

Département du NORD

COMMUNAUTÉ URBAINE DE DUNKERQUE

CONCLUSIONS et AVIS de la commission d'enquête	Décision de Monsieur le Président du Tribunal Administratif de Lille n° E 22000018/59 du 02 mars 2022 modifiée par décision du 30 mars 2022. Arrêté de Monsieur le Président de la CUD du 09 mai 2022
Objet	Projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal habitat déplacement
Siège de l'enquête	Communauté Urbaine de Dunkerque , Pertuis de la Marine, BP 85530, 59386 Dunkerque Cédex 1
Durée de l'enquête	Du 31 mai 2022 au 30 juin 2022 inclus.
Commission d'enquête Président Membres	Marc LEROY Serge THÉLIEZ Yves REUMAUX



SOMMAIRE

PRÉAMBULE	3
I – OBJET DE L’ENQUÊTE	3
Objet de l’enquête.....	3
Cadre législatif et réglementaire.....	3
Nature et caractéristiques du projet.....	4
II – MODALITÉS DE L’ENQUÊTE	6
Procédure et déroulement.....	6
Contribution publique.....	8
III – CONCLUSIONS	9
Concernant la procédure.....	9
Concernant le dossier.....	10
Concernant le projet, ses enjeux et ses objectifs.....	11
Concernant la concertation préalable.....	12
Concernant les consultations officielles.....	12
Concernant l’information du public.....	13
Concernant la contribution publique.....	13
Concernant les OAP.....	13
Concernant les cartes et le zonage.....	14
Concernant le règlement.....	18
Concernant les zones d’activités.....	18
Concernant les zones humides.....	18
Concernant l’habitat.....	19
Concernant le déplacement.....	19
Concernant les PPRL.....	19
Concernant le suivi du PLUI.....	20
IV – AVIS DE LA COMMISSION D’ENQUÊTE	20

PRÉAMBULE

Le présent document contient les avis et conclusions de la commission d'enquête relatifs au projet de Plan Local d'Urbanisme Intercommunal Habitat et Déplacements (PLUiHD) de la Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD).

Le rapport de la commission d'enquête fait l'objet d'un document distinct qui contient également le mémoire en réponse aux observations, établi par la CUD. Les annexes sont consignées dans un document séparé nommé « ANNEXES » et sont jointes au rapport.

I – OBJET DE L'ENQUÊTE

Objet de l'enquête

La communauté urbaine de Dunkerque possède un document d'urbanisme intercommunal, nommé PLUc approuvé et qui s'applique depuis le 09 février 2012. Elle possède également un programme local de l'habitat 2013-2018 (PLH) approuvé en 2012 et un plan de déplacements urbains (PDU) approuvé en 2003.

En outre la commune de Spycker a intégré la CUD la même année en conservant son document d'urbanisme (POS). La commune de Ghyvelde est entrée dans l'intercommunalité en 2013 en conservant également son PLU. Les communes de Ghyvelde et des Moères ont fusionnées en 2016, amenant un troisième document communal (POS des Moères). La même année, les communes de Tétéghem et Coudekerque-Village ne forment plus qu'une seule entité.

Compte tenu de ces évolutions institutionnelles et territoriales, le Conseil Communautaire a décidé de mettre en révision les documents d'urbanisme en vigueur afin de leur conférer une nouvelle cohérence et d'élaborer une nouvelle vision du territoire pour les 10 à 15 prochaines années, en y intégrant les volets Habitat et Déplacements.

Le PLUiHD traduit les priorités d'aménagement du territoire et donne à la CUD un cadre de cohérence opérationnelle pour les différentes actions et opérations, publiques ou privées.

Il doit permettre d'assurer la diversité des fonctions urbaines prévues par la loi et de concilier notamment les enjeux de constructions de logements, de mobilités, de développement économique, de qualité de cadre de vie et de modération de la consommation d'espaces.

Il permet également une mutualisation des moyens et des compétences sur un territoire cohérent et équilibré au sein duquel peuvent s'exprimer les solidarités entre communes, aussi bien en matière de valorisation des qualités et atouts du territoire (patrimoine, culture ...), que d'économies de consommation de foncier ou de renforcement du poids de certains projets.

C'est un véritable outil de planification du territoire. Il permet d'exprimer le projet de la Communauté de Communes sur l'intégralité de son territoire et pourra intégrer tous les projets d'aménagement structurants le territoire intercommunal. Il présente également les actions et opérations envisagées en matière d'espace public, de transport, de paysage, d'environnement et de renouvellement urbain.

Cadre législatif et réglementaire

La procédure d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal Habitat Déplacement de la CUD s'inscrit dans le cadre juridique suivant :

- Les articles L.123-1 à L.123-20 du Code de l'urbanisme ;
- Les articles R.123-1 à 123-25 du même code ;
- Les articles L.123-1 à L.123-19 du Code de l'environnement ;
- Les articles R.123-1 à 123-33 du même code ;

Divers textes de loi ont également été pris en considération pour l'établissement du projet (loi SRU, loi ALUR, loi sur l'eau, etc...).

En outre, il a été tenu compte des documents dits « supérieurs » comme le SCOT Flandre-Dunkerque, le SCRCAE, le SDAGE, les ZNIEFF, etc...

Ces divers lois et documents ont été énumérés dans le rapport de la commission d'enquête.

L'élaboration du PLUiHD a été décidée par le Conseil communautaire de la CUD lors de sa délibération du 03 mars 2016. Par délibération du 07 décembre 2019, le Conseil communautaire a arrêté le bilan de la concertation et le projet de PLUiHD. Par délibération du 12 janvier 2022, le même conseil a arrêté le second projet de PLUiHD.

En outre les différentes communes composant la CUD ont également délibéré sur ce projet de PLUiHD.

Nature et caractéristique du projet

Aux termes de l'article 1.151-5 du code de l'urbanisme, le PLU définit « les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en état des continuités écologiques ». Les objectifs présentés dans le PADD sont mis en œuvre par le biais du dispositif réglementaire. Dans la continuité de la politique de la CUD, le PADD réaffirme :

- une finalité sociale, en permettant à chacun de s'installer et de vivre là où il le souhaite et d'accéder à l'ensemble des activités et services ;
- une finalité environnementale en contribuant à l'objectif d'amélioration de l'empreinte écologique du territoire ;
- une finalité économique en permettant la valorisation des équipements et infrastructures du territoire et en permettant la réalisation de projets d'excellence ;
- une finalité culturelle en renforçant l'identité du territoire, le sentiment d'appartenance ainsi que la solidarité intercommunale.

Les objectifs du PADD sont présentés en trois orientations majeures

Orientation 1 : promouvoir une agglomération attractive où il fait bon vivre.

Orientation 2 : promouvoir une agglomération vertueuse de proximité.

Orientation 3 : innover pour l'emploi dans un territoire en transition économique.

