



Enquête publique

Pour la déclaration de projet emportant mise en compatibilité

du Plan local d'Urbanisme de Saint-Malo

Projet «Le Sémaphore »

Contribution à l'enquête

association OSONS !



Le 6 octobre 2018.

Association OSONS !  
Guichet des associations.  
40 ter square des Antilles.  
35400 Saint-Malo.

Madame la commissaire enquêteur.  
Mme Michèle Philippe.  
18 Chaussée Éric Tabarly.  
35711 RENNES cedex 7

Objet : Observations sur le projet 'Sémaphore' .  
Enquête publique du 24/09 au 24/10/2018).

Madame la commissaire enquêteur.

Après avoir consulté le dossier d'enquête publique relatif au projet de tour 'Sémaphore' et les différents avis, dont ceux des associations Collectif Contre la Tour Sémaphore et ADICEE, nous vous communiquons l'avis de notre association sur ce projet.

Notre contribution porte sur cinq points :

- Une question qui ne peut se régler par une procédure de déclaration de projet.
- Une déclaration de projet détournée de son objectif.
- Une confusion des documents pour une confusion des citoyens.
- Un intérêt général en six pages ?
- À propos des objectifs sociaux de la commune.

Notre propos n'est pas de donner un avis sur l'architecture de ce projet de tour. En revanche, nous concentrons notre contribution à l'enquête sur l'utilisation de cette procédure, pour un programme qui était réalisable en respectant le PLU actuel. Elle porte également sur la dénonciation de la répétition de procédures du même type afin de modifier le parti d'aménagement de la commune, ce que le législateur et le juge ne permettent pas.

Le contenu du dossier lui-même, qui entretient la confusion entre règles et intentions, ainsi que l'absence de développement de l'intérêt général sur la question de la hauteur ne nous apparaît pas en mesure d'informer et de fonder l'avis des citoyen-es.

Enfin, nous sommes choqués par le fait que l'aubaine d'une T.V.A. réduite, pour des acheteurs prêts à dépenser plus de 6 000 € du m<sup>2</sup>, soit traitée comme élément 'social' justifiant de l'intérêt général du projet. L'intérêt général lui-même est laissé pour compte, seules six pages sur cent douze lui sont consacrées, éléments dits 'sociaux' compris.

Veuillez agréer, Madame la commissaire enquêteur, l'expression de notre détermination à obtenir le gel de toutes modifications du Plan Local d'Urbanisme avant sa révision générale.

Pour OSONS !

Alain Guillard.

**OSONS ! Guichet des Associations, 40 ter square des Caraïbes –35400- Saint-Malo.**

Courriel : [osons@osons-a-stmalo.com](mailto:osons@osons-a-stmalo.com) – site : <http://www.osons-a-stmalo.com> -TEL : 0769078357

Une question qui ne peut se régler par une procédure de déclaration de projet.

La loi du 1er août 2003 a entendu permettre "aux communes et aux établissements publics qui réalisent des opérations d'aménagement, notamment des opérations de rénovation urbaine, de disposer d'une procédure simple de mise en conformité des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme (PLU), lorsque ces documents n'avaient pas prévu l'opération, en se prononçant par une déclaration de projet dans le dessein de mise en comptabilité du P.L.U."

L'article L 300-6 du code de l'urbanisme indique que « L'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général d'une action ou d'une opération d'aménagement au sens du présent livre ou de la réalisation d'un programme de construction. »

Les deux textes mentionnent **une opération non prévue et un programme de construction**, l'un comme l'autre, non réalisable du fait des règles du Plan Local d'Urbanisme (PLU) ou de son P.A.D.D (Projet d'Aménagement et de Développement Durable). Ce n'est pas le cas pour ce projet, non seulement construire est possible et le programme de construction semble cohérent avec le document d'urbanisme, les objectifs de densité et de rénovation urbaine. Cette cohérence est d'ailleurs mise en avant tout au long du dossier de déclaration préalable.

