

# Département du Pas-de-Calais

## Enquête publique

**Projet de périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains de la communauté de communes des Trois-Pays sur le territoire des communes d'Alembon Andres, Bainghen, Bouquehault, Boursin, Caffiers, Campagne-les-Guînes, Fiennes, Guînes, Hardinghen, Herbinghen, Hocquinghen, Hermelinghen, Licques et Sanghen.**



Source : Commission d'enquête

### **Enquête publique menée du mardi 19 janvier au lundi 22 février 2016**

Conduite par décision du Tribunal Administratif de Lille  
N° E15000209/59 du 18 décembre 2015

## **Conclusions de la Commission d'Enquête**

### Commission d'Enquête :

*Serge THELIEZ :*

*Président*

*Patrice GILLIO :*

*Titulaire*

*Dominique DESFACHELLES :*

*Titulaire*

*Jean-Marie VER EECKE :*

*Suppléant*

## DÉPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS

Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains de la Communauté de communes des 3 Pays

<u>I – Rappel du projet</u>	Page 3
<u>II – Avis au regard de l’enquête publique</u>	Page 4
<u>III – Avis au regard du projet de périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains de la Communauté de communes des Trois-Pays.</u>	Page 5
III.1 - Sur le dossier présenté à l’enquête publique	Page 5
II.2 - Sur le déroulement de l’enquête	Page 9
III.3 - Sur le projet lui-même	Page 9
<u>IV – Avis motivé de la commission d’enquête</u>	Page 13

## **I - Rappel du projet**

Les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PPEANP) ont été créés par la loi relative au Développement des Territoires Ruraux (DTR) n° 2005-157 du 23 février 2005 et le décret d'application n°2006-821 du 7 juillet 2006.

En application de cette loi, les départements peuvent délimiter des PPEANP, avec l'accord des communes concernées ou des établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme, sur les zones agricoles (A) et naturelles (N) des plans locaux d'urbanisme (PLU) ou leur équivalent dans les plans d'occupation des sols (POS). Le PPEANP ne peut inclure des terrains situés dans une zone urbaine (U) ou à urbaniser (AU) délimitée par un PLU, dans un secteur constructible délimité par une carte communale ou dans un périmètre définitif ou provisoire de zone d'aménagement différé. Il a pour vocation de pérenniser ce zonage et donc de rendre impossible la mutation d'une zone A ou N en zone AU ou U, hormis dans le cadre d'un décret pris sur les rapports des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de l'urbanisme. Ainsi, le PPEANP contiendra l'étalement urbain en interdisant la création de nouvelles zones à urbaniser en son sein et constitue ainsi une protection réglementaire forte des espaces agricoles et naturels. Au-delà de la pérennisation de la destination des terres, le PPEANP est un outil de projet doté d'un programme d'action. Celui-ci est défini en accord avec les communes et après avis de la chambre d'agriculture, et de l'Office national des forêts si le périmètre comprend des parcelles soumises au régime forestier. Il prévoit les aménagements et les orientations destinées à favoriser l'exploitation agricole et la gestion forestière, préserver et valoriser les espaces naturels et les paysages. Ce programme d'action, instaurant une dynamique d'évolution et d'amélioration continue, fait du PPEANP un véritable outil de projet au service du territoire concerné. Une concertation large avec les acteurs locaux et en particulier les agriculteurs s'avère indispensable pour mettre en place le cadre des actions.

Dans le cadre de l'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), la communauté de communes des Trois-Pays a sollicité le Département du Pas-de-Calais sur l'opportunité de mettre en œuvre un PPEANP sur les 15 communes de son territoire. Cette procédure permet de protéger durablement les espaces agricoles et naturels de l'urbanisation.

L'étude de préfiguration du PPEANP conduite par le Département a conclu à la pertinence de cet outil et proposait, sur le principe, de protéger la majorité des zones agricoles et naturelles de la communauté de communes.

Un programme d'action destiné à valoriser les espaces agricoles et naturels au sein de ce périmètre a également fait l'objet d'une concertation à l'échelle de chacune des communes. Une première ébauche des enjeux et des actions qui pourraient être mises en œuvre a été matérialisée sous la forme d'un graphique d'objectifs.

Les richesses agricoles et environnementales de la CC3P sont indéniables, et le diagnostic approfondi a permis de montrer qu'elles sont menacées directement par la périurbanisation, et dans une moindre mesure par le boisement.

La pertinence d'un dispositif de protection comme le PPEANP se justifie donc pleinement, et au sein d'une région Nord-Pas de Calais fortement urbanisée, celui-ci constitue une démarche pilote, et revêt un caractère d'exemplarité qui permet d'en tirer un certain nombre d'enseignements. En effet, la construction du périmètre et du plan d'action s'est appuyée sur une large concertation, permettant à tous les acteurs de pouvoir participer au projet. Après une phase incontournable et nécessaire d'appropriation partagée des enjeux de territoire, cette démarche a pu aboutir grâce à la volonté des élus locaux.

