

PV de Synthèse

**Enquête publique relative à
la révision du PLU
de Callian**

Daniel Constans
Commissaire enquêteur

Saint Raphaël le 23/07/2024

Objet de l'enquête publique

La Commune de Caillan a engagée la révision de son Plan local d'urbanisme (PLU) par délibération de son conseil municipal le 10 janvier 2024. La prescription de la révision résultant d'une délibération en date du 16 novembre 2020. Le PLU actuellement en vigueur ayant été approuvé le 19 février 2013.

La révision du Plan local d'urbanisme s'effectue dans un cadre légal très contraint qui limite singulièrement la latitude d'appréciation de la Commune car la révision du PLU doit intégrer les contraintes liées aux difficultés d'approvisionnement en eau de la Commune, d'un plan d'exposition aux risques déjà ancien, d'une réglementation contraignante sur les monuments historiques et qui plus est doit être compatible avec un Scott et un schémas d'aménagement régional plutôt restrictif, le tout aggravé par les règles dites du zéro artificialisation nette.

En sens inverse la population a du mal à comprendre les contraintes qui lui sont imposées, en particulier la perte de la constructibilité d'un terrain, qui génère un important préjudice, non indemnisable (article L 160-5 du code de l'urbanisme). Le commissaire enquêteur a enregistré nombre de doléances sur ce point.

C'est donc en ayant à l'esprit le cadre extrêmement contraint dans lequel est effectué la révision du PLU que se situera notre analyse.

I Déroulement de l'enquête publique

Nous avons été désigné par décision de Mr Denis Riffard, Magistrat délégué du Tribunal administratif de Toulon en date du 27/05/2024, comme Commissaire enquêteur pour conduire l'enquête sur le PLU de Callian, mis en révision par délibération du Conseil municipal du 10 janvier 2024.

L'enquête publique, ouverte le 17 juin 2024, s'est achevée le 18 juillet 2024. Elle s'est déroulée dans de parfaites conditions, la Mairie de Callian ayant mis à ma disposition tous les moyens nécessaires.

Au cours de cette mission j'ai pu rencontrer les élus en charge de l'urbanisme et le Maire de Callian à deux reprises. J'ai été accompagné tout au long de l'enquête par le Directeur général des services, le service de l'urbanisme et pour les déplacements sur le terrain par la police municipale.

J'ai tenu 5 permanences les 18 et 25 juin ainsi que les 3, 9 et 18 juillet.

J'ai effectué un premier déplacement sur le terrain le 17 juin pour mieux connaître la Commune et un second le 5 juillet pour rencontrer chez eux 13 administrés faisant état d'incohérences dans le nouveau zonage du PLU.

J'ai vérifié le respect des obligations légales de publicité ayant entouré l'enquête publique au cours de laquelle j'ai reçu 41 personnes pour 35 dossiers.

J'ai également été saisi par courriers de situations particulières. Il faut noter que deux correspondances émanant de cabinets d'avocats, posent des questions juridiques complexes.

Le rapport s'efforcera de répondre à ces interrogations.

II La remise en cause du zonage

La remise en cause du zonage est la demande la plus fréquente, les administrés souhaitant garder la constructibilité de leur terrain. Mais, en sens inverse nous avons reçu des personnes, ainsi qu'une association, plaidant dans le sens d'une aggravation des contraintes en particulier pour s'opposer à la division des parcelles, qui inévitablement conduit à une densification de la commune.

Devant ces intérêts privés contradictoires l'autorité municipale se doit d'abriter dans le sens de l'intérêt général qu'il lui appartient de définir.

