

Département du Calvados

Commune de Cabourg

Modification n°6 du Plan Local d'Urbanisme

**Enquête publique
du 30 mai au 28 juin 2023**

1^{ère} Partie

RAPPORT D'ENQUÊTE et ANNEXES

Commissaire enquêteur : Pierre GUINOT-DELERY
Suppléant : Noel LAURENCE

Table des matières

1. À propos de la commune de Cabourg	3
2. Présentation générale de l'enquête	3
2.1 Objet de l'enquête.....	3
2.2 Composition du dossier d'enquête	3
3. Analyse du projet	4
3.1 Les enjeux	4
3.2 Le contenu du projet	4
3.2.1 Modification du règlement de la zone UC :.....	4
3.2.2 Qualité résidentielle et environnementale des logements	7
3.2.3 Création d'emplacements réservés.....	7
3.2.4 Création d'un secteur de projet	8
3.2.5 Autres modifications	8
4. Déroulement de l'enquête	9
4.1 Désignation du commissaire enquêteur.....	9
4.2 Information du public – Publicité légale.....	9
4.3 Entretien préalable et visite des sites	9
4.4 Déroulement de l'enquête.....	9
4.5 Clôture de l'enquête.....	10
5. Avis de la Mission Régionale d'Autorité Environnementale (MRAE).....	10
6. Avis des Personnes Publiques Associées (PPA)	11
6.1 Demande et suggestion formulées par l'ARS.....	12
6.2 Demande et recommandation formulées par le Conseil départemental.....	12
6.3 Recommandation formulée par le SCOT	12
7. Observations du public	13
8. Demandes complémentaires du commissaire enquêteur	13
9. Annexes	15
9.1 Observations du public consignées sur le registre papier	15
9.2 Courriers annexés au registre papier	16

1. À propos de la commune de Cabourg



La commune de Cabourg se situe sur le littoral de la Manche (Côte Fleurie), au nord-est de Caen dont elle est distante d'une trentaine de kilomètres. En 2020, elle comptait 3511 habitants.

2. Présentation générale de l'enquête

2.1 Objet de l'enquête

L'actuel PLU de la commune de Cabourg a été approuvé le 22 février 2008. La présente enquête concerne la modification n°6 de ce document d'urbanisme.

2.2 Composition du dossier d'enquête

Le dossier mis à disposition du public comprenait les pièces suivantes :

- Arrêté du maire de Cabourg en date du 3 mai 2023 prescrivant la mise à l'enquête publique de la modification.
- Avis d'enquête publique.
- Attestation de publications dans la presse locale au titre des annonces légales.
- Délibérations du conseil municipal :
 - > Délibération CM-166-12122022 intitulée « définition de la politique locale du logement et de l'habitat sur le territoire de la commune de Cabourg » par laquelle il est demandé au Maire « d'engager une procédure de modification n°6 du PLU » prenant en compte les projets décrits dans la délibération « dans l'attente de la future révision du PLU ».
 - > Délibération CM-13-06022023 intitulée « mise en place d'un périmètre de prise en considération et de sursis à statuer en application de l'article L434-1 du code de l'urbanisme. (Cette seconde délibération n'entraîne pas directement dans le cadre de la révision du PLU mais elle apportait un éclairage intéressant sur la politique de logement suivie par la municipalité. J'ai par conséquent demandé qu'elle soit intégrée au dossier).
- Rapport de présentation du projet.

- Orientations d'aménagement et de programmation (OAP).
- Règlement.
- Règlement graphique avant et après modifications.
- Projet d'aménagement et de développement durable (PADD).
- Avis de la Mission Régionale d'Autorité Environnementale (MRAE)
- Avis des Personnes Publiques Associées (PPA)
 - > Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)
 - > Conseil départemental du Calvados
 - > Chambre de commerce et d'industrie Caen Normandie
 - > SCOT Nord Pays d'Auge
 - > Agence régionale de santé

Commentaire du CE sur le dossier d'enquête : L'ensemble des pièces constituant le dossier permettait de percevoir clairement les enjeux de la modification n°6 du PLU. Elles correspondaient à ce qui est attendu dans le cadre d'une procédure de cette nature. Le porteur de projet a accepté sans difficulté l'ajout que j'ai proposé et qui est mentionné ci-dessus.

