

# BULLETIN n° 37 - Juillet 1999

## SOMMAIRE

EDITORIAL : Pour une réelle transparence dans l'élaboration du POS

Annulation du POS de 1994

L'avenir de la VILLA NOTRE-DAME

Questions sans réponse

L'intégration des constructions dans leur environnement

La protection du patrimoine naturel et urbain

---

L'Assemblée générale convoquée pour le samedi 7 août sera notamment amenée à discuter et à approuver trois décisions spéciales concernant l'urbanisme.

L'article sur "L'intégration des constructions dans leur environnement naturel et urbain" constitue de fait une présentation et un commentaire de la 2<sup>ème</sup> de ces décisions qui a pour objet la "Révision du parti d'urbanisme pour la zone de la digue-promenade " .

L'article "Protection du patrimoine naturel et urbain" constitue une introduction à la 3<sup>ème</sup> de ces décisions qui a le même objet, mais qui vise plus particulièrement le site de Dahouët.

---

## EDITORIAL :

### Pour une réelle transparence dans la préparation du POS.

La publication du nouveau POS, annoncée depuis plus d'un an, se trouve reportée de trimestre en trimestre. Il paraît exclu désormais que cette publication et la mise à l'enquête publique interviennent AVAnt la fin de cette année.

Nous avons demandé à la municipalité de mettre à profit ce nouveau délai pour compléter et parachever le projet de POS dans des conditions de réelle transparence.

Les deux conditions essentielles en sont les suivantes :

- un rapport de présentation du POS qui fixe clairement les partis pris d'aménagement des divers secteurs de la commune;
- le recours à tous les relais possibles entre la municipalité et la population pour une diffusion efficace des informations sur l'état et l'évolution des projets, et pour une remontée des réactions de la population.

#### Le rapport de présentation du POS

Pendant longtemps la planification urbaine est restée la chasse gardée de l'Administration.

La décentralisation a transféré à la commune la compétence en matière de POS; mais le législateur a tenté de faire en sorte que les procédures d'édiction du plan soient entourées d'une certaine transparence, en réaction contre l'urbanisme clandestin antérieurement en vigueur.

Le rapport de présentation du POS est un élément essentiel de ce dispositif visant à la transparence.

En effet, le règlement du POS, très détaillé et très technique, ne fait pas toujours ressortir avec suffisamment de netteté les partis pris d'aménagement retenus par la municipalité pour permettre aux administrés de prendre connaissance de ces partis pris fondamentaux, de les évaluer notamment à l'occasion de l'enquête publique, de les critiquer ou les approuver, et enfin pour leur permettre de contrôler l'exercice de la compétence conférée à la municipalité en matière de planification urbaine.

C'est en pratique le rapport de présentation du POS qui doit permettre cette information et ce contrôle.

La loi et la jurisprudence accordent donc une très grande importance à ce rapport .

Aussi est-il certain qu'en cas de révision du POS, le rapport de présentation doit être revu profondément, et, à défaut, le juge sanctionne cette défaillance par l'annulation du Plan ou la déclaration de son illégalité.

Or, jusqu'à présent, la municipalité de Pléneuf paraît n'avoir considéré le rapport de présentation du POS que comme une formalité.

C'est ce qui vient de conduire à l'annulation du POS de 1994 et à la condamnation de la commune à des dommages-intérêts au bénéfice de l'AVA.

Pour le nouveau POS, nous avons dû constater que le projet du rapport de présentation, qui doit contenir l'exposé motivé des partis pris d'aménagement déterminant le règlement lui-même, n'a fait l'objet d'aucun débat public du conseil municipal.

La décision de réviser le POS date maintenant de cinq ans.

Dans l'année qui a suivi cette décision, un premier projet pour les partis d'aménagement des divers secteurs de la commune aurait dû être présenté et discuté en séance publique du Conseil.

Au terme des études préparatoires -une seule paraît avoir été faite jusqu'à présent, celle concernant la digue-promenade dont le bulletin AVA de mai 1997 a rendu compte-, un nouveau projet, tenant compte des conclusions de ces études, aurait dû être présenté et discuté de la même manière, pour donner au rédacteur du projet de règlement une sorte de cahier des charges.

