

PRÉFECTURE DU NORD

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES HAUTS DE FLANDRE

ENQUÊTE PUBLIQUE

ÉLABORATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL (PLUi)

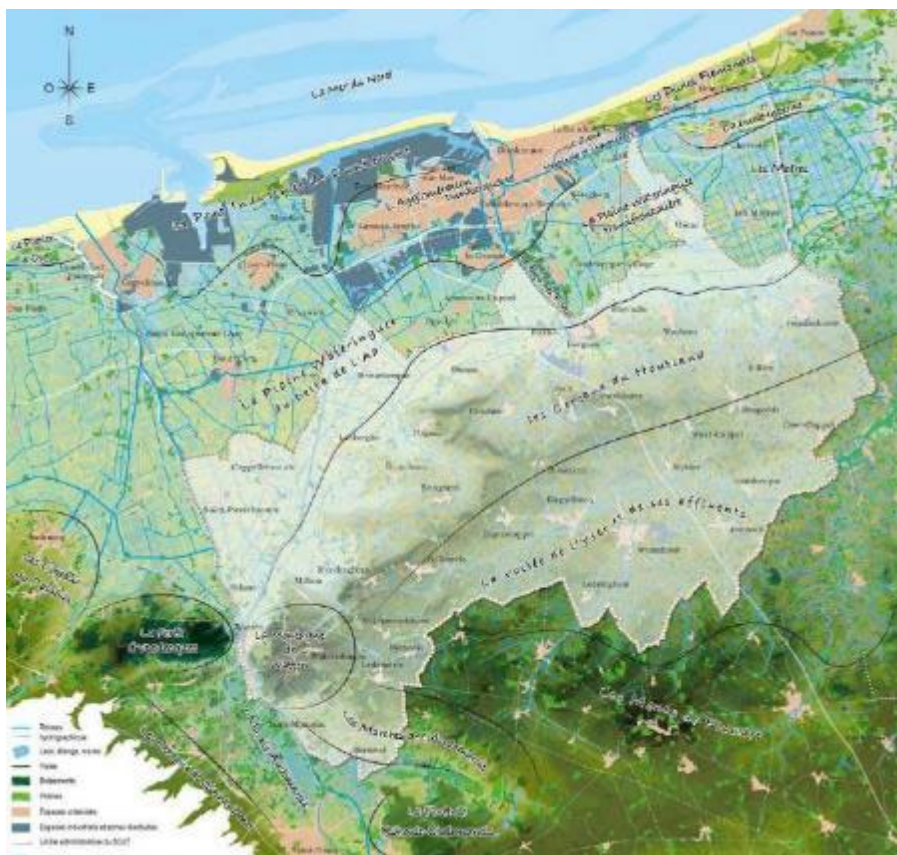
Du 17 janvier 2022 au 22 février 2022 inclus

RAPPORT PARTIE 1

*RAPPORT PARTIE 2 : MÉMOIRE EN RÉPONSE AUX OBSERVATIONS DU PUBLIC
ET RÉPONSE DE LA CCHF AUX QUESTIONS DE LA CE*

→ CONCLUSIONS MOTIVÉES

ANNEXES



Décision du Tribunal Administratif de Lille : N° E21000067/59 du 06 septembre 2021

Arrêté du 10 décembre 2021 de Mr FIGOUREUX - Président de la Communauté de Communes des Hauts de Flandre

Commission d'Enquête : Madame Chantal CARNEL – Présidente de la Commission d'Enquête
Monsieur Jean-Marie VER EECKE
Monsieur Dominique CORREIA
Monsieur Daniel PERET
Monsieur Pascal DUYCK

**ÉLABORATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL (PLUi)
COMMUNAUTÉ DE COMMUNES HAUTS DE FLANDRE (CCHF)**

CONCLUSIONS MOTIVÉES

1.	RAPPEL DE L'OBJET ET DES ÉLÉMENTS ESSENTIELS DE L'ENQUÊTE.....	3
2.	RAPPEL DU PROJET ET SON CONTEXTE.....	4
3.	CONCLUSIONS MOTIVÉES.....	5
	LE PROJET D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE - PADD.....	5
	L'ARMATURE TERRITORIALE.....	5
	ENJEU DÉMOGRAPHIE : STABILISATION DE LA POPULATION.....	6
	<i>L'AMBITION DÉMOGRAPHIQUE DU TERRITOIRE DE LA CCHF</i>	<i>6</i>
	<i>PERTINENCE DE LA STABILISATION DE LA POPULATION AU REGARD DE LA CONSOMMATION FONCIÈRE</i>	<i>7</i>
	<i>PERTINENCE DE LA STABILISATION DE LA POPULATION AU REGARD DE L'OFFRE DE SERVICES À LA POPULATION.....</i>	<i>7</i>
	ENJEU LOGEMENTS.....	8
	<i>LOGEMENTS ET CONSOMMATION FONCIÈRE DÉDIÉE À L'HABITAT.....</i>	<i>8</i>
	<i>LE POTENTIEL DE RENOUVELLEMENT URBAIN.....</i>	<i>13</i>
	<i>LES ZONES À URBANISER (ZAU) A VOCATION HABITAT.....</i>	<i>14</i>
	<i>ANALYSE DU NOMBRE DE LOGEMENTS À PRODUIRE SUR LES ZAU</i>	<i>14</i>
	<i>LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE.....</i>	<i>16</i>
	ENJEU ENVIRONNEMENT ET CADRE DE VIE.....	17
	ENJEU ÉCONOMIE.....	21
	<i>AGRICULTURE</i>	<i>21</i>
	<i>LES DYNAMIQUES ÉCONOMIQUES</i>	<i>23</i>
	<i>LA CROIX ROUGE C.....</i>	<i>23</i>
	<i>LE COMMERCE</i>	<i>25</i>
	<i>LE TOURISME</i>	<i>25</i>
	MOBILITÉ.....	26
	LE RÈGLEMENT GRAPHIQUE (OU PLAN DE ZONAGE) ET LE RÈGLEMENT ÉCRIT	27
	TABLEAU DE BORD – INDICATEURS.....	28
4.	CONCLUSION GÉNÉRALE ET AVIS.....	30
5.	ANNEXE – OAP - PROPOSITION DE RÉSERVES ET DE RECOMMANDATIONS.....	33

PRÉAMBULE

Le présent document constitue les conclusions et l'avis relatifs à l'ÉLABORATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL (PLUi) de la COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DES HAUTS DE FLANDRE (CCHF)

Le rapport et le Mémoire en réponse aux observations sont consignés dans deux documents distincts.
Les annexes sont consignées dans un document séparé nommé « ANNEXES ».

Les commentaires personnels de la CE sont indiqués en italique.

1. RAPPEL DE L'OBJET ET DES ÉLÉMENTS ESSENTIELS DE L'ENQUÊTE

L'enquête publique relative au projet de Plan Local d'Urbanisme intercommunal porte sur le territoire de la Communauté de Communes des Hauts de Flandre (CCHF). Celui-ci est situé au sein de la Région Hauts-de-France, dans le département du Nord. La CCHF, née le 1^{er} janvier 2014 de la fusion des Communautés de Communes du Canton de Bergues, de la Colme, de Flandre (à l'exception de Ghyvelde) et de l'Yser, est constituée de 40 communes.

La population municipale de la CCHF en 2015 était de 53386 habitants répartis sur une superficie de 448.46 km². La densité de population est de 119 habitants/km².

Le siège de la CCHF est installé à Bergues (3805 habitants) qui est la troisième ville du territoire pour le nombre d'habitants. La ville la plus importante est Wormhout (5565 hbts), suivi de Hondschoote (4096 hbts). Cinq autres communes dépassent 2 000 habitants (Esquelbecq, Hoymille, Rexpoëde, Warhem et Watten).

Ce premier PLUi a vocation à

- se substituer à 20 Plans Locaux d'Urbanisme (Bergues, Bollezeele, Brouckerque, Cappelle-Brouck, Drincham, Esquelbecq, Herzeele, Hoymille, Lederzeele, Ledringhem, Looberghe, Pitgam, Quaëdypre, Steene, Socx, Saint-Pierre-Brouck, Volckerinckhove, Uxem, Wormhout, Zegerscappel) et à 1 carte communale (Broxeele).
- fournir un document d'urbanisme à 19 communes régies par le Règlement National d'Urbanisme (Bambecque, Bierne, Bissezeele, Crochte, Eringhem, Holque, Hondschoote, Killem, Merckeghem, Millam, Nieurllet, Oost-Cappel, Rexpoëde, Saint-Momelin, Warhem, Watten, West-Cappel, Wulverdinghe, Wylder).

Le 4 décembre 2015, la CCHF devient compétente pour élaborer les documents d'urbanisme. Le 15 décembre 2015, par délibération le Conseil Communautaire prescrit l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi)

Le PLUi doit être compatible avec le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de la région Flandre-Dunkerque qui regroupe deux établissements publics de coopération intercommunale, la Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD) et la Communauté de Communes des Hauts de Flandre (CCHF).

Mis en révision le 28 octobre 2010, le SCoT a été arrêté le 28 août 2019, puis approuvé par délibération du 10 mars 2020. Par délibération du 22 juin 2021, des modifications ont été apportées suite à la décision du Préfet du Nord de suspension du caractère exécutoire du document en application de l'article L.143-25 du code de l'urbanisme.

Le Préfet du Nord a reconduit le sursis à exécution du SCoT le 4 octobre 2021. Le document définitif qui sera approuvé doit traduire une meilleure prise en compte de quatre éléments :

- un objectif de réduction plus prononcé du rythme de consommation d'espaces, en faveur, en particulier, des zones naturelles ou agricoles ;
- une classification des espaces à urbaniser (vocation économique, commerciale, mixte ou d'habitat) devant être précisée dans un compte foncier ; *(les deux derniers points concernent la CUD).*

Le SCOT ne deviendra exécutoire qu'après l'intervention, la publication et la transmission aux services de la préfecture des modifications demandées. »

L'arrêté prescrivant et définissant les modalités d'organisation de l'enquête publique a été signé le 10 décembre 2021 par Monsieur FIGOUREUX - Président de la Communes des Hauts de Flandre. Il fait suite à la

désignation de la commission d'enquête par le Tribunal Administratif de Lille le 10/08/2021 qui est composée des membres suivants :

Madame Chantal CARNEL, cadre supérieur chez France Télécom, retraitée, en qualité de présidente de la commission

Membres titulaires :

Monsieur Jean-Marie VER EECKE, chef de service comptable au service des impôts, retraité,

Monsieur Dominique CORREIA, retraité de la fonction publique,

Monsieur Daniel PERET, responsable du service interface usage coordination portuaire de la direction d'exploitation déléguée du port de Boulogne-sur-Mer, retraité,

Monsieur Pascal DUYCK, ancien directeur de la performance et du développement durable de l'INPI,

L'enquête publique s'est déroulée du 17 janvier 2022 au 22 février 2022 inclus conformément à l'arrêté du 10 décembre 2021 de Mr FIGOUREUX - Président de la Communauté de Communes des Hauts de Flandre.

Le siège de l'enquête était domicilié à Bergues (59380)

Lors des 38 permanences réparties sur 13 communes, et plus généralement au cours de l'enquête, aucun incident n'est survenu.

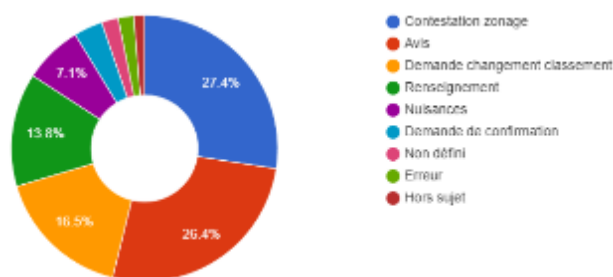
Il est à reporter seulement que le Mardi 8 février, aux deux entrées du barreau de contournement du Faubourg-de-Cassel, plusieurs agriculteurs ont manifesté pacifiquement leur mécontentement quant au projet de la création de la zone de la Croix-Rouge C.

547 contributions ont été enregistrées au cours de cette enquête, elles ont été déclinées en 689 observations

Résultats extraits du registre numérique Dépôt des contributions

Registre numérique	214	39,1%
Courriel	34	6,2%
Registre papier	260	47,5%
Courrier	19	3,5%
Orales	20	3,7%
Total	547	100,0%
Hors délai	3	0,5%

Objet des observations



2. RAPPEL DU PROJET ET SON CONTEXTE

Le PLUi a été élaboré parallèlement à la révision du SCoT de la région Flandre-Dunkerque qui a été approuvé par délibération du 10 mars 2020 puis après modifications le 22 juin 2021. Le Préfet du Nord a décidé le 4 octobre 2021 de reconduire le sursis à exécution daté du 22 juin 2021.

Le projet de PLUi a été arrêté une première fois en conseil communautaire du 21 mai 2019 et transmis aux communes et aux Personnes Publiques Associées. Certaines communes ayant émis un avis défavorable ainsi que les services de l'État, le Conseil Communautaire a décidé par délibération du 8 octobre 2019 de reporter l'arrêt de projet.

Le projet de PLUi a été de nouveau arrêté le 18 mai 2021. Compte tenu de l'avis à nouveau défavorable de quatre communes, le Conseil Communautaire a délibéré pour arrêter le projet de PLUi le 6 juillet 2021.

Le préfet a rendu un nouvel avis défavorable le 7 octobre 2021 au regard de l'incompatibilité du document avec le SDAGE et le SCoT.

Suite à cet avis défavorable et aux remarques de plusieurs PPA, la CCHF a décidé d'engager la phase d'Enquête publique et a rédigé un document nommé « Évolution de la consommation foncière Enquête publique » ayant pour objectif de répondre aux remarques concernant le compte foncier du PLUi qui doit être compatible au SCoT et qui doit s'inscrire dans la trajectoire visant à réduire l'artificialisation des sols.

Ce document présente les lieux proposés qui feront l'objet d'une diminution de la consommation foncière entre l'arrêt de projet et l'approbation du PLUi soit par suppression soit par réduction.

Cette diminution de la consommation foncière concerne des sites d'habitat, des sites d'équipements et des sites dédiés à l'économie. La majeure partie de ces sites étaient ciblés dans les avis des personnes publiques associées.

La déclinaison de l'ambition de la C.C.H.F. en termes d'évolution de la population a amené les élus à se positionner sur des enjeux, déclinés des diagnostics thématiques.

- Démographie : stabilisation de la population ;
- Logements : garantir un parcours résidentiel assurant un logement à chaque âge de la vie, en diversifiant l'offre de logement tant en nature (logements locatifs public/privé, accession à la propriété...) qu'en typologie (diversité des tailles de logements) ;
- Mobilité : favoriser la mobilité des habitants, développer les formes de mobilités plus durables (covoiturage, modes actifs de déplacements...), favoriser la proximité par un maillage territorial pour réduire les distances parcourues ;
- Économie : développer l'emploi et l'accueil d'entreprises, préserver l'agriculture, développer le tourisme ;
- Commerces et services : développer un maillage territorial garantissant la satisfaction de tous les besoins à l'échelle de la C.C.H.F., favoriser le développement du commerce de proximité dans les centres des communes, limiter l'implantation commerciale périphérique ;
- Environnement : préserver le fonctionnement hydraulique du territoire, réduire l'impact énergétique du territoire, préserver la biodiversité, prendre en compte les risques existants.

