



Agréée dans un cadre Régional au titre de l'article L 141-1 du code de l'environnement  
Agréée par Arrêté Ministériel de la Justice au titre de l'article 54 (1°) de la loi 71-1130 du 31 décembre 1971  
Membre de Paysage de France Membre de l'European Partners for the Environment  
Membre de la Fédération des Clubs « Connaître et Protéger la Nature »  
Port Pin Rolland 83 430 SAINT-MANDRIER

## ENQUÊTE PUBLIQUE MODIFICATION PLU BANDOL

La CEM est amenée à formuler les observations ci après.

Pour des raisons de lisibilité nous avons repris la numérotation de la présentation du projet

### 2) Modifications sur règlement

#### 2-1 Modifications communes à toutes les zones

Pas d'observation. Il s'agit d'une mise à jour au regard des textes nouveaux (notamment loi ALUR)

#### 2-2 Modifications pour respecter la capacité d'accueil

Les modifications proposées techniques qui sont proposées (emprise, au sol, pourcentage espaces verts et non imperméabilisés, etc...) sont intéressantes et reçoivent notre accord de principe. Mais le problème de fond est totalement occulté puisqu'il apparaît in fine que le projet de modification ne respecte par les orientations définies par le PLU de 2013. or nous sommes dans une procédure de modification du PLU, et seule une procédure de révision peut modifier ces orientation.

Cette observation est développée de manière détaillée dans le point 4) ci après.

#### 2-3 Autres modifications du règlement

##### Dispositions générales article 9

###### Article R 123-10-1

Le présent règlement s'oppose à l'application de l'article R 123-10-1 du code de l'urbanisme, qui dispose : « Dans le cas d'un lotissement ou dans celui de la construction, sur une unité foncière ou sur plusieurs unités foncières contiguës, de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance, l'ensemble du projet est apprécié au regard de la totalité des règles édictées par le plan local d'urbanisme, sauf si le règlement de ce plan s'y oppose ».

**Cet article a été recodifié à compter du 01 01 2016 : R 151-21 al 3**

**Il faut donc changer la « numérotation ».**

Article R151-21

Créé par [Décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 - art.](#)

Dans les zones U et AU, le règlement peut, à l'intérieur d'une même zone, délimiter des secteurs

*dans lesquels les projets de constructions situés sur plusieurs unités foncières contiguës qui font l'objet d'une demande de permis de construire ou d'aménager conjointe sont appréciés comme un projet d'ensemble et auxquels il est fait application de règles alternatives édictées à leur bénéfice par le plan local d'urbanisme.*

*Ces règles alternatives définissent notamment les obligations faites à ces projets lorsque le règlement prévoit sur ces secteurs, en application de l'article L. 151-15, qu'un pourcentage des programmes de logements doit être affecté à des catégories de logement en précisant ce pourcentage et les catégories prévues.*

*Dans le cas d'un lotissement ou dans celui de la construction, sur une unité foncière ou sur plusieurs unités foncières contiguës, de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance, l'ensemble du projet est apprécié au regard de la totalité des règles édictées par le plan local d'urbanisme, sauf si le règlement de ce plan s'y oppose.*

**Par ailleurs un arrêt du Conseil d'État est venu tempérer l'application de cet article : (CE, 9 mars 2016, n° 376042). Je cite :**

« Le Conseil d'État, dans cette décision, considère que certaines règles du PLU, même si elles ne sont pas spécifiques aux divisions, peuvent constituer un obstacle à l'application du principe.

Il en est ainsi dans le cas d'un PLU qui impose une superficie minimale des terrains à construire, en secteur non desservi par un réseau collectif d'assainissement, destinée à permettre le bon fonctionnement du système d'assainissement non collectif propre à chacune des constructions.

Le Conseil d'État relève en effet " *qu'en égard à son objet, une telle règle doit être regardée comme étant au nombre de celles qui s'opposent à l'appréciation d'ensemble prévue par les dispositions, (...) de l'article R. 123-10-1 du code de l'urbanisme* "

Une brèche est donc aujourd'hui ouverte : toutes les dispositions d'un PLU, même sans lien avec les divisions foncières, peuvent potentiellement être opposées à l'application de l'article R. 151-21 alinéa 3, à condition cependant de pouvoir justifier en quoi elles s'opposent au principe de l'appréciation d'ensemble... »

Il conviendrait peut-être de recenser si, au regard des permis déposés et de ceux qui ont été autorisés par le passé, le projet de texte ne devrait pas être amendé.