Rien n'a été fait.

Les conseillers municipaux eux-mêmes, réunis en séance non publique comme ils le font pour les questions "sensibles", ne paraissent pas avoir fait ce travail en amont du règlement, puisque c'est aujourd'hui seulement qu'on est amené à constater les insuffisances d'un projet de rapport de présentation, apparemment établi au terme du processus d'élaboration du nouveau POS à l'inverse de ce qu'on aurait dû faire.

Depuis des années, l'AVA demandait une réflexion sur l'urbanisme pour le secteur de la digue-promenade.

L'étude faite par le Cabinet d'architecture urbaine ARIA est intéressante; mais le retour au POS de 1986 permet de reprendre la question sous un jour plus favorable au respect de l'environnement urbain (voir l'article "L'intégration des constructions dans leur environnement").

Une nouvelle réflexion conduira à un parti d'aménagement qui devra être exposé clairement dans le rapport de présentation.

Pour Dahouët, l'AVA a posé -en vain jusqu'à présent- la question de la sauvegarde et de la mise en valeur du site (voir l'article "La protection du patrimoine").

Le projet de règlement du POS ne comporte aucune disposition utile à ce sujet, et il est à craindre qu'en son état le projet de rapport de présentation ne contienne aucun exposé motivé et justifié du parti d'aménagement retenu.

Enfin, depuis que se pose la question de l'avenir de la Villa Notre-Dame, l'AVA réclame en vain que la municipalité réfléchisse et s'exprime sur le parti d'aménagement de l'ensemble constitué par cette propriété, par la place des Régates et par le casino.

### **Le rôle-relais de l'AVA entre municipalité et population**

Nous ne reviendrons pas sur les critiques que nous avons faites ici, dans le précédent bulletin, sur l'insuffisance de l'information de la part de la municipalité à l'égard de ses administrés, particulièrement dans tout ce qui touche à l'urbanisme. Mais, devant les réactions très négatives de la municipalité à l'égard de l'AVA sur la question de l'annulation du POS de 1994, il faut rappeler une fois encore son rôle naturel de relais institutionnel entre municipalité et population, élément indispensable de la démocratie locale.

L'AVA est, sur la commune, seule agréée depuis près de 20 ans au titre du Code de l'Urbanisme en sa qualité d'association locale d'usagers pour les représenter auprès de la municipalité. En raison de son but statutaire, elle intervient exclusivement dans l'intérêt collectif.

Elle est politiquement totalement neutre. Les critiques qu'elle est amenée à faire, -dans un esprit constructif puisqu'elles sont toujours accompagnées de propositions concrètes-, concernent les décisions prises, non les personnes ni les groupes politiques composant la municipalité.

L'AVA, dans ses domaines de compétence, devrait donc être considérée par la municipalité, -compte tenu surtout de sa très forte représentativité-, comme un partenaire indispensable pour un bon exercice de la démocratie, tout au moins comme un interlocuteur très utile pour contribuer à la transparence dans la préparation du POS.

Normalement tout pouvoir recherche de tels relais pour informer et s'informer, pour convaincre et pour rester à l'écoute de la population.

Tel n'est pas le cas à Pléneuf-Val-André, puisque toute opposition, même lorsqu'elle s'exprime dans les voies les plus légales et les plus indiscutables, tel le recours au Préfet ou au Tribunal administratif, est pour le maire un

motif de refus de tout dialogue et toute concertation.

Nous ne désespérons pourtant pas de voir évoluer cette attitude vers plus de compréhension des devoirs à l'égard d'une saine démocratie. C'est ce qui motive la première résolution spéciale soumise à l'Assemblée générale, dont rendra compte le prochain bulletin.

---

## L'intégration des constructions dans leur environnement naturel et urbain.

La question de l'intégration des constructions à leur environnement naturel et urbain se pose d'une manière particulièrement aiguë dans deux parties de la commune, - au Val-André, la zone de la digue-promenade, - l'ensemble de Dahouët, spécialement le port et son environnement immédiat.