3. CONCLUSIONS MOTIVÉES

LE PROJET D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE - PADD

Le PADD du projet de PLUi de la CCHF rappelle en introduction l'importance de la prise en compte des composantes environnementales et notamment de la maîtrise des risques associés dans l'élaboration du projet de développement.

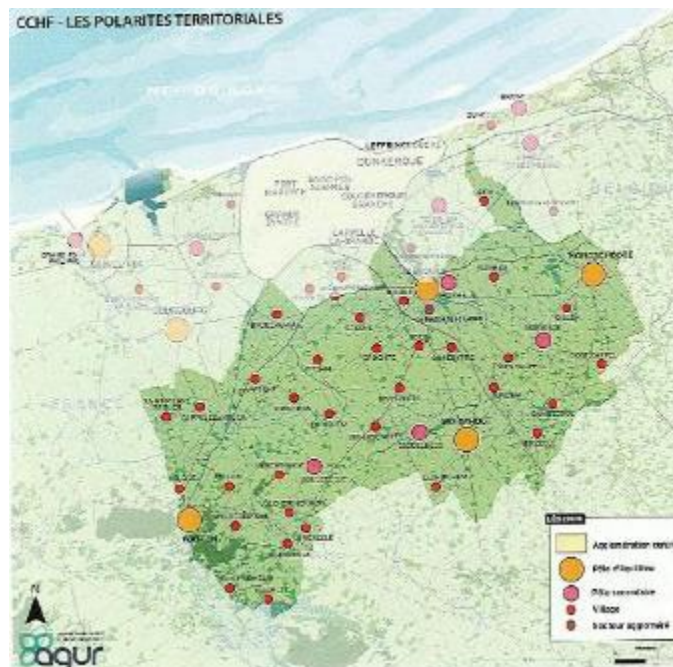
Au premier rang de ces risques figurent les aléas liés à l'eau pour un territoire très marqué par sa présence: inondations, accumulation en pied de coteaux, débordement des waterings, inondations du secteur audomarois, remontées de nappes, gestion des zones d'expansion de crues.

Le PADD fixe dix objectifs qui sont déclinés en 35 sous objectifs :

- 1 - Permettre un développement mesuré et équilibré du territoire.
- 2 - Tendre vers un développement rural maîtrisé.
- 3 - Diversifier l'offre de logements en respectant les caractéristiques communales.
- 4 - Construire un territoire adapté aux enjeux de proximité.
- 5 - Permettre le développement économique artisanal et commercial.
- 6 - Accompagner le développement économique.
- 7 - Améliorer la place de l'agriculture sur le territoire.
- 8 - Développer l'activité touristique.
- 9 - Développer l'attractivité résidentielle de la CCHF.
- 10 - Faire du paysage du développement économique.

L'ARMATURE TERRITORIALE

La projet de l'armature territoriale de la CCHF a été défini dans le SCoT. Il s'articule autour de quatre pôles d'équilibre, quatre pôles secondaires et de 32 villages dont les vocations d'accueil sont différenciées selon leur rôle dans l'organisation et l'animation territoriale.



Le SCoT a défini pour le PLUi une structure territoriale articulée autour de pôles d'équilibre, de pôles secondaires et de villages sans faire apparaître les influences entre ces différentes entités.

L'orientation visant à organiser les communes sous forme de pôles d'influence regroupant plusieurs communes n'a pas été retenue.

La Commission d'Enquête est convaincue qu'une approche sectorielle aurait été moins gourmande en consommation d'espace et aurait répondu plus efficacement aux besoins en logement en s'appuyant sur la proximité de territoires voisins et en faisant jouer la complémentarité.

ENJEU DÉMOGRAPHIE : STABILISATION DE LA POPULATION

L'AMBITION DÉMOGRAPHIQUE DU TERRITOIRE DE LA CCHF

En préambule, la Commission d'Enquête s'étonne de la logique de raisonnement de la CCHF qui a consisté à estimer l'évolution de la population au regard des projets de construction de logements et non pas à déterminer un besoin de logements à construire au regard d'un objectif d'évolution de la population.

L'objectif affiché par le PADD du PLUI vise la stabilisation de la population de la CCHF et évalue que celle-ci devrait se situer entre 53 770 habitants et 54 110 habitants en 2035 (au regard des 53 386 habitants en 2015). Cette évaluation est basée sur la réalisation de 3 000 logements et selon une évolution de la taille des ménages comprise entre 2,5 et 2,3 à l'horizon 2035. La population de la CCHF augmenterait donc de environ + 400 à + 725 habitants d'ici.

Cet objectif s'inscrit dans le cadre des orientations du SCoT approuvé qui vise en terme démographique la stabilisation de la population du territoire Flandre-Dunkerque dont fait partie la CCHF.

Dans les éléments fournis dans le mémoire en réponse du PV de synthèse, il est indiqué un objectif de production de logements effectif de 3 362 logements à l'horizon 2035.

Sur la base de ces 3 362 logements la CCHF estime que la population pourrait augmenter en moyenne de 0,16 % tous les ans (+86 habitants par an) pour atteindre un effectif en 2035 de 55 044 habitants.

La CCHF a retenu dans son calcul comme hypothèse la taille des ménages de 2,3 qui est le niveau de desserrement des ménages le plus fort.

Il est probable, au regard des analyses de l'INSEE et des tendances observées sur le desserrement de la population, que cette évolution soit plus faible. En cas de décroissance moins importante de la taille des ménages (la valeur de 2,35 est apparue réaliste à la Commission d'Enquête au regard de la tendance observée ces dernières années), la population de la CCHF pourrait atteindre environ 56 250 habitants.

La population potentielle de 55 044 habitants en 2035 indiquée dans le mémoire en réponse correspondrait à une augmentation de population de 1 658 habitants en 2035 par rapport à la population de référence de 2015.

C'est donc une augmentation de la population de la CCHF 2,3 fois plus importante que celle indiquée en objectif du PADD. Cette évolution apparaît par ailleurs susceptible d'être plus importante, l'estimation ayant été basée sur la fourchette la plus forte d'évolution de la taille des ménages.

La Commission d'Enquête estime que cette augmentation de population constitue un écart significatif avec l'objectif de stabilisation de la population du PADD et avec l'évaluation de la population à l'échéance 2035. Cette augmentation n'est pas en cohérence avec le PADD.

Au regard de ces éléments la Commission d'Enquête considère que la perspective d'évolution de la population sur le territoire de la CCHF, obtenue à partir des perspectives de construction de nouveaux logements, doit rester dans la fourchette donnée par le PADD.

Le respect de cet objectif est intégré dans la rédaction de la « RÉSERVE 01 » (§ « LE NOMBRE DE LOGEMENT PRÉVUS » relative à la maîtrise de la production de logements au regard de l'évolution de la population fixée dans le PADD.

PERTINENCE DE LA STABILISATION DE LA POPULATION AU REGARD DE LA CONSOMMATION FONCIÈRE

Cet objectif de relative stabilisation de la population au sein de la CCHF est cohérent avec la volonté de réduction de la consommation foncière inscrite dans le DOO du SCoT qui fixe dans sa prescription 1-D-0-1 de réduire fortement l'artificialisation des sols avec une consommation foncière limitée à 10 à 15 hectares/an pour la CCHF. Cet objectif est repris par le PADD du PLUi et notamment l'objectif 7.2 « Tendre à limiter la pression foncière en zone agricole ».

Contrairement à la CUD qui dispose d'important gisement de friches, le PLUi de la CCHF n'a pu identifier qu'un niveau relativement faible de possibilités de création de logements en renouvellement urbain (environ 300 logements) et la majorité des possibilités de création de nouveaux logements a été identifiée en extension urbaine.

Il apparaît donc cohérent à la Commission d'Enquête, au regard des objectifs affichés au niveau du SCoT et du PLUi, qui reprennent eux-mêmes les orientations nationales de réduction de l'artificialisation des sols, d'envisager cette stabilisation de la population au niveau du territoire de la CCHF.

PERTINENCE DE LA STABILISATION DE LA POPULATION AU REGARD DE L'OFFRE DE SERVICES À LA POPULATION

La stabilisation de la population est susceptible d'avoir un impact sur le maintien et le dynamisme d'un certain nombre de services proposés aux personnes et notamment commerce, scolarité et santé.

En termes de commerce la CCHF a entrepris un important programme de renforcement du pôle commercial via la Croix Rouge B qui vise à renforcer sur le territoire de la CCHF l'offre dans des domaines commerciaux pour lesquels une forte évacuation existe (équipement de la personne, équipement de la maison) sans pour autant affaiblir l'équipement commercial en place principalement dans les pôles d'équilibre et secondaires du territoire.

La Commission d'Enquête estime que la stabilisation de la population n'aura pas d'impact majeur sur les projets en cours. L'impact sur le commerce de proximité des pôles d'équilibres et secondaires

sera lui aussi limité dans la mesure où les orientations fixées par le SCoT de renforcer les pôles d'équilibre et secondaires seront respectées.

Concernant les questions de scolarité ou de santé, le diagnostic thématique du dossier ne fournit pas d'éléments sur l'évolution des effectifs des écoles du territoire ou encore le nombre de professionnels de santé installés sur le territoire. Ces éléments n'ont pas été identifiés, ni justifiés comme pouvant constituer un enjeu et n'ont pas fait l'objet d'un objectif spécifique du PADD. Néanmoins il ressort des recherches effectuées par la Commission d'Enquête que les effectifs scolarisés en écoles élémentaires au sein de la CCHF sont passés de 5 771 élèves en 2015-2016 à 5 545 élèves en 2019-2020 soit une baisse de près de 4 % malgré l'augmentation de la population (source : Observatoire des territoires.gouv.fr). La stabilisation de la population aura un impact sur l'évolution des effectifs scolarisés. Il conviendra pour la CCHF d'être vigilante sur ce point. Le maintien des effectifs scolarisés sur un territoire tient en grande partie aux services et à l'accompagnement que mettent en place les communes pour inciter et aider les résidents à scolariser leurs enfants dans les écoles communales.

Au regard de ces éléments la Commission d'Enquête considère que l'objectif de 54 110 habitants en 2035 en progression d'environ 710 habitants par rapport à 2015 avec une construction d'environ 3000 logements est cohérent et compatible avec le SCoT.

ENJEU LOGEMENTS

LOGEMENTS ET CONSOMMATION FONCIÈRE DÉDIÉE À L'HABITAT

Le dossier indique, parmi les enjeux déclinés du diagnostic thématique, la question des logements et plus particulièrement « garantir un parcours résidentiel assurant un logement à chaque âge de la vie, en diversifiant l'offre de logement tant en nature (logements locatifs public/privé, accession à la propriété ...) qu'en typologie (diversité des tailles des logements) ».

La Commission d'Enquête au-delà de cet aspect a souhaité approfondir plusieurs points liés à cette question de logements à savoir :

- le nombre de logements qu'il est prévu de produire,
- la localisation de ces logements dans l'architecture du territoire,
- l'offre et la typologie de logements,
- la densité de construction dans le maillage territorial,
- et in fine la consommation foncière liée au besoin de logement.

En préambule la Commission d'Enquête indique qu'elle considère qu'il convient de prendre en compte dans le décompte des logements à réaliser l'ensemble des logements qui seront produits sur la période. Ce nombre comprend les logements et permis d'aménager qui auront été construits, engagés ou autorisés au cours de la période d'élaboration du PLUi jusqu'à son approbation puis ceux qui seront construits engagés et autorisés au-delà. Dans sa réponse au PV de synthèse des avis des PPA, la CCHF indique vouloir neutraliser dans certains calculs ou répartition de logements à produire des « coups partis ».

La Commission d'Enquête considère que les « coups partis » ont été engagés dans le cadre des règles d'instruction et d'autorisation en vigueur au sein de la CCHF durant la procédure d'élaboration du PLUi, sans mobiliser la possibilité de sursis à statuer, et qu'ils doivent être à ce titre comptabilisés dans leur totalité sur la durée du PLUi.

➤ LE NOMBRE DE LOGEMENT PRÉVUS

Le dossier indique que le nombre de logements nécessaires de produire dans le cadre du maintien de la population est estimé à 2830 (en tenant compte d'une évolution du taux de desserrement de population amenant la taille des ménages à une valeur de 2,3 en 2035). Le PADD dans le cadre de son objectif 1.2 fixe l'objectif de production de logement à 3 000 logements à l'horizon 2035. La CCHF indique dans le mémoire en réponse que le nombre de logements qu'il est prévu de produire est de 3362 sur la durée du PLUi.

L'approche qui a consisté à solliciter chaque commune, afin d'identifier ses projets de construction puis à ajuster le dimensionnement et le nombre de ces projets au regard de la consommation foncière

qu'elle générerait, a eu un effet inflationniste sur la demande des communes et ultérieurement source de frustration pour les communes concernées.

En revanche la démarche mise en place visant à définir à partir d'une analyse multicritère un potentiel de construction aurait été vertueuse si la grille de répartition des logements à construire par commune avait été respectée.

De son côté la Commission d'Enquête estime au vu du mémoire en réponse au PV de synthèse, au regard des perspectives de construction de logements identifiées en renouvellement urbain (environ 350) et des projets d'OAP et de PAPAG que le nombre de logements à produire devrait être de l'ordre de 3 500 à l'horizon 2035.

La compatibilité avec le DOO du SCoT Flandre-Dunkerque est difficilement évaluable. Le SCoT ne donne pas d'objectif de construction aux territoires qu'il couvre sur la durée 2015-2020, mais uniquement sur la période 2020-2035. Le SCoT indique ainsi que 200 à 250 logements/an sont attribués au territoire de la CCHF sur la période 2020-2035 (soit 3 000 à 3 750 logements sur 15 ans) et évalue sur la même période un objectif de production de 1 700 à 1 750 logements en extension auxquels viendraient s'ajouter 300 logements en renouvellement urbain. Si l'on ajoute à ces 2 000 ou 2 050 logements, les 1 745 logements issus des opérations antérieures à 2021 indiquées dans le dossier de PLUi ce serait donc environ 3 750 à 3 800 nouveaux logements qui seraient autorisés par le SCoT.

La Commission d'Enquête constate que les perspectives de production de logements sont difficiles à évaluer sur la durée du PLUi et semblent néanmoins compatibles avec le SCoT.

Comme il a été indiqué par la commission d'enquête dans le paragraphe relatif à l'ambition démographique de la CCHF, toute perspective de réalisation de nouveaux logements supérieure à 3 000 logements amènerait à avoir un impact significatif sur l'évolution de la population au-delà de l'objectif et du cadre donné par le PADD.

Considérant que sur les 3 000 nouveaux logements à produire, 350 seraient issus du renouvellement urbain, ce sont donc 2 650 nouveaux logements qui seraient à produire en extension urbaine.

La commission d'enquête estime qu'il n'y a pas lieu de restreindre la production de logements en renouvellement urbain, sur la base notamment de la règle 16 du SRADDET qui vise à prioriser la production de logements en renouvellement urbain plutôt qu'en extension urbaine. Cette orientation est dans la lignée de l'orientation 1-D-0-3 du DOO du SCoT qui vise à mobiliser le potentiel foncier disponible dans l'enveloppe urbaine ainsi qu'avec les objectifs 2.1 du PADD : (...) saisir les opportunités foncières pour conforter les centres des communes et 4.1 favoriser un développement compact des communes.