A. Les changements de zonages dans le PLU : le cadre jurisprudentiel

Les courriers adressés par des avocats nous conduisent à présenter le cadre jurisprudentiel relatif aux changements de zonages dans le PLU : « L'article 151-9 du code de l'urbanisme énonce, en matière de délimitation des zones par un PLU, une *summa divisio* ternaire : une zone est soit urbaine ou à urbaniser (U ou AU), soit « à protéger » parce que naturelle (N), soit encore « à protéger » parce qu'agricole ou forestière (A)»

Par le biais de l'erreur manifeste d'appréciation, formulée dans le cadre d'un recours en excès de pouvoir, le juge administratif s'assure du rapport entre le classement de la zone et la réalité du terrain. Néanmoins il convient d'apporter un tempérament à cette solution le Conseil d'État considère que doivent également être pris en compte En l'espèce, le "parti d'urbanisme" tel que défini notamment "*par les orientations générales et par les objectifs du projet d'aménagement et de développement durables*" (qui vise à " recentrer l'urbanisation" (Conseil d'État, 30 juillet 2021, n° 437709 Commune d'Avenières Veyrins-Thuellin 2 ème et 7 ème chambres réunies Séance du 12 juillet 2021 Décision du 30 juillet 2021)

Ainsi, selon une décision du 3 novembre 1982, Mlle B... et autres, n° 30396-30419-30459, A : « il appartient aux auteurs d'un plan d'occupation des sols de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par le plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. Leur appréciation sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts ». Et à l'intérieur d'une même zone, l'autorité compétente peut faire des « choix urbanistiques » répondant aux objectifs du PLU.

Le juge administratif dans le cadre de son contrôle (Conseil d'État, 6 avril 1992, Association des amis de St-Palais-sur-Mer, n° 104454-113210, B). rappelle que la légalité du classement de parcelles dans une zone s'apprécie au regard de la vocation de cette zone et du parti d'urbanisme dont le véhicule d'expression privilégié dans l'architecture actuelle des PLU se trouve dans les orientations générales et objectifs du PADD (3 juin 2020, Sté Inerta, n° 429515, B)¹.

Par ailleurs que le règlement doit entretenir avec ces orientations et objectifs un rapport de cohérence (2 octobre 2017, Montpellier Méditerranée Métropole et Cne de Lattes, n° 398322, B ; 30 mai 2018, Cne de Sète, n° 408068, B). ²Article R. 123-5 dans la rédaction antérieure au 1 er janvier 2016, applicable en l'espèce au PLU (article 12 du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015) ; article R. 151-18 depuis la re codification.

Le Commissaire du Gouvernement indique que; « Notre avis est donc que la logique des textes et de votre jurisprudence est de donner la plus large portée à la notion de parti d'urbanisme, et d'y voir un motif légal à la restriction du droit de construire, sur le fondement de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme, y compris dans les zones U. Cette logique implique l'examen au cas par cas du caractère justifié de telles restrictions. »

C'est pourquoi votre Commissaire enquêteur saisi par le public de nombreuses interrogations peut difficilement donner des certitudes aux demandeurs. Les administrés doivent être conscients que la volonté de la municipalité de restreindre l'urbanisation pour des motifs d'intérêt général, liés en particulier aux difficultés d'approvisionnement en eau de la commune et afin d'être en conformité avec la législation est parfaitement légitime et nous semble difficilement attaquable.

Par contre l'erreur manifeste d'appréciation demeure un moyen à la disposition du juge administratif qui veille également à la cohérence des zones. Or, plusieurs administrés sont venus se plaindre de dents creuses, c'est à dire de terrains qui se trouvaient au milieu de zones largement urbanisées et qui étaient interdits de construction. La situation de ces parcelles (au demeurant peu nombreuses) nous semble devoir être revue, d'autant que le Commissaire enquêteur s'est rendu sur les lieux, accompagné du service d'urbanisme de la Mairie et a pu vérifier la véracité des dires de certains plaignants.

¹Selon les termes employés par Olivier Fuchs, Commissaire du Gouvernement, dans ses conclusions sous l'affaire Sté Inerta

²Article R. 123-5 dans la rédaction antérieure au 1 er janvier 2016, applicable en l'espèce au PLU (article 12 du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015) ; article R. 151-18 depuis la re codification.

1ère observation : Il est souhaitable que la Mairie procède au réexamen des parcelles en question, nous en avons dénombré au moins deux pour lesquelles la démarche semble pleinement justifiée.