Pour Dahouët, la réflexion relève d'une démarche assez traditionnelle qui doit prendre en compte:

- un site naturel à sauvegarder et mettre en valeur;
- un bâti très homogène et très caractérisé, pour lequel s'imposent des mesures de protection (voir l'article "Protection du patrimoine" ) et une réglementation du POS fondée sur un parti d'urbanisme de respect de l'habitat traditionnel;
- une activité économique en évolution qui doit associer des activités portuaires et des activités touristiques;
- la structure des voies et espaces publics à réaménager et à compléter.

Pour une très grande part, cette démarche reste à faire.

Nous demandions depuis des années qu'elle soit faite en prenant en compte tous ces éléments. C'est donc avec satisfaction que nous constatons que la municipalité commence à poser le problème du parti d'aménagement de Dahouët dans les mêmes termes.

Par contre, pour le Val-André, la réflexion sur l'intégration des constructions dans leur environnement relève d'une démarche moins traditionnelle, prenant en compte notamment la diversité du bâti existant.

Jusqu'à la décennie qui s'achève, le l'intégration des constructions dans leur environnement était généralement réglé :

- par une limitation des volumes: hauteur des immeubles, emprise au sol , . . . etc.
- par des interdictions sur les matériaux, parfois sur les formes architecturales (notamment pente des toits, lucarnes...etc.) ou bien par des obligations précises matériaux et les formes.

Le risque était de promouvoir une architecture trop normalisée, reflétant une "culture dominante" et refusant de prendre en compte une partie du bâti existant qui peut avoir son intérêt propre, et avec lequel en tout état de cause il faut composer.

### **Composer :**

c'est intégrer les constructions nouvelles à l'environnement urbain immédiat, c'est refuser d'appliquer sans nuances des règles trop uniformes et rigides sans tenir compte de cet environnement.

Dans le POS de 1994, la municipalité avait tenté de régler la question de l'intégration des constructions nouvelles dans la zone de la digue-promenade par une réglementation très sommaire -et en outre mal fondée- sur la hauteur des immeubles; il n'y avait aucune réglementation sur l'emprise au sol, ni sur les matériaux et les formes architecturales (c'est ainsi qu'on a pu construire sur la digue-promenade un immeuble avec un toit en zinc en forme de demi-tonneau).

L'AVA avait exprimé son opposition à la règle trop sommaire de limitation des hauteurs uniforme par grand secteur, qui tendait à transformer le bâti de la digue-promenade en "front de mer" constituant une barre, comme on en a malheureusement trop souvent vu ailleurs.

Sur la base du POS de 1994, le POS en cours d'élaboration reprenait cette règle.

L'annulation du POS de 1994 remet en vigueur le POS de 1986 qui comporte pour la hauteur des immeubles à construire une référence à la hauteur moyenne des constructions voisines. Cette référence doit être la nouvelle base de départ pour une réflexion plus approfondie sur la question de l'intégration des nouvelles constructions

dans leur environnement immédiat.

La municipalité avait abandonné dans le POS de 1994 la règle de la hauteur moyenne des constructions environnantes au motif qu'elle était d'une application difficile et contestable.

L'argument n'était pas très convaincant, puisque plusieurs expertises avaient permis d'établir d'une manière suffisamment sûre les hauteurs moyennes à retenir pour des permis de construire dans la zone sensible de la digue-promenade. Mais la référence à la hauteur moyenne peut être aujourd'hui abandonnée parce ce qu'elle ne prend en compte qu'un des éléments d'intégration à l'environnement immédiat. Elle peut être utilement remplacée par une règle plus élaborée et plus souple, du type de celle que nous avons déjà proposée:  
« Les constructions doivent respecter l'échelle architecturale du bâti environnant, et le rythme des façades doit rappeler le découpage du parcellaire antérieur. »

Cette règle concernant les volumes devrait être complétée par des dispositions concernant les formes architecturales, les matériaux, les clôtures. . .etc.

