande légèreté qu'ils sont à l'abri d'appel.

Cavé Goutte d'Or verse au débat trois jugements rendus par le Tribunal administratif de Paris en première et dernière instance qui révèlent des instructions chaotiques par la direction de l'Urbanisme, des autorisations qui se sont avérées viciées et furent à peine corrigées par des permis modificatifs provoqués par les requérants néanmoins pénalisés, de nombreuses erreurs factuelles et de droit jusque dans les jugements eux-mêmes, autant de situations qu'il est impossible de voir réexaminer, le cas échéant sanctionner, sans accès aux procédures d'appel.

- Sources : [Jugement du Tribunal administratif du 23 décembre 2015 sur le projet immobilier de Paris Habitat au 22-24 rue Cavé \(75018\)](#) ; [Jugement du Tribunal administratif du 28 décembre 2017 sur le projet immobilier de Batigère au 5-7 rue Myrha \(75018\)](#) ; [Jugement du Tribunal administratif du 27 septembre 2018 sur le projet immobilier de Sefri-Cime Promotion au 25 rue Stephenson \(75018\)](#).

[Association Cavé Goutte d'Or](#)

5 rue Cavé - 75018 Paris

Mars 2019