L'élargissement aux huit communes de l'Ardrésis pose inévitablement la question de l'extension du PPAENP, tout comme l'éventuelle adaptation du futur plan d'action si de nouveaux enjeux apparaissent. Il faut enfin souligner que l'enjeu du maintien de l'activité agricole dépasse aussi les strictes « frontières » de la CC3P, et qu'un plan d'action pertinent devra aussi mobiliser les territoires voisins, pour des raisons d'efficacité et de recherche d'effets de levier.

## **II - Avis au regard de l'enquête publique**

- Vu le code de l'urbanisme, notamment les articles L143-1 à L 143-6 et R 143-1 à R 143-9.
- Vu le code de l'environnement, notamment les articles L123-1 et suivants et R123-1 et suivants relatifs à l'objet et au champ d'application de l'enquête publique.
- Vu le code rural, notamment les articles L143-1 à L143-6 et R143-1 à R143-6.
- Vu la loi relative au Développement des territoires ruraux n° 2005-157 du 23 février 2005 et le décret d'application n°2006-821 du 7 juillet 2006.
- Vu la loi n° 78.753 du 17 juillet 1978 modifiée portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'Administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.
- Vu la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement et le décret n 85-453 du 23 avril 1985 modifié pris pour son application.
- Vu la loi d'AVENIR pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt n° 2014-1170 du 13 octobre 2014.
- Vu le décret n°2011-2018 du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement.
- Vu l'arrêté du 24 avril 2012 fixant les caractéristiques et dimensions de l'affichage de l'avis d'enquête publique mentionné à l'article R123-11 du code de l'environnement.
- Vu l'avis du conseil de la communauté de communes des Trois-Pays du 2 avril 2015.
- Vu l'arrêté du 22 décembre 2015 du président du conseil départemental du Pas-de-Calais portant l'ouverture de l'enquête publique du projet de création d'un périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains sur les communes de Alembon, Andres, Bainghen, Bouquehault, Boursin, Caffiers, Campagnes-les-Guînes, Fiennes, Guînes, Hardinghen, Herbinghen, Hermelinghen, Hocquinghen, Licques et Sanghen.
- Vu la délibération du conseil municipal de Boursin en date du 19 janvier 2016.
- Vu la délibération du conseil municipal de Fiennes en date du 11 février 2016.
- Vu la délibération du conseil municipal de Sanghen en date du 12 février 2016.
- Vu l'ensemble des pièces composant le dossier fourni par la Département mis à la disposition du public.
- Vu les registres d'enquête publique joints.
- Vu le rapport d'enquête publique joint.
- Vu la demande de mémoire en réponse au pétitionnaire.

- Vu le mémoire en réponse du Département.

Considérant :

- Que l'enquête publique s'est déroulée durant 35 jours du mardi 19 janvier 2016 au lundi 22 février 2016 inclus
- Que le public a bien été informé du déroulement de l'enquête publique suite aux annonces légales parues dans la presse habilitée :
  - \* La Voix du Nord, éditions 62, du 04 et du 20 janvier 2016.
  - \* Nord Littoral du 04 janvier 2016 et du 20 janvier 2016.
- Que les conditions de l'enquête publique relative au projet de périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains de la communauté de communes des Trois-Pays ont respecté la législation et la réglementation en vigueur en ce qui concerne l'affichage sur les panneaux officiels des mairies d'Alembon, Andres, Bainghen, Bouquehault, Boursin, Caffiers, Campagne-les-Guînes, Fiennes, Guînes, Hardinghen, Herbinghen, Hermelinghen, Hocquinghen, Licques et Sanghen. Les certificats d'affichage l'attestent.
- Que chacun a pu librement consulter le dossier en mairie d'Alembon, Andres, Bainghen, Bouquehault, Boursin, Caffiers, Campagne-les-Guînes, Fiennes, Guînes, Hardinghen, Herbinghen, Hermelinghen, Hocquinghen, Licques et Sanghen, dans de bonnes conditions, aux horaires d'ouverture des lieux et au cours des 18 permanences tenues par les commissaires enquêteurs.
- Que l'avis de mise à enquête publique était également consultable sur le site du Département et sur celui de la CC3P.
- Que cette information a été complétée par des distributions toutes boîtes dans les communes de Sanghen, Licques et Herbinghen.
- Que la commission d'enquête a pu se rendre sur les lieux objets de l'enquête.
- Que les observations et remarques ne sont pas sur le fond défavorable au projet mais concernant des demandes sur des exclusions de parcelles du périmètre de protection.
- Que les 112 observations recueillies sur les registres d'enquête et les courriers remis aux commissaires enquêteurs ont été transmis au maître d'ouvrage par procès-verbal.
- Que le maître d'ouvrage a apporté ses réponses aux observations formulées

