

# BULLETIN n° 36 - Mai 1999

## SOMMAIRE

### EDITORIAL

L'échec de la décentralisation en matière d'urbanisme

Infrastructures urbaines de base :

Voies et espaces publics

- des questions sans réponse

- lettre du 7 janvier 1999 à la Municipalité

- les problèmes posés pour le centre-bourg pour le Val-André et pour Dahouët

POS et qualité architecturale - du bon usage de l'article 11.

Sécurité et confort des piétons

- les trottoirs, les accès à la plage

- les sentiers piétonniers, l'éclairage public

Les affaires en attente

L'aménagement du bourg

Un peu d'histoire locale

La journée de l'Environnement

"DERNIERE HEURE" : L'avenir de la Villa Notre-Dame

## EDITORIAL

Echec de la décentralisation en matière d'urbanisme

L'un des objectifs fondamentaux de la grande réforme de 1983 était de rapprocher le niveau de décision des citoyens concernés.

Or on constate aujourd'hui que les maires, qui représentent en matière d'urbanisme l'autorité la plus concernée par cette réforme, en font une application qui en trahit l'esprit.

Pour eux, en pratique, la réforme les libère d'une tutelle administrative; elle n'impose pas de mettre en oeuvre un supplément de démocratie de proximité. Cette perversion se manifeste malheureusement à Pléneuf-Val-André comme ailleurs, et l'AVA en relève les signes suivants

- le maire informe mal ses administrés,

- le maire ne répond pas aux questions qu'ils lui posent,

- le maire méconnaît le rôle de relais des associations de citoyens (dont l'AVA est la plus importante),

- le maire en conséquence n'applique pas dans son esprit la loi sur la participation de l'AVA à l'élaboration du POS,

- le maire méconnaît le rôle de l'enquête publique sur le POS

### DEFAUT D'INFORMATION

L'information des citoyens peut se faire notamment

- dans les séances publiques du Conseil,

- par le bulletin municipal et par la presse.

Or, si toutes les questions de routine sont bien posées et donnent lieu à des décisions en séance publique du Conseil, les questions plus "sensibles" sont souvent réglées en fait en commission et ne sont évoquées que très restrictivement en séance publique.

La manière dont est traitée la question de l'avenir de la « Villa Notre-Dame » n'en est qu'un exemple.

Il faut toutefois relever une petite amélioration: les représentants de la presse locale disposent désormais des notes de synthèse qui leur permettent de mieux rendre compte des séances publiques du Conseil.

C'est aussi par le bulletin municipal que le Maire et les adjoints pourraient donner à leurs administrés des informations sur les problèmes de la vie de la commune et sur les solutions envisagées ou arrêtées.

Or, malgré les améliorations apportées à ans la conception du nouveau bulletin "Sillages", la réalisation est très loin d'être satisfaisante. La fréquence de deux ou trois numéros par an est insuffisante. Les dates de parution sont irrégulières. Si quelque effort a été fait à l'égard des informations budgétaires, sur le reste l'information est quasi-nulle, ou tardive et ainsi inutile.

### **ABSENCE DE REPOSE AUX QUESTIONS POSEES**

Faute de prendre l'initiative d'informer ses administrés, le maire devrait au moins répondre aux questions qu'ils posent.

Or on constate que la municipalité a pour règle de ne jamais répondre aux lettres qu'ils lui envoient.

L'AVA en fait constamment l'expérience.

Le cas des courriers concernant les infrastructures de base de l'urbanisme de la commune, que rappelle le présent bulletin, n'en est qu'un exemple parmi beaucoup d'autres, puisque le Bureau, pour la bonne exécution du mandat que l'assemblée générale lui donne, est amené à beaucoup écrire à la municipalité.

L'AVA, d'ailleurs, n'est pas plus mal traitée que quiconque.

Combien de nos concitoyens se plaignent de n'avoir jamais de réponse à leurs lettres !

Il est vrai que les adjoints tiennent très régulièrement des permanences, et qu'ils sont ainsi à la disposition du public pour répondre aux questions posées.

Mais une réponse verbale n'engage pas, et c'est bien pour cela que les Administrations en général la préfèrent à la réponse écrite.

De toute façon, si un particulier peut se satisfaire d'une réponse verbale, tel n'est pas le cas pour une personne morale: les mandataires ont à rendre compte d'une manière précise et indiscutable des réponses reçues.

### **MECONNAISSANCE DU RÔLE DE L'AVA**

Lorsque les rapports entre la municipalité et l'AVA, trop longtemps interrompus, ont été repris grâce à la bonne volonté de chacun, le Bureau a rappelé au maire et à ses adjoints le rôle de relais de l'AVA dans les deux sens: des citoyens à l'égard de la municipalité, et réciproquement.

Il a aussi rappelé que l'AVA a des objectifs d'intérêt général, qu'elle n'a donc pas pour but la défense des intérêts particuliers de ses membres.

En conséquence, dans le domaine de l'urbanisme et de la qualité de la vie, l'AVA demande à être traitée comme un partenaire et non comme un lobby à l'égard duquel la municipalité aurait à se défendre aussi habilement que possible.

