

Département du Var

ENQUÊTE PUBLIQUE

Réalisée du 9 mai au 9 juin 2016

Objet :

**Modification N°11 du Plan Local d'Urbanisme (PLU)
Commune de SAINT-RAPHAËL (83)**

Demandeur :

Monsieur le maire de SAINT-RAPHAËL

CONCLUSIONS MOTIVEES

CONCLUSIONS MOTIVEES

De Christian RAVIART,
Commissaire enquêteur

Objet :

Demande de modification N°11 du PLU de la commune de SAINT-RAPHAËL.

*
* *

Préambule

L'enquête publique en objet concerne la modification N°11 du PLU de Saint-Raphaël, demandée par le maire selon la procédure de modification dite « de droit commun » pour laquelle une enquête publique est obligatoire. Cette procédure est applicable dans le cadre de l'ordonnance du 5 janvier 2012 de clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme, prise pour application de la loi dite Grenelle II du 12 juillet 2010 et entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013.

Les modifications demandées, soumises avant ouverture de l'enquête aux personnes publiques associées en application de l'article L 153-40 du Code de l'urbanisme, concernent la modification du zonage de la parcelle cadastrée section AP n° 519, aujourd'hui en zone UH, pour être classée en zone UCa1 ; la modification graphique du plan de zonage ; la modification de la liste des emplacements réservés en supprimant l'emplacement réservé n°125 lié à la destination d'espaces de bâtiments et d'équipements publics, de services, scolaires et d'enseignement, sportifs.

Deux autres procédures d'enquête ont été lancées précédemment respectivement pour les 9^{ème} et 10^{ème} modifications. Cette dernière était inachevée au moment de l'ouverture de l'enquête, alors que la 9^{ème} avait été approuvée le 21 avril 2016 et que l'arrêté municipal en vue de la 11^{ème} modification était déjà pris, paru dans la presse et affiché in situ, son dossier complet et remis au commissaire enquêteur¹ (CE).

Le PLU de la ville de Saint-Raphaël, voté en 2005, a subi sa première révision importante en 2008, révision qui fut votée en Conseil municipal le 28 juin 2012 après concertation avec la population. A la suite du recours d'un administré, un arrêt de la Cour administrative d'appel de Marseille en date du 29 octobre 2015 l'a annulée.

La conséquence de l'annulation de cette délibération a eu pour effet de remettre en vigueur le précédent plan local d'urbanisme approuvé par délibération du 13 juin 2005.

Dans ces conditions, par délibération en date du 26 novembre 2015, le Conseil municipal a prescrit à nouveau la révision numéro 1 du Plan local d'urbanisme.

Dans l'attente de cette nouvelle révision, la commune a pris la décision de mettre en œuvre certaines modifications « ponctuelles », de manière à rétablir des éléments constitutifs de la politique urbanistique de la ville « balayés » par le retour à la version du PLU 2005.

Cette demande de la 11^{ème} modification du PLU participe de cette logique de rétablissement progressif de modifications gommées par l'annulation du PLU, préalablement à la révision annoncée.

*

* *

Au terme de l'enquête, après avoir étudié le dossier, entendu le public et lu et analysé les courriers reçus à l'appui de certaines demandes, recueilli et analysé le mémoire en réponse du pétitionnaire, les conclusions du commissaire enquêteur sont les suivantes.

- **Sur la forme**
- **Cadre juridique et réglementaire**
- ***La modification N°1 du PLU 2014 de SAINT-RAPHAËL est demandée par le maire selon les dispositions du Code de l'urbanisme, notamment de l'article L.123-13-1, qui stipule :***

¹ Cette superposition des procédures, reflétant un découpage des travaux d'évolution du PLU, ne permet que difficilement d'appréhender la logique qui les sous-tend dans le cadre du PADD évoqué plus haut. Il convient à cet égard de noter que les explications complémentaires aimablement données au CE par la responsable du projet (service de l'urbanisme) sont apparues très utiles, voire nécessaires, comme les différents documents complémentaires qui lui ont été remis (achèvement de la procédure de la 9^{ème} modification, rapport du CE ayant conduit l'enquête en vue de la 7^{ème} modification, annulée, et reconduite ici avec le N° 11), ou auxquels il a lui-même accédé via Internet (PADD, SCOT, etc.).