RÉSERVE 01 :

Dans ce cadre, la commission émet une RÉSERVE afin de maîtriser de la production de logements par extension urbaine à 2 650 logements et ainsi limiter la consommation foncière au juste besoin de l'atteinte des objectifs de production de logement et d'évolution de la population fixés dans le PADD.

➤ LA LOCALISATION DES LOGEMENTS DANS L'ARCHITECTURE DU TERRITOIRE

Le DOO du SCoT donne des orientations sur la hiérarchie de développement entre les pôles d'équilibre, les pôles secondaires et les villages qui visent selon les termes du DOO du SCoT :

- à maintenir le rayonnement des pôles d'équilibre,
- à renforcer les pôles secondaires,
- à maîtriser le développement des villages.

Le projet de PLUi a traduit ces orientations en proposant une répartition des 3 000 logements envisagés de la manière suivante :

- 900 nouveaux logements soit 30 % pour les pôles d'équilibre,
- 600 nouveaux logements soit 20 % pour les pôles secondaires,
- 1 500 nouveaux logements soit 50 % pour les villages.

Même si cette clé de répartition entre les niveaux de l'architecture territoriale n'a pas été justifiée dans le dossier (point soulevé notamment par la MRAE), *la commission d'enquête estime que cette répartition correspond peu ou prou au poids démographique des différents niveaux de structure urbaine selon leur démographie. Celle-ci permettrait effectivement un maintien des pôles d'équilibre, elle renforcerait les pôles secondaires et elle permettrait la maîtrise du développement des villages. À ce titre elle serait compatible avec les orientations du SCoT.*

Cependant la commission d'enquête constate que le programme de réalisation des 3 362 logements ne respecte pas cette répartition et aboutit en termes de parc de logement à un affaiblissement potentiel des pôles d'équilibre (26,9%), une stabilisation des pôles secondaire (19,6 %) et à un renforcement des villages (53,5%). Cet écart entre de répartition au sein de la structure d'équilibre a été soulignée par les personnes publiques associées (État, MRAE, SCoT Flandre-Dunkerque).

	Orientations DOO SCoT	% Population (2015)		% Constructions nouvelles		Répartition des 3 263 logements prévus	
Pôles d'équilibre	L'objectif est de maintenir leur rayonnement sur leur bassin de vie par un développement avec leurs caractéristiques urbaines	30 %	47 %	30 %	50 %	26,9 %	46,5 %
Pôles secondaires	L'objectif de développement est de garantir par un renforcement le maintien de l'offre de proximité dans ces pôles	17 %		20 %		19,6 %	
Villages	Le développement est maîtrisé , proportionné à leur taille et à la capacité de leur équipement	53 %	53 %	50 %	50 %	53,5 %	53,5 %

La Commission d'Enquête pense que cette répartition des réalisations n'est pas compatible ni avec les orientations du SCoT ni avec l'objectif 1.3 du PLUi qui fixe la répartition des constructions selon l'armature territoriale.

RÉSERVE 02 :

La Commission d'Enquête émet donc une RÉSERVE afin que la répartition de la construction de logements respecte la clé indiquée dans l'objectif 1.3 du PLUi et que notamment le seuil de 50 % de nouveaux logements à construire dans les villages ne soit pas dépassé.

➤ L'OFFRE ET LA TYPOLOGIE DE LOGEMENT

L'enjeu de garantir un parcours résidentiel assurant un logement à chaque âge de la vie est un enjeu fort du PLUi qui se traduit au sein du PADD par l'axe 3 : Diversifier l'offre de logements en respectant les caractéristiques communales, et par trois objectifs :

- 3.1 Tendre à assurer les parcours résidentiels sur le territoire, pour l'ensemble des publics ;
- 3.2 Tendre à adapter le parc immobilier aux populations spécifiques (jeunes, personnes âgées, personnes à mobilité réduite, ...) ;
- 3.3 Tendre à développer, de façon concertée, des équipements et des services spécifiques aux enjeux du territoire.

La Commission d'Enquête constate néanmoins que cette orientation et ces intentions ne sont pas réellement traduites dans le projet :

- Le diagnostic thématique est très succinct sur l'analyse du besoin et la traduction concrète qu'il aurait été utile d'envisager dans le projet de PLUi. Le dossier ne donne pas plus d'éléments d'analyse sur la nécessaire adaptation de l'offre de logement à la structure de la population et à l'ambition du PLUi.
- Il n'y a pas d'objectif fixé quant à la structuration de l'offre de logement à produire selon les catégories : individuel, collectif, locatif, accession, foyer logement EHPAD, handicap, ... leur répartition sur le territoire et au sein de l'architecture territoriale.
- Les règlements des OAP sont dans leur très grande majorité extrêmement imprécis sur les orientations quant au type de logements à produire ce qui risque de privilégier le développement de lotissements libre d'occupation au détriment de la diversité de l'offre de logements (taille et statut juridique de l'occupation).
- Seuls six sites sur six communes font l'objet d'une servitude de mixité de logement.

Pour la Commission d'Enquête, il ressort que le projet de PLUi ne donne pas réellement les moyens à la CCHF d'atteindre ses intentions afin de « garantir un parcours résidentiel assurant un logement à chaque âge de la vie ». Ce manquement n'est pas sans conséquence sur d'autres ambitions du territoire (services, scolarité, santé et social) ainsi que sur la maîtrise de la consommation foncière.

RECOMMANDATION 01 :

La Commission d'Enquête émet à ce titre une RECOMMANDATION afin de fixer des objectifs précis de réalisation par type et offre de logements, répartition territoriale au niveau de PLUi et les préciser au sein des règlements des OAP dans le projet soumis à délibération.

➤ LA DENSITÉ DES OPÉRATIONS DE LOGEMENT DANS LES PÔLES ET VILLAGES

Les niveaux de densité des opérations de logements fixés par le DOO du SCoT sont les suivants :

- Pôles d'équilibres : 30 logements/ha
- Pôles secondaires : 25 logements/ha (hors Bollezeele : 20 logt/ha)
- Villages de plus de 2 000 habitants : 20 logements/ha
- Villages de moins de 2 000 habitants : possibilité de descendre à 15 logements/ha selon le tissu urbain.

À partir d'une analyse de la densité existante dans les différentes communes, au regard du nombre de logements dans les enveloppes urbaines, le dossier détermine une densité moyenne dans les îlots habitats. Cette densité moyenne est comparée aux objectifs de densité à atteindre et justifie et fixe la densité retenue pour chacune des communes du territoire notamment au regard des caractéristiques des zones urbaines proches des zones à urbaniser. Les seuils pour les pôles d'équilibre et les pôles secondaires sont respectés. Le seuil de 20 logt. /ha est maintenu pour 2 des 32 villages du territoire, un seuil compris entre 20 et 15 logt. /ha est retenu pour les 30 autres villages.

Cet écart quasi systématique entre la densité fixée par le DOO (hors possibilité ouverte) et la densité retenue inférieure à 20 logt. /ha retenue dans le projet de PLUi est relevé par l'État, le SCoT Flandre-Dunkerque, la Chambre d'agriculture.

La Commission d'Enquête estime que cette utilisation quasi systématique de la possibilité offerte par le DOO du SCoT Flandre-Dunkerque de réduire la densité de construction dans les villages est dommageable in fine à la consommation foncière de terres agricoles au sein des villages.

Elle trouve notamment son origine :

- d'une part, dans le fait que l'analyse des caractéristiques des zones urbaines proches a été réalisée en grande partie sur des zones de lotissement de proximité immédiate, construites récemment avec des densités faibles. Il aurait été pertinent d'élargir la zone d'observation au village dans sa globalité pour répondre à l'objectif 2.2 du PADD du PLUi : « développer des formes urbaines adaptées et favorables à l'affirmation de l'identité propre de chaque commune » qui ne saurait se résumer à un urbanisme de lotissement.
- d'autre part, dans le choix quasi systématique de ne pas orienter, au sein des programmes d'OAP prévus dans les villages, les opérations de lotissement vers la constitution d'une offre diversifiée en termes de typologie de logements comme il a été évoqué dans le paragraphe précédent.

La Commission d'Enquête estime que l'introduction d'une plus grande diversité de logements permettrait à la fois d'offrir aux candidats au logement une plus grande offre répondant mieux aux besoins du territoire et limiterait la consommation foncière.

RECOMMANDATION 02 :

La Commission d'Enquête émet une RECOMMANDATION afin de réexaminer la méthode de fixation de la densité des constructions au sein des villages en élargissant la zone d'observation à l'ensemble du village.

➤ CONSOMMATION FONCIÈRE DÉDIÉE À L'HABITAT

Ces espaces dédiés à la construction de logement est supérieure au strict nécessaire (estimé à 2 850 logements) à l'atteinte de l'objectif de stabilisation de la population affichée dans le PADD. Néanmoins la Commission d'Enquête pense, comme cela a été présenté dans le paragraphe dédié aux ambitions démographiques de la CCHF, que cette surconsommation d'espace habitat permettra au territoire de conserver une dynamique de développement positive favorable au maintien des principaux services à la population (scolarité, commerce de proximité et santé).

La CCHF indique dans le mémoire en réponse au PV de synthèse que 138,78 hectares dédiés à l'habitat pour réaliser 3 362 nouveaux logements seront ouverts.

Cette ouverture d'espaces dédiés à la construction de logement est supérieure au strict nécessaire (estimé à 2850 logements) ainsi qu'aux besoins nécessaires à la construction des 3 000 logements affichée dans le PADD.

La commission estime, au regard des projets d'OAP habitat, qu'une économie potentielle de 23,8 hectares est réalisable sur ces OAP et permettrait de réaliser les 3 000 logements prévus dans le PADD.

Cette réduction d'espaces ouverts à l'urbanisation pour l'habitat rentre dans l'objectif 7.2 du PADD qui vise à limiter la pression foncière sur la zone agricole.

Compte tenu de ces éléments la commission d'enquête émet une réserve visant la réduction de la consommation d'espace ouvert à l'habitat de 23,8 hectares dans le dossier de PLUI soumis à approbation.

Des réserves et recommandations seront émises sur le programme prévisionnel des OAP habitat afin d'ajuster la consommation foncière au strict nécessaire.

RÉSERVE 03 :

La Commission d'Enquête émet une RÉSERVE afin que la consommation d'espace ouvert à l'habitat incluant OAP et PAPAG ne dépasse pas les 115 hectares dans le dossier de PLUI soumis à approbation.

➤ CONSOMMATION FONCIÈRE GLOBALE DU PLUI

La CCHF indique dans le mémoire en réponse au PV de synthèse que la consommation foncière globale sur la durée du PLUi s'établirait à environ 300 ha et se répartirait comme suit :

Conso en hectare	2016-2021	2022-2035	Total PLUi
Habitat	52.21	86.57	138.78
Économie	61.06	62.77	123.83
Tourisme	9.19	6.66	15.85
Équipement	4.24	16.92	21.16
Total période	126.7	172.92	299.62

Le SCoT Flandre -Dunkerque fixe un objectif de consommation d'espace de 15ha /an pour la CCHF sans fournir de répartition entre les différents types d'occupation de ces espaces.

La Commission d'Enquête constate que le PLUi est donc à ce titre compatible avec le SCoT Flandre-Dunkerque.

➤ RÉPARTITION DES LOGEMENTS SUIVANT L'ANALYSE MULTICRITÈRES ET L'ÉTAT DES LIEUX DES PROJETS D'HABITAT EN COURS ET APERÇU DE LA CONSOMMATION FONCIÈRE

La répartition des logements selon les critères sus définis et le potentiel envisageable sur les dents creuses et les reliquats sont repris dans le tableau ci-après :

Catégorie Armature territoriale SCoT	Nbre logements attribués (analyse multicritères)	Potentiel dents creuses /friches /division parcellaire	Total reliquat de logements envisagés issus des opérations d'urbanisation antérieures	Nbre théorique de logements à produire (attribution multicritères - potentiel dents creuses -reliquat)	Superficie des Permis d'Aménager en ha accordés non engagés ou en cours instruction	Superficie à ouvrir à l'urbanisation (suivant niveau de densité par catégorie de communes & nombre logements attribués)	Estimation CE Potentiel de construction sur les zones ouvertes à urbanisation
4 Pôles d'équilibre	900	168	450	282	8,0	9,6	288
4 Pôles secondaires	600	45	470	84	20,6	6,2	146
32 Villages	1503	139	825	539	31,5	57,7	987
Total CCHF	3003	352	1745	905	60,1	73,5	1421

La Commission d'Enquête constate que le potentiel de construction sur les zones ouvertes à urbanisation (1421) est supérieur au nombre théorique attribué par l'analyse multicritère (905). C'est sur cette base que La Commission d'Enquête estime que la prévision de réalisation de logements est au total de 3518 (352+1745+1421) au lieu de 3 000 affichés dans le PADD.

Ce constat vient appuyer la réserve exprimée par La Commission d'Enquête sur le nombre maximum de logement à construire et de le limiter à 3 000 en rénovation urbaine et extension.

LE POTENTIEL DE RENOUVELLEMENT URBAIN

Concernant la prise en compte du potentiel de renouvellement urbain au sein des espaces urbanisés, le potentiel mobilisable pris est certes conforme quant à l'objectif du SCoT.

Il semble néanmoins qu'il soit sous-estimé.

Il apparaît en effet que le rapport de présentation ne prend pas en compte le potentiel logements de nombreuses parcelles :

- soit elles ne sont pas reprises dans le potentiel mobilisable en dents creuses
- soit ce sont des parcelles classées en UD en extension de la zone urbanisée existante et qui ne sont donc ni reprises dans le potentiel logements, ni même à priori prises en compte dans le bilan foncier alors que leur classement initial était en zone agricole.

Ainsi le potentiel de ces parcelles, et la faible densité appliquée aux dents creuses à même d'accueillir des opérations de renouvellement urbain (densité moyenne de 13 pour les villages), minimisent les potentiels offerts d'ores et déjà par les zones urbaines ; ce qui conduit à augmenter la consommation foncière pour des zones nouvelles à urbaniser.

Ce potentiel non compatibilisé peut être estimé à 100 logements. Ce qui permettrait d'économiser environ 5 ha.

RÉSERVE 04 :

La Commission d'Enquête émet à ce titre la RÉSERVE qu'un seuil minimum de densité soit fixé pour les parcelles identifiées en renouvellement urbain et faisant plus de 1000 m²

LES ZONES À URBANISER (ZAU) A VOCATION HABITAT

➤ LA RÉPARTITION, LA LOCALISATION ET LA TAILLE DES ZAU

Le choix des zones qui pourront être ouvertes à l'urbanisation future est primordial notamment en ce qui concerne la consommation foncière et les objectifs de développement durable.

La CCHF a en effet clairement affiché :

- **un objectif politique : permettre un développement de l'habitat dans toutes les communes**
- **une ambition : bâtir un projet de développement économe en matière de foncier.**

Pour réaliser ces logements en minimisant la ponction de terres agricoles ou naturelles, le Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) du SCoT a défini plusieurs mesures :

- définir, pour les futurs secteurs ouverts à l'urbanisation, des niveaux de densité minimum ;
- recenser afin de le mobiliser le potentiel foncier disponible dans les enveloppes urbaines ;
- proscrire à priori l'urbanisation linéaire et le développement de nouvelles urbanisations isolées.

