

Communes de Caen, Mondeville et Hérouville-Saint-Clair

Enquête publique préalable à la signature et à l'approbation du contrat de projet d'intérêt majeur (PIM) Caen Presqu'île

Enquête publique du 29 octobre au 30 novembre 2018



Conclusions et avis

Le commissaire enquêteur :

Jean-François Gratioux

Sommaire

1	Le maître d'ouvrage du projet soumis à enquête publique	3
2	Le projet soumis à l'enquête publique	3
2.1	Le cadre juridique.....	3
2.2	Les partenaires et futurs signataires du contrat.....	3
2.3	Les objectifs et les enjeux du PIM.....	3
2.4	Le contenu du projet.....	4
3	Bilan de l'enquête publique	4
3.1	L'information et l'expression du public.	4
3.2	Les permanences	5
3.3	Les observations du public	5
3.4	Le procès-verbal de synthèse.....	5
3.5	Les réponses du maître d'ouvrage.....	5
4	Conclusions	6
4.1	Sur la qualification du projet	6
4.2	Sur le contenu du contrat.....	6
4.3	Sur la qualité intrinsèque du projet d'aménagement.....	7
5	Avis du commissaire enquêteur.....	7

Par décision du 3 septembre 2018, le président du Tribunal administratif de Caen, répondant à la demande du préfet du Calvados, enregistrée le 1^{er} août, a désigné Jean-François Gratioux pour conduire **l'enquête publique préalable à la signature du contrat de projet de projet majeur (PIM) Caen Presqu'île sur les communes de Caen, Mondeville et Hérouville-Saint-Clair**, dont l'autorité organisatrice est le préfet du Calvados (DDTM).

Il donne, dans le présent document, ses conclusions et son avis concernant ce projet.

1 Le maître d'ouvrage du projet soumis à enquête publique

Par délégation des partenaires associés au projet, la Société publique d'aménagement local "SPLA Caen Presqu'île" est, dans le cadre de l'enquête publique, le maître d'ouvrage du contrat de Projet d'intérêt majeur Caen Presqu'île.

2 Le projet soumis à l'enquête publique

2.1 Le cadre juridique

Le projet est élaboré dans le cadre défini par les articles L350-1 à 7 du code de l'urbanisme qui déterminent la nature et l'objet du contrat de PIM ainsi que son contenu et ses modalités de réalisation.

L'article L350-1 dispose "*L'autorité administrative, d'une part, et les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour les objets relevant des compétences qui leur ont été transférées, d'autre part, peuvent passer un contrat pour la réalisation d'un projet d'intérêt majeur qui comporte la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement et, le cas échéant, de projets d'infrastructure*". Ce nouvel outil d'aménagement n'existe que depuis l'adoption de la loi "ALUR" du 24 mars 2014, ce qui explique que le projet d'intérêt majeur "Caen Presqu'île" est actuellement le seul de ce type en Normandie et certainement l'un des tous premiers en France.

2.2 Les partenaires et futurs signataires du contrat

Les membres actionnaires de la SPLA Caen Presqu'île (villes de Caen, Mondeville et Hérouville-Saint-Clair, CU Caen la Mer et Région Normandie), et la SPLA, en tant que telle, sont parties prenantes au contrat, auquel doivent également s'associer les partenaires importants que sont l'État, représenté par la préfète de la région Normandie et le préfet du Calvados, le Conseil départemental du Calvados et l'Établissement public foncier de Normandie (EPFN). Le syndicat mixte Ports normands associés (PNA), qui est membre de la SPLA, ne pourra, selon les indications apportées au commissaire enquêteur en fin d'enquête, être signataire du contrat en raison de sa nature juridique mais passera une convention de partenariat avec les signataires du contrat de PIM.

2.3 Les objectifs et les enjeux du PIM

Le site de mise en œuvre du PIM, soit un territoire de 300 ha, bordé par le canal de Caen à la mer et par l'Orne, d'où sa dénomination de "presqu'île" a été, jusqu'à la deuxième moitié du XX^{ème} siècle un lieu d'activités portuaires et industrielles perçu comme périphérique par rapport aux agglomérations urbaines voisines.