Suite aux diagnostics et aux échanges avec les élus, techniciens et acteurs du territoire, plusieurs enjeux pour le PLUiHD ont été relevés et hiérarchisés. Ces enjeux sont les suivants :

- inciter à la mise en valeur paysagère et fonctionnelle des délaissés urbains : industriels, dents creuses, etc... ;
- préserver la fonctionnalité écologique, hydraulique et épuratoire des milieux humides du Dunkerquois, en conciliant la diversité des activités et usages dans les milieux agricoles et naturels ;
- poursuivre la mise en valeur de la trame boisée du Dunkerquois pour le public et les loisirs et renforcer son intérêt pour la biodiversité locale ;
- Sauvegarder la richesse des milieux littoraux et renforcer les échanges écologiques de cette sous-trame, notamment avec l'arrière-pays ;
- tirer bénéfice de la TVB pour la santé en révélant les « paysages du quotidien », en améliorant l'accès aux espaces verts en milieu urbain et en développant la nature en ville : nouveaux espaces verts, alignements d'arbres, constructions végétalisées, ... ;
- renforcer l'attractivité des espaces verts et l'offre d'usages et d'équipements associés, en lien avec les besoins des habitants du Dunkerquois et au-delà, afin qu'ils participent au développement de l'attractivité du territoire (loisirs, restauration, hébergement, liaisons douces, ... ;
- préserver et mettre en valeur la diversité des paysages du dunkerquois et particulièrement la spécificité du territoire des waterings et l'activité agricole de proximité ;
- valoriser la présence de l'estuaire de l'Aa au travers du territoire comme lien paysager et écologique ;
- préserver et mettre en valeur la trame des paysages littoraux qui fédère les communes du Dunkerquois et constitue une opportunité majeure d'attractivité ;
- favoriser les liens visuels et fonctionnels malgré les coupures urbaines du territoire particulièrement présentes ;
- rechercher l'intégration du bâti dans le paysage que ce soit pour l'habitat dans les secteurs sensibles des franges urbaines, ou pour le bâti agricole et industriel ;
- préserver le patrimoine bâti remarquable en pensant un développement urbain respectueux de ces éléments et le mettre en valeur à des fins touristiques et culturelles ;
- intégrer et valoriser le patrimoine non classé comme partie intégrante de l'image et de la qualité des paysages du territoire ;
- requalifier les entrées de territoire et de ville en perte de dynamisme ;
- protéger la trame aquatique de l'estuaire de l'Aa et permettre l'amélioration de la qualité écologique des waterings, potentiels réservoirs et corridor de la trame bleue ;
- intégrer la problématique des risques dans les choix de développement de la trame verte et bleue pour développer sa multifonctionnalité ;
- préserver la qualité des vues larges et ouvertes typiques du paysage de polder et valoriser particulièrement les perspectives vers les éléments repères du dunkerquois.

Globalement l'enjeu principal pour la CUD réside dans la préservation de son cadre naturel et la valorisation de son paysage singulier.

Pour atteindre ces enjeux, la CUD s'est fixé des objectifs, à savoir :

1°) En matière d'habitat :

- produire du logement de qualité pour tous au service de l'attractivité de l'agglomération ;
- rénover des parcs existants pour accroître l'efficacité énergétique du territoire ;
- agir au service du rééquilibrage social ;
- répondre aux besoins particuliers des publics et accompagner leurs parcours résidentiels ;
- piloter la stratégie habitat de l'agglomération.

2°) En matière de déplacement :

- aménager et gérer l'espace public ;
- conforter la marche à pied et améliorer l'accessibilité pour tous ;
- favoriser la pratique du vélo ;
- maintenir l'attractivité du transport en commun ;
- encourager l'usage partagé de la voiture ;
- organiser le transport de marchandises et la logistique urbaine.

3°) En matière de paysage et biodiversité :

- assurer la qualité paysagère des projets d'aménagement ;
- renforcer les cœurs de nature et les corridors écologiques de la plaine maritime ;
- prendre en compte, préserver et valoriser les vues sur les paysages ;
- préserver et mettre en valeur le patrimoine bâti ;
- placer la biodiversité et les paysages comme éléments forts de la composition urbaine et préparer la ville au changement climatique ;
- renforcer la valeur récréative des paysages en développant le réseau de cheminements ;
- restaurer la qualité des entrées du territoire et des espaces industriels et commerciaux.

4°) En matière de patrimoine :

- accompagner le projet urbain dunkerquois ;
- mettre en valeur les qualités architecturales ;
- donner les orientations pour le traitement qualitatif et fonctionnel des espaces bâtis et non-bâtis.

II – MODALITÉS DE L'ENQUÊTE

Procédure et déroulement

Par décision n° E2200018/59 en date du 2 mars 2022, Monsieur le Président du tribunal administratif de Lille a désigné la commission d'enquête composée comme suit :

Président : Monsieur Marc LEROY, premier clerc de notaire, retraité.

Membres titulaires : Monsieur Michel DUVET, technicien agricole, retraité ;

Monsieur Yves REUMAUX, directeur d'exploitation dans une entreprise de construction et d'entretien d'infrastructures de transport, retraité.

Suite à l'indisponibilité brusquement survenue de Monsieur Michel DUVET, Monsieur le Président du Tribunal administratif de Lille a émis le 30 mars 2022 une décision modificative afin de procéder au remplacement de Monsieur DUVET par Monsieur Serge THELIEZ, retraité de la gendarmerie.

Suivant arrêté en date du 9 mai 2022, Monsieur le président de la Communauté urbaine de Dunkerque a notamment fixé :

- la durée de l'enquête ;
- le siège de l'enquête ;
- les dates et lieux de permanences ;
- les modalités de la publication et de l'affichage de l'enquête ;
- les modalités de dépôt des observations et propositions par le public.

Le dossier d'enquête publique était disponible dans les mairies des 17 communes et des deux communes associées de la communauté urbaine, à l'Hôtel communautaire, ainsi qu'en version numérique.

Au cours de leurs permanences les commissaires enquêteurs ont pu vérifier la consistance du dossier qui comprenait :

- 1) L'arrêté en date du 9 mai 2022 de Monsieur le Président de la Communauté Urbaine de Dunkerque portant l'ouverture d'une enquête publique sur le projet d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal Habitat et Déplacements de la Communauté urbaine de Dunkerque
- 2) L'avis d'ouverture d'enquête publique.
- 3) Un registre d'enquête publique.
- 4) Une copie des parutions légales.
- 5) Délibérations en date du 11 Mars 2016, 21 mars 2016, 07 février 2019 et du 12 janvier 2022 de la CUD prescrivant le projet de PLUiHD.
- 6) Délibérations des communes approuvant le projet.
- 7) Bilan de la concertation préalable.
- 8) Avis de la MRAe
- 9) Avis des personnes publiques associées
- 10) Mémoire en réponse du maître d'ouvrage à l'Etat et à la MRAe.
- 11) Rapport de présentation :
 - ❖ Tome 1 Diagnostic territorial (11 fascicules)
 - ❖ Tome 2 Justification des choix
 - ❖ Tome 3 Evaluation environnementale
- 12) Projet d'aménagement et de développement durable
- 13) Orientations d'aménagement et de programmation thématiques (5 fascicules)

14) Programme d'orientations et d'actions (2 fascicules)

15) Règlement graphique :

- ❖ Plans de stationnement (29 plans) :
- ❖ Plans de zonage (29 plans) :
- ❖ Plans des hauteurs (29 plans) :
- ❖ Plans des servitudes d'utilité publique (21 plans) :

16) Règlement écrit :

- ❖ Tome 1 : Règlement écrit
- ❖ Tome 2 : Inventaire du patrimoine architectural

17) Servitudes d'utilité publique :

- ❖ Tome 1 : Servitudes d'utilité publique générales
- ❖ Tome 2.1 : Servitudes relatives à la salubrité et à la sécurité publique
- ❖ Tome 2.2 : SUP risques naturels
- ❖ Tome 2.3 : SUP risques technologiques

18) Obligations diverses (1 page et 29 plans) :

19) Dix-huit annexes :

20) Une version informatique du dossier sur une clé USB.