La seule difficulté rencontrée pour la réalisation de ce projet est architecturale, voire conceptuelle, seule la hauteur semble suffisamment démonstrative pour répondre à l'égo de la maîtrise d'ouvrage. La procédure de déclaration de projet est détournée de son objet. Il ne s'agit que de permettre un geste architectural caractérisé par la hauteur.

**L'opération n'est pas imprévue et le programme de construction est réalisable dans ce quartier en mutation et rénovation. Dès lors la procédure de déclaration de projet est inadaptée. Le législateur n'a pas entendu régler les problèmes d'architecture par la déclaration de projet.**

Une déclaration de projet détournée de son objectif.

Quelle que soit la qualité d'un projet « beau, ordinaire, grand, petit, élevé, étendu » pour qu'il puisse donner lieu à la mise en compatibilité du P.L.U., il est nécessaire qu'il soit d'intérêt général. C'est la jurisprudence établie par le conseil d'État qui assortit l'allègement des contraintes procédurales à l'exigence d'intérêt général. ( Conseil d'État N° 350077 ECLI:FR:CESSR:2013:350077.20131023 Mentionné dans les tables du recueil Lebon)

Le juge à la recherche d'équilibre, place dans un plateau de la balance les effets de procédures « extraordinaires », et dans l'autre l'intérêt général.

Si cette reconnaissance de l'intérêt général est la condition du recours à la procédure de mise en compatibilité, elle reste facultative et n'est pas destinée à remplacer les **autres procédures d'évolution du document d'urbanisme** (modification, révision...). Une opération ou un programme peuvent être menés en recourant à ces dernières.

Cette procédure d'allègement des contraintes procédurales conçue pour permettre la réalisation d'**un projet** dans les domaines économiques, sociaux et urbanistiques, peut-elle se transformer en politique systématique ? C'est pourtant ce que met en pratique la ville de Saint-Malo.

À ce titre le préambule au cadre réglementaire du dossier de déclaration de projet, chapitre 2 intitulé « Objet de la mise en compatibilité par Déclaration de projet » (page 5) est explicite :

*« La ville de Saint-Malo a prescrit la révision générale de son P.L.U. par une délibération en conseil Municipal du 25 juin 2015. En attendant son approbation, la commune souhaite faire évoluer le PLU actuellement en vigueur afin de mettre en œuvre les grandes orientations du Projet Urbain Stratégique (document garant d'une cohérence globale à l'échelle de la commune). »*

La ville ne se contente pas de procéder à de multiples modifications ou mises à jour (neuf en 2017 et 2018), elle fait le choix d'une politique qui consiste à faire évoluer son PLU par anticipation. Or, la déclaration de projet n'est pas une procédure destinée « à faire évoluer le PLU afin de mettre en œuvre » un nouveau parti d'aménagement, au contraire elle juge de l'intérêt général d'un projet du fait de sa cohérence avec le parti d'aménagement existant.

Cette politique est menée, par exemple, pour remettre en cause des questions aussi essentielles que le doublement des hauteurs des bâtiments dans le présent dossier ou la mise en cause de la loi littorale dans le dossier de construction aux Nielles. Deux procédures de déclaration de projet limitant le périmètre d'enquête et par la même l'évaluation de l'intérêt général au regard du parti d'aménagement de la commune.

Quelles que soient les affirmations de l'équipe municipale actuelle, la hauteur de cette tour peut-être une première avant d'autres réalisations du même type. Seul le PLU, entré dans une phase de révision générale, le dira. En procédant de la sorte, en contournant le débat à la bonne échelle et dans le bon contexte, la révision générale sera viciée d'un précédent et ne consistera plus qu'à consacrer ce qui aura été décidé par petits tronçons grâce à des déclarations de projet. Quid de l'affirmation de l'équipe municipale actuelle devant les appétits immobiliers ?

