



InfoAVA

mail

n° 56

19 rue du Gros Tertre
22 370 Pléneuf-Val-André
ava.pleneufvalandre@wanadoo.fr

26 novembre 2016

Révision du PLU – Suite à l'enquête publique.

Opposition à l'abandon du caractère spécifique de la parcelle du Grand Hôtel. Affectation à un équipement d'intérêt socio-économique de développement durable. Périmètre de protection des arbres – Règles de constructibilité.

1 – L'échec du projet Grand Emeraude et l'abandon du caractère spécifique de la parcelle par la modification de son règlement inscrite dans le projet de PLU.	p. 1
2 – La demande par l'AVA de justifications de cette modification : courrier à la municipalité du 11 juin 2016 resté sans réponse.	3
3 – Le mandat de l'Assemblée générale du 16 août 2016.	4
4 – Les interventions à l'enquête publique et les conclusions du commissaire-enquêteur.	5
5 – Des ouvertures pour une évolution du caractère spécifique de la parcelle.	7

Avant de présenter les motifs de notre opposition à l'abandon du caractère spécifique de la parcelle du Grand Hôtel et les conclusions du commissaire-enquêteur qui les valide, il est utile de rappeler la finalité du projet « Grand Emeraude » qui a été perdue de vue dans la solution que la municipalité a inscrite dans le PLU pour tenter de résoudre son échec.

En effet, la solution à rechercher en conclusion du rapport du commissaire-enquêteur doit prendre en compte les 2 volets du caractère spécifique de la parcelle :

- celui de sa destination pour une activité d'intérêt général pour le développement socio-économique de la station,
- celui de la sauvegarde du caractère du paysage urbain de la digue-promenade.

Si l'AVA, depuis plus de 42 ans, s'est attachée à la sauvegarde et à la valorisation du paysage urbain de la digue-promenade, avec l'efficacité dont tout le monde se réjouit aujourd'hui, elle n'est pas prête pour autant à laisser occulter, par ce volet de son action, celle qu'elle mène toujours parallèlement pour un développement socio-économique durable de la station.

1 – L'échec du Projet « Grand Emeraude » et l'abandon du caractère spécifique de la parcelle par la modification de son règlement dans le projet de PLU.

Les étapes du projet et de son échec, sommairement rappelées, sont les suivantes.

Le « Grand Hôtel » a été acquis par la commune en 1980 afin de maintenir en ce site une activité hôtelière de bon niveau, alors que l'offre hôtelière sur l'ensemble de la station s'était effritée ; elle l'a exploité dans le cadre juridique d'une société d'économie mixte.

En 2009, alors que la mise aux normes pour un hôtel de qualité exigeait d'importants travaux, et qu'il ne paraissait pas être dans la vocation de la collectivité de mener cette opération et d'exploiter l'équipement hôtelier à recréer, la municipalité a décidé de recourir à cette fin à un opérateur privé ; la parcelle du Grand Hôtel a été alors classée au PLU avec la mention « *constructions réservées à l'activité hôtelière avec bar et restaurant* » et un appel à projet a été lancé pour choisir un opérateur.

Le promoteur EIFFAGE, déjà en charge de l'opération SPA Marin, a présenté un projet qui a été retenu, un compromis de vente a été signé et un permis de construire lui a été accordé pour ce projet de « résidence de tourisme » baptisé « Grand Emeraude » dont la formulation juridique et fiscale permettait de considérer que l'exploitation constituerait bien une « activité hôtelière ».

Les conditions incertaines du marché et les aléas d'une exploitation hôtelière dans une station balnéaire de notre type avaient conduit à consentir au promoteur un très fort abattement sur le prix de vente tel qu'il avait été évalué par les Domaines pour lui permettre d'apporter un concours à l'exploitant lui assurant des perspectives de rentabilité satisfaisantes.

D'autre part lui avait été accordé un long délai de réalisation de l'opération pour lui permettre de recueillir au moins les 2/3 de souscriptions pour la vente des studios et appartements destinés à l'exploitation hôtelière.

Le promoteur, alors qu'il disposait de ce délai avec garantie du maintien du prix convenu, a décidé de réaliser le compromis de vente ; l'acte et le règlement du prix ont été rapidement effectués et le promoteur a aussitôt procédé à la démolition du bâtiment.

