ENQUÊTE PUBLIQUE

ayant pour objet le projet de

RÉVISION GÉNÉRALE DU

PLAN LOCAL D'URBANISME (PLU)

de la commune de GENAS (Rhône)

CONCLUSIONS et AVIS MOTIVÉ

(références TA Lyon : décision n° E1800073/69 en date du 6 avril 2018)

établi par

Jean-Luc FRAISSE

commissaire-enquêteur

27 juillet 2018

SOMMAIRE

PRÉAMBULE **2**

CHAPITRE 1 - CONCLUSIONS MOTIVÉES **3**

1.1. L'ORGANISATION ET LE DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE **3**
1.2. LA CONCERTATION ET L'ASSOCIATION **4**
1.3. LE DOSSIER D'ENQUÊTE **4**
1.4. LE DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE **5**
1.5. LES AVIS DES PERSONNES PUBLIQUES ASSOCIÉES **5**
1.6. LES OBSERVATIONS DU PUBLIC **6**

CHAPITRE 2 - AVIS MOTIVÉ **10**

PRÉAMBULE

Après avoir :

- rencontré l'autorité organisatrice et étudié les pièces du dossier d'enquête,
- visité les principaux lieux concernés par le projet,
- rencontré le maire, l'adjoint chargé de l'urbanisme et les services chargés de l'urbanisme,
- reçu 68 personnes au cours de nos permanences, examiné les 70 écrits reçus, analysé les 127 contributions déposées sur le site dédié, soit un total de 265 observations ou contributions,
- examiné les observations et demandes des 13 personnes publiques associées (PPA) ayant exprimé un avis sur le projet,
- consulté l'autorité organisatrice sur les avis des personnes publiques associées et sur les observations du public à l'occasion de la remise du procès-verbal de synthèse et étudié ses observations en retour,

le commissaire-enquêteur a rédigé le rapport d'enquête publique préalable à la révision du Plan local d'urbanisme (PLU).

Les **conclusions motivées** qui font suite au rapport et **l'avis** du commissaire-enquêteur sur le projet de révision du Plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Genas sont exposés ci-après.

CHAPITRE 1

CONCLUSIONS MOTIVÉES

1.1. L'ORGANISATION ET LE DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE

L'objet de la présente enquête publique porte sur le projet de Plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Genas (Rhône).

Le PLU est le principal document de planification de l'urbanisme au niveau communal ou intercommunal. Il a remplacé le plan d'occupation des sols (POS) depuis la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement urbains du 13 décembre 2000, dite « loi SRU ».

La commune de Genas s'était dotée d'un Plan local d'urbanisme le 14 février 2008. Par délibération du 29 septembre 2014, le conseil municipal a décidé la mise en révision du PLU de la commune.

Le maire de Genas a décidé, par arrêté du 17 avril 2018, l'ouverture d'une enquête publique en vue de la révision générale du PLU de la commune.

Le président du Tribunal administratif de Lyon nous a désigné en qualité de commissaire- enquêteur pour conduire cette enquête par décision n°E1800073/69 en date du 6 avril 2018.

Conformément aux dispositions du Code de l'environnement, à l'arrêté municipal la prescrivant, et à l'arrêté la prorogeant, l'enquête s'est déroulée sur une durée de 47 jours, du lundi 7 mai, 09h00, au vendredi 22 juin, 16h00.

Dès que nous avons été nommé, nous avons rencontré les personnes chargées de l'organisation de l'enquête au sein de la mairie de Genas, afin de prendre connaissance des conditions dans lesquelles le projet a été élaboré et pour définir les modalités à mettre en place pour assurer la meilleure organisation possible de l'enquête.

La publicité réglementaire s'est faite dans les délais prescrits et en conformité avec les dispositions du Code de l'environnement. Elle a consisté en l'affichage des informations contenues dans l'arrêté municipal

portant organisation de l'enquête, outre sur l'affichage officiel en mairie de Genas, dans 19 autres lieux de la commune (lieux publics, écoles, stades, parcs et jardins) et en la parution d'avis d'enquête dans deux journaux régionaux. Elle a été complétée par les moyens d'information habituels de la mairie : bulletin municipal, site internet, affichage en divers lieux de la commune.