3. Analyse du projet

3.1 Les enjeux

La lecture tant du rapport de présentation que de la délibération du conseil municipal de 2022 montre que le principal objectif de cette modification du PLU est de favoriser un rééquilibrage de la population cabourgeaise. Celle-ci se caractérise en effet par une double évolution jugée préoccupante par la municipalité :

- Une *diminution du nombre de résidents permanents* : entre 2008 (année d'adoption du PLU) et 2020, ceux-ci sont passés de 4026 à 3511 habitants. Cette tendance contredit l'une des orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durable du PLU qui entendait « favoriser la construction de programmes de logements diversifiés privilégiant les résidences principales ».
- Une *augmentation très sensible des plus de 60 ans* : leur proportion est passée de 32% en 2008 à 52% en 2019. Parallèlement, les moins de 15 ans qui représentaient 15% au début de la période s'établissent aujourd'hui à 10%.

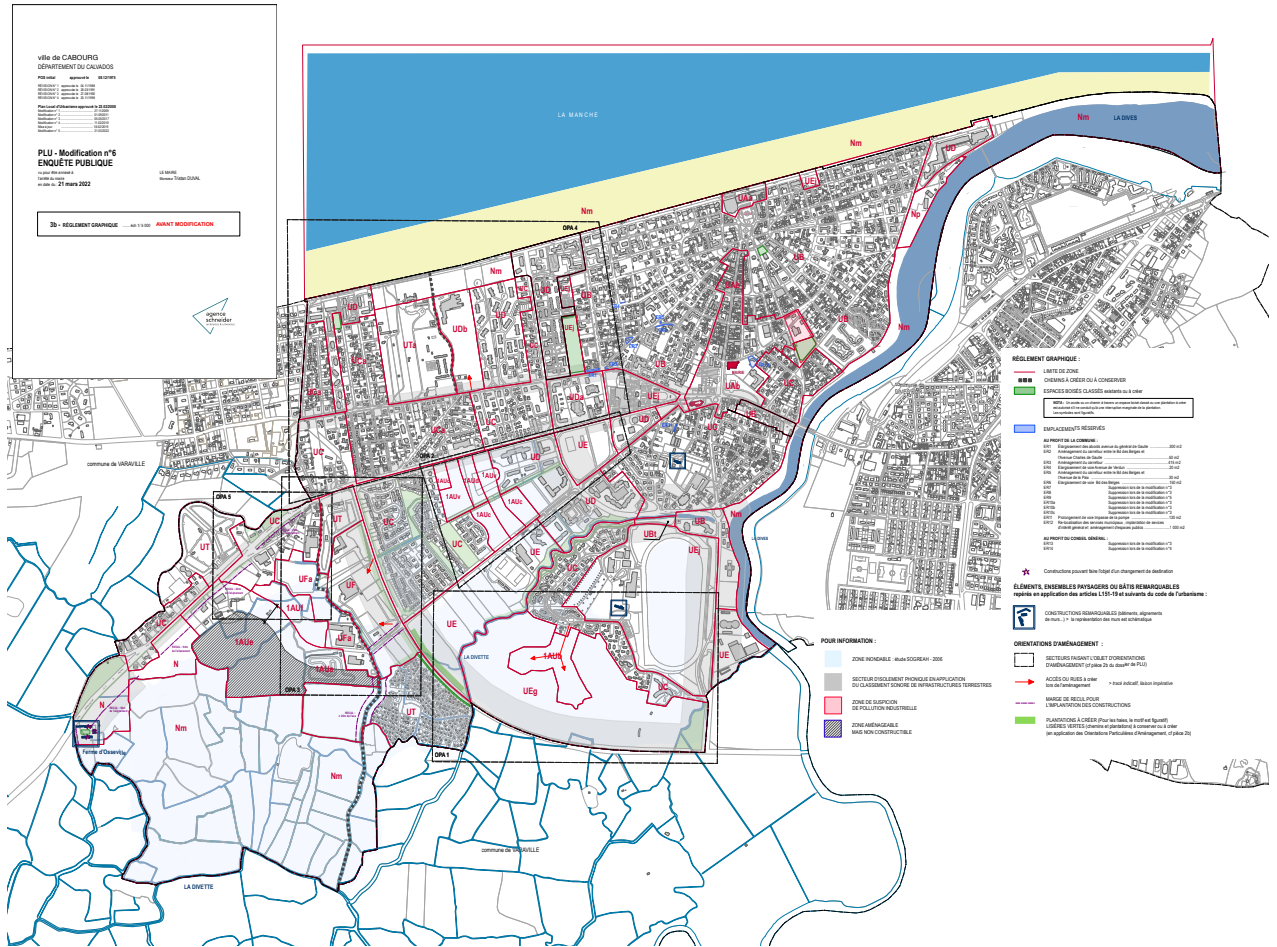
Ces tendances entraînent évidemment des conséquences néfastes sur certains équipements publics au premier rang desquels ceux du secteur scolaire.