Afin d'aboutir à une répartition équitable et équilibrée des futurs logements à produire dans le cadre de ce PLUi, une approche multicritères a été mise en place pour répartir les logements à produire entre les communes qui se sont vu attribuer un nombre de logements nouveaux proportionnel à ces critères d'attractivité et à son poids de population.

La Commission d'Enquête salue le travail énorme accompli par la CCHF pour finaliser la répartition de ces nouvelles zones à urbaniser AU à vocation d'habitat dans les différentes communes.

➤ LES DENSITÉS RETENUES DANS LES ZAU

Concernant les densités retenues, celle de 30 logements/ ha pour les pôles d'équilibre et 25 logements / ha pour les pôles secondaires correspond aux densités relevées dans les ilots habitat.

La densité minimale établie pour les nouvelles zones à urbaniser AUH des villages de Brouckerque, Cappelle-Brouck, Crochte, Killem, Lederzeele, Looberghe, Merckeghem, Nieurlet, Pitgam, St Pierrebrouck, Wylder et Zegerscappel est de 17 logements / ha.

Par contre celle fixée pour les communes de Bambecque, Bissezeele, Broxeele, Drincham, Eringhem, Holque, Ledringhem, Oost-Cappel, Socx, Volckerinckhove, West-Cappel et Wulverdinghe n'est que de 15 logements / ha.

Certes, le SCoT prévoit, par exception, la possibilité pour les communes de moins de 2 000 habitants, de retenir une densité de 15 logements/ha, densité réduite par rapport à la densité moyenne généralement préconisée de 20 logements/ha, mais la généralisation de cette exception ne va pas dans le sens d'une réduction de la consommation foncière.

Ce constat rejoint celui effectué par la Commission d'Enquête au sujet de la densité de population retenue dans les pôles et les villages.

ANALYSE DU NOMBRE DE LOGEMENTS À PRODUIRE SUR LES ZAU

La méthodologie de l'analyse multicritères est certes esquissée, mais les éléments pris en compte, les coefficients et les pondérations appliqués ne sont pas présentés.

Suite à cette analyse, un tableau reprend la répartition des 3 000 logements commune par commune.

Le total des logements que la CCHF prévoit de produire est de 352 +1745+1421 soit 3518 logements qui s'explique par l'adaptation du périmètre des ZAU à la configuration du cadastre et de la réalité du terrain.

Le tableau de répartition des logements par commune montre des incohérences marquées sur certaines communes : il y a un décalage parfois important entre le nombre théorique de logements alloués à certaines communes (issu de l'analyse multicritères) et le nombre de logements qui seront réalisables effectivement dans les zones à urbaniser définies au plan de zonage.

Si l'essentiel des nouvelles zones à urbaniser AUH ou des sites de renouvellement urbain à vocation d'accueil principal d'habitat sont couverts par des orientations d'aménagement et de programmation, certains sites présentent des problématiques particulières nécessitant un temps pour mener des études urbaines en vue de leur aménagement futur, ces sites peuvent alors être soumis à périmètre d'attente de projet d'aménagement global (P.A.P.A.G.), en vue d'une ouverture à l'urbanisation différée.

Trois sites sont concernés par l'inscription d'un périmètre d'attente de projet d'aménagement global (P.A.P.A.G.) : le site de l'ancienne tuilerie, à Nieurlet 2,5 ha ; le site de la rue du 43^{ème} RIC à Pitgam 1,5 ha ; le site du chemin de Winnezele, à Wormhout 6 ha.

Sur la base des densités retenues dans le cadre de l'élaboration du PLUi, le potentiel de production de ces sites peut être estimé à 200 logements qui pourraient s'ajouter à l'avenir au potentiel de logements à produire.

La Commission d'Enquête constate que l'absence d'un tableau récapitulatif clair rend la lecture et l'appréciation de la justification et de la cohérence des chiffres très fastidieuses. La prise en compte des « coups partis », comptabilisées ou non dans le bilan foncier et dans le potentiel logements, les OAP concernant des ZAU mais aussi des zones repises en RU, complexifie encore la compréhension.

➤ L'IMPACT SUR LES EXPLOITATIONS AGRICOLES ET L'ENVIRONNEMENT

Bien que la préservation de la pérennité des exploitations agricoles, notamment des élevages soit un objectif affiché, de même que la préservation des zones humides, la commission d'enquête relève en outre, que 75% des zones d'extension sont concernées par des enjeux agricoles voire, pour certaines, des enjeux environnementaux (zones humides).

Il est noté que 17 sites d'OAP concernent des parcelles de proximité agricoles dont 5 pour l'élevage.

La commission s'est également attachée à vérifier que le choix de localisation des zones à urbaniser répondait aux principes du PADD, favoriser la continuité urbaine, la compacité urbaine et le renforcement des agglomérations existantes.

Enfin la commission s'étonne que le critère assainissement n'ait pas été pris en compte dans la localisation des zones à urbaniser, en effet les stations d'épuration de certaines communes sont aujourd'hui d'ores et déjà saturées. Il est dommage que la CCHF n'ait pas pris l'initiative de consulter NOREADE en tant que PPA gestionnaire du service.

Les OAP vont encadrer au travers de leurs orientations les règles à respecter dans le cadre de l'aménagement des ZAU (Zones à Urbaniser).

Les OAP ouvrent un droit à construire potentiel, mais uniquement basé sur l'objectif d'urbanisation dédié à la commune.

Le PLUi prévoit 65 sites à urbaniser à vocation habitat qui font l'objet d'une OAP.

Les ZAU faisant l'objet d'une OAP et d'un PAPAG représentent une superficie de 84 hectares permettant d'atteindre un potentiel de logements à produire sur ces zones bien supérieur à l'objectif minimum de 3 000 logements identifié par l'étude multicritères.

Il a donc semblé pertinent à la commission afin de respecter l'objectif majeur du SCoT de limitation de consommation foncière, d'analyser les ZAU qui pourraient être supprimées afin de le mettre en cohérence avec l'objectif de production de logements.

LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

La Commission d'Enquête précise que l'analyse des objectifs, critères du SCoT et du PADD, l'impact sur le milieu agricole (dont les élevages) et l'environnement (notamment les zones humides), la cohérence avec les résultats de l'analyse multicritères, la desserte par les transports en commun, les commerces de proximité, les services et la capacité de l'assainissement, sont autant d'éléments qui ont été pris en compte par la commission dans l'élaboration de ses propositions.

RÉSERVE 05 :

La Commission d'Enquête émet donc les réserves suivantes :

Suppression de ZAU :

Bambecque, site route de Rexpoëde
Bissezeele , rue des saules
Bolleezeele , site de la rue Dezitter
Drincham, Looweght Straete
Killem, route de Rexpoëde (proposé par la CCHF)
Killem, route de Saint-Omer
Nieurllet, route de Saint-Momelin
Quaëdypre, chemin rural n°2
Rexpoëde, site de la rue de Killem
Saint-Momelin, la Pâture
Uxem, rue du petit chemin, phase Boldos 4 (proposé par la CCHF)
West-Cappel, route de Bambecque site 2
Wulverdinghe, rue principale
Wyllder, site de la RD 55

Reduction de superficies de ZAU :

La commission propose également de réduire les superficies des projets suivants :

Brouckerque, site du Meldyck : Réduire la superficie de 0,7 ha (proposé par la CCHF)
Cappelle-Brouck, route du pont de l'Abesse : réduire la superficie de 1,1 ha
Looberghe, site du Moulin : Réduction d'au moins 0,8 ha (proposé par la CCHF)
Merckeghem, route de Saint-Omer : Réduire la superficie de 1 ha
Saint-Pierre-Brouck, rue de la Chapelle/route de Bourbourg : Réduction d'au moins 0,5 ha
Volckerinckhove, rue principale : Réduire sa superficie d'environ 1 ha. (proposé par la CCHF)
Zegerscappel, rue verte : La réduction de la superficie par suppression de l'excroissance. (proposé par la CCHF).

Ajout d'une OAP

Zegerscappel, site de la Coopérative La Flandre

Ce site est identifié comme zone de renouvellement urbain pour 20 logements mais n'a pas été identifié en zone constructible habitat ni repris au titre des OAP ou PAPAG.

Il convient de créer une OAP pour cette opération.

RECOMMANDATION 03 :

La commission émet en outre les recommandations suivantes :

Réduction de superficies de ZAU :

Esquelbecq, la clé des champs : Étudier la pertinence de supprimer les 2.5 ha situés au nord de la route, ou tout au moins d'établir un phasage opérationnel dans l'OAP afin de maîtriser l'urbanisation dans le temps.

Hondschoote, chemin de Saint Winoc : Étudier la possibilité de réduire de 0.5 ha la superficie du projet pour préserver les haies bocagères existantes ainsi que les jardins ouvriers.

Étude complémentaire des principes d'aménagement

Socx, site Pont d'Enfer : La commission propose de réétudier le parti d'aménagement en tenant compte des observations afin de mieux intégrer, à tout point de vue, cette extension dans son environnement résidentiel historique.

Maintien de ZAU

Ledringhem, site de la route de Wormhout (suppression proposée par la CCHF) : Les services de l'État considèrent qu'il y aurait lieu de supprimer cette ZAU « qui constitue une extension d'un ilot peu dense en limite de Wormhout ».

Elle constitue aujourd'hui une dent creuse agricole difficilement exploitable. La densité proposée correspond à sa configuration et est en harmonie avec le lotissement voisin.

La commission considère que cette zone, du point de vue répartition des logements est à prendre en compte dans le pôle Wormhout et participe au peuplement de l'armature pôles.

La commission propose de la conserver.

Quaëdypre, route de Wylder (suppression proposée par la CCHF) : La commission suggère plutôt de conserver cette zone , mais par contre de supprimer celle du chemin rural n°2

Zegerscappel, rue du Moulin (réduction proposée par la CCHF) : La réduction de la superficie de cette zone ne paraît pas nécessaire.

Un tableau joint en annexe de ce document illustre et détaille ces réserves et recommandations de la commission.

Les réserves formulées par la Commission d'Enquête tendent à réduire le potentiel de production de logements d'environ 414 par rapport aux 3518 initialement possibles.

La prise en compte des recommandations porterait cette réduction à 494 logements.

Le potentiel de production de logements est donc maintenu à minima à 3000, conformément à l'objectif affiché.

La CCHF bénéficiera en outre du potentiel non comptabilisé en dents creuses ou extension de zone urbaine reclassée en UD, et à terme du potentiel des PAPAG.

La réduction induite du nombre de logements à produire dans les villages (environ 350) contribuera à répondre à l'objectif de priorisation de l'urbanisation des pôles .

Tout en remplissant l'objectif de production de logements et de maintien de la population, ces propositions permettent de réduire à minima la consommation foncière de 23.8 ha dont 21 ha dans les villages.

ENJEU ENVIRONNEMENT ET CADRE DE VIE

Aux termes du Plan d'Aménagement et de Développement Durable, la Communauté de Communes des Hauts de Flandre a affiché l'ambition d'amener son territoire vers un développement assurant à ses habitants une bonne qualité de vie, et un cadre de vie agréable. Elle s'est donc appuyée sur la prise en compte des composantes environnementales afin d'écarter les impacts potentiels négatifs du PLUi.

Le territoire de la CCHF est soumis à plusieurs types de risques naturels essentiellement liés à l'eau. Selon l'état initial de l'environnement, celle-ci est partout présente : au Nord des Coteaux de l'Houtland dans la plaine wateringuée, polder caractérisé par une trame dense de canaux, de watergangs et de fossés et au Sud dans le bassin versant de l'Yser et de ses affluents.

Ces deux réseaux hydrauliques jouxtent le marais audomarois au Sud-Ouest et sont complétés par des zones humides, réservoirs de biodiversité, ainsi que par des étangs, des mares et des becques qu'il faudra préserver.

Dans ce contexte, il importe de protéger les actuels résidents contre les risques naturels et de préserver la ressource en eau mais également de sauvegarder les éléments indispensables au bien-être des générations futures.

➤ LA RESSOURCE

L'approvisionnement en eau est exclusivement assuré par la nappe phréatique de la craie située dans l'Audomarois et l'exploitation relève de 2 syndicats mixtes géographiquement distincts.

La consommation a diminué de 15,2 millions de m³ en 2007 à 13,8 millions en 2016 et le PLUi vise à entretenir cette tendance par des mesures réglementaires telles que l'installation obligatoire de citernes de récupération, l'infiltration à la parcelle ou encore l'aménagement perméable des espaces libres.

La lutte contre l'étalement urbain et l'imperméabilisation des sols qui en résulte constitue un levier important de l'alimentation des nappes et il importe de respecter les dispositions du SCoT tendant à une densification de l'habitat notamment dans les zones d'extension des villages. Ce dernier préconise en effet une densité de 20 logements/ha mais autorise une densité moindre, sans être inférieure à 15 logements/ha. Cette tolérance⁷⁷ a été appliquée pour 30 des 32 villages de la CCHF.

RECOMMANDATION 04 :

La commission RECOMMANDE donc de reconsidérer la densité de ces OAP notamment par le biais de la typologie des logements. Bien que s'agissant d'un secteur rural, La construction de pavillons avec une seule mitoyenneté ne dissuaderait pas les acquéreurs et assurerait une meilleure répartition des coûts de viabilité réduisant ainsi la charge foncière par logement.

La nappe phréatique de craie de l'Audomarois alimentant plusieurs territoires, la commission réserve son avis à la nécessaire démonstration que la ressource en eau disponible soit suffisante pour la satisfaction des besoins de la population et des activités nouvelles.

Elle attend que l'État Initial de l'Environnement soit enrichi en ce sens ainsi que la CCHF s'est engagée à le faire sur recommandation de l'autorité environnementale.

➤ LA QUALITÉ DE L'EAU

L'eau distribuée ne pose pas de problèmes sanitaires et peut être qualifiée d'eau de bonne qualité au regard des normes européennes actuelles.

L'état chimique des eaux superficielles n'est bon, ni dans le delta de l'Aa, ni dans la vallée de l'Yser, mais le SDAGE du bassin Artois-Picardie, pour des raisons techniques et également des coûts disproportionnés, fixe des objectifs pour tendre à un bon état en 2027.

Concernant la collecte des eaux pluviales, aucune commune ne dispose d'un plan de zonage pour la maîtrise des ruissellements et la prévention de la dégradation des milieux aquatiques par temps de pluie. Cette compétence a été transférée au SIDEN-SIAN mais la mise en œuvre de zonages ou d'un schéma directeur n'est pas engagée. Les mesures ne sont qu'incitatives dans le cadre de certains règlements de PLU ou ponctuelles.

L'assainissement collectif est de type séparatif et est assuré par 17 stations d'épuration, dont 5 fonctionnent à pleine charge. Pour la CCHF, la capacité théorique totale d'épuration est de 60 000 équivalents habitants.

L'assainissement non collectif est suivi par un Service Public d'Assainissement non collectif (SPANC). En 2016 sur les 2 800 installations existantes, 44% seulement étaient conformes.