Le déclin des activités industrielles et le déplacement de l'essentiel de l'activité portuaires vers l'aval ont fait d'une grande partie du site une friche, alors même que la croissance des villes voisines le place désormais dans une position centrale au sein de l'agglomération caennaise.

C'est pourquoi, en 2010, les villes de Caen, Hérouville-Saint-Clair et Mondeville, sur le territoire desquelles se trouve le site, ont décidé, avec la participation de la communauté d'agglomération Caen la Mer (devenue communauté urbaine en 2017), d'engager, en lançant "Caen Presqu'île", une opération de grande ampleur : dans une démarche de lutte contre l'étalement urbain, il s'agit, dans le cadre d'un projet dont l'échéance complète de réalisation se situe au moins à vingt ans, de reconstruire la ville sur elle-même par la reconquête de plusieurs centaines d'hectares de friches, en promouvant un mode d'aménagement novateur et en intégrant le plus en amont possible les enjeux environnementaux

2.4 Le contenu du projet

Le dossier présenté à l'enquête publique détaille la consistance du projet. Six thèmes de travail, assortis d'engagements pour les futurs signataires du contrat définissent les grandes orientations d'aménagement du site tandis que 33 "fiche actions" constituent le volet opérationnel du dossier.

Si l'aménagement complet du site ne peut être attendu avant au moins une vingtaine d'années, des projets d'urbanisation à moyen terme sont d'ores et déjà à l'étude sous la forme de trois ZAC (une pour chacune des trois communes) prévues pour accueillir 3500 logements et environ 7000 habitants. L'idée directrice du schéma d'urbanisation est d'insérer les nouveaux quartiers dans le tissu existant sans pratiquer de "table rase" et en veillant à une triple forme de mixité, fonctionnelle, sociale et générationnelle.

Quatre caractéristiques fortes structurent les orientations d'aménagement du site :

- Une conception des mobilités qui entend privilégier les circulations douces et les transports collectifs en limitant l'emprise de l'automobile ;
- Une démarche "résiliente" qui prend en compte les contraintes du site : la pollution d'une partie des sols imputable au passé industriel du site, la situation en zone submersible et la présence des dépôts pétroliers qui justifie l'existence d'un PPR T ;
- La volonté de s'inscrire dans une démarche de développement durable et de préservation de l'environnement, notamment par les caractéristiques énergétiques des quartiers et des logements, la création d'espaces verts publics et le maintien ou la restauration de la trame verte et bleue ;
- La conservation d'éléments mémoriels faisant référence au passé industriel, nautique et portuaire du site et la mise en évidence de sa relation particulière avec l'élément aquatique.

3 Bilan de l'enquête publique

L'enquête s'est déroulée, du 29 octobre 2018 à 9H au 30 novembre 2018 à 13H, dans les conditions prévues par l'arrêté du préfet du Calvados du 26 septembre 2018, sans incident et dans un climat serein.

3.1 L'information et l'expression du public.

Les dispositions prévues par l'arrêté pour assurer la publicité de l'enquête (insertions dans la presse, parution de l'avis d'enquête sur 3 sites Internet, affichage dans les lieux d'enquête et sur le site) ont été effectivement mises en œuvre.

À l'initiative de la SPLA, des informations sur l'enquête ont été diffusées sur les sites Internet des collectivités et institutions partenaires du projet ainsi que sur les réseaux sociaux. Les magazines municipaux de Mondeville et d'Hérouville-Saint-Clair ont annoncé l'ouverture d l'enquête ainsi que le journal Ouest France et le site Internet de Fiance 3 Normandie.