### **III - Avis au regard du projet de périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains de la Communauté de communes des Trois-Pays.**

Nous émettons les commentaires suivants :

#### **III.1 - Sur le dossier présenté à l'enquête publique**

De prime abord, le dossier de l'enquête publique nous a semblé complet et bien réalisé. Il s'agit d'un dossier très universitaire, bien structuré, bien organisé, très illustré avec des documents graphiques de bonne qualité, mais d'une lecture difficile pour des non-initiés. Mais, rapidement nous avons constaté qu'il n'y avait aucuns documents relatifs à la concertation préalable alors

## DÉPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS

### Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains de la Communauté de communes des 3 Pays

que celle-ci a eu lieu. Nous avons estimé qu'il manquait aussi les délibérations des communes qui sont reprises en simple résumé dans la délibération du conseil communautaire du 2 avril 2015 car le public est en droit de connaître les motivations des 2 communes qui ont émis un avis favorable avec demande d'exclusion de parcelles (Andres et Boursin) et des 2 communes qui ont émis un avis défavorable (Fiennes et Licques). Il en est de même pour les comptes rendus des réunions communales ; là aussi, pour connaître les avis des intervenants. Nous avons demandé au maître d'ouvrage de compléter les dossiers par les délibérations des conseils municipaux et les comptes rendus des réunions communales que nous pensons être indispensables pour une bonne information du public et la nôtre. Cela a été fait juste avant le début de l'enquête publique.

Pour nous, le dossier "Finalisation d'un périmètre d'aménagement" n'est pas un rapport de présentation ou un résumé non technique du projet comme on pouvait s'y attendre mais le rapport d'un bureau d'études ne comprenant qu'un état des lieux et des propositions, où tout est au conditionnel. Ce document n'affirme pas les objectifs réels du Département et de la Communauté de communes des Trois-Pays et aussi la volonté politique des élus pour la mise en œuvre du PPEANP. Il aurait fallu que ce document soit amendé pour que les différents chapitres définissent clairement le projet et affirment dans le détail le périmètre de protection et le programme d'action.

A notre grande surprise, il n'y a pas de programme d'action mais des préconisations du bureau d'études. Le tableau qui définit les différents objectifs est en réalité un tableau reprenant les axes généraux du programme d'action dont on parle dans l'avis de mise à l'enquête publique. Il est question de « pistes d'action » sans rien de concret. On ne sait pas quel va être véritablement le programme d'action, ni quand et comment il va être mis en œuvre !

A part, le projet de convention entre le Département, la CC3P, la SAFER et la Chambre régionale d'Agriculture il n'est écrit nul part dans le dossier que le droit de préemption va être exercé et dans quelles conditions. Dans son avis, la Chambre régionale d'Agriculture déclare clairement qu'elle s'oppose à la signature de cette convention, rien n'indique si celle-ci sera mise en œuvre ou non à la suite de ce refus.

Lors de la présentation du projet à la commission d'enquête, il a été précisé verbalement que des parcelles avaient été exclues du périmètre de protection afin de permettre dans le futur une extension des zones à urbaniser. Nous avons fait remarquer que sur la cartographie ces parcelles ne sont pas clairement identifiées et qu'il aurait été préférable de les différencier par une autre couleur que celle des zones urbanisées. Rien ne l'indique non plus dans la légende. Dans le dossier, il n'y a aucune mention précisant que des parcelles sont exclues du périmètre d'intervention. Elles ne sont pas répertoriées ni identifiées. Nous avons dû jongler avec les plans de zonage du PLUi pour nous y retrouver. Quant au public, ne sachant pas qu'il y a des exclusions du périmètre, ne disposant pas des plans de zonage du PLUi, il lui est impossible de comprendre la finalité de ce périmètre de protection.

Des parcelles ou des parties de parcelles ont été exclues du périmètre de protection pour permettre dans le futur une extension de la zone à urbaniser, notamment lors d'une révision du PLUi des Trois-Pays. C'est très bien, sauf que dans plusieurs cas c'est totalement incohérent avec la philosophie du PPEANP. Nous allons prendre quelques exemples qui ne sont pas exhaustifs. Trois cas se situent au marais de Guînes, à Andres et Bouquehault. Actuellement, les parcelles ou parties de parcelle concernées sont classées au PLUi en secteur Ns, qui selon les extraits ci-dessous du règlement du PLUi approuvé le 02 décembre 2015, sont des espaces naturels sensibles.

## DÉPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS

### Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains de la Communauté de communes des 3 Pays

Les zones N correspondent à des zones de protection des espaces naturels et forestiers :

« Peuvent être classés en zones naturelle et forestière les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger soit en raison de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt notamment d'un point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels.

- des sous secteurs Ns ont été identifiés, afin de visualiser les zones naturelles les plus sensibles sur lesquels a été répertoriée une biodiversité d'intérêt,

En sous-secteur Ns, sont seuls autorisés :

1. Les exhaussements ou affouillements s'ils sont nécessaires à la mise en œuvre de travaux de gestion ou de réhabilitation des espaces naturels.
2. Les constructions et installations nécessaires à la gestion agricole, forestière et pastorale.

Le but premier du PPEANP est de protéger les espaces agricoles et naturels en pérennisant le caractère inconstructible des terrains. Il est donc logique de penser que des espaces naturels déjà protégés par le PLUi, à la suite d'un arrêté préfectoral de protection du biotope, le soient encore plus et même totalement et définitivement par la mise en action du PPEANP. Dans ces cas précis, c'est le contraire qui se produit. Puisqu'en excluant ces terres du périmètre de protection on va autoriser à plus ou moins brève échéance que la zone Ns soit modifiée pour y favoriser une extension urbaine. C'est non seulement incompréhensible mais totalement incohérent.

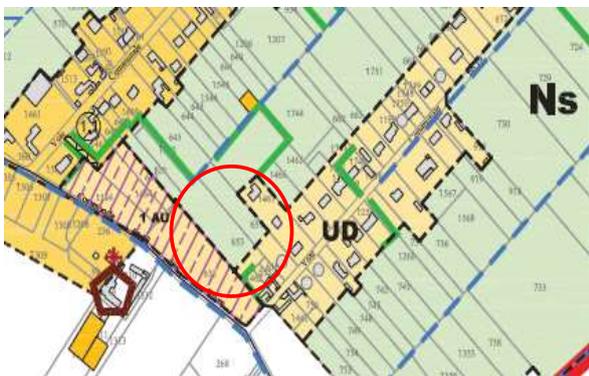


Marais de Guînes

Plan de zonage du PLUi



Plan de situation du PPEANP



Commune d'Andres

Plan de zonage du PLUi



Plan de situation du PPEANP

## DÉPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS

Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains de la Communauté de communes des 3 Pays

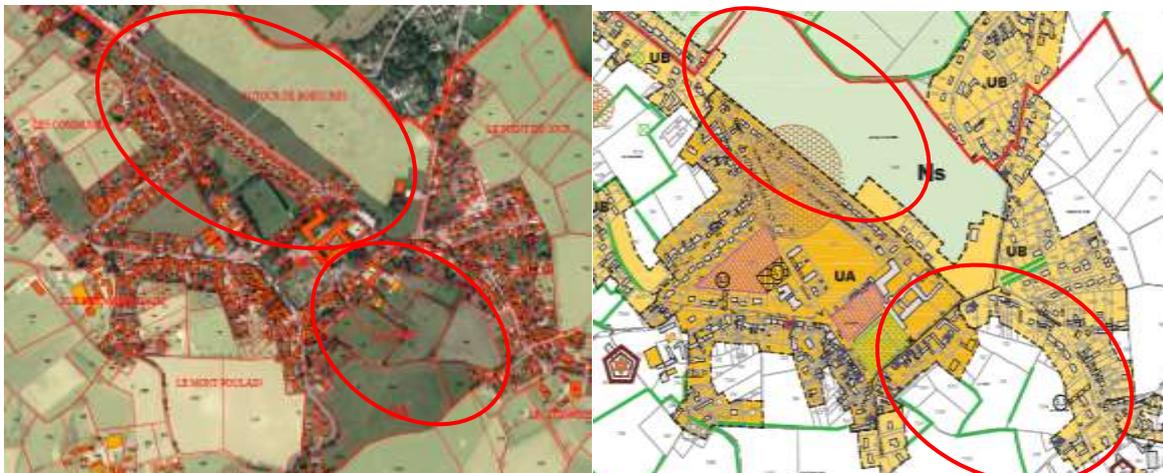


Commune de Bouquehault

Plan de zonage du PLUi

Plan de situation du PPEANP

Autre exemple sur Hardinghen où des parcelles représentant une surface importante sont exclues du périmètre de protection alors qu'au PLUi elles sont classées en zone NS, même cas de figure qu'à Andres et qu'au marais de Guînes. D'autres parcelles également importantes sont au PLUi en zone A mais comportent des haies repérées au patrimoine naturel au titre de l'article L113-1 du code de l'urbanisme et non au titre de l'article L123-1-5 7° dudit code comme référencé au PLUi. Là aussi, on fait sauter une protection qui devrait au contraire être renforcée par le PPEANP.