Les insuffisances constatées de certaines stations d'épuration auraient dû conduire la CCHF à consulter le SIDEN-SIAN en tant que Personne Publique Associée afin qu'il puisse émettre un avis étayé sur les possibilités effectives de raccordement de chaque OAP projetée. Sans cet avis, il est en effet difficile d'apprécier l'opportunité de l'ouverture à l'urbanisation des zones concernées.

RECOMMANDATION 05 :

Suivant les recommandations de l'autorité environnementale la Commission d'Enquête RECOMMANDE de conditionner l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones, à la démonstration des capacités effectives de la station de traitement des eaux usées dont elles dépendent, à gérer les flux supplémentaires induits.

➤ LA PRISE EN COMPTE DU RISQUE « INONDATION »

Le bassin de l'Yser et le marais audomarois sont couverts par des Plans de Préventions des Risques Inondation. Ces documents ont été annexés au PLUi comme valant servitude d'utilité publique.

Le bassin versant du delta de l'Aa est gagné sur la mer par un système de drainage des eaux superficielles pour les évacuer vers la mer. Ces réseaux sont gérés par les sections des Wateringues qui surveillent l'état de fonctionnement des pompes de relèvement et les conditions d'écoulement des exutoires.

Cette partie du territoire est également soumise aux inondations provoquées par les eaux de ruissellement des flancs de coteaux et par les débordements des wateringues.

Une cartographie spécifique a été élaborée pour chacun de ces deux phénomènes (Pieds de coteaux et débordements). Sur ces cartes figurent également les zones d'inondations constatées (ZIC).

Ces cartes d'aléas ont été incluses dans le PLUi au même titre que les plans de zonage.

Ces cartes préfigurent les dispositions qui sont reprises dans le règlement du PLUi et tendant à limiter la constructibilité des zones concernées.

La Commission d'Enquête considère que la nécessaire prévention de ce risque a bien été prise en compte.

➤ LA PRÉSERVATION ET LA RESTAURATION DES ZONES HUMIDES, RÉSERVOIRS DE BIODIVERSITÉ

Les zones humides sont définies aux articles L 221-1 et 211-08 du code de l'environnement.

Les zones humides retenues par le PLUi correspondent à celles figurant dans les 3 SAGE couvrant le territoire.

Celles des SAGE du delta de l'Aa et de l'Yser ont bien été protégées au titre de l'article L511-19 du code de l'urbanisme et figurent au plan de zonage n° 2. Celles du SAGE de l'audomarois ont fait l'objet d'un zonage spécifique NZH.

Les atteintes aux zones humides provoquées par l'urbanisation sont soumises à la procédure « Éviter-Réduire-Compenser » qui implique la reconstitution de la zone impactée si l'impact ne peut être évité ni réduit et le règlement du PLUi dans sa partie 2 relative à la Protection du patrimoine naturel comporte la référence à la disposition A-9-3 du SDAGE du bassin Artois Picardie indiquant les modalités de la compensation.

Le SDAGE 2022-2027 qui entrera prochainement en application devrait accroître les contraintes de compensation fonctionnelle qui, dans certains cas, pourra atteindre 150, 200 voire 300% des fonctionnalités impactées. Les coûts de la compensation à l'équivalence fonctionnelle devront être intégrés aux études de faisabilité des projets et risqueront de sérieusement impacter la viabilité économique de ces derniers.

Des études de sols ont été menées, pour vérifier la présence de zones humides, mais sans pour autant caractériser leur fonctionnalité. Les services de l'État ont estimé que les études de pré-caractérisation des zones humides n'étaient pas été suffisamment abouties pour permettre de juger de la pertinence de la localisation des zones AU en regard des enjeux environnementaux.

De nombreuses contributions concernaient les zones humides, les avis recueillis sont partagés et de nombreuses divergences sont exposées sur la véracité ou non de la qualification d'un terrain en zone humide.

La Commission d'Enquête considère que ces études de pré-caractérisation sont importantes pour éviter d'ouvrir juridiquement à l'urbanisation des zones pour lesquelles l'opération ne serait financièrement pas réalisable du fait des coûts environnementaux.

Le SDAGE vient juste d'être approuvé. En ce qui concerne le SAGE du delta de l'Aa, la Commission d'Enquête a appris par un de ses représentants qu'il était toujours en révision et que la cartographie en vigueur datait de 2007, l'approbation ne devrait pas intervenir avant 2025.

RECOMMANDATION 06 :

La Commission d'Enquête RECOMMANDE de consulter à cet égard, les structures d'élaboration des SAGE (Syndicat Mixte de la Côte d'Opale, USAN et SMAGEAa) car elles doivent être à même de fournir des indications sur la localisation des zones les plus impactées, informations très utiles pour la conduite d'études de faisabilité ciblées.

➤ LES MILIEUX NATURELS. LA TRAME VERTE ET BLEUE

La réalisation de nouvelles infrastructures de circulation, du développement d'espaces commerciaux et économiques ou de construction de nouveaux logements seront autant de besoins d'espaces supplémentaires qui pourraient porter atteinte aux espaces participant à la Trame Verte et Bleue dans des secteurs jusqu'alors préservés de toute urbanisation.

Le P.L.U.i. intègre dans son projet, des corridors écologiques s'appuyant sur la trame hydraulique (l'Yser et ses affluents, les becques, le réseau des wateringues, les mares), les prairies, les haies, les bocages ou encore les corridors forestiers.

Ces corridors constituent la trame verte et bleue et relient entre eux les réservoirs de biodiversité qui, pour leur part, bénéficient d'une protection très stricte NPT ou NPP1, destinée à préserver l'environnement de toute urbanisation ou, à un degré plus souple, en zone NPP2 ou A limitées aux usages agricoles.

Les corridors parcourant la CCHF sont repris à grande échelle dans l'E.I.E. à partir de la cartographie générale du Schéma de Cohérence Écologique Régionale. Il est regrettable que leur tracé ne figure pas dans les cartes de zonage qui ne reproduisent que le tracé des cours d'eau et des haies mais sans faire apparaître les continuités proprement dites. De même pour les OAP, les corridors ne sont pas mentionnés sur les documents graphiques.

RECOMMANDATION 07 :

Des fiches relatives aux impacts environnementaux de chaque OAP ayant été établies et figurant en annexe de l'évaluation environnementale, la Commission d'Enquête RECOMMANDE que ces éléments soient insérés dans le livret du rapport de présentation réservé aux OAP. Placée à la suite de chaque descriptif de site, elle éviterait au lecteur d'avoir à consulter deux volumes différents pour obtenir l'intégralité des informations concernant une même opération.

➤ LES SECTEURS DE TAILLE ET DE CAPACITÉS D'ACCUEIL LIMITÉES (STECAL)

Les zones AE (économiques), NL (loisirs), NJ (jardins ouvriers), Ner (énergies renouvelables) et VNF (dépôts des Voies Navigables) sont considérées comme STECAL et représentent une superficie cumulée de 153 hectares.

Ces secteurs dérogent à la vocation des zones A (agricole) et N (Naturelle) et sont régis par l'article L 151-13 du code de l'urbanisme qui autorise certaines extensions de bâtiments existants ou certaines constructions nécessaires à l'activité à la condition que le règlement fixe les conditions de hauteur, d'emprise et de densité des constructions afin d'assurer leur insertion dans l'environnement et le maintien du caractère agricole ou naturel du secteur.

La liste des STECAL repris dans le dossier ne serait pas exhaustive, elle correspond aux personnes qui se sont manifestées.

RECOMMANDATION 08 :

Ces éléments ne figurant pas dans le règlement, la Commission d'Enquête RECOMMANDE donc de procéder à leur insertion pour éviter l'illégalité de ces STECAL.

Il conviendra en outre de vérifier si les secteurs d'implantation des centrales photovoltaïques (31 hectares au total) envisagés en zone naturelle (Ner) ne sont pas situés sur des zones humides et ne nécessitent aucune activité de défrichement.

➤ CONCERNANT LA PRISE EN COMPTE DES RISQUES EXISTANTS

Sur le bassin versant de l'Aa, le territoire dit des « wateringues » est très plat et nécessite en permanence des actions de relèvement des eaux et de drainage assurés par les sections de wateringues pour prévenir les débordements.

En bordure de l'Houtland, 17 communes sont impactées par les eaux de ruissellement ravinant les flancs de coteaux.

La DREAL a initié une étude sur les débordements des wateringues qui a été portée à connaissance par arrêté préfectoral du 26 janvier 2021. Une cartographie spécifique a été élaborée pour l'application de ces doctrines : « Pieds de coteaux » (zonage 3a) et « Aléa inondation par débordements des eaux des wateringues » (zonage 3b). Il s'agit de cartes d'aléas préfigurant les dispositions qui sont reprises dans le règlement du PLUi et tendant à limiter la constructibilité des zones concernées.

Sur le bassin de l'Yser le PPRi, approuvé 28 décembre 2007, concerne 11 communes. Édictant l'inconstructibilité de certains secteurs, il énonce des mesures de prévention découlant de l'article L562-1 du code de l'environnement, le PPRi de l'audomarois s'applique à 3 communes au Sud-Ouest de la CCHF. Ces deux PPRi valent servitude d'utilité publique et sont annexés au PLUi.

Des Zones d'Inondations Constatées ont été recensées sur 23 communes et figurent dans le porter à connaissance fourni par les services de l'État.

La Commission d'Enquête estime que les préconisations du PPRi de l'Yser, des doctrines « Pieds de coteaux » et « débordements des wateringues » et la localisation des ZIC ont bien été prises en compte dans le PLUi.

Les ZIC ne sont pas dues à des risques naturels mais à des causes anthropiques (saturation des réseaux ou ruptures d'émissaires). Elles figurent en annexe avec les événements les constatant et une cartographie appropriée.

Le Delta de l'Aa et l'Audomarois disposent également de Programmes d'Actions et de Prévention des Inondations (PAPI) notamment pour l'aménagement du territoire en vue de réduire la vulnérabilité, de maîtriser les écoulements et d'améliorer la prévision des inondations et la gestion de crise.

RECOMMANDATION 09 :

La Commission d'Enquête reprend la RECOMMANDATION de l'Autorité Environnementale pour la prise en compte des risques liés au débordement des wateringues, d'assurer la réduction du nombre de personnes exposées au risque, avec une attention particulière pour les personnes sensibles, et de justifier les prescriptions.

ENJEU ÉCONOMIE

AGRICULTURE

Le territoire de la CCHF a fait l'objet d'un diagnostic par la Chambre d'Agriculture Nord – Pas-de-Calais dans la période 2016-2017. Il a confirmé que 82% de l'aire CCHF est occupé par l'agriculture, avec environ 760 sièges et sites secondaires recensés. Cette activité fait l'objet de plusieurs engagements objectifs dont :

- Rendre à l'agriculture les espaces urbanisables non consommés par les anciens documents d'urbanismes,
- Limiter la pression foncière sur les zones agricole, permettre les circuits courts,
- Valoriser les patrimoines bâtis en favorisant la diversité agricole notamment pour la villégiature touristique.

La dominante d'activités est la polyculture avec poly-élevage, à ce titre 60% des exploitations font de l'élevage et 40% font des productions végétales autre que pour les besoins d'élevages.

Ce secteur d'activité génère un bassin d'emploi direct relativement faible (environ 1000 emplois dont 580 chefs d'exploitation) néanmoins le bassin d'emploi indirect est plus significatif avec de nombreux débouchés (considéré comme premier employeur régional NPDC devant la Construction/BTP):

- production végétale et cultures (céréales, betteraves sucrières, légumes, pommes de terre et lin), production animale et élevages
- installations et industriels indispensables aux exploitants agricole (l'abattoir de Zegerscappel, grands groupes industriels : société japonaise Kubota Farm à Bierne, Coca Cola à Socx, proximité du port de Dunkerque pour l'approvisionnement et les exportations).

Le diagnostic de 2016-2017 fait apparaître la fragilité de ce secteur d'activité : parcellaire agricole dispersé dont la majorité des exploitations ne dépassent pas 50ha, population vieillissante, gestion foncière aléatoire 77% des exploitations sont en « fermage », parc de bâtiments agricoles ancien mais détenu à 74 % par des exploitants propriétaires, potentiel de 13 % d'exploitants ayant un statut précaire car occupant en location ou en indivision.

Ce secteur d'activité est soumis d'une part aux règles du marché Européen et mondiale ainsi qu'aux contraintes environnementale toujours plus stricte. Les contraintes identifiées dans le PLUi sont certes dictées par les documents supra (zones inondables waterings et pied de coteaux, zones humides, etc.), à cela s'ajoute les difficultés d'exploitations des terres liées aux distances de recul traitements, enclaves agricoles en zonage urbaines, dégradation des clôtures avec contraintes d'élevage proche des habitations, etc.

De nombreux agriculteurs dans leurs contributions ont souligné ces divers points de difficultés d'exploitation des terres agricoles, avec toutefois la mise en exergue de la dernière contrainte liée aux nouveaux secteurs ouverts pour l'urbanisations, le PLUi se doit de répercuter cette contrainte et de limiter les risques liés.

Des d'exploitants se retrouvent en situation précaire du fait de la non possession en pleine propriété de leur outil de travail, divergence d'intérêt entre l'exploitant et le propriétaire à maintenir les espaces agricoles face à la vente de terrains urbanisables et ou expropriation suite à DUP.

À ce titre le PLUi affiche plusieurs OAP impactant directement des terres soumises à des contraintes agricoles, la CCHF évoque qu'il appartiendra à l'aménageur de mener les études de caractérisation des zones humides (mise en œuvre la doctrine ERC), il eut été préférable de lever le doute avant cet affichage.

La Commission d'Enquête estime que, mis à part le retour en terre agricole des espaces urbanisables non consommés des anciens documents d'urbanismes du fait de la diminution de la consommation foncière (progression totale de 41 287 ha à 42 473ha diminuant d'autant les incertitudes d'avenir des exploitants pour leurs espaces de travail), l'ambition des objectifs affichés par la CCHF dans le PLUI sont difficilement vérifiables et quantifiables sauf à évaluer les surfaces foncières spoliées accaparées par l'urbanisation pavillonnaire et économique.

Le PLUi ne peut être l'outil pour développer les filières de circuit court, même s'il y contribue avec l'ouverture aux changements de destinations de certains bâtiments agricoles.

Si la valorisation du patrimoine bâti à des fins de diversification agricole vers le tourisme peut occasionner d'autres contraintes aux exploitants dans la requalification de l'exploitation, elle participe à l'image positive du territoire.

L'identité du territoire est portée par la filière « lin ». La CCHF déclare soumettre la consommation foncière une condition : elle doit servir le développement agricole.

LES DYNAMIQUES ÉCONOMIQUES

La CCHF a pour ambition de « développer l'emploi et l'accueil d'entreprises, préserver l'agriculture, développer le tourisme ».

Trois espaces d'activités économiques structurants ont été identifiés à travers le SCoT Flandre-Dunkerque et ont vocation à être confortés et à se développer. Il s'agit de la Kruystraete à Wormhout, de la Croix rouge (Quaëdypre, Socx et Bierne) et du pôle agroalimentaire d'Esquelbecq-Zegerscappel. Ces trois sites pour leurs extensions font l'objet d'un classement en « Périmètre d'Attente de Projet d'Aménagement Global » (PAPAG) mais comportent un déficit de justification.

