

1

Rapport

**relatif à l'enquête publique
portant sur**

**La révision du Plan local d'Urbanisme de
la ville de Callian**

Daniel Constans
Commissaire enquêteur

Le 17 Août 2024

Sommaire

Abréviations	p.5
Définition des zones	P.6
Préambule	p.9
I. L'objet de l'enquête publique: La révision du PLU de Callian	p.11
A. La nature d'un plan local d'urbanisme	p.11
B. La procédure de révision générale d'un PLU	p.14
C. La procédure engagée à Callian	p.15
1. Les décisions du Conseil Municipal	p.15
2. La procédure suivie	
3. Les ambitions affichées dans le cadre de la révision du PLU	p.16
4. l'enquête publique	p.18
a) L'ouverture de l'enquête publique	p.18
b) Le déroulement de l'enquête publique	p.18
II. Une révision du Plan local d'urbanisme sous contraintes	P.21
A. La Pénurie d'approvisionnement en eau du Pays de Fayence	P.21
1. La suspension des autorisations d'urbanisme	P.22
2. Le jugement du Tribunal administratif de Toulon	P.22
B. Les notions juridiques essentielles ayant présidé à la révision du PLU	p.23
1. La règle du zéro artificialisation nette	P.24
2. Le rapport de compatibilité	P.27
3. L'homogénéité des zones doit être préservée autant que possible	P.29
a) La nécessité de préserver l'homogénéité du zonage ;	
la jurisprudence administrative	p.30
b) La notion de «dents creuses»	p.31
4. La révision du PLU et les engagements contractuels de la Mairie	p.33

III. Les apports du projet de PLU	p.35
A. La présentation par la Mairie	p.35
1. Les orientations générales du PADD	p.35
2. Les actions à mettre en œuvre	p.36
B. L'avis du Commissaire enquêteur	p.37
IV Les avis des autorités administratives partenaires	p.39
A. Avis de l'Agence régionale de santé (ARS)	p.39
B. Avis de l'État, Préfecture et Direction départementale des territoires et de la mer	p.40
C. Observations de l'architecte des bâtiments de France	p.43
1. Notre position de principe	p.43
2. Les observations de l'ABF	p.44
D. Observations du service d'incendie et de secours du Var	p.46
E.. Agence Territoriale Alpes-Maritimes Var de l'Office National des forêts	p.47
F. GRT GAZ	p.47
G. RTE	p.47
H. Direction générale de l'aviation civile et Enedis	p.47
I. Compatibilité avec le SCOT	p.48
· SCOT Ouest Alpes Maritimes	p.48
· SCOT Pays de Fayence	p.48
J. CCI du Var	p.48
k. Chambre d'agriculture	p.48
L. Chambre des métiers et de l'artisanat	p.49
M. département du Var	p.49
N. Observations de la région	p.49
V. Les demandes et observations formulées lors de l'enquête publique	p.53
A. Dossiers présentés au Commissaire enquêteur	p.53
B. PV de synthèse du Commissaire enquêteur	p.55
C. Réponse du Maire de Callian	p.63
Conclusion	p.67
Annexes	p.69

ABRÉVIATIONS

- ABF : Architecte des Bâtiments de France –
- CCI : Chambre de Commerce et d'Industrie –
- C E. : Conseil d'État
- CES : Coefficient d'Emprise au Sol
- COS : Coefficient d'Occupation des Sols –
- C U. : Code de l'Urbanisme –
- DDTM : Directions Départementales des Territoires et de la Mer
- DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement –
- ENS : Espace Naturel Sensible
- Loi ENE : Loi portant Engagement National pour l'Environnement dénommée aussi « Loi Grenelle2 »
- Loi SRU : Loi de Solidarité et de Renouveau
- NATURA 2000 : Réseau Européen pour favoriser le maintien de la biodiversité
- OFME : Observatoire de la Forêt Méditerranéenne
- PADD : Projet d'Aménagement et Développement Durable
- PDU : Plan de Déplacements Urbains –
- PER : Plan d'Exposition aux Risques
- PLU : Plans Locaux Urbanisme (remplacent les POS)
- PNR : Parc Naturel Régional
- PNN : Parc Naturel National
- POS : Plan d'Occupation des Sols
- PPFCE : Plan de Prévention des Forêts contre l'Incendie (loi du 9/07/2001)
- PPI : Plan Particulier d'Intervention
- PPRI : Plan de Prévention des Risques Incendie (loi Barnier du 2/02/1995)
- PPRN : Plan de prévention des risques naturels
- PPRNP : Plan de Prévention des Risques Naturels Prévisibles
- PSMV: Plan de Sauvegarde et de mise en Valeur
- SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux –
- SCOT : Schémas de Cohérence Territoriale
- SDAP : Service Départemental Architecture Patrimoine
- DSIS : Service départemental d'incendie et de secours
- ZEP : Zone d'Environnement Protégé

Définition des zones¹

(cf articles R 123-1 à 123-25 du Code de l'Urbanisme)

- **ZONE A Zone agricole** (construction pour secteur agricole ou besoins service public). Il s'agit des secteurs à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. Peu importe que le secteur soit équipé ou non. Seules les constructions nécessaires à l'exploitation agricole ou aux services publics ou d'intérêt collectif peuvent être admises dans cette zone.

- **ZONE AU : (ex zones NA et NB des POS).** Zone à urbaniser (souvent projet communal). Il s'agit des secteurs naturels de la commune qui pourront être urbanisés à l'occasion soit d'une modification ou d'une révision du PLU, soit immédiatement dans les conditions fixées par le règlement et le projet d'aménagement et de développement durable sous réserve de l'équipement de la zone. L'urbanisation immédiate d'une zone AU n'est possible que lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement, existant à la périphérie immédiate de la zone ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone.

- **Zone U : Zones Urbaines.** Peuvent être classés en zone U les secteurs déjà urbanisés et les secteurs suffisamment équipés pour permettre de desservir les constructions à implanter. Un secteur en cours d'équipement peut également être classé en zone U si la capacité des équipements en cours de réalisation est suffisante pour desservir les constructions envisagées.

- **Zone N : Zones Naturelles et Forestières** (ex ND des POS) (non constructible). Il s'agit des secteurs, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages, et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels. Les constructions, en principe interdites, peuvent être autorisées dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitée. Le PLU peut aussi délimiter des périmètres plus importants à l'intérieur desquels des transferts de constructibilité seront possibles. - Zone 1 NA : Zone Naturelle, Habitat futur organisé (ZAC) - Zone 2 NA : Zone Naturelle en cours d'Urbanisation (ZAC) 12 –

- **Zone UA : Zone Urbaine Habitat groupé**, très urbanisé.

- **Zone UB : Zone Urbaine Habitat discontinu.** (habitations + commerces) –

Zone UC : Zone Urbaine Habitat discontinu à caractère semi résidentiel (à dominante d'habitat, commerces possibles en complément habitation) –

¹Ces définitions sont données par les éditions Francis Lefebvre dans l'ouvrage « Urbanisme et Construction »

Zone UD : Zone Urbaine(Habitat discontinu à caractère résidentiel

- **Zone UE** : Zone Urbaine(Habitat industrie, artisanat, etc...)

Préambule

Callian est une commune de 25,42 Km², se situant dans l'extrémité Nord-Est du département du Var, à la limite des Alpes-Maritimes, à une demi-heure en voiture de Cannes, Fréjus et Saint-Raphaël. Ses ruelles bordées de vieilles demeures offrent un charme intemporel et une vue imprenable sur la vallée, le Tanneron, le lac de Saint-Cassien, l'Esterel et le massif des Maures.

Elle appartient à la communauté de communes du Pays de Fayence et dépend administrativement de l'arrondissement de Draguignan.

L'intercommunalité comprend 9 communes Callian, Fayence, Bagnols-en-Forêt, Mons, Montauroux, Saint-Paul-en-Forêt, Seillans, Tanneron et Tourrettes. L'ensemble représentait, en 2018, 28 088 habitants, en progression de 3 973 habitants par rapport à 2007 ; la ville de Callian étant peuplée de 3 646 habitants (2021), en augmentation de 12,6% par rapport à 2015².

Ce qui frappe en visitant Callian est l'extrême diversité du village avec une zone commerciale et artisanale très active, le long de la RD 562, un village ancien, qu'il convient de préserver, et des zones agricoles, forestières et naturelles menacées par l'urbanisation.

Le charme exceptionnel du village engendre de fortes contraintes en termes de protection du patrimoine.

En outre, le village comporte des parties exposées à l'ensemble des risques naturels possibles : incendie, inondations, glissement de terrain, argile etc. Ce qui bien entendu implique des contraintes fortes sur un grand nombre de terrain.

Aussi, la révision du PLU de Callian s'avère-t-elle complexe, du fait de l'ensemble de ces contraintes, aggravées par une insuffisance d'approvisionnement en eau du Pays de Fayence.

Le Plan local d'urbanisme est un document essentiel pour l'avenir d'une commune car il détermine les règles d'urbanisme d'un territoire en matière d'aménagement et d'utilisation des sols.

Chaque Plan local d'urbanisme contient plusieurs documents obligatoires :

² Source INSEE

-Le rapport de présentation qui précise les différents diagnostics et les choix retenus pour établir le projet d'aménagement urbain et de développement durable.

10

-Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) qui définit les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues par la commune

-Les documents graphiques de délimitation et de localisation des secteurs, parmi ces documents contenus dans le PLU, on retrouve en particulier **les grandes catégories de zonage** : zone urbaine, zone à urbaniser, zone agricole ou encore zone naturelle. Il est important de noter que chaque zone fait l'objet d'une réglementation spécifique dans la législation et que les constructions sont fortement limitées, ou interdites, dans certaines zones.

De ce fait, les contraintes générées par un PLU ont un impact non seulement sur la vie quotidienne mais également sur les projets et les espoirs de la population. Elle s'est exprimée à travers l'enquête publique où, nombre d'administrés se sont plaints de ne pas pouvoir construire une petite maison pour leurs enfants sur le grand terrain dont ils disposent.

Le caractère très technique de l'élaboration d'un PLU ne doit pas nous faire perdre de vue les aspirations des habitants de Callian. J'ai pu mesurer à travers mes permanences, et mes rencontres sur le terrain, que ces derniers sont très bien informés, y compris sur des points très techniques ; qu'ils comprennent les contraintes pesant sur le village, en particulier sur l'approvisionnement en eau. Beaucoup des remarques recueillies dans cette enquête pourront être reprises dans ce rapport sans remettre en cause le difficile équilibre qu'implique l'élaboration d'un PLU pour *des élus qui font face à des injonctions contradictoires, entre législation restrictive et aspiration de la population, qui leur imposent de restreindre l'urbanisation de Callian, au grand dam d'une partie des administrés. Cette situation les a amené à poser pour principe qu'aucune zone interdite aujourd'hui à l'urbanisation ne sera rouverte à cette dernière à l'occasion de la révision du PLU.*

Le présent rapport a également une dimension pédagogique qui va nous amener à présenter la nature d'un PLU et les contraintes pesant sur son élaboration préalablement au projet de PLU, proprement dit, puis les observations des administrations partenaires et des administrés.

I. L'objet de l'enquête publique La révision du PLU de Callian

I Le cadre général

A. La nature d'un Plan Local d'urbanisme

Aux termes des articles L.123-1 et suivants du code de l'urbanisme, les plans locaux d'urbanisme constituent un document qui, à l'échelle de la commune, traduit un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixe, en conséquence, les règles d'aménagement et d'utilisation des sols.

Le PLU doit, sur son périmètre, respecter les principes généraux énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme c'est à dire déterminer les conditions d'un aménagement de l'espace respectueux des principes du développement durable, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction des besoins de la population en matière d'habitat et d'équipements publics, d'activités économiques, commerciales ou touristiques, de sport, et de culture. Nous pouvons mesurer à ce niveau ***une première difficulté dans les communes comme Callian soumises à la fois à une forte pression démographique*** et à la nécessité de respecter les impératifs du développement durable, ce qui implique de limiter l'urbanisation. Nous verrons tout au long de ce rapport la difficulté qu'il y a à gérer des impératifs contradictoires qui découlent de la rédaction même de la loi qui impose de satisfaire les besoins croissants des populations tout en préservant l'environnement et en respectant les impératifs du développement durable.

Le PLU présente un diagnostic, établi selon les mêmes critères que pour les schémas de cohérence territoriale (SCOT), ***il comporte un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), des orientations générales d'aménagement et de programmation, un règlement ainsi que des annexes (servitudes d'utilité publique, etc...)***. Chacun de ces documents peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques. Ce document de synthèse de l'aménagement relatif notamment à des quartiers à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager intègre les dispositions des programmes locaux de l'habitat et des plans de déplacements urbains, dans le cas où le PLU est élaboré au niveau intercommunal.

Le **rapport de présentation**, en s'appuyant sur un diagnostic territorial, explique les choix retenus pour établir le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et

forestiers et doit justifier les objectifs compris dans le PADD au regard des objectifs de consommation de l'espace.

12

Le PADD expose le projet d'urbanisme de la commune, il définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. Il arrête les orientations générales d'aménagement et fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace.

Dans le respect du PADD, les orientations d'aménagement et de programmation (**OAP**), propres à certains quartiers ou secteurs, permettent à la collectivité de prévoir des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements. Il en fixe les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement. Les projets d'aménagement et d'urbanisation devront être compatibles avec le contenu de ces OAP.