Commune d'Hardinghen

Plan de zonage du PLUi

Plan de situation du PPEANP

À Fiennes, le terrain de football est hors périmètre de protection alors que la salle polyvalente limitrophe à ce terrain est dans le périmètre protégé alors qu'elle est classée en sous-secteur Ne du PLUi.



Commune de Fiennes Plan de situation du PPEANP

### III.2 - Sur le déroulement de l'enquête

L'enquête publique s'est déroulée dans un climat calme et serein. Les personnes à mobilité réduite pouvaient accéder sans problèmes à tous les lieux où nous avons tenu des permanences et nous rencontrer sans difficultés, sauf à l'hôtel communautaire où la salle de réunion se situe au 3<sup>ème</sup> étage auquel on accède par un escalier très étroit. Nous avons été reçus partout avec courtoisie et toutes nos demandes ont été satisfaites.

On peut regretter que le public ne s'est pas exprimé sur le fond du dossier mais uniquement sur des demandes d'exclusion de parcelles afin de rendre constructibles ces dernières lors d'une prochaine révision du PLUi. Il est apparu également que les personnes ont fait une confusion avec la future révision du PLUi sans voir la portée du projet dans son ensemble.

Il n'y a pas eu d'opposition franche au projet à l'exception des conseils municipaux de Fiennes, Sanghen, Licques. Ces dernières ont émis un avis défavorable au projet par l'intermédiaire de délibérations prises au cours de l'enquête publique qui ont été jointes aux registres d'enquête de leur commune. La commune d'Alembon a émis plusieurs réserves, celles d'Andres et Bainghen ont réitéré leur demande d'exclusion de parcelles qui n'avait pas été prise en compte lors de la concertation préalable. Lors de nos entretiens avec les maires, ceux-ci ont, pour la plupart, regretté que leurs demandes initiales n'aient donné lieu à aucune modification. Après étude du dossier d'enquête certaines communes se posent la question de la pertinence du projet. Des articles de presse ont relaté cette opposition.

Il n'y a eu qu'une personne qui est favorable au projet pour résoudre les problèmes d'environnement causés par l'agriculture ce qui relève du programme d'action qui malheureusement n'existe pas.

### III.3 - Sur le projet lui-même

La loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (DTR) a créé les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains. Relevant de la compétence des Conseils départementaux, les objectifs de cet outil sont :

- La maîtrise du développement urbain
- La pérennisation de l'agriculture et la protection des espaces naturels.

Reposant sur une vision globale des « espaces ouverts » (espaces naturels, agricoles et forestier) le PPEANP est un véritable projet de territoire à moyen et long terme (10-20 ans). C'est un moyen de protection renforcée par rapport aux seuls classements des terrains en zone A et N dans les plans locaux d'urbanisme. Il s'accompagne d'un programme d'action portant sur la gestion forestière, la préservation/valorisation des espaces naturels et des paysages et des orientations destinées à favoriser l'exploitation agricole.

Depuis 2005, seulement onze PPEANP ont été approuvés sur le territoire français et concernent, en général, la couronne périurbaine de grande ville comme Bordeaux où l'urbanisation pavillonnaire s'étend dans un rayon de plus de 40 km au-delà de la ville-centre et s'effectue sur des terres agricole et forestière. Ces PPEANP ont été mis en place pour préserver des terres agricoles, forestières ou naturelles présentant un intérêt indéniable pour leur valorisation. C'est donc un document d'urbanisme très peu usité en France depuis sa création il y a onze ans.

Dans le projet présenté à la présente enquête publique, nous nous interrogeons sur le bien-fondé et la justification d'un tel document d'urbanisme sur le territoire de la CC3P.

Tout d'abord, nous pensons qu'il faut en revenir aux bonnes vieilles définitions du dictionnaire. Dans l'intitulé du projet c'est le mot : « **périurbain** » qui demande à être expliqué. Pour le Larousse, la définition est : « *Situé au voisinage immédiat d'une ville.* » En découle une deuxième définition sur le mot « **ville** » : « *Agglomération relativement importante et dont les*

## DÉPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS

Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains de la Communauté de communes des 3 Pays

*habitants ont des activités professionnelles diversifiées, notamment dans le domaine tertiaire. »*  
Lors de son congrès de 2011, les SAFER ont rédigé un rapport d'orientation intitulé « *L'action des SAFER en zone périurbaine.* » où il est dit :

L'unité urbaine est alors définie comme un ensemble de communes doté d'une zone de bâti continu où résident au moins 2 000 habitants ; le bâti étant considéré comme continu quand il n'existe pas de coupure de plus de 200 mètres entre 2 constructions. Par défaut, les communes non urbaines constituent le rural.