3.2 Le contenu du projet

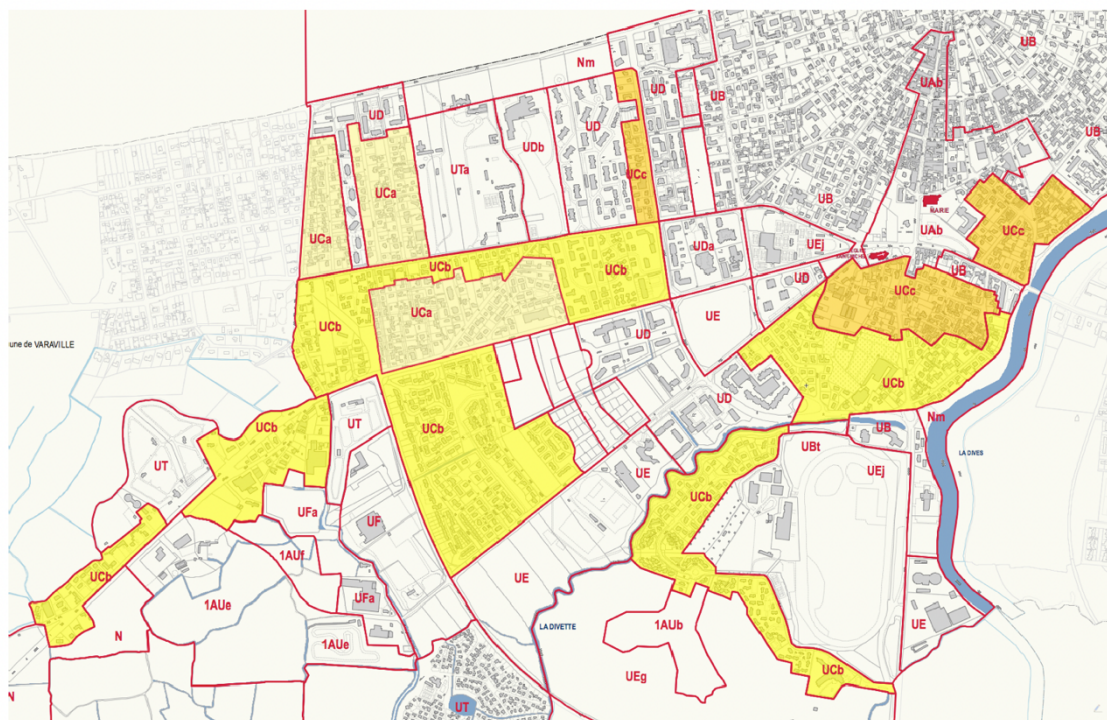
3.2.1 Modification du règlement de la zone UC :

Il s'agit de la dimension la plus importante du projet de modification ayant fait l'objet de l'enquête. Les deux cartes figurant ci-dessous permettent de visualiser les secteurs concernés par l'évolution du règlement :

Situation avant la modification



La nouvelle sectorisation de la zone UC



Cette nouvelle réglementation permet d'adapter plus finement les dispositions applicables à chaque secteur en fonction des constats effectués en matière de pression foncière et de hauteur des immeubles. Les principales évolutions sont les suivantes :

- Dans les zones désormais classées UCa, l'emprise au sol maximale est réduite de 35% à 25% pour éviter des opérations de démolition des maisons et de reconstruction de petits immeubles avec des appartements de petite taille.
- Dans les zones désormais classées UCb est reprise la réglementation antérieure de la zone UCa, soit une hauteur correspond pour l'essentiel à celle des pavillons existants tout en permettant une densification horizontale (extensions ou annexes).
- Dans les zones désormais classées UCc, s'applique le règlement initial de la zone UC. Il a vocation à permettre une densification avec la construction de maisons de ville ou de petits immeubles de deux étages.