Durant l'enquête publique, le dossier et un registre ont été tenus à la disposition du public dans les cinq lieux d'enquête définis dans l'arrêté (Siège de la CU Caen la Mer, siège de l'enquête, mairies de Caen, Mondeville et Hérouville Saint-Clair, DDTM). Le public pouvait également formuler ses observations et propositions sur un registre dématérialisé <https://www.registre-dematerialise.fr/959> où il était également possible d'accéder à toutes les informations concernant l'organisation de l'enquête et le projet.

3.2 Les permanences

Le commissaire enquêteur s'est tenu à la disposition du public au cours des cinq permanences prévues dans l'arrêté. Elles se sont déroulées dans des conditions matérielles satisfaisantes pour le public comme pour le commissaire enquêteur qui a accueilli 11 visiteurs.

3.3 Les observations du public

Durant l'enquête, 10 intervenants ont déposé 21 observations, dont 19 sur le registre dématérialisé qui a par ailleurs reçu 418 visites et où 170 téléchargements ont été effectués. Dans la partie 4 du rapport, le commissaire enquêteur a procédé à une analyse thématique de ces observations et a établi un tableau destiné à permettre au maître d'ouvrage d'apporter une réponse à chaque contribution.

Aucune des observations du public n'exprime une opposition au principe ou au contenu du Projet d'intérêt majeur ni au dispositif contractuel qui est appelé à le porter.

Il est également à noter que les interrogations ou les demandes formulées portent majoritairement sur des modalités, parfois très concrètes, de réalisation des opérations d'aménagement à venir, dont les études ne sont naturellement pas achevées, plutôt que sur les orientations générales du projet. Les consultations futures, concernant notamment les ZAC, donneront certainement l'occasion de revenir sur certaines des préoccupations qui se sont exprimées lors de la présente enquête.

3.4 Le procès-verbal de synthèse

Le 6 décembre 2018, le commissaire enquêteur a remis au maître d'ouvrage, en présence du représentant de l'autorité organisatrice, son procès-verbal de synthèse comprenant l'analyse thématique des 21 observations du public. Y était jointes 14 questions ou demandes de précisions du commissaire enquêteur, destinées à parfaire son information sur le dossier et à solliciter des compléments sur des points estimés importants.

3.5 Les réponses du maître d'ouvrage

La SPLA a transmis son mémoire en réponse au commissaire enquêteur le 19 décembre 2018. Les réponses apportées aux observations du public ont été présentées en partie 4 du rapport et celles apportées au commissaire enquêteur dans la partie 5. Il convient de noter que la SPLA a répondu de manière argumentée et précise à chaque observation ou question, dans la limite des informations disponibles eu égard à l'état d'avancement des études.

Ces réponses ont été globalement satisfaisantes dans la mesure elles ont donné l'occasion au maître d'ouvrage :

- De préciser ou de compléter les orientations du projet, notamment en ce qui concerne les sujets importants que sont les mobilités, les choix d'urbanisme, ou encore l'association des futurs habitants ;
- D'apporter des compléments d'information ou des précisions utiles concernant par exemple les signataires du contrat, les orientations en matière de logement, les éventuels nouveaux franchissements du canal et de l'Orne ou l'impact du tracé de la "desserte portuaire" ;
- D'actualiser certaines données du projet, en tenant compte des acquis de la deuxième partie de l'année 2018, particulièrement en ce qui concerne l'élaboration des trois projets de ZAC, les perspectives de financement par le contrat de plan État-Région, le renforcement du rôle de la CU Caen la Mer et l'avancement des négociations avec l'EPFN ;
- De prendre l'engagement de compléter le contrat sur des points significatifs, s'agissant notamment de l'introduction d'une "fiche action" relative aux transports collectifs et des compléments qui seront apportés au tableau récapitulatif des financements pour préciser et quantifier les engagements de certains des partenaires.

4 Conclusions

Indépendamment de l'intérêt de réponses qui viennent d'être commentées, il importe de se référer à l'objet proprement dit de l'enquête et d'apprécier le bien fondé du recours au dispositif du "contrat de projet d'intérêt majeur" puis la pertinence de son contenu au regard des textes et enfin la qualité intrinsèque du projet d'aménagement.

