

*SYNDICAT MIXTE DU SCOT DES MONTS DU LYONNAIS*

**SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE  
DES MONTS DU LYONNAIS**

**ENQUETE PUBLIQUE  
du 20 juin au 22 juillet 2016**

**Dossier E160000/69**

*Fascicule 2*

**Conclusions de la Commission d'enquête**

**22 août 2016**

## **CONCLUSIONS**

**L'avis de la Commission d'enquête se rapporte au projet de Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) établi par le Syndicat Mixte du SCOT des Monts du Lyonnais.**

**Le projet fait l'objet de l'Arrêté syndical n° A 02-2016 du 1<sup>er</sup> juin 2016, qui organise une enquête publique entre le 20 juin et le 22 juillet 2016 sur les 34 communes constitutives des 3 communautés de communes de Chamousset en Lyonnais, des Hauts du Lyonnais, du Forez en Lyonnais.**

Le présent fascicule, dédié aux conclusions de la Commission d'enquête est structuré en 3 parties :

- . le compte rendu des résultats de l'enquête
- . l'avis de la Commission sur le projet (page 3)
- . les conclusions de la Commission (page 6)

### **1 - COMPTE RENDU DES RESULTATS DE L'ENQUETE**

#### **→ APRES AVOIR RAPPELE LES TRAITS PRINCIPAUX DU PROJET**

**Le territoire du SCOT des Monts du Lyonnais** comprend 34 communes et abrite une population de 39 115 habitants (recensement de 2011) sur une superficie d'environ 40 000 hectares. Il résulte de la réunion de 3 communautés de communes : la CC des Hauts du Lyonnais, la CC de Chamousset en Lyonnais, la CC de Forez en Lyonnais.

Les Monts du Lyonnais constituent un territoire de petite montagne, rural et dynamique, sur le plan tant démographique qu'économique « au cœur et aux confins » de l'Ouest métropolitain. Cependant, son caractère fortement vallonné les a maintenus dans une relative autonomie de fonctionnement.

Les spécificités géographiques du territoire, façonné par l'activité agricole, la richesse de la vie associative et des réseaux informels, sont autant d'éléments qui forment son identité et sa qualité de vie.

#### **Le Projet de SCOT répond à 7 enjeux du territoire**

- . la maîtrise de la consommation du foncier
- . l'accueil d'une population nouvelle pour conserver des villages et bourgs vivants
- . la possibilité pour chacun de réaliser son parcours résidentiel
- . la préservation du cadre de vie
- . la conservation des paysages
- . la mise en cohérence du projet de développement et de ses moyens
- . la réponse au défi énergétique et au changement climatique

#### **Le choix du projet de SCOT**

La volonté est affirmée de rester un territoire dynamique, d'emplois et de productions diversifiées (agricoles industrielles, énergétiques), un territoire de services à la population, un territoire d'accueil touristique, un territoire qui met à son profit son patrimoine environnemental et paysager.

**Trois (3) axes d'intervention ont été identifiés** pour construire le projet, ils sont déclinés dans le PADD et le DOO.

Le premier structure les orientations en matière d'accueil de la population tant sur le plan de la répartition spatiale que de la manière d'habiter le territoire que d'organiser les déplacements.

Le deuxième structure les orientations en matière de développement économique et d'emploi sur l'ensemble du territoire.

Le troisième structure les orientations à implications transversales aux deux axes précédents et vise à ménager le capital environnemental des Monts du Lyonnais et à répondre au défi énergétique et au changement climatique.

**Afin de rendre le projet de SCOT plus perceptible par la population**, la Commission a, au chapitre 3 de son rapport, traduit le projet en termes d'implications pour les acteurs du territoire : élus territoriaux, habitants, agriculteurs, artisans, commerçants et entreprises, salariés.