**La déclaration de projet permet de modifier le règlement du PLU ou de s'affranchir de certains aspects du Projet de Développement et d'Aménagement Durable pour un projet, ce sont ses limites. Conférer à la déclaration de projet, par sa répétition, la faculté de modifier le parti d'aménagement de la commune, c'est remettre en cause l'ensemble de l'architecture des procédures d'urbanisme. C'est remettre en cause le droit des citoyens à une information à la bonne échelle pour donner un avis préalablement à l'approbation des documents d'urbanisme. C'est également outrepasser les limites fixées par le juge.**

***L'intérêt général ne peut naître d'une procédure inappropriée. Le vœu des élus de mettre en œuvre de nouvelles orientations stratégiques ne peut être que l'aboutissement d'une révision générale du document d'urbanisme.***

#### Une confusion des documents pour une confusion des citoyens.

Le principe de l'enquête publique est de permettre à chaque citoyen(e) de disposer des éléments d'un projet, parfois complexe, et de se forger un avis. Cet avis, qu'il pourra exprimer afin d'orienter la décision finale, doit reposer sur un dossier informatif tant, sur le plan du projet que du cadre réglementaire pour lequel, en général, il n'est pas un spécialiste. Au besoin, le commissaire enquêteur pourra aider à la bonne compréhension des différents éléments, encore est-il nécessaire que la construction du dossier le permette.

Or, dans l'ensemble du dossier de déclaration de projet et plus particulièrement sa partie 2 « Intérêt général du projet » et sa partie 7 « Le scénario au fil d'eau », les deux parties plus « politiques » de ce dossier, la confusion est organisée entre des documents de portées, de natures et d'effets très différents.

Sont cités tour à tour et sur un pied d'égalité qui trompe le lecteur non spécialiste :

- le PLU de 2006 et son P.A.D.D
- le Projet Urbain Stratégique
- les objectifs de la révision générale du PLU en cours.

Pour rappel, le seul document issu d'une procédure légale, résultat des principes démocratiques de consultation de citoyen(e)s, c'est le PLU de 2006 et son P.A.D.D.

A contrario, le Plan Urbain Stratégique dit 'PUS' n'est que l'expression des intentions de la majorité municipale (a-t-il même été soumis au vote de l'assemblée municipale ?). Son assimilation au parti d'aménagement de la commune, sans précaution ou avertissement préalable sur sa vraie nature, ne permet pas aux citoyen(e)s de comprendre sa portée, ou plutôt son absence de portée règlementaire.

De même, les objectifs de révision générale du P.L.U., y compris après décision du conseil municipal, n'ont de valeur que pour cette révision et ne peuvent servir à attester de l'intérêt général d'un projet. Seront-ils adoptés, amendés ou sanctionnés aux termes de la procédure qu'ils engagent ?

Dans ses conditions le citoyen ne peut distinguer un document qui s'impose d'un document informatif ou d'un document préparatoire de la municipalité. Cette confusion organisée est plus qu'une faute pour justifier de l'intérêt général devant des citoyen(e)s non spécialistes. Leur avis est attendu sur la cohérence du projet de tour et le parti d'aménagement de la ville, mais lequel ? porté par quel document ?.

***La confusion entre des documents de portées, de natures et d'effets très différents ne permet pas aux citoyen(e)s de distinguer ce qui relève du document d'urbanisme ou des intentions d'une équipe municipale. Cette stratégie limite le champ des avis des citoyen(e)s en encadrant celui-ci dans des pseudo-contraintes règlementaires. Par ailleurs, cette confusion est constitutive du dossier et rend quasi impossible une explication compréhensible sans reconstruction du dossier, y compris par le commissaire enquêteur.***

#### Un intérêt général en six pages ?

Le recours à la procédure de mise en compatibilité par le biais de la déclaration de projet impose à l'administration de ne pas s'en tenir à considérer le seul objet poursuivi par le projet (*DGALN/DHUP/Bureau de la législation de l'urbanisme 09/2016 fiche sur les déclarations de projet*)

L'enquête publique compte 26 pièces ou dossiers. La déclaration de projet compte 118 pages, dont les pages 22 à 27 traitent, ou plus exactement devraient traiter, de l'intérêt général du projet, cœur de la procédure. Le reste du document, densité, programme de construction, aspects environnementaux ou énergétiques, aménagement du quartier mettent en évidence que le PLU actuel permet d'atteindre les objectifs fixés. Le chapitre sur l'intérêt général (six pages) est organisé par cinq thèmes.

