

ENQUÊTE PUBLIQUE

Relative au

Projet de modification de la Directive Territoriale d'Aménagement De l'Aire Métropolitaine Lyonnaise

Sur les 20 Communes de l'Espace Interdépartemental Saint Exupéry,
dans les Départements du Rhône, de l'Isère et de l'Ain

B

AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE

L'enquête publique sur le projet de modification de la Directive Territoriale d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine Lyonnaise a été confiée, par décision du 15 novembre 2013 du Président du Tribunal Administratif de Lyon, à une équipe de 7 commissaires enquêteurs composée :

- D'un président :
 - Monsieur Serge Alexis
- De quatre membres titulaires :
 - Madame Anne Mitault,
 - Madame Françoise Chardigny
 - Monsieur Claude Brand
 - Monsieur. Bernard Pavier
- De deux membres suppléants :
 - Madame Christiane Cousin
 - Monsieur Régis Maire.

Elle s'est déroulée, du 15 janvier 2014 au 17 février, dans les conditions prévues par les textes réglementaires et conformément à l'arrêté inter-préfectoral d'ouverture du 3 décembre 2013.

L'affichage a été assuré conformément aux prescriptions. Une vérification en a été faite par les commissaires enquêteurs lors de leurs permanences, et un certificat d'affichage a été produit par les maires des différents lieux d'enquête.

La publicité par voix de presse a également été assurée, conformément aux prescriptions, dans cinq journaux locaux, couvrant l'intégralité du territoire concerné sur les trois départements de l'Ain, l'Isère et le Rhône :

- Le Progrès (éditions Ain et Rhône)
- La voix de l'Ain,
- le Dauphiné Libéré,
- les Affiches de Grenoble et du Dauphiné,
- le Tout Lyon)

1. 158 personnes ont été reçues lors des 42 permanences qui ont été tenues dans les 20 communes de l'espace Saint Exupéry et au siège de la communauté urbaine de Lyon.
2. 660 observations ont été recueillies dans les registres mis à disposition du public et dans des courriers adressés au président de la commission d'enquête.

La commission d'enquête a tenu 10 réunions avec le maître d'ouvrage et a rencontré, à sa demande, 6 personnalités du territoire :

- Monsieur le Préfet de Région,
- Monsieur le Vice président du conseil général du Rhône, Maire de Meyzieu et président du SAGE de l'Est Lyonnais,
- Monsieur le Président de la CAPI,
- Monsieur le Président de la CCEL,
- Monsieur le Directeur Général du Pôle Métropolitain,
- Monsieur le Président de la Chambre d'agriculture du Rhône.

L'avis de la commission a été établi sur la base des trois considérations suivantes :

1 - La validité de la qualification de l'objet de l'enquête et la régularité de la procédure.

Sur le premier point la commission confirme que, compte tenu du caractère très limité, objectivement et géographiquement, de l'actualisation proposée de la DTA de 2007, l'économie générale du projet n'est pas remise en cause et que le projet soumis à l'enquête est bien « une modification » et non « une révision » de la DTA, comme deux intervenants l'ont revendiqué, avec l'intention manifeste de changer par ce biais son statut et lui faire perdre son caractère d'opposabilité.

Sur la validité de la procédure la commission juge non recevables les observations émises à l'encontre de cette dernière (période d'enquête et durée de l'enquête). Elle souligne par contre le fait que le dossier présenté à l'enquête publique aurait pu être plus accessible, avec la présence d'un document de type « résumé non technique », et des schémas et une cartographie plus lisibles.

Le déroulé de l'enquête a été conforme aux dispositions réglementaires (affichages et publicités).

Par contre la commission regrette l'incident qui s'est produit lors de la clôture de l'enquête, où des courriers adressés au président de la commission ont été retrouvés au siège de l'enquête trois semaines après la clôture officielle.

La commission estime toutefois qu'aucune de ces remarques n'est de nature à remettre en cause le jugement qu'elle porte sur la validité de la procédure.

2 - Le sentiment général de la commission sur le projet soumis à l'enquête

La commission estime que la modification proposée est de nature à rendre les prescriptions de la DTA plus vertueuses dans leur mise en œuvre approuvée, et relève :

- la volonté affichée de limiter l'augmentation de prélèvement de foncier agricole,
- les modalités de gestion pour optimiser la gestion et l'utilisation du foncier dans le périmètre des ZA,
- la disposition renforçant la protection de l'espace agricole,
- l'optimisation des capacités d'accueil de population par un assouplissement des règles organisant le développement urbain (légère augmentation du seuil de population autorisé et possibilité pour les communes concernées de mutualiser leur droit à construire,
- une actualisation des coupures et liaisons vertes en cohérence avec la trame verte et bleue, et cela en articulation avec le projet de Schéma Régional de Cohérence Ecologique.