### → APRES AVOIR

- pris connaissance de l'ensemble des pièces figurant au dossier d'enquête (882 pages), dont la composition est énoncée au chapitre 1 du rapport de la Commission
- tenu 13 permanences : 12 en l'hôtel de ville de 7 des communes du territoire, 1 au siège du Syndicat Mixte
- rencontré à 3 reprises le Maître d'ouvrage et ses collaborateurs, ainsi qu'il est relaté au chapitre 1
- pris connaissance des inscriptions, des courriers et des documents portés ou annexés aux registres des communes
- vérifié les courriers reçus sur la boîte électronique du Syndicat Mixte
- assuré 2 entretiens spécifiques et spécialement pris connaissance des 19 avis reçus des Personnes Publiques Associées et des 34 avis des communes.
- s'être assurée que l'enquête a été organisée conformément à la réglementation, qu'elle a répondu en particulier aux dispositions en vigueur en ce qui concerne la publicité dans les journaux, l'affichage en mairie ou sur le terrain (hameaux « structurants »),
  - et que l'information du Public a été complétée par la mise à disposition sur le site du Syndicat Mixte de l'avis d'ouverture d'enquête et du dossier relatif au projet de SCOT,
- transmis au Maître d'ouvrage, contre réception, un procès verbal de synthèse des avis et propositions formulées et reçu les réponses du Syndicat Mixte,
- constaté que l'enquête s'est déroulée dans une atmosphère sereine et sans incident.

### APRES AVOIR OBSERVE

**Que la mobilisation du public a été modeste** puisque la Commission a été saisie de seulement

- . 6 observations orales
- . 7 inscriptions aux registres
- . 3 courriers électroniques

**Que la boîte aux lettres électronique** a été très peu utilisée par le Public (3 courriers)

**Que le mémoire en réponse du Syndicat Mixte répond de manière satisfaisante aux contributions**, en ce sens qu'il répond à chacune d'entre elles, qu'il le fait de manière détaillée et même longuement pour les questions multiples ou complexes, qu'il donne dans tous les cas les arguments qui le conduisent à expliciter, justifier ou adapter sa position.

**La Commission d'enquête émet l'avis suivant**

## **2 - AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE SUR LE PROJET**

### **2.1 - LA MOTIVATION GENERALE DE L'AVIS**

A l'issue de cette enquête publique et tenant compte des nombreux avis exprimés par les personnes publiques associées et personnes consultées, il apparaît que le projet du SCOT des Monts du Lyonnais présente de nombreux avantages, mais aussi de nombreuses pistes nécessaires d'amélioration.

#### **Le PADD, un socle constructif.**

A l'évidence, le Projet d'Aménagement et de Développement Durable constitue le point majeur et central du projet. On ne peut qu'en constater la richesse et la clarté des choix politiques effectués pour chacun des objectifs de ce document de planification territoriale dont le champ d'intervention est fixé par le Code de l'Urbanisme (L 141.4)

#### **Le DOO, de nombreuses adaptations possibles**

Il peut être remarqué de façon générale des déclinaisons du PADD beaucoup moins directives quant à leurs traductions concrètes et spatiales :

- des prescriptions quantitatives pas toujours justifiées, aux contenus très adaptatifs aux contextes locaux, prévoyant exemptions et ouvrant de possibles évolutions locales (jeu de la prise en compte par les PLU)
- des prescriptions aux formulations pouvant être peu explicites accompagnées ou pas d'éléments de glossaire interprétatifs
- des recommandations frappées de bonnes intentions mais qui, pour certaines, devraient prendre rang de prescriptions,
- de nombreux renvois aux collectivités locales quant aux initiatives et responsabilités d'études, de décisions, de prescriptions complémentaires.

#### **Des évolutions nécessaires**

Au-delà des points qui précèdent, qui ont focalisé l'attention et suscité l'essentiel des avis et observations recueillis, la lecture attentive des pièces constitutives du dossier de SCOT fait apparaître nombre d'imprécisions, d'éléments manquants, d'approximations (« objectifs de densités moyennes et minimales ? »), de contradictions, voire d'erreurs ? (l'entrée à fort enjeu paysager de Saint Symphorien sur Coise cartographiée en DOO.27 en entrée Ouest et prescrite en DOO. 33 en entrée Est).

Sans méconnaître la quantité de compétences à mobiliser, de temps nécessaire, de budget à mobiliser, d'énergie et de travail à fournir pour produire un tel dossier, on ne peut au final que constater l'intérêt d'apporter quelques nécessaires compléments pour finaliser ce document qui, devenant la règle commune opposable, ne peut selon la Commission, admettre trop d'indétermination, préalable à de possibles interprétations déviantes.