II LES demandes de l'ABF

Les observations de l'architecte des bâtiments de France ont généré une certaine perplexité chez le Commissaire enquêteur ;

A. Notre position de principe

Le Conseil d'État³ estime: «que lorsqu'une servitude d'utilité publique affectant l'utilisation des sols, telle la servitude affectant les immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques, n'est pas annexée à un plan local d'urbanisme, elle n'est, en principe, pas opposable à une demande d'autorisation d'occupation des sols». Cette position de la haute juridiction conforte notre appréciation sur la nécessité d'exclure dans le PLU des dispositions trop détaillées privant dans les faits l'administration de son pouvoir d'appréciation, car une fois intégrées dans le PLU il n'est plus possible de les adapter aux particularités d'un dossier.

Les textes en effet, prévoient une appréciation au cas par cas, par l'ABF et le Maire, en fonction des projets qui lui sont soumis, s'il convient d'informer les administrés de la doctrine en matière de protection et de sauvegarde des espaces protégés, par une information de qualité intégrée dans le PLU, une liste trop précises et trop détaillée de servitudes intégrées au PLU priverait les autorités décisionnaires de toute latitude d'adaptations aux dossiers présentés.

D'où notre position de principe : la nécessité pour les autorités publiques de conserver une marge d'appréciation dans les décisions relatives aux autorisations d'urbanisme au sein des périmètres protégés. Elle est confortée par la doctrine⁴ qui estime que Le pouvoir normal de l'administration est le pouvoir discrétionnaire. L'existence de ce pouvoir est « généralement justifiée par l'impossibilité en face de laquelle se trouve le législateur, obligé qu'il est de procéder par règles générales, de prévoir la complexité des situations particulières et d'indiquer à l'administration, en chaque hypothèse, de quelle façon et à quel moment elle doit agir »⁵

«le juge administratif français a étendu son contrôle à l'examen des faits car, nécessaire à sa mission de contrôle de la légalité ; L'arrêt présenté comme l'arrêt de principe sur le contrôle de l'appréciation des faits est une décision centenaire, du 4 avril 1914. Le Conseil d'Etat avait à connaître d'un recours contre un refus de permis de construire motivé par le fait que la construction envisagée portait atteinte à une perspective monumentale. La loi prévoyait que l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire devait veiller à la conservation des perspectives monumentales. La construction devait être implantée sur une place de Paris. Le Conseil d'Etat a jugé que la place en question « ne pouvait être regardée

³ Conseil d'État 23 septembre 2021 N° 436250

⁴Cf. Article de Daniel Giltard, Conseiller d'État : « Le pouvoir d'appréciation dans l'action administrative et son contrôle par le juge administratif » ; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 52 No. 1, 2015.

⁵ Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, Dalloz, 12ème édition, p. 351

dans son ensemble comme formant une perspective monumentale », contrôlant ainsi l'appréciation des faits par l'administration »

Les appréciations formées au titre de la sauvegarde des espaces protégés n'échappent donc pas à cette jurisprudence ainsi qu'au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

«Le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation depuis le début des années 1960 est aussi un contrôle de l'adaptation de la mesure à son objet, même si le juge ne censure que les disproportions manifestes. La balance faite dans quelques matières depuis 1971 entre les inconvénients et les avantages d'une mesure au regard de l'intérêt général permet de censurer les mesures excessives, disproportionnées... Ces modalités de contrôle conservent leur intérêt, mais sous l'influence notamment de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne, un véritable contrôle de proportionnalité s'est développé dans les années récentes, en matière de police administrative, de sanctions disciplinaires et de régulation économique.»

Il est à craindre que l'inclusion des servitudes proposées, en particulier en dehors du périmètre protégé ne soit, du fait en particulier de son coût mais également de son manque de pertinence sur certaines zones, regardée comme excessive par rapport au but poursuivi (Cf. exemples infra).