En conclusion, au regard de la procédure et de l'organisation, le commissaire-enquêteur considère que l'enquête publique s'est déroulée conformément à l'arrêté la prescrivant, que toutes les dispositions ont été prises pour informer le public et lui permettre de participer dans les meilleures conditions possibles à l'enquête publique.

1.2. LA CONCERTATION, L'ASSOCIATION

La commune de Genas a mis en œuvre tous les moyens requis par la loi dans le domaine de la **concertation** ; elle est même allée au-delà sur bien des points, ce qui mérite d'être souligné. Cela a permis d'avoir une concertation de qualité, même si son côté institutionnel n'a pas permis une participation massive, mais c'est un peu la loi du genre…

De la décision de mise en révision du PLU (29 septembre 2014) à l'arrêt du projet (26 octobre 2017), l'élaboration du PLU s'est étalée sur trois années.

Pendant cette période, la concertation s'est appuyé sur la mise-à-disposition en mairie d'un registre et de dossiers spécifiques aux différentes étapes de l'élaboration du projet, sur l'organisation, de trois réunions publiques suivies d'échanges, sur la publication d'informations dans la presse locale et dans les supports de communication municipaux, sur l'organisation d'ateliers de travail thématiques avec les acteurs locaux et certaines personnes publiques associées, sur une consultation de la population par questionnaire, etc.

L'association s'est traduite, par deux réunions organisées aux différentes étapes d'élaboration du PLU (PADD et projet) afin de valider l'évolution en résultant. En ce qui concerne les avis exprimés, après l'arrêt du projet, la consultation des personnes publiques associées n'a pas suscité un nombre élevé de contributions (13). Les plus élaborées sont celles des services de l'État et du Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise (SEPAL) ; elles sont aussi, pour une large part, contradictoires, l'une se situant plutôt dans une optique plutôt réglementaire, l'autre dans une logique de projet.

1.3. LE DOSSIER D'ENQUÊTE

Le dossier d'enquête est conforme à la loi ; il est très complet et va même au-delà dans un souci d'exhaustivité et de transparence à l'égard du public. Il comprend les pièces suivantes.

Le rapport de présentation propose une présentation complète de la commune et des enjeux de la révision (territoire, social, économique, environnement, déplacements). Il justifie les choix retenus en démontrant leur cohérence avec les orientations récentes du droit de l'urbanisme.

Le Plan d'Aménagement et de Développement durable (PADD).

Un cahier présente les douze **Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)** qui ont été au

cœur de l'enquête.

Le règlement graphique est clair et, par son échelle, d'une lecture pratique.

Le règlement écrit, précis et clair, remplit son office

Les annexes, au nombre de 14, sont particulièrement complètes.

Le commissaire-enquêteur considère que les documents constituant le dossier d'enquête ont été en mesure d'assurer une information complète du public.

1.4. LE DÉROULEMENT DE ENQUÊTE

En ce qui concerne la participation du public, l'enquête s'est déroulée normalement et sans problème particulier.

Le public a disposé, pour s'exprimer, des moyens habituels en la matière : rencontres avec le commissaire-enquêteur au cours des permanences, courriers adressés à celui-ci par voie postale plus, conformément à la loi, un registre électronique hébergé par un site dédié spécialement créé pour l'enquête par un prestataire spécialisé choisi par la mairie.

Au total, 265 personnes ont formulé des observations sous différentes formes, certaines personnes ayant pu s'exprimer plusieurs fois et/ou à travers des supports différents.

La participation peut être considérée comme forte, surtout si on considère que le nombre des demandes traditionnelles de constructibilité de terrains, qui constituent l'ordinaire des enquêtes publiques, a été plutôt faible.

1.5. LES AVIS DES PERSONNES PUBLIQUES ASSOCIÉES

Treize PPA consultées ont donné un avis dans les délais. Ces avis figurent dans le dossier d'enquête. Les autres PPA sont censées avoir donné un avis favorable.