La commission observe, toutefois, que certaines propositions énoncées dans le projet vont au-delà des prescriptions d'une DTA.

Elles sont rendues acceptables car elles relèvent d'un large consensus entre tous les acteurs du territoire.

3 - Les interrogations et les points critiques relevés sur le projet (observations du public et analyse de la commission)

Ces observations sont traitées dans le chapitre 5 du rapport. Les avis de la commission d'enquête figurent à la fin de chaque thématique retenue et font, si besoin, l'objet de recommandations ou de réserves :

3. Sur le déficit de communication vis-à-vis des populations

Au delà du projet, et de ses insuffisances en la matière qui ont été soulignées, il ressort que les populations du territoire sont notoirement sous informées sur la DTA, la Métropole, les enjeux, le rôle des différents territoires qui la composent, les différents acteurs impliqués, etc.

Une information plus complète n'aurait pas forcément modifié les positions exprimées, mais aurait favorisé un dialogue plus constructif, tout à fait nécessaire dans une procédure de démocratie participative, telle qu'une enquête publique portant sur le devenir d'un territoire.

Ce déficit d'information est bien antérieur au projet et aurait pu être résolu par de nombreux acteurs du territoire, mais, sur ce point comme sur d'autres, la multiplication des acteurs s'avère avoir été plus un handicap qu'un atout.

La commission considère que la modification de la DTA devra intégrer un volet communication et information à l'égard des populations, volet qui relèvera de la gouvernance propre à l'espace Saint Exupéry.

4. Sur l'activité agricole

La commission a apprécié les dispositions du projet, qui visent à une protection d'un espace agricole performant. Pour autant les acteurs du monde agricole restent inquiets pour leur avenir sur cet espace considéré par certains comme un « exceptionnel réservoir de foncier ». Ils estiment ne pas avoir suffisamment de garanties pour leur permettre d'envisager des investissements à long terme, comme l'exigent les cultures à forte valeur ajoutée.

La commission considère que certaines revendications et suggestions, faites par la profession agricole, devraient être prises en compte dans le projet, confortant ainsi les intentions affichées par l'Etat.

5. Sur la prise en considération des habitants et de leur cadre de vie ou l'urbanisme et la vie locale

Les habitants du territoire se sont manifestés de manière très importante au cours de l'enquête, pour dénoncer les nuisances qu'ils supportent et celles qu'ils associent aux perspectives de développement qui leur sont présentées.

La population n'apparaît concernée qu'au travers des contraintes qui lui sont imposées.

Une approche plus équilibrée du développement de la plaine de Saint Exupéry devrait être recherchée et mise en valeur.

L'évolution de ce territoire, telle qu'elle est proposée, apparaît inéluctable du fait des enjeux qu'il représente. Mais une proposition d'accompagnement pour les populations à travers les collectivités locales dont ils dépendent serait souhaitable.

6. Sur la prise en considération des déplacements

▪ le trafic routier et sa gestion

Dans son mémoire en réponse au procès verbal de synthèse, le maître d'ouvrage annonce l'engagement d'une étude sur les trafics routiers, visant à préciser la hiérarchisation du réseau viaire du territoire.

L'aboutissement de cette étude est indispensable pour répondre aux demandes exprimées en matière de résolution d'itinéraires poids lourds actuellement inadaptés, d'ouverture de nouveaux échangeurs, etc., mais aussi pour pouvoir préciser les éventuelles nouvelles infrastructures susceptibles d'impacter les espaces agricoles.

▪ les transports en commun

La commission rappelle que la DTA n'a pas compétence directe sur ce sujet qui ne peut donc pas faire l'objet de prescriptions.

La commission observe néanmoins qu'il existe dans le dossier une présentation d'un axe Meyzieu-Pont de Chéruy-Crémieu et d'une liaison Saint Exupéry-Agglo Nord-Isère, alors qu'aucune précision n'est apportée sur l'axe Agglo. Nord Isère-Lyon qui fait pourtant l'objet de nombreuses demandes.

7. Sur la prise en compte de l'environnement

▪ la gestion et la préservation de la ressource en eau.

La commission prend acte du fait que la modification de la DTA vise à renforcer, en lien avec les 2 SAGE de L'Est lyonnais, la compatibilité des développements urbains avec la disponibilité de la ressource et l'intégration de la gestion des cycles de l'eau dans les projets, et souligne que, pour la zone des 4 Chênes, la préservation des champs captants est une condition à l'ouverture à l'urbanisation.

