

Département du Calvados

**Communauté de communes Normandie Cabourg Pays d'Auge
et Commune de Varaville**

*Déclaration de projet - Création d'une aire d'accueil de grands passages pour
les gens du voyage
Mise en compatibilité du PLU de Varaville*

**Enquête publique
du 14 mai au 15 juin 2018**

2^{ème} Partie

CONCLUSIONS ET AVIS

*(ce fascicule annule et remplace celui daté du 16 juillet
2018)*

Commissaire enquêteur : Pierre GUINOT-DELERY

Normandie Cabourg Pays d'Auge (NCPA), crée le 1^{er} janvier 2017 par la fusion de trois communautés de communes, regroupe aujourd'hui 39 communes. Son siège est situé à Dives-sur-Mer. 30 000 habitants permanents vivent sur le territoire de cette intercommunalité.

La commune de Varaville, membre de NCPA est, avec 1 649 hectares, la commune la plus étendue de la Côte Fleurie et l'une des plus vastes du pays d'Auge. Au recensement de 2015 elle comptait 960 habitants.

1. Objet de l'enquête

Par arrêté en date du 16 avril 2018, le préfet du Calvados (autorité organisatrice) a décidé de l'ouverture d'une enquête publique préalable à la déclaration de projet de création d'une aire d'accueil de grands passages pour les gens du voyage et à la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Varaville.

Cette décision fait suite à une délibération du 22 décembre 2016 du conseil communautaire de la communauté de communes Estuaire de la Dives (CCED), alors compétente, décidant d'engager la procédure afférente au projet. Ce dernier est désormais porté par la communauté de communes Normandie Cabourg Pays d'Auge (maître d'ouvrage) laquelle, depuis le 1^{er} janvier 2017, regroupe trois communautés de communes dont la CCED et compte à présent 39 communes.

L'aménagement envisagé dans le cadre du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage (SDAHGV) est conçu pour permettre le stationnement d'une centaine de caravanes. Il sera accessible chaque année de juin à septembre, période durant laquelle se déroulent les grands déplacements collectifs des communautés concernées.

Conclusions du CE : le SDAHGV a identifié de longue date, dans ses versions successives, le secteur de Varaville – Cabourg comme nécessitant la création d'une aire de grands passages. Le site utilisé depuis 2004, non conforme aux prescriptions de la loi Littoral, ne pouvait être pérennisé. Le projet soumis à l'enquête apporte donc une solution susceptible de résoudre une bonne part des difficultés liées à des stationnements insuffisamment encadrés.

Comme il est d'usage pour cette catégorie de terrain d'accueil, les équipements prévus sont succincts. Une attention particulière est portée à la réduction des inconvénients en relation avec la covisibilité pour les riverains et les usagers de différentes structures proches.

2. Déroulement de l'enquête

Conformément aux dispositions de l'arrêté préfectoral mentionné ci-dessus, l'enquête publique s'est déroulée du 14 mai au 15 juin 2018.

La publicité a été effectuée dans les conditions législatives et réglementaires en vigueur. J'ai pu vérifier, lors de ma visite sur les lieux, que l'affichage avait été également réalisé à proximité immédiate du site.

Le dossier était consultable à la mairie de Varaville et au siège de la communauté urbaine aux horaires d'ouverture habituels de ces collectivités. Un poste informatique en libre-service était disponible à la mairie de Varaville, siège de l'enquête. Le dossier figurait sur le site internet des services de l'Etat dans le Calvados (<http://www.calvados.gouv.fr/>). Il était enfin disponible en permanence pendant toute la

durée de l'enquête sur un registre dématérialisé permettant la consultation des pièces, leur téléchargement et le dépôt d'observations à l'adresse <https://www.registre-dematerialise.fr/698>.

J'ai tenu les trois permanences prévues par l'autorité organisatrice. Deux d'entre elles se sont déroulées à la mairie de Varaville le 14 mai et le 2 juin, dans les deux cas de 9h à 12h. La troisième et dernière (clôture de l'enquête) s'est tenue au siège de la communauté de communes le 15 juin de 14h à 17h.

L'affluence a été très importante à l'occasion des deux premières permanences. Tout comptage précis étant impossible, il est permis de considérer que de 60 à 70 personnes se sont présentées à chaque fois pour me rencontrer dont de 20 à 30 sont susceptibles d'avoir été présentes aux deux dates ce qui situe le nombre de visiteurs « unitaires » autour de 110. Les échanges ont été nourris mais toujours courtois. Tous les intervenants ont exprimé une opposition au projet.