- Le parti d'aménagement de la commune inscrit au P.L.U. de 2006 et son P.A.D.D.
- Le parti d'aménagement de la commune réaffirmé dans les objectifs de la révision générale en cours du P.L.U.
- Le parti d'aménagement de la commune confirmé par le P.U.S.
- Les objectifs urbanistiques de la commune.
- Les objectifs sociaux et économiques de la commune.

Il s'agit d'un exposé destiné à démontrer la cohérence entre le projet et le parti d'aménagement de la commune identifiable dans des documents de natures différentes (voir ci-dessus) et les objectifs de rénovation du quartier. Seule une demi-page est consacrée directement au projet de tour et les six pages sont vides de la question essentielle, la hauteur du bâtiment. L'intérêt général et la hauteur ne sont jamais confrontés. Dans ces conditions :

- Comment justifier l'intérêt général d'un 'geste architectural' lorsque le programme du projet peut être réalisé avec le règlement actuel du droit des sols ?
- Comment évaluer l'intérêt général du doublement de la hauteur par rapport aux règles actuelles, si cette question n'est pas explicitement posée dans une cité dont la reconstruction a été pensée sur des principes différents ?

- Et sans porter de jugement sur la qualité intrinsèque du projet, comment justifier de l'originalité ou de l'adaptation au tissu urbain malouin, au regard de l'explosion de projets de même type et de même hauteur du Havre à Arles, en passant par Montpellier ?

***Les considérations exposées dans cette partie du dossier sont vides de la question essentielle. L'intérêt général n'est pas évoqué pour ce à quoi il doit s'appliquer, c'est-à-dire ce que ne permet pas le PLU actuel, la hauteur du bâtiment. Sur ce point le projet et le parti d'aménagement de la commune (le PLU) sont strictement opposés. L'intérêt général lié au doublement de la hauteur autorisée actuellement même pour un seul bâtiment ne peut résulter d'un examen partiel, sur un territoire réduit dans une cité dont la reconstruction a été pensée sur des principes différents et qui fait actuellement son image.***

#### À propos des objectifs sociaux de la commune.

Le rappel des objectifs dits « sociaux » de la commune est compris dans les six pages relatives à l'intérêt général du projet. La production de 'logements familiaux' est justifiée par la chute démographique dont les causes seraient multifactorielles, forte proportion de résidences secondaires, la décohabitation des ménages, l'installation des jeunes familles dans les communes périphériques, la bi-résidentialité, le vieillissement de la population, le coût du foncier.

Cette lecture de la situation malouine, superficielle à souhait, doit être complétée par les chiffres de l'INSEE. Accessibles à tous, ils montrent qu'entre 1999 et 2014, le nombre

- de couples avec enfants a diminué de 2269 soit . . . . . —40 %.
- de jeunes de moins de 29 ans a diminué de 5228 soit . . . . —28 %
- d'ouvriers et d'employés a diminué de 2784 soit . . . . . —22 %
- de résidences principales a augmenté de 842 soit . . . . . + 4 %
- de résidences secondaires a augmenté de 2525 soit . . . . . +25 %
- (évalué) de malouins logés en HLM a diminué de 1080 soit — 8%

Autres considérations,

- 26,8 % des ménages malouins de moins de trente ans vivent sous le seuil de pauvreté pour une moyenne française à 22,4%.
- le taux de famille monoparentale(avec enfants) dans l'ensemble des familles avec enfants est supérieur à 40% (INSEE 2014) à St Malo, contre 28% dans l'aire urbaine, 25% en France et 20% dans le 35?

Des causes non hiérarchisées et les chiffres non exprimés permettent d'adopter des solutions qui vont dans le sens d'un mode de production de logement qui concourt depuis des années à l'augmentation des coûts de l'immobilier. Dans ces conditions la spéculation foncière continuera son œuvre et l'éventuelle décélération de la chute démographique sera accompagnée de la poursuite de la ségrégation de la population. Seuls ceux qui ont les moyens de subir ou qui profitent de la spéculation foncière et ceux qui sont captifs du logement social peupleront la ville.