Cette enquête s'est déroulée conformément aux dispositions de l'arrêté d'enquête, sans incident notable. Les permanences se sont déroulées aux dates et heures prévues. Au cours de l'enquête, aucune anomalie n'a été constatée tant sur les registres d'enquête que dans le dossier.

Contribution publique

Au cours de cette enquête, 178 contributions ont été enregistrées : 17 courriels, 78 sur le registre numérique, 61 sur les registres papier et 22 courriers. Toutes les observations faites sur les registres papier, les courriers et courriels ont été reportés sur le registre numérique.

Douze doublons ont été notés : les contributions @25 et E 26, E 57 et @58 et C94, R70 et C96, @81 et E 82. @98 et @99, E112 et 113, @111 et @119 et E122, @120 et C172, @150 et R177, @151 et @153, @152 et @154 et @158, @166 et @167 et R173. Cinq contributions ont été modérés et n'apparaissent pas dans le procès-verbal de synthèse : E 9,11, 28, 29 et 59. Vingt-deux contributions correspondent à de simples visites de personnes ayant demandé des renseignements lors des permanences assurées par les commissaires enquêteurs, sans dépôt d'observations ou de remarques : R 12, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 39, 42, 43, 44, 47, 49, 51, 61, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 83.

Il y a eu 1 050 visites du site internet pour 467 visiteurs, 1 929 visualisations de documents et 1 905 téléchargements.

Les principaux thèmes qui ressortent de ces contributions sont :

- le zonage : @1, R 5, R 6, @8, R 13, C 14, C 15, C 16, @17, R 19, C 20, R 21, E 22, R 23, R 24, @30, R35, E 41, R 45, R 46, R50, C 53, C 54, E 57, @58, R 60, R 62, @67,

R 70, C 74, @81, E 82, R 84, @87, C89, C90, R92, @93, C94, C95, C96, @97, @98, @99, @100, @102, @103, @104, @105, @106, @107, @109, E110, @111, E112, @113, R114, @116, @119, @121, R126, R127, @128, C129, @131, @132, @133, R134 à 138, R139, R140, @141, @142, E143, R146, @148, @152, @154, @155, @158, @155, @159, @160, @161, @163, @164, @166, @167, @168, R19, R170, R171, R173, C174, C178 ;

- l'environnement : C 52, @55, @71, C 79, @150, R177 ;
- les hauteurs : R 72, @73, C 74, R 76, C 77, R 78 R134 à 138, @151, @153, E165, R171 ;
- le patrimoine : @25, @26, @141, C176 ;
- le stationnement : @18, @144, C175 ;
- le règlement : @125, @147 ;
- les divers (constructions de tiny-house, liaisons douce, mur anti-bruit,...) : @2, @3, @4, @7, E 10, @27, R38, R40, R 48, @56, C 75, € 80, @ 85, @86, @88, R91, @101, @108, @115, @118, @120, @123, @124, @130, @145, @149, @156, @157, @162, C172, C176.

III – CONCLUSIONS

CONCERNANT LA PROCÉDURE

L'enquête publique s'est déroulée conformément aux prescriptions de l'arrêté de Monsieur le Président de la Communauté Urbaine de Dunkerque en date du 09 mai 2022.

Du mardi 31 mai 2022 à 9 h 00 au jeudi 30 juin 2022 à 17 h 00, soit pendant une durée de 31 jours consécutifs, chacun a pu développer ses observations et propositions sur le projet grâce aux moyens de dépôt mis à sa disposition (registre numérique, registre papier, courrier et courriel).

Le dossier d'enquête était consultable :

- au siège de la CUD, au siège de l'enquête publique, ou dans les différentes mairies composant la CUD ;
- par le biais du registre numérique ;

Le public avait le choix de s'exprimer sur le dossier :

- soit sur les registres papier disponibles au siège de la CUD ou dans les mairies de toutes les communes de la CUD aux heures d'ouverture du service ou lors des permanences des commissaires enquêteurs;
- soit à partir du poste informatique dédié à l'enquête publique et mis à la disposition du public au siège de l'enquête ;
- soit par courrier adressé au Président de la commission d'enquête, au siège de l'enquête ;
- soit sur le registre en ligne ;
- soit par courriel.

La mise à disposition du public du dossier d'enquête n'a soulevé aucune difficulté particulière et aucun incident notable n'a été constaté.

Les mesures légales de publicité de l'enquête publique ont respecté strictement la réglementation en vigueur et ont été assorties de nombreuses mesures complémentaires. Elles sont détaillées dans le rapport d'enquête et ses annexes.

L'ensemble des prescriptions réglementaires relatives à la dématérialisation de l'enquête publique ont été respectées.

Les observations déposées sur les registres papier, par courriel et par courrier ont été retranscrites dans le registre numérique et ont été normalement acheminées à ce registre.

La durée de cette enquête a été suffisante pour permettre la libre expression du public sur le projet.

Les conditions matérielles de travail de la commission d'enquête ont été très satisfaisantes. Elle a pu disposer de la part de la CUD, de toutes les informations nécessaires pour une bonne compréhension du dossier. Elle n'a jamais ressenti une rétention d'information susceptible d'être préjudiciable à son analyse du projet.

L'information du public a été suffisante (affichage, Facebook, site internet des communes, articles dans la presse locale, annonces dans les radios locales).

Les registres d'enquête comportaient bien une mention indiquant que toutes les observations seraient reportées sur le registre numérique.

Aucun incident n'a été constaté et aucune anomalie n'a été relevée, l'ambiance de l'enquête peut être qualifiée de calme et sereine. La commission d'enquête n'a aucune observation à formuler concernant le déroulement de l'enquête.

CONCERNANT LE DOSSIER

Le dossier, très volumineux (5350 pages et 344 plans ou cartes), contient apparemment tous les éléments prévus par les dispositions législatives et réglementaires. La liste détaillée des pièces le composant est reprise à l'article 16 du chapitre I du rapport. Il aurait mérité un écrémage car il est redondant dans les différents volumes.

La note de présentation est trop volumineuse ce qui a certainement pour effet de rebuter les éventuels lecteurs, avec des redondances qui n'encouragent pas à poursuivre l'examen du dossier. Pour autant, elle est donc très détaillée et très intéressante pour celui ou celle qui a le courage de la lire.