Sur les 15 communes qui constituent la CC3P, seule la ville de Guînes répond à ces critères. Au dernier recensement de 2013 elle compte 5803 habitants, toutes les autres communes sont en dessous des 2000 habitants. Nous sommes bien sur un territoire entièrement rural. La preuve en est, c'est que seulement 7% du territoire est urbanisé. La CC3P se situe au centre d'un triangle constitué par les agglomérations de Calais, St Omer et Boulogne-sur-Mer, elle fait partie du Calaisis. Est-elle pour cela la zone périurbaine de Calais qui est l'agglomération importante la plus proche ? Nous ne le pensons pas car la zone périurbaine de Calais est constituée des villes de Marck, Coquelles, Coulogne, Sangatte-Blériot-Plage. D'autres communes périphériques pourraient éventuellement être incluses dans cette zone périurbaine comme Fréthun, Les Attaques ou Peuplingues. En termes de démographie, entre 2011 et 2016, la ville de Calais a perdu 2262 habitants et ce sont les villes de Marck et Audruicq qui voient leur population augmenter le plus, Guînes n'arrivant qu'en troisième position avec une augmentation de 374 habitants. Il est à noter que l'ensemble des 15 communes de la CC3P ont gagné 842 habitants alors qu'à elle seule la ville de Marck a vu sa population augmenter de 1342 habitants (Source INSEE) Il n'y a donc pas une pression migratoire des urbains insupportable vers la CC3P. Il est donc indéniable que la CC3P n'est pas un territoire périurbain, ni au sens propre du terme, ni au sens de la loi DTR, sinon dans son :

### TITRE II

#### DISPOSITIONS RELATIVES AUX INSTRUMENTS DE GESTION FONCIÈRE ET À LA RÉNOVATION DU PATRIMOINE RURAL BÂTI

#### CHAPITRE I<sup>er</sup>

#### Protection des espaces agricoles et naturels périurbains

#### Article 73

Le chapitre III du titre IV du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme est ainsi rétabli :

#### *« CHAPITRE III*

#### *« Protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains*

Il suffisait de supprimer le mot « périurbains » pour rendre générale la protection des espaces agricoles et naturels à tous les territoires quels qu'ils soient.

Concernant le périmètre de protection qui est proposé, c'est un projet très ambitieux voire trop ambitieux. C'est 93% du territoire qui sera ainsi protégé définitivement. Cela représente la quasi-totalité des espaces agricoles et naturels à l'exception de quelques parcelles ou parties de parcelle adossées à la zone dite urbaine, au sens usité en matière d'urbanisme, des communes avec des incohérences par rapport au PLUi comme nous l'avons démontré dans la partie consacrée à l'étude du dossier. Il n'y a aucune distinction entre les espaces remarquables qui mériteraient une protection, tels que les forêts, les zones humides, les sites NATURA 2000, les ENS, et des terres agricoles situées au milieu de nul part qui ne présentent aucun intérêt particulier à part la culture ou le pâturage. Ceci n'est pas dans l'esprit de la loi de 2005 qui n'a pas instauré les PPEANP pour geler définitivement l'urbanisation sur tout le territoire mais pour

## DÉPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS

### Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains de la Communauté de communes des 3 Pays

la maîtriser dans certains secteurs tout en valorisant les espaces agricoles et naturels. Dans ce cas précis, le PPEANP, s'il est adopté, ne sera ni opposable, ni révisable contrairement aux documents d'urbanisme existants (Scot, PLUi). Il ne peut pas être révisé car il ne peut pas être augmenté puisqu'il est à son maximum et il ne peut être réduit que par un décret pris sur les rapports des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de l'urbanisme. Nous estimons qu'il n'y a aucune justification valable pour décréter un périmètre de protection de cette ampleur, ce qui n'a jamais été fait jusqu'à présent par ailleurs. Les PPEANP existants représentent 10 à 20% de leur territoire en général. D'autre part, il est évident que ce périmètre de protection a été élaboré sans tenir compte du zonage du PLUi, d'où les incohérences relevées. L'exclusion de certaines parcelles en périphérie immédiate des villages offre aux communes une réserve foncière bâtissable à plus ou moins long terme. Dans ce cas, nous ne comprenons pas l'intérêt d'instaurer un périmètre de protection sur des terrains qui ne seront jamais constructibles. Dans son mémoire en réponse, le Département a accepté d'exclure de nombreuses parcelles ou partie de parcelles pour faire droit aux requêtes du public et ceci sur l'ensemble des communes. Il envisage également de réduire le périmètre sur la commune d'Herbinghen alors qu'aucune demande n'a été émise dans ce sens. Cette position fait bien apparaître qu'une concertation élargie au-delà du monde agricole aurait permis de mieux cerner le périmètre d'intervention et les besoins de la totalité de la population et des municipalités. Cela démontre également que le périmètre défini présente une trop grande sévérité dans sa délimitation.