Le PLU comporte un **règlement** fixant, en cohérence avec le PADD, les règles générales et les servitudes d'utilisation du sol permettant d'atteindre les objectifs. Le règlement est opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux ou constructions. Aussi peut-il notamment :

- préciser l'affectation des sols (usage, nature des activités) ;
- définir les règles relatives aux constructions en fonction des situations locales ;
- déterminer les règles concernant l'aspect extérieur des constructions ; délimiter les zones ou parties de zones dans lesquelles, par exemple, la reconstruction de bâtiments pourrait être envisagée pour des motifs d'urbanisme ;
- préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, modifier ou créer ;
- identifier et localiser les éléments de paysages et délimiter les quartiers, îlots, etc. à mettre en valeur ;
- fixer les emplacements pour les voies et ouvrages publics, les installations d'intérêt général, les espaces verts ;
- localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et les terrains inconstructibles ;
- délimiter les secteurs dans lesquels l'octroi du permis de construire peut être subordonné à la démolition de constructions existantes ;
- délimiter les zones concernant l'assainissement et les eaux pluviales

- fixer une superficie minimale de terrains constructibles lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques ou juridiques pour préciser l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager ;
- déterminer des secteurs à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur, à l'emprise au sol est autorisé pour permettre la construction ou l'agrandissement de bâtiments à usage d'habitation ;
- recommander l'utilisation des énergies renouvelables pour l'approvisionnement énergétique des constructions neuves, en fonction des caractéristiques de ces constructions, sous réserve de la protection des sites et paysages ;
- imposer une densité minimale de construction dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants et programmés ;
- imposer aux constructions, travaux, installations, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales qu'il définit ;
- délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion d'une taille minimale ou comporter un pourcentage affecté à des catégories de logement qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale.

Les **annexes** comprennent un certain nombre d'indications ou d'informations reportées pour information dans le PLU, et plus particulièrement :

- les servitudes d'utilité publique (Plan d'exposition au bruit, Plans de prévention des risques etc...),
- les périmètres reportés à titre informatif, comme les zones d'aménagement concerté ou les zones où un droit de préemption s'applique,
- les schémas de réseaux d'eau potable et d'assainissement,
- toute information nécessaire à la bonne compréhension des choix faits dans le PLU.

Il ne peut être dérogé aux règles et servitudes définies par un PLU. Toutefois, des adaptations mineures, rendues nécessaires par la nature du sol, le caractère des constructions, la configuration des parcelles ou le corollaire des constructions avoisinantes peuvent être accordées.

B. La procédure de révision générale d'un PLU

La révision "générale" du plan local d'urbanisme (PLU), engagée à Callian, est la procédure d'évolution la plus large et la plus complète du document. Elle peut déboucher sur un

14

PLU largement différent du précédent. Sauf dérogations prévues par la loi, cette procédure de révision est obligatoire lorsque l'évolution du PLU prévoit de³ :

- Changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU (autrement dit, de faire évoluer tout ou partie des grandes lignes du projet d'aménagement du territoire communal ou intercommunal) ;
- Réduire un espace boisé classé (EBC),
- Diminuer une zone agricole (zone A) ou une zone naturelle et forestière (zone N) ;
- Réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels,
- Apporter une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance ;
- Ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser (zone AU) qui, dans les 6 ans suivant sa création, soit n'a pas été ouverte à l'urbanisation, soit n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives par commune ou l'établissement porteur du PLU(i) (directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier) ;
- Ou de créer des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) valant création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC).

La révision générale est prescrite par la commune porteuse du plan local d'urbanisme.

Elle suit les mêmes étapes que pour l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, à ceci près que le débat sur les orientations du PADD peut avoir lieu dès la mise en révision du PLU.

Le PADD est un document obligatoire qui informe les élus et les administrés dans le cadre de l'approbation d'un plan local d'urbanisme, visant à indiquer les souhaits de développement d'un territoire.

Il s'agit des grands principes de développements en termes d'urbanisme et de transports.

L'article L. 122-1-3 du Code de l'urbanisme fixe les objectifs du PADD ; Outre les questions d'urbanisme, il définit tous les outils qui vont être mis en œuvre afin de renforcer les communications, renforcer la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Le projet d'aménagement et de développement durable prévu par le code de l'urbanisme dans le plan local d'urbanisme n'est pas directement opposable aux demandes d'autorisation de construire, cela veut dire qu'**on ne peut pas refuser un permis de construire ou un certificat d'urbanisme opérationnel sur la base du PADD.**

14

C. La procédure engagée à Callian

³ Source CEREMA

1. Les décisions du Conseil Municipal

Le PLU de la commune de Callian a été prescrit le 11 juillet 2008

Le PLU a été arrêté le 4 juin 2012

Le PLU, en vigueur aujourd'hui, a été approuvé le 19 février 2013 par le Conseil Municipal

La modification n°1 a été approuvée le 23 mai 2016

La Commune a initié une procédure de révision n°1 de son Plan Local d'Urbanisme (PLU) par délibération du Conseil Municipal du 16/11/2020.

Par délibération en date du 08/01/2024, le Conseil municipal a tiré le bilan de la concertation et a « arrêté » le projet de révision générale n°1 du PLU.

2. La procédure suivie

Cette révision du PLU a pour objectif de redéfinir le développement de la commune en adaptant le document aux besoins du territoire, aux nouveaux projets, ainsi qu'à la volonté politique de l'équipe en place, tout en prenant en compte les lois nationales en matière d'urbanisme ainsi que les documents établis à une plus large échelle, avec lesquels le PLU doit être compatible, en particulier le SCoT du pays de Fayence. La procédure administrative, la composition et les différentes règles présidant à l'établissement de ces documents sont régies par le Code de l'urbanisme. Une concertation avec la population a été engagée ; son bilan a été établi par le Conseil municipal le 24 janvier 2022.

Avant d'être un document juridique un PLU est d'abord un document à caractère politique qui traduit « in concreto » la vision d'un conseil municipal sur l'avenir de sa commune.

Cette vision est largement exposée dans le rapport de présentation, auquel il convient de se référer pour plus de détails. Une rapide synthèse du Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) indique que la Commune souhaite maîtriser son urbanisation, tout en renforçant son activité économique, touristique et agricole mais en préservant et en valorisant son cadre de vie et son environnement.

Nous pouvons mesurer qu'à l'évidence il est difficile de concilier les impératifs d'un développement économique nécessaire et la préservation du cadre de vie. ***Le Conseil municipal doit naviguer entre des injonctions contradictoires et des contraintes de plus en plus fortes qui obèrent singulièrement sa marge de manœuvre.***

Car, si le but d'une révision PLU est de redéfinir le développement de la commune en adaptant le document aux besoins du territoire, aux nouveaux projets, et à la volonté

politique de l'équipe en place, il doit prendre en compte les lois nationales en matière d'urbanisme ainsi que les documents avec lesquels le PLU doit être compatible, à savoir :

- Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) à l'échelle intercommunale,
- Le Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) à l'échelle de la région,

Le débat relatif au PADD s'est tenu au cours de la réunion du conseil municipal du 20 juillet 2022.

Une réunion publique s'est tenue vendredi 20 octobre 2023. Elle a permis de faire un point d'avancement sur la procédure et de présenter le futur zonage et points réglementaires principaux à la population.

Par délibération en date du 08/01/2024, le Conseil municipal a tiré le bilan de la concertation et a « arrêté » le projet de révision générale n°1 du PLU.

Le projet de PLU doit, pour être approuvé, recueillir les avis des Personnes Publiques Associées (PPA, services de l'État, Chambre d'Agriculture etc.), avant d'être soumis à une enquête publique puis être adopté en Conseil municipal.

Les personnes publiques associées ont donc ensuite été consultées par la Commune et ont rendu leur avis leurs avis, qui fera l'objet d'une analyse détaillée dans le III.

L'arrêté de mise à l'enquête publique est intervenu le 29 mai 2024.

L'Enquête Publique s'est tenue du 18 juin au 18 juillet 2024.

3. Les ambitions affichées dans le cadre de la révision du PLU

Il convient de relever que ***la révision générale du PLU Comporte en particulier :***

-La définition d'un cadre d'accueil de nouveau habitants compatibles avec les préconisations du SCOT (pause de 5ans), du fait des difficultés d'approvisionnement en eau ;

-La définition d'une liste d'emplacements réservés afin de poursuivre l'équipement de la Commune à travers :

- trois orientations d'aménagement et de programmation (OAP) :
 - Une OAP sectorielle sur le secteur de Toussus Aussel afin de transformer une friche agricole (aviculture) en un hameau intégré mêlant habitations et activités professionnelles
 - Deux OAP thématiques une concernant l'eau et l'autre la trame verte et bleu du village

Présentation des ambitions municipales pour la révision du PLU : Débats du Conseil Municipal du 24 janvier 2022

BILAN DE LA CONCERTATION ET ARRET DU PROJET DE REVISION DU PLAN LOCAL D'URBANISME

Vu :

- Le Code de l'urbanisme et notamment les articles L.101-2, L.151-1, L.153-11,
- Le Code général des collectivités territoriales,
- La délibération d'approbation du plan local d'urbanisme du 19 février 2013 ;
- La délibération d'approbation de la modification n°1 du plan local d'urbanisme du 23 mai 2016 ;
- La délibération de prescription de la révision n°1 du plan local d'urbanisme du 16 novembre 2020.

Monsieur le Maire rappelle que par délibération en date du 16 novembre 2020, le conseil municipal a prescrit la révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU), définissant les objectifs à poursuivre ainsi que les modalités de la concertation publique.

Les objectifs poursuivis par la révision du PLU portent sur les points suivants :

- Maîtriser l'évolution démographique afin d'endiguer les effets de la loi ALUR et de répondre à l'appauvrissement de la ressource en eau ;
- Œuvrer pour la transition écologique et valoriser l'environnement ;

1

Envoyé en préfecture le 10/01/2024
Reçu en préfecture le 10/01/2024
Publié le
ID : 083-218300291-20240108-2024_01_08_01-DE

- Harmoniser le développement économique de la commune pour maintenir son attractivité ;
- Améliorer le cadre de vie ;
- Améliorer la prise en compte de la thématique sécurité face aux risques récurrents.

Après une phase de diagnostic achevée en décembre 2021, les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ont été débattues au conseil municipal du 20 juillet 2022, conformément à l'article L.153-12 du Code de l'urbanisme.

Le PADD repose sur trois orientations indissociables.

Orientation n°1 :

Assurer un développement urbain réfléchi et raisonné au service des habitants

Objectif 1 - Limiter la croissance démographique

Objectif 2 - Structurer le développement urbain

Objectif 3 - Proposer une offre de logements adaptée à tous et diversifiée pour répondre aux besoins des parcours résidentiels

Objectif 4 - Répondre aux besoins présents et futurs en termes d'équipements et de mobilités

Orientation n°2 :

Renforcer et développer l'activité économique, touristique et agricole

Objectif 1 - Conforter l'agriculture

Objectif 2 - Maintenir et diversifier le tissu économique, notamment au cœur et aux alentours du village

Objectif 3 - Conforter les zones d'activités

Objectif 4 - Promouvoir le développement d'un tourisme durable

Orientation n°3 :

Préserver et valoriser le cadre de vie et l'environnement

Objectif 1 - Préserver la matrice écologique et paysagère

Objectif 2 - Dessiner les lisières urbaines et être attentif aux espaces d'interface

Objectif 3 - S'engager pour la qualité urbaine et architecturale/ refuser la standardisation

Objectif 4 - Favoriser les initiatives durables et économes en énergie

Objectif 5 - Limiter l'exposition des personnes et des biens

Objectif 6 - Préserver les ressources

Un secteur de projets traduit la structuration du développement urbain autour d'une centralité majeure sous la forme d'une orientation d'aménagement et programmation (OAP) : « Tous Aussenel ».

Un plan de zonage et un règlement, ont été amendés de façon continue pour intégrer les observations des personnes publiques associées, des acteurs de l'aménagement et prendre en compte la concertation.

4. L'enquête publique

a. L'ouverture de l'enquête

L'enquête publique ayant pour objet la révision du plan local d'urbanisme de la commune de Callian a été demandée par le Maire de Callian le 10 mai 2024.

Le Magistrat délégué auprès du Tribunal administratif de Toulon, Monsieur Denis Riffard a désigné Monsieur Daniel Constans, Administrateur honoraire des services de l'Assemblée Nationale, en qualité de Commissaire enquêteur le 27 mai 2024. (cf. annexe 1)

L'arrêté municipal portant ouverture de l'enquête publique est intervenu le 29 mai 2024.

L'affichage annonçant l'ouverture de l'enquête publique et la tenue des permanences du Commissaire enquêteur a été effectué à 12 endroits de la Commune (Cf. PV. Police municipale annexe n°2), la réalité de cet affichage a été constatée par le Commissaire enquêteur.

L'avis d'enquête publique a été publié dans Var Matin le 31 mai 2024 et dans la Provence le 31 mai 2024.

Par ailleurs les documents soumis à l'enquête publique ont été largement accessibles sur le site internet de la Mairie de Callian et par la mise à disposition d'un dossier papier à la Mairie.

b. Le déroulement de l'enquête publique

Le Commissaire enquêteur a tenu 5 permanences de 4 heures chacune, dans les locaux de la Mairie les :

- 18 juin de 9h à 13h ;
- 25 juin de 14h à 18h ;
- 3 juillet de 9h à 13H ;
- 9 juillet de 14h à 18h ;
- 18 juillet de 14h à 18h ;

Au cours de ces permanences il a rencontré 41 personnes.