Il est certain qu'une telle règle ainsi complétée serait d'une application plus difficile que celle qui se réfère à la hauteur moyenne des constructions environnantes, parce qu'elle laisserait une assez large marge d'appréciation au service instructeur des demandes de permis de construire, et qu'il faudrait alors

- que ce service dispose d'un très bon niveau de compétence dans le domaine de l'architecture urbaine et d'une capacité de négociation avec les constructeurs,
- et que la commission d'urbanisme exerce un contrôle des demandes de permis qui ne soit pas seulement formel.

Cependant la règle plus simple de la seule limitation de la hauteur des immeubles, trop sommaire, n'apporte sous un aspect plus rigoureusement objectif qu'une fausse sécurité.

Il faut rappeler en effet les dispositions de l'article R 111-21 du Code de l'Urbanisme :  
« Le permis de construire peut être refusé. . . si des constructions sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux, au site ou aux paysages naturels ou urbains. »

La hauteur des immeubles telle qu'elle est fixée au règlement du POS doit être considérée comme un maximum, et les permis de construire peuvent imposer des hauteurs plus réduites pour assurer le respect de la règle générale rappelée ci-dessus.

La légalité d'un permis de construire qui ne respecterait pas cette règle générale pourrait être contestée, bien que ce permis respecte les limitations de hauteur expressément prévues par le règlement du POS.

Le cas du casino de La Rotonde fournit un bon exemple des contraintes de voisinage immédiat.

En effet, l'immeuble du casino a un certain caractère, et il est un élément déterminant de l'architecture urbaine du centre du Val-André.

Le permis de construire qui a été accordé pour le grand immeuble situé entre le casino et la rue Charles de Gannes aurait dû en limiter la hauteur en sorte qu'il n'écrase pas La Rotonde.

La même contrainte aurait dû conduire à limiter aussi la hauteur de l'immeuble construit à l'emplacement de l'Hôtel des Bains.

La qualité architecturale d'un projet d'immeuble peut être en soi satisfaisante; mais cet immeuble, accolé à un bâtiment très différent par son volume et ses formes, peut être inacceptable à l'égard du respect de l'environnement immédiat.

Or cette situation se rencontre très fréquemment.

Dans le cas de la zone de la digue-promenade, la solution pratique est d'interdire les constructions à la limite des propriétés voisines sauf si le projet de construction est en harmonie avec les constructions voisines.

Le parti pris d'urbanisme auquel il faut réfléchir, qu'il faut définir et exposer dans le rapport de présentation du POS, et qu'il faut traduire dans le règlement -éventuellement dans les recommandations en annexe- est donc très différent de celui qui a été retenu jusqu'à présent qui s'inspire d'une conception d'immeubles-barres .

---

La municipalité, à la suite de la position prise par la DDE, a considéré que le POS de 1986 n'est pas remis en vigueur et que s'appliquent les règles générales d'urbanisme applicables dans les communes qui n'ont pas de POS. Cette situation a des inconvénients certains, mais elle a conduit à procéder, comme l'AVA le demandait, à une nouvelle élaboration complète de ce qui est désormais le Plan Local d'Urbanisme (PLU).

## La protection du patrimoine naturel et urbain

Du bon usage des zones de protection

De très nombreuses dispositions légales visent à protéger les espaces naturels et urbains remarquables et ce qu'on appelle les monuments historiques.

La loi la plus ancienne date du 31 décembre 1913; elle concerne les monuments historiques.

Son champ d'application a été étendu :

- la notion de patrimoine monumental comprend désormais des édifices de toute catégorie et de toute époque (de la préhistoire au XXème siècle) dont la conservation est apparue indispensable devant les mutations accélérées de notre société;
- il a été créé une servitude légale des abords qui frappe automatiquement tous les immeubles nus ou bâtis situés dans un rayon de 500 mètres et dans le champ de visibilité du monument.