Cependant, il n'a pas procédé à la réalisation de l'opération pour laquelle la vente a été faite, l'acte de vente et le permis de démolir n'imposant apparemment aucun délai de réalisation ni d'astreinte en cas de retard au regard d'un calendrier tant pour la réalisation complète du bâtiment que pour le démarrage de l'exploitation par le partenaire retenu et soutenu par le promoteur dans le démarrage et la pérennité de l'exploitation.

Devant les questions posées par l'AVA, puis par l'opposition au sein du Conseil municipal, le maire a invoqué l'existence d'un nouveau projet présenté par EIFAGE pour se substituer au projet « Grand Emeraude », déclarant qu'il permettait de « sortir par le haut » de la difficulté rencontrée pour une exploitation hôtelière ; mais il n'a pas pour autant rendu publics les informations et justificatifs de la négociation et de la mise au point de ce nouveau projet à l'égard duquel l'accord du Conseil municipal délibérant en séance publique n'a jamais été demandé.

En revanche, le projet de PLU révisé, qui comporte une modification du Règlement de la parcelle tant pour sa destination que pour les règles de constructibilité, a été approuvé par le Conseil municipal sans même que le problème ait été évoqué. Or cette modification établit une banalisation du règlement de cette parcelle qui paraît permettre au promoteur d'être déchargé de la contrainte de la réalisation de l'équipement pour

laquelle la parcelle lui a été vendue et de procéder à une opération immobilière courante d'intérêt privé.

Cette sortie de l'impasse dans laquelle s'était engagée la municipalité – certes discrète, mais que nous ne pouvons pas, a priori, considérer comme faite « par le haut » - nous a conduits à demander au maire communication du dossier, afin d'être en mesure de porter une appréciation sur le bien-fondé et l'opportunité de la modification du Règlement de la parcelle et d'en informer le public avant l'ouverture de l'enquête publique.

II – Demande de justification de la modification du Règlement de la parcelle inscrite dans le projet de PLU.

Nous avons adressé le 11 juin 2016 à la municipalité un courrier dont le n° 53 *InfoAVA/mail* du 3 août 2016 a publié de larges extraits.

Nous en reprenons ici la partie qui précise les pièces dont nous demandons communication :

.....

« 2 – La destination de la parcelle du Gand Hôtel dans le PLU arrêté le 23 mars 2016.

« Le Rapport de présentation définit les grandes orientations du **Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)**.

« Le tourisme étant un élément majeur de l'économie locale, il convient de *diversifier et de renforcer l'offre touristique*.

« A cet effet, le PADD fixe deux objectifs :

- *maintenir et développer les structures existantes,*
- *créer les équipements nécessaires.*

«

« **Sans attendre que se tienne la séance publique du Conseil que nous demandons, il y a lieu de rendre publics les documents sur la base desquels le Conseil a pris la décision d'accepter la proposition du propriétaire du terrain.**

« Ils nous permettront notamment d'apprécier s'il y a lieu de poser la question de l'éventuel préjudice financier que subirait la commune du fait de l'abandon des contraintes qui justifiaient le prix de vente consenti, et d'éclairer nos concitoyens sur l'opportunité de consentir à la modification du PLU sur ce point dans le cadre de la révision.

« Ces documents sont notamment les suivants :

« **1 – Sur l'échec de l'opération « Grand Emeraude ».**

- les propositions de cession des locaux nécessaires à l'exploitation commerciale convenue faites au partenaire désigné HMC, qui devaient comporter le transfert au bénéficiaire de l'exploitant de la réduction du prix de vente consentie par la commune au promoteur afin de rendre viable l'opération ;
- la justification de la rupture effective de la convention EIFFAGE / HMC, qui devait conduire EIFFAGE à la recherche d'un autre opérateur aux mêmes conditions de cession des locaux nécessaires à l'exploitation commerciale ;
- la justification des recherches d'un autre opérateur faites par EIFFAGE et le résultat de ces recherches.