Par ailleurs le Commissaire enquêteur a eu une première rencontre le 17 juin avec les élus locaux, elle a été suivie d'une visite de terrain au cours de laquelle la réalité de l'affichage a été vérifiée.

Deux rencontres avec le Maire de Callian ont eu lieu les 3 et 18 juillet 2024.

Une visite de terrain a été organisée le 10 juillet 2024 au cours de laquelle le Commissaire enquêteur s'est rendu auprès de 13 des personnes rencontrées au cours de ses permanences pour mesurer l'ampleur des problèmes évoqués devant lui.

Il convient de souligner la collaboration exemplaire des services de la Mairie, en particulier de son Directeur général, du service urbanisme et de la police municipale pour les visites de terrain.

J'ai été frappé par le caractère pédagogique de l'enquête publique. Plusieurs personnes, qui sont venues à ma rencontre, cherchaient des explications sur les motivations ayant présidé à l'élaboration de la révision du PLU et j'ai dû leur expliquer, assez longuement, les contraintes ayant présidées à l'élaboration de ce document.

J'ai dû également faire observer à des administrés reprochant au projet de PLU de ne pas avoir pris en compte les avis de l'État et du Service départemental d'incendie et de secours, que ces avis ayant été formulés après la publication du projet de PLU, leurs remarques étaient prématurées et qu'il fallait attendre l'adoption du PLU en Conseil municipal pour pouvoir les formuler .

III

Une révision du Plan local d'urbanisme sous contraintes

L'élaboration et la révision d'un plan local d'urbanisme (PLU) sont des actes essentiels dans la vie d'une commune. Ils engagent son avenir et son développement futur.

Aussi, si la révision d'un PLU constitue un acte fondamental dans la vie municipale, elle est aussi une épreuve pour les élus, soumis à des injonctions contradictoires, et disposant d'une marge de manœuvre de plus en plus réduite.

Conscient de cette situation le Commissaire enquêteur s'efforcera de placer au centre de ses analyses le respect de la législation et des réglementations mais, également de la jurisprudence du Conseil d'État qui apporte des éclairages intéressants sur de nombreux points (cohérence du zonage, rapport de compatibilité etc.). *le respect du principe posé à l'article 72 de la Constitution de libre administration des collectivités territoriales demeure fondamental à ses yeux, de ce fait il n'entend pas substituer son analyse à celle des élus, cela n'est pas son rôle, aussi examinera-t-il d'abord la proportionnalité entre les moyens retenus et les objectifs poursuivis. C'est pourquoi il ne produira pas de réponses précises aux cas particuliers qui lui ont été soumis, ce n'est pas son mandat mais, attentif aux problèmes individuels il espère que les administrés, comme la commune, trouveront dans ce document des éléments pour alimenter leurs réflexions et leurs réponses.*

Après avoir abordé le déroulement de l'enquête publique au chapitre précédent, il semble utile d'évoquer le contexte dans lequel s'effectue la révision du PLU; en particulier la question de la suspension des autorisations d'urbanisme pour 5 ans, du fait de la pénurie d'eau ; le principe législatif du « Zéro artificialisation nette », ainsi que la jurisprudence du Conseil d'État sur deux points essentiels : le rapport de compatibilité et la cohérence du zonage. Cette jurisprudence fonde en grande partie les critiques que nous pouvons émettre, en particulier sur les avis donnés par les personnes publiques partenaires, dans le cadre de cette procédure.

A. La pénurie d'approvisionnement en eau du Pays de Fayence

Il s'agit à l'heure actuelle de la contrainte la plus importante qui pèse sur la commune de Callian. Ainsi qu'indiqué à la page 155 du rapport de présentation les autorisations d'urbanisme sont actuellement suspendues.

Les documents qui figurent dans le PLU sur ce sujet ne permettent pas d'évaluer l'évolution de la situation dans l'avenir car ils ne sont pas actualisés à 2024.

Cette question est d'autant plus importante que « le Plu ne prévoit aucune ouverture à l'urbanisation tant que la capacité des ressources en eau sera insuffisante ». Il nous semble que *la page 155 du rapport de présentation doit être complétée par un calendrier*

prévisionnel, ou à tout le moins l'indication d'une procédure de sortie de crise, afin que la population puisse savoir à quelle horizon l'urbanisation pourra être poursuivie. Faute de quoi le PLU risque d'apparaître comme un document en partie dépourvu de portée pratique.

Par délibération du 13 avril 2021 le Conseil communautaire de la Communauté de communes du pays de Fayence a décidé le principe du lancement des études pour rechercher des solutions techniques pour renforcer la capacité d'alimentation en eau potable. Il est important pour l'information de la population que cette dernière puisse disposer d'un calendrier précis de réalisations des travaux, dans la mesure bien sûr où les données recueillies le permettent.

1. La suspension des autorisations d'urbanisme

La sécheresse a été invoquée pour refuser tout nouveau permis de construire pendant 5 ans dans neuf communes du canton de Fayence : Bagnols-en-Forêt, Callian, Fayence, Mons, Montauroux, Saint-Paul-en-Forêt, Seillans, Tanneron et Tournettes. Les élus concernés ont estimé que les nappes phréatiques ne disposeraient pas de ressources en eau suffisantes pour alimenter de nouvelles habitations. Les autorisations d'urbanisme déposées avant le mois de février 2022 sont épargnées. Passé ce délai, toute nouvelle maison individuelle, tout nouvel immeuble ou toute piscine neuve seront interdits pendant 5 ans.

Cette décision est source d'incompréhension car certaines constructions sont en cours de réalisation. Aussi le Commissaire enquêteur a-t-il dû expliquer à des administrés venu le voir que des constructions pouvaient être en cours actuellement car les permis de construire avaient été délivrés antérieurement à février 2022, cette décision n'étant pas rétroactive et sa légalité étant par ailleurs établie.

2. Le jugement du Tribunal administratif de Toulon

Il ressort d'un jugement rendu le 23 février 2024 par le tribunal administratif de Toulon que l'insuffisance de la ressource en eau peut être de nature à porter atteinte à la salubrité publique et, à ce titre, justifier le refus d'un permis de construire. En l'espèce, le maire de la commune de Fayence (Var) avait refusé, en février 2022, le permis de construire d'un immeuble de cinq logements en se fondant notamment sur les effets du projet de construction sur les ressources en eau, « *dont la faible capacité [était] de nature à avérer (sic) un risque pour la santé et la salubrité publique* ». Le porteur de projet avait soutenu devant le tribunal que l'insuffisance de la ressource en eau n'était pas démontrée, et que le risque d'insuffisance en eau ne pouvait être considéré comme un risque pour la sécurité ou la santé publique au sens de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme . Cet article permet de refuser un permis de construire, ou de ne l'accorder que sous réserve de

l'observation de prescriptions spéciales, « *si les constructions, par leur situation ou leur dimension, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique* ». Les juges notent qu'une étude menée en juillet 2021 par un bureau d'études à la demande de la communauté de communes, et reprise dans l'avis défavorable que celle-ci a rendu sur le projet, met en évidence « *une insuffisance des ressources en eau à très court terme, compte tenu de l'assèchement de deux forages et du faible niveau du troisième* ». Cette insuffisance, qui est donc démontrée et qui expose à la fois les futurs occupants de la construction mais aussi tous les usagers, était « *de nature à porter atteinte à la salubrité publique* ». En outre, le maire n'était pas en mesure d'accorder valablement le permis de construire en l'assortissant de prescriptions. C'est donc à bon droit, juge le tribunal, que le Maire a pu s'opposer au projet pour ce seul motif. Et ce, même s'il a fondé son refus sur d'autres motifs que le tribunal juge illégaux, comme le risque incendie, la difficulté de raccordement de la construction aux réseaux d'eau ou l'atteinte à un site inscrit.

B. Les notions juridiques essentielles ayant présidé à la révision du PLU

Des administrés peuvent être tentés de penser que la municipalité et son maire peuvent décider dans l'arbitraire le plus complet des zonages et des contraintes juridiques pesant sur les terrains. Cela est bien entendu faux, il existe une législation et une jurisprudence qui encadrent de manière très précise l'action des édiles.

Trois grandes contraintes juridiques encadrent l'élaboration du PLU et corsètent l'action du Conseil municipal ; le zéro artificialisation nette, le rapport de compatibilité et la cohérence du zonage.

A ces trois grandes contraintes s'ajoutent des données propres à Callian, la prévention des risques naturels et la sauvegarde du site.

Il nous semble important de décrire l'ensemble de ces contraintes car elles expliquent que la marge d'action des pouvoirs publics est réduite, sans être inexistante.

Dans le chapitre suivant nous pourrons constater au vus de la législation et de la jurisprudence évoquée, que certains avis émis par les autorités publiques partenaires vont parfois très (trop?) loin dans le contrôle du projet de PLU de la Commune.

En effet, un certain nombre d'observations formulées tant par les particuliers qu'à travers les avis émis sur le projet de révision du PLU de Callian, sont en contradiction avec la jurisprudence administrative, en particulier celle émanant du Conseil d'état. Le Commissaire enquêteur tient à rappeler que la jurisprudence administrative constitue sa boussole pour l'examen du projet de révision du PLU de Callian.

Pour cela il tient à faire un bref rappel de la législation et de la jurisprudence, actuelle en insistant sur trois points essentiels; le rapport de compatibilité n'est pas un

rapport de conformité, l'homogénéité du zonage doit être sauvegardée et la loi du 20 juillet 2023 ayant, assouplie la règle du zéro artificialisation nette, doit être prise en compte.

1. La règle du zéro artificialisation nette

La loi définit deux notions proches mais qui ne doivent pas être confondues, à savoir l'artificialisation et la consommation d'espaces.⁴

➤ La consommation d'espaces : La loi Climat et Résilience du 22 août 2021, définit dans son article 194 la consommation d'espaces comme "la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné". Il s'agit donc de la conversion d'espaces naturels, agricoles ou forestiers en espaces urbanisés.

➤ L'artificialisation ; L'artificialisation est définie par l'article 192 de la loi Climat et résilience comme "l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage". Cette définition, générale, s'applique également à l'échelle des projets, par exemple dans le cadre des évaluations environnementales. A l'échelle des documents de planification et d'urbanisme, l'artificialisation s'apprécie au travers d'une nomenclature des surfaces artificialisées (ex : sols imperméabilisés en raison du bâti) et non artificialisées (ex : sols végétalisés à usage sylvicole) annexée à l'article R. 101 du code de l'urbanisme.

➤ L'objectif zéro artificialisation nette (ZAN)

La loi Climat et résilience adoptée en août 2021 impose les objectifs suivants:

- **Atteindre le "zéro artificialisation nette des sols" en 2050,**
- Pour ce faire, les territoires devront s'engager dans une réduction du rythme de l'artificialisation par tranche décennale, avec un objectif intermédiaire de **réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix prochaines années** (2021-2031) par rapport à la décennie précédente (2011-2021).

Par ailleurs, la **loi du 20 juillet 2023** devrait permettre de **renforcer l'accompagnement des élus locaux** dans la mise en œuvre de la lutte contre l'artificialisation des sols et de répondre aux difficultés de mise en œuvre du ZAN sur le terrain.

⁴ Ministère de la transition écologique

➤ L'Observatoire de l'artificialisation des sols

L'État a créé un Observatoire de l'artificialisation (le CEREMA) le 4 juillet 2019, pour mettre à disposition des territoires et des citoyens des données transparentes et comparables à toutes les échelles territoriales. L'observatoire met à disposition deux types de données :

- pour la période 2021-2031, le suivi des objectifs porte **sur la consommation d'espaces**. Au niveau national, elle est mesurée par les Fichiers fonciers. Les données sont mises à jour et publiées annuellement.
- à partir de 2031, le suivi des objectifs portera sur **l'artificialisation nette**.

Si les territoires peuvent s'appuyer sur les données issues de l'observatoire national de l'artificialisation des sols pour mesurer et suivre l'artificialisation des sols à leur échelle. Ils sont toutefois libres d'utiliser leur propre référentiel local.

L'évaluation de l'artificialisation des sols à l'échelle des documents de planification et d'urbanisme doit s'effectuer à partir de la nomenclature des surfaces artificialisées et non artificialisées annexée à l'article R.101-1 du code de l'urbanisme issue du décret n°2023-1096 du 27 novembre 2023.

Cette loi a été complétée par la loi du 20 juillet 2023 destinée à faciliter la mise en œuvre de la loi de 2021, fortement contestée.