On peut considérer que le tome 2 du rapport de présentation intitulé « *Justification des choix* » soit un résumé non-technique expliquant les évolutions du PLUiHD par rapport au PLUc qui est actuellement en vigueur car il s'agit plus d'une révision que d'une élaboration au sens strict du terme. Il aurait pu être allégé ce qui aurait permis au public une approche plus simple du dossier qui peut être rébarbatif pour certains en raison de la masse totale de documents mis à la disposition. Il aurait été judicieux d'avoir un comparatif clair entre le PLUc, le PLH, le PLD et le futur PLUiHD sous forme de tableau (ancien-nouveau) qui aurait permis de comprendre les raisons du regroupement de ces trois plans et son intérêt. Nous sommes partis à l'aveugle à ce sujet et nous avons dû faire des recherches ce qui n'est pas normal.

Le tome 3 du rapport de présentation est consacré à l'évaluation environnementale, c'est-à-dire l'étude d'impact. L'article R123-8 du Code de l'environnement prévoit que le

dossier soumis à l'enquête publique comprend lorsqu'ils sont requis : l'étude d'impact et son résumé non technique. Dans le dossier ce résumé non technique se résume à 15 pages sur 369, dont 7 pages sur les incidences de la mise en œuvre du PLUi HD sur l'environnement, et mesures envisagées pour éviter, réduire et si possible compenser, les effets négatifs pressentis.

Le règlement écrit est assez simple et parfaitement compréhensible pour le public.

On regrette l'absence de table de matières dans le tome 2 du règlement.

En conclusion, nous pensons que ce dossier et notamment la note de présentation aurait pu être allégé, que par contre le PADD et le résumé non technique, pièces qui permettent d'avoir rapidement une bonne compréhension du projet, auraient pu être plus développés. Il aurait mérité un écrémage car il est redondant dans les différents volumes.

Toutefois nous notons que le dossier semble contenir tous les éléments prévus par les dispositions législatives et réglementaires. Il a permis au public d'être informé par une mise à disposition dans les lieux de permanences et dans sa version dématérialisée.

CONCERNANT LE PROJET, SES ENJEUX ET SES OBJECTIFS

La CUD s'est dotée en 2012 d'un PLUc. Elle a également en vigueur un PLH et un PDU. Suite à l'intégration des communes de Spycker et de Ghyvelde puis de la fusion de Tétéghem avec Coudekerque Village et de Ghyvelde avec Les Moères, la CUD a voulu revoir son urbanisme. Elle aurait pu se contenter d'une révision, ce qui aurait été plus simple, mais elle a souhaité ne disposer que d'un seul document de planification en fusionnant le PLUc, le PLH et le PDU. C'est ainsi qu'en 2016 elle a commencé l'élaboration du premier projet de son futur Plan Local d'Urbanisme intercommunal Habitat et Déplacement (PLUiHD). En 2019, elle a présenté son projet aux PPA et elle s'est vue dans l'obligation de revoir celui-ci suite à un avis défavorable des services de l'État.

C'est ainsi, qu'aujourd'hui cette enquête publique porte sur le second projet d'élaboration du PLUiHD de la CUD. Si, elle a pris en compte les remarques de l'État de l'époque, le dossier soumis à l'enquête publique est en majorité celui du premier projet. D'ailleurs, sur ce second projet l'État a émis un avis favorable mais assorti de nombreuses réserves et pas des moindres, nous y reviendrons. D'autres PPA ont émis un avis défavorable, c'est le cas du CDPENAF et de la Chambre d'Agriculture. Tous les autres ont émis de nombreuses réserves ou remarques comme la MRAe.

La loi SRU est certes une réalité mais l'aspect mixité sociale fait peur aux habitants déjà installés, plutôt dans les zones pavillonnaires ou collectifs de standing. Les besoins très importants en termes de logement et les obligations du SCOT imposant une densité forte de concentration urbaine vont conduire les futurs arrivants à s'éloigner du Dunkerquois. Il faut de l'habitat relativement dense pour baisser les coûts, mais n'oublions pas la population pour qui le logement est l'affaire d'une vie, entraînant des sacrifices *consentis*. Nous trouvons que le projet ne prend pas cette sujétion en compte.

Le principal enjeu de la CUD est la préservation de son cadre naturel et la valorisation de son paysage singulier : elle y parvient partiellement mais le projet reste malgré tout encore énergivore sur la consommation de biens agricoles même si des efforts ont été faits sur ce sujet par rapport au PLUc. Il aurait été aussi souhaitable d'établir une liste des friches urbaines afin de pouvoir les utiliser en renouvellement, ce qui aurait permis de réduire davantage la

consommation de biens agricoles, car apparemment toutes les friches urbaines n'ont pas été répertoriées.

Les objectifs spécifiques de la CUD sont dans leur ensemble, atteints :

- les déplacements ont déjà fait antérieurement au PLUiHD d'une attention toute particulière qui semble satisfaire les habitants, mais qui avec le PLUiHD devrait prendre une dimension supérieure ;
- le patrimoine fait l'objet d'un recensement sérieux ;
- l'habitat et notamment l'habitat urbain fait l'objet d'un programme ambitieux tant en renouvellement pur qu'en matière de renouvellement énergétique ;
- les paysages et la biodiversité a fait l'objet d'une attention particulière sur le littoral mais doivent faire l'objet d'ajustements (ex : zones humides répertoriées mais qui ne le sont pas, ...) ;
- les OAP sectorielles devront aussi faire l'objet de quelques ajustements.

Ce projet n'est pas parfait et nous estimons qu'il présente de nombreuses incohérences et lacunes. Malgré tout nous validons la qualité du projet sur le fond même si des divergences sur la forme apparaissent.

CONCERNANT LA CONCERTATION PRÉALABLE

Le dossier doit comporter le bilan de la procédure de débat public organisée ou de la concertation préalable ou de toute autre procédure prévue par les textes en vigueur permettant au public de participer effectivement au processus de décision. Lorsque aucun débat public ou lorsque aucune concertation préalable n'a eu lieu, le dossier le mentionne. La concertation préalable pour cette enquête a démarré en novembre 2017 pour se terminer en mai 2019 à l'arrêt du projet n° 1 lorsque l'État a émis un avis défavorable et a obligé la CUD à élaborer un nouveau projet. A l'époque, cette concertation a été très forte et très complète. Depuis, cette concertation s'est limitée à la parution d'un fascicule intitulé « Cahier des habitants » reprenant le parcours de concertation du premier projet. On peut donc considérer que la concertation préalable a été réduite à sa plus simple expression pour ce second projet qui nous concerne actuellement.

On remarque également que peu de réunions publiques ont été organisées dans les communes du territoire. Pour ce second volet la concertation préalable a consisté à joindre au dossier un document « Le cahier des habitants » qui reprend la concertation d'avant 2019 ce qui prouve une fois de plus qu'il y a eu une réactualisation à la marge.

C'est là un manque de courage de la CUD, qui rechigne à « affronter le public ». Force est de constater que peu de personnes ont pris conscience du sujet. Ceci est à déplorer. La méconnaissance par les propriétaires des immeubles inscrits à l'Inventaire du Patrimoine Architectural en est un exemple

Nous regrettons que le public n'ait pas été associé davantage au second projet du PLUiHD.

CONCERNANT LES CONSULTATIONS OFFICIELLES

Sur les 62 courriers adressés aux PPA et autres organismes associés, seuls 21 ont répondu. De nombreuses réserves ont été émises par les PPA et notamment par les services de l'Etat, la MRA, le Département du Nord et la MSA. En résumé :

- 9 avis favorables dont 3 avec réserves.
- 4 avis défavorables.
- 8 sans avis ou non précisés.