En conclusion de l'étude des observations et des réserves émises par les PPA, le commissaire-enquêteur retient les points suivants.

- **Services de l'État°: augmenter la production de logements locatifs sociaux (LLS) pour tendre vers les objectifs SRU en 2025**

L'objectif de la loi SRU est de 25% ; au 1er janvier 2017, la commune comptait 11,02% de logements locatifs sociaux. La commune n'ayant pas atteint ses objectifs sur la période 2014-2016 a fait l'objet, de la part de l'autorité préfectorale, d'un **arrêté de carence** en date du 11 décembre 2017.

L'État considère que les moyens mis en œuvre par le projet de PLU, qui a pour objectif la construction de 667 LLS, soit 39% de la production de logements prévue, ne sont pas de nature à combler le déficit de la

commune en la matière et ne permettront donc pas d'atteindre l'objectif règlementaire de 25%.

L'État demande également à la commune de **proposer des densités en cohérence avec le SCoT** et recommande des formes urbaines moins consommatrices d'espace

Une 3ème réserve concerne l'opportunité du recours à l'outil **STECAL** dans deux cas.

En ce qui concerne la production de LLS, la commune a longuement répondu à l'État dans un courrier du 23 avril 2018 joint au dossier d'enquête publique. Elle fait notamment état de sa forte volonté de combler son retard, mais dans la limite de ce qui matériellement et physiquement possible en invoquant notamment la rigidité des structures urbaines et d'un système viaire marqués du poids de l'histoire. Sur les **densités**, une divergence d'appréciation existe entre l'État et le SEPAL, chargé de l'élaboration du SCoT.

La commune nous a réellement semblé avoir la volonté d'atteindre les objectifs fixés par la loi ; mais la réalité est têtue et il faudra du temps pour que la commune rattrape son retard. Il serait souhaitable que l'État l'accompagne dans ces efforts.

- **La Communauté de communes de l'Est lyonnais (CCEL)** insiste sur les questions relevant de son domaine de compétence (PLH) et le projet de déviation de la RD29. Elle souligne le travail actuel commun sur l'élaboration d'un Contrat de Mixité sociale qui va dans le sens des préoccupations de l'État en matière de logements sociaux.

- **Le SEPAL** souligne, arguments à l'appui, la cohérence du projet avec les orientations du SCoT, ce qui ne va pas sans poser des problèmes par rapport aux remarques de l'État.

- **Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) de Lyon Métropole, Chambre des Métiers et de l'Artisanat (CMA), Réseau de Transport d'Électricité (RTE) :** avis ne posant pas de problèmes ; la commune tiendra compte des observations qui ne sont pas de nature à remettre en cause l'économie générale du projet.

- **La Chambre d'Agriculture** donne un avis favorable avec 5 réserves et 4 remarques. Elle exprime notamment, à travers la question de la densité, son attachement au respect des surfaces agricoles exploitées par l'enveloppe urbaine et évoque le cas des deux STECAL pointés par les services de l'État. La commune lui a répondu par un courrier du 23 avril 2018.

1.6. LES OBSERVATIONS DU PUBLIC

Au total, le commissaire-enquêteur a recueilli 68 observations orales, 5 écrits déposés sur les registres d'enquête, 65 courriers reçus par la Poste ou déposés en mairie et 127 contributions déposées sur le registre électronique, soit un total de l'ordre **265** contributions.

Les thèmes les plus fréquemment abordés ont été les suivants (sans ordre de classement) :

- **La préservation du maillage viaire actuel et du mode de vie qui en découle**

À partir du réseau de voirie d'un village agricole traditionnel, l'urbanisation de la commune s'est, pour une grande part, opérée au moyen de lotissements privés organisés autour de voies également privées n'accédant au réseau public que par une seule issue et desservant des lots largement dimensionnés. Cette configuration n'est favorable ni à une circulation automobile sans cesse croissante, ni à une consommation raisonnée de l'espace mais permet, entre ses habitants, un style de vie apprécié et qui a souvent été le motif d'implantation de familles dans la commune ; il en résulte une grande homogénéité sociale favorisant l'entre-soi et une trame urbaine peu favorable à la densification.