## **Article 15 Dispositions générales Sur emprise au sol**

Il y a nous semble-t-il une certaine incohérence à exclure du calcul de l'emprise au sol

« les rampes d'accès aux espaces de stationnement des véhicules »

En effet en cas de rampe ascendante (parking en surplomb) celle ci constitue bien un élément indissociable du bâti « principal » et certainement pas annexe comme peut l'être une avancée (genre terrasse) sans poteau ou pilier.

Pour la rampe descendante (cas d'un parking en sous sol) il en est de même puisqu'il s'agit du seul moyen permettant au(x) véhicule(s) d'accéder au parking, lui même partie indissociable du bâti principal.

s'agissant de débords ou surplombs par rapport au corps principal, encore que ces notions reflètent mal la réalité de la construction dans sa globalité.

Certes l'exclusion des rampes d'accès dans le calcul de l'emprise peut procéder d'un choix purement arbitraire, mais on ne perçoit alors que difficilement la logique d'un tel choix.

### 2.3.11 Intégration du contrat de mixité sociale. Une incohérence totale

Un certain nombre de modifications visent à permettre « l'intégration du contrat de mixité sociale ». Au delà de l'aspect purement technique de ces ajouts, se pose un problème de cohérence avec les orientations du PLU voté en 2013.

En effet, (voir ci après 4) il est établi, tant de par le nombre de logements autorisés à la construction depuis l'entrée en vigueur du PLU 2013 que de par l'évaluation de la capacité d'accueil qui résulterait des présentes modifications, que les orientations de constructions à l'horizon 2023 fixées par le PLU 2013 sont dépassées et non respectées. **Cette absence de cohérence** amène à contester la légalité des modifications proposées.

Le CMS prévoit sur 6 ans (2014-2019) la construction de 522 logements sociaux.

En tant que programme d'habitat le CMS doit respecter le cadre du PLU applicable.

Or nous savons :

-que le PLU de 2013 s'est fixé, en connaissance de cause du déficit en LS de la ville, un objectif de développement modéré de la ville d'ici 2023 soit environ 500 logements, toutes catégories (évalués pour 1/3 correspondant à des résidences principales) ; que ce PLU a reçu l'aval des services de l'Etat ;

- que depuis l'entrée en vigueur du PLU jusqu'à la fin du premier semestre, la construction de 313 logements (toutes catégories) a été autorisée, ce qui constitue, en presque 3 ans, 75% de la capacité d'accueil fixée à l'horizon 2023 dans le PLU 2015 (416 logements); que ces autorisations n'ont pas fait l'objet de contestation par les services de l'Etat

Qu'il est donc clair que le CMS, en l'état, ne respecte pas le PLU de 2013 puisque prévoyant la construction de 522 logements d'ici 2019, logements s'ajoutant aux 313 toutes catégories déjà autorisés, soit près de 180% des objectifs prévus au PLU 2013. On notera également que selon le tableau joint au projet de CMS certains des programmes envisagés sont mixtes, ainsi

4 DANNE 40 logements non sociaux

12 WIF 70 « «

14 ROSE MOUSSES 20 « «

... soit un total de 130 logements s'ajoutant de fait au total mentionné au CMS..... conduisant à une programmation de construction de 653 logements entre 2014 et 2019 (522 LLS + 130 non sociaux).

Ce chiffre de 653 logements ne respecte même pas le projet de modification dont les conseillers municipaux et associations ont été informés du contenu courant juillet 2016!

**L'évaluation de la capacité d'accueil faite dans le présent projet de modification est donc en incohérence totale**

**d'une part avec les orientations définies au PLU 2013.....**

**d'autre part avec les objectifs de construction mentionnés au CMS voté le 04 août 2016.**

### 3) Les espaces réservés

#### Espace réservé 33

Il s'agit de la modification d'un bassin de rétention.