Si la CUD a pris en compte les remarques de l'État de l'époque, le dossier soumis à l'enquête publique est en majorité celui du premier projet. D'ailleurs, sur ce second projet l'État a émis un avis favorable mais assorti de nombreuses réserves (72 remarques) et pas des moindres. D'autres PPA ont émis un avis défavorable, c'est le cas du CDPENAF et de la Chambre d'Agriculture. Tous les autres ont émis de nombreuses réserves ou remarques comme la MRAe. Ce qui démontre que ce projet n'est pas parfait.

Les consultations officielles ont été correctement réalisées. Nous notons la volonté de la CUD de prendre en compte toutes les remarques ou de justifier sa décision même quand elle n'y adhère pas.

CONCERNANT L'INFORMATION DU PUBLIC

L'information du public préalable à l'enquête a été conforme à la réglementation, avec de surcroît, des articles dans les journaux d'information des communes, des communications via leurs sites internet, les réseaux sociaux, les radios locales, etc... Il est à noter que malgré le respect des règles administratives et les initiatives de la CUD et des communes, peu de gens ont participé à l'enquête.

Nous constatons que la population urbaine se sent très peu concernée par ce PLUiHD et que la participation à l'enquête émane surtout des communes dites rurales. Il est à noter également que seul 467 personnes ont consulté le site du registre numérique. Pour une population d'environ 200.000 habitants, cela reste faible. La commission note toutefois que la publicité a été suffisante.

CONCERNANT LA CONTRIBUTION PUBLIQUE

Pour le dossier d'enquête, nous regrettons que le maître d'ouvrage n'ait remis un mémoire en réponse uniquement qu'à la MRAE et qu'à l'Etat, à contrario il n'a pas répondu aux autres PPA.

Le mémoire en réponse établi suite à la remise du procès-verbal de synthèse a traité individuellement chacune des observations. Il a en outre répondu aux questions de la commission d'enquête et notamment il a apporté une réponse aux PPA comme l'a demandé la commission. Nous approuvons ce travail de transparence de la CUD.

Certaines réponses du maître d'ouvrage n'appellent pas de commentaire particulier de notre part. En revanche certaines réponses nous ont interpellées et sont développées de notre part dans le mémoire en réponse.

CONCERNANT LES OAP et POA

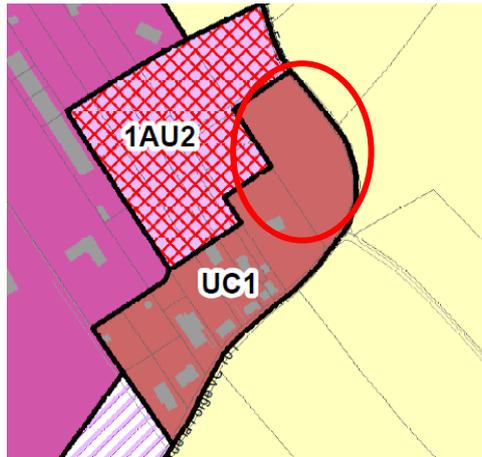
Pour les OAP et POA « Déplacements », ce ne sont que des intentions. Il faut aller chercher dans les annexes du règlement pour trouver deux emplacements réservés pour la liaison RN25 - centre d'agglomération et seize emplacements réservés pour des liaisons piétonnes et cyclables. Ce qui est très léger pour une agglomération de 30.049 hectares (300,49 km²) et de 194.655 habitants.

CONCERNANT LES CARTES ET LE ZONAGE

1°) Sur les plans de zonage figurent bien les zones humides mais la Trame Verte et Bleue (TVB) n'est pas représentée. Il semble que certaines zones urbaines sont dans des ZNIEFF où à proximité de zones Natura 2000. Il aurait été intéressant de pouvoir les situer. Concernant les zones humides, elles semblent avoir été agrandies par rapport au PLUc et surtout elles englobent les habitations ce qui n'était pas le cas dans le PLUc. Là aussi, n'ayant pas de comparatif dans le dossier nous ne pouvons qu'exprimer des regrets et des hypothèses.

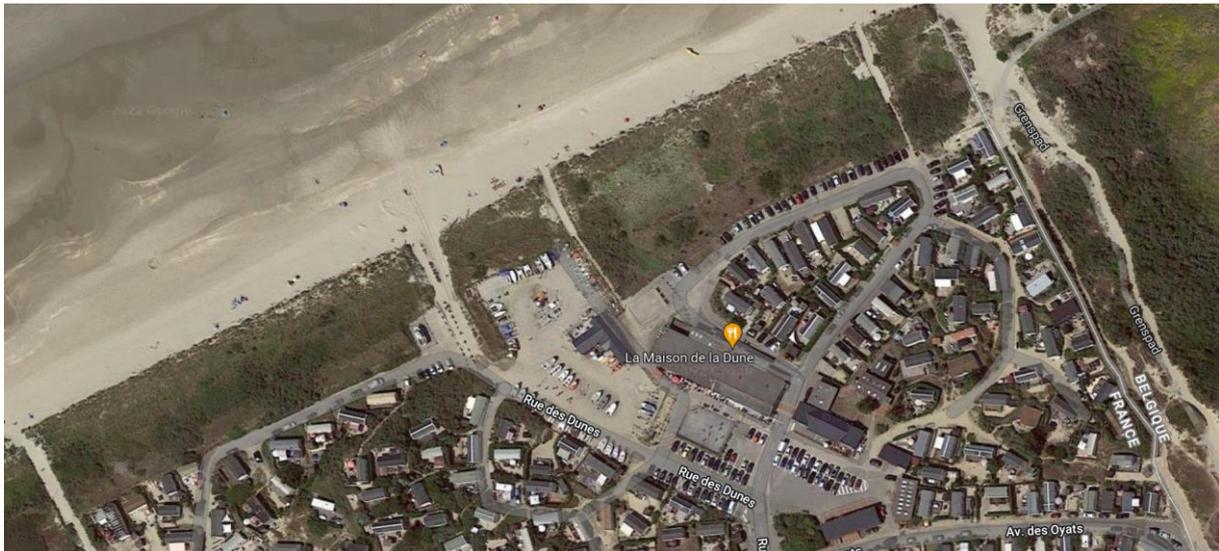
2°) Nous nous sommes aperçus que plusieurs zones 1AU+OAP sectorielles sont déjà aménagées ou en cours d'aménagement. C'est le cas à Tétéghem-Coudekerque Village ou à Armbouts-Cappel par exemple. Ces lotissements en cours de réalisation auraient dû être classés en zone urbaine et non en zone à urbaniser ce qui aurait réduit la taille des zones à urbaniser et aurait diminué sérieusement le compte foncier des extensions urbaines. A ce sujet, les OAP sectorielles ne mentionnent pas le nombre de logements prévus ce qui nous a obligé à aller chercher l'information dans le POA « Habitat ». Cela ne nous a pas permis d'appréhender l'importance des enjeux sur ces secteurs à la lecture d'un seul document. C'est la même chose pour les lotissements en cours de réalisation, nous ne savons pas la superficie concernée, le nombre de logements et les évolutions dans le temps de ces aménagements. Surtout, cela démontre que le dossier présenté à l'enquête publique est celui du premier projet élaboré entre 2016 et 2019 et qu'entre 2019 et maintenant il n'a pas été réactualisé. C'est une lacune importante !