« (...) Le plan local d'urbanisme fait l'objet d'une procédure de modification lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-6, la commune, envisage de modifier le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation ou le programme d'orientations et d'actions.

La procédure de modification est engagée à l'initiative (...) du maire, qui établit le projet de modification et le notifie au préfet et personnes publiques associées mentionnées aux I et III de l'article L. 121-4 avant l'ouverture de l'enquête publique ou, lorsqu'il est fait application des dispositions de l'article L. 123-13-3, avant la mise à disposition du public du projet ».

Commentaire :

Le PLU de SAINT-RAPHAËL est bien de la responsabilité du maire de la commune car il n'existe à ce jour pas de SCOT intercommunal au niveau de la CAVEM.

Quant à la notification aux personnes publiques associées (PPA), elle a effectivement été faite avant le début de l'enquête comme en témoignent les pièces jointes au dossier et les réponses parvenues.

- ***En outre, le champ d'application de la procédure de modification du PLU est défini à l'article L123-13 du code de l'urbanisme.***

Le projet de modification est envisageable à condition qu'il :

- ne porte pas atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ;
- ne réduise pas un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, ou une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ;
- ne comporte pas de graves risques de nuisance.

Commentaire :

En l'espèce, les conditions édictées ci-dessus sont apparues respectées à la lettre, tant en ce qui concerne la cohérence avec les objectifs du PADD, que les autres conditions recensées, notamment la notification aux personnes publiques associées (PPA).

- ***L'information du public***

- **Le dossier**

Le dossier d'enquête proposé à l'attention du public est apparu doté d'un rapport de présentation succinct et d'extraits du règlement ne permettant que difficilement au lecteur d'appréhender la logique de la politique urbanistique de la ville de Saint-Raphaël.

Posant le problème de l'annulation du PLU par l'arrêt de la cour d'appel administrative, et du besoin de remettre en vigueur certaines dispositions de la politique urbaine de la ville gommées par cette décision, mais nécessaires à l'application de la loi SRU pour ce qui concerne notamment la politique de logement social, il a été complété par les pièces

demandées par le sous-préfet de Draguignan (DDTM) afin de lever certaines ambiguïtés ou imprécisions.

Commentaire :

Au total, un dossier succinct, n'offrant au public qu'une vision partielle et ciblée (une parcelle) de la politique d'urbanisme de la ville et privant le lecteur, du fait de l'imbrication de procédures se succédant selon une fréquence très serrée, de toute possibilité de mise en perspective des changements opérés, en cours ou futurs.

• **Les publications et affichages**

Les publications dans la presse locale ont été effectuées conformément aux prescriptions réglementaires et l'affichage public mis en place dans la totalité du créneau calendaire requis. Quant à l'affichage in situ, constaté par le CE et attesté par un relevé de photos fourni par le service de l'urbanisme de commune, il a été apposé selon les prescriptions de forme réglementaires.

La multiplication des lieux d'affichage (mairie, mairies annexes, quartiers concernés) et la mise en ligne de l'avis d'enquête sur le site web de la commune, a assuré à tout un chacun l'accès à l'information concernant cette enquête.

Commentaire :

En matière d'information, le public a donc pu disposer de tous les moyens d'appréciation d'un projet inscrit dans le cadre de la réglementation.

Conclusion partielle :

Concernant la forme, la demande de modification n° 11 du PLU de Saint-Raphaël est donc apparue à la fois en phase avec la réglementation issue du code de l'urbanisme et conduite avec toutes les mesures d'information et de communication prescrites, en dépit d'un dossier succinct, mais dont la « légèreté » s'explique partiellement par le souci de la commune de « reconstituer » une partie de la « substance » de l'état du PLU modifié avant son annulation et le retour à sa version de 2005.

*
* *

○ **Sur le fond**

• ***Modification du zonage de UH vers UCa1***

Cette demande de changement de zonage avait déjà été actée par le conseil municipal à la suite d'une enquête publique (7° modificatif) dont les conclusions favorables avec réserves avaient été prises en compte par DCM et transmises au promoteur pour application.