Le Bureau s'est loué à plusieurs reprises du bon climat des réunions avec les représentants de la municipalité, mais il a dû constater, dans le rapport présenté à l'Assemblée générale, que le stade de rapports de partenariat n'est toujours pas atteint.

Incompréhension plus que mauvaise volonté peut-être ?

Mais, à la longue, la persistance dans l'incompréhension finit par prendre le visage de la mauvaise volonté.

### **MECONNAISSANCE DE LA QUALITE REPRESENTATIVE DE L'AVA, AGREEE AU TITRE DE L'ARTICLE L 121-8 DU CODE DE L'URBANISME**

Une commission extra-municipale pour la révision du POS a été créée, et l'AVA y dispose d'un siège au titre de l'article L 121-8 du Code de l'Urbanisme.

Formellement, satisfaction a été donnée à la loi. Mais l'esprit de la loi n'est pas respecté, et son but ne peut être atteint. On reviendra plus tard sur cette question.

Là encore, les maires, trop souvent, comme on le constate à Pléneuf, considèrent que cette disposition législative est une contrainte dans la procédure d'élaboration du POS; ils n'en voient que l'aspect négatif et le traitent en conséquence.

Dans ces conditions, les maires ne devraient pas s'étonner que, faute d'une écoute et d'un dialogue avec les

associations représentatives au stade de l'élaboration du POS, ces associations et les particuliers présentent ensuite des recours devant les tribunaux administratifs.

Les maires ont pourtant trouvé auprès du Sénat un relais pour leurs doléances à l'égard des entraves que la Justice leur apporterait dans leur action dans le domaine de l'urbanisme !

## **MECONNAISSANCE DU RÔLE DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE**

L'enquête publique n'est considérée que dans son aspect de formalité très contraignante et très coûteuse dans l'élaboration du POS.

La loi laissant aux municipalités une très large marge d'appréciation à l'égard des recommandations des commissaires-enquêteurs, la conclusion pratique très fréquente est que ces recommandations n'ont pas d'importance.

C'est ainsi qu'en 1994 le POS actuellement en vigueur a été adopté sans tenir compte des observations des citoyens consignées dans les cahiers d'enquête, ni des recommandations du commissaire-enquêteur.

La décentralisation en matière d'urbanisme est donc pour partie un échec.

A qui en imputer la faute ?

A une certaine culture chez de nombreux maires, particulièrement peut-être, chez ceux qui se sont formés à l'exercice de leur mandat AVANT la loi de décentralisation: une culture d'autorité, une méconnaissance de l'esprit et des règles de la démocratie de proximité et une mauvaise appréciation de son potentiel.

Mais la faute en est aussi à chacun de nous.

Ainsi, quels sont les rares citoyens qui interviennent lors des enquêtes publiques ?

Quasi-exclusivement ceux qui ont une demande personnelle à faire prendre en compte.

## **POS ET QUALITE ARCHITECTURALE :**

### **- DU BON USAGE DE L'ARTICLE 11**

Les panneaux du Forum des associations de septembre dernier illustrent la demande formulée par la deuxième décision spéciale de l'assemblée générale précédente concernant la qualité architecturale (voir bulletin de décembre).

Au cours de la réunion avec la municipalité qui a suivi cette assemblée générale, la question de la qualité architecturale a été éludée au motif qu'elle comporte une très grande part de subjectivité.

Le bulletin de décembre, qui rendait compte de cette réunion comportait diverses recommandations et propositions sur la rédaction de l'article 11 du POS.

Nous reproduisons ci-après de très larges extraits d'un article d'un architecte urbaniste, Bruno Schmit, qui écrit fréquemment dans "Diagonal " ( revue des équipes d'urbanisme ) . Les points de vue présentés dans cet article confortent, complètent et précisent les recommandations et propositions que nous avons faites en décembre dernier.

L'auteur critique, comme nous l'avions fait, la pratique courante -qui était celle de la municipalité de Pléneuf jusqu'à présent- de reprendre purement et simplement, pour l'article 11 du POS, l'article R 111-21 du Code de l'Urbanisme, dont les termes très généraux permettent aussi bien un laisser-faire qui peut être désastreux, qu'un arbitraire quasi-total dans l'octroi des permis de construire.

Mais, comme nous l'écrivions, il faut éviter de tomber dans l'excès d'une réglementation trop minutieuse des formes, des volumes, des matériaux et des couleurs.

L'article recommande de "contrôler sans contraindre" et, de faire confiance au partenaire dans la recherche de solutions souples adaptées à l'environnement général et à l'environnement immédiat, en évitant le monolithisme. C'est ce que nous proposons en recommandant pour la digue-promenade une prescription de ce type:

« Les constructions doivent respecter l'échelle architecturale du bâti environnant, et le rythme des façades doit rappeler le découpage du parcellaire antérieur".

L'article pose aussi la question du choix entre prescription et recommandation.