Les commerces de proximité et indépendants sont présents plus particulièrement sur Bergues, Wormhout, Hondshoote, Watten, Quaëdypre, Esquelbecq et Bollezeele. À noter que 13 communes du territoire de la CCHF n'avaient aucun commerce de proximité en 2014.

L'armature commerciale du SCoT Flandre-Dunkerque identifie sur le territoire de la CCHF un pôle secondaire d'activité commerciale : Faubourg de Cassel, cinq pôles relais : Bergues, Hondshoote, Wormhout, Watten, Bollezeele et trois pôles de proximité : Esquelbecq, Rexpoëde et Warhem. Les pôles majeurs et intermédiaires sont localisés sur le territoire de la CUD. Ces sites ne font l'objet d'aucun classement en « Orientations d'Aménagement et de Programmation » (OAP).

La consommation foncière calculée pour le développement économique à l'horizon 2035 est évaluée à environ 154 hectares. Cette surface couvre :

- L'ensemble des sites d'activités secteurs déjà urbanisés ou en extensions (endogènes) qui représente un total de consommation foncière de 103.6 ha dont pour les activités nouvelles ou en développement (exogènes) soumises à OAP (55.2 ha), à PAPAG (48.4 ha).
- Le développement d'activités isolées en dehors des zones urbaines UE ou à urbaniser AUE, implantées dans la zone agricole les Secteurs de Taille et de Capacités d'Accueil Limités (STECAL, AE) nécessite un potentiel foncier d'environ 50 ha.

En conclusion pour ce volet « dynamiques économiques » le PLUI peut-être un outil à la CCHF pour d'atteindre ses ambitions en matière de développement économique.

En cumulant le volet « Mobilité » avec l'offre aux entreprises d'espaces aménageables sans délais à vocations commerciales et industrielles-artisanal visant la réduction des déplacements, en proposant à la population une offre commerciale adaptée à ses besoins avec une zone de chalandise importante et variée de proximité d'une part, d'autre part l'accueil de PME en privilégiant l'embauche locale.

Toutefois la commission déplore le manque d'affichage du nombre d'emplois créés ou maintenu par le fait de cette consommation d'espace supplémentaire nécessaire à la localisation de nouvelles entreprises, d'une part, d'autre part l'affichage très partiel des types d'activités recherché pour atteindre ses objectifs. À ce titre un projet fait débat au sein de la population celui de la Croix rouge C par manque d'affichage de l'ambition économique et/ou d'emploi vis-à-vis du monde agricole.

LA CROIX ROUGE C

La Zone d'Activités de la Croix Rouge se situe au niveau de Faubourg de Cassel, lieudit de la commune de Quaëdypre.

Elle a fait l'objet d'une première extension de 30,6 hectares, dite Croix Rouge B, qui est à vocation commerciale et artisanale.

Un permis d'aménager a été délivré le 20 décembre 2018 après Enquête de Participation Publique par Voie Dématérialisée.

Une enquête publique pour l'obtention d'une autorisation environnementale pour Installations, Ouvrages, travaux et activités (IOTA), s'est déroulée du 26 novembre au 27 décembre 2018.

Le 24 janvier 2019, le commissaire enquêteur a conclu par un avis défavorable aux motifs notamment :

- que l'artificialisation des sols au détriment de l'activité agricole était excessive, en particulier en zone humide et dans les zones de ruissellement ou d'inondation répertoriées dans la doctrine «Pieds de coteaux» ;
- que le projet obturait à partir du Faubourg de Cassel, une partie de la plaine ouvert de Flandre jusqu'ici sauvegardée dans son quadrant Sud-Ouest depuis Bergues.

L'autorisation environnementale a cependant été délivrée le 3 mai 2019.

Le PLUi couvrant la période 2015-2035, cette zone a été reprise dans le projet.

Un Périmètre d'Attente de Projet d'Aménagement Global (P.A.P.A.G.) a été intégré au PLUi pour la création d'une seconde extension, d'une superficie originelle de 33 hectares ramenée à 26 ha après suppression des parcelles sises le long de l'Autoroute A25 et frappées de la servitude non aedificandi au titre de la Loi Barnier. Dénommée Croix Rouge C, elle se situe au sud de la Route Départementale 110, dans le prolongement de la zone B, toujours sur la commune de Quaëdypre. Cette zone exclura toute activité commerciale.

L'instauration de cette zone a engendré de nombreuses réactions :

- les partisans arguaient notamment de l'intérêt de sa localisation, de la création de cellules commerciales (alors que la zone exclue tout commerce) ou de la venue d'entreprises créatrices d'emploi ;
- les opposants reprochaient la concentration des activités en un point du territoire au détriment des autres villages, la consommation foncière excessive impactant des terres agricoles propices aux circuits courts, la lenteur du rythme de remplissage de la zone B, l'impact environnemental généré par l'artificialisation et la concurrence vis-à-vis des petits commerces (amalgame avec la zone B).

Cependant, lors d'un entretien avec la commission d'enquête, le Président de la CCHF a expliqué qu'il considérait que la concentration des activités de la CCHF à proximité de l'échangeur de l'autoroute A25 et de la gare SNCF de Bergues, était un levier du développement économique, dans un objectif d'optimisation foncière. Argumentation reprise par les partisans du projet.

Le P.A.P.A.G. de la Croix Rouge C est réglementé par l'art L151-41-5° du code de l'urbanisme :

« Le règlement peut déterminer des terrains sur lesquels sont institués :
.../...

5°) Dans les zones urbaines et à urbaniser, des servitudes interdisant, sous réserve d'une justification particulière, pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement. Ces servitudes ne peuvent avoir pour effet d'interdire les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes. »

L'existence d'un P.A.P.A.G. doit donc être matérialisée dans 3 documents :

- dans le rapport de présentation au titre des justifications. En l'espèce, la justification figure en page 53 du livre 4 « Justification du projet » :

« - Quaëdypre – Site de la Croix Rouge C Le projet d'extension de la zone d'activités de la Croix Rouge nécessite de mener des études prospectives quant à l'évolution de la demande et des besoins des entreprises, ainsi que des études d'aménagement pour adapter cette offre foncière. Il s'agit, en instaurant un PAPAG, d'optimiser l'utilisation de ce foncier en offrant du foncier adapté et efficient aux entreprises et leurs besoins d'implantation. ».

Selon la jurisprudence administrative, l'appréciation de la qualité de la justification répond à des critères assez souples. En fait, le caractère « particulier » de cette justification repose sur l'existence d'un projet d'aménagement global qui devra avoir été envisagé en cohérence avec les orientations du PADD. Par ailleurs, il apparaît qu'il n'est pas nécessaire que le projet soit engagé à un stade opérationnel pour lequel des études préalables seraient exigées ;

- dans les documents graphiques du PLUi. La zone de la Croix Rouge C a été matérialisée par une zone AUE1b.
- dans le règlement, dans la partie réservée aux zones U et AU, un paragraphe spécifique doit préciser la durée du P.A.P.A.G. ainsi que la superficie-plancher au-delà de laquelle toute construction sera interdite, cette superficie pouvant être égale à 0, ce qui revient à rendre la zone totalement inconstructible. Aucune

mention ne figure dans le règlement à cet égard. Cette condition n'a donc pas été remplie dans le cadre du présent projet de PLUi.

Concernant la zone de la Croix Rouge C, la Commission d'Enquête considère que, bien que matérialisée par une zone AUE, ce PAPAG ne constitue pas une zone du PLUi conférant une constructibilité immédiate puisqu'au contraire il ne fait qu'instaurer un périmètre soumis à une servitude d'urbanisme d'inconstructibilité au bénéfice de la collectivité. Il permet, dans un délai de 5 ans maximum et sur un périmètre préalablement défini, d'interdire tout projet de constructions selon certaines conditions de forme légalement définies. À ce titre, il convient de préciser qu'il ne s'agit que d'une servitude temporaire qui ne peut en aucun cas être pérennisée sous cette forme.

L'instauration d'un tel périmètre est un outil de politique foncière proposé à la collectivité. Il ne nécessite aucune étude préalable et ne fait l'objet d'aucune approche d'évaluation environnementale.

La justification des 3 PAPAG destinés à l'habitation est développée en page 41 de la partie 4 du rapport de présentation. Celles des 3 PAPAG destinés aux zones d'activités figurent en page 53 du même document.

Tous les périmètres sont matérialisés dans les plans de zonage, avec classement en AU, condition sine qua non pour l'institution d'un PAPAG.

Sur le fond, la Commission d'Enquête estime donc qu'il serait prématuré d'émettre un avis sur un projet dont on ne connaît que l'objet et la procédure pour le finaliser dans de bonnes conditions.

Par contre sur la forme, la Commission d'Enquête réserve son avis à l'accomplissement des conditions légales d'insertion dans le règlement, de la durée du PAPAG et de la superficie-plancher au-delà de laquelle la constructibilité n'est pas autorisée.

RÉSERVE 06 :

Concernant les 6 PAPAG du PLUi, la Commission d'Enquête émet DES RÉSERVES du fait de l'absence dans le règlement, des mentions légales relatives à leur durée et à la superficie-plancher au-delà de laquelle la constructibilité n'y est pas autorisée.

Par ailleurs, en regard des termes trop généraux utilisés dans le rapport de présentation, la justification du périmètre d'aménagement différé de la Croix Rouge C, mériterait d'être approfondie quant aux besoins du territoire, à sa localisation au sein de la CCHF et à la démarche de la CCHF pour adapter l'offre foncière aux besoins des entreprises.

RÉSERVE 07 :

Concernant le PAPAG de la Zone d'Activités de la Croix Rouge C, la commission RÉSERVE son avis à une rédaction plus précise de la justification de cette zone afin de renforcer la sécurité juridique du PLUi en regard des dispositions de l'article 151-41 5° du code de l'urbanisme.

LE COMMERCE

La CCHF a justifié le besoin de la population en matière de commerce dans sa réponse aux questions de la Commission d'Enquête intégrées au Procès-Verbal des observations.

Les répercussions de la Croix Rouge B sur le commerce local seront à mesurer après son ouverture.

La Commission d'Enquête s'interroge sur le maintien des locaux d'une enseigne commerciale faubourg de Cassel alors que de nouvelles surfaces vont être créées sur la zone rouge B. L'emplacement de ces anciens bâtiments semblait idéal pour du renouvellement urbain.

LE TOURISME

Le PLUi énumère les nombreux atouts du territoire :

Localisation privilégiée entre le littoral, Monts de Flandre, audomarois et Flandre occidentale belge, mais n'est-ce pas se confronter à une forte concurrence qui possède des atouts plus forts que la CCHF. Tourisme fluvial, de mémoire, de randonnée... Traditions, terroir, artisanat...

En 2016, 25 campings sont dénombrés dans le dossier et totalisaient 1678 emplacements. Ils assurent 89% de l'hébergement touristique. De nombreuses « résidences secondaires » sont intégrées dans les campings. Mais seuls 5 camping sont référencés dans le site de l'office de tourisme qui est par ailleurs attractif.

Le constat étant établi, le PLUi amène peu de propositions concrètes pour relever son défi de développer l'activité touristique sur son territoire.

La commission constate néanmoins que le potentiel de développement des campings avait été en grande partie consommé en coup partis pour agrandir des campings 2 étoiles résidentiels dont le diagnostic stratégique dit que, bien qu'ils répondent à un marché, ils ne répondent pas à l'enjeu du développement de l'offre touristique de passage.

Équipements de loisirs et de tourisme, tant pour l'hébergement que pour les activités qui pourraient être proposées (pleine nature, culturelles, sportives, récréatives, etc.) ne sont pas évoquées. La mise en valeur du patrimoine rural est également un élément favorable à l'attractivité du territoire en matière touristique

MOBILITÉ

La CCHF a pour ambition dans cet item de « favoriser la mobilité des habitants, développer les formes de mobilités plus durables (covoiturage, modes actifs de déplacements...), favoriser la proximité par un maillage territorial pour réduire les distances parcourues »

Les dispositions du PLUi notamment avec la perspective de développement du parc d'activités, de la Croix rouge B devrait permettre de limiter l'évasion commerciale sur les produits de consommation tel que l'équipement de la personne et de la maison et par là même réduire le besoin de mobilité.

La perspective du développement des zones économiques identifiées dans le projet du PLUi devraient potentiellement favoriser l'embauche locale et réduire le besoin de mobilité domicile travail.

Toutefois les déplacements des actifs vers les secteurs d'emplois hors CCHF et principalement ceux identifiées sur la CUD semblent avoir été minimisés voir non présentés.

Concernant les déplacements routiers, le PLUi porte sur l'agrandissement d'aires de covoiturage proches de l'A25. La CCHF précise, en réponse aux observations des PPA, qu'il existe des poches de stockage de véhicules de travailleurs pratiquant le covoiturage. Ces sites sont peu aménagés et situés en bordure de voies publiques ou sur des terrains privés.

L'une des aires de covoiturage prévue était réduite dans le complément apporté à l'enquête par la MO.

Concernant l'examen d'accompagnement du transport ferroviaire le même constat d'absence de projet identifié, notamment d'augmenter la taille des parkings VL, ou créer de véritables parkings vélos aux points d'arrêts des lignes TER.

Concernant les liaisons douces, les déplacements en vélo hors sportif sont quasi inexistant, cela pourrait s'expliquer par le peu d'attrance de la population pour ce mode de déplacement, l'éloignement des centres de destination et sans-doute par l'absence d'infrastructures sécurisées pour le déplacement. Aucun projet n'a été identifié.

La Commission d'Enquête s'est étonnée de la non continuité de la spacieuse piste cyclable aménagée dans la zone de la Croix rouge qui se termine en « cul-de-sac » à chaque extrémité.

Des cheminement piétons dans les centres bourg ont été intégré dans les plans de zonages (emplacements d'espaces réservés) avec pour objectif de réduire les distances pour les habitants et assurer la continuité bucolique des chemins de randonnées.

Le télétravail n'a pas été réellement abordé alors que c'est un levier pour réduire les déplacements. Une couverture numérique fibre optique doit être efficiente afin d'offrir un service de communication optimum, ce qui devra être le cas en CCHF d'ici 2025.

La Commission d'Enquête conclut que le PLUi ne peut à lui seul parvenir à atteindre les ambitions de la CCHF en matière de diminution des déplacements et qu'il aurait pu être plus ambitieux à ce sujet, toutefois l'une des stratégies proposées par la CCHF est de renforcer la place du commerce de proximité dans les centres bourg tout en privilégiant l'extension et la création de parc d'activité. Leurs vocations commerciales et industrialo-artisanale visent la réduction de transport, en proposant à la population une offre commerciale adaptée à ses besoins avec une zone de chalandise importante et variée de proximité d'une part, d'autre part l'accueil de PME en privilégiant l'embauche locale.

LE RÈGLEMENT GRAPHIQUE (OU PLAN DE ZONAGE) ET LE RÈGLEMENT ÉCRIT

Sur les plans, les périmètres dans lesquels les OAP sont instituées sont identifiés. Par contre, les infrastructures routières ou ferroviaires, les noms des communes limitrophes ne sont pas visibles ou absents.

Le territoire étant couvert aussi par des PPRI, il est nécessaire de consulter ces plans pour connaître les prescriptions éventuelles qui en découlent.

Le parti-pris d'utiliser un seul format de support papier a pour conséquence que l'échelle utilisée est variable suivant la superficie de la commune. Plus la commune a une superficie importante, moins le document est lisible.