On trouve à Pléneuf deux applications de cette loi dans le quartier de La Ville Pichard :

- les cairns dans le champ en friche en bord de mer à l'est du lotissement Jean Richepin;
- la villa "Les Pommiers" dans le lotissement du Verger entre l'avenue Jean Richepin, les rues du Prat et de la Moinerie.

Depuis la loi de 1913, la loi la plus connue et la plus importante pour notre commune est la loi Littoral du 3 janvier 1986.

Enfin, les élus municipaux ont reçu les moyens d'une politique locale de protection du patrimoine dans le cadre du POS notamment par la loi du 8 janvier 1993.

L'ensemble de ces dispositions peut conduire à des incohérences, comme on le constate à Pléneuf : il est ainsi inconcevable que la villa "Les Pommiers" bénéficie de la loi sur les monuments historiques, et que la commune par contre n'ait pris aucune disposition pour la sauvegarde du site naturel et urbain de Dahouët.

La villa " Les Pommiers " a été construite avant la dernière guerre par un disciple de Le Corbusier. Son style architectural serait considéré aujourd'hui comme tout à fait inacceptable, mais on peut considérer qu'il y a quelque intérêt à la conserver au titre de la mémoire d'une époque.

Dans ce cas il aurait fallu prendre des dispositions pour prescrire une interdiction de démolir avec une obligation d'entretien pour les propriétaires. La zone de protection de 500 mètres de la loi de 1913 n'a ici aucun sens.

Pour la protection du site naturel et urbain de DAHOUET, la municipalité dispose de moyens juridiques très importants, comme nous l'avons rappelé à maintes reprises.

La question s'est trouvée posée au conseil municipal récemment (séance du 26 février) à propos du projet d'aménagement du quai des Terre-Neuvas qui, pour une fois, a donné lieu à un début de débat public, plusieurs conseillers ayant exprimé leur désaccord sur l'étude proposée.

A la suite de cette réunion, l'AVA a envoyé à la municipalité le 3 mars une lettre -restée sans réponse- dont nous reproduisons ci-après la partie concernant les moyens juridiques dont dispose la municipalité.

### **LE DISPOSITIF REGLEMENTAIRE POUR LA SAUVEGARDE ET LA MISE EN VALEUR DE DAHOUET**

Sur le plan réglementaire, trois dispositifs paraissent devoir être étudiés et discutés pour arrêter celui qui paraîtra le plus utile.

- l'inscription du site, associée à des règles sur la qualité architecturale (article 11 du règlement du POS) visant sa mise en valeur;
- la protection du patrimoine ordinaire dans le cadre de la loi "Paysage" (article L123-1 du Code de l'Urbanisme) ;

- la zone de protection du patrimoine architectural et urbain.

## 1) Inscription du site

C'est la solution minimale que nous proposons depuis plusieurs années. Il suffit de rappeler ici que sont susceptibles d'être inscrits les sites qui, sans présenter une valeur ou une fragilité justifiant leur classement, ont suffisamment d'intérêt pour que leur évolution soit surveillée de très près.

La procédure d'inscription est rapide et facile.

La demande est transmise, par le délégué régional à l'architecture et à l'environnement, au Ministre chargé des sites qui prononce l'inscription par un simple arrêté.

L'inscription est une servitude d'utilité publique. Il s'agit d'une servitude peu contraignante, puisqu'elle impose seulement aux propriétaires d'effectuer une déclaration à l'architecte des bâtiments de France, pour tout projet de travaux autres que d'entretien courant, quatre mois avant leur exécution, afin de lui permettre de surveiller l'évolution du site.

Dans le cas où l'architecte des bâtiments de France estime que les travaux projetés sont de nature à porter atteinte à l'intégrité du site, le problème trouve normalement sa solution dans la modification négociée du permis de construire, et ce n'est que dans le cas extrême où une solution satisfaisante ne serait pas trouvée dans ce cadre que le Ministre pourrait s'opposer aux travaux en ouvrant une instance de classement.

L'inscription permet donc un certain contrôle des permis de construire sur le site considéré. Mais elle ne dispense pas d'établir au POS des règles sur la qualité architecturale visant à assurer l'intégration des constructions dans leur environnement naturel et urbain.