Le gouvernement a fait paraître en novembre 2023, six décrets d'application de ces lois, qui viennent préciser leur mise en œuvre. Il s'agit de :

- Deux décrets du 27 novembre, concernant les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET),
- Un décret du 27 novembre, sur la notion d'artificialisation des sols,
- Un décret du 26 décembre, portant sur la définition des friches,
- Un décret du 29 décembre, complété par un arrêté de la même date, concernant la définition des modalités de prise en compte des centrales photovoltaïques au sol dans le calcul de la consommation d'espaces.
- Décret n° 2024-284 du 29 mars 2024 pris pour l'application de la loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie

Mais surtout la circulaire du 31 janvier 2024 relative à la mise en œuvre de la réforme vers le «zéro artificialisation nette des sols émanant du Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et adressée à l'autorité préfectorale précise que :

«Dans le cadre du dialogue entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État, mais également au titre du contrôle de légalité, vous veillerez à l'application appropriée, nécessaire et proportionnée de cette réforme. En particulier, le rapport de compatibilité entre les documents de planification et d'urbanisme doit conduire à porter une appréciation globale sur le respect du document supérieur, incluant une marge d'appréciation dans l'atteinte de l'ensemble des objectifs fixés, dont celui portant sur la réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. En effet jamais la totalité des espaces ouverts à l'urbanisation dans un PLU ou un PLUi ne sont effectivement consommés ou artificialisés sur la période de leur ouverture à la constructibilité. Il est donc nécessaire de ne pas restreindre aux seuls hectares de la trajectoire de sobriété les évolutions des documents d'urbanisme et d'autoriser un dépassement qui, à défaut d'une justification spécifique, peut aller jusqu'à 20%.»

La loi Climat et résilience pose comme objectif d'atteindre le ZAN d'ici 2050. Pour ce faire, les territoires devront s'engager dans une réduction du rythme de l'artificialisation par tranche décennale.

Il s'agit donc, pour la première période 2021-2031, d'évaluer la consommation foncière et non l'artificialisation des sols.

Pour les deux périodes décennales suivantes, les territoires devront tendre vers le ZAN en réduisant le rythme d'artificialisation des sols. Pour garantir la réalisation de cette trajectoire, les SRADDET et SCoT devront poser des objectifs de réduction du rythme de l'artificialisation pour la période 2031-2041 et 2041-2050.

La réalisation de l'objectif ZAN repose essentiellement sur les documents d'urbanisme que sont les SRADDET, SCoT, PLU(i).

Les SRADDET doivent déterminer, en application de l'article L.4251-1 du code général des collectivités territoriales, une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence d'artificialisation nette des sols ainsi que, par tranche de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation.

Il appartient au SRADDET, dans son rapport d'objectifs, de décliner territorialement les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols entre les différentes parties du territoire régional selon les critères posés à l'article R.4251-3 du code général des collectivités territoriales. Des règles différenciées peuvent être définies afin d'assurer cette déclinaison territoriale ainsi que l'indique l'article R.4251-8-1 du même code.

Les SCoT devront traduire la trajectoire ZAN posée dans le SRADDET en fixant un rythme de réduction de l'artificialisation des sols dans leur projet d'aménagement stratégique – dit « PAS » (ancien PADD) – par tranche de 10 ans en application de l'article L.141-3 du code de l'urbanisme.

La loi Climat et résilience est venue poser un échéancier afin que les documents d'urbanisme intègrent au plus vite la trajectoire ZAN sous peine de sanctions.

Les PLU en cours d'élaboration ou de révision sont tenus d'intégrer une trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols, ce qui est le cas du projet de PLU de Callian, pour la première tranche décennale (2021-2031) la réduction de la consommation foncière doit être de 50% au niveau national par rapport à la consommation foncière observée sur la période 2011-2021. Cette contrainte qui est également intégrée au SCOT pèse lourdement sur l'élaboration du PLU.

2. Le rapport de compatibilité

Un certain nombre d'observations formulées tant par les particuliers que par les personnes publiques sur le projet de révision du PLU de Callian, sont en contradiction avec la jurisprudence administrative, en particulier celle émanant du Conseil d'État. Aussi nous allons faire un bref rappel de la jurisprudence sur deux points essentiels: **le rapport de compatibilité n'est pas un rapport de conformité et l'homogénéité du zonage qui doit être sauvegardée.**

Dans le cadre de l'élaboration de son PLU la Commune doit produire un document compatible *s'il y a lieu, avec les dispositions du SCOT, du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer, de la charte du parc naturel régional ainsi que du plan des déplacements urbain et du programme local d'habitat et avec les schémas d'aménagement et de gestions relatifs à l'eau. Il doit être compatible avec les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI). Il doit prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux.*

Dans les faits le rapport de compatibilité s'apprécie d'abord au regard des deux documents suivants qui constituent une synthèse de l'ensemble des documents de planification:

- Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) à l'échelle intercommunale,
- Le Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) à l'échelle de la région, Provence Alpes Côte d'Azur, qui a été approuvé le 15 octobre 2019. Le SCoT et, de fait, le PLU, doivent être compatibles avec les règles du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) et prendre en compte ses objectifs.

Lors de mes permanences deux personnes sont venues se plaindre que sur tel ou tel point précis le projet de PLU n'était pas conforme au SCOT. ***Le rapport de compatibilité imposé par la loi n'implique pas que le PLU soit conforme en tous points au SCOT car la compatibilité s'évalue globalement.***

En effet, il convient d'insister sur le fait que le rapport de compatibilité n'est pas un rapport de conformité. De ce fait le non respect par un PLU d'une disposition particulière du SCOT n'est pas nécessairement illégale si l'économie générale du SCOT est respectée.

Par une décision en date du 18 décembre 2017, le Conseil d'État apporte des précisions sur l'obligation de compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) ; Deux associations avaient introduit un recours en excès de pouvoir contre une délibération approuvant un PLU devant le Tribunal administratif d'Amiens reprochant au PLU son incompatibilité avec le SCoT en méconnaissance de l'article L. 142-1 du Code de l'urbanisme. Le Tribunal administratif avait fait droit à cette demande et annulé la délibération approuvant la révision du PLU. La commune avait interjeté appel de ce jugement. La Cour administrative d'appel de Douai annule le jugement du Tribunal administratif au motif que le PLU avait suffisamment pris en compte les objectifs définis par le SCoT. Les deux associations ont introduit un recours en cassation contre cet arrêt. Le Conseil d'État valide le raisonnement de la Cour administrative d'appel de Douai et apporte à cette occasion les précisions suivantes sur le rapport de compatibilité entre le SCoT et le PLU. ***Le Conseil d'État rappelle que si les SCoT peuvent contenir des normes prescriptives, celles-ci sont expressément et limitativement prévues par le code de l'urbanisme*** aux articles :

- L. 141-10 1° pour les secteurs délimités que les PLU doivent intégrer ;
- L. 141-7 et L. 141-6 pour les secteurs dans lesquels ils doivent garantir une densité maximale de construction ;
- L. 141-15 s'agissant des obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement.

En dehors de ces exceptions prévues par la loi, le Conseil d'État rappelle que les SCoT doivent se « borner à fixer des orientations et objectifs », opposables au PLU dans un rapport de compatibilité. En l'espèce, le SCoT avait adopté un principe « d'une réduction du rythme de développement de l'habitat et de maîtrise de l'extension de l'urbanisation », en prévoyant un plafond communal de 1% de croissance démographique annuelle, et une dérogation pour certaines communes augmentant ce plafond à 1,15%. Or le PLU de la commune de Mesnil-en-Thelle avait retenu un rythme de réalisation de 15 logements par an, ce qui correspondait à un rythme d'accroissement démographique annuel supérieur au plafond du SCoT. Le Conseil d'État a considéré que cette seule circonstance n'était pas de nature à caractériser une incompatibilité du PLU avec le SCoT. Sur ce point, il a en effet rappelé, que pour apprécier la compatibilité du PLU avec les orientations et objectifs définis par le SCoT, le juge administratif doit procéder à une analyse globale, qui le conduit à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire en prenant en compte

l'ensemble des prescriptions du SCoT, sans rechercher l'adéquation du PLU à chaque disposition ou objectif particulier.

Le SCoT demeure néanmoins le principal document supra-communal auquel le PLU doit se référer lorsqu'il existe, puisqu'il assure la prise en compte de la plupart des documents de rang supérieur et peut fixer des objectifs qualitatifs et quantitatifs aux collectivités dans l'aménagement de leur territoire. En l'absence d'un SCOT, le PLU devra assurer la prise en compte et la compatibilité directe avec les plans et programmes de rang supérieur.

D'autre part il peut y avoir discordance entre le SCOT et la réalité du terrain et dans ce cas, en le motivant bien sûr, le PLU peut prendre en compte la réalité du terrain (par exemple le schémas directeur en eau potable du pays de Fayence, intégrée en annexe sanitaire au PLU constate cette discordance (page 9).

3. L'homogénéité des zones doit être préservée autant que possible

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 que la représentante d'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'arbitrer dans le sens de l'intérêt général qu'il lui appartient de définir, cela ne relève en aucun cas de l'appréciation du Commissaire enquêteur.

1. Les différentes zones

Les courriers relatifs à la révision du PLU, 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)»

Parmi les éléments contenus dans le PLU, on retrouve **les grandes catégories de zonage** telles que la zone urbaine, la zone à urbaniser, la zone agricole ou encore la zone naturelle. A noter que chaque zone fait l'objet d'une réglementation spécifique dans la législation.

Par exemple la zone agricole ou « zone A » représente les différents secteurs d'un territoire devant faire l'objet d'une protection spécifique eu égard à leur potentiel biologique ; on y retrouve ainsi des parcelles cultivées ainsi que les installations nécessaires à l'exploitation. En effet, l'article R151-22 du Code de l'urbanisme prévoit que « peuvent

être classés en zone agricole, les secteurs de la commune, équipées ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles ».

De manière générale, il convient de préciser que les zones agricoles ne sont pas constructibles par principe, sauf pour les constructions liées à l'activité agricole exercée sur la zone. En l'occurrence, le législateur a strictement encadré les constructions susceptibles d'être réalisées dans ces zones. A ce titre, l'article R151-23 du Code de l'urbanisme prévoit que certaines constructions peuvent être autorisées et notamment :

- Les constructions nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées ;
- Les constructions, extensions ou annexes aux bâtiments d'habitation, changements de destination et aménagements prévus par les articles L. 151-11, L. 151-12 et L. 151-13.

Par ailleurs, bien que la construction soit autorisée dans la zone agricole, il n'en demeure pas moins qu'elle doit respecter un cahier des charges strict et ne pas porter atteinte au caractère naturel du terrain sur lequel elle vient s'implanter. En tout état de cause, il conviendra de rappeler que la construction en zone agricole nécessite au préalable une autorisation d'urbanisme, par exemple grâce à une déclaration préalable de travaux ou une demande de permis de construire en mairie.

Nous verrons au chapitre suivant que la construction de logements pour les salariés en zone agricole, prévue dans le projet de PLU, n'est pas possible au regard du code de l'urbanisme.

a) La nécessité de préserver l'homogénéité du zonage ; la jurisprudence administrative

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)⁵.

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). ⁶Article 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 le Commissaire enquêteur saisi par le public de nombreuses interrogations peut difficilement exposer des certitudes. 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 attaquant. Par contre l'erreur manifeste d'appréciation demeure un moyen à la disposition du juge administratif qui veille également à la cohérence des zones qui est appréciée au cas par cas et « in concreto ». Il résulte de cette jurisprudence que la Commune devra étoffer la motivation de ses réponses en cas de demande en ce sens.

b) La notion de « dents creuses »

La loi ALUR impose de faire une analyse des dents creuses et des capacités de densification, notamment par l'application de l'article L 151-4 du CU⁷ relatif au contenu du

⁵selon les termes employés par Olivier Fuchs, Commissaire du Gouvernement, dans ses conclusions sous l'affaire Sté Inerta

⁶. Article 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.

⁷Article L151-4 du code de l'urbanisme (extraits) : « ...Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations

rapport de présentation du PLU. La notion de dent creuse n'est pas définie dans le code de l'urbanisme, c'est la jurisprudence qui permet d'éclairer cette notion⁸.

Dans une ville ou un village, la dent creuse est un espace non construit entouré de parcelles bâties. Il s'agira de parcelle(s) pouvant résulter d'une ancienne zone agricole où une unique parcelle est restée vierge de constructions, de la démolition d'un édifice, ou encore d'un terrain vague. Mais il peut s'agir également de terrains mutables tels que des friches diverses, d'activités en abandon qui pourraient être reconvertis pour d'autres usages. Que l'on soit sous l'égide d'un document d'urbanisme ou de tout document en tenant lieu,

la définition de la dent creuse s'effectue à partir d'une vision « quasi-photographique aérienne » de la structure du bâti, des enjeux et des caractéristiques de la commune. Aussi, un faisceau d'indices peut-il permettre de définir la notion de dent creuse : S'agit-il bien d'une parcelle ou d'une unité foncière non bâtie (démolition récente ou en cours) ? La parcelle se situe-t-elle dans un alignement urbain existant ? (proximité des terrains construits et absence de fracture d'urbanisation) ; L'unité foncière n'est-elle pas située en limite de zone urbanisée et ne contribue-t-elle pas une extension de l'urbanisation ? Qu'elle est la qualité de la desserte par les équipements publics et réseaux ? (critère insuffisant à lui seul) ; La typologie du bâtiment susceptible d'y être construit, son implantation, ainsi que le taille du terrain, respectent-ils les trames et formes urbaines existantes dans le quartier ou le secteur ? Ainsi, la notion de dent creuse résulte de la combinaison de ces différents critères et s'applique à la configuration de chaque territoire.