4.1 Sur la qualification du projet

Le site de la "presqu'île de Caen" sur lequel doit se réaliser le projet présente des caractéristiques qui font de son aménagement une opération d'une grande complexité : sur 300 hectares, ce territoire composite où alternent friches industrielles et végétales et quelques îlots d'activité, nécessite, dans la durée, la mobilisation de moyens importants. En effet, ce n'est pas seulement à l'étendue du site ni à l'hétérogénéité de sa structure que sont confrontés les aménageurs mais aussi aux défis incontournables que constituent la pollution des sols liée à leur utilisation antérieure, la situation en zone submersible et l'impact du PPRT des dépôts pétroliers.

Or, les atouts d'une situation au cœur d'une communauté urbaine de près de 270 000 habitants, au contact du 10^{ème} port français et à une quinzaine de kilomètres des plages du Débarquement ont légitimement conduit les élus à une démarche qui entend intégrer cet espace à l'agglomération par une reconstruction de la ville sur elle-même qui a le mérite d'être une alternative à l'étalement urbain.

Il est clair que les outils d'aménagement classique comme les ZAC, qui auront bien sûr leur rôle à jouer, ne pouvaient répondre à l'ambition d'aménagement global et à long terme de la totalité du site.

Si les caractéristiques qui viennent d'être rappelées justifient indiscutablement la qualification d'intérêt majeur pour ce projet, le dispositif contractuel prévu pour le porter apparaît tout aussi pertinent. En effet la durée de réalisation d'un tel aménagement, l'ampleur de son coût et la complexité des problèmes à résoudre rendent nécessaires la mobilisation et l'engagement des partenaires qui ont accepté de s'y impliquer au côté des collectivités territoriales et de la CU Caen la MER. Ainsi, la participation de l'État, celles de la Région et du Département comme celles de Ports normands associés (PNA) et de l'Établissement foncier de Normandie (EPFN) sont, à l'évidence, de nature à conforter la faisabilité du projet.

4.2 Sur le contenu du contrat

L'examen du dossier ainsi que la prise en compte des réponses apportées par le maître d'ouvrage permettent de constater que le contenu du projet de contrat répond aux exigences de l'article L350-3 du code de l'urbanisme, mentionnées dans la partie 1 du rapport :

- Les objectifs du projet d'intérêt majeur et sa contribution au développement urbain durable sont présentés dans le dossier ;
- Le contrat précise le nombre de logements à réaliser dans le cadre du projet (3500) et le pourcentage de logements sociaux à réaliser (25%). La notification de l'avis favorable du comité régional de l'habitat figure au dossier ;
- Les pièces du dossier, et notamment les "fiches actions" décrivent la stratégie foncière (incluant les actions de dépollution des sols) à mettre en œuvre notamment avec le concours de l'EPFN et les négociations engagées avec PNA ;
- Les opérations d'aménagement prévues (3 ZAC) et les projets d'infrastructures envisagés (franchissements des cours d'eau, notamment) sont décrits ;
- Enfin, si la présentation, dans le dossier, des "conditions générales de financement du projet" apparaissait quelque peu sommaire, le maître d'ouvrage a pris, dans son mémoire en réponse, l'engagement de compléter le tableau récapitulatif des financements en y faisant figurer les nouveaux engagements des partenaires.

Dans ces conditions, le contenu du contrat apparaît conforme aux dispositions précitées.

4.3 Sur la qualité intrinsèque du projet d'aménagement

L'ambition des porteurs du projet ne tient pas seulement à son ampleur physique ni aux objectifs quantitatifs formulés par exemple en matière de logement mais comporte à l'évidence une dimension qualitative qui s'exprime notamment par :

- L'affirmation d'un parti urbanistique novateur qui vise à créer pour les nouveaux habitants un cadre de vie agréable, permettant une appropriation des espaces publics et proposant des logements conformes aux exigences de développement durable ;
- La volonté de réaliser, grâce à la mixité fonctionnelle, générationnelle et sociale, des quartiers qui soient de véritables lieux de vie et d'activité ;
- Une réflexion globale sur la question des mobilités qui privilégie les solutions alternatives à la circulation motorisée ;
- Le souci d'intégrer les nouveaux quartiers dans un cadre paysager faisant une large place aux espaces verts et visant à maintenir et restaurer la trame verte et bleue.