- **La densification** est appréhendée comme une source de problèmes de voisinage, quand les implantations des bâtiments, là encore, n'ont pas intégré cet impératif à l'origine. Nous prenons acte des explications et précisions de la commune sur le sujet de la hauteur des immeubles : les pétitionnaires ont souvent porté un jugement dans l'absolu, en oubliant les hauteurs actuelles qui ont servi de référence dans le projet de PLU.

- **Les problèmes de déplacement et de circulation** sont, eux aussi, une conséquence de ces données de base : l'absence relative de maillage du territoire combinée à celle de grands axes sont à l'origine de problèmes difficiles à régler. C'est même l'une des premières revendications des habitants ; elle ne relève cependant pas complètement de la politique suivie en matière d'urbanisme. La commune a essayé de jouer de deux des outils les plus efficaces : les opérations d'aménagement programmées (OAP) et les emplacements réservés (EP). Mais, là aussi, les rigidités héritées du passé sont difficiles à surmonter.

Dans ces conditions, il n'est pas aisé de densifier et de diversifier l'habitat tellement les réalités physiques et sociologiques sont prégnantes. C'est l'une des principales difficultés qu'a rencontrées la commune dans l'élaboration de son PLU.

- **Les conditions de la concertation** ont fait l'objet de critiques relativement fréquentes. La communication institutionnelle prévue par les textes et/ou passant par les institutions communales n'est pas forcément celle qui est la plus efficace, surtout lorsqu'elle se trouve concurrencée par des acteurs qui sont d'autant plus libres dans leur argumentation qu'ils n'ont pas à en assumer les conséquences éventuelles, soit qu'ils l'aient délibérément choisi, soit qu'on les en empêche. C'est, une fois de plus, l'occasion d'inviter les acteurs de la vie municipale à sortir du contexte des griefs réciproques de plus ou moins de bonne foi : qu'il y ait de la polémique pendant la campagne électorale, pourquoi pas ? ; par contre, le temps du mandat doit être celui de la gestion. Il y aurait eu sans doute plus à gagner qu'à perdre, de mettre en place une large concertation allant jusqu'à intégrer dans le groupe de travail chargé de l'élaboration du projet des représentants de l'opposition municipale ou des acteurs de la vie genassienne.

- **La mixité sociale dans le logement** : la commune, a pris ce problème à bras le corps en proposant, notamment à travers les OAP, de nombreux secteurs comprenant des proportions importantes de logements sociaux aidés (LLS). Dans la réponse figurant ci-dessus, elle rappelle clairement sa volonté d'appliquer la loi malgré les difficultés que cela soulève, malgré l'antériorité, malgré les réticences de la population. On ne peut qu'en donner acte à la commune.

- **L'insuffisante prévision en matière d'équipements et d'infrastructures pour accueillir la population nouvelle :** cet argument paraît un peu spécieux dans la mesure où il est rare que les équipements précèdent la réalisation des logements. Celle-ci est programmée globalement, mais la localisation s'annonce aléatoire (sauf cas de réserves foncières), notamment, pour ce qui concerne les OAP, en fonction de la disponibilité des terrains à construire. Il en résulte que, sachant que la collectivité suit de près la manifestation des besoins grâce à des études spécialisées, on peut difficilement lui reprocher de ne pas anticiper la réalisation de ces équipements.

- **Le classement de parcelles en zones constructibles**

Ces demandes portaient sur des terrains classés en zone A ou N, parfois situés en zone PENAP ; à notre surprise, elles n'ont pas été très nombreuses. Elles ont toutes fait l'objet d'avis défavorables.

- **Les OAP 1 à 10 et, en particulier, la reconversion du Fort de Genas (OAP4), les ER et les problèmes que ces deux outuls posaient aux particuliers**

Les OAP permettent de ne pas figer les principes d'organisation de certains quartiers en évitant d'avoir recours à une procédure de modification ou de révision partielle du PLU ; elles permettent aussi, pour la collectivité, d'entrer dans un dialogue constructif avec les promoteurs, très présents sur la commune, au sein duquel des bornes sont précisément définies, mieux que ne l'aurait un règlement de zone.