3°) Concernant la zone 1AU2 + PAPAG de Coudekerque Village, le classement en zone 1AU2 assorti d'un PAPAG de ce secteur n'est pas justifié. Les parcelles concernées sont enclavées entre une zone UC1 et une zone UE, il ne s'agit pas d'une extension urbaine mais bien d'un secteur qui peut être qualifié de renouvellement urbain. Cette zone 1AU2 aurait dû être classée en UC1 avec les contraintes imposées par le règlement sur les constructions par rapport aux voies et emprises publiques, c'est-à-dire avec un retrait de la voie, ou de l'emprise publique, ou des voies privées, compris entre 3 et 8 mètres pour des opérations implantées sur un terrain couvrant au moins 700 m² ou en UE pour certaines parties en continuité de parcelles. De plus, les conditions d'ouverture à l'urbanisation des zones AU sont renforcées par l'obligation de recourir à des OAP sectorielles définies aux articles R151-6 et R151-8 ce qui n'est pas le cas. Il s'agit pour la plupart de fonds de jardin du secteur UC1 et le propriétaire d'une des parcelles est titulaire d'un certificat d'urbanisme. Un permis de lotir a été délivré à un particulier qui est en train d'installer les réseaux et les voies de desserte, cet aménagement a été classé en UC1. Cette différence de traitement est difficilement compréhensible. (Voir ovale rouge)

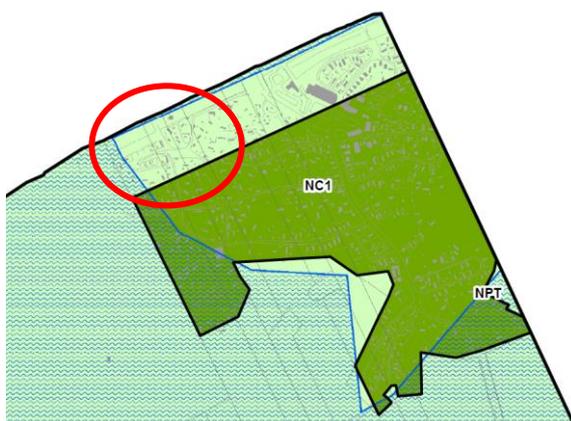


4°) Le Service Départemental d'Incendie et de Secours du Nord est propriétaire d'un terrain situé à Tétéghem (référence cadastrale ZA 257). Ce terrain est destiné à accueillir le futur CIS Dunkerque ainsi que les services territorialisés du SDIS du Nord. Le classement de la parcelle concernée en 2AU est incompréhensible. Ce classement va retarder très fortement la réalisation de cette opération d'intérêt général car il faudra une modification du PLUiHD pour rendre urbanisable ce terrain surtout que le PLUiHD n'est pas encore approuvé, il n'est que dans sa phase d'élaboration. Nous rappelons l'obligation de révision du PLU en cas d'ouverture à l'urbanisation d'une zone 2AU de plus de neuf ans en application du 4° de l'article L. 153-31 introduite par la loi ALUR ; et l'obligation d'accompagner la modification d'une délibération motivée justifiant l'utilité de l'ouverture à l'urbanisation au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones, pour les zones 2AU de moins de neuf ans en application de l'article L. 153-38. Il serait donc plus judicieux de la classer en emplacement réservé ER destiné aux installations d'intérêt général car un classement en zone 1AU1 comme le demande le SDIS implique que les locaux et bureaux des administrations publiques et assimilés doivent accueillir du public ce qui ne sera pas le cas. Ce classement devra être revu pour ne pas pénaliser la réalisation de ce projet.

5°) Il y a le cas particulier du camping du Perroquet à Bray-Dunes qui est une institution régionale depuis 70 ans. La partie Nord de ce camping, proche de la mer, est classée dans le PLUc en zone NC qui est une zone naturelle correspondant aux campings. Dans le projet du PLUiHD une large bande partant de la mer sera classée en zone NPT ce qui correspond aux espaces naturels de protection et de sauvegarde des cœurs de nature, des milieux littoraux, dunaires et des paysages, dans laquelle l'hébergement hôtelier et touristique est interdit, ce qui met en péril l'activité du camping puisqu'une centaine de mobil-homes sont concernés. La partie Nord de ce camping, proche de la mer, peut être considéré comme un espace urbanisé ou tout au moins artificialisé, et il n'est pas question de l'étendre comme le démontre la photo satellite suivante :



Le propriétaire du camping a fourni un dossier conséquent démontrant que le futur zonage n'est pas véritablement justifié. Il demande que la zone NPT démarre à la lisière nord du camping jusqu'à la mer ainsi la bande des 100 mètres (loi « Littoral ») sera préservée en grande partie. Il désire le classement en NC1 comme le reste du camping. Nous sommes du même avis sur le principe mais il y a un problème. La partie Nord-Ouest du camping est concernée par le PPRL de Dunkerque-Bray-Dunes qui a été approuvé le 21 avril 2022 comme le prouve le zonage réglementaire ci-dessous. Une partie est classée en « vert foncé » qui sont des zones naturelles ou agricoles avec une fonction d'expansion des eaux. Elles sont soumises à un aléa fort et très fort et ont un rôle de stockage des eaux débordées. Si les nouveaux terrains aménagés pour l'accueil de campeurs, caravanes et camping-cars, et résidences mobiles de loisir, ainsi que leur extension tant en termes de périmètre que de densification des emplacements dans les limites des périmètres existants à la date d'approbation du présent document sont interdits, par contre sont admis, sans aucune prescription particulière liée au PPRL, les travaux usuels d'entretien et de gestion normaux des biens et activités implantés antérieurement à l'approbation du présent plan, à condition de ne pas augmenter l'emprise au sol des bâtiments. Une autre partie est classée en « vert clair » avec un aléa faible à moyen et un rôle de stockage des eaux débordées mais avec les mêmes restrictions réglementaires. En conséquence, le changement de zonage demandé par le propriétaire pourrait se faire et nous y sommes favorables.



Zonage PLUiHD



Zonage PPRL

6°) Le gros point noir vient des zones à urbaniser. C'est à ce sujet que les critiques de l'État ont été les plus sévères. Certes, après des décennies de dérogations, le Préfet du Nord a décidé d'appliquer dans toute sa rigueur la loi « Littoral ». C'est ainsi que des extensions d'urbanisation sont déclarées illégales, soit sur le principe d'urbanisation en continuité, soit sur le principe de proportionnalité, c'est le cas pour :

- Gravelines, l'extension de l'urbanisation de la zone d'extension urbaine à vocation de loisirs et de tourisme (1AUT) du Parc des Rives de l'Aa.
- Toujours à Gravelines l'extension de l'urbanisation prévue via le secteur 1AUEc, projet commercial du pont de pierre.
- Ghyvelde : l'extension urbaine prévue du camping du « Lac » au Nord et du camping des « Pins » au Sud.
- Toujours à Ghyvelde la zone d'extension urbaine « site de la JOCKS-LEET ».
- Leffrinckoucke : la zone d'extension urbaine prévue de la cité des « Dunes » interpelle sur le sujet de la proportionnalité.
- Loon-Plage, l'importance des surfaces mobilisées en extension urbaine interpelle au regard du principe de proportionnalité induit par la loi « Littoral ».