La municipalité, dans le projet de POS qui sera soumis à l'enquête publique, s'en tient à la solution de facilité qui consiste à reprendre la prescription générale de l'article R 111-21 du Code de l'Urbanisme ; mais, pour la digue-promenade elle complète cette prescription par des recommandations. C'est un progrès. Encore faut-il, comme le souligne l'article, qu'on puisse s'appuyer sur un service instructeur fort pour obtenir, dans la méthode souple, une bonne qualité architecturale !

---

## Extrait de l'article de B. SCHMIT dans "DIAGONAL" avril 95

### Le POS peut-il garantir une architecture de qualité ?

En principe, les dispositions portant sur l'aspect extérieur des bâtiments sont fixées par l'article 11 du règlement.

Mais comment le rédiger ?

Faut-il des règles précises, au risque de brimer la créativité et d'engendrer la monotonie ?

Faut-il au contraire laisser le maximum de liberté aux constructeurs ?

Peut-on s'appuyer sur de simples recommandations architecturales, ou bien renvoyer la décision à l'avis d'une personnalité extérieure ?

Le Code de l'Urbanisme laisse une très grande liberté aux communes pour définir le contenu de l'article 11 du règlement du POS. Tout est possible depuis la phrase sibylline :

*"les constructions doivent être intégrées dans leur environnement naturel et urbain"*

### Réglementer en termes très généraux :

La formule la plus simple et la plus couramment employée consiste à reprendre purement et simplement l'article R 111- 21 du Code de l'Urbanisme :

**« Le permis de construire peut être refusé...si des constructions de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux, au site, ou aux paysages naturels ou urbains. »**

Si, pour la commune cela peut être pratique, pour le constructeur un tel article présente l'inconvénient majeur d'ouvrir la voie à l'appréciation subjective du service instructeur, du maire, voire du juge en cas de recours contentieux.

En tant qu'enseignant et architecte au CAUE de l'Essonne Laurent BONY a réfléchi depuis plusieurs années au rapport entre les règles d'urbanisme et qualité architecturale. ..

A son avis, un article 11 qui se limite à la définition du R 111-21 peut être utile en cas d'urgence lorsqu'un projet de construction présente un danger grave et immédiat pour le paysage environnant. .. Mais, il faut bien le reconnaître, reprendre l'article R 111-21 dans l'article 11 est une solution un peu facile pour ne rien décider dans le POS et reporter l'essentiel du travail et les responsabilités sur le service instructeur. ..

Cela suppose que l'on puisse s'appuyer sur service instructeur fort.

De plus, un tel article risque d'être insuffisant dans les secteurs sensibles; on ne compte plus en effet les exemples de construction qui respectent le POS et pourtant apparaissent totalement déplacées dans leur environnement .

### Contrôler sans contraindre :

Autre technique de rédaction couramment employée, celle qui consiste à procéder par élimination, c'est-à-dire à énumérer tout ce qui est interdit.

Solution de facilité, qui évite d'avoir à faire le travail de définition des règles.

Laurent BONY va plus et juge le procédé « franchement déplaisant car il reflète une culture dominante et refuse la différence. . »

Plutôt que de miser sur une culture dominante. . il faut essayer de faire adhérer le plus grand nombre à une culture urbaine collective. A cette fin, la meilleure solution consiste à élaborer un article 11 fixant des règles

précises d'aspect extérieur des constructions pour chacune des zones du POS en fonction du contexte .  
Imposer des règles précises d'aspect extérieur ne doit pas non plus avoir pour conséquence de normaliser, d'aseptiser l'architecture avec la fameuse règle d'interdiction des architectures pastiches ou étrangères à la région. . . Ne risque t-on pas de passer à côté d'éléments d'architecture dignes d'intérêt ? Tels en Ile-de-France ces petits castels, maisons normandes des années 20, aujourd'hui très bien acceptés, alors que l'article 11 en interdirait vraisemblablement la construction. . .  
En réalité le contexte est déterminant. Si certains lieux supposent de préserver une unité architecturale, d'autres peuvent supporter diversité et fantaisie.

La seule manière d'améliorer la qualité de l'architecture, estime J-F. REVEL (architecte et urbaniste), c'est la négociation avec le constructeur, car une bonne architecture suppose de la souplesse.

### **Prescription ou recommandation ?**

En revanche, tous les architectes-conseils le savent, pour discuter avec un pétitionnaire, il est utile de s'appuyer sur des recommandations architecturales. Celles-ci sont plus souples que les prescriptions réglementaires. Mais n'ayant aucun caractère obligatoire pour le constructeur, elles n'offrent aucune garantie pour la collectivité. Elles permettent toutefois d'engager un dialogue, surtout si elles sont accompagnées d'illustrations ou d'exemples utiles pour la vertu pédagogique.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que la qualité d'un paysage urbain tient autant aux formes urbaines qu'à l'architecture. Par forme urbaine, il faut entendre le volume des bâtiments, leur hauteur, les modalités d'implantation par rapport à la rue et aux bâtiments voisins. . . sans oublier bien sûr les dispositions portant sur les clôtures et les plantations. . .