Sur le principe nous n'avons pas d'observation particulière, sachant toutefois qu'il convient de rappeler que, malgré un rapport établi en 1984 (dit rapport DARAGON, il y a 32 ans) relatif à l'étude du ruissellement sur la commune et ses conséquences, et comportant des propositions précises, pas grand chose n'a été entrepris sur la commune (en dehors d'accroître l'imperméabilisation des sols par une délivrance effrénée de permis de construire). Nous en

arrivons donc à devoir engager des investissements coûteux (bassin de rétention) alors que la question aurait du être traitée en amont de manière préventive. Si certaines des mesures au niveau du règlement vont en ce sens (augmentation des pourcentages d'espaces non imperméabilisés notamment), encore faudrait-il que, une fois la construction achevée et la conformité délivrée, un suivi soit exercé sur l'évolution de ces surfaces non imperméabilisées au départ... et dont un certain nombre finissent par soucis de confort et autres sous le béton ou l'asphalte.

### **Espace réservé 60**

La modification de l'espace 60 apparaît pour le moins obscure. Aucune explication

### **Espace réservé 34.**

Ce transfert sur l'avenue Georges V résulte de l'effondrement début 2014 d'une partie du bord de mer et du contentieux qui s'en suit. Il nous paraît quelque peu choquant, alors que l'effondrement a eu pour cause immédiate les travaux de construction autorisés dans un premier temps sur un chantier nécessitant le passage des véhicules par la dite avenue, puis l'aggravation de la situation par les autorisations de construire délivrées par la commune malgré les recours des associations (3 contentieux pendant devant le tribunal administratif) que ce soit le contribuable bandolais qui en définitive semble devoir payer la note.

## **4) Une modification illégale en ce qu'elle ne respecte par les orientations définies par le PLU.**

### **4.0 Remarques préliminaires sur la capacité d'accueil présentée**

Bandol est une commune de bord de mer et, de ce fait, assujettie en matière d'urbanisme, à la loi dite Loi Littoral (articles L121-1 et suivants du CU)

C'est le seul texte qui mentionne expressément la notion de capacité d'accueil

Article L121-21

Pour déterminer **la capacité d'accueil** des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte :

1° De la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article [L. 121-23](#) ;

1° bis De l'existence de risques littoraux, notamment ceux liés à la submersion marine ;

2° De la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ;

3° Des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés. Dans les espaces urbanisés, ces dispositions ne font pas obstacle à la réalisation des opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, ainsi qu'à l'amélioration, l'extension ou la reconstruction des constructions existantes.

Évoquer la capacité d'accueil c'est évoquer aussi la question du développement urbain. L'instruction ministérielle du 22 octobre 1992 l'indiquait directement :

*« la capacité d'accueil est une notion fondamentale, mais de quantification délicate.*

*Son estimation doit découler d'une approche globale et porte sur la totalité des urbanisations existantes ou à créer et prend en compte les espaces naturels qu'il faut préserver d'une fréquentation excessive ».*

Il s'agit, dans le PLU de 2013, et aujourd'hui dans le projet de modification de ce dernier, d'évaluer si l'accueil de populations (au travers notamment de la construction de logements) et d'activités, permanentes ou saisonnières, envisagé par la commune, est compatible avec les ressources disponibles et les objectifs d'aménagement et de développement durable.

En clair la capacité d'accueil est un outil qui vise à la maîtrise de l'urbanisation et de ses effets négatifs.

Les calculs et tableaux joints au projet (évaluation de la capacité d'accueil suite à la loi ALUR, puis après mise en œuvre des modifications réglementaires proposées) nous laissent quelque peu perplexes.

Force est de constater que ces mêmes calculs effectués dans le cadre du PLU 2013 s'avèrent amplement dépassés par le nombre de logements autorisés à la construction entre l'entrée en vigueur du PLU 2013 et juillet 2016... soit 313 logements en 3 ans, alors que le PLU tablait sur 467 logements à l'horizon ... 2023. Un tel dépassement ne peut s'expliquer par les incidences de la loi ALUR.