Nous ne pouvons qu'être d'accord avec les décisions de l'État. Les extensions d'urbanisation déclarées illégales devront être supprimées ou revues à la baisse et les OAP sectorielles remaniées complètement.

Sur certaines de ces zones à urbaniser déclarées illégales par l'État des permis de construire ou d'aménager ont été délivrés antérieurement à l'élaboration du PLUiHD. Ils ont une durée de validité de 3 ans et selon l'article L600-12-1 du Code de l'urbanisme la déclaration d'illégalité d'un plan local d'urbanisme, ou d'une partie de celui-ci, est par elle-même sans incidence sur les décisions relatives à l'occupation des sols régies par le présent code délivrées antérieurement à leur prononcé dès lors que cette déclaration d'illégalité repose sur **un motif étranger** aux règles d'urbanisme applicables au projet. Ce qui n'est pas le cas, l'illégalité est en relation directe avec les règles d'urbanisme par incompatibilité avec la loi « Littoral ». Les permis d'aménager ou de construire peuvent donc être déclarés illégaux par une juridiction administrative. Nous estimons que ces documents d'urbanisme délivrés dans les zones concernées par le principe d'urbanisation en continuité doivent être supprimés car les secteurs repasseront en zone agricole et il ne sera pas possible de revenir en arrière.

7°) Le découpage des différentes zones et de leurs sous-secteurs n'a pas respecté les limites parcellaires. Certes, ce n'est pas une obligation mais c'est quand même la logique. Il n'est pas normal que des propriétaires fonciers voient leurs terrains amputés d'une partie qui passe en zone inconstructible parce que le traçage du zonage a été fait au cordeau. C'est le cas pour la plupart des campings. Le découpage des zones doit être calqué sur les délimitations parcellaires. Dans son mémoire en réponse la CUD a admis que le zonage avait été fait par photo-interprétation. C'est une méthode moderne mais si elle n'a pas été couplée avec les plans cadastraux des communes on arrive aux erreurs constatées.

8°) De la même façon, certaines OAP sectorielles sont à cheval sur différentes zones. C'est le cas de la JOCKS-LEET à Ghyvelde qui comprend une zone 1AU2 et une zone UC2, où est la logique ? L'article L151-20 du code de l'urbanisme indique que les conditions d'ouverture à l'urbanisation des zones AU sont renforcées par l'obligation de recourir à des OAP sectorielles définies aux articles R151-6 et R151-8. C'est bien la zone à urbaniser qui doit

avoir une OAP et pas l'inverse. Nous ne voyons pas très bien ce que vient faire une zone urbaine dans une OAP.

CONCERNANT LE RÈGLEMENT

La lecture de ce document demande une certaine expertise. Les articles (1AUE1 par exemple) composant les différents chapitres ont quelquefois la même dénomination que les secteurs composant la zone (1AU1 également) ce qui peut prêter à confusion. Par contre le texte du règlement est très clair et compréhensible.

Concernant les zones NPP, NPT et NL entre autres, il est indiqué que les exploitations agricoles et forestières sont interdites. Il serait souhaitable que la définition d'exploitation agricole ou forestière soit clairement définie dans le lexique du tome 1 du règlement car s'agit-il des entreprises (ferme, scierie) ou de l'usage des terrains (cultures, coupes de bois).

Si les IPA sont bien recensés dans le tome 1 du règlement. Par contre le tome 2 dudit règlement est constitué de fiches descriptives des bâtiments, très bien faites par ailleurs, mais qui ne concernent que la ville de Dunkerque. Selon le maître d'ouvrage c'est une question de moyens que n'ont pas les autres petites communes pour faire réaliser ce genre de document. Certes, mais dans ce cas le tome 2 du règlement n'a aucune utilité puisqu'il ne prend pas en compte les 16 autres communes de la CUD. Ce document est à supprimer ou à placer en annexe.

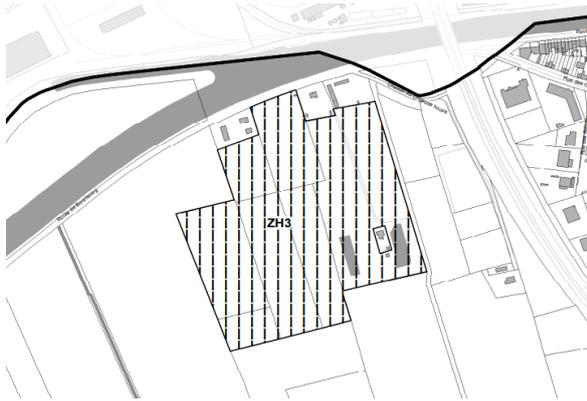
CONCERNANT LES ZONES D'ACTIVITÉS

Ces zones, que beaucoup d'élus souhaiteraient voir dans leur commune sont dévoreuses de terres agricoles. Il faut absolument avec le concours de l'EPF se servir des friches industrielles existantes pour réduire la consommation de terres agricoles (Exemple de la sècherie à Grande-Synthe). A ce titre un recensement exhaustif des friches semble nécessaire.

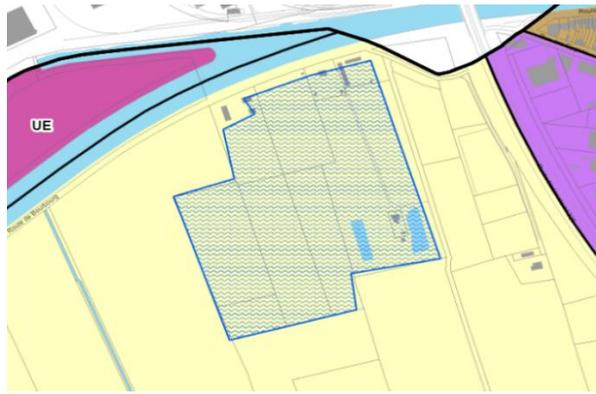
Nous sommes d'accord pour la création de zones en vue d'y implanter des activités artisanales ou industrielles, mais elle est beaucoup plus sceptique sur la création de zones à usage d'activités commerciales. Les offres d'activités commerciales ne sont-elles pas suffisantes ? Va-t-on vers une explosion de la population de la CUD ? Selon les prévisions, probablement pas, mais si tel était le cas, alors il vaudrait mieux favoriser le développement du commerce de proximité ce qui aura pour avantage d'économiser la consommation de terres agricoles.