Il convient de noter que le rapport de présentation du PLU semble vouloir lutter contre les dents creuses car il est indiqué à la page 18 qu'il est prévu de « privilégier les projets urbains en enveloppe agglomérée en y réalisant plus de 40 % de la consommation foncière admise d'ici 2035 ». Assurément cette question mérite un examen attentif

d'aménagement et de programmation et le règlement...Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers.... »

⁸. Quelques jurisprudences sur l'appréciation de la notion la dent creuse : CE n° 395089 du 12 octobre 2016 PPRN autorisant des constructions nouvelles dans une « dent creuse » ; CAA de Bordeaux n°14BX01672 du 17 novembre 2015 une parcelle bénéficiant des réseaux mais bordée par un vaste espace naturel ne constitue pas une dent creuse ; CAA de Nantes n°14NT00538 du 10 juillet 2015, dans une zone d'urbanisation diffuse, l'importance d'un projet peut constituer une extension d'urbanisation et non une dent creuse.

Le Commissaire enquêteur a reçu de nombreuses personnes se disant, photos aériennes à l'appui, victimes d'un zonage conduisant à la création de dents creuses. Du fait de la complexité de cette notion, qui ne résulte pas du seul constat d'une photographie mais d'un faisceau d'indices, il n'est pas possible de répondre précisément aux administrés ayant évoqué cette notion. **Toutefois la Mairie devra pour chaque demande améliorer sa motivation, en cas de refus de prise en compte de cette notion, et préciser pourquoi la photographie aérienne ne suffit pas à caractériser une dents creuse. Elle devra s'appuyer pour ce faire sur les critères dégagés par la jurisprudence, étant entendu que la décision de principe de la Mairie de Callian, par ailleurs parfaitement compréhensible, de ne pas ouvrir à l'urbanisation de nouvelles zones ne semble pas suffire pour justifier l'existence d'une dent creuse.**

A la décharge de la Mairie nous nous trouvons devant une législation nationale qui vise à encourager la densification de l'habitat, ce qui implique de lutter contre les dents creuses, et un projet de PLU qui vise à limiter l'urbanisation pour des considérations d'intérêt général, il est difficile d'établir avec certitude la balance entre ces deux impératifs et de préjuger en cas de litige de la solution qui serait retenue par le juge.

4. La révision du PLU et les engagements contractuels de la Mairie

Nous avons reçu une personne qui ayant vendu un terrain à la Mairie pour y construire un parking faisant état d'un engagement de la Mairie à rendre constructible une parcelle lui appartenant. Après vérification de la jurisprudence nous pouvons dire qu'il n'est pas possible de lier cette question à la révision du PLU.

Il apparaît en effet que l'exercice du pouvoir réglementaire de la Mairie dans le cadre de la révision du PLU ne saurait être soumis à des contraintes issues d'engagements contractuels. Par contre le non respect éventuel d'un engagement contractuel relatif à la promesse de constructibilité d'un terrain, en échange d'une vente d'une partie de ce terrain engage la responsabilité de la commune. Il conviendra de se placer sur le plan de la responsabilité civile de la commune et non de l'élaboration du PLU qui est un acte de nature réglementaire et non contractuel. Il appartiendra toutefois à l'intéressée de démontrer la réalité de l'engagement municipal et de son préjudice.

III

Les apports du projet de PLU

Le but d'une révision PLU est de redéfinir le développement de la commune en adaptant le document aux besoins du territoire, aux nouveaux projets, ainsi qu'à la volonté politique de l'équipe en place, tout en prenant en compte les lois nationales en matière d'urbanisme ainsi que les documents avec lesquels le PLU doit être compatible

A. La présentation par la Mairie⁹

le PADD est au centre du projet du PLU, qui lui-même porte une vision à long terme sur l'ensemble du territoire, il comporte trois objectifs principaux repris dans le projet de PLU:

1. Les orientations générales du PADD

- Premier objectif : assurer *un développement urbain réfléchi et raisonné* au service des habitants ce qui implique de:

- 1- Limiter la croissance démographique.
- 2- Structurer le développement urbain.
- 3- Proposer une offre de logements adaptée à tous et diversifiée pour répondre aux besoins des parcours résidentiels.
- 4- Répondre aux besoins présents et futurs en termes d'équipements et de mobilité. En particulier la nécessité de construire un nouveau groupe scolaire.

- Deuxième objectif : *Renforcer et développement l'activité économique, touristique et agricole*

- 1- Conforter l'agriculture en sécurisant les parcelles dédiées à cette activité
- 2- Maintenir et diversifier le tissu économique, notamment au cœur et aux alentours du village,
- 3- Conforter les zones d'activités, car la surface économiquement exploitable est très étroite sur la RD 562
- 4- Promouvoir le développement d'un tourisme durable

- Troisième objectif : *préserver le cadre de vie et l'environnement*

- 1- Préserver la matrice écologique et paysagère
- 2- Dessiner les lisières urbaines en étant attentif aux espaces d'interface
- 3- S'engager pour la qualité urbaine et architecturale en refusant la standardisation

⁹Procès verbal sur le PADD de Callian

- 4- Favoriser les initiatives durables et économes en énergie
- 5- Limiter l'exposition des personnes et des biens par la prise en compte des risques naturels dont les feux de forêt en limitant l'urbanisation dans ces secteurs
- 6- Préserver les ressources

Ces objectifs peuvent apparaître contradictoires en particulier quand il s'agit de préserver le cadre de vie tout en assurant le développement économique et touristique de la ville. Le Plu sera donc le fruit d'un compromis difficile entre toutes les contraintes pesant sur Callian, en particulier l'évolution d'une législation nationale qui ne prend pas véritablement en compte la pression démographique et des données locales compliquées, en particulier par la pénurie d'eau. Il est de la responsabilité des élus d'arbitrer entre ces contradictions en tenant compte des exigences définies à l'échelon supérieur :

-la réduction de la consommation foncière ; ce qui implique la réduction façon drastique de la consommation foncière pour éviter l'étalement urbain. dans un but environnemental mais également économique car les ressources ne sont pas inépuisables. Il s'agit d'un objectif qualitatif et quantitatif en agissant sur la préservation des espaces verts même dans les zones fortement urbanisées. **Ce dernier point peut justifier l'existence de dents creuses en zone urbanisée**, sous réserves que les parcelles concernées soient d'une certaine taille. Il me semble en effet difficile d'argumenter en ce sens lorsqu'il s'agit de parcelles inférieures à 5 000m² mais, j'ai reçu en permanence des personnes se plaignant de l'inconstructibilité de terrains supérieurs à 1 hectare, dans ce dernier cas la commune peut plaider la nécessité de maintenir des espaces verts en zone urbanisée.

-Sur l'aspect quantitatif du document, il convient de rappeler que les objectifs du SCOT du pays de Fayence prévoient un maximum théorique annuel de 187 logements répartis entre les communes de Seillans, Fayence, Tourrettes, Callian et Montauroux.

2. Les actions à mettre en œuvre

La Mairie annonce vouloir engager les actions suivantes :

- Actionner une démarche de stratégie foncière sur les 100 hectares de gisement en renouvellement urbain autour de l'Axe Central ;
- Recycler d'ici 2025 au moins 40 hectares du foncier disponible ;
- Faire reconnaître le Plan de Fayence comme opération prioritaire d'un aménagement exigeant une coordination de tous les acteurs de l'aménagement pour mettre en œuvre son renouvellement urbain.
- mettre en œuvre l'éco-opération des Touos Aussels de Callian : - Composer une opération d'urbanisme fondée sur une véritable entité de quartier et une conception unitaire des espaces publics et partagés par opposition à une démarche d'urbanisation cumulative sans cohérence ;
- Réécrire, pour les renforcer, les prescriptions actuelles de l'Orientation d'Aménagement et de Programmation en vigueur pour assurer la performance environnementale et mettre en œuvre les nouvelles typologies d'habitat de manière optimale ;
- Développement d'un urbanisme innovant, écoconçu, ancré dans une forte concertation ; - Privilégier la mixité des fonctions compatibles à leurs usages.

B. L'opinion du Commissaire enquêteur

Le travail accompli à toutes les phases de la procédure apparaît digne d'éloges, surtout si nous prenons en compte les moyens limités de la ville de Caillan.

Le rapport de présentation est clair et prend en compte le PADD et les documents avec lesquels la compatibilité doit être assurée. Si les avis des autorités partenaires sont sur ce point unanimes, elles évoquent néanmoins quelques difficultés qui devront être prises en compte et qui seront évoquées au chapitre suivant.

Il nous semble que les objectifs principaux affirmés dans le SCOT du pays de Fayence et le STRADET de la Région PACA sont repris dans le projet de PLU, c'est d'ailleurs le sens des avis rendus par les autorités compétentes.

IV

Les avis des autorités administratives partenaires

Au préalable il convient de rappeler que les modifications récentes de la législation (cf. supra II) doivent être prises en compte par les autorités dans leur avis et ce qui ne semble pas toujours avoir été le cas.

De même plusieurs de ces autorités ont émis le souhait que le PLU fasse référence à un document en particulier. Ce point mérite d'être regardé avec prudence, en effet le fait de faire référence à un document dans le PLU permet dans une certaine mesure à un plaideur de s'en prévaloir et, surtout si des documents comportent des contradictions entre eux, cela peut être source de confusions. Le Commissaire enquêteur recommande qu'en dehors des documents auxquels il est obligatoire de faire référence (lois, SCOT, Sradet etc.) il ne soit fait qu'un usage parcimonieux et prudent des références à d'autres documents.

A. Avis de l'Agence régionale de santé (ARS)

Cet avis est positif, il insiste sur la prise de conscience par la Commune des difficultés d'approvisionnement en eau de la Commune, ce que nous avons également constaté puisqu'à la page 155 du rapport de présentation, il est indiqué qu'il n'y aura pas d'urbanisation à venir tant que l'approvisionnement en eau n'est pas assuré.

L'ARS demande que les annexes sanitaires soient complétées par un chapitre sur le Radon. Le Commissaire enquêteur partage ce point de vue, même si pour prévenir les risques liés au radon il est important de bien ventiler les logements, ce qui relève plus d'une action régulière de sensibilisation et de la communication de la Mairie que du PLU.

S'agissant de la lutte contre les moustiques le Commissaire enquêteur partage l'avis de l'ARS à l'exception d'un point : l'interdiction des toits terrasses pour ce motif apparaît disproportionnée. En effet l'eau stagne sur les toits terrasses dans la mesure où la pente et le système d'évacuation sont mal conçus. L'interdiction des toits terrasses nous semble excessive dans la mesure où un renforcement des prescriptions techniques permettrait d'aboutir à un résultat proche, surtout s'il est accompagné d'une action de sensibilisation.

B. Avis de l'État, Préfecture et Direction départementale des territoires et de la mer

L'avis de la Commission de préservation des espaces naturels agricoles et forestier est favorable sous 5 réserves dont certaines entravent à notre sens excessivement l'activité future de Callian et sont insuffisamment motivées.

Nous ne reprendrons donc pas à notre compte les réserves suivantes :

- Supprimer la sous-destination artisanat commerce de détail des activités autorisées en zone A. En effet le maintien de l'agriculture implique souvent une pluri activité qu'il convient de ne pas entraver.
- Supprimer la zone 2Au, cette demande ne sera pas retenue car elle n'est pas suffisamment motivée.

Une rencontre entre la DDTM du Var et les représentants de la municipalité a eu lieu le 23 mai 2024, suite à l'avis émis par l'État le 2 avril 2024.

Les engagements suivants ont été pris par la municipalité et devront, dès lors qu'ils ont été actés dans le relevé de décision être suivis de faits;

- Dans le cadre du rapport de compatibilité avec le SCOT le rapport de présentation du PLU fera référence au projet d'aménagement stratégique (PAS) débattu le 28 juin 2023.
- Le bureau d'étude reverra le chiffrage de la consommation d'espaces sur la période 2013-2023 ;

Le Commissaire enquêteur fera observer que la commune n'est pas tenue à ce geste car « Aucun texte n'impose de référentiel déterminant précisément le mode de calcul de la consommation foncière, ce qui génère un véritable flou et parfois même des inégalités territoriales selon le modèle retenu » (JO Sénat du 16/11/2023 - page 6423) ; Le calcul du Cerma constituent certes une référence mais les communes peuvent calculer leur référentiel et le justifier, le bureau d'études doit simplement justifier de la crédibilité de son mode de calcul ;

En outre dans son avis la Préfecture ne fait pas référence aux assouplissements à la règle du zéro artificialisation nette intervenus par la loi du 20 juillet 2023, mais surtout à la Circulaire du 31 janvier 2024 relative à la mise en œuvre de la réforme vers le « zéro artificialisation nette des sols », **qui s'impose à l'autorité préfectorale et dispose que :**
« Dans le cadre du dialogue entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État, mais également au titre du contrôle de légalité, vous veillerez à l'application appropriée, nécessaire et proportionnée de cette réforme. En particulier, le rapport de compatibilité entre les documents de planification et d'urbanisme doit conduire à porter une appréciation globale sur le respect du document supérieur, incluant une marge d'appréciation dans l'atteinte de l'ensemble des objectifs fixés, dont celui portant sur la réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. En effet jamais

la totalité des espaces ouverts à l'urbanisation dans un PLU ou un PLUi ne sont effectivement consommés ou artificialisés sur la période de leur ouverture à la constructibilité. Il est donc nécessaire de ne pas restreindre aux seuls hectares de la trajectoire de sobriété les évolutions des documents d'urbanisme et d'autoriser un dépassement qui, à défaut d'une justification spécifique, peut aller jusqu'à 20%. »

Il nous semble que le point de vue exprimé par l'autorité préfectorale doit évoluer pour prendre en compte les textes précités.

