

METROPOLE AIX-MARSEILLE-PROVENCE

Conclusions et Avis

DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE PORTANT SUR LE PROJET DE MODIFICATION N°2 DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE DE MARTIGUES

du mardi 05 septembre au vendredi 06 octobre 2023

Laurent MOREAUX, Commissaire-Enquêteur
(décision du tribunal administratif de Marseille n°E23000027 /13)

DESTINATAIRE :

Madame la présidente de la Métropole Aix-Marseille-Provence

COPIES :

Monsieur le préfet des Bouches-du-Rhône

Madame la présidente du Tribunal Administratif de Marseille

SOMMAIRE

1. Généralités	3
1.1 Objectif et enjeux du projet.....	3
1.2 Problématiques locales.....	5
1.3 Cohérence du projet	6
1.4 Impact environnemental du projet.....	6
1.5 Oppositions majeures et difficultés particulières	7
2. Analyse thématique	7
2.1 Par thèmes	7
3. Conclusion globale.....	10
4. Recommandations	11
5. Avis motivé	11

Article R. 123-19 du code de l'environnement : « *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans une présentation séparée, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet.* »

1. Généralités

1.1 Objectif et enjeux du projet

La modification n°2 du PLU, objet de la présente enquête publique, a été engagée par arrêté de la Présidente de la Métropole le 1^{er} décembre 2022. Cette modification n°2 du PLU de la commune de Martigues est une modification de droit commun. Elle s'inscrit dans le cadre des orientations définies au Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD).

Le projet de modification n°2 du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Martigues vise :

- à préserver et valoriser le patrimoine architectural bâti du **front de Port de Carro** avec l'intégration d'un plan d'épannelage et de fractionnement ainsi que le maintien des retraits non construits par rapport aux limites sur voie (zone UAa) ;
- à intégrer des adaptations mineures aux dispositions réglementaires ;
- à effectuer une adaptation réglementaire, ayant pour but de permettre la réalisation d'aménagements/équipements techniques d'intérêt collectif sur l'espace concerné par l'élément du paysage n° VB 34 - **Square Gilabert Lavéra** - identifié au titre de l'article L151-19 du Code de l'urbanisme. Cette adaptation n'ouvre pas la possibilité de couper ou abattre les arbres identifiés, et donc le classement de l'élément du paysage identifié est préservé ;
- à effectuer la rectification d'une malfaçon cartographique relative à la délimitation entre la zone UC d'habitat individuel et la zone N au **quartier des Esperelles** portant sur 889 m².

Pour le CE, l'enjeu principal de cette enquête publique est la préservation du caractère pittoresque du port de Carro.

L'enquête publique doit permettre d'assurer les meilleures conditions d'information afin d'assurer la compréhension, voire l'acceptabilité, de la modification n°2 du PLU de Martigues auprès du public. Toutes les questions des personnes qui ont bien voulu contribuer ont été reprises dans le PV de synthèse du CE annexé dans son rapport. L'acceptabilité du public repose sur l'information et la transparence. Dans cette perspective, le CE a envisagé 3 questions successives :

-1/ l'objectif de garantir le maintien du caractère typique et pittoresque du front de port de Carro est-il bien compris par le public ?

-2/ le moyen principal mis en œuvre pour y parvenir (c'est-à-dire le plan d'épannelage) est-il à même de répondre à cet objectif ?

-3/ quels sont les aménagements ou les adaptations à ce plan que pourraient raisonnablement espérer les personnes concernées ?

- L'arrêté n° 23/355/CM du 19 juillet 2023 portant ouverture et organisation de l'enquête publique relative à la modification n°2 du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Martigues dans ses 16 articles répond à la première question.

Les modalités de l'EP (les mesures de publicité - les différents moyens pour le public de consulter le dossier - de laisser une contribution - la désignation du CE par le TA de Marseille - les dates et lieux des permanences au nombre de 07) ont concouru à la bonne compréhension du public. Les parutions dans la presse locale à J - 15 et à J + 8 ainsi que l'affichage conséquent de l'avis d'EP dans les endroits passants ont respecté le cadre réglementaire, et même au-delà. L'enquête publique s'est déroulée du mardi 05 septembre 2023 à 09h00 au vendredi 06 octobre 2023 à 17h00, soit 32 jours consécutifs.