La Commission d'Enquête regrette que la cartographie n'ait pas été mise à disposition du public sur le Géoportail de l'urbanisme, ce qui aurait facilité l'accessibilité aux différentes couches d'information.

Le PLUi organise le territoire de la CCHF en 62 zones différentes, selon les caractéristiques et la vocation des espaces :

Zonage	TOTAL	A	N	U	AU
Nbre Zones	65	3	9	44	9
Ha	45 095	39 703	2 769	2 355	267
%	100%	88,0%	6,1%	5,2%	0,6%
Moy zonage	694	13 234	308	54	30

Le nombre de zonages par commune varie de 21 (communes de Bierne, Quaëdypre, Socx, Steene et Wormhout) à 6 pour Bissezeele.

Une seule zone UI4 se situe sur Socx pour une superficie de 0,13ha, c'est la plus petite zone du PLUi.

La Commission d'Enquête s'étonne de cette multiplicité de zonages et se demande si le travail des instructeurs n'en sera pas complexifié.

RECOMMANDATION 10 :

La Commission d'Enquête RECOMMANDE à la CCHF, en intégrant les services instructeurs, de s'assurer de la nécessité d'avoir un nombre si élevé de zonages. Cette inflation pourrait inhiber un manque raisonnable de souplesse parfois nécessaire lors de l'instruction des dossiers.

Pour en connaître la signification, il est nécessaire de consulter le règlement.

● A	● NP1	● U02	● U04
● AE	● NP4	● U02a	● UP
● AP	● NP9	● U02b	● UT
● AuE1a	● N2b	● U03	● U21a
● AuE1b	● J11	● U03a	● U21b
● AuE2	● J42	● U03b	● U2c
● AuE2b	● J81	● U04	● U21d
● AuE2b	● J83	● U04a	● U21e
● AuH1	● J84	● U04b	● U22
● AuH2	● LC1	● UT	● U2b
● AUP	● U02a	● U01	● U2c
● AuT	● U02	● U02	● T42.1
● YFer	● U03	● U0c	● T42.2
● N1	● U04	● U01	● T43
● N1	● U01	● U02.1	
● NPP1	● U01a	● U02.2	
● NPP2	● U01b	● U03	

Le règlement est obligatoire (à l'exception des secteurs couverts par des OAP dans le respect de l'article R151-8 du code de l'urbanisme) car il doit permettre d'appliquer les orientations du PADD.

Le présentation du règlement écrit est austère. Des codes « couleur » associés à ceux de la légende auraient pu être employés afin que le lecteur soit aidé dans la consultation du document.

RECOMMENDATION 11 :

La Commission d'Enquête RECOMMANDE, pour une meilleure information du public, que la légende des cartes de zonage soit enrichie par le libellé de chaque zone.

TABLEAU DE BORD – INDICATEURS

Ce sont près de 80 indicateurs qui ont été choisis pour suivre l'évolution de la mise en œuvre du PLUi et de son environnement. Ils sont déclinés suivant 8 thèmes : habitat, économie, mobilité, foncier, eau, biodiversité, énergie et déchets.

Un seul indicateur de suivi de la biodiversité a été sélectionné : « État de la faune, de la flore et des habitats ». Cet indicateur semble très généraliste.

La Commission d'Enquête considère, et ce point est également souligné par la MRAE, que ces indicateurs constituent, comme leur nom l'indique, des indicateurs de suivi qui ne permettent pas réellement de piloter et évaluer la mise en œuvre des axes et objectifs du PLUi ni de constituer un outil d'aide à la décision pour la CCHF notamment dans la mise en œuvre des programmes d'aménagement.

Il aurait été utile d'identifier, au-delà des outils de suivis, des indicateurs de mise en œuvre des objectifs du PADD avec une valeur de référence 2015 et la cible à l'horizon 2035. Contrairement à ce qu'indique la CCHF dans sa réponse à la MRAE, il est important d'identifier une valeur 2015, intégrant la totalité de la durée du PLUi, et non une valeur de référence à l'approbation de celui-ci. La périodicité de mise à jour de chaque indicateur devra être précisée afin suivre leur effectivité dans le temps.

La commission d'enquête recommande qu'un tableau de bord permettant réellement de mesurer l'évolution du territoire au regard des objectifs du PADD soit intégré au projet soumis à approbation. Celui-ci facilitera l'évaluation réglementaire du PLUI six ans après son approbation.

Concernant la mise en œuvre des programmes d'aménagement il a été intégré dans les OAP habitat un échéancier de réalisation des programmes envisagés qui intègre dans certains cas des conditions d'avancement d'autres opérations d'aménagement situés sur le territoire de la commune. Cette condition de mise en œuvre de l'échéancier de construction apparaît restrictive car elle ne prend pas en compte ni d'une part, l'ensemble des constructions de logements qui aurait pu être réalisé sur la commune (entre autres en dent creuse ou renouvellement urbain), ni d'autre part, la dynamique d'évolution de la population sur la CCHF. En effet il n'apparaît pas conforme aux objectifs du PADD d'engager de nouvelles OAP et consommation foncière si par ailleurs des constructions répondant aux objectifs de densification des communes ont pu être réalisés et si la dynamique d'évolution de la population est telle qu'elle ne nécessite pas de nouvelles constructions.

RECOMMANDATION 12 :

La Commission d'Enquête RECOMMANDE que l'échéancier de réalisation des OAP soit conditionné :

- Au niveau de délivrance de permis de construire et de permis d'aménager sur le territoire de la commune ;*
- À l'évolution de la population sur la commune ou le territoire de la CCHF.*

RECOMMANDATION 13 :

La Commission d'Enquête, RECOMMANDE à titre d'exemple de créer un certain nombre d'indicateurs complémentaires :

- Un indicateur permettant de suivre le % de surfaces non artificialisées prescrites dans les OAP ou dans le règlement des PLU, dans l'objectif de « limiter l'imperméabilisation nouvelle des sols »,*
- Le suivi adaptation des logements à la taille des familles,*
- L'évolution des corridors écologiques,*
- Le rythme de réinvestissement de surfaces artificialisées et désimperméabilisées.*
- L'évolution du parc de logements de type T1 – T2 – T3 à l'échelle du PLUi*

Par ailleurs la Commission d'Enquête constate, au regard de la grande difficulté qu'elle a eu à être en mesure de lire, comprendre et interpréter les données prévisionnelle de consommation foncière et de construction, que l'absence d'un tableau récapitulatif clair rend la lecture et l'appréciation de la justification et de la cohérence des chiffres très fastidieuses. La prise en compte des « coups partis », comptabilisées ou non dans le bilan foncier et dans le potentiel logements, les OAP concernant des ZAU mais aussi des zones repises en RU, complexifie encore la compréhension.

RÉSERVE 08 :

La Commission d'Enquête émet une RÉSERVE afin qu'un tableau récapitulatif synthétique reprenant l'ensemble des ZAU, leur superficie, la densité retenue, leur potentiel de logements, l'état d'avancement de l'aménagement ou des autorisations accordées soit établi et joint au projet définitif de PLUi .

4. CONCLUSION GÉNÉRALE ET AVIS

La conclusion de la Commission d'Enquête se base sur les orientations du SCoT Flandre-Dunkerque approuvé en juin 2021 et qui fait toujours l'objet à la date de remise du rapport de la commission d'un sursis à statuer de la part du Préfet. Si un nouveau SCoT devait être approuvé en prenant des dispositions différentes il conviendrait d'analyser la mise en œuvre du PLUi à l'aune de ces nouvelles orientations.

La Commission d'Enquête a pris en compte dans son avis le fait qu'il s'agit d'un premier PLUi mis en place dans une nouvelle collectivité. Elle a intégré dans son analyse qu'il est difficile d'acquiescer une démarche collective quand les réflexes sont plus à l'individualisme. Il est également difficile d'intégrer dès le départ tous les aspects qui auraient pu être développés de façon plus complète dans le projet de PLUi (Trame Verte et Bleue, mobilité, développement touristique, ...).

Après 8 ans d'existence, il importe pour la CCHF de disposer d'un instrument performant pour mener une politique foncière à l'échelle du territoire communautaire, dans un esprit de développement, d'équilibre et de maîtrise des risques naturels.

La commission d'enquête a également pris en compte que la remise en cause de ce projet de PLUi par un avis défavorable risquait de faire perdurer la consommation foncière trop importante constatée ces dernières années due à un cadre trop souple. Le PLUi fixe une limite à la consommation foncière nettement en recul par rapport à l'existant. En ce sens il est vertueux.

Les points positifs suivants du PLUi sont mis en avant par la Commission d'Enquête :

L'intérêt pour le CCHF de disposer maintenant d'une documentation d'urbanisme unique pour 40 communes.

Constituant une documentation d'urbanisme unique pour les 40 communes, le PLUi permettra la poursuite de ces objectifs, dans un cadre réglementaire harmonisé ;

La limitation de la consommation foncière à 15 ha/an pour un total de près de 300 ha sur la période 2015-2035 (susceptible d'être ramenée à 276 ha compte tenu de la baisse possible de consommation foncière pour l'habitat).

La réduction du rythme de consommation foncière par rapport aux périodes précédentes qui permet de limiter effectivement l'impact sur le monde agricole.

La libération de surfaces précédemment destinées à l'urbanisation qui ont été restituées à l'agriculture.

L'analyse multicritères qui permet de donner une vision globale du poids de chaque commune du territoire.

La prise en compte des risques naturels et notamment du risque inondation très présent sur le territoire en excluant toute nouvelle construction dans les zones inondables.

Le potentiel de diversification des activités agricoles porté par la possibilité de changement de destination des bâtiments agricoles.

Les perspectives de développement économique (commercial, artisanal et industriel) à travers les zones d'activité en cours ou en projet qui seront favorables à l'emploi, la réduction de l'évasion commerciale et la réduction des besoins de mobilité, notamment entre la CUD et la CCHF.

La Commission d'Enquête a identifié un certain nombre de pistes d'amélioration à engager :

La réflexion autour de la mise en place d'une architecture territoriale sectorielle qui aurait permis d'aller plus en avant sur la réduction de la consommation foncière.

Le potentiel de construction en renouvellement urbain sous-évalué et qui constitue potentiellement un gisement permettant d'intensifier l'effort de réduction de la consommation foncière.

L'insuffisance de la prise en compte de diversification de l'offre de logements dans les objectifs du PADD et dans les opérations envisagées, permettant de répondre au besoin de la population et de limiter la consommation d'espace.

La méthode utilisée pour évaluer la densité de construction dans les nouvelles opérations au sein des communes qui ne prend pas suffisamment en compte la structure globale de chaque commune et aboutit à reproduire un urbanisme de lotissement, là aussi trop consommateur d'espace.

L'insuffisance de prise en compte de l'enjeu assainissement dans les choix d'opérations d'aménagement.

L'insuffisance de la prise en compte de la disponibilité de la ressource en eau pour les besoins de la population et des activités nouvelles.

L'insuffisance de la prise en compte, notamment dans la cartographie et les projets, des questions relatives à la structuration sur le territoire de la trame verte et bleu.

L'insuffisance de la prise en compte du potentiel de développement touristique par la valorisation du patrimoine, de la maîtrise du développement des camping, du développement des voies de circulation douce à l'échelle des communes et de manière globale sur le territoire, ...

Une attention particulière à porter sur l'impact des projets d'urbanisation (habitat, équipement, tourisme et économique) sur les enjeux environnementaux du territoire et en premier lieu le risque inondation et la protection des zones humides.

Une prise en compte dans l'analyse multicritères de critères traduisant mieux les dynamiques et évolution de chaque commune.

La mise en œuvre d'un règlement plus facile à appliquer et à comprendre notamment en réduisant le nombre de zonages.

Un tableau de bord à mettre en place fixant des indicateurs reliés aux objectifs du PADD. Celui-ci permettra de mesurer l'évolution du territoire au regard des objectifs du PADD et par la même d'effectuer efficacement l'évaluation réglementaire du PLUI six ans après son approbation. Sa mise en place facilitera également la CCHF dans sa capacité à piloter les autorisations de lancement de programme et à garder une meilleure maîtrise de la consommation foncière.

La commission a enfin identifié un certain nombre de points négatifs qu'il est indispensable de corriger dans le projet soumis à approbation de la CCHF :

Supprimer l'écart entre l'objectif de maintien de population (ou croissance limitée à 54 110 habitants), et les perspectives de croissance qui seraient générées par la perspective de réaliser 3 362 logements (qui amènerait à une population potentielle au minimum de 55 044 habitants).

Supprimer l'écart entre l'objectif du PADD de construire 3 000 nouveaux logements et la perspective de réaliser 3 362 nouveaux logements. Ceci constituerait un écart trop important au regard de l'objectif du PADD et serait susceptible de générer une croissance de population trop importante. Compte tenu des perspectives de réalisation de logements en renouvellement urbain (350) il convient de limiter la production de logements en extension urbaine à 2650 logements.

Ramener le taux de réalisation de nouvelles constructions dans les villages au niveau de l'armature territoriale existante, soit un maximum de 50 % de l'ensemble des nouvelles constructions de logements.

Ramener la consommation de foncier dédié à l'habitat de 138,78 ha à 115 ha. La perspective de consommation est trop importante au regard des objectifs du PADD, du potentiel plus important qui pourrait être apporté par une plus forte densité dans les opérations et une diversification de l'offre de logements. Cette consommation pourrait être diminuée de 24 ha.

Justifier le projet de PAPAG de la Croix Rouge C. Le PAPAG de la Croix Rouge a suscité de nombreuses réactions du fait de sa superficie (26 hectares) et de ses impacts prévisibles sur l'environnement. Il s'agit d'une zone AUE1b créée sur des terrains jusqu'ici situés en zone agricole. Ce classement conférera le droit de préemption à la communauté de communes. Sa justification, telle que rédigée dans le rapport de présentation n'est pas suffisante. Elle concerne l'aménagement de la zone proprement dite mais néglige totalement le contexte de sa création : besoins économiques de la CCHF, localisation du site vis-à-vis des dessertes mais aussi de la probabilité d'impacts environnementaux, entreprises ciblées. La qualité de cette justification est indispensable pour renforcer la sécurité juridique du PLUI.

Établir un tableau récapitulatif synthétique reprenant l'ensemble des ZAU, leur superficie, la densité retenue, leur potentiel de logements, l'état d'avancement de l'aménagement ou des autorisations accordées afin de disposer d'un outil clair et complet des perspectives de programme et in fine pouvoir en suivre la mise en œuvre.

Au regard de ce qui précède et des éléments développés dans ses conclusions motivées la Commission d'Enquête émet à l'unanimité de ses membres :

un AVIS FAVORABLE au projet de Plan Local d'Urbanisme intercommunal s'appliquant aux quarante communes constituant la Communauté de Communes des Hauts de Flandre (CCHF), tel que dans les documents du dossier d'enquête soumis à la consultation publique, du 17 janvier 2022 au 22 février 2022 inclus.

Cet avis est assorti de 8 RÉSERVES et de 13 RECOMMANDATIONS explicitées dans ce document.