Quinze personnes sont venues lors de la troisième permanence. A peu près les deux tiers d'entre elles avaient déjà assisté à l'une au moins des deux premières permanences.

Au total, on peut donc considérer qu'environ 115 à 120 visiteurs ont fréquenté ces permanences.

Les conditions matérielles d'organisation ont été tout à fait satisfaisantes.

La forte mobilisation du public ainsi constatées est confirmée par les éléments suivants :

- *Le registre dématérialisé a recensé 1416 visiteurs, 1832 téléchargements et 259 observations.*

- *Sur les registres en format « papier » disponibles à Varaville et Dives-sur-Mer ont été consignées 65 observations, manuscrites ou dactylographiées, étant entendu que certaines d'entre elles comportaient plusieurs signataires. Deux pétitions y ont été également déposées. L'une émanait d'habitants du « Bas Cabourg » et comportait 95 signatures. La seconde provenait de résidents de Cabourg, sans autre précision, et comptait 19 signatures. Le registre mis à disposition à Varaville comporte finalement trois fascicules.*

Bien entendu, un certain nombre de recoupements, difficiles à quantifier précisément, existent entre la présence aux permanences, les observations inscrites dans les registres « papier » et celles figurant dans le registre électronique.

Comme les interventions au cours des permanences, *la totalité des observations recueillies expriment, de façon plus ou moins appuyée, un avis défavorable au projet.*

Le 8 juin, le conseil municipal de Varaville a voté à l'unanimité une motion comportant un avis défavorable au positionnement prévu pour l'aire de grands passages et demandant que le projet soit revu « dans le cadre du territoire de NCPA composé de 39 communes ».

Enfin, la presse locale a suivi attentivement le déroulement de l'enquête et a été présente à l'occasion des trois permanences.

Conclusions du CE : le contexte décrit ci-dessus démontre l'ampleur des inquiétudes, voire du rejet, suscités par le projet au sein de la population locale qu'il s'agisse des résidents permanents ou de ceux présents ponctuellement dans le secteur. Les propos tenus, oralement ou par écrit, étaient en général fermes tout en demeurant dans les limites de la bienséance. Cette ambiance démontre la nécessité de veiller à une information complète et régulière de la population si l'équipement doit voir le jour.

Sur le plan pratique et matériel l'enquête s'est déroulée dans des conditions tout à fait satisfaisantes.

3. Conclusions relatives aux réponses apportées à l'avis de la Mission Régionale d'Autorité Environnementale (Mrae)

La Mission régionale d'autorité environnementale (Mrae), saisie le 9 octobre 2017, a rendu un avis lors de sa réunion du 21 décembre 2017.

Tout en reconnaissant que « sur la forme, le rapport de présentation contient les éléments attendus dans le cadre d'une évaluation environnementale », la Mrae a souligné de très nombreuses lacunes dans le document qui lui était soumis dont, notamment, l'absence de propositions dans le cadre de la démarche « ERC », les manques de l'état initial de l'environnement, le traitement insuffisants (ou non effectué) d'enjeux significatifs autour du projet (ex : protection des eaux superficielles et souterraines, risques naturels, préservation du paysage ou sécurité routière).

Conclusions du CE : le maître d'ouvrage a apporté des compléments importants répondant à la quasi-totalité des observations et suggestions de la Mrae. Ces éléments figurent au dossier même si la chronologie de la démarche n'est pas explicite et ne permet donc pas une perception aisée de l'effort ainsi réalisé. Quoi qu'il en soit, on peut considérer que les prescriptions de l'autorité environnementale ont été convenablement suivies.

4. Conclusions relatives aux réponses apportées aux avis des Personnes Publiques Associées (PPA)

4.1 Avis de la Chambre d'Agriculture

Par courrier en date du 6 février 2018, l'organisme consulaire a communiqué un avis défavorable. Il regrette en effet que ne soit pas prévu le reclassement en zone A de la zone Nv figurant au PLU de Varaville et émet des réserves sur le positionnement de l'aire en secteur Znieff, humide et inondable, avec de surcroît un décapage de 12 cm.

Conclusions du CE : NCPA indique à bon droit que la gestion du PLU n'entre pas dans son champ de compétences. Il n'en reste pas moins que le point soulevé qui conduit à terme à maintenir deux parcelles classées Nv sur la commune de Varaville constitue bien une anomalie à laquelle il devra être remédié dans la suite du processus.

4.2 Procédure d'examen conjoint

Les PPA ont été conviées à deux réunions qui se sont tenues les 9 janvier et 7 février 2018.