Lors de ses permanences, le CE s'est montré pédagogue quand cela a été nécessaire. Il a systématiquement invité le(s) visiteur(s) à laisser une contribution sur le registre papier (en mairie de Martigues). Le CE a parfois jugé utile de leur montrer comment utiliser le RN, et a incité les contributeurs à consulter le dossier en ligne, « à tête reposée », avant de rédiger. Le CE leur a suggéré de préparer les questions et à revenir le voir éventuellement avant la clôture de l'EP.

Il y a eu 17 contributions en tout, 05 sur le registre papier de la mairie de Martigues, exclusivement lors des permanences, 03 courriels et 09 sur le RN.

Ces contributions ont toutes été présentées par le CE dans son PV de synthèse, une à une, de manière simple et directe.

Le CE a posé en plus 5 questions concrètes d'ordre général ou pratique à la Métropole dans son PV. Ces questions sont issues des interrogations du public et du CE.

Dans sa note en réponse (annexée au rapport), la Métropole a répondu point par point au CE, et de fait, répond au public concerné.

- En conclusion de sa première question, le CE considère qu'à défaut d'être complètement accepté par tous, **l'enjeu du projet est compris par le public**, lequel, comme cela a été montré, disposait des moyens de s'informer et de participer à l'EP.

- Le plan d'épannelage a été élaboré sur la base d'une étude du Conseil d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE), cette étude faisait partie du dossier EP consultable par tous. Elle est particulièrement intéressante et permet de comprendre les orientations et les choix de la Métropole. Même si tout n'est pas repris dans l'étude, sa lecture montre de manière claire l'enjeu du plan et facilite la compréhension de l'objectif à atteindre. En effet, ce document n'est qu'une étude sur laquelle les services de l'Urbanisme de la Métropole s'est appuyée pour établir le projet de modification.

L'application du plan d'épannelage, mais aussi des règles de fractionnement et de respect des retraits par rapport à la voie imposent de nouvelles contraintes. C'est ce dernier point qui a conduit des personnes à laisser une contribution.

L'objectif est de préserver le paysage fait de petites maisons du port de Carro en limitant les hauteurs maximales à 3 ou 6 m à l'égout du toit.

L'objectif de proposer un profil de hauteur bâti dégressif en allant vers le bassin portuaire permet d'éviter les dents de scie et de préserver la vue vers le bassin portuaire.

Il s'agit donc de préserver la forme du patrimoine architectural bâti et les perspectives paysagères alors que jusqu'à présent, le règlement en vigueur autorise de manière uniforme une hauteur à l'égout de 9 mètres.

- En conclusion de sa deuxième question, le CE considère que **le plan d'épannelage répond à un besoin**. L'étude du CAUE est l'un des outils qui a été utile pour la CE pour bien comprendre celui-ci. Ce plan n'est pas exempt de contraintes.

- Dans sa note en réponse au PV de synthèse, la Métropole répond point par point aux questions soulevées par le public et à celles du CE. Des aménagements, ou adaptations sont possibles. Dans sa note en réponse, la Métropole traite au cas par cas, expliquant son choix de ne pas généraliser une mesure dérogatoire qui rentrerait en contradiction avec l'économie générale de la modification. Dans l'analyse thématique (au chapitre 2) le CE reviendra sur ce qui peut être raisonnablement attendu par le public.

- En conclusion de sa troisième question, le CE considère que **le public est désormais correctement informé des aménagements possibles (ou non) à ce plan**. Toutefois, une approche au cas par cas reste de mise.

1.2 Problématiques locales

L'objectif principal de cette procédure est de préserver le paysage urbain d'un petit village. Malgré un contexte de fortes pressions immobilières, la remise en question de la possibilité de surélévations des bâtiments jusqu'à 9m vise à réduire les atteintes au patrimoine bâti du port de Carro.