Actuellement l'article 11 du POS ne fait que rappeler les dispositions générales de l'article R III-21 du Code de l'Urbanisme, le caractère spécifique de Dahouët étant complètement ignoré.

Cette situation est doublement dangereuse :

- pour l'intérêt général, puisque la Mairie, n'étant liée par aucune règle précise, délivre en fait des permis de construire au mépris de l'esprit de l'article 11.

- pour le constructeur, puisqu'une référence à une règle aussi générale permet l'arbitraire le plus total de la part du service qui étudie la demande, ou, le cas échéant, de la part du juge ; mais, jusqu'à présent, ce danger paraît être resté assez théorique.

Il nous paraît évident que le POS en révision doit mettre fin à cette situation.

## 2) La protection dans le cadre de la loi " Paysage " .

La loi "Paysage" du 8 janvier 1993 permet de renforcer par l'intermédiaire du POS le dispositif juridique assurant la conservation d'éléments du patrimoine communal qui, tout en ne relevant pas de mesures de classement, méritent protection et mise en valeur.

En effet, l'article complété L 123-1 du Code de l'Urbanisme permet aux communes d'identifier et de délimiter les quartiers, rues, monuments, sites, éléments de paysages et secteurs à protéger ou à mettre en valeur.

Beaucoup de communes aujourd'hui préfèrent l'utilisation de cet article au recours à la procédure de la ZPPAU.

## 3) La zone de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU)

L'intérêt du site de DAHOUËT mériterait sans doute le recours à cette procédure.

Toutefois, elle est lourde, contraignante et rigide, alors que l'utilisation de la loi "Paysage" laisse à la commune l'entière initiative, la faculté de modifier les zones identifiées et les règles à y appliquer.

---

La question de la sauvegarde et de la mise en valeur du site de Dahouët est suffisamment importante pour que nous refusions de laisser sans suite notre lettre du 3 mars dernier et tous les courriers précédents.

Nous soumettons donc à l'assemblée générale une décision spéciale concernant le site de Dahouët, en voulant croire que cette intervention plus solennelle aura plus d'effet que les courriers adressés par le Bureau à la municipalité.

A défaut d'être entendu, il faudrait alors prendre d'autres moyens. Mais nous sommes convaincus qu'un esprit d'ouverture et de concertation finira par prévaloir puisque plusieurs conseillers municipaux ont exprimé des

points de vue identiques à ceux que l'AVA présentait en vain jusqu'à présent.

Si la protection du site de Dahouët est la plus nécessaire et la plus urgente, et appelle une intervention spéciale plus solennelle, on ne doit pas oublier pour autant que des mesures de protection s'imposent également

- pour la digue-promenade du Val-André,
- pour l'ensemble que constituent la Villa Notre-Dame, La Rotonde et la place des Régates,
- pour le bord de mer.

La protection de la digue-promenade relève-t-elle, comme certains le pensent, de la législation sur les ZPPAU ?

N'est-il pas plus opportun d'utiliser les moyens que donne la loi Paysage ?

La réponse à ces questions ne s'impose pas avec évidence, mais il s'impose d'y réfléchir.

L'AVA a posé depuis plusieurs années la question de la protection de la Villa Notre-Dame.

La réponse que lui donnera la municipalité sera sans doute connue prochainement.

Pour le bord de mer, la loi Littoral permettrait d'assurer une meilleure protection que celle qu'on constate.

Le précédent bulletin a déjà rappelé le cas du bâtiment transformé illégalement à usage d'habitation en bordure du sentier douanier qui descend des cairns de La Ville Pichard vers la plage des Vallées.

Pourquoi la mairie n'a-t-elle pas pris ici les mesures visant à sa démolition comme elle l'a fait dans d'autres cas ?

Il s'agit là d'un cas encore isolé de violation des règles de protection du rivage, mais, faute de vigilance, ces cas pourraient se multiplier, et on ne doit accepter aucun précédent.