Sans même contester les objectifs sociaux « à front renversé » de la ville, le constat est que ce dossier n'établit aucun rapprochement, ne dresse aucun exposé, entre ceux-ci et l'intérêt général revendiqué de ce projet et sa hauteur.

Par ailleurs, l'agrément particulier, rebaptisé aspect social, que pourrait constituer tel ou tel équipement destiné aux habitants de la tour (atelier de loisirs créatifs, jardins partagés...) est sans rapport avec l'intérêt général.

En revanche, le bénéfice social d'une T.V.A. réduite pour cette opération située dans le périmètre de rénovation urbaine objet d'un protocole de préfiguration avec l'Agence Nationale pour la Rénovation

Urbaine (ANRU) est un objectif social réel qui est en rapport direct avec le manque d'intérêt général de ce projet.

Chacun peut distinguer l'intérêt 'social' recherché par un projet qui va faire profiter de la baisse de T.V.A. à la partie de la population la plus fortunée, capable de financer de l'immobilier au-delà de 6 000 €/m<sup>2</sup>. En revanche, l'organisation de la captation des baisses de T.V.A. par la partie la plus riche de la population peut difficilement concourir à l'intérêt général de la majorité de la population.

Il est par ailleurs particulièrement troublant de constater que le document stratégique (PUS) de l'équipe municipale, référence largement utilisée dans le dossier d'enquête, est muet sur le projet de tour ou du moins le programme souhaité pour l'aménagement de l'îlot 9 du quartier gare. Ce projet phare, bénéficiant d'un avantage rare (TVA) pour son « standing », mais connu des acteurs de la rénovation urbaine, est pourtant apparu à la suite immédiate de la communication sur le PUS. Où est la cohérence ?.

***L'intérêt général ne pourrait être justifié par les intérêts particuliers d'une petite partie de la population. Est-ce la raison qui fait que dans ce dossier aucune corrélation n'est établie entre les « objectifs sociaux » déclarés et l'intérêt général.***

Pour conclure.

*Le recours à la procédure de mise en compatibilité par le biais de la déclaration de projet impose à l'administration de ne pas s'en tenir à considérer le seul objet poursuivi par le projet (DGALN/DHUP/Bureau de la législation de l'urbanisme 09/2016 fiche sur les déclarations de projet). Nous demandons au commissaire enquêteur de formuler son avis sur l'ensemble des aspects, internes ou externes au dossier, présentés dans cette contribution à l'enquête publique.*

- ***La déclaration de projet n'est pas une procédure destinée à régler les questions d'architecture.***
- ***Le dossier présenté entretient la confusion entre le parti d'aménagement de la commune porté par le PLU et des orientations issues d'un document d'intention de la municipalité. Cette confusion ne permet pas aux citoyen(ne)s de fonder leur avis sur l'intérêt général du projet qui repose sur la cohérence de celui-ci avec le parti d'aménagement de la commune.***
- ***La hauteur du bâtiment est la cause principale de la nécessaire mise à jour du Plan Local d'Urbanisme. Or le dossier de déclaration préalable ne comprend pas d'éléments traitant de l'intérêt général d'un projet de cette hauteur, mais du programme et des objectifs qui auraient également trouvé réponse dans un projet de hauteur différente***
- ***La hauteur du bâtiment n'est pas en cohérence avec le parti d'aménagement issu des principes de la reconstruction de la ville, elle ne peut être d'intérêt général. Seule une révision générale peut acter un nouveau parti d'aménagement.***
- ***L'intérêt général, ne peut être retenu lorsque l'utilisation d'une procédure est détournée de sa fonction. Il ne peut naître d'une politique générale faisant de la succession des déclarations de projet l'outil de transformation du parti d'aménagement exprimé par le PLU.***
- ***L'intérêt général ne peut être justifié par les intérêts sociaux particuliers d'une petite partie de la population.***