En outre, et bien que les ABF, dans le cadre de leur mission, ne reçoivent pas d'instructions de la part du Ministre en charge de la culture nous avons noté au moins un cas de désaccord entre le point de vue exprimé par l'ABF et son ministre de tutelle :

La position de l'ABF est en contradiction s'agissant par exemple de l'interdiction des fenêtres en PVC avec celle exprimée par le Ministre de la culture : « Dans le périmètre de protection d'un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques, doivent être pris en considération l'aspect des matériaux et l'impact visuel qu'ils sont susceptibles d'avoir sur le bâtiment protégé. Les architectes des bâtiments de France (ABF) sont compétents pour apprécier cet impact et ne sont pas opposés, par principe, à l'utilisation de matériaux tels que le PVC dès lors que leur mise en œuvre ne porte pas atteinte à la qualité et la cohérence des espaces protégés. Les situations sont appréhendées au cas par cas et il n'y a pas de leur part de refus systématique d'une telle utilisation. Il faut par ailleurs rappeler que lorsque les ABF sont amenés à donner des avis simples dans le cadre de leur mission de conseil en matière de qualité architecturale, ces avis n'ont pas de caractère contraignant et la collectivité responsable de l'urbanisme peut ou non y donner suite lors de la délivrance des autorisations de travaux.»⁶

Il ne faut pas se méprendre sur la position du Commissaire enquêteur, qui ne souhaite pas promouvoir l'utilisation du PVC, le Sénateur ayant posé cette question insistait sur le fait qu'il existe des PVC qui imitent parfaitement le bois. L'intérêt de cette réponse ministérielle réside dans l'affirmation de la capacité des autorités, au premier rang desquels l'ABF, à pouvoir adapter la réponse faite au pétitionnaire au contenu de chaque dossier. C'est pourquoi il n'est pas utile d'intégrer au PLU les dispositions proposées qui créeraient une compétence liée qui n'est pas prévue par la loi et priverait les autorités de toute capacité d'appréciation.

⁶Publiée dans le JO Sénat du 07/04/2011 - page 878

Si la municipalité souhaite préciser les contraintes liées à la réglementation des espaces protégées, elle peut le faire mais sans que la réglementation édictée ne la prive de son pouvoir d'appréciation.

B. Les observations de l'ABF

Le site a été inscrit par arrêté du 26 septembre 1967 ; il porte sur le village ancien et une partie de la commune représentant 98 hectares, de ce fait les autorisations d'urbanisme relatives à ce périmètre sont soumises à l'avis de l'architecte des bâtiments de France. Ce dernier fait un certain nombre d'observations sur le projet de PLU:

1. Il demande que « soit révisée la cartographie de l'emprise du rayon de protection de 500 mètres des ruines du village de Puy Bresson qui est fausse », cette erreur matérielle devra à l'évidence être corrigée.
1. « Il demande que soient établies des fiches d'identité présentant les éléments du patrimoine à protéger au titre des articles L-151-19 et L 151-23 du code de l'urbanisme ; » il est souhaitable pour le commissaire enquêteur de suivre cet avis pour améliorer les éléments d'information contenus dans le PLU.
2. **La proposition de rédaction relative aux bâtiments à protéger n'appelle pas de commentaires particuliers.**
3. **Règles autres secteurs proposées sur le porter à connaissance de l'UDAP en date du 7 avril 2021**

Par contre nous sommes en désaccord, pour des raisons juridiques, avec les propositions de « règles minimales pour préserver les caractéristiques architecturales, urbaines et paysagères zone UA et hameaux, proposées sur le porter à connaissance de l'UDAP en date du 7 avril 2021 »

Sur le fond les règles proposées par l'ABF correspondent à des prescriptions louables mais elles sont tellement détaillées que leur intégration dans le PLU priverait les autorités locales de toute capacité d'adaptation en fonction des circonstances et, en particulier de la nécessité de tenir compte du coût pour les administrés de ces prescriptions.

Il est proposé par le Commissaire enquêteur qu'elles fassent l'objet d'une information des administrés par une fiche annexée au PLU mais que tant l'ABF que le Maire puissent garder un pouvoir d'appréciation sur les projets proposés ce qui exclue l'édition de prescriptions trop détaillées.