« Si on ne peut accuser EIFFAGE d'avoir organisé l'échec de l'opération, on ne peut manquer d'observer qu'il pouvait connaître dès le point de départ les risques de défaillance du « partenaire HMC et de penser que, cette défaillance avérée, il ait pu rester dans une position « d'attente passive, ou de recherche d'un autre partenaire sans lui offrir réellement et

« complètement ce qu'il était convenu d'offrir à HMC en contrepartie de la réduction du prix de vente.

« 2 – Sur la proposition faite par EIFFAGE.

« Il est nécessaire de rendre publics les documents présentant les propositions que le Conseil municipal a acceptées et qui justifient les modifications du PLU pour la parcelle dont EIFFAGE est propriétaire :

- le projet de permis de construire ;
- le règlement de copropriété de la « copropriété résidentielle de tourisme » auquel les acquéreurs devront souscrire et les contrats de vente des lots qui seront proposés ;
- le cas particulier de la cession des locaux commerciaux à l'exploitant du restaurant et de son inclusion ou non dans la copropriété ;
- les garanties données par EIFFAGE pour la réalisation de l'opération

« ».

Nous avons reçu une très brève réponse du maire constituant un refus implicite de la communication demandée. Il renvoie nos questions à l'enquête publique, nous mettant ainsi, faute de connaître le dossier, dans l'impossibilité de présenter pertinemment au commissaire-enquêteur des observations sur cette modification du Règlement de la parcelle.

La question ayant un volet financier, nous en avons informé la Chambre Régionale des Comptes en sollicitant un avis, après examen du dossier dont la Mairie ne pourrait lui refuser l'accès, sur le bien-fondé et l'opportunité de la modification de la destination de la parcelle. Son président nous a répondu que l'aspect financier, qui est de son ressort, serait examiné ultérieurement et qu'il convenait de saisir le commissaire-enquêteur du motif au titre duquel nous le sollicitons.

III – Mandat de l'Assemblée générale du 16 août 2016.

Dans le document de juillet 2016 « Analyse du projet de PLU révisé – Observations à soumettre au commissaire-enquêteur » (*DocAVA n°02-16*) nous soulevions en particulier 2 points, (p. 19 et suiv.) :

1 – Affectation de la parcelle,

Nous écrivions notamment :

« *En substitution* (au projet Grand Emeraude) *EIFFAGE a proposé à la municipalité la réalisation d'une opération de « copropriété résidentielle de tourisme ».*
« *Mais, si le Rapport de présentation souligne que le tourisme représente un poids fort dans l'économie locale et qu'il s'agit de maintenir et développer les structures existantes, le projet de PLU arrêté répond surtout à la banalisation de la destination de la parcelle et au renoncement pur et simple au projet qui justifiait le prix d'achat consenti à EIFFAGE.*

«

«**Conclusions :**

« **Le promoteur doit accepter des contraintes que justifie le prix d'achat obtenu.**
« *A défaut des informations que nous avons demandées sur les motifs et les justifications de la modification du Règlement, nous ne pouvons que déclarer lors de l'enquête publique nous opposer à cette modification et demander au commissaire-enquêteur de prendre connaissance du dossier afin d'être en mesure de donner un avis sur le bien-fondé et l'opportunité de la modification de Règlement*
« *Deux points particuliers méritent ainsi d'être sérieusement précisés :*
« **Affectation de la parcelle.**

« Le programme de l'OAP reste très incertain sur l'affectation de la parcelle. Le terme « hébergement touristique » ne comporte a priori aucune contrainte pour le constructeur – il « n'impose pas de créer une structure à caractère hôtelier- , ni pour le propriétaire qui reste libre de la jouissance de son bien à sa convenance.
« Il suffira que le projet immobilier soit compatible avec ce programme et conforme aux dispositions du règlement pour qu'il ne puisse pas être refusé.
« En outre, **une fois la construction réalisée, rien ne s'opposera à une utilisation différente des locaux ; notamment rien ne garantit le maintien d'une activité de restauration !**
« Quand bien même l'OAP serait plus précise, elle ne s'impose qu'en terme de compatibilité ; en l'occurrence c'est **le règlement qui doit préciser l'affectation de la parcelle.** Or le projet de règlement ne reprend plus la rédaction du PLU actuellement en vigueur : constructions réservées à l'activité hôtelière avec bar et restaurant ».