En intégrant la question des aménagements à reprendre dans le domaine routier, le représentant du conseil départemental a indiqué, lors de la séance de travail du 7 février, que cette collectivité n'avait pas d'observations à formuler sur le projet.

Cette prise de position constitue le seul avis explicite émis à l'occasion de ces deux réunions marquées par de nombreuses absences des instances invitées.

Conclusions du CE : le résultat de l'option retenue pour la consultation des PPA n'est pas totalement convaincant si l'on considère notamment l'absentéisme aux réunions et la pauvreté des échanges, en tout cas tels qu'ils figurent dans les procès-verbaux intégrés au dossier. Par ailleurs, le fait d'avoir considéré la CDPENAF comme une PPA au lieu d'avoir procédé à sa saisine officielle est plus que discutable.

5. Conclusions relatives aux observations du public

L'abondance des observations telle que décrite ci-dessus (cf point 2) a nécessité un traitement particulier avec le porteur de projet via un tableau recensant l'intégralité des contributions recueillies. De manière synthétique, ces dernières peuvent être regroupées autour de 8 thématiques principales : les **préoccupations environnementales** (zone humide, proximité des Znieff et des sites Natura 2000, site remarquable des marais de la Dives, souci de protection de la faune et de la flore), le **risque inondation**, les inquiétudes relatives à la **sécurité** (usagers de la route ou dangers ressentis d'atteintes aux biens et aux personnes), **critères de choix du terrain** au regard du territoire désormais couvert par NCPA, interrogations sur **l'hygiène et les risques sanitaires, nuisances potentielles pour le voisinage** (autres que purement sécuritaires) intégrant des doutes quant à la compatibilité de l'équipement avec le tourisme, les loisirs ou différentes activités économiques locales, crainte que **l'occupation effective du terrain** excède le niveau de la centaine de caravanes annoncée, **conditions de gestion** de l'aire (entretien, coût, accès).

Conclusions du CE : le maître d'ouvrage a accepté de prévoir une réponse adaptée à chacune des observations formulées et il faut souligner l'importance de la tâche ainsi accomplie. Bien entendu, les interventions pouvant parfois être rédigées dans des termes quasi-identiques ou, pour beaucoup, aborder des aspects similaires du projet, le maître d'ouvrage a pu, avec mon consentement, se référer dans un certain nombre de cas à une réponse précédente plutôt que de procéder à de fastidieuses répétitions. D'une manière générale, les précisions ainsi apportées sont utiles à la bonne compréhension du dossier.

6. Conclusions relatives aux réponses apportées aux demandes complémentaires du commissaire enquêteur

- Contradiction dans le dossier d'enquête à propos du raccordement au réseau d'assainissement des eaux usées.

Conclusions du CE : ce point a été clarifié et devra être rectifié dans le document final.

- Consistance exacte de l'aire technique

Conclusions du CE : clarification implicite mais regrettable absence de réponse directe

- Absence de saisine de la CDPENAF

Conclusions du CE : réserves quant à la réponse.

- Dispositions matérielles et/ou techniques envisagées pour interdire, en cas de réalisation de l'aire projetée, l'accès au site non homologué utilisé actuellement comme aire d'accueil « de fait ».

Conclusions du CE : il est pris bonne note des indications fournies par le maître d'ouvrage qui vont dans le sens souhaité.

- information ultérieure de la population locale des conditions de gestion de l'aire si et de l'évaluation de son fonctionnement.

Conclusions du CE : compte tenu des oppositions que rencontre le projet, il faudra aller au-delà des intentions énoncées par le maître d'ouvrage.

- Communication de la convention d'aménagement signée en 2014.

Conclusions du CE : il est donné acte de la transmission du document.

- Information sur les investigations concernant « plusieurs sites et scénarios envisagés ».

Conclusions du CE : il est donné acte de la transmission de ces éléments.

- Instauration éventuelle d'une redevance d'occupation pour les usagers de la future aire.

Conclusions du CE : les informations utiles ont été communiquées.

- Compléments à propos des critères ayant conduit à privilégier le site de la RD 513 plutôt que celui de la RD 400A.

Conclusions du CE : les informations utiles ont été communiquées.

- Avis de NCPA à propos de la motion votée par le conseil municipal de Varaville le 9 juin 2018.

Conclusions du CE : il est pris bonne note des commentaires du porteur de projet.