Les recommandations de l'ABF, qui n'ont aucun caractère contraignant, nous semblent aller trop loin, la prohibition par exemple de la couleur blanche ou de portail en aluminium ou PVC n'est pas fondée dans les endroits urbanisés récemment à proximité d'une zone commerciale, de même nous comprenons mal le bien fondé d'une avalanche de prescription dans les zones pavillonnaires situées à proximité des commerces situés le long de la route départementale.

L'ABF n'ayant pas vocation à intervenir sur l'ensemble de la commune il appartiendra au conseil municipal de prendre en compte ou non ses recommandations. Il nous semble pertinent de les suivre quand il s'agit de limiter l'artificialisation des sols mais lorsque ces recommandations entraînent des surcoûts importants pour les pétitionnaires ou vont trop

loin dans les contraintes imposées il appartiendra au Conseil d'apprécier leur pertinence (par exemple interdiction des grillage soudé rigide, exclure les teintes trop claires etc), de plus nous ne comprenons pas le bien fondé de certaines prescriptions s'agissant de constructions déjà existantes situées en zone forestière et qui sont visibles de nulle part ou la prohibition de principe des constructions en escaliers si cette construction est la plus adaptée au terrain ou la prohibition des gouttières en pvc ou aluminium dans les zones pavillonnaires situées à proximité de la zone artisanale etc... ;

4. Création de parkings et emplacement réservés

la recommandation d'étudier la localisation des zones de parking pour déterminer des cheminements doux est certes pertinentes mais elle ne doit pas occulter que le cœur du village est en très forte pente et que de ce fait il est nécessaire de prévoir un accès facilité pour les personnes handicapées mais également les personnes âgées ou tout simplement les habitants du cœur historique du village qui, lorsqu'ils ne disposent pas d'un emplacement de parking ne peuvent pas parcourir de longues distances, surtout s'ils ont de jeunes enfants. De ce fait il appartiendra au Conseil municipal d'apprécier s'il convient de requalifier/réaménager les zones de stationnement déjà existantes, en ayant conscience qu'il n'est tenu à aucune obligation.

Le Commissaire enquêteur s'est rendu chez les administrés qui se plaignaient du projet de PLU et, bien que ne connaissant pas la commune, il l'a longuement parcouru et il a pu mesurer à quel point elle comporte une grande variété d'espaces impliquant des problématiques différentes. Pour moi il convient de faire une analyse fine de chaque secteur que je ne retrouve pas aux points 4 et 5 de l'avis de l'ABF. Par ailleurs le PLU doit laisser une marge d'interprétation aux autorités locales

2eme observation: nous aimerions connaître l'avis de la Mairie sur les demandes et prescriptions de l'ABF

IV. La question de l'approvisionnement en eau

Cette question est centrale puisque la délivrance de nouveaux permis de construire est suspendue pour une durée de 5 ans or, les documents qui nous ont été fournis et qui datent de 2022 ne nous permettent pas de disposer d'une vision actualisée des perspectives d'approvisionnement en eau de la Commune.

3ème observation: Il serait souhaitable dans le cadre des documents relatifs au PLU de disposer d'information plus récentes en particulier sur la programmation des travaux de renforcement des réseaux d'eau et leur date de réalisation.

V. Les emplacements réservés au PLU

Certaines personnes reçues par le Commissaire enquêteur se sont plaintes du fait qu'elles étaient soumises à des obligations résultant d'emplacements réservés au PLU depuis de longues années sans qu'il y ait eu la moindre exécutions de travaux, ni même la perspective d'exécutions de travaux dans une perspective de moyen terme.

4ème observation : Serait-il envisageable qu'une actualisation des emplacements réservés soient effectuée.

VI L'actualisation du plan de prévention des risques

La Mairie demande depuis de longues années l'actualisation du PPR à la Préfecture qui apparemment n'a pas les moyens de répondre à cette demande.

5ème observation : Serait-il possible de préciser les points sur lesquels l'absence d'actualisation du PPR pose problème à la Commune ?

Saint Raphaël le 25 Juillet 2024

Daniel Constans
Commissaire enquêteur