Aussi, et sous réserve des calculs plus précis du bureau d'étude, qui intégrera les assouplissements de la loi de 2023 précitée et de sa circulaire d'application, *il ne nous paraît pas nécessaire pour respecter la règle du Zéro artificialisation nette, de retirer du classement en zone 2AU le secteur dédié à l'accueil d'un groupe scolaire de 2,4 hectares*, car la commune a besoin d'une école.

La prise en compte de la ressource en eau

L'interdiction actuelle de la délivrance de permis de construire, tant que l'approvisionnement en eau de la commune n'est pas assuré constitue une contrainte très forte. La diminution de la taille des logements demandée par la DDTM n'apparaît nécessaire que dans la mesure où il ne serait pas possible d'assurer à l'avenir un approvisionnement correct de la commune. Il nous semble en outre que cette demande doit être conditionnée à la prise en compte de la taille des familles ce qui conduirait à un mécanisme très complexe à mettre en œuvre.

Le Commissaire enquêteur n'a pas obtenu de réponse satisfaisante à sa lettre du 24 juillet sur les perspectives d'approvisionnement en eau de Callian dans l'avenir, la personne lui ayant répondu s'étant contenté de le renvoyer aux documents du PLU. Il ne lui est donc pas possible d'aller plus avant dans l'analyse.

Les constructions en zone agricoles et naturelles

La DDTM estime que les termes de la sous destination « artisanat et commerce de détail » seront supprimés afin de limiter les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles.

Concernant les bâtiments pouvant faire l'objet d'un changement de destination les fiches descriptives seront annexées au PLU.

La DDTM demande la révision à la baisse de la surface de plancher total des constructions porté à 300 m² qui devront être ramené à 200 m² comme actuellement.

L'argumentaire de la DDTM relatif à l'approvisionnement en eau ne sera pas suivi par le Commissaire enquêteur du fait des dispositions sur ce point du Plu qui conditionne

l'évolution future de l'urbanisation à un approvisionnement en eau satisfaisant ; Il est évident que l'affirmation de la page 155 du rapport de présentation du PLU « Le PLU ne prévoit donc aucune ouverture à l'urbanisation tant que la capacité des ressources sera insuffisantes ». doit être rigoureusement mis en œuvre.

L'orientation d'aménagement et de programmation Toussos Aussel

Cette OAP prévoit la construction de 30 logements collectifs et de 35 villas mais la préfecture considère que le gonflement des argiles et la sismicité moyenne imposent des précautions particulières, ce qui paraît évident, mais surtout que cette OAP n'est pas compatible avec le risque d'incendie de forêt car elle ne dispose que d'une seule voie d'accès. Pour être mise en œuvre cette OAP devra mieux intégrer le risque d'incendie de forêt, le Commissaire enquêteur partage ce sentiment.

Prise en compte des risques

La Commune demande la mise à jour du plan d'exposition aux risques qui date de 1992, des courriers en ce sens émanant du Maire ont été communiqués au Commissaire enquêteur, qui ne peut que prendre acte du fait qu'une partie des prescriptions du PLU repose sur un PER qui n'est pas à jour.

Cette absence de mise à jour est de nature à alimenter des contentieux mettant en difficulté la commune.

Par contre les préconisations du SDIS devront autant que possible être mises en œuvre.

L'amélioration du graphisme des zones à risque apparaît en outre souhaitable mais la révision par l'État du Plan d'exposition aux risques devient une nécessité criante.

Transition écologique

Le règlement devra intégrer les dispositifs de la loi accélération des énergies renouvelables du 10 Mars 2023 et couvrir de panneaux photovoltaïques les nouveaux parkings de plus de 1 500 m² à compter du 1^{er} juillet 2023. Le Commissaire enquêteur relèvera que si les dispositions législatives doivent être respectées, il convient de noter que l'article 8 de cette loi impose de tenir compte de ces impératifs dans l'appréciation de la sauvegarde des sites (modifications de l'article L 632-2 du code du patrimoine)

Nécessité de mettre à jour les servitudes d'utilité publiques.

Le Commissaire enquêteur ne peut que partager cette exigence ;

C. Observations de l'architecte des bâtiments de France

1. Notre position de principe

Le Conseil d'État¹⁰ 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 et d'adaptation, 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 doctrine¹¹ 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 »¹²

«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'État 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'État a jugé que la place en question « ne pouvait être regardée dans son ensemble comme formant une perspective monumentale », contrôlant ainsi l'appréciation des faits par l'administration »

¹⁰ Conseil d'État 23 septembre 2021 N° 436250

¹¹ Cf. Article de Daniel Giltard, Conseiller d'Etat : « 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.

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

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 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.»¹³

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

¹³ Publiée dans le JO Sénat du 07/04/2011 - page 878

créeraient une compétence liée qui n'est pas prévue par la loi et priverait les autorités de toute capacité d'appréciation.

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

2. 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:¹⁴

- 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 fautive », cette erreur matérielle devra à l'évidence être corrigée.
- « 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, sous réserve des observations du Maire de Caillan.
- **La proposition de rédaction relative aux bâtiments à protéger n'appelle pas de commentaires particuliers.**
- **Règles autres secteurs proposées sur le porter à connaissance de l'UDAP en date du 7 avril 2021**

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 prendre en compte le 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.

¹⁴ Cf. Réponse au Pv de synthèse

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, 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... ;

· **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 d'où mon avis très réservé sur une partie des préconisations de l'ABF.

D. Observations du service d'incendie et de secours du Var

Les observations du SDIS relatives à des erreurs d'écritures factuelles devront être prises en compte. Une remarque du SDIS apparaît très importante « Le règlement des zones A et N ne permettant pas l'urbanisation ne doit en aucun cas bloquer les travaux aboutissant à une meilleure défendibilité » contre le risque incendie de forêt. Ce point mériterait d'être explicité dans le règlement des zones concernées.

Le Sdis n'est pas favorable à une extension supérieure à 20 m² s'agissant des annexes prévues en zone N pour les habitations existantes mais, faute de motivation la commune n'est pas tenue de suivre cette recommandation.

Par contre il nous semble que la préconisation du SDIS sur l'interdiction de l'utilisation du bois comme matériaux de revêtement de façade et la végétalisation des toitures en zones soumises aux OLD nous paraît empreinte de bon sens.

Par contre une des personnes reçue lors de mes permanences a fait remarquer que le SDIS affirmait que la Commune n'avait pas pris un arrêté DECI alors que ce dernier est intervenu par délibération du 29 octobre 2018.

Le fait d'intégrer au règlement du PLU les mesures destinées à garantir l'accès des secours aux espaces publics et collectifs est utile.

E. Agence Territoriale Alpes-Maritimes Var de l'Office National des forêts

L'ONF demande le retrait de l'assimilation à un espace agricole de deux secteurs situés dans le canton du haut Serminier qui sont situés en forêt (parcelles K160,272 et 273)

Il est utile qu'une carte soit annexée au PLU afin de faire figurer les parcelles relevant du régime forestier car leur situation implique la mise en œuvre de servitudes d'utilité publique ;

F. GRT GAZ

Il devra être fait mention dans le PLU des servitudes publiques relatives au transport de gaz à haute pression ;et ces dernières devront être mises à jour.

G. RTE

Il conviendra d'améliorer la représentation des ouvrages électriques et d'insérer en annexe au PLU les servitudes liées aux ouvrages électriques.

H. Direction générale de l'aviation civile et Enedis

Pas de remarques particulière

I. Compatibilité avec le SCOT

· **SCOT Ouest Alpes Maritimes**

Avis favorable sans réserve du Président Mr Jérôme Viaud Maire de Grasse par courrier du 18 Avril 2024

· **SCOT Pays de Fayence**

Demandes formulées par lettre du 17/04/2024

Le Commissaire enquêteur partage l'avis selon lequel le PLU devrait préciser les modalités et le mécanisme permettant la réouverture progressive des zones après l'amélioration des ressources en eau du territoire.

Par lettre du 10 avril 2024 le pays de Fayence fait des observations sur l'OAP Touos Aussel qui ne pourra être mise en œuvre que si la ressource en eau le permet, il nous semble que le projet de Plu émet déjà cette restriction.

Les observations sur les extensions prévues par le règlement des zones UD-UR et en zone N et A peuvent être prises en compte mais à notre sens ne contreviennent pas au rapport de compatibilité entre SCOT et PLU (au sens de la jurisprudence du Conseil d'État précité)

J. CCI du Var

Avis favorable insistant sur la qualité des aménagements commerciaux autour de la RD 562 et la nécessité de promouvoir les capacités hôtelières. Point de vue qui va à l'encontre d'une volonté de réduction de l'artificialisation des sols.

K. Chambre d'agriculture (lettre du 21 mars 2024)

Remplacement de la carte de projet de zone agricole protégée de la page 98 par celles figurant dans le dossier annexe.

Demande le retrait total du paragraphe mentionnant la possibilité de créer en zone A des logements pour les salariés car contraire au code de l'urbanisme

Ce point est exact, nous l'avons vérifié et la situation dans ce domaine est exposé par la réponse ministérielle à la question écrite suivante.

Réponse du Ministère auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé des collectivités territoriales et de la ruralité publiée le 25/04/2024.

« Les zones agricoles A des plans locaux d'urbanisme (PLU) sont délimitées sur les secteurs de la commune à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles et les possibilités de construire dans ces espaces sont strictement encadrées

par la réglementation de l'urbanisme. En effet, la « préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières » fait partie des objectifs généraux que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme doit viser à atteindre en application des dispositions de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme. Ainsi, afin de ne pas compromettre les secteurs à vocation agricole, notamment en raison de la valeur agronomique du sol, les d'autoriser la construction de logements dans les zones agricoles d'un PLU. Il s'agit pour la première, de constructions nécessaires à l'exploitation agricole en application des dispositions de l'article R. 151-23 du code de l'urbanisme et pour la seconde, de constructions implantées dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitée (STECAL), délimitées à titre exceptionnel, dans les conditions prévues par l'article L. 151-13 du même code. De ce fait, en dehors des STECAL, tout projet de construction d'un logement en zone agricole doit justifier de sa nécessité à une activité agricole pour bénéficier d'une autorisation de construire. La jurisprudence permet de déterminer les critères d'appréciation de cette notion, en considérant notamment qu'une construction est nécessaire à l'exploitation agricole lorsqu'elle « nécessite la présence rapprochée et permanente du chef d'exploitation » (CE 14 mai 1986, Laberot, n° 56622). À cet égard, la construction d'un logement pour l'exploitant peut se justifier dès lors que la présence de l'exploitant à proximité des terres qu'il exploite s'avère nécessaire au fonctionnement de l'exploitation, au regard du contexte local et compte tenu de la nature des activités agricoles concernées. Ceci implique un examen au cas par cas des projets de demandes d'autorisation de construire, au vu des éléments justificatifs produits par le demandeur du permis de construire. Les dispositions strictes du code de l'urbanisme relatives aux implantations autorisées en zone agricole et l'appréciation qui en est faite par la juridiction administrative permettent de lutter contre le mitage de l'espace agricole et l'urbanisation dispersée dans ces espaces qu'il convient de protéger. Un assouplissement de celles-ci ne peut être envisagé car cela se ferait au détriment des terres cultivables et de la qualité des paysages ruraux. Il est de l'intérêt général de limiter les constructions dans les zones dont la vocation est agricole aux seuls bâtiments strictement nécessaires à l'agriculture. »¹⁵

La chambre d'agriculture conteste le déclassement de 2,43 Ha de zone A le long de la RD 562 reclassée en zone 2 AU afin d'y accueillir un projet de groupe scolaire. A défaut d'arguments juridiques il appartiendra à la municipalité de les apprécier.

La rédaction d'une fiche par bâtiment devant faire l'objet d'un changement de destination est également demandée mais ne constitue pas une obligation légale.

L. Chambre des métiers et de l'artisanat

Avis favorable sans réserve

M. Département du Var

¹⁵Publiée dans le JO Sénat du 25/04/2024 - page 1772

Le département demande la mise à jour du classement sonore des infrastructures et des références au décret du 01/08/2004, la suppression de l'emplacement réservé 28 le carrefour ayant été réalisé, l'amélioration de la présentation graphique des emplacements réservés et l'amélioration de l'information relative aux fouilles archéologiques dans le PLU.

Il s'agit de quelques améliorations qui n'appellent pas de commentaires particuliers.

N. Observations de la région

La Mission régionale de l'autorité environnementale a émis un avis le 30 avril 2024 auquel la Commune a longuement répondu.

Quelques erreurs factuelles devront être corrigées, par exemple il est fait référence au SDAGE Rhône Méditerranée en cours d'élaboration alors que ce dernier est entré en vigueur

En ce qui concerne la compatibilité avec le SCOT et la cohérence avec le PADD les réponses de la Mairie apparaissent satisfaisantes, *il faut noter que cette dernière s'engage à intégrer dans les pièces réglementaires du projet de PLU les préconisations du service d'incendie et de secours.*

Nous sommes dubitatifs sur la demande de la région de justification supplémentaire sur la compatibilité de la révision du PLU avec les objectifs du SCOT relatifs à la ressource en eau car à l'heure actuelle nous ne disposons pas des documents permettant d'analyser avec précision la situation, ce qui est à la fois regrettable et ennuyeux mais la publication de ces études ne dépend pas de la ville de Callian.