7. Avis motivés du commissaire enquêteur

7.1 Avis relatif à la déclaration de projet

Après

-> la délibération de la CCED du 22 décembre 2016 visant à engager la procédure de déclaration de projet entraînant la modification du PLU de Varaville,

-> l'arrêté préfectoral du 16 avril 2018 prescrivant l'ouverture d'une enquête unique, préalable à la déclaration de projet de création d'une aire d'accueil de grand passage pour les gens du voyage et à la mise en compatibilité du PLU de la commune de Varaville.

le commissaire enquêteur désigné par une décision du président du tribunal administratif de Caen en date du 8 mars 2018,

Estimant que,

- le dossier mis à disposition du public durant la durée de l'enquête était complet et que les documents le composant étaient suffisamment détaillés pour permettre une bonne perception du projet,

- l'information du public quant aux conditions de déroulement de l'enquête a été effectuée selon les

dispositions légales et réglementaires en vigueur,

- l'enquête publique s'est déroulée sans incident et dans des conditions matérielles satisfaisantes,
- l'importante participation du public tant à l'occasion des permanences que par le biais des différents moyens mis à disposition (registres « papier » et dématérialisé) a permis l'expression des avis de la population concernée et l'apport de compléments d'information utiles,
- l'implantation de l'aire de grands passages à Varaville correspond à une prescription de longue date du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage (SDAHGV) dans ses versions successives,
- le SDAHGV conçu en lien avec les communautés concernées repose sur une analyse fine des déplacements et des attentes de ces dernières,
- les recherches de terrains qui ont été menées dans le secteur n'ont pas abouti à des solutions alternatives pour des motifs recevables,
- la réalisation de l'aire correspond à un motif d'intérêt général, d'une part en limitant les stationnements non maîtrisés, d'autre part en permettant, en tant que de besoin, le recours à la force publique en cas d'occupations illicites des espaces publics ou privés,
- la communauté de communes maître d'ouvrage a répondu de manière satisfaisante aux attentes de l'autorité environnementale,
- le projet présenté intègre de façon adaptée les questions d'insertion paysagère et de covisibilité posées par la réalisation de l'équipement,
- des dispositions matérielles seront prises pour empêcher l'occupation du site officiellement utilisé,
- l'expérience tirée de la gestion d'autres aires dans le secteur proche seront transposées à l'équipement projeté pour en assurer un fonctionnement conforme aux pratiques en vigueur notamment s'agissant de la contribution financière des usagers,
- le dispositif de contrôle d'accès de l'aire semble satisfaisant pour limiter les risques d'intrusion,
- une remise en état et une évaluation des impacts environnementaux sont prévues annuellement,

Prenant toutefois également en compte,

- les nombreuses inquiétudes qui se sont manifestées avec la forte mobilisation des riverains pendant toute la durée de l'enquête publique,

- l'incohérence que représente, en l'état actuel, le maintien dans les documents d'urbanisme de Varaville, d'un zone Nv sur un emplacement non retenu par la communauté de communes,
- les rectifications, clarifications et compléments qu'il est nécessaire d'apporter au dossier,

Emet un **avis favorable** à la déclaration de projet de création d'une aire d'accueil de grand passage pour les gens du voyage sur la commune de Varaville à l'emplacement retenu par la communauté de communes NCPA compétente en la matière.

Cet avis est assorti :

1/ Des **réserves** suivantes :

- a) Avant l'éventuelle décision de déclaration de projet, la commune de Varaville devra s'engager à une révision de son PLU visant à reclasser la zone actuellement classée Nv qui n'a pas été retenue par la communauté de communes NCPA, seule compétente en la matière, pour l'installation de l'aire de grands passages. Le maintien de ce classement, dénué de tout intérêt, serait source d'une inutile confusion et non conforme aux équilibres territoriaux du PADD.
- b) Le dossier soumis à délibération finale devra être rectifié ou complété sur les points suivants :
 - raccordement au réseau d'assainissement des eaux usées.
 - consistance de l'aire technique prévue sur le terrain.
 - intégration des documents relatant les recherches de terrain menées par la CCED
 - intégration des éléments (ARS, PPRL) confortant la non-faisabilité du projet sur le site limitrophe de la RD 400A.
 - intégration d'un projet de convention de gestion de l'aire d'accueil.
 - intégration d'une note explicitant les éléments inclus dans l'évaluation environnementale après l'avis de la Mrae.

2/ Des **recommandations** suivantes :

En raison des réticences importantes manifestées par la population locale, il semblerait judicieux :

- a) D'organiser une réunion publique, si la déclaration de projet est effective, en amont de l'ouverture du site pour en expliciter les futures conditions de fonctionnement.
- b) De prévoir une association des riverains au dispositif de gestion de l'aire.

