

Partie II : conclusions et avis motivé

Préambule



Je rappelle que la présente enquête publique porte sur le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune du Rayol-Canadel arrêté le 1^{er} décembre 2023 par délibération du conseil municipal.

Le PLU en vigueur a été approuvé le 14 octobre 2016.

La procédure de révision a été prescrite par délibération du conseil municipal en date du 14 décembre 2018.

La commune du Rayol-Canadel est située entre Hyères à l'Ouest (32 km) et Saint-Tropez à l'Est (27 km), à équidistance (50 km) de Toulon et de Fréjus. Elle bénéficie d'une bonne accessibilité par la RD 559 dans le sens ouest/est et d'une accessibilité moins aisée via la RD 27 dans le sens sud/nord.

Sa localisation à l'interface du massif des Maures et du littoral lui confère une vocation touristique reconnue, comme en témoigne la prédominance des résidences secondaires, qui représentent près des trois quarts du parc de logements, et l'importante offre d'hébergements touristiques qui occasionnent un fort accroissement de la population en période estivale (augmentation de 650 à 6000 personnes).

La population active de la commune du Rayol-Canadel, s'élève en 2020 à 278 personnes dont 233 ayant un emploi, soit près d'un tiers de la population totale. 50,6 % des actifs travaillent au Rayol-Canadel, principalement dans le secteur des commerces et des services.

La « physionomie » du territoire est marquée par un relief escarpé qui s'élève ponctuellement à près de 500 m d'altitude et redescend en direction de la mer en formant une série de petits vallons. Ces derniers laissent progressivement place au tissu urbain qui occupe la partie sud du massif et débouche sur la mer à travers ses différentes plages.

Les paysages sont aujourd'hui bien préservés, la frange littorale peu urbanisée a gardé son caractère naturel. La frange urbaine, assez restreinte et aérée, est constituée essentiellement de maisons individuelles insérées dans une trame arborée. Le massif occupe une grande partie du territoire communal, la végétation y est dense et caractéristique des Maures. L'ensemble produit un paysage peu contraint par l'urbanisation, qui est assez bien intégrée à la végétation.

La commune appartient à la Communauté de Communes du Golfe de Saint-Tropez créée en janvier 2013 qui regroupe 12 communes.

Elle relève du SCoT Golfe de Saint-Tropez, qui porte sur le territoire de la communauté de communes. Le SCoT, qui a fait l'objet d'une procédure de modification approuvée le 21 juin 2023, est aujourd'hui opposable.

Le projet de révision vise les objectifs suivants :

- encourager la croissance démographique en satisfaisant aux besoins en logements permettant à tous les habitants de se loger sur la commune ;
- confirmer la qualité du cadre de vie et de l'environnement communal en valorisant la proximité des grands espaces naturels et maritimes, les patrimoines et la biodiversité, en s'attachant notamment à la mise en œuvre d'une trame verte et bleue cohérente, à préserver, voire à restaurer, et à la diffusion de la nature « en ville ». Une attention particulière est apportée à la préservation des paysages en accompagnant l'urbanisation, en particulier sur les coteaux exposés ;
- poursuivre les réflexions en faveur de la sauvegarde et de la reconquête de terres agricoles sur le territoire en identifiant, si possible, de nouvelles zones agricoles sur la partie Nord de la commune ;
- prendre en compte les évolutions législatives et réglementaires, et reformuler (notamment au regard du décret n°201-1783 du 28 décembre 2015), compléter, clarifier et adapter le règlement, le zonage et les orientations d'aménagement et de programmation le cas échéant selon les caractéristiques et enjeux des différents quartiers de la commune ;
- intégrer les réflexions en cours dans le cadre de la révision du Schéma de Cohérence Territoriale et de l'élaboration du Programme Local de l'Habitat du Golfe de Saint-Tropez.

L'enquête publique s'est déroulée du 17 avril 2024 au 22 mai 2024 inclus.

Durant cette période, cinq permanences ont été assurées.

Aucun incident n'est à signaler

Mes conclusions

Mes conclusions s'appuient sur les considérations suivantes.

Le projet de révision du PLU soumis à l'enquête publique

Les orientations du plan d'aménagement et de développement durable (PADD) me semblent cohérentes avec les contraintes supra-communales et bien adaptées aux enjeux et objectifs de la commune, plus particulièrement la préservation de la qualité exceptionnelle du paysage et l'encouragement d'une vie permanente.