Autrefois constitué de petites maisons de pêcheurs (cabanons), le village est désormais moins homogène dans ses constructions (*Au sein de l'Atlas des paysages des Bouches-du-Rhône et la sous-unité paysagère de la Côte bleue, le port de Carro est décrit comme un port de pêcheur devenu port de plaisance en conservant un certain pittoresque*).

Présentation des problématiques :

- Sur plusieurs décennies, les constructions avec leurs extensions adjacentes ont progressivement remplacé les cabanes de pêcheurs. Que ce soit pour gagner en hauteur et/ou en largeur de façades sur voie, des bâtiments de plus en plus imposants sont venus cohabiter avec les cabanons, dernières demeures ayant connu une activité dédiée à la pêche. Au-delà même des choix discutables de certaines constructions, des cabanons se trouvent désormais enclavés entre des bâtisses imposantes, renforçant l'impression d'écrasement en les privant de vues et de soleil. La cohérence visuelle et architecturale est malmenée.

- Le gain sur l'espace (courettes, jardinets, patios) n'est pas sans générer des problèmes. En effet, ces petites constructions autrefois pourvues de courettes en retrait et en front de voie, ont été « consommées » progressivement, le plus souvent au profit d'extensions pour gagner de la surface habitable. L'absence de ces petits jardinets renforce la minéralité de l'ensemble (type station balnéaire comme cela a été cité dans une contribution) et prive substantiellement le village de verdure.

- Beaucoup de ces constructions (avec leurs extensions) ont été réalisées en dehors de tout programme immobilier. La conception même des parcelles, longues et 'traversantes', ont sans doute facilité l'émergence des extensions.

Ce qu'il faut conserver (pour le plan) :

- Les habitations qui possèdent un espace privatif doivent le conserver.

- L'aspect diversifié du bâti dans le port de Carro fait la caractéristique de ce village. C'est effectivement la variété architecturale (taille – volumes – hauteurs - alignements) des constructions qui lui donne cet aspect pittoresque.

1.3 Cohérence du projet

Le plan d'épannelage, les règles de fractionnement, le respect des retraits par rapport à la voie, sont à même de préserver le caractère de « petit village » du port de Carro.

Les nouvelles hauteurs maximales de 3 et 6m proposées dans la modification n°2 du PLU, en lieu et place d'une hauteur uniforme de 9m, a également pour objectif de permettre un profil de hauteur bâti dégressif en direction du port. Cela aura pour effet de préserver la vue vers la mer et d'éviter un alignement en dents de scie.

La cohérence du projet repose sur une volonté de préserver le port de Carro en évitant, qu'avec le temps, il ne devienne une succession de blocs d'habitations uniformes et continus face à la mer ou repliés sur lui-même.

Pour les constructions plus récentes, celles qui ont déjà remplacées les cabanons de pêche ces dernières décennies, il convient de distinguer celles qui ont gardées l'esprit « petites villas » des autres moins typiques. Le plan d'épannelage limitera dans l'avenir la possibilité de gagner en hauteur et en espace pour ces constructions aussi.

1.4 Impact environnemental du projet

Le projet a été soumis à l'autorité environnementale pour examen sur la nécessité ou non, de réaliser en amont une évaluation environnementale.

Le 13 avril 2023, la MRAe PACA a conclu à l'absence de nécessité de réaliser une évaluation environnementale. Le 29 juin 2023, l'approbation de la décision de ne pas réaliser une évaluation

environnementale est confirmée par la Métropole (extrait du registre des délibérations du conseil de la Métropole A-M-P, document visible en annexe dans le rapport du CE).

1.5 Oppositions majeures et difficultés particulières

Le CE a établi dans les chapitres précédents que l'objectif principal poursuivi par la Métropole dans le cadre de cette modification est le maintien du caractère typique et pittoresque du **front de port de Carro**.