Dans l'intitulé de l'avis de mise à l'enquête publique il est dit : « *projet de périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains* » Or, il n'y pas de programme d'action donc pas de mise en valeur. La valorisation des espaces agricoles et naturels ne peut se faire que par le biais d'un programme d'action. Nous ne savons pas quand ce programme d'action sera mis en œuvre, ni quels seront les aménagements et orientation de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages ; ni les parcelles qui seront concernées par ce programme d'action. Certes, l'article R143-2 du code de l'urbanisme ne prévoit que le projet de création du périmètre, assorti d'un plan de situation et de l'ensemble des accords et avis recueillis est soumis à enquête publique, sous-entendu que le programme d'actions ne serait donc pas soumis à enquête publique. Mais, l'article L143-1 dudit code prévoit que le Département peut délimiter des périmètres d'intervention **associés** à des programmes d'action et l'article L143-2 est plus précis puisqu'il dit que le Département élabore un programme d'action qui précise les aménagements et orientation de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages au sein de périmètre délimité. Nous estimons donc que le programme d'action est indissociable du périmètre d'intervention. D'autre part, l'absence de programme d'action est contraire à l'article 2 de l'arrêté de mise à l'enquête publique rédigé comme suit :

#### **ARTICLE 2 :**

**L'enquête publique porte sur la proposition d'un périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PPEANP) sur le territoire de la Communauté de Communes des Trois Pays.**

**Ce PPEANP a pour objectif de protéger durablement les espaces agricoles et naturels de l'urbanisation à travers la proposition d'un périmètre de protection, la définition d'un programme d'actions destiné à définir toutes mesures de gestion ou d'aménagement de ces espaces ainsi protégés et l'acquisition éventuelle de terrains dans l'objectif de réalisation du programme d'actions en mobilisant, le cas échéant, le droit de préemption de la Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER).**

## DÉPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS

### Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains de la Communauté de communes des 3 Pays

Nous estimons que l'absence du programme d'action ne permet pas l'adoption du PPEANP tel qu'il est présenté actuellement car il ne répond pas aux objectifs du projet qui sont la délimitation d'un périmètre de protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels.

Concernant le droit de préemption, le Département veut l'exercer comme le lui permet la loi DTR. Nous aurions aimé trouver dans la note de présentation ou dans le dossier de finalisation un paragraphe indiquant que le droit de préemption va être exercé et surtout sous quelles conditions. Il existe bien un projet de convention entre le Département, la CC3P, la SAFER et la Chambre régionale d'Agriculture et c'est seulement à l'article 3.2 de cette convention que l'on trouve les conditions d'exercice de ce droit de préemption :

**Il est rappelé que les signataires de la présente convention conviennent que l'exercice de ce droit de préemption objectif n°9 ne sera appliqué que de manière exceptionnelle aux seules conditions suivantes répondant aux grands enjeux identifiés :**

- la vocation agricole d'une parcelle située à l'intérieur du périmètre est menacée,
- la viabilité d'une ou plusieurs exploitations en place est remise en cause,
- la richesse de la biodiversité au regard du classement de la zone concernée (humide, Natura 2000, ZNIEFF 1) est menacée,
- faciliter la mise en œuvre d'un ou plusieurs objectifs opérationnel(s).

De même, à l'article 1 – Principes généraux, il est écrit :

**La présente convention a pour objet de définir les conditions d'exercice du droit de préemption du Département à l'intérieur du PPEANP.**

**A partir des 7 orientations stratégiques du programme d'action annexés à la présente convention, le Département, la Communauté de Communes et la Chambre d'Agriculture s'engagent à mettre en œuvre, en concertation avec les acteurs locaux et en partenariat avec la SAFER, une politique foncière et d'aménagement coordonnée afin d'atteindre les objectifs opérationnels suivants :**

Comme il n'y a pas de programme d'action annexé à la convention, cette dernière est donc nulle et non-avenue. Dans son avis, la Chambre régionale d'Agriculture déclare clairement qu'elle ne désire pas signer cette convention car elle estime que le droit de préemption n'est pas clairement défini et demande qu'il y soit fait mention que le droit de préemption ne s'exercera pas sauf cas exceptionnels présentant des risques importants pour la population. Nous ne voyons pas comment le Département pourra exercer son droit de préemption si l'un des partenaires ne la signe pas. Certes, ce droit est restrictif mais on peut se poser la question de savoir si le Département a les moyens financiers pour acquérir des terres ? D'autre part, nous estimons qu'il fait double emploi avec le droit de préemption que le décret n°2015-954 du 31 juillet 2015 relatif aux SAFER leur accorde déjà sur les terres agricoles.