▪ les zones humides (le marais de Charvas et les zones humides de la Bourbre)

La commission considère qu'il est souhaitable que la rédaction de la modification de la DTA soit renforcée à cet égard et fasse état de cet impératif de préservation.

- **les corridors écologiques et le SRCE.**

La commission insiste sur une prise en compte rigoureuse du SRCE par la DTA. Cela est essentiel pour la continuité régionale Nord Sud joignant la Bresse au massif du Vercors en passant par la Dombes, l'Isle Crémieu et le Nord Isère.

D'autre part, il est important que l'extension du parc des Chesnes n'impacte pas, comme évoqué dans le dossier présenté, les corridors écologiques avoisinants.

En ce qui concerne la biodiversité, la commission considère qu'une meilleure connaissance de la biodiversité ordinaire de ce territoire peut nourrir les indicateurs de suivi environnemental de la DTA.

Les données pourraient être rassemblées et analysées au cours du temps, au moyen de collaborations entre spécialistes, gestionnaires et riverains, et mises en ligne sur un site internet dédié.

8. Sur les zones d'activités

- **l'activité logistique**

Des points très positifs sont apportés dans le projet, afin que soit gérée au mieux une activité au développement exponentiel, et grosse consommatrice de foncier.

La proposition de gestion du foncier par la puissance publique, les expérimentations pour promouvoir des réalisations moins consommatrices d'espaces, l'affichage de la notion de pôle d'excellence, sont autant d'initiatives intéressantes.

Par contre il conviendrait de les rendre crédibles, par une mise en œuvre efficace et surtout reconnue, susceptible d'améliorer l'image de la logistique, autant pour les entreprises qui s'installent (afin qu'elles aient d'autres raisons de le faire que de trouver un foncier disponible), que pour les riverains qui perçoivent les zones dédiées à la logistique uniquement comme un étalement d'entrepôts banals.

- **les zones de ferroutage**

La présence de deux zones de ferroutage, l'une à Grenay sur la ligne historique, dont on comprend qu'elle serait provisoire, et l'autre au sud de l'aéroport, au droit de l'arrivée du Lyon-Turin, ne paraît pas en phase avec l'objectif affiché d'optimiser le foncier. Un seul emplacement au sud de l'aéroport serait plus rationnel, d'autant plus, qu'au droit de Grenay, une activité de cette nature apporterait des nuisances supplémentaires sur une commune qui en subit déjà beaucoup.

- **l'aéroport**

Bien que la DTA n'ait pas de compétence directe sur ce sujet (qui ne peut donc pas faire l'objet de prescriptions), la commission fait remarquer que l'obsolescence des données concernant les perspectives de développement de l'aéroport de Saint Exupéry, sans remise à jour depuis l'étude de 1999, et sans justification actualisée, est de nature à nuire à la crédibilité des ambitions affichées pour l'ensemble des autres aménagements envisagés sur le territoire.

- **les activités existantes**

Des activités spécifiques ont été signalées comme risquant d'être remise en cause par la proposition de certains espaces réservés dans le projet (Karting et entreprise de déchets verts).

En conclusion la commission se prononce :

Pour un **avis favorable**, assorti de **5 réserves et 12 recommandations.**

Les 5 réserves sont les suivantes :

1 - Le document définitif de présentation de la modification de la DTA devra corriger les insuffisances notées dans le dossier soumis à l'enquête en intégrant :

- un résumé non technique permettant de présenter simplement la justification de la modification et sa consistance,
- une carte permettant de situer des éléments cités dans le texte (par exemple telle route qui constitue une limite d'urbanisation),
- des schémas compréhensibles avec des légendes lisibles.

2 - Le protocole d'engagement et le schéma de développement économique, qui concrétisent l'engagement des différents partenaires sur l'espace Saint Exupéry, et garantissent la mise en œuvre des dispositions de la modification de la DTA, devront être ratifiés par l'ensemble de ses partenaires, préalablement à l'approbation de cette modification.

3 - La communication et l'information des populations devront faire partie des attributions de la gouvernance, et avoir pour objectif de combler, par une mise à jour périodique, le déficit d'information constaté.

4 - Une limite à l'urbanisation, au nord de la commune de Saint Laurent de Mure, doit figurer conformément à la demande de la profession agricole (Voir également, concernant les demandes de la profession agricole, la recommandation n°1).