A cet effet, et sans prétendre à l'exhaustivité, les remarques et propositions d'amélioration formulées aux chapitres 5 et 6 du rapport de la Commission pourront sans doute être utilement prises en compte pour intégrer les adaptations nécessaires au dossier final avant son approbation.

## 2.2 - LE BILAN DU PROJET DE SCOT

### Compte tenu :

- 1) Du respect par le projet des articles du Code de l'environnement concernant l'enquête publique et du Code de l'Urbanisme concernant les SCOT
- 2) De la qualité du PADD en ce qui concerne des enjeux et objectifs du développement durable du territoire des Monts du Lyonnais
- 3) De l'exhaustivité des choix et orientations qui en ont résulté et qui seront ultérieurement déclinés dans les planifications territoriales.

### La Commission d'enquête

#### Observe que le projet

- recueille beaucoup de demandes de précisions, et de propositions d'adaptations,
- recueille quelques fortes interrogations sur certains thèmes, dont les taux de croissance démographique, les quantités de surfaces urbanisables, le développement des secteurs d'activité économiques et commerciales,

#### Estime que le projet

##### → Au registre des points forts :

- . répond aux objectifs fixés par le Code de l'Urbanisme,
- . prescrit la maîtrise de l'étalement urbain en priorisant une urbanisation en dents creuses et en greffe de bourg structurants et villages,
- . expose une hiérarchisation réaliste des enjeux environnementaux
- . encourage une diversification typologique de l'habitat pour en favoriser la mixité sociale.
- . affirme la protection des espaces agricoles fonctionnels et cohérents permettant de mettre en œuvre des conditions de pérennisation d'une agriculture viable.
- . protège et met en valeur les espaces naturels et les trames vertes et bleues
- . prend en compte les risques naturels.
- . se préoccupe de maintenir une activité économique en équilibre dynamique avec la population résidente

##### → Au registre des points faibles :

- . prévoit des taux de croissance démographique à l'évidence trop élevés,
- . quantifie le foncier urbanisable de façon surévaluée,
- . ne justifie pas les besoins de réserves foncières pour de nouveaux équipements collectifs
- . permet les constructions isolées pour des logements liés à une activité professionnelle,
- . n'est que très peu prescriptif en matière de déplacements,
- . présente beaucoup d'approximations et d'interprétations possibles.

#### S'appuie sur le constat

- que les points forts constituent un socle de fortes orientations et résultent d'une volonté politique collective qui embrasse très largement les problématiques sociales, environnementales et économiques d'un développement durable du territoire,
- que le Syndicat Mixte reprenant nombre d'observations formulées, considère au travers de ses réponses au PVS, que de nombreux points peuvent encore et heureusement évoluer dans leur formulation définitive sans en remettre en cause l'économie générale

#### Considère au total

- que les points forts l'emportent largement sur les points faibles,
- que ce projet, parfaitement légitime, prend en compte l'intérêt général.

### **3 - AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE**

**En conséquence de l'exposé qui précède, la Commission d'Enquête émet un**

**AVIS FAVORABLE au projet de SCOT des Monts du Lyonnais,**

**assorti de 3 Réserves et 17 Recommandations**

#### **RESERVES**

##### **Réserve n°1 -Taux de croissance et nombre de logements à construire**

La Commission a estimé que les prévisions à 20 ans (6 464 logements) étaient optimistes d'environ 30% et que les taux de départ : 1.3% pour les 5 bourgs et 1% pour les villages, comme les consommations foncières en découlant : 295 ha uniquement pour l'habitat, étaient surdimensionnés. Elle demande que ces prévisions soient revues à la baisse.

D'autre part, le nombre maximum de logements à créer doit être clairement indiqué en tant que prescription, l'indicateur de suivi étant déjà identifié.

##### **Réserve n°2 - Foncier maximum urbanisable**

La Commission estime qu'il faut revoir les bases de calcul des besoins fonciers, dans la mesure où il ne lui semble pas que le SCOT ait battu le rappel de toutes les possibilités existantes : renouvellement urbain, réhabilitation de friches, division parcellaire, comblement des dents creuses, changement de destination, déconstruction, densification de la construction.

##### **Réserve n°3 - Construction isolé possible pour habitation activité agricole**

Il est bien donné acte de l'intention de n'autoriser que les habitations des agriculteurs dont la présence à proximité des bâtiments techniques est indispensable (exploitations d'élevage).