2 - Le deuxième point concerne l'emprise au sol.

Concernant cette emprise et l'ensemble des règles de constructibilité de la parcelle, nous avons présenté nos observations au commissaire enquêteur.

De son côté, l'association « Les amis de la digue-Promenade », dont le président avait été invité à intervenir sur cette question à notre Assemblée générale du 16 août dernier, a mené une action très vigoureuse lors de l'enquête publique sur ce volet du caractère spécifique de la parcelle en défense du caractère paysager de la digue-promenade dont les arbres du Grand Hôtel constituent un élément remarquable.

Mais il faut observer que la destination de la parcelle et la contrainte de la sauvegarde des arbres pourront conduire à retenir des règles de constructibilité spécifiques permettant la réalisation d'un projet architectural répondant parfaitement au caractère paysager de la digue-promenade.

En conséquence, notre Assemblée générale du 16 août 2016 a donné le mandat suivant au Conseil d'administration :

- **de maintenir dans le cadre de l'enquête publique en cours son opposition à la modification de la destination de la parcelle du Grand Hôtel dans le Règlement du PLU en révision, et, le cas échéant, de la poursuivre par un recours devant le tribunal administratif ;**
- **de demander à monsieur le commissaire-enquêteur de se saisir du dossier conformément à l'invitation que nous en fait la Chambre Régionale des comptes et d'exprimer dans son rapport et ses conclusions un avis motivé sur le bien-fondé et l'opportunité de la modification de la destination de la parcelle dans le PLU révisé ;**
- **de proposer à la municipalité d'introduire dans le PLU révisé au stade final de son adoption dans le Règlement de la parcelle la solution alternative « résidence avec services pour seniors » dans des conditions qui devraient lever l'opposition de l'AVA.**

IV – Interventions à l'enquête publique et conclusions du commissaire-enquêteur.

Le vice-président délégué avec pouvoir de représentation de l'association est intervenu auprès du commissaire-enquêteur pour lui remettre et commenter divers documents dont le document « Analyse du projet de PLU révisé – Observations à soumettre au commissaire-enquêteur » (*DocAVA n° 01-16* de juillet 2016).

En outre, à titre personnel il a présenté un certain nombre d'observations qui de fait complètent et précisent les positions l'AVA.

Plusieurs sociétaires nous ont soumis pour avis des observations qu'ils avaient l'intention de remettre au commissaire-enquêteur et pour s'assurer de leur parfaite cohérence avec les positions défendues par l'AVA.

Les conclusions - réserves et recommandations – valident très clairement et fermement notre opposition à l'abandon du caractère spécifique de la parcelle du Grand Hôtel.

Nous venons d'arrêter et de publier sur notre site Internet le document « Révision du PLU – Suite à l'enquête publique » (*DocAVA n°02-16*).

Ce document présente le rapport du commissaire-enquêteur et ses conclusions.

Après examen des dispositions du PLU révisé, des diverses observations formulées par les personnes publiques associées et par le public et des réponses de la municipalité, le commissaire-enquêteur émet un avis favorable au projet du PLU en l'assortissant :

- de deux réserves, l'une concernant le parc de l'Amirauté, l'autre de la parcelle du Grand Hôtel ;
- de plusieurs recommandations.

Le document *DocAVA n°02-16* sera tiré en support papier pour être remis à nos élus : il leur est spécialement destiné. Il sera remis également aux services de la Préfecture qui sont chargés de suivre et contrôler les actions que nous menons, et à toutes autres personnes qui nous en feront la demande.

Nous reprenons ici les éléments du rapport et des conclusions qui concernent la parcelle du Grand Hôtel.

Il s'avère d'abord que, si EIFFAGE avait bien remis un projet pour répondre au besoin de la municipalité de sortir de l'impasse de l'abandon du projet « Grand Emeraude », ce projet n'a fait l'objet d'aucune négociation ; il n'a pas fait l'objet d'un examen par le Conseil municipal et de décision susceptible de justifier la modification de l'affectation de la parcelle.