- Aucune opposition majeure n'a affecté l'EP. Dans leurs contributions, de manière très concrète, des résidents du port de Carro (ou de futurs acquéreurs), souhaitent connaître dans quelle mesure leur projet d'agrandissement peut, ou va, être impacté par la modification. Ils font valoir leurs arguments, lesquels sont souvent cohérents et bien étayés. Attentifs aux explications du CE, ils restent déterminés mais ouverts à ce à quoi pourrait consentir la Métropole dans l'application du plan. A cet égard, les réponses de la Métropole ouvrent quelques perspectives au cas par cas, même si rien de précis n'est avancé.

- Aucune difficulté particulière n'a retenu l'attention du CE. Que ce soit dans sa phase préparatoire lors de l'élaboration de l'arrêté d'EP, ou durant l'enquête, le CE a bénéficié d'un environnement favorable. L'arrêté d'EP dans son application a respecté le cadre réglementaire et l'information du public a été exhaustive. Toutes les dispositions matérielles ont été prises pour que le public puisse poser ses questions et rencontrer le CE dans de bonnes conditions.

2. Analyse thématique

2.1 Par thèmes

Rappel :

Le public concerné est composé de propriétaires ou de potentiels acquéreurs d'un bien qui voient leur projet grandement limité voire compromis par la future modification du PLU si elle est adoptée. En effet, l'aménagement d'un cabanon ou d'une petite villa en maison habitable demande selon les propriétaires, de gagner en hauteur (et/ou en profondeur). Cela va à l'encontre de l'esprit et de la lettre de l'intégration du plan d'épannelage prévu dans la modification : *« préserver et valoriser le patrimoine architectural bâti du front du Port de Carro avec l'intégration d'un plan d'épannelage et de fractionnement et le maintien des retraits non construits par rapport aux limites sur voie (zone UAa) »*.

Cette restriction est ressentie pour eux comme injuste pour deux raisons :

- la première, du fait que d'autres avant eux, n'ont pas eu à subir une telle réglementation ;

- la seconde est que, désormais, certains se trouvent enclavés par des maisons plus hautes, sans aucune possibilité de s'élever pour gagner en surface et par la même occasion récupérer de l'ensoleillement et de la vue.

Les personnes qui se sont manifestées lors des permanences et qui, invitées par le CE, ont laissé une contribution (par courriel, dans le registre numérique ou le registre papier), s'étonnent de ne pouvoir mettre en œuvre un projet de réhabilitation ou d'agrandissement de leur propriété (ou futur bien à acquérir).

Ils s'estiment contraints ou bloqués par la mise en place de la future modification n°2 du PLU. Selon les cas ils souhaiteraient :

- permettre un alignement des propriétés sur la hauteur moyenne des maisons, pour ne pas léser les propriétaires qui se retrouvent, de fait, enclavés entre des bâtisses qui n'ont pas eu à subir de telles restrictions (souvent des R+2) ;
- garder l'esprit « petite villa », par le choix des matériaux et des couleurs, afin de respecter le cadre du port de Carro et donc conserver l'esprit de la modification ;
- rechercher avec les services de l'urbanisme des compromis qui permettraient de gagner en hauteur (en s'élevant) et/ou profondeur (en s'avancant), même si cela ne devait pas tout à fait correspondre à leur projet initial ;

La participation sous forme d'une contribution concerne principalement des personnes ayant un projet immédiat ou plus lointain (court ou moyen terme). Quelques personnes ont contribué deux fois, d'abord dans le registre papier lors d'une permanence puis dans le registre numérique.

Thème 1 : Sur la question des bâtiments limités à 3m à l'égout

La possibilité de pouvoir transformer une bâtisse de plain-pied en R+1 et ce, alors que le plan d'épannelage dans le projet de modification n°2 du PLU ne prévoit qu'une hauteur à l'égout de 3m.

Pour la Métropole :

Une adaptation de la règle pourra être proposée selon les cas de mitoyenneté avec des immeubles beaucoup plus hauts afin d'amortir l'impact d'un pignon trop important.

Dans le plan d'épannelage, une parcelle qui serait limitée à une hauteur de 3m à l'égout avec des parcelles voisines dans les faits, en R+2, et en laissant les règles telles que définies dans le projet de modification serait effectivement contre-productif et irait à l'encontre des objectifs poursuivis car cela pérenniserait un conflit d'échelle non souhaitable. Il en serait de même pour d'autres bâtiments sur le périmètre couvert par le plan d'épannelage présentant les mêmes caractéristiques, à savoir un bâtiment en rez-de-chaussée enclavé entre deux immeubles en R+2.