Ainsi, la commune avait-elle acté les préventions exprimées par le public et reprises par le commissaire-enquêteur, à savoir notamment :

- pas de villa sur le toit ;
- immeubles limités à 9 mètres de hauteur ;
- évitement des balcons plongeants sur les riverains ;
- piscine incluse au milieu des immeubles.

Cette modification ayant été annulée du fait de l'annulation du PLU par décision de la cour administrative d'appel de Marseille, la demande a donc été réitérée.

Les personnes consultées ont fait connaître des préventions de même nature que lors de l'enquête sus-décrite, et, constatant que l'avant-projet du promoteur avait effectivement intégré l'essentiel de leurs observations, ont en outre précisé leurs doléances en demandant :

- d'augmenter la distance séparative entre les constructions futures, prévue de 4,50 m pour une hauteur de 9 mètres ;
- du fait du débordement fréquent du ruisseau de l'*Armitelle* situé en bordure Est du lotissement, de prendre les mesures adaptées à la gestion du surplus d'eaux de ruissellement générées par l'imperméabilisation de près d'un demi-hectare de terrain surplombant le lotissement « Le Clos de l'Estérel II » ;
- constatant de la même façon le déficit actuel du réseau d'évacuation des eaux usées, de prendre en considération le fait que le surplus occasionné par 90 nouveaux logements topographiquement situés au-dessus de leurs propriétés risquent de générer des nuisances olfactives accrues ;
- enfin, constatant l'absence de capacité de parkings autour du stade, et stigmatisant les risques générés par l'anarchie qui règne en la matière les soirs de matchs, ont fait état de leur forte inquiétude de voir le problème aggravé par le projet suivant le changement de zonage éventuel.

Le pétitionnaire, interrogé par le CE à ce sujet, a fait connaître :

Que le ruisseau de l'*Armitelle* a fait l'objet, il y a quelques années, dans sa partie aval, de travaux dans le cadre d'une déclaration d'intérêt général (DIG) et que chaque riverain de l'*Armitelle* étant propriétaire jusqu' au milieu du lit de la rivière, se doit de ce fait l'entretenir.

Que le règlement de la zone UC prévoit en effet que « *dans le cas de réseau pluvial de capacité insuffisante, les eaux de ruissellement liées à l'occupation doivent être stockées sur le terrain supportant la construction, puis rejetées dès que la capacité du réseau le permet* ».

Qu'ainsi, le futur projet devra prendre en compte cette prescription : si l'étude hydraulique le prévoit, des bassins de rétention devront être aménagés sur la parcelle.

Concernant les eaux usées :

La commune précise que **les caractéristiques des réseaux d'eaux usées sont examinées dans le cadre de l'instruction des** permis de construire et devront être validées, pour tout projet de construction, par les **organismes compétents**.

Confirmant enfin que la question de la sécurité routière est étrangère à l'objet de l'enquête, le pétitionnaire précise cependant que le projet de permis de construire sera conforme aux exigences du plan local d'urbanisme en la matière.

Conclusion partielle :

L'imbrication actuelle de secteurs de vocations différentes (UH et UC du PLU opposable) constitue de facto une « anomalie », et sa « rectification » consistant à donner à cette zone une vocation habitable, apparaît donc logique voire souhaitable.

La parcelle 519 constituant ainsi une « réserve foncière », la commune peut en avoir l'usage pour honorer une partie de ses besoins en logements collectifs et mettre en œuvre les impératifs de la loi SRU en termes de logements sociaux, cela en cohérence avec le PADD et la politique d'habitat conduite par la communauté d'agglomération (CAVEM).

L'actuel règlement applicable permet des immeubles de 12 mètres de hauteur à une distance d'H/2 de la limite séparative, soit à 6 mètres de cette limite et à 10,50 m des villas concernées.

A cet égard, il semble que la nouvelle réglementation applicable (4,50 m pour une hauteur de 9 mètres ne soit pas plus défavorable que l'actuelle, voire plus favorable.

Aussi ne semble-t-il pas nécessaire de déroger à une clause réglementaire applicable à toutes les zones UC.