Le 4 avril 2022

Chantal CARNEL
Présidente de la Commission d'Enquête



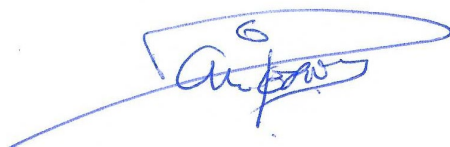
Jean-Marie VER EECKE

Dominique CORREIA



Daniel PERET

Pascal DUYCK



5. ANNEXE – OAP - PROPOSITION DE RÉSERVES ET DE RECOMMANDATIONS

Communes	Nbre de sites proposés
Bambecque	1
Bergues	
Bierne	
Bissezeele	1
Bollezeele	1
Brouckerque	1
Broxeele	
Cappelle-Brouck	1
Crochte	
Drincham	1
Eringhem	
Esquelbecq	1
Herzeele	
Holque	
Hondschoote	1
Hoymille	
Killem	2
Lederzeele	
Ledringhem	1
Looberghe	1
Merckeghem	1
Millam	
Nieurlet	1
Oost-Cappel	
Pitgam	
Quaëdypre	2
Rexpoëde	1
Saint-Momelin	1
Saint-Pierre-Brouck	1
Socx	1
Steene	
Uxem	1
Volckerinckhove	1
Warhem	
Watten	
West-Cappel	1
Wormhout	
Wulverdinghe	1
Wylder	1
Zegerscappel	3
TOTAL	28

Les commentaires de la Commission d'Enquête sont présentés pages suivantes

Commune et sites	Commentaires de la commission	Réserve ou Recommandation
Bambecque, site route de Rexpoëde 	Affichage d'un objectif de 27 logements à produire alors que l'attribution multicritères et la prise en compte des reliquats et dents creuses aboutissent à un besoin de 18 logements. Les 1.8 ha ouverts à l'urbanisation sont donc surdimensionnés. Le site de la rue de la Brasserie suffit à atteindre l'objectif. Choix très controversé par les riverains.	Réserve : Suppression de cette ZAU et classement en zone agricole
Bissezele , rue des saules 	Certes 9 logements ont été attribués à la commune, malgré le peu d'attractivité reconnu, manque de desserte par les transports, absence de services et commerces de proximité. L'argument de rentabilisation d'une voirie existante ne doit pas occulter l'étalement urbain non pertinent.	Réserve : Suppression de cette ZAU et classement en zone agricole
Bollezeele , site de la rue Dezitter 	Affichage d'un objectif de 70 logements à produire alors que l'attribution multicritères et la prise en compte des reliquats et dents creuses aboutissent à un besoin de 39 logements. Les 3.5 ha ouverts à l'urbanisation sont donc surdimensionnés. Le site ne participe pas à la densification du bourg, mais contribue à une incursion de l'urbanisation dans les terres agricoles. La création d'un carrefour avec la RD 246 dans une courbe et à proximité immédiate d'un carrefour existant est accidentogène. Fait l'objet d'un PA délivré le 4/09/2019. Étant donné son impact sur le milieu agricole, et les conditions dangereuses de son accès dans une courbe proche d'un carrefour, ce « coup parti » semble malheureux.	Réserve : Suppression de cette ZAU et reclassement en zone agricole

Brouckerque, site du Meldyck 	Affichage d'un objectif de 51 logements à produire alors que l'attribution multicritères et la prise en compte des reliquats et dents creuses aboutissent à un besoin de 8 logements. Les 3 ha ouverts à l'urbanisation sont donc largement surdimensionnés. Le fonds de zone est potentiellement sujet à risque inondation D'autre part malgré le poids de population Brouckerque dispose de peu de services et est relativement assez mal desservie. <i>(réduction proposée par la CCHF dans son mémoire en réponse)</i>	Réserve: Réduction de sa superficie de 0.7 ha
Cappelle-Brouck, route du pont de l'Abesse 	Affichage d'un objectif de 56 logements à produire alors que l'attribution multicritères et la prise en compte des reliquats et dents creuses aboutissent à un besoin de 34 logements. Les 3,2 ha ouverts à l'urbanisation sont donc surdimensionnés. IL est donc proposé de le réduire de 1.1 ha	Réserve : Réduction de cette ZAU de 1.1 ha
Drincham, Looweght Straete 	Le niveau de service et de desserte ne plaide en faveur d'une priorité de développement de nouvelle zone à urbaniser. Zone est excentrée et les études de caractérisation sur le site de projet montre la présence de zone humide sur le critère floristique et sur le critère pédologique et confirment un état de fait déjà annoncé au SAGE Delta de l'Aa.	Réserve : Suppression de cette ZAU et classement en zone agricole

Esquelbecq, la clé des champs 	Esquelbecq est un pôle secondaire de 2124 habitants et 932 logements. Il s'agit de la poursuite d'un ancien projet qui ouvre la possibilité de réalisation de 253 logements sur la période 2016-2030, avec une consommation prévue de terres agricoles de 13 ha. Cette commune représente, à elle seule, la moitié du nombre de logements prévus dans les 4 pôles secondaires et dépasse fortement le nombre de logements qui lui étaient alloués. Ce projet conséquent est amené couvrir les besoins de la commune jusqu'à minima 2035, une réduction de la ZAC dans sa partie nord est à envisager.	Recommandation : supprimer les 2.5 ha situés au nord de la route, ou tout au moins d'établir un phasage opérationnel dans l'OAP afin de maîtriser l'urbanisation dans le temps.
Hondschoote, chemin de Saint Winoc 	La commune dépassant largement le potentiel de production résultant de l'analyse multicritères, il est proposé d'étudier la possibilité de réduire la superficie pour préserver les haies bocagères existantes ainsi que les jardins ouvriers.	Recommandation : Voir l'opportunité de réduire de 0.5 ha la superficie du projet
Killem, route de Rexpoëde 	Affichage d'un objectif de 42 logements à produire alors que l'attribution multicritères et la prise en compte des reliquats et dents creuses aboutissent à un besoin de 24 logements. Les 2.5 ha ouverts à l'urbanisation sont donc surdimensionnés. Station d'épuration saturée. <i>(suppression proposée par la CCHF dans son mémoire en réponse)</i>	Réserve : Suppression de cette ZAU, reclassement en zone agricole.
Killem, route de Saint Omer 	Affichage d'un objectif de 42 logements à produire alors que l'attribution multicritères et la prise en compte des reliquats et dents creuses aboutissent à un besoin de 24 logements. Les 2.5 ha ouverts à l'urbanisation sont donc surdimensionnés. La parcelle route de Saint Omer est une parcelle de proximité cultivée de 2 ha, et la densité prévue relativement faible. Station d'épuration saturée.	Réserve : Suppression de cette ZAU et classement en zone agricole

Ledringhem, la route de Wormhout : 	Les services de l'État considèrent qu'il y aurait lieu de supprimer cette ZAU « qui constitue une extension d'un ilot peu dense en limite de Wormhout ». Elle constitue une dent creuse agricole difficilement exploitable. La densité proposée correspond à celle du lotissement voisin. La commission considère que cette zone , du point de vue répartition des logements est à prendre en compte dans le pôle Wormhout et participe au peuplement de l'armature pôles.	Recommandation : Conserver cette ZAU moins impactante que d'autres dans certains villages.
Looberghe, site du Moulin 	Affichage d'un objectif de 46 logements à produire alors que l'attribution multicritères et la prise en compte des reliquats et dents creuses aboutissent à un besoin de 18 logements. Les 2,7 ha ouverts à l'urbanisation sont donc surdimensionnés. Ce site contribuerait d'autre part à recréer une zone pavillonnaire peu dense au sein d'un village rue. <i>(réduction proposée par la CCHF dans son mémoire en réponse)</i>	Réserve : redéfinition du périmètre et réduction d'au moins 0.8 ha
Merckeghem, route de Saint-Omer 	Affichage d'un objectif de 36 logements à produire alors que l'attribution multicritères et la prise en compte des reliquats et dents creuses aboutissent à un besoin de 12 logements. Les 2.1 ha ouverts à l'urbanisation sont donc surdimensionnés et la zone pourrait être réduite. Il est proposé de supprimer la partie sud, par ailleurs soumise au ruissellement, et donc d'en diminuer la superficie par deux.	Réserve : Réduction de cette ZAU de 1 ha, suppression de la partie sud
Nieurlet, route de Saint-Momelin 	Affichage d'un objectif de 17 logements à produire alors que l'attribution multicritères et la prise en compte des reliquats et dents creuses aboutissent à un besoin de 9 logements. Les 1 ha ouverts à l'urbanisation sont donc surdimensionnés. Site excentré qui participe à l'étalement urbain. De plus l'étude de caractérisation démontre le caractère humide la partie nord du projet. Peu de services dans la commune	Réserve : Suppression de cette ZAU et classement en zone agricole

Quaëdypre, route de Wylder 	Affichage d'un objectif de 83 logements à produire alors que l'attribution multicritères et la prise en compte des reliquats et dents creuses aboutissent à un besoin de 45 logements. Les 4,5 ha ouverts à l'urbanisation sont donc largement surdimensionnés. Les services de l'État suggèrent de réduire la superficie des deux sites, Chemin rural n°2 et Route de Wylder. <i>(suppression proposée par la CCHF dans son mémoire en réponse)</i>	Recommandation : Remplacer la suppression de cette zone par la suppression de celle du chemin rural n°2
Quaëdypre, chemin rural n°2 	Affichage d'un objectif de 83 logements à produire alors que l'attribution multicritères es de 45 logements. Les 4,5 ha ouverts à l'urbanisation sont donc largement surdimensionnés. Ce site excentré participe à l'étalement urbain et a une forte empreinte sur le milieu agricole. Au travers d'un bilan global des sites pressentis sur la commune, une suppression de cette zone est plus appropriée que la suppression de la route de Wylder. Proximité des zones humides à prendre en compte.	Réserve : Suppression de cette ZAU et classement en zone agricole
Rexpoëde, site de la rue de Killem 	Le potentiel de logements à produire (73) est déjà dépassé grâce au projet de la rue de Bambecque (125 logements).	Réserve : Suppression de cette ZAU et classement en zone agricole
Saint-Momelin, la Pâtur 	L'intérêt environnemental de cette zone est avéré. Parcelle de proximité, élevage, caractère supposé humide, enclave sur une vaste pâture	Réserve : Suppression de cette ZAU et classement en zone agricole

SAINT-PIERREBROUCK, rue de la Chapelle/route de Bourbourg 	Affichage d'un objectif de 34 logements à produire alors que l'attribution multicritères et la prise en compte des reliquats et dents creuses aboutissent à un besoin de 27 logements. Les 2 ha ouverts à l'urbanisation sont donc surdimensionnés et pourraient aussi être réduits en augmentant la densité prévue. L'analyse n'a pas démontré l'attractivité de la commune Il est proposé de diminuer sa superficie d'au moins un demi-hectare.	Réserve : Réduction d'un tiers de cette ZAU et redéfinition d'un périmètre plus compact
Socx, site Pont d'Enfer 	47 logements lui sont attribués par l'analyse multicritères, et la commune bénéficie d'un attrait résidentiel. Comme cela a été souligné par différents observations l'accès au site n'est d'un côté pas très aisé sur une rue très étroite, de l'autre nécessite des expropriations de dessertes qui sont actuellement privées. La cohabitation de densité très différents induit également de la promiscuité source de conflit.	Recommandation : réétudier le parti d'aménagement en tenant compte des observations afin de mieux intégrer, à tout point de vue, cette extension dans son environnement résidentiel historique.
Uxem, rue du petit chemin, phase Boldos 	Affichage d'un objectif de 51 logements à produire. Or, 154 logements sont déjà prévus dans le cadre d'autorisations déjà accordées.(sans compter le potentiel dents creuses de 16), mais 3 hectares sont malgré tout ouverts à l'urbanisation. Uxem pôle villageois de 1411 habitants et 633 logements bénéficie dans le PLUi d'une possibilité de réalisation de 205 logements sur la période 2016-2030, avec une consommation prévue de terres agricoles de 10,4 ha pour l'habitat. Soit un nombre de logements plus de trois fois supérieur au nombre théorique de logements alloués sur la commune. L'aménagement en cours représente déjà plus de 7 ha et satisfera aux besoins en logements identifiés jusqu'en 2035. (suppression proposée par la CCHF dans son mémoire en réponse)	Réserve : Suppression de la dernière phase Boldos 4, reclassement en zone agricole.

Volckerinckhove, rue principale 	Affichage d'un objectif de 43 logements à produire alors que l'attribution multicritères et la prise en compte des reliquats et dents creuses aboutissent à un besoin de 20 logements. Les 2,9 ha ouverts à l'urbanisation sont donc surdimensionnés. Les services présents sont relativement peu nombreux. Attractivité non avérée <i>(réduction proposée par la CCHF dans son mémoire en réponse)</i>	Réserve : Réduire la superficie de cette ZAU de la moitié.
West-Cappel, route de Bambecque site n°2 	Affichage d'un objectif de 26 logements à produire alors que l'attribution multicritères et la prise en compte des reliquats et dents creuses aboutissent à un besoin de 20 logements. Les 1,7 ha ouverts à l'urbanisation sont surdimensionnés. Ce site est excentré, d'autres possibilités, desservies par exemple à partir des opérations de renouvellement urbains plus à même de renforcer le centre existaient. L'impact sur l'exploitation agricole voisine et la saturation de la station d'épuration doivent aussi être pris en compte.	Réserve : Suppression de cette ZAU et maintien en zone agricole
Wulverdinghe, rue principale 	Affichage d'un objectif de 20 logements à produire alors que l'attribution multicritères et la prise en compte des reliquats et dents creuses aboutissent à un besoin de 11 logements. Les 1,3 ha ouverts à l'urbanisation sont donc surdimensionnés. Le site concerné est une pâture, parcelle de proximité d'un élevage, sa configuration entame anormalement la plaine agricole. Accessibilité et services insuffisants. Localisation et périmètre non pertinents	Réserve : Suppression de cette ZAU
Wylder, site de la RD 55 	La commission s'interroge sur la localisation de ce projet à proximité immédiate d'une installation agricole porcine. L'attractivité est faible selon l'étude, la station d'épuration saturée.	Réserve : Suppression de cette ZAU et classement en zone agricole

Zegerscappel, rue du Moulin 	Affichage d'un objectif de 34 logements à produire alors que l'attribution multicritères et la prise en compte des reliquats et dents creuses aboutissent à un besoin de 6 logements. Les 2 ha ouverts à l'urbanisation sont donc surdimensionnés. Station d'épuration saturée <i>(réduction proposée par la CCHF dans son mémoire en réponse)</i>	Recommandation : La réduction de la superficie de cette zone ne parait pas nécessaire
Zegerscappel, rue verte 	Affichage d'un objectif de 34 logements à produire alors que l'attribution multicritères et la prise en compte des reliquats et dents creuses aboutissent à un besoin de 6 logements. Les 2 ha ouverts à l'urbanisation sont donc surdimensionnés. Station d'épuration saturée <i>(réduction proposée par la CCHF dans son mémoire en réponse)</i>	Réserve : Réduction de la superficie du site tel que proposé par la CCHF dans son mémoire en réponse
Zegerscappel, Site de la Flandre 	Ce site est identifié comme zone de renouvellement urbain pour 20 logements mais n'a pas été identifié en zone constructible habitat ni repris au titre des OAP ou PAPAG.	Réserve : Création d'une OAP pour cette opération