En ce qui concerne la critique relative à l'orientation fondamentale du SDAGE concernant l'adaptation des territoires aux effets du changement climatique la réponse apportée par la mairie nous apparaît suffisante.

Le Commissaire enquêteur s'autorisera juste une remarque liée aux travaux qu'il a conduit antérieurement: la notion de changement climatique a peu de sens formulée de cette façon car il suffit de se référer aux travaux anciens d'Emmanuel Leroy Ladurie¹⁶ pour constater que le changement climatique est une donnée permanente de l'histoire. Ce qui interpelle, et qui est nouveau, est la vitesse du changement climatique. Elle implique de prendre dès aujourd'hui des décisions rigoureuses. Le Commissaire enquêteur considère que de ce point de vue le projet de PLU va dans le bon sens et répond aux exigences du SRADET.

Les remarques de la région sur l'absence de prise en compte des emplacements réservés sur la consommation d'espace doit être relativisée au vu des évolutions récentes de la législation (cf. supra).

¹⁶ Une brève histoire du climat

Comme le note la région les éléments graphiques devraient mieux intégrer les cours d'eau et les zones humides et il sera nécessaire d'approfondir les études sur les incidences Natura 2000 de l'OAP Touos Aussel.

Les demandes formulées lors de l'enquête publique

Les courriers adressés à la Mairie en dehors de l'enquête publique ont été communiqués au Commissaire enquêteur, une partie des personnes auteurs de ces lettres a été reçue lors des 5 permanences tenues par le Commissaire enquêteur.

I Dossiers présentés au Commissaire enquêteur (il peut y avoir eu plusieurs personnes pour présenter un dossier)

1. Monsieur Guignon Philippe
2. Mme Florence Charlier Cauety
3. M. Lucien et Mme Éliane Riehl
4. M. Jean_Marc Ricord
5. M Bouery et Mme Mirjana Ledran
6. Mme Bernadette Dupré et Roland Bres
7. M Vincent et mme Virginie Berthoud
8. M. Lionel et Mme Céline Bosso
9. Mme Duclos
10. Mr Olivier Collou
11. Mme Auffret Maurin
12. Mme Isabelle Casas Garcia
13. Mr Daniel Vajda
14. M. et Mme Carrère
15. Mr et Mme Boyer
16. Mr Brondy
17. Mmes Christiane Meignan et Anne Sophie Burban
18. Mme Carine Boulanger et Mr Marthoud
19. M Nicolas Nejai
20. Mme Françoise Prault
21. M Laugier frederic
22. Mme Mermoz
23. Mr et Mme paul Agrati
24. Mmes Brissi Catherine et Muriel
25. Mme Nelly maillard Guillan
26. Mr deschamp
27. Mme Nathalie Maglia
28. Mr jacques Becart
29. Mr jean yves Quatrevine
30. Mr Eric Mostachi
31. M. Jean François Smith
32. Mr jean Cacans
33. Mme Caroline Orofi
34. M Benavides Sacramento

Les demandes formulées ont été les suivantes :

La principale porte sur la contestation du classement d'un terrain en zone inconstructible.

Plusieurs personnes ont souhaité que soit accrue la constructibilité d'un terrain pour accueillir un logement destiné à des enfants. Cet argument est revenu assez fréquemment et les administrés ne comprennent pas qu'ils ne puissent pas aider leurs enfants en leur permettant de construire sur un grand terrain.

Plusieurs personnes se sont plaintes que leur terrain constituait une « Dent creuse », il convient de se reporter sur ce point aux analyses précédentes ; Par exemple nous avons reçu une contestation de l'inconstructibilité d'une parcelle de 3000 m² classée en zone N mais entourée de pavillons.

Nous avons également été saisi de la contestation de l'inconstructibilité dans une zone à risque, dans ce cas précis la notion de risque est contestée et illustre la difficulté liée à la mise à jour du PPR. Les contraintes pesant sur la construction d'annexes, en particulier de garage, sont souvent mal comprises constructions d'annexes et de piscines 1

Nous avons également enregistré des demande de passage de zone N en zone A

Plusieurs personnes, en sens inverse des précédentes, approuvent la révision du PLU et veulent lutter contre la densification et la division des parcelles 1 Une personne demandent que le PLU respecte des engagements de nature contractuelle (cf.supra)

Nous avons également répondu à 4 demandes de renseignements relatifs à des servitudes ainsi qu'à des demandes de conseils juridiques

D'autres demandes portent sur :

- Une demande de requalification d'une parcelle en limite de zone
- La préservation d'un cabanon
- Deux demandes de prise en compte des recommandations de l'État
- Le souhait du maintien OAP Toussus Aussel avec des suggestion de modifications du SCOT
- une demande d'une étude environnementale plus complète
- Une Contestation de la procédure suivie et comportant également des remarques de fond, qui pour partie appellent les réponses suivantes :

-Risque d'incendie insuffisamment pris en compte dans le PLU, l'engagement de la Mairie à intégrer les demandes du SDIS me semble une réponse à ces remarques.

-D'autre part le défaut de publication sur le portail national de l'urbanisme ne devrait pas être de nature à remettre en cause la légalité de la délibération municipale approuvant le PLU (Conseil d'État, 10ème - 9ème chambres réunies, 24 septembre 2021, 444673)

- Une demande de retrait d'emplacement réservé devenu sans objet

- Une demande visant à unifier le zonage d'une parcelle car, une partie du terrain étant situé en zone N les pétitionnaires sont obligés d'accoler deux maisons, ne pouvant pas en utiliser la totalité de leur terrain. Cette demande devrait faire l'objet d'un examen attentif.
- Le Commissaire enquêteur a été saisi d'une affaire judiciaire en cours, il va de soit qu'il ne peut pas intervenir, fusse pour donner un avis, dès lors que la justice est saisie.

la plupart de ces demandes ont fait l'objet de courriers adressés à la Mairie et que nous avons pu consulter. Il n'est pas dans le rôle du Commissaire enquêteur de prendre position sur les cas particulier qui lui ont été soumis. Cela impliquerait la mise en place d'une procédure contradictoire qui n'est pas prévue par les textes.

J'ai à travers ce rapport essayé d'apporter quelques clés permettant à la Mairie d'apporter des réponses aux administrés en phase avec la jurisprudence administrative.

Une partie des demandes en particulier celle concernant les dents creuses méritent d'être examinées avec attention car le fait d'avoir posé le principe du maintien des zones actuellement inconstructibles et les difficultés d'approvisionnement en eau de la commune m'apparaissent comme une motivation insuffisante au regard de la jurisprudence administrative, et l'expose à un risque contentieux, une fois les restrictions liées à l'approvisionnement en eau levées.

B. PV de synthèse du Commissaire enquêteur

L'enquête ayant été clôturée le 18 juillet 2024, un PV de synthèse a été adressé au Maire de Callian le 25 juillet 2024. (nous nous excusons pour les redites mais le PV reprend les éléments évoqués précédemment)

Texte du PV de synthèse adressé au Maire de Callian

La Commune de Cailla 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)¹⁷.

¹⁷Selon les termes employés par Olivier Fuchs, Commissaire du Gouvernement, dans ses conclusions sous l'affaire Sté Inerta

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). ¹⁸Article R. 123-5 dans la rédaction

56

antérieure au 1er 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.

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 ;

¹⁸Article R. 123-5 dans la rédaction antérieure au 1er 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.

A. Notre position de principe

Le Conseil d'État¹⁹ 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

57

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 doctrine²⁰ 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 »²¹

«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 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

¹⁹ Conseil d'État 23 septembre 2021 N° 436250

²⁰ Cf. 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.

²¹ Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, Dalloz, 12ème édition, p. 351

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

58

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. »²²

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.

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

B. Les observations de l'ABF

²²Publiée dans le JO Sénat du 07/04/2011 - page 878

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.
- 1.

59

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 fautive », 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.

1. **La proposition de rédaction relative aux bâtiments à protéger n'appelle pas de commentaires particuliers.**

1. **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... ;

60

2. 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.

61

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

C. Réponse du Maire de Callian

REPONSE AU PV DE SYNTHESE REALISE PAR MONSIEUR DANIEL CONSTANS COMMISSAIRE ENQUETEUR

En premier lieu, je tenais à vous remercier pour la qualité de votre travail fourni à l'occasion de la tenue de l'enquête publique dans le cadre de la révision du PLU de la commune de Callian.

Dans votre PV vous décrivez, à juste titre, la question délicate de l'erreur manifeste d'appréciation qui pourrait être soulevée par des administrés remettant en cause la restriction du droit à construire au regard de la notion de parti d'urbanisme.

À cet effet, je souhaite revenir sur les deux demandes pour lesquelles vous avez souhaité un réexamen :

- Le propriétaire d'une parcelle située à proximité du chemin des Granges. Cette parcelle se situe actuellement en zone UDb du PLU en vigueur, et passera en zone Ur du futur PLU. De prime abord, ce terrain possède un accès réglementaire, pas de dénivelé... Cependant, certains points sont à considérer. La desserte par le réseau d'eau, au vu du manque de ressource actuel, constitue le principal critère du caractère restrictif du futur PLU. D'autre part, il n'y a pas de borne incendie située à proximité de la parcelle en question. Il est bon de constater que tout le quartier passe en zone Ur. Par conséquent, le fait de laisser une parcelle constructible pourrait être qualifié de « pastillage », par le juge.
- Le propriétaire d'une parcelle chemin de Camiole. Cette parcelle est située en zone N au PLU actuel. Cette propriété est certes située en limite du zonage UD. Cette parcelle bénéficie d'un accès réglementaire et d'une protection incendie, ce qui aurait rendu la requête de ce propriétaire justifiée au moment de la mise en œuvre du PLU en 2013.

Or, le terrain concerné est situé en zone naturelle depuis plus de 10 ans, dans le contexte actuel aucun terrain inconstructible au PLU actuel ne deviendra constructible dans le cadre de la présente révision.

Pour argumenter le positionnement de la commune et revenir sur le manque de ressource en eau qui constitue un point important, pris en compte dans cette révision, il convient de se référer à la jurisprudence datée du 23 février 2024 du tribunal administratif de Toulon, qui indique que « le manque de ressource en eau relève de la notion de « sécurité publique ».

En ce sens, il paraît justifié non seulement de ne rendre aucune parcelle constructible mais également de modifier le zonage d'une parcelle classée en zone UD, en zone Ur. Également, la notion de « dents creuses » ou de parcelles situées en limite d'une zone constructible ne pourrait à mon sens être suffisante pour contester un zonage restrictif en matière de constructibilité.

D'autre part, les requêtes soulevées par l'avocat d'une administrée et concernent des points précédemment cités sur le passage d'une zone UDb au zonage Ur. Il s'agit d'une zone à forte déclivité entraînant des risques importants de ruissellement en cas d'orage violent. Une étude a d'ailleurs été menée par la commune sur ce secteur et que vous trouverez en pièce jointe.

Je vous remercie également d'évoquer la loi « zéro artificialisation nette » qui se doit d'être prise en considération par la commune dans le cadre de cette révision.

Concernant les avis de l'architecte des Bâtiments de France, je salue votre travail car vous avez tout à fait pris la mesure de la situation délicate dans laquelle se trouve la commune lors du traitement des dossiers concernés par le périmètre des ABF.

Il me semble en effet que les positions rigides prises dans certains avis sont en contradiction avec l'esprit du code de l'urbanisme pour des raisons d'interprétations très subjectives. La commune souhaite donc pouvoir conserver une marge de manœuvre dans le traitement de ces demandes.

Sur votre demande de réviser la cartographie des SUP à propos du périmètre de 500m autour des ruines du village de Puy Bresson : ce périmètre sera bel et bien mis à jour lors de la constitution du dossier d'approbation, si la donnée est disponible sur le Géoportail de l'urbanisme ;

Concernant la demande de création des fiches détaillées présentant les éléments de patrimoine bâti, listés dans la liste jointe au règlement écrit : ce travail nécessite un temps important et la collaboration d'un architecte, sans la contribution des ABF, il nous sera impossible de fournir une fiche détaillée par élément du patrimoine avant l'approbation du document, en raison notamment de leur nombre conséquent. Néanmoins, le PLU pourra être mis à jour après un travail abouti, lors d'une prochaine procédure ;

A propos des contributions de l'ABF : une fiche pourra être annexée au règlement reprenant les dispositions et règles proposées par l'ABF afin de renseigner les administrés sans que celles-ci ne privent les autorités locales de toute possibilité d'adaptation en fonction des circonstances.

Concernant les projets de parkings, il conviendra de travailler en amont avec l'Architecte des Bâtiments de France, afin de trouver des solutions communes car il s'agit d'une thématique récurrente notamment en centre village. Certains d'entre eux

63

sont d'ailleurs déjà réalisés comme le parking de Saint Donat dont les travaux viennent de s'achever. Ces emplacements seront actualisés.

Pour revenir sur la question de l'approvisionnement en eau, il s'agit d'un problème persistant depuis la sécheresse de l'été 2022. A cet égard il est bon de noter que les pluies intervenues ce printemps n'ont absolument pas réglé le problème car les nappes phréatiques n'ont que très peu réagi. La régie des eaux du Pays de Fayence a été sollicitée par vous-même afin d'obtenir de plus amples informations sur les solutions envisagées par cette dernière concernant l'avenir de la ressource en pays de Fayence. Hélas, la commune ne dispose d'aucun autre élément que ceux indiqués dans la délibération intitulée « Plan Marshall » datant du 1^{er} février 2023 et dans le rapport « bilan besoins/ressources » de 2022.