5 Avis du commissaire enquêteur

Au terme de l'enquête publique portant sur le projet de contrat de projet majeur "Caen Presqu'île", qui s'est déroulée du 29 octobre au 30 novembre 2018, soit pendant 33 jours consécutifs, **le commissaire enquêteur estime que :**

- le public a été correctement informé de l'ouverture et des modalités de l'enquête publique par voie de presse et d'affichage dans les conditions prévues par l'arrêté d'organisation, ainsi que par les informations complémentaires diffusées par les sites Internet des partenaires du projet et les réseaux sociaux, par les magazines d'information de deux des trois communes concernées ainsi que par des articles de presse ;
- le dossier mis à la disposition du public, sur support papier, dans cinq lieux d'enquête et, par voie dématérialisée, sur les sites Internet des services de l'État, de la SPLA Caen Presqu'île et du registre dématérialisé, a permis aux personnes intéressées de prendre connaissance du projet et de formuler leurs observations et propositions soit sur l'un des registres déposés dans les lieux d'enquête soit en utilisant le registre dématérialisé disponible pendant toute la durée de l'enquête ;
- le public pouvait recevoir les explications nécessaires lors des permanences du commissaire enquêteur et exprimer son opinion, soit oralement, soit par écrit.

Après avoir pris connaissance du dossier d'enquête, analysé les observations du public et pris en compte le mémoire en réponse du maître d'ouvrage qui apporte des réponses précises et argumentées tant aux observations du public qu'aux questions du commissaire enquêteur et qui formule des engagements quant aux compléments à apporter au projet de contrat, **le commissaire enquêteur considère que :**

- **le projet présente de nombreux points positifs :**
 - L'ampleur, la complexité et la durée de réalisation du projet "Caen Presqu'île" justifient pleinement sa qualification de projet "d'intérêt majeur" ;
 - Le dispositif contractuel proposé pour le porter est pertinent dans la mesure où il associe aux collectivités territoriales initiatrices et à la communauté urbaine, des partenaires dont la participation est un gage de réussite du projet : l'État, la Région, le Département, PNA et l'EPFN ;
 - Le contenu du contrat est globalement conforme aux dispositions de l'article L350-3 du code de l'urbanisme ;

- En se proposant d'intégrer à l'agglomération caennaise un vaste espace jusqu'à présent marginalisé, la stratégie de développement urbain durable qui inspire le projet répond aux objectifs nationaux de densification et de lutte contre l'étalement urbain ;
 - Dans le domaine du logement, des engagements précis sont pris en matière de mixité fonctionnelle, sociale et générationnelle ainsi que pour la modération des consommations énergétiques ;
 - Il affiche, pour la réalisation des nouveaux quartiers d'habitat comme pour l'ensemble du site des objectifs qualitatifs, notamment par la prise en compte de l'agrément du cadre de vie, la valorisation des espaces naturels et la préservation d'éléments patrimoniaux.
- **Il est cependant susceptible d'être amélioré dans sa présentation et dans son contenu** par des compléments concernant, en particulier, les projets de transports collectifs et les conditions générales de financement du PIM, sujets sur lesquels le maître d'ouvrage s'est engagé, dans son mémoire en réponse, à prendre en compte les suggestions du commissaire enquêteur.

Dans ces conditions, le commissaire enquêteur émet, en tenant compte des engagements pris par le maître d'ouvrage pour compléter et actualiser son projet, un avis favorable au Projet d'intérêt majeur Caen Presqu'île dont la réalisation doit faire l'objet d'un contrat passé en application des articles L350-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Fait à Caen, le 27 décembre 2018

Le commissaire enquêteur



Jean-François Gratioux