Concernant les balcons surplombant les parcelles les plus exposées, l'évitement ne constitue pas une garantie totale, mais une recommandation. Cela étant, la commune a affiché son intention de grande vigilance, en suggérant la mise en place – le cas échéant – de brise-vues, ce qui semble adapté à la situation.

En outre, pour ce qui concerne les réseaux d'eaux usées et de ruissellement, les mesures réglementaires inscrites dans la gestion des dossiers de permis de construire semblent à même de garantir leur adaptation au nouvel état du terrain et de son environnement.

Enfin, la problématique de la capacité de parkings, pour importante qu'elle soit, ne fait pas partie du périmètre de cette enquête, les capacités de garage des futurs immeubles, essentiellement souterrains, étant pour ce qui concerne largement adapté et suffisants.

*
* *

En conclusion, au terme de cette enquête, l'avis rendu par le CE est donc le suivant.

○ **Avis**

1- la demande de modification N°11 du PLU de Saint-Raphaël ayant été déposée par monsieur le maire de Saint-Raphaël en application des dispositions du Code de l'Urbanisme.

2- Le projet de modification du règlement s'inscrivant dans le respect des textes de niveau supérieur (PADD notamment) et la nature de son contenu ne nécessitant pas d'étude d'impact environnemental et/ou NATURA 2000.

3- Les personnes publiques associées ayant été informées en temps utile et réglementaire de cette demande de modification, et les remarques faites par le sous-préfet ayant été prises en compte par la commune.

4- Le public ayant été informé de cette enquête par l'ensemble des voies et moyens prévus par la réglementation et les personnes qui le souhaitent ayant pu faire état de leurs remarques ou demandes par oral ou par écrit.

5- Certaines des demandes formulées par les riverains, apparues recevables, étant d'ores et déjà prises en compte par le promoteur (pas de villa sur le toit, immeubles limités à 9 mètres, évitement des balcons surplombants) et accompagnées de la vigilance de la municipalité lors de l'étude du permis de construire (cf. infra § 9).

6- les préventions du public concernant les risques accrus de ruissellement du fait du défrichement annoncé et de l'imperméabilisation de près de 5000m² de la parcelle concernée apparaissant recevables.

7- L'extension de la distance minimale entre les immeubles projetés et la limite séparative avec les riverains du Clos de l'Estérel II (H/2 ou 4 mètres au minimum) n'étant pas apparue possible au regard du contenu réglementaire appliqué aux zones UC d'une part, et, d'autre part, les conséquences de cette distance (4,50 m pour H = 9m) pour l'intimité des riverains des parcelles concernées n'étant pas plus pénalisantes que les conditions du zonage actuellement opposable de la zone UH du fait de la diminution de la hauteur des immeubles possibles (9 m au lieu de 12 m).

8- Le problème de la circulation routière et du parking les soirs de matchs, bien que réel, ne faisant pas partie du périmètre de l'enquête.

9- Le maire de Saint-Raphaël ayant répondu dans les délais prescrits à la synthèse des observations du public transmise par le CE, et confirmé la prise en compte de certaines des demandes qui y étaient formulées, à savoir :

- demander au promoteur de respecter l'intimité des personnes riveraines les plus proches, à savoir les propriétaires des parcelles AP numéros 783/784/785, en évitant tout balcon surplombant comme déjà précisé par délibération du conseil municipal et à tout le moins en installant des brise-vues afin d'éviter toute vision plongeante ;*

- *s'assurer de l'application de la prescription mise en place de tout moyen nécessaire au confinement des eaux de ruissellement et notamment, si l'étude hydraulique conduite dans le cadre du dossier de permis de construire le prévoit, des bassins de rétention ;*
- *examiner les caractéristiques des réseaux d'eaux usées dans le cadre de l'instruction des permis de construire, lesquelles devront être validées par les organismes compétents.*

10- L'intérêt général du projet au regard des besoins en logements de la commune et l'atteinte des objectifs du PLH en matière de LLS étant avérés ;

11- L'équilibre environnemental final de la parcelle apparaissant garanti, notamment du fait de l'application d'un coefficient de 35% d'espaces verts.

En conséquence, l'avis rendu est : FAVORABLE

Fait à TRANS-EN-PROVENCE,
le 1er juillet 2016

Christian RAVIART
Commissaire enquêteur