Je ne vois, d'autre part, aucun inconvénient à ce qu'un ou plusieurs emplacements réservés soient actualisés en fonction des différents projets communaux. Cependant, il faut noter la volonté de la commune de conserver en emplacements réservés la plupart des chemins communaux en raison de l'augmentation de la population qui impacte fortement le trafic automobile sur les voies de circulation. Chaque année, la commune réalise d'importants travaux visant à rénover les chemins les plus utilisés pour des raisons de sécurité.

Enfin, le Plan de Prévention des Risques mériterait d'être actualisé car c'est un document qui date de plusieurs années. Ses effets sont nombreux. Il remet en cause dans certains quartiers une possible constructibilité, ou même la création ne serait-ce que d'un mètre carré de surface de plancher, et cela même dans le cadre d'une fermeture de terrasse.

De plus, dans les secteurs classés en zone 2 secteur 2, le PPR prévoit une distance à respecter de 20 mètres entre toutes constructions. Cette disposition impacte les administrés ayant des projets de confort de leur habitation, notamment en zone naturelle, où notre règlement actuel prévoit afin de conserver le caractère naturel de la zone, l'implantation des annexes à l'habitation dans un rayon de 20 mètres autour de la construction principale. De plus la carte est ancienne, et en ce sens elle n'est donc pas facile d'utilisation lors de l'instruction des demandes.

Enfin certaines parcelles se situent dans des zones de risques naturels alors que depuis plus de vingt ans aucun sinistre n'a été constaté. C'est une notion qui est donc de moins en moins bien acceptée par les pétitionnaires.

C'est pour ces raisons que la commune a pris l'attache, à plusieurs reprises, de la préfecture afin de demander une actualisation de ce document

64

Restant à votre disposition,

Cordialement.

Callian le 29 juillet 2024

Le Maire
François CAVALLIER

Le Commissaire enquêteur prend acte de la réponse très complète et précise du Maire et regrette, comme lui, l'absence de mise à jour du Plan de prévention des risques.

Conclusion

La Mairie de Callian et son bureau d'études ont réalisé un travail de grande qualité dans un contexte réglementaire difficile. La synthèse réalisée entre les impératifs environnementaux, le développement économique et les besoins de la population est convaincante, et compatible avec le SCoT et le Stadet, ce qui justifie **l'avis favorable du Commissaire enquêteur.**

Il convient de noter que les observations relatives à la procédure qui ont été faites ne semblent pas, au regard de la jurisprudence du Conseil d'État, de nature à mettre en cause l'adoption du PLU par le Conseil Municipal.

Il conviendra avant l'adoption en Conseil municipal du projet de révision du PLU de corriger les erreurs factuelles, en particulier de cartographie, relevées à travers les avis des partenaires publiques.

Une erreur de droit devra être corrigée, il n'est pas possible juridiquement d'ouvrir, en zone agricole, l'urbanisation à la construction de logements destinés aux salariés des exploitations.

La règle du zéro artificialisation nette a été assouplie par une loi du 20 juillet 2023, ses décrets d'application et une circulaire du Ministre en charge de l'environnement. Les calculs devront être refaits et, sous réserve de leurs résultats, ils devraient venir conforter les OAP estimées nécessaires par la Commune.

Les demandes des administrés formulées au cours de l'enquête publique sont diverses. Il n'appartient pas au Commissaire enquêteur de trancher d'éventuels litiges entre la Commune et ses habitants, aussi ai-je à travers ce rapport développé la présentation des problématiques juridiques en vigueur. Il appartient à la Commune d'y répondre, et aux administrés de se référer aux explications développées à travers ce document. Je comprends parfaitement le souhait de la Commune de ne pas ouvrir la boîte à pandore en acceptant la constructibilité sur des zones non aedificandi jusqu'à présent, néanmoins la motivation retenue devra être étoffée au regard de la jurisprudence administrative.

Les perspectives de construction sont étroitement liées à l'approvisionnement en eau de Caillan, le Tribunal administratif de Toulon ayant admis que ce motif pouvait être retenu pour refuser tout permis de construire, il appartiendra à la Commune, faute de disposer du résultat des études en cours, d'informer régulièrement les administrés de l'évolution de la situation.

enfin s'agissant des multiples demandes de référence à des documents, le Commissaire enquêteur attire l'attention de la commune de répondre avec prudence à ces sollicitations, dès lors que nous ne sommes pas en présence d'obligations légales. En effet, il peut y avoir contradiction entre ces diverses références, ce qui peut être source de confusion, mais surtout la Commune doit garder une faculté d'appréciation des projets qui lui sont soumis, ce n'est que l'application de l'article 72 de la Constitution qui pose le principe de la libre administration des collectivités territoriales.

Fait à Saint Raphaël
Le 17 Août 2024

Daniel Constans
Commissaire enquêteur

Annexes

Liste des pièces annexées

- 1. Liste des couriers reçus**
- 2. Désignation du Commissaire enquêteur**
- 3. Affiche annonçant l'enquête publique**

Courriers reçus

La substantifique moelle de ces courriers est évoquée dans le Rapport (V), faute d'avoir demandé un accord préalable de publication nous ne mentionneront que le nom de leurs auteurs.

Renée Jeanne

rte (réseau transport électricité)

Mr. Claude Rousse

Lawtec avocat pour Mme Auphan

Mr. Adrien Douillet

Avocats ERT

M. Jérôme Ribeiro

Association Bagnolaise d'information

Françoise Prault (2 lettres)

Christian Meignan

Jerôme Caldas

Jean Marc Ricord

Mr Clément Deschamps

Mr Lionel et mme Céline Bosso

Mr Lucien et Mme Eliane Riehl

Mr Denis Vajda

Mr Jérôme Caldas

Envoyé en préfecture le 30/05/2024

Reçu en préfecture le 30/05/2024

Publié le

ID : 083-218300291-20240529-2024_05_002-AI



ARRETE DE MISE A L'ENQUETE

Prescrivant l'enquête publique de la révision du Plan Local d'Urbanisme de la Commune de Callian

Le maire,

Vu le code de l'urbanisme et notamment les articles L.153-19 et L.153-21 ;

Vu le code de l'environnement et notamment les articles R.123-5 à R.123-21 ;

Vu la délibération en date du 16 novembre 2020 prescrivant la révision du Plan local d'urbanisme ;

Vu le débat portant sur le projet d'aménagement et de développement durables organisé le 20 juillet 2022 en conseil municipal ;

Vu la délibération en date du 8 janvier 2024 du conseil municipal arrêtant le projet de révision du plan local d'urbanisme ;

Vu les pièces du dossier de révision du plan local d'urbanisme soumis à l'enquête publique ;

Vu les avis des différentes personnes publiques associées et consultées ;

Vu la décision en date du 27 mai 2024 de Madame la Présidente du Tribunal administratif de Toulon désignant M. Daniel CONSTANS en qualité de commissaire enquêteur.

A R R E T E

Article 1^{er} – Il sera procédé à une enquête publique portant sur la révision du plan local d'urbanisme de la Commune de Callian pour une durée de 32 jours consécutifs du 17 juin 2024 au 18 juillet 2024.

Article 2 M. Daniel CONSTANS, administrateur à l'Assemblée Nationale en retraite, a été désigné en qualité de commissaire enquêteur par décision de Madame la Présidente du Tribunal administratif de TOULON.

Article 3 – Les pièces du dossier, ainsi qu'un registre d'enquête à feuillets non mobiles, coté et paraphé par le commissaire enquêteur seront déposés à la mairie de Callian pendant 32 jours consécutifs aux jours et heures habituels d'ouverture de la mairie, du

AVIS D'ENQUÊTE PUBLIQUE

AFFERENTE AU PROJET DE REVISION DU PLAN LOCAL D'URBANISME

DU LUNDI 17 JUIN 2024 AU JEUDI 18 JUILLET 2024 INCLUS

Le maire,

Vu le code de l'urbanisme et notamment les articles L.153-19 et L.153-21 ;
Vu le code de l'environnement et notamment les articles R.123-5 à R.123-21 ;
Vu la délibération en date du 16 novembre 2020 prescrivant la révision du Plan local d'urbanisme ;
Vu le débat portant sur le projet d'aménagement et de développement durables organisé le 20 juillet 2022 en conseil municipal ;
Vu la délibération en date du 8 janvier 2024 du conseil municipal arrêtant le projet de révision du plan local d'urbanisme ;

Vu les pièces du dossier de révision du plan local d'urbanisme soumis à l'enquête publique ;

Vu les avis des différentes personnes publiques associées et consultées ;
Vu la décision en date du 27 mai 2024 de Madame la Présidente du Tribunal administratif de Toulon désignant M. Daniel CONSTANS en qualité de commissaire enquêteur.

ARRETE

Article 1er

Il sera procédé à une enquête publique portant sur la révision du plan local d'urbanisme de la Commune de Callian pour une durée de 32 jours consécutifs **du 17 juin 2024 au 18 juillet 2024**.

Article 2

M. Daniel CONSTANS, administrateur à l'Assemblée Nationale en retraite, a été désigné en qualité de **commissaire enquêteur** par décision de Madame la Présidente du Tribunal administratif de TOULON.

Article 3

Les pièces du dossier, ainsi qu'un registre d'enquête à feuillets non mobiles, coté et paraphé par le commissaire enquêteur seront déposés à **la mairie de Callian** pendant 32 jours consécutifs aux jours et heures habituels d'ouverture de la mairie, **du lundi au vendredi inclus de 9h à 12h00 et de 14h00 à 17h00**. Chacun pourra prendre connaissance du dossier et consigner éventuellement ses observations sur le registre d'enquête ou les adresser par écrit à l'adresse du lieu où se déroule l'enquête publique, **Place de la Mairie 83440 CALLIAN**.

Ou par courriel à l'adresse suivante : urba@callian.fr

En ce qui concerne les observations reçues par voie postale à l'adresse de la mairie, les courriers doivent arriver au plus tard le jeudi 18 juillet 2024, 18 heures, heure de clôture de l'enquête publique.

Le dossier d'enquête publique sera également consultable sur le site internet de la commune à l'adresse suivante : www.callian.fr

Un accès gratuit au dossier sera également garanti par un poste informatique en mairie.

Les observations transmises par la voie postale et les observations écrites reçues par le commissaire enquêteur seront consultables en mairie. L'ensemble des observations transmises par voie électronique sera consultable sur le site internet de la Commune.

Article 4

Le commissaire enquêteur recevra le public en mairie les jours suivants, le :

- **Mardi 18 juin 2024 de 9h00 à 13h00 (sans interruption)**
- **Mardi 25 juin 2024 de 14h00 à 18h00 (sans interruption)**
- **Mercredi 3 juillet 2024 de 9h00 à 13h00 (sans interruption)**
- **Mardi 9 juillet 2024 de 14h à 18h00 (sans interruption)**
- **Jeudi 18 juillet 2024 de 14h à 18h00 (sans interruption)**

Les informations relatives à l'enquête pourront être demandées à la Mairie de Callian, auprès du service urbanisme.

Article 5

Toute personne pourra, sur sa demande et à ses frais, obtenir communication du dossier d'enquête publique auprès de la mairie, dès la publication de l'arrêté d'ouverture d'enquête publique.

La personne devra adresser sa demande auprès de Monsieur le Maire.

Article 6

Une évaluation environnementale a été réalisée dans le cadre de la révision du plan local d'urbanisme et intégrée dans le dossier soumis à enquête publique. L'avis de l'autorité compétente en matière d'environnement et le mémoire en réponse seront intégrés au dossier d'enquête publique.

Article 7

À l'expiration du délai de l'enquête prévu à l'article 1, le registre sera mis à disposition du commissaire enquêteur et clos par lui.

Le commissaire enquêteur disposera d'un délai d'un mois pour transmettre au maire de la Commune de Callian le dossier avec son rapport et ses conclusions motivées.

Article 8

Une copie du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur sera adressée au préfet du département du Var et au président du Tribunal Administratif de Toulon.

Le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur seront tenus à la disposition du public à la Mairie aux jours et heures habituels d'ouverture, pendant un délai d'un an à compter de la réception par la Mairie des documents. Une copie du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur sera également publiée sur le site internet de la commune.

Article 9

Un avis au public faisant connaître l'ouverture de l'enquête sera publié quinze jours au moins avant le début de celle-ci, et rappelé dans les huit premiers jours de l'enquête, dans deux journaux diffusés dans le département.

Cet avis sera affiché notamment à la mairie et publié par tout autre procédé en usage dans la commune de Callian. Une copie des avis publiés dans la presse sera annexée au dossier soumis à l'enquête avant l'ouverture de l'enquête en ce qui concerne la première insertion, et au cours de l'enquête pour la deuxième insertion.

Article 10

À l'issue de l'enquête publique, le projet de révision de Plan Local d'Urbanisme, éventuellement modifié pour tenir compte des observations et avis formulés dans le cadre de l'enquête publique et des conclusions du commissaire enquêteur, sera soumis au Conseil municipal pour approbation.

Article 11

Monsieur le Maire et Monsieur le Commissaire enquêteur sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.

Une ampliation de l'arrêté sera adressée à Monsieur le Préfet et à Madame la Présidente du Tribunal administratif de Toulon.

Fait à Callian, le 29 mai 2024
LE MAIRE, François CAVALLIER