Le tableau ci-dessous synthétise la situation issue de la modification :

Secteurs PLU M6	Emprise au sol (Art.9)	Hauteur (Art.10)
UCa	≤ 25% + 20m ² de SP*	5m /10m
UCb (ancien UCa)	≤ 35%	5m/10m
UCc (ancien UC)	≤ 35%	7m /12m

> en italique les règles modifiées

* SP = surface de plancher

En complément, des orientations nouvelles sont fixées au sein de la zone UC concernant la taille des logements à créer :

- Au plus 25% des logements de l'opération seront de type T1 et/ou T2.
- Au moins 25% des logements de l'opération seront de type T4 et plus.

Ces dispositions sont cohérentes avec l'objectif de limiter les constructions à vocation de locations saisonnières et, en parallèle, de favoriser des logements diversifiés susceptibles d'accueillir des familles de résidents permanents.

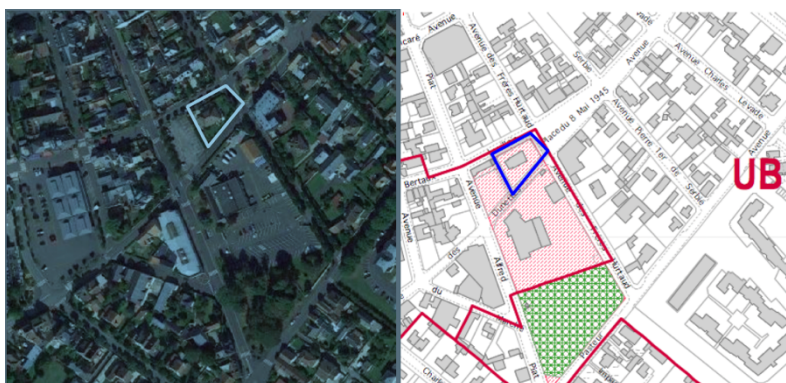
3.2.2 Qualité résidentielle et environnementale des logements

Deux orientations nouvelles s'appliqueront à l'ensemble de la commune :

- Mise à disposition obligatoire d'un espace privatif extérieur attenant à chaque logement (jardin, terrasse, balcon, etc...) permettant aux personnes l'occupant de déjeuner confortablement.
- Pour garantir l'ensoleillement et la ventilation, aucun logement ne pourra comporter de pièce de vie uniquement éclairée au nord et une double orientation sera exigée pour les logements d'au moins trois pièces.

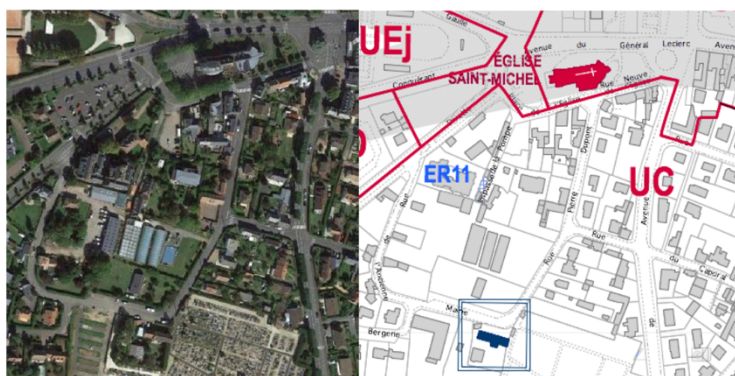
3.2.3 Création d'emplacements réservés

- *Emplacement réservé n°15*



L'objectif est d'étendre la capacité de l'aire de stationnement à l'ouest du square Paul Marion.

- *Emplacement réservé 11b*



L'objectif est d'étendre la capacité de stationnement au sud de l'église Saint-Michel et de poursuivre l'élargissement de l'impasse de la Pompe

3.2.4 Création d'un secteur de projet



La municipalité souhaite étudier la réurbanisation de ce secteur. Le projet d'aménagement global doit être précisé dans les cinq années à venir.

3.2.5 Autres modifications

- Ajout d'une précision au règlement de l'article UC13 pour assurer la maîtrise de l'imperméabilisation des sols :

" Les parcelles recevant de l'habitat, des hôtels ou des résidences de tourisme comprendront un espace vert **en pleine terre qui sera** planté d'arbres-tiges sur une surface au moins égale à 30% de la superficie de l'unité foncière. Ce quota sera réduit à 20% sur les parcelles recevant en rez-de-chaussée des commerces, équipements ou services.