7.2 Avis relatif à la mise en compatibilité du PLU de Varaville

Après

-> la délibération de la CCED du 22 décembre 2016 visant à engager la procédure de déclaration de projet entraînant la modification du PLU de Varaville,
-> l'arrêté préfectoral du 16 avril 2018 prescrivant l'ouverture d'une enquête unique, préalable à la déclaration de projet de création d'une aire d'accueil de grand passage pour les gens du voyage et à la mise en compatibilité du PLU de la commune de Varaville.

le commissaire enquêteur désigné par une décision du président du tribunal administratif de Caen en date du 8 mars 2018,

Estimant que,

- le dossier mis à disposition du public durant la durée de l'enquête était complet et que les documents le composant étaient suffisamment détaillés pour permettre une bonne perception du projet,
- l'information du public quant aux conditions de déroulement de l'enquête a été effectuée selon les dispositions légales et réglementaires en vigueur,
- l'enquête publique s'est déroulée sans incident et dans des conditions matérielles satisfaisantes,
- l'importante participation du public tant à l'occasion des permanences que par le biais des différents moyens mis à disposition (registres « papier » et dématérialisé) a permis l'expression des avis de la population concernée et l'apport de compléments d'information utiles,
- l'implantation de l'aire de grands passages à Varaville correspond à une prescription de longue date du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage (SDAHGV) dans ses versions successives,
- le SDAHGV conçu en lien avec les communautés concernées repose sur une analyse fine des déplacements et des attentes de ces dernières,
- les recherches de terrains qui ont été menées dans le secteur n'ont pas abouti à des solutions alternatives pour des motifs recevables,
- la réalisation de l'aire correspond à un motif d'intérêt général, d'une part en limitant les stationnements non maîtrisés, d'autre part en permettant, en tant que de besoin, le recours à la force publique en cas d'occupations illicites des espaces publics ou privés,
- la communauté de communes maître d'ouvrage a répondu de manière satisfaisante aux attentes de l'autorité environnementale,
- le projet présenté intègre de façon adaptée les questions d'insertion paysagère et de covisibilité

posées par la réalisation de l'équipement,

- des dispositions matérielles seront prises pour empêcher l'occupation du site officieux actuellement utilisé,

- l'expérience tirée de la gestion d'autres aires dans le secteur proche seront transposées à l'équipement projeté pour en assurer un fonctionnement conforme aux pratiques en vigueur notamment s'agissant de la contribution financière des usagers,

- le dispositif de contrôle d'accès de l'aire semble satisfaisant pour limiter les risques d'intrusion,

- une remise en état et une évaluation des impacts environnementaux sont prévues annuellement,

Constatant en outre que,

- l'emplacement retenu par la communauté de communes NCPA compétente en la matière pour l'implantation de l'aire est actuellement classé en zone Nr dans le PLU en vigueur de la commune de Varaville,

Prenant toutefois également en compte,

- l'incohérence que représente, en l'état actuel, le maintien dans les documents d'urbanisme de Varaville, d'un zone Nv sur un emplacement non retenu par la communauté de communes,

- les rectifications, clarifications et compléments qu'il est nécessaire d'apporter au dossier,

Emet un **avis favorable** à la mise en compatibilité du PLU de Varaville

Cet avis est assorti des **réserves** suivantes :

a) Avant l'éventuelle décision de déclaration de projet, la commune de Varaville devra s'engager à une révision de son PLU visant à reclasser la zone actuellement classée Nv qui n'a pas été retenue par la communauté de communes NCPA, seule compétente en la matière, pour l'installation de l'aire de grands passages. Le maintien de ce classement, dénué désormais de tout intérêt, serait, de surcroit, source d'une inutile confusion et non conforme aux équilibres territoriaux du PADD.

b) Le dossier soumis à délibération finale devra être rectifié ou complété sur les points suivants :

- raccordement au réseau d'assainissement des eaux usées.

- consistance de l'aire technique prévue sur le terrain.

- intégration des documents relatant les recherches de terrain menées par la CCED

- intégration des éléments (ARS, PPRL) confortant la non-faisabilité du projet sur le site limitrophe de la RD 400A.

- intégration d'un projet de convention de gestion de l'aire d'accueil.

- intégration d'une note explicitant les éléments inclus dans l'évaluation environnementale après l'avis de la Mrae.

Fait à Caen, le 2 août 2018

Le commissaire enquêteur

Pierre GUINOT-DELERY