Les principales mesures proposées sont bien adaptées aux orientations du PADD, à savoir :

- les nombreuses mesures visant à préserver et à améliorer la qualité de l'environnement dans l'esprit « d'un jardin habité » (diminution des emprises au sol autorisées, augmentation des distances des constructions par rapport aux limites de propriété, prescriptions sur la forme du bâti, etc.) ;
- l'urbanisation des rares zones disponibles du village pour créer du logement au profit des actifs et des permanents, tout en veillant à préserver l'équilibre du paysage, et la création d'un lieu de centralité dynamique.

Sa compatibilité avec les documents supra communaux

Le projet est compatible avec les documents supra communaux.

Son impact sur l'environnement

Le projet a des impacts positifs ou neutres sur l'environnement, et n'a aucun impact négatif.

Sa gestion du foncier

Le projet est conforme à l'objectif « zéro artificialisation nette » de la loi Climat et Résilience. Il a notamment pour conséquences :

- une diminution de 2,85 ha des zones U ;
- une augmentation de 15,13 ha des zones N.

Le dossier d'enquête publique

Le dossier élaboré pour la consultation du public présentait le projet de révision de manière claire et complète. Le rapport de présentation permettait de connaître les enjeux, les objectifs, les mesures proposées et leur justification.

Le déroulement de l'enquête publique

L'enquête s'est déroulée dans des conditions satisfaisantes, de manière réglementaire, et conformément aux modalités de l'arrêté municipal. Les mesures de publicité, par voie d'insertion dans la presse et d'affichage, ont été accomplies conformément à la loi.

Les cinq permanences se sont déroulées dans de bonnes conditions.

Les échanges entre le commissaire enquêteur et les services municipaux, avec en particulier une réunion de présentation et une visite de la commune avant le démarrage de l'enquête et une réunion lors de la remise du procès-verbal des observations, ont permis une bonne information et une bonne compréhension des problématiques et des mesures prises ou à prendre.

Les avis des personnes publiques associées (PPA)

6 PPA ont transmis un courrier en réponse. Il s'agit de :

- la préfecture du Var (et les services consultés) ;
- la mission régionale d'autorité environnementale (MRAE) ;
- la commission de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers (CDPENAF) ;
- la chambre d'agriculture ;
- l'institut national des appellations d'origine (INAO) ;
- la communauté de communes.

Aucun des avis remis n'est défavorable au projet.

L'ARS a remis un *avis favorable avec une réserve* portant sur les modalités d'assainissement.

La préfecture a formulé des demandes d'ajustements réglementaires portant notamment sur :

- le principe d'urbanisation en continuité des villages existants ;
- le principe d'inconstructibilité dans la bande littorale dite des 100 m.

La CDPENAF a remis un *avis favorable simple, sous réserves*, à savoir :

- les règlements des zones agricoles et des zones naturelles doivent n'autoriser les annexes qu'à proximité immédiate des bâtiments existants et doivent interdire les annexes et extensions dans la bande littorale des 100 mètres à compter de la limite haute du rivage.

La chambre départementale d'agriculture a remis un *avis favorable sous réserves*, à savoir :

- la prise en compte des observations formulées sur le règlement de la zone N ;
- la prise en compte de l'enjeu de reconquête agricole dans la mise en place des espaces boisés classés (EBC), notamment dans la zone agricole.

La commune a répondu de manière satisfaisante aux recommandations et réserves des PPA.

Au regard des réponses argumentées de la commune, et compte tenu de la loi et de la jurisprudence, il me semble nécessaire de prendre en compte dans le dossier finalisé les réserves et demandes suivantes de la préfecture :

- *les règlements des zones agricoles et des zones naturelles doivent n'autoriser les annexes qu'à proximité immédiate des bâtiments existants ;*
- *les règlements des zones Ai et N doivent limiter les destinations aux seuls cas autorisés par la législation en vigueur ;*
- *les règlements des zones Ai et N doivent n'autoriser dans la bande littorale de 100 mètres que l'implantation des services publics et des activités économiques qui nécessitent la proximité immédiate de la mer ;*
- *interdire en dehors des zones urbanisés les constructions ou installations dans la bande littorale des 100 mètres à compter de la limite haute du rivage ;*

Les observations du public et les réponses de la commune

L'enquête publique a donné lieu à 19 contributions, dont 4 contributions d'associations et 15 contributions de particuliers.