Au regard de la situation de certaines parcelles par rapport au bassin portuaire, de la hauteur des constructions voisines et de celles situées sur l'îlot plus au Nord, la hauteur à l'égout pourrait être réévaluée à 6m sans porter préjudice aux objectifs poursuivis par ladite modification.

- **Une proposition d'adaptation du plan d'épannelage pourra être faite en ce sens selon les cas.**

Thème 2 : Sur la hauteur de 6 m à l'égout pour les R+1

Cette hauteur correspond à celle de la majeure partie des constructions en R+1 situées en front de bâti du port de Carro et recensées par le CAUE 13.

Il est demandé la possibilité de pouvoir transformer une bâtisse de plain-pied en R+1, voire en R+2, et ce, alors que le plan d'épannelage dans le projet de modification n°2 du PLU ne prévoit qu'une hauteur à l'égout selon les cas de 3m ou de 6m.

Différentes situations peuvent se présenter :

- Une maison de plain-pied vers un rehaussement en R+1 avec une parcelle limitée à 3m à l'égout ;
- Une maison de plain-pied vers un rehaussement en R+2 avec une parcelle limitée à 3m à l'égout ;
- Une maison en R+1 vers un rehaussement en R+2 avec une parcelle à 6m à l'égout ;

Pour la Métropole :

Une hauteur de 9m irait à l'encontre des objectifs poursuivis par la modification n°2 du PLU de Martigues.

Il s'agit de préserver le patrimoine architectural bâti du front du port de Carro. Une hauteur à l'égout trop importante sur cet îlot situé en première ligne ne permettrait pas d'établir un profil dégressif en allant vers le bassin portuaire comme il est souhaité par le présent projet de modification.

De plus, les bâtiments mitoyens étant en rez-de-chaussée et leurs hauteurs étant également limitées à 3m à l'égout, augmenter la hauteur à l'égout d'une maison aurait un effet inverse à celui recherché en créant des « dents de scies ». Les façades d'îlots basses de premier plan permettent de dégager une perspective sur la profondeur des îlots et il importe de les conserver.

- **Afin de conserver la logique du plan d'épannelage, la Métropole n'envisage pas de dérogations à la règle.**

Dans son PV de synthèse, le CE pose 5 questions thématiques complémentaires au MO. Pour le CE, il s'agit de savoir comment la Métropole évalue :

-1/ le risque que des bâtisses deviennent des ruines en l'absence de projet compte tenu des contraintes du futur plan d'épannelage ;

Métropole : il serait erroné de les imputer à une modification du document d'urbanisme dont le but est justement d'en préserver ce qui en fait la valeur.

-2/ la manifestation de la volonté des propriétaires de conserver « l'esprit cabanon » dans leur projet d'agrandissement (et d'élévation) ;

Métropole : la préservation du caractère bâti du port de Carro s'appuie davantage sur la volumétrie.

-3/ les hauteurs à l'égout à 5 - 7 ou 8m en alternatives aux 3 - 6 et 9m pour éviter un alignement inesthétique des toitures tout en permettant de s'élever ;

Métropole : pour éviter l'effet d'un linéaire entier de plusieurs maisons dont les égouts seraient tous à une même hauteur, le principe de fractionnement introduit par la présente modification est là pour rétablir les séquences et le rythme des façades.

-4/ compte tenu de la pression immobilière, le risque de priver des familles de Martigues de pouvoir agrandir leur propriété du fait de l'application du plan d'épannelage prévu dans la modification ;

Métropole : la nécessité de préserver les espaces naturels remarquables du littoral conduisent la collectivité à un arbitrage réfléchi entre développement et protection.

-5/ comment la réglementation en vigueur permettrait de discriminer un projet purement locatif d'un projet de vie de résidents.