Une telle sous évaluation soulève la question de **l'opacité totale de la méthode employée** tant lors de l'élaboration du PLU 2013... que du présent projet de modification. Nous sommes d'autant plus interrogatifs, que lors de la réunion d'information du 07 juillet 2016 tenue avec le conseil municipal et les associations, il est apparu que le cabinet d'étude en charge de préparer le projet... découvrait les chiffres relatifs au nombre de logements construits depuis septembre 2013 et que nous avions demandés à la mairie... tant il nous semble évident que pour bâtir un projet, encore faut-il connaître l'existant.....

En fait, en l'état, la capacité d'accueil se limite à la prise en compte, au travers d'un calcul opaque de logements constructibles de par ce qui serait le nouveau règlement d'urbanisme, d'une population théorique à l'horizon 2023 (nous supposons que l'horizon est celui du PLU initial de 2013).

On touche là aux limites de la procédure de modification qui ne peut établir un « diagnostic » complet et définir les orientations souhaitables et possibles.

#### **4.1 les orientations du PLU voté en 2013**

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) a déterminé en 2012-2013 les grandes orientations du PLU. En ses pages 15 à 17 il se fixe comme objet de poursuivre « un développement MODERE de la ville »... « en maîtrisant l'évolution urbaine et en renouvelant la ville », (pages 16-17), « en privilégiant les programmes sociaux ou mixtes » (pages 18-19) (rappel à partir de page 161 dans le document de présentation du PLU)..

Le rapport de présentation du PLU a évalué en 2013 les capacités d'accueil du projet de PLU, et ce en fonction des règles applicables à l'époque, et les scénarios d'évolution jusqu'en 2023 (voir pages 177 et 178 du rapport de présentation qui se trouve dans le PLU « régularisé » transmis par la commune).

Il concluait à :

la construction sur cette période d'environ 416 logements (571 si les zones dites AU étaient ouvertes à la construction)

un accroissement de population d'environ 1040 personnes (1420 si les zones AU étaient prises en compte). ... soit une population croissant sur 10 ans d'environ 12%.... (encore qu'il faille différencier entre résidents principaux (un peu plus d'un tiers) et secondaires...).

On peut ainsi lire sur Le rapport de présentation du PLU 2013 en fin de page 178 :

*« Le PLU peut donc répondre aux objectifs fixés dans le PLH (320 nouveaux logements dont 100 logements sociaux) non seulement à l'horizon 2017 avec la capacité d'accueil des zones U, mais aussi dans les dix prochaines années. En effet si l'on ajoute la capacité d'accueil des zones U et estimée des zones AU on arrive à 571 logements. »*

TEL EST DONC LE CADRE FIXE EN 2013 ET QUI CONSTITUE A CE JOUR LA REGLE DE DROIT RELATIVE AUX ORIENTATIONS D'URBANISME SUR BANDOL.

## **4.2 La loi ALUR et ses conséquences**

La loi ALUR de mars 2014 est venue bouleverser cet équilibre dans la mesure où, en supprimant notamment la notion de coefficient d'occupation des sols (ou COS), elle permet en principe de multiplier les capacités de construction.

Certaines communes ont compris immédiatement le danger et ont rapidement mis leurs PLU en modification ou révision afin d'éviter ou restreindre les effets pervers de cette loi. A BANDOL la décision de procéder à une modification n'a été prise que par arrêté du 19 juin 2015.... et il a fallu attendre encore un an pour sortir le projet présenté au conseil municipal et aux associations le 07 juillet 2016.

Ce qui est par contre certain, c'est que depuis deux ans (2014) nous avons demandé à plusieurs reprises, lors de réunions, non seulement une modification du PLU, mais aussi sa révision, conscientes de la non prise en compte de certaines situations par le PLU adopté en 2013 et des effets de la loi ALUR

### **Les conséquences de la loi ALUR selon les évaluations faites dans le cadre de la modification**

Le projet de modification du PLU en sa page 11 du rapport de présentation produit une évaluation chiffrée de la capacité d'accueil résultant de la loi ALUR en l'état du PLU 2013

- la capacité d'accueil (sans prendre en compte les zones AU) passe de 416 à ...2121 logements pouvant être construits...

- l'accroissement de population de 1040 personnes (PLU 2013 avant loi ALUR) à ... 5303 personnes !

Le cadre fixé par le PADD et sa traduction dans le règlement du PLU 2013 après évaluation chiffrée à l'horizon 2023 n'est donc plus respecté.