#### **RECOMMANDATIONS**

##### **Recommandation 1 - Préambule DOO**

De façon à donner une vision globale et synthétique des ambitions portées par le projet politique du SCOT à 20 ans pour le territoire des Monts du Lyonnais, il sera extrêmement informatif de constituer un préambule au DOO, dont le contenu est déjà esquissé par le Mémoire en Réponse du Syndicat(Rapport de la Commission, chapitre 5, partie 2, Aspects généraux).

##### **Recommandation 2 -Documents graphiques**

Pour permettre une déclinaison la plus fidèle possible des préconisations et orientations du SCOT, un (ou des) documents graphiques de synthèse à une échelle appropriée sera (seront)

indispensable(s). La proposition faite en réponse au PVS relatif à ce point sera particulièrement opportune à mettre en œuvre ( chapitre 5, partie 2, Aspects généraux).

### **Recommandation 3 - Base zéro et indicateurs de suivi**

a) Les 20 critères déjà établis pourraient être utilement enrichis pour suivre la production de nouveaux logements, par le biais d'indicateurs relatifs à :

- la division parcellaires des parcelles bâties,
- la densification ou mutation des bâtis dans le tissu urbain,
- l'extension de l'enveloppe urbaine.

Un indicateur relatif au suivi de la trame verte et bleue sera aussi particulièrement opportun.

b) De façon à donner une valeur objective à l'analyse du résultat des dispositions du SCOT, il est indispensable de réactualiser les indicateurs, à l'année de son application, pour établir la base dite état zéro. La Commission est d'accord en effet avec l'Autorité environnementale sur la place à donner à cette phase de la réalisation du projet avec une bonne définition de l'état zéro, des paramètres de suivi, de la périodicité du suivi.

c) Par ailleurs, tenir la population régulièrement informée de l'évolution de l'habitat, la faire participer activement à la préservation du paysage, la rendre attentive à l'évolution des pratiques agricoles constitue un axe majeur de l'action à mener dans la phase d'application du SCOT, de nature, en toute hypothèse, à conditionner grandement l'acceptabilité du projet

### **Recommandation 4 - Démarche énergétique**

La Commission recommande la reproduction ou annexion au SCOT, sous une forme appropriée, des analyses, stratégies, objectifs et actions de la politique énergétique du territoire.

### **Recommandation 5 - Articulation avec les SCOT voisins**

Le SCOT doit mieux éclairer les relations qu'il entend entretenir avec les territoires voisins, par exemple à propos des continuités écologiques, des bassins de vie, des déplacements. L'Inter-SCoT paraît constituer dans un premier temps l'enceinte idoine ; mais il devra être relayé rapidement par des dispositions plus contraignantes prises entre les SCOT au niveau des DOO.

### **Recommandation 6 - Cahier pédagogique**

En compléments des glossaires du DOO, il sera particulièrement intéressant de disposer du cahier pédagogique applicatif annoncé par le Syndicat dans son Mémoire en réponse ( chapitre 5, partie 2, Aspects généraux). Il pourra ainsi fournir toutes explications relatives aux points particuliers suivants :

**a) Développement des hameaux** : il est bien donné acte de l'intention du Syndicat Mixte de supprimer de la liste des hameaux structurants « un ou deux hameaux » à définir par la commune.

**b) Taille et accessibilité financière des logements** : il pourrait être précisé dans la recommandation, que les secteurs portant des objectifs de mixité sociale peuvent aussi être délimités à l'intérieur d'une OAP

**c) Formes bâties et urbaines** : les précisions données en matière d'objectifs de densités moyennes, densités minimales, densités brutes ou nettes et d'échelle de temps seraient utilement reportées dans un cadre spécifique d'éléments de glossaire.

### **Recommandation 7 - Diversification des modes de déplacements**

Il est donné acte de l'étude en lien des communes concernées de la possibilité de maintenir, voire élargir ou prolonger l'emprise foncière du Tram-train de l'Ouest Lyonnais.

#### **Recommandation 8 - Stratégie de développement économique**

La Commission insiste pour qu'il soit fortement affirmé que les PLU soit l'occasion d'un inventaire serré des possibilités de création dans les espaces existants, sans recourir à des extensions ou créations en dehors de ces espaces, ce qui devrait faire l'objet d'une prescription auprès des communes pour qu'elles considèrent vraiment comme un maximum l'affectation à l'activité économique de 60 ha bruts sur 20 ans.