Ces contributions comportent 101 observations : 60 observations émanant des associations et 41 observations émanant du public, dont de nombreuses observations d'architectes.

La participation du public peut être qualifiée d'importante.

Les observations concernent essentiellement des sujets d'intérêt général et attestent de l'attachement de la population à sa commune et de son implication pour lui permettre le meilleur devenir. Les thèmes les plus abordés sont :

- le thème majoritaire, qui concerne *l'aspect du village*, notamment son insertion dans la nature, cette intention de vivre dans un « village jardin » manifestée par les contributeurs et revendiquée par la commune. Les sujets des *toitures terrasses* et de *l'intégration des panneaux solaires* ont été abordés notamment par les associations et les architectes. Ce sont les éléments qui, du fait de leur position en hauteur, ont le plus d'impact sur la qualité globale du paysage, sur la co-visibilité et sur la qualité des vues, notamment pour les voisins situés au-dessus. *Il me semble donc souhaitable de solliciter la collaboration du corps des architectes, et si possible de l'architecte des bâtiments de France (ABF), pour définir les prescriptions réglementaires visant à la meilleure intégration dans le paysage.*
- le sujet de *l'orientation d'aménagement et de programmation du centre village* a suscité plusieurs observations. Il est notamment reproché, soit une « bétonisation excessive » et/ou un manque d'espace vert, soit un choix inapproprié des fonctions à installer dans cette zone.
- le thème des dispositifs *de récupération et de stockage d'eau pluviale* dans l'habitat existant a été abordé par un architecte et une association. Il a été demandé que des prescriptions soient ajoutées au règlement pour intégrer et favoriser leur installation. *Je souscris à cette demande qui va dans le sens de l'économie de la consommation d'eau potable, et je recommande de la prendre en compte dans le projet finalisé.*

Dans son mémoire en réponse, la commune a apporté des réponses argumentées, globalement satisfaisantes, en retour de presque toutes les observations du public, et elle a pris en compte certaines demandes en proposant des amendements au projet.

Par ailleurs, la commune a demandé par courrier en date du 17 juin 2024 que soit rectifiée une erreur matérielle du PLU relative au tracé de l'emplacement réservé (ER) n°15. La rectification permet de redessiner le tracé de l'ER en conformité avec le besoin réel, et elle laisse ainsi l'intégralité des parcelles à la propriété des riverains de cet emplacement réservé. *Je considère qu'il est opportun que cette rectification soit prise en compte dans le projet finalisé.*

L'analyse bilantielle du projet

Les incertitudes et les risques du projet

Le volet « reconquête agricole » est inscrit dans le projet en tant qu'orientation du PADD mais n'est hélas pas présenté de manière suffisamment concrète.

Ne pouvant apporter d'appréciation sur ce volet, j'appelle néanmoins l'attention de la commune sur le risque d'aller à l'encontre de l'orientation n°1 du PADD « *jardin habité en balcons sur la mer* ».

En effet, je pense qu'il y a un risque important lié à la mise en œuvre de cette orientation, car l'éventuel remplacement d'arbres de haute tige ou de moyenne tige, par de la vigne ou par des arbres de taille basse est de nature à porter atteinte de manière significative à la qualité du paysage. Concrètement, « l'effet forêt » pourrait être remplacé par une forme « d'effet toundra » contradictoire avec l'objectif de village noyé dans la nature.

Je considère que la qualité paysagère de ce versant de montage, liée notamment à la présence de nombreux arbres, est un atout majeur du Rayol-Canadel. Il serait très préjudiciable de porter de lui atteinte.

Les inconvénients du projet

Le projet nécessite des ajustements réglementaires en application des principes « d'urbanisation en continuité des villages existants » et « d'inconstructibilité dans la bande littorale dite des 100 mètres ».

Le projet restreint les possibilités de construire en termes d'emprise au sol.

La volonté de garantir la qualité du paysage urbain se traduit par *des restrictions ou contrainte sur le « vocabulaire architectural »*, qui ont fait l'objet d'observations d'architectes. Elles portent essentiellement sur le type de toiture et le volume du niveau supérieur des maisons individuelles.

La limitation des possibilités de recourir aux toitures terrasses peut être considérée comme restrictive de liberté de création.

La commune argumente cette restriction par la nécessité d'application du principe de précaution suite aux retours d'expériences défavorables illustrés par de nombreux exemples qui attestent d'une « pathologie » liée à la conception, ou au problème non négligeable de l'entretien de ces toitures, normalement végétalisées.