- Compléments apporté à l'introduction du règlement des zones urbaines pour rappeler aux pétitionnaires de consulter :

- les servitudes d'utilité publique et en particulier le règlement du PPRL de l'estuaire de la Dives,
- les orientations d'aménagement et de programmation (Pièce 2b),
- les dispositions de la Loi Littoral.

- L'entrée en application de la servitude d'utilité publique créée par le Plan de Prévention des Risques Littoraux de l'estuaire de la Dives conduit à supprimer certaines dispositions du règlement du PLU devenues redondantes.

Commentaire du CE sur le projet : le point central de ce projet (modification du règlement de la zone UC) s'inscrit totalement dans les orientations initiales du PADD dont il ne modifie pas l'économie générale. Plus exactement, il s'agit, pour la municipalité, de se donner de nouveaux moyens d'infléchir une tendance qui contredit l'un des objectifs initiaux du PLU à savoir la recherche d'un rééquilibrage entre résidents permanents et résidents saisonniers. Cette problématique est désormais présente dans nombre de zones touristiques en France et ailleurs tout en atteignant un point critique dans le cas particulier de Cabourg. Il est donc pertinent de ne pas attendre une révision du PLU pour engager ce processus.

Il est intéressant en outre de noter l'introductions de certaines dispositions applicables à l'ensemble de la commune à propos de la qualité résidentielle et environnementale des logements.

4. Déroulement de l'enquête

4.1 Désignation du commissaire enquêteur

J'ai été désigné comme commissaire enquêteur par une décision du président du Tribunal administratif de Caen en date du 4 avril 2023. Cette même décision a également désigné M. Noel LAURENCE en qualité de suppléant.

4.2 Information du public – Publicité légale

Conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur, un avis a été publié à deux reprises dans deux organes de presse agréés selon les modalités suivantes :

Organes de presse	1^{ère} insertion	2^{ème} insertion
Le Pays d'Auge	12 mai 2023	2 juin 2023
Ouest-France Calvados	15 mai 2023	31 mai 2023

L'avis d'enquête a été affiché sur les emplacements municipaux dédiés ainsi que sur le site internet de la mairie. Je souligne l'initiative très positive prise d'apposer également les affiches dans les locaux de l'Office de tourisme et dans ceux de l'Atelier 1901, lieu dédié à « l'expérimentation, à la transmission et à l'intergénérationnalité », ouvert à tous les habitants de la commune.

4.3 Entretien préalable et visite des sites

Une rencontre a été organisée le 2 mai 2023 au service urbanisme. J'y étais accompagné de mon collègue, M. Noel Laurence, suppléant. Avec Mme Charline Lequesne, Chargée de la gestion durable du domaine public, de la plage et des équipements, et M. Aymeric Pezeril, Responsable des affaires juridiques, ont été évoqués les principaux aspects du dossier. Cette réunion a été également l'occasion de définir les conditions générales de l'enquête.

Le 25 mai, toujours en compagnie de M. Noel Laurence, nous avons pu découvrir les principaux sites concernés par la modification.

4.4 Déroulement de l'enquête

Conformément aux dispositions de l'arrêté mentionné ci-dessus, l'enquête s'est déroulée du 30 mai à 9h au 21 juin 2023 à 17h inclus.

Le dossier était à la disposition du public à la mairie de Cabourg aux heures habituelles d'ouverture de cette dernière. Un registre papier permettant d'accueillir les observations s'y trouvait également. Les documents étaient aussi accessibles sur le registre dématérialisé à l'adresse suivante : <https://www.registre-dematerialise.fr/4654>. Cette plateforme offrait la possibilité de consigner des observations. Par ailleurs, un courrier électronique pouvait m'être

adressé en utilisant l'adresse enquete-publique-4654@registre-dematerialise.fr. Enfin, l'avis d'enquête précisait bien qu'un courrier postal destiné au commissaire enquêteur pouvait être adressé (ou déposé) à la mairie.

J'ai tenu les 3 permanences prévues (les 30 mai, 16 et 28 juin). Les conditions matérielles en ont été totalement satisfaisantes.