La modification du Règlement de la parcelle votée par le Conseil municipal dans le cadre de la révision du PLU n'a aucun fondement. L'habillage du projet sous la dénomination « copropriété résidentielle de tourisme » n'a aucune consistance juridique.

Dans ces conditions, effectivement, le maire ne pouvait pas répondre à notre demande de communication de pièces justificatives.

A défaut, le commissaire-enquêteur a pris contact avec le promoteur pour mieux cerner ses intentions sur le nouveau projet envisagé ; ce dernier a surtout développé les remarques que suscite le projet de Règlement.

Sur la remarque du promoteur demandant que soit écartée la mention « vocation touristique » de la parcelle, le commissaire-enquêteur a naturellement donné un avis défavorable puisqu'il a constaté que rien dans le Rapport de présentation du PLU ne justifie le changement d'affectation et de l'utilisation de la parcelle.

Sur la remarque du promoteur demandant que le projet ne soit pas soumis aux obligations en matière de logements sociaux, le commissaire-enquêteur a naturellement, là aussi, donné un avis défavorable, puisqu'il ne concerne plus une « résidence de tourisme » dont le régime juridique et fiscal permet de considérer qu'il s'agit d'une activité hôtelière.

En revanche, sur les remarques du promoteur concernant l'une la limite séparative et l'autre la hauteur maximale des constructions, le commissaire-enquêteur, se plaçant sans doute dans le cadre du maintien du caractère spécifique de la parcelle par sa destination, a donné un avis favorable.

En conclusion, la **réserve** à l'avis favorable sur le projet de PLU est la suivante :

« 1 - Introduire la justification du changement d'affectation de la parcelle dans le Rapport de présentation et préciser le programme de l'OAP n°18.

« 2 – Ramener le coefficient d’emprise au sol à 0,60 à l’article UA9 du règlement. »

L’avis favorable sur le projet de PLU est donc conditionné par la réalisation de ces dispositions.

La municipalité a déclaré avoir déjà pris la décision de ramener le COS à 0,60.

La justification du changement d’affectation exige un très long travail de conception, de concertation, de négociation avec les partenaires - promoteur et exploitant -, de mise au point du projet, de son adoption expresse par le Conseil municipal en séance publique et de reformulation des documents du PLU.

En outre, le commissaire-enquêteur présente 2 **recommandations** :

- Effectuer une nouvelle lecture des articles du Règlement concernant l’îlot 1UAf (Grand Hôtel) et d’y apporter les modifications relatives notamment aux retraits des constructions vis-à-vis de la digue-promenade, vis-à-vis des emprises publiques et les limites séparatives pour tous les constructions existantes ou nouvelles, en bordure de la digue-promenade ou non.
- Renforcer davantage la préservation des arbres existants sur l’îlot 1UAf par un libellé plus contraignant pour les propriétaires assurant le remplacement des arbres abattus et exiger la création à l’intérieur des parcelles un nombre de places de stationnement nécessaire selon l’utilisation des parcelles.

A la différence des **réserves**, le défaut de suivi des **recommandations** ne pourrait remettre en cause l’avis favorable donné pour l’ensemble du PLU révisé.

En conclusion du rapport du commissaire-enquêteur sur la parcelle du Grand Hôtel, nous écrivons dans le *DocAVA n° 02-16* cité plus haut :

« L’AVA restera très attentive à la façon dont elles (réserves et recommandations) seront prises en compte, tout particulièrement quant à justification du changement d’affectation, la maîtrise de la densification et la préservation des arbres. Une sauvegarde intégrale de l’espace boisé lui paraît particulièrement souhaitable. Elle ajoute que si l’abandon du projet hôtelier devait être confirmé malgré le besoin d’un équipement adapté pour les séminaires, la réalisation d’une résidence seniors (voir ci-dessus la décision de l’Assemblée générale) pourrait être intéressante :

- *tant pour le promoteur (marché favorable – absence d’obligation de logements sociaux),*
- *que pour l’activité socio-économique de la commune ».*

V – Ouvertures pour une évolution du caractère spécifique de la parcelle.

Dans un premier temps, nous demandons que le Règlement actuel de la parcelle sur sa destination soit maintenu.