Un malentendu malencontreux a suscité de nombreuses réactions de la population contre cet outil très utile que propose le droit de l'urbanisme, celle-ci se voyant en situation d'être dépossédée de son terrain alors qu'elle pouvait avoir des projets précis, d'ordre familial ou autres.

On distinguera les OAP suivantes :

OAP2 qui a posé quelques problèmes particuliers qui devraient trouver une solution (époux Ritzenthaler ; famille Bordet-Cochard) ;

OAP3 : application concrète, notamment, des développements consacrés aux problèmes de circulation (voir ci-dessus). Mais, au-delà, cette OAP est l'une de celles qui a suscité le plus de développements particuliers ; c'est pourquoi il serait souhaitable qu'une structure de dialogue et de participation soit mise en place au cas où le projet se concrétiserait.

OAP4-Fort de Genas : **cette OAP est celle qui a le plus mobilisé la population. Faute d'information et de communication, le projet pourrait être potentiellement explosif ; c'est pourquoi, nous émettrons une réserve concernant les modalités de sa mise en œuvre.**

Il prévoit une dépollution du site, ce qui est un impératif pour assurer l'ordre public, et de maintenir une partie du site en parc urbain. Nous renvoyons à nos développements figurant dans le

corps du rapport[1] et nous conseillons à la commune de poursuivre les études en recourant aux avis d'organismes disposant :

- **pour les uns, de compétences approfondies sur le plan technique afin de diversifier les éclairages et d'enrichir les études et les diagnostics qui ont déjà pu être établis ;**

- **et, pour les autres, d'une réelle expertise en matière de débat public formalisé et bien encadré, par exemple, par la « Commission nationale (ou particulière) du débat public », un garant ou toute institution équivalente. Ce volet, compte-tenu des sensibilités qui se sont manifestées, est particulièrement important si on veut parvenir à une solution partagée. Pour cela, il faut organiser un débat ouvert et ne pas en tenir à l'écart des personnes qui se sont distinguées, à travers leurs contributions à l'enquête, par leur sensibilité sur le sujet et leur implication dans la recherche de solutions.**

[1] *Cf.* chapitre 5.4.4

CHAPITRE 2

AVIS MOTIVÉ

Par ces motifs,

nous émettons <u>une réserve</u> portant sur l'OAP secteur 4 - Fort de Genas : nous demandons :

1. **préalablement à toute décision, la poursuite des études en recourant aux avis d'organismes disposant…**

   … pour les uns, de compétences approfondies afin de diversifier les éclairages et d'enrichir les études et diagnostics qui ont déjà pu être établis non seulement sur les aspects techniques du projet, y compris ce qui concerne la pollution, mais aussi sur le montage juridique (maîtrise d'ouvrage, statut du prestataire, contrôle technique, etc.) et les aspects financiers du projet (financement, relations entre le prestataire et la commune, etc.) ;

   … et, pour les autres, d'une réelle expertise en matière de débat public formalisé et bien encadré, par exemple, par la « Commission nationale (ou particulière) du débat public », le recours à un garant ou à toute institution équivalente afin d'animer le débat qui suivra sur la base des informations recueillies au cours la phase décrite ci-dessus ;

2. **le maintien d'une partie du site en parc urbain, pour une superficie au moins égale à celle prévue dans le projet d'OAP ;**

et nous émettons une <u>recommandation</u> portant <u>avis favorable</u> concernant les observations suivantes :

OO.01 - Simard-Réaux
OO.08 - Brun Irène (2nde observation)
OO.35 - Canard
OO.39 - Pipon
OO.41 - Riste

CO.07 - Favre Pommier
CO.16 - Hernandez
CO.50 et CO.61 - SIER

Lyon, le 27 juillet 2018.

Le commissaire-enquêteur,

JL Fraisse

Jean-Luc FRAISSE