#### **Recommandation 9 - Recevabilité des demandes d'extension des zones d'activité**

La Commission, sans ignorer la responsabilité des EPCI pour la mise en œuvre de leur Schéma de Développement Economique, ne saurait trop recommander que la recevabilité des demandes d'extension de zones d'activités dans le cas de figure évoqué soit prononcée en référence à un cahier de critères précis et connu de tous.

#### **Recommandation 10 - Calcul du besoin foncier économique**

La Commission considère qu'il y a lieu d'aller au-delà d'une approche qualitative et de recourir à des critères quantitatifs d'affectation, en prenant en compte par exemple les besoins en surface, qui s'apprécient au moins autant en fonction de la nature de l'activité à accueillir que du nombre d'emplois à créer.

#### **Recommandation 11 - Localisation préférentielle dans le tissu urbain**

La Commission considère que pour accepter un projet hors enveloppe urbaine, il faudra que le jeu en vaille la chandelle et qu'à l'instar des dispositions à prendre face à une demande d'extension urbaine, le SCOT mette en place une grille de recevabilité cohérente et connue de tous.

#### **Recommandation 12 - Préservation de l'activité agricole**

La Commission considère que le SCOT peut être l'occasion d'une initiative visant à assurer une protection renforcée de ces espaces, par exemple par l'instauration de PENAP.

#### **Recommandation 13 - Développement du tourisme**

La Commission, sans minimiser l'importance de ce développement pour le territoire, met en garde contre une trop grande permissivité, ferment d'un risque de dérapages, s'agissant notamment des « hébergements insolites ».

Elle est d'avis que les emplacements envisagés pour ce type d'hébergement doivent répondre eux aussi aux prescriptions, mentionnées en DOO.85, quant à la localisation et à la qualité des implantations de ce type.

#### **Recommandation 14 - Gestion des eaux pluviales**

La CE adhère totalement à l'idée des zonages pluviaux et des études de bassins versants. Sans ignorer les griefs que l'on fait, à tort ou à raison, à ce type d'équipements, elle souligne l'importance des retenues collinaires dans la lutte contre les inondations du bassin versant aval et souhaite qu'une approche spécifique soit faite à leur endroit.

#### **Recommandation 15 - Etude d'incidence**

a) La Commission, considérant que l'analyse des incidences et la définition des mesures d'évitement-réduction-compensation auraient pu être plus étoffées, recommande qu'il soit procédé à une description plus circonstanciée de l'impact du projet.



b) En outre, ainsi que le suggère l'Autorité environnementale, un bilan final de l'étude d'impact est souhaitable.

### **Recommandation 16 - Espaces protégés et préservés**

a) La Commission recommande la rédaction suivante pour le troisième point de la prescription sur les espaces préservés mentionnée en DOO.108 : « Les documents d'urbanisme locaux devront justifier de la prise en compte des espaces protégés et réservés lors de l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs afin de pérenniser le bon fonctionnement écologique de ces espaces »

b) La Commission prend acte, pour les espaces relevant de ce statut, limitrophes d'autres territoires de SCOT, qu'un état des lieux des écarts existants entre SCOT sur les règles d'inconstructibilité doit être établi. Elle recommande qu'il entraîne la mise en place de règles communes assurant une meilleure protection (comme l'inconstructibilité totale de certains des réservoirs de biodiversité.)

### **Recommandation 17 - Gestion de l'eau**

a/ schéma stratégique eau potable :

La Commission recommande que le diagnostic et les conclusions en cette matière, exposés dans le rapport de présentation et dans l'évaluation environnementale, soient rappelés en préambule du chapitre 2-2 de l'axe 3 comme éléments informatifs complémentaires.

b/ inventaire des zones humides :

La Commission reconnaît l'intérêt du travail d'inventaire des grandes zones humides des Monts du Lyonnais en cours de réalisation par le SCOT et recommande d'intégrer les plus importantes de ces zones à la carte de la trame verte et bleue donnée en DOO.119.

Fait à Caluire le 22 août 2016

Gisèle LAMOTTE



Régis MAIRE



Michel TIRAT