5 - La gestion foncière dans les espaces réservés doit comprendre en complément de la gestion sous forme de baux emphytéotiques des lots destinés au développement des activités, une gestion sous forme de baux agricoles pour les terrains identifiés comme appartenant à des tranches fonctionnelles mobilisables à moyen ou long terme. (Bien que n'entrant pas dans cette catégorie puisque soumis à une gestion privée les terrains de la ZAD de l'aéroport pourraient être utilement gérés de la sorte ; voir recommandation n° 8).

Les 12 recommandations sont les suivantes :

- **Concernant l'activité agricole :**

1. Un réexamen des demandes de la profession, notamment en matière d'extension des espaces agricoles stratégiques sur la plaine d'Heyrieux-Grenay, serait souhaitable.

- **Concernant la prise en considération des habitants et de leur cadre de vie ou l'urbanisme et la vie locale**

2. Un programme d'accompagnement des collectivités locales de l'espace Saint Exupéry par l'Etat, et les instances porteuses des SCOT, serait nécessaire. Il devrait leur permettre de s'adapter à leur nouveau contexte, et de gérer leur évolution dans le cadre des contraintes qui leur sont imposées.

- **Concernant les déplacements et les infrastructures**

3. L'étude sur les perspectives d'évolution des trafics routiers, distinguant les différents flux de circulations (transit, échange et interne), doit déboucher sur une architecture des voiries nécessaires.

La définition des compléments d'infrastructures à mettre en place permettrait, entre autres d'éclairer les agriculteurs qui redoutent, après les amputations de superficies, le fractionnement de leurs terres par ces nouvelles voiries.

L'étude devrait permettre par ailleurs d'étayer la réponse aux demandes de créations de nouveaux échangeurs sur les autoroutes existantes.

4. Un schéma du réseau de transports en commun envisagé à terme sur l'ensemble du territoire, répondrait aux demandes formulées dans le cadre de l'enquête. Les éléments fournis dans le dossier sont limités à la partie nord (axe Meyzieu-Pont de Chéruy-Crémieu et liaison saint Exupéry-Agglo. Nord-Isère), alors que les attentes sont fortes sur l'axe Agglo. Nord Isère-Lyon.

- **Concernant les zones d'activités**

5. Les zones logistiques

La notion de pôle d'excellence des sites de niveau 1 consacrés à la logistique doit être concrétisée rapidement, afin d'obtenir une reconnaissance en matière de conception de ce type d'installations (optimisation des surfaces consommées, qualité architecturale, voire signature architecturale, et fonctionnement innovant).

Cette reconnaissance doit être de nature à valoriser le site pour les entreprises qui s'y installent comme pour les riverains.

6. les zones de ferroutage

La zone de ferroutage, au droit de Grenay, doit apparaître pour cet usage comme une zone temporaire, puisque l'organisation rationnelle semble devoir être, à terme, un site unique au sud de l'aéroport à l'arrivée du Lyon-Turin.

7. -l'aéroport

Une actualisation des données justifiant la nécessité d'une extension de l'aéroport et son échéance paraît nécessaire. La référence à la décision de 1999, alors que beaucoup de paramètres ont changé depuis, est de nature nuire à la crédibilité des ambitions des autres aménagements du territoire.

8. La surface importante de terres agricoles gelées dans la perspective de l'extension de l'aéroport devrait permettre, en attendant que cette extension se justifie, d'y pérenniser une activité agricole performante sur la base de baux d'une durée suffisante pour permettre de rentabiliser des investissements.

9. -les activités existantes

Une solution pour la relocalisation des entreprises existantes sur les zones d'activités spécifiques doit être trouvée, en concertation avec la gouvernance spécifique de l'espace Saint Exupéry et les collectivités locales concernées.

- **Concernant l'environnement**

10. Pour concourir à une meilleure gestion et préservation de la ressource en eau, notamment pour la zone des 4 Chênes, la préservation des champs captants doit rester une condition à l'ouverture à l'urbanisation
11. Il est souhaitable que la rédaction de la modification de la DTA soit renforcée à l'égard des zones humides, et fasse état de l'impératif de préservation de ces dernières, ainsi que pour le marais de Charvas et les zones humides de la Bourbre
12. La DTA devra prendre en compte de manière rigoureuse le SRCE sur ce secteur, secteur essentiel pour la continuité régionale Nord Sud joignant la Bresse au massif du Vercors en passant par la Dombes, l'Isle Crémieu et le Nord Isère. Elle devra prévoir la mise en place d'un observatoire sur la biodiversité ordinaire (entre autres), qui sera à même d'être accessible aux populations.

Lyon le 14 ~~mars~~^{Avril} 2014

La commission d'enquête,

Le Président



Serge Alexis

Anne Mitault

Françoise Chardigny

Claude Brand

Bernard Pavier