CONCERNANT LES ZONES HUMIDES

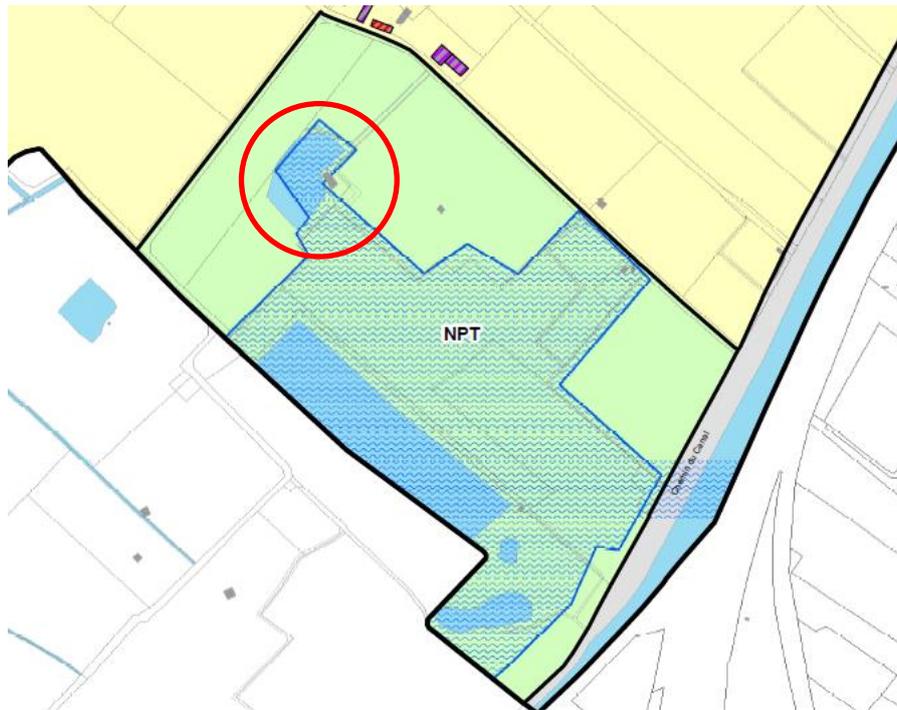
Il est évident qu'elles ont été agrandies par rapport au PLUc. Alors que ce dernier n'avait pas pris en compte les habitations, le PLUiHD, lui les inclus. C'est un non-sens car les habitations sont des zones artificialisées et ne peuvent pas être des zones humides. La CUD dans son mémoire en réponse admet que les zones humides seront réduites sur les parcelles déjà artificialisées. C'est une bonne chose, cette erreur matérielle doit être corrigée. D'autre part, il y a quelques incohérences. Un plan d'eau est en partie classé en zone humide et pas le reste, où est la logique ?



Zone humide PLUc



Zone humide PLUiHD



CONCERNANT L'HABITAT

H comme habitat. Ce point semble secondaire dans le projet.

CONCERNANT LES DÉPLACEMENTS

Les déplacements effectivement c'est le D de PLUiHD, le sujet est assez bien défini dans la note de présentation, mais ce n'est pas vraiment le souci du public sauf peut-être le stationnement. De plus fusionner le déplacement avec l'urbanisme et l'habitat, c'est associer un sujet majeur, l'urbanisme avec deux sujets qui semblent secondaires (à tort évidemment).

CONCERNANT LES PPRL

Le territoire de la CUD est concerné par deux PPRL. Celui de Gravelines à Oye-Plage et celui de Dunkerque et Bray-Dunes. Si, le PPRL de Gravelines à Oye-Plage figure bien dans le projet celui de Dunkerque et Bray-Dunes est simplement évoqué. Certes, il a été approuvé le 21 avril 2022 mais il a été porté à connaissance il y a longtemps et il aurait pu être pris en compte dans le présent projet. Une mise à jour du projet sera nécessaire avant approbation du PLUiHD.

CONCERNANT LE SUIVI DU PLUI

Le suivi du PLUiHD ne nous semble pas abordé dans le projet, mais il mériterait d'être défini avec une vraie méthode, avec des jalons, les outils de mesure, et au fil de l'eau des points « étapes » pour se comparer aux objectifs annoncés (mais ce n'est peut-être pas une exigence réglementaire)

IV – AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

L'enquête s'est déroulée conformément à l'arrêté de Monsieur le Président de la CUD en date du 09 mai 2022.

Le dossier d'enquête était complet. Il a été mis à la disposition du public, avec les registres d'enquête, dans les lieux de permanences en Mairie des différentes communes composant la CUD et au siège de ladite communauté urbaine aux heures normales d'ouverture au public ainsi que sur support informatique. Les textes légaux et réglementaires ont été respectés.

L'information du public, par voie de presse et d'affichage et autres, a été conforme à la réglementation et aux prescriptions de l'arrêté d'enquête.

Les membres de la commission ont pu assurer normalement les permanences telles qu'elles étaient fixées par l'arrêté.

Le public a pu s'exprimer pleinement.

Le mémoire en réponse du maître d'ouvrage a été rendu dans les délais et il a apporté toutes les réponses aux observations du public.

Il n'a été relevé aucun incident notable lors de cette enquête.

Sans méconnaître les conséquences qu'implique un tel projet, nous avons examiné les arguments invoqués pour la validation du projet de PLUiHD, et nous avons fait ci-dessus l'analyse de tous les aspects de ce dossier et nous estimons que ce projet répond aux enjeux définis par le législateur en matière d'urbanisme.

Pour toutes ces raisons, nous émettons un AVIS FAVORABLE au projet de PLUiHD de la Communauté Urbaine de Dunkerque assorti des dix réserves et des trois recommandations suivantes.

RÉSERVES: (Si les réserves ne sont pas levées le rapport est réputé défavorable)

- que les extensions d'urbanisation déclarées illégales sur le principe d'urbanisation en continuité soient reclassées en zone A ;
- que les extensions d'urbanisation déclarées illégales sur le principe de proportionnalité soient remaniées tant sur la superficie que sur les aménagements ;
- que les permis d'aménager délivrés dans les extensions d'urbanisation déclarées illégales sur le principe d'urbanisation en continuité soient rendus caduques car les secteurs repasseront en zone agricole où il sera interdit de construire ;

- que le secteur 1AU2+PAPAG de Coudekerque-Village soit reclassé en zone UC1 ou UE car cette zone à urbaniser n'est pas justifiée ;
- que la zone 2AU consacrée au SDIS du Nord soit reclassée en emplacement réservé ER ;
- que la zone NPT du camping du Perroquet ne débute qu'à la lisière Nord du camping jusqu'à la mer et que la partie impactant le camping soit reclassé en NC1 ;
- que les terrains artificialisés soient exclus du périmètre des zones humides ;
- que le PPRL de Dunkerque et Bray-Dunes soit pris en compte avant approbation du PLUiHD ;
- que la définition des exploitations agricoles et forestières soit clairement définie dans le lexique du règlement écrit ;
- que le tome 2 du règlement écrit consacré à l'IPA soit supprimé et reclassé en annexe car il ne concerne que la commune de Dunkerque.

Nous recommandons que :

- que les erreurs signalées soient rectifiées principalement en ce qui concerne les plans de zonage réglementaire ;
- que la délimitation du zonage tienne compte des limites parcellaires et de leur numérotation
- qu'un suivi soit mis en place.

Fait à Dunkerque le 29 juillet 2022

La commission d'enquête :

Président

Marc LEROY



Membre

Serge THELIEZ



Membre

Yves REUMAUX