La réserve du commissaire-enquêteur à cet égard *« Introduire la justification du changement d’affectation de la parcelle dans le Rapport de présentation et préciser le programme de l’OAP 18 »* exige un très long travail comme nous l’avons précisé plus haut. L’importance de la reformulation de l’ensemble des documents du PLU (Rapport de présentation – PADD – OAP – Règlement), si elle s’avérait nécessaire, risquerait de remettre en cause la procédure qui s’achève d’adoption et de mise en vigueur du PLU révisé.

S’attacher à satisfaire à la réserve du commissaire-enquêteur conduirait donc à un renvoi dans un délai incertain du PLU révisé ainsi formulé. Ce n’est certainement pas souhaitable,

alors que la compétence « Urbanisme » passera à l'EPCI dont notre commune sera membre (« Lamballe Terre et Mer ») au 1^{er} avril 2017.

Le Conseil municipal pourrait certes passer outre à la réserve du commissaire-enquêteur. Mais cette option ne manquerait pas de provoquer des recours contentieux dont l'issue serait renvoyée encore plus loin.

Enfin, le Conseil municipal pourrait prendre acte des erreurs commises dans la vente de la parcelle à EIFFAGE qui ont conduit à l'impasse actuelle, et décider de donner satisfaction au promoteur lui permettant de réaliser une opération immobilière banale de construction d'appartements pour ainsi mettre fin à la friche actuelle de la parcelle. Mais cette solution, si elle avait le mérite de la clarté, imposerait une modification substantielle du PLU et en conséquence la nécessité de reprendre la procédure de révision au stade de l'adoption du PADD.

Il paraît donc raisonnable d'escompter que le Conseil municipal décidera :

- de revenir à la formulation actuelle du Règlement de la parcelle du PLU en vigueur pour permettre l'adoption du PLU révisé avant le 31 décembre prochain ;
- de reprendre aussitôt la réflexion sur la destination de la parcelle
 - soit s'en tenir à la destination hôtelière actuelle,
 - soit élargir cette destination à un type d'équipement précis (telle la résidence seniors avec services que nous suggérons),
 - soit une destination plus ouverte d'équipement d'intérêt général contribuant au développement socio-économique de la station,
 - soit encore à renoncer à un équipement d'intérêt collectif.

Sur la base de cette décision expressément prise en réunion publique du Conseil municipale, la municipalité sera en mesure de reprendre une franche négociation avec le promoteur pour sortir de l'actuelle impasse.

La première question à régler est celle de l'affectation de la réduction du prix de vente de la parcelle à EIFFAGE pour qu'il apporte au partenaire exploitant à rechercher un concours en vue du démarrage et de la pérennité du type d'activité qui aura été définie.

Dans le cas du SPA Marin, la réduction du prix de vente avait été clairement affectée : l'apport gratuit au partenaire de la propriété de « la coquille » de l'équipement de thalassothérapie ; c'est ce qui a été réalisé.

Dans le cas du Grand Hôtel, rien n'a été fixé apparemment. Il faut le faire aujourd'hui pour permettre la recherche utile d'un partenaire exploitant pour l'activité définie. Il est probable qu'à ce stade il faudra recourir à un arbitrage. L'enjeu financier est bien plus important que dans le cas du SPA Marin : la question doit être appréhendée et menée en toute clarté, avec fermeté mais avec réalisme.

L'autre volet du caractère spécifique de la parcelle du Grand Hôtel est celui de la sauvegarde du paysage urbain de la digue-promenade. Dans le projet « Grand Emeraude » nous avons regretté que l'implantation du bâtiment conduise à la suppression de 2 arbres et à des risques de dégradation de l'état sanitaire des autres. Mais le Règlement actuel de la parcelle du Grand Hôtel ne comportant pas de périmètre de protection des arbres, nous n'avions plus qu'à exprimer un regret - que nous n'étions pas les seuls à formuler.

Comme tous les nombreux amoureux de la digue-promenade, qui se sont manifestés avec force lors de l'enquête publique, nous souhaitons que soit inscrite dans le Règlement de la parcelle un périmètre de sauvegarde de tous les arbres en conclusion d'une expertise qui peut se faire immédiatement avant l'adoption du PLU révisé.