L'objectif d'éviter l'enlaidissement est légitime, mais il est dommage d'en arriver à interdire une forme alternative d'architecture qui correspond je pense à un besoin réel de certains habitants.

Certes, il me semble en effet très difficile d'établir des prescriptions réglementaires permettant de garantir le qualitatif en conception et en maintenance, mais j'encourage toutefois la commune à tenter en dernier recours de trouver une solution prescriptive en lien avec le corps de architectes.

La volonté *d'éviter une forme trop simpliste du bâti* a conduit la commune à *imposer une surface d'étage supérieur plus réduite que celle du rez-de-chaussée*. Cette mesure peut être aussi être considéré comme restrictive de liberté individuelle.

Je considère toutefois que cet inconvénient est largement contrebalancé par l'avantage d'intérêt général d'une insertion plus discrète du bâti, que je développe ci-après.

Les avantages du projet :

Le plan d'aménagement et de développement durable (PADD), les opérations d'aménagement et de programmation (OAP) et les dispositions réglementaires me semblent bien prendre en compte les enjeux majeurs, à savoir :

- la préservation de la qualité du paysage ;
- la préservation de l'attractivité de la commune, notamment au profit de sa population d'habitants permanents.

Le projet veille à ce que la commune s'insère bien dans le cadre verdoyant exceptionnel qui l'entoure. *L'insertion paysagère, pour créer un « village jardin »*, est un atout majeur du projet. Cette démarche me semble d'intérêt général. Elle profite à tous grâce à la qualité esthétique de l'environnement général, et profite aussi à chacun, car un environnement proche de qualité apporte de la valeur ajoutée aux propriétés individuelles.

Les principales mesures me semblent appropriées aux objectifs visés, elles concernent :

- la diminution de l'emprise au sol ;
- l'augmentation des distances des constructions par rapport aux limites de propriété ;
- le rétrécissement des volumes sur le niveau supérieur de l'habitat individuel.

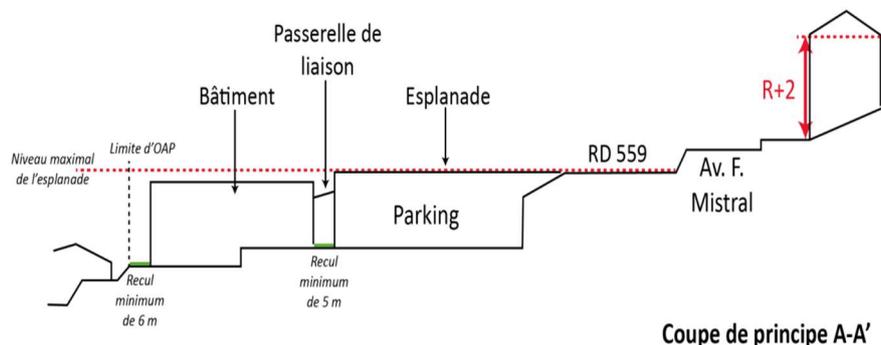
Concernant cette dernière mesure, il me semble nécessaire qu'elle soit assortie d'une valeur chiffrée et que la réduction de surface du niveau supérieur soit suffisamment importante pour atténuer le préjudice lié au caractère proéminent du bâti, exacerbé par la forte pente du relief et, corolairement, la difficulté à créer un masque végétal (voir photo ci-dessous).



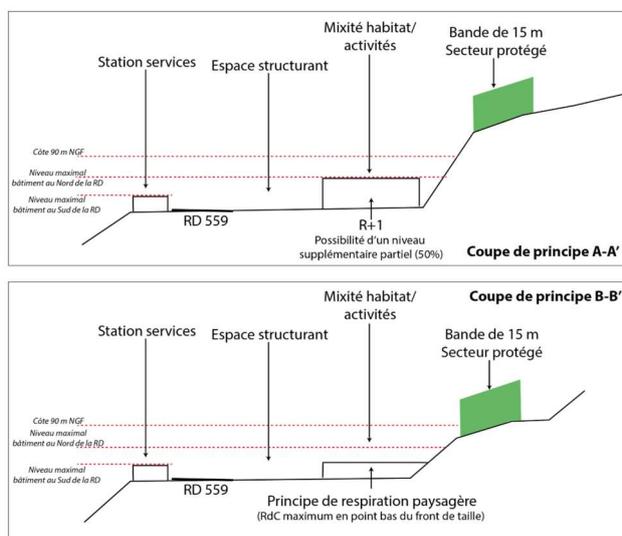
Concernant un autre enjeu majeur, le projet renforce l'attractivité de la commune, notamment pour ses habitants permanents.