En ce qui concerne la participation du public :

- J'ai reçu 8 personnes à l'occasion de ces permanences.
- Le registre électronique a été consulté 684 fois tandis que les téléchargements y ont été au nombre de 408.
- 3 observations ont été inscrites sur le registre papier disponible en mairie. 2 courriers y ont été en outre annexés. Aucune contribution n'a été enregistrée sur le registre dématérialisé, que ce soit directement ou via l'adresse électronique.

Commentaire du CE sur le déroulement de l'enquête : À l'exception de l'une d'entre elles, les personnes qui se sont présentées aux permanences ont évoqué des sujets ou des thématiques n'ayant pas de relation directe avec la modification n°6 du PLU. Il en est de même des observations inscrites dans le registre papier ou des courriers reçus (Cf annexes). Les chiffres indiqués à propos des consultations du registre électronique doivent être lus en ayant en tête que la technologie ne permet pas de recenser les « visiteurs » qui se seraient rendus à plusieurs reprises sur le site. En d'autres termes, le nombre de personnes *différentes* ayant consulté les documents par ce moyen est sans doute sensiblement inférieur aux 684 consultations mentionnées. Il approche probablement plutôt les 300 (estimation haute), chiffre fourni par le logiciel pour les personnes ayant téléchargé au moins un document.

D'une manière générale, l'intérêt manifesté par le public pour cette enquête peut donc être considéré comme assez modeste en dépit des efforts fournis par la municipalité pour assurer une information au-delà des stricts obligations légales (Cf paragraphe 4.2).

4.5 Clôture de l'enquête

La clôture de l'enquête a été effectuée par mes soins le 28 juin à 17h. J'ai conservé le registre papier pour y apposer les mentions requises.

Le Procès-verbal de synthèse a été remis et commenté le 29 juin en mairie de Cabourg. Le mémoire en réponse m'a été adressé le [] par courrier électronique.

5. Avis de la Mission Régionale d'Autorité Environnementale (MRAE)

Saisie le 3 janvier 2023 d'une demande d'avis par le maire de Cabourg dans le cadre d'un examen au cas par cas (Cf notamment l'article R. 104-33 du code de l'urbanisme), la Mission régionale d'autorité environnementale a examiné le dossier lors de sa séance du 2 mars 2023. Dans son avis, la MRAE se réfère à l'analyse du projet en constatant « que les enjeux environnementaux ont été identifiés (...), que les modifications apportées au PLU concernent les zones urbanisées de la commune et qu'elles tendent globalement à une adaptation aux

besoins et à une amélioration des règles d'urbanisme notamment au regard de la production de logements et du cadre de vie ».

Dès lors, *cette instance a estimé qu'il n'y avait pas matière à évaluation environnementale* dans la mesure où le projet « n'apparaît pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et sur la santé humaine au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ».

6. Avis des Personnes Publiques Associées (PPA)

23 organismes ont été sollicités par mails expédiés le 13 avril 2023 avec demande d'accusé de réception. Les réponses obtenues sont rassemblées dans le tableau ci-dessous :

Organismes	Avis/Observations
Institut national de l'origine et de la qualité	Sans observations
CCI Caen Normandie	Avis favorable
Agence Régionale de Santé Normandie (ARS)	<ul style="list-style-type: none">- Demande de mentionner la « zone de suspicion de pollution industrielle » dans le règlement écrit à propos de la parcelle où figure l'emplacement réservé n°5 par analogie au règlement graphique.- Suggestions concernant les plantations envisagées dans certains espaces inclus dans les futurs programmes immobiliers.
Conseil départemental du Calvados	<ul style="list-style-type: none">- Demande de revoir la carte figurant page 7 du rapport de présentation.- Recommandation de prévoir des constructions sur les parcelles figurant dans les « emplacements réservés »
SCOT Nord Pays d'Auge	Avis favorable avec la recommandation de prescrire dans les OAP un quota de logements sociaux pour toute opération immobilière de plus de 10 logements.

Trois de ces avis exprimant des demandes ou des suggestions, des questions ont été posées par mes soins à la mairie de Cabourg quant aux suites qu'elle entendait y apporter. Les réponses sont consignées ci-dessous :

6.1 Demande et suggestion formulées par l'ARS

Réponse de la mairie de Cabourg : Dans le règlement écrit, l'article UA.2 va être étoffé tel qu'il apparaît à l'article UB.2.