L'extension urbaine doit être freinée car il y a trop d'espaces agricoles et naturels qui sont artificialisés pour du logement. C'est indéniable, surtout dans les véritables zones périurbaines. Mais, les collectivités territoriales disposent déjà d'un arsenal législatif et réglementaire pour freiner l'appétit sans cesse grandissant de certains élus pour obtenir de plus en plus de logements dans leur commune. Elles ont à leur disposition deux documents d'urbanisme qui réglementent l'urbanisation, c'est le Scot et le PLU. La CC3P est intégrée au SCoT du Calaisis qui définit pour la période de 2015 à 2028 le nombre de logements autorisés dans chaque commune et la surface des parcelles à urbaniser, qui d'ailleurs a été considérablement réduite par la loi ALUR. Le SCoT du Calaisis a été approuvé le 6 janvier 2014, il s'agit donc d'un document très récent. Le PLUi de la CC3P a été approuvé le 2 avril 2015, il définit clairement les zones A et N jusqu'à la prochaine révision, c'est aussi un document récent. Ces documents d'urbanisme sont complétés par diverses réglementations comme la charte du PNR, les sites NATURA 2000, les ZNIEFF, les ENS, les zones humides, les périmètres de protection des champs captant, les réglementations sur les bois et forêts entre autres qui sont des freins à

l'urbanisation grandissante. Nous estimons que ces documents sont suffisants et que le projet de PPEANP tel qu'il est présenté est trop invasif.

Nous ne comprenons pas l'opportunité dans le temps de la mise en œuvre de ce PPEANP. La loi DTR de 2005 n'impose ni délai, ni échéance pour la création d'un PPEANP. Pourquoi ne pas avoir attendu la rédaction d'un véritable programme d'action pour soumettre à enquête publique un projet complet et définitif. D'autre part, le PLUi va devoir être révisé pour intégrer les huit communes de l'Ardrésis qui viennent d'intégrer la CC3P après la dissolution de la CCRAVH, sans compter les cinq communes de la CCSOC qui devraient en faire autant. De ce fait, le PPEANP devrait être étendu à ces communes. Néanmoins, le maître d'ouvrage déclare qu'une étude de préfiguration du PPEANP devra conclure sur la pertinence ou non de mettre en place cet outil sur leur territoire. Là encore, aucune décision n'est prise pour étendre ce PPEANP aux communes de l'Ardrésis. Il aurait été plus simple d'attendre que la CC3P soit à jour de son PLUi après intégration des dites communes pour élaborer un seul et unique PPEANP. Il est à noter que si le PPEANP est adopté en l'état, la révision du PLUi sera d'autant plus difficile que des modifications de zonage seront impossibles, notamment pour des modifications significatives en particulier sur la représentation des bâtis isolés, des constructions existantes non répertoriées, des changements de destination des bâtiments. En effet, modifier des parcelles situées en zone A ou N pour les faire passer en zone U reviendrait à réduire le périmètre de protection et celui-ci ne peut être réduit que par un décret pris sur les rapports des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de l'urbanisme. D'autant plus, qu'il n'y a aucune urgence étant donné que les conseils municipaux viennent d'être renouvelés, que le SCoT du Calaisis et la première mouture du PLUi sont tout récents (2014-2015). Les moyens pour la maîtrise de l'étalement urbain sont là.

#### **IV - Avis motivé de la commission d'enquête**

En résumé, nous ne pouvons avaliser le projet de PPEANP pour les raisons suivantes :

- Un territoire rural qui n'a rien de périurbain au sens propre du terme ;
- un périmètre de protection beaucoup trop important, pas du tout sélectif, sans justification réelle avec des incohérences rédhibitoires avec le PLUi ;
- une absence totale de programme d'action qui ne permet pas la mise en valeur des espaces agricoles et naturels ;
- un droit de préemption difficilement applicable et rejeté par les instances agricoles ;
- une maîtrise urbaine déjà assurée par des documents d'urbanisme et des réglementations existants largement suffisants pour freiner l'extension urbaine et assurer la protection des espaces agricoles et naturels.

.../...

## DÉPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS

Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains de la Communauté de communes des 3 Pays

En conséquence, nous émettons un **AVIS DÉFAVORABLE** au projet de périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains de la Communauté de communes des Trois-Pays sur le territoire des communes d'Alembon Andres, Bainghen, Bouquehault, Boursin, Caffiers, Campagne-les-Guînes, Fiennes, Guînes, Hardinghen, Herbinghen, Hermelinghen, Hocquinghen, Licques et Sanghen.

À Calais, le 21 mars 2016.

### La commission d'enquête :

Président

**Serge THELIEZ**



Membre

**Patrice GILLIO**



Membre

**Dominique DESFACHELLES**