Métropole : ni le Code de l'urbanisme ni le PLU ne permettent de discriminer un projet en fonction du type d'occupation d'un logement.

Sur ces 5 questions le MO prend position dans sa note en réponse au CE. Les réponses sont claires et donnent satisfaction au CE.

3. Conclusion globale

La préservation du paysage urbain du front de port de Carro est le cœur du sujet de cette EP. Le projet de modification n°2 du PLU de la ville de Martigues prévoit, en s'appuyant sur une étude bien construite du Conseil d'Architecture d'Urbanisme et d'Environnement, des mesures qui devraient réduire l'impact des nouvelles constructions sur l'aspect pittoresque du village. Ces mesures sont contraignantes pour des propriétaires (ou futurs propriétaires) qui souhaitent s'agrandir en se rehaussant ou en gagnant sur la partie non bâtie de leur parcelle.

- Le CE a compris l'intérêt de la préservation du front de port de Carro rendue nécessaire par la dégradation du paysage urbain.

- Le CE note que la pression immobilière élevée en PACA encourage les projets d'agrandissement en tentant de gagner de l'espace. Le rehaussement et/ou les extensions sont pour les propriétaires de petits cabanons ou villas une solution attractive.

- Le CE a constaté que les atteintes au patrimoine bâti du port de Carro sont déjà présentes. Depuis des décennies différents projets immobiliers ont éloigné Carro du petit village de pêcheurs qu'il fut.

- Le CE admet que plusieurs propriétaires de maisons à Carro se sentent lésés par la situation. En effet, ils peuvent légitimement ressentir comme injuste que d'autres avant eux n'aient pas eu à subir de telles restrictions.

- Le CE observe que l'aspect diversifié des différentes constructions sur le port représente l'identité de Carro.
- Le CE admet que le caractère pittoresque de ce village est déjà entamé et que la nécessité de figer au minimum la situation est possible avec la modification.
- D'autre part, le CE pense qu'il est raisonnable d'envisager la préservation du patrimoine du bâti comme une opportunité et devrait maintenir, non seulement un cadre de vie favorable, mais aussi une certaine attractivité qui devrait profiter à tous, y compris aux propriétaires de cabanons.
- Le CE estime que dans certains cas, des propriétaires de petites villas de plain-pied (ou cabanons), lorsque ceux-ci sont enclavés par des bâtisses beaucoup plus hautes, devraient pouvoir bénéficier d'un aménagement moins restrictif sans trahir l'économie générale de la modification.

4. Recommandations

Particulièrement lorsque des propriétaires de petites villas ou cabanons se retrouvent enclavés, le CE recommande que, par une approche pragmatique, les services de l'urbanisme de la ville de Martigues puissent, au cas par cas, leur permettre de pouvoir quand même se rehausser. Les éléments retenus dans la note en réponse de la Métropole vont dans ce sens.

5. Avis motivé

Ayant établi dans ce présent document :

- Que l'objectif de garantir le maintien du caractère typique et pittoresque du front de port de Carro est compris par le public ;
- Que le moyen principal mis en œuvre pour y parvenir (c'est-à-dire le plan d'épannelage) est à même de répondre à cet objectif ;
- Que des aménagements ou des adaptations à ce plan sont possibles dans certains cas.

Compte tenu :

- de tous les éléments recueillis lors cette enquête publique, que ce soit auprès du Maître d'Ouvrage ou auprès du public, j'ai pu me forger une opinion ;
- que l'enquête s'est parfaitement déroulée comme cela a été montré dans mon rapport, j'estime que le public a été correctement informé ;

- des éléments présentés dans la note en réponse de la Métropole dont le contenu me donne satisfaction, pour mes questions comme celles du public ;
- que la teneur des réponses de la Métropole est de nature à répondre aux attentes du public sans pour autant satisfaire tout le monde ;
- des éléments contenus dans le présent document, notamment la conclusion globale supra et ma recommandation ;

En conséquence, j'émet un **avis favorable** au projet de modification n°2 du Plan Local d'Urbanisme de la ville de Martigues.

Fais à Marseille, le vendredi 03 novembre 2023

Laurent Moreaux