Par ailleurs, après avis favorable du Maire de la commune de Cabourg, la Préfecture a pris un arrêté préfectoral des Secteurs d'Information sur les Sols dans la Communauté de communes Normandie Cabourg Pays d'Auge en date du 10 mai 2023 qui crée un SIS n°SSP0009221 relatif au site « Ancienne usine à gaz ».

Parallèlement, la Ville de Cabourg a fait réaliser plusieurs études de diagnostics des sols, la dernière datant de 2021 par la société GINGER BURGEAP et portant sur les parcelles AO 18, 19, 21, 22 et 23.

Toutes les considérations environnementales seront étudiées lors de la prochaine révision du PLU, laquelle fera l'objet préalablement d'une étude d'impacts afin de recenser les éventuelles carences qui pourraient apparaître dans le cadre du document d'urbanisme.

6.2 Demande et recommandation formulées par le Conseil départemental

Réponse de la mairie de Cabourg : La verticalisation des zones de stationnement via la construction de parkings silos fait l'objet actuellement d'une réflexion générale pour que ces derniers puissent être édifiés sur le territoire en prenant en compte les caractéristiques esthétiques de la Ville. Les réponses à ce questionnement sont à ce jour précoces compte tenu de l'évolution du débat et devront attendre la révision du PLU pour être intégrées au document.

6.3 Recommandation formulée par le SCOT

Réponse de la mairie de Cabourg : La Ville souhaite être intégrée au dispositif de construction de logements sociaux et souhaite prioritairement en conserver la maîtrise foncière.

Tout d'abord, la Ville s'est engagée dans une politique d'accessibilité au logement pour les personnes disposant de revenus modestes en favorisant l'acquisition via la mise en place d'un pacte préférentiel. Ainsi, la commune a proposé à destination des jeunes ménages et primo-accédants des parcelles constructibles cédées à des prix inférieurs au marché. De plus des cessions de parcelles communales sont prévues à un bailleur social afin qu'il mette en place un programme de logements collectifs.

La maîtrise foncière des terrains permet à la ville de retenir des programmes immobiliers qui répondent à cette ambition.

7. Observations du public

Comme indiqué précédemment (Cf point 4.4), aucune observation n'a été consignée sur le registre dématérialisé. L'adresse électronique n'a pas davantage été utilisée.

Deux des observations inscrites sur le registre papier disponible en mairie ainsi que les deux courriers reçus concernent un sujet ne relevant pas du projet de modification n°6 du PLU. Il s'agit en l'occurrence des conditions de circulation sur une voie communale (Le chemin de Villiers) et de demandes consistant à la rendre « carrossable », c'est-à-dire aisément accessible à des véhicules automobiles, voire à des engins agricoles de type tracteurs. La pratique suivie par la mairie de Cabourg étant de répondre systématiquement aux questions posées dans le cadre d'une enquête publique quand bien même elles s'éloignent de l'objet de celle-ci (une doctrine que j'estime pertinente), la position de la municipalité est retranscrite ci-dessous :

Réponse de la mairie de Cabourg : La Ville entame des travaux, pour une durée d'un an, en lien avec le Département pour repenser l'entrée de Ville au niveau de la RD 513 ainsi qu'un tronçon de la RD 400.

Dans ce contexte, il est tout à fait pertinent d'ouvrir le chemin de Villiers à la circulation des véhicules en l'intégrant au projet de réfection globale de la RD 513, en incluant également la sécurité des collégiens inscrits au Collège St Louis et le futur axe de circulation ouest/est desservant les nouveaux lotissements en construction.

Dans le même esprit, une réponse a été apportée à la remarque d'un habitant s'étonnant qu'un engagement pris lors de la modification n°5 du PLU (remise en état des bornages de la zone 2NAB avenue de la Reine Mathilde) n'ait pas encore été suivi d'effet :

Réponse de la mairie de Cabourg : Comme indiqué lors de la modification n°5 du PLU, le promoteur B&C France qui a acquis la zone contiguë à l'avenue de la Reine Mathilde, devrait mandater à nouveau un géomètre afin de procéder à la remise en état du bornage.

A l'issue de ce bornage, les limites de propriétés seront matérialisées et chaque propriétaire devra procéder à l'entretien de sa parcelle.

8. Demandes complémentaires du commissaire enquêteur

L'examen du dossier m'a amené à solliciter un avis de la municipalité sur deux points :

- Comment expliquer la récurrence, quinze ans après l'adoption du PLU, de la thématique du développement des résidences permanentes (par opposition aux résidences saisonnières) ?