La même évaluation a été faite en prenant en compte les effets qu'auraient les modifications du règlement figurant au projet. (page 17 du document de présentation du projet)

- la capacité d'accueil (sans prendre en compte les zones AU non ouvertes à l'urbanisation à ce jour) est évaluée à 502 logements pouvant être construits

- l'accroissement de population correspondant étant de 1256 personnes

Toutefois, pour avoir une vision exacte de la situation il nous est apparu évident de faire un bilan des logements autorisés à la construction depuis l'entrée en vigueur du PLU 2013.

Nous avons donc demandé à la commune ces éléments chiffrés et ce jusqu'à la fin du premier semestre 2016. Il est à noter, aussi surprenant que cela soit, que le cabinet BEGEAT auquel la commune a confié l'étude du projet de modification, n'avait pas demandé à la commune ces éléments, ainsi que nous avons pu le constater lors de la réunion d'information du 07 juillet !

## **4.3 Une commune qui n'a pas maîtrisé la délivrance de ses permis de construire**

### **4.3.1 Les chiffres communiqués en Juillet 2016**

Nous avons demandé à la mairie communication d'éléments statistiques importants

\* nombre de permis de construire accordés depuis septembre 2013 (entrée en vigueur du PLU voté en août 2013), et ce jusque fin juin 2016,

\*nombre de logements y correspondant (toutes catégories)

\*données avec un chiffrage ventilant selon les zones du PLU....

Nous recevions une réponse comportant un chiffrage global pour l'année 2013, complet pour 2014 et 2015, mais aucun élément pour 2016....

Nous décidions donc de ne prendre que 1/3 des éléments de 2013 (càd un ratio correspondant aux 4 derniers mois de l'année)... Nous arrivons ainsi à :

\*135 permis délivrés de fin 2013 à fin 2015

\* soit 468 logements

....ces chiffres ne prenant pas en compte les six premiers mois de l'année 2016 pour lesquels nous n'avons obtenu aucune donnée....Ces éléments ont été demandés et nous sommes en attente de les recevoir.

#### **4.3.2 Les chiffres communiqués en septembre 2016**

Nous renouvelions notre demande fin août 2016 concernant les chiffres du premier semestre 2016.La commune nous répondait le 06 septembre 2016 (voir lettre transmission en annexe 1)

Il apparaît qu'entre l'entrée en vigueur du PLU 2013 et le mois de juillet 2016, ont été autorisés à la construction 313 logements...

C'est à dire qu'en un peu moins de trois ans, ont été réalisés 75% de ce qui avait été évalué dans le PLU initial de 2013 (416 logements) à l'horizon 2023.

Le projet de modification soumis à enquête publique table sur une capacité d'accueil de 502 logements (sans préciser sur quelle période cette évaluation est faite).Il ne mentionne pas les conditions d'évaluation de cette nouvelle capacité. Deux hypothèses sont donc à évoquer :

- soit il y a eu prise en compte dans ces 502 logements des 313 déjà autorisés depuis fin 2013. On a alors une augmentation de 502- 416... donc près de +21% par rapport à l'évaluation 2013.
- soit il n'y a pas prise en compte des logements déjà autorisés depuis 2013, et nous avons un total de 502+313 = 805 logements, càd une augmentation de +93% par rapport à ce qui constitue l'orientation du PLU 2013. (et un accroissement de population de 2000 personnes)

C'est cette dernière hypothèse qui nous semble avoir été retenue dans la mesure où lors de la réunion du 07 juillet le cabinet d'étude n'était pas au courant du nombre de logements autorisés à la construction depuis l'entrée en vigueur du PLU 2013

**Dans les deux cas, le projet de modification du règlement ne respecte pas les orientations et l'économie du PLU 2013 contrairement aux articles L151-2, L151-4 et L 151-8 du Code de l'urbanisme (voir ci joints en annexe 2)**

Fait à Bandol le 12 septembre 2016, un exemplaire remis à monsieur le commissaire enquêteur et un second inséré au registre d'observations

Pour la CEM

G. DEMORY

Président

**9 pages** : 7 pages d'observation, deux pages d'annexes : annexe 1 chiffre construction , annexe 2 textes sur PLU et cohérence.