Pour cela, il exploite de manière pertinente et efficace les rares secteurs permettant l'urbanisation, notamment les secteurs des 2 opérations d'aménagement et de programmation.

- L'opération d'aménagement et de programmation du centre village permet l'accueil d'habitations pour les résidents permanents et l'accueil d'un ensemble esplanade – toiture-terrasse plantée propice à la création d'une centralité vivante. Cet ensemble préserve le dégagement nécessaire à la vue sur la mer, et permettra, selon la promesse faite par la commune, un l'équilibre entre le végétal et le bâti (le végétal n'est hélas pas représenté sur l'OAP).



- L'opération d'aménagement et de programmation de l'ancienne carrière permet l'accueil de logements et/ou d'activités économiques (commerces et services). Le secteur de mixité qui s'inscrit dans l'ancienne carrière me semble très bien conçu. L'épannelage de la forme urbaine (espaces de respirations non bâtis et progressivité des hauteurs) est de nature à permettre l'insertion harmonieuse dans le relief de la carrière. L'utilisation du foncier me semble très judicieuse car les volumes « aveugles » enclavés entre les logements et le talus abrupte de la carrière sont mis à profit pour y insérer des parkings. La bande paysagère d'au moins 15 mètres permet un juste équilibre entre le « minéral » et le végétal dans le respect de l'esprit village jardin.



Je considère que le projet prend bien en compte les enjeux principaux de cette révision. En effet, l'ensemble des points positifs énoncés ci-dessus atteste d'une grande attention apportée à la qualité du paysage urbain et de la volonté de préserver l'attractivité de la commune, notamment au profit de sa population d'habitants permanents.

Je souligne que les inconvénients du projet sont les conséquences des mesures proposées en faveur de l'intérêt général.

Avant de formuler mon avis, je récapitule et précise ci-dessous **mes recommandations**, à savoir :

- *inscrire dans le règlement que les réservoirs et récupérateurs d'eau pluviale d'une contenance supérieure à 1m³ doivent être enterrés, ou intégrés dans un massif végétal ou derrière une restanque, et favoriser les ouvrages de rétention d'eau pluviale fermés ;*
- *réduire significativement, et de manière chiffrée, la surface du deuxième niveau des maisons individuelles pour améliorer l'insertion du bâti dans le relief très pentu et dans le cadre végétal ;*
- *étudier en lien avec le corps des architectes, et si possible avec l'architecte des bâtiments de France, les prescriptions réglementaires pour améliorer, en conception et dans la durée, la qualité des toitures terrasses et pour améliorer l'insertion des panneaux solaires ;*
- *rectifier l'erreur matérielle du PLU relative au tracé de l'emplacement réservé (ER) n°15.*

En conclusion, compte tenu des éléments qui précèdent, je considère que les avantages du projet l'emportent de manière significative sur ses inconvénients.

J'émet donc sur ce projet de révision du PLU de la commune du Rayol-Canadel un

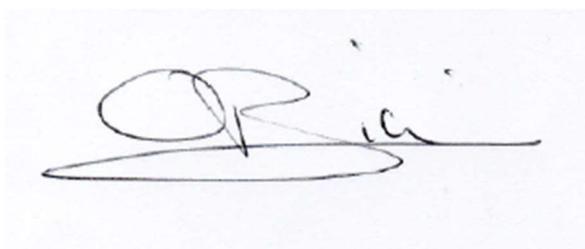
AVIS FAVORABLE

sous réserves

Les conditions de la levée des réserves sont les suivantes :

- 1. les règlements des zones agricoles et des zones naturelles doivent n'autoriser les annexes qu'à proximité immédiate des bâtiments existants ;*
- 2. interdire en dehors des zones urbanisées les constructions ou installations dans la bande littorale des 100 mètres à compter de la limite haute du rivage ;*
- 3. les règlements des zones Ai et N doivent n'autoriser dans la bande littorale de 100 mètres que l'implantation des services publics et des activités économiques qui nécessitent la proximité immédiate de la mer ;*
- 4. les règlements des zones Ai et N doivent limiter les destinations aux seuls cas autorisés par la législation en vigueur.*

Le 23 juin 2024



Olivier RICHÉ
Commissaire enquêteur