Réponse de la mairie de Cabourg : Le prix de l'immobilier sur la commune de Cabourg ne cesse de croître (pour un programme neuf en cœur de ville, le prix au m² est de 8 000€). Cette augmentation rend difficile l'accès au logement pour les actifs locaux, les jeunes et

les moins aisés. Elle réduit aussi l'équilibre entre les résidences principales et les résidences secondaires.

La modification du règlement en zone UC permettra de conforter les logements unifamiliaux et d'empêcher la construction d'appartements touristiques, favorisant l'arrivée d'investisseurs.

- Après 6 modifications du PLU, est-il envisagé de procéder à sa révision ?

Réponse de la mairie de Cabourg : Le document du PLU n'est pas à jour des problématiques contemporaines (environnementales, écologiques et sociales), ce qui justifie en effet qu'une révision doit être envisagée à bref délai. Néanmoins, cette procédure étant particulièrement longue à mettre en œuvre et les enjeux urbanistiques particulièrement urgents, cette modification du PLU fait l'objet d'une transition vers la révision à venir. Il convient de préciser que la modification n°6 répond à des besoins ciblés et mineurs.

Fait à Ver-sur-Mer, le 6 juillet 2023

Le commissaire enquêteur

Pierre GUINOT-DELÉRY

9. Annexes

9.1 Observations du public consignées sur le registre papier

Bonjour,

Je m'interroge sur le devenir du chemin de Villiers. Vous indiquez que vous souhaitez qu'il plus en soit plus carrossable dans la prochaine modification du PLU.

Je pense que cela pourrait être pertinent de l'ouvrir à la circulation des voitures pour mailler le territoire et désengorger le rond-point de la RD400. Le flux de voitures arrivant de Varenville entraîne souvent des bouchons au niveau du rond-point. C'est très dangereux. A ce jour, le chemin de Villiers n'est praticable en voiture que sur un faible tronçon mais il mériterait de se rattacher à l'avenue de la Dinetta pour faciliter l'accès au supermarché à l'aise.

Bien cordialement

Je souhaite que le chemin de Villiers ne reste pas en voie verte car ayant un terrain constructible il est indispensable d'avoir un accès en voiture.

Le Dernier

NB: ayant un terrain agricole aussi chemin de Villiers j'ai depuis y accéder avec des engins agricoles pour l'entretien.

A quoi sert une modification du PLU ?

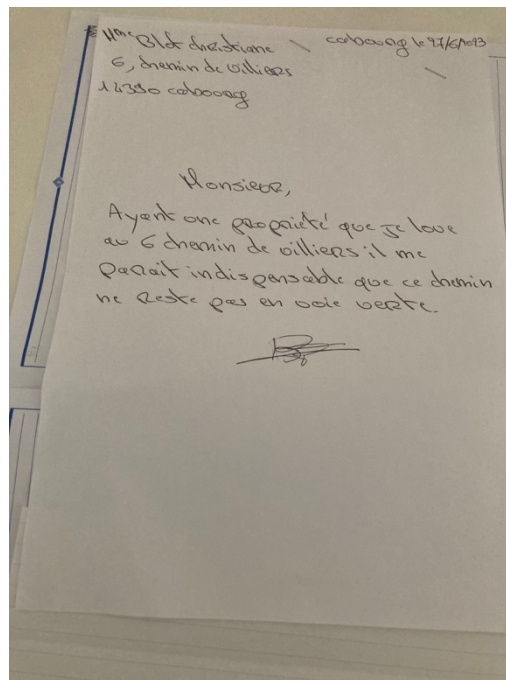
Das de l'enquête publique relative à modification n°5, certaines questions ont été posées par le public auxquelles des réponses ont été apportées par le maître d'ouvrage.

Cependant, les réponses apportées, pour certains, n'ont jamais été contactées.

(par exemple, la venue en état des bannages des terrains privés qui bordent la zone 2 NAB - avenue de la Reine Mathilde)

M. Emile DIRAISON

9.2 Courriers annexés au registre papier



Note du CE : Compte tenu du contexte de la remise, il est possible que la rédaction de la lettre ci-dessous ne corresponde pas au souhait de la personne en étant à l'origine et qu'il faille comprendre l'inverse (« ne reste pas » au lieu de « reste »).

