

**AVIS DU SEPAL SUR
LE PROJET DE PLU DE COLOMBIER SAUGNIEU
ARRÊTÉ LE 14 SEPTEMBRE 2016**

Le Sepal a pris connaissance avec intérêt et attention de l'ensemble des pièces constitutives du projet de PLU que vous lui avez transmis.

L'examen des PLU intercommunaux et communaux de son territoire, mis en révision pour être rendus compatibles avec le Scot, constitue, pour le Sepal, un moyen important de s'assurer qu'ils contribuent effectivement à la mise en œuvre des orientations du Scot.

L'avis du Sepal n'est pas un jugement sur le projet que vous avez élaboré pour votre commune mais plutôt **une contribution** reprenant l'ensemble des observations que ce projet appelle de la part du Sepal au regard de la prise en compte des orientations du Scot.

La commune de Colombier Saugnieu (2 500 habitants) appartient à la Communauté de Communes de l'Est Lyonnais (CCEL), un territoire attractif au plan économique et résidentiel de par sa situation privilégiée vis-à-vis du réseau de transport d'agglomération et métropolitain (A42, A43, A432, Rocade Est) et de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry.

Constituée de trois entités urbaines bien distinctes (Colombier, Saugnieu et Montcul - Les Brosses) entourées de zones agricoles et de milieux naturels largement présents, la commune conserve un caractère rural marqué. La plate-forme aéroportuaire occupe par ailleurs une large moitié Ouest de la commune, faisant de Colombier Saugnieu la principale commune d'implantation de cet équipement majeur pour l'agglomération lyonnaise, et au-delà l'échelle régionale.

Dans le contenu du Scot, Colombier Saugnieu n'est pas identifié comme polarité urbaine. La commune possède en outre les spécificités suivantes :

- elle fait partie du **secteur Est** du Scot de l'agglomération lyonnaise pour lequel il est prévu globalement la production d'au moins 37 000 logements nouveaux à horizon 2030 ;
- elle participe à la dynamique du **bassin de vie de l'Est Lyonnais** (correspond à celui de la Communauté de Communes de l'Est Lyonnais), dont le projet de Programme Local de l'Habitat en cours d'élaboration tablerait sur un objectif de production de 1675 à 1965 logements sur 6 ans, soit 279 à 328 logements par an sur l'ensemble de ce bassin de vie ;
- elle n'est desservie par aucune ligne forte de transport en commun ou gare du réseau express de l'agglomération lyonnaise (REAL) ; mais bénéficie toutefois de la **desserte de l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry par le TGV et le Rhône Express**. La commune est également desservie par la ligne de bus express TCL n°1Ex menant à Grange Blanche ;

- elle accueille sur son territoire la majeure partie de la **plate-forme aéroportuaire de Lyon Saint-Exupéry** qui constitue à la fois un **site économique métropolitain** et un **site d'accueil des fonctions stratégiques** de l'agglomération lyonnaise. Ce site est soumis à des **conditions particulières d'urbanisation** tant dans le Scot que dans la DTA de l'Aire Métropolitaine Lyonnaise modifiée en février 2015 ;
- elle dispose également de plusieurs sites de carrières et d'un **site économique dédié** : la zone artisanale de Colombier développée par la Communauté de Communes de l'Est Lyonnais ;
- elle possède une activité agricole structurante avec des terres de qualité qui ont fait l'objet, sur plus de 600 ha, d'une protection au sein de **périmètres de protection des espaces naturels et agricoles périurbains (PENAP)** ;
- elle est le support, sur sa frange Sud, d'une **liaison verte métropolitaine** identifiée au Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE) en tant que « corridor fuseau » dont l'intégrité doit être conservée pour ses fonctions agricoles, paysagères et écologiques. Un **corridor écologique** de niveau d'agglomération a également été identifié par le Scot entre Colombier et Montcul - Les Brosses.

Sur cette base il est attendu que le projet de PLU se réfère à ces éléments spécifiques et les inscrive dans son contenu.

Par souci de clarté, l'avis du Sepal comporte deux parties :

- la première partie, générale et transversale, livre l'analyse du Sepal sur la façon dont votre projet intègre et interprète les principaux attendus du Scot ;
- la deuxième partie, plus détaillée, regroupe les observations du Sepal quant à la prise en compte par votre projet des orientations du Scot telles qu'elles figurent dans les six chapitres thématiques du Document d'Orientations Générales.

1_ REMARQUES D'ORDRE GÉNÉRAL

Le Sepal tient, dans un premier temps, à souligner la **qualité du dossier de PLU** de Colombier Saugnieu au regard du Scot de l'agglomération lyonnaise et des nouvelles exigences des lois ayant modifiées successivement le code de l'urbanisme et le contenu des PLU (lois ENE, ALUR, PINEL, AAAF,...).

Au plan de la forme, le **rapport de présentation** expose, par une analyse fournie, complète et détaillée, les caractéristiques et les principaux enjeux du territoire en intégrant bien les relations entre l'échelle communale et les dynamiques observées à l'échelle du bassin de vie et de l'agglomération. La qualité de présentation et d'analyse du diagnostic territorial, de l'état initial de l'environnement, de l'explication des choix et de l'évaluation des incidences sur l'environnement doit être particulièrement soulignée.

Le Scot de l'agglomération lyonnaise fait l'objet d'un paragraphe spécifique dans le rapport de présentation (page 8) afin d'en présenter les principales mesures. **Il est à noter que le Scot concerne aujourd'hui 74 communes (et non plus 72) suite à l'intégration dans La Métropole de Lyon de Quincieux et Lissieu. Par ailleurs, il concerne 2 EPCI (CCEL et CCPO) et une collectivité : La Métropole de Lyon (et non plus la Communauté urbaine de Lyon).**

Notons également la qualité des **orientations d'aménagement et de programmation utilisées sciemment** pour améliorer la prise en compte d'objectifs stratégiques pour le territoire communal (aménagement cohérents des dents-creuses et des espaces publics attenants, aménagement du hameau agricole, aménagement de la zone artisanales, aménagement de la plate-forme aéroportuaire, préservation du linéaire de haies) ; ainsi qu'une rédaction du **règlement qui prend une forme nouvelle** conformément au code de l'urbanisme en vigueur.

Sur le fond, le projet communal s'inscrit pleinement en cohérence avec les orientations du Scot visant à structurer le développement de l'agglomération autour d'une organisation métropolitaine multipolaire.

Ce modèle multipolaire, retenu par le Sepal pour construire une agglomération plus équilibrée et plus durable (DOG, p.10 et 11), est fondé sur la reconnaissance d'une douzaine de bassins de vie qui constituent le cadre privilégié pour la vie quotidienne des habitants ; le Scot fait le choix de les conforter afin qu'ils contribuent au développement global de l'agglomération en fonction de leurs identités propres et de leurs potentiels respectifs. Au sein de ces bassins de vie, une place particulière est donnée à une vingtaine de polarités urbaines, lieux préférentiels - mais non exclusifs - du développement urbain.

Bien que ne figurant pas au rang des polarités urbaines du Scot, la commune de Colombier Saugnieu contribue aux besoins résidentiels du secteur Est du Scot en faisant le choix d'un scénario tendanciel portant la population communale à **3100-3200 habitants à l'horizon 2028**, en prévoyant la construction de **330 à 360 logements supplémentaires**.

Elle contribue également à l'essor économique de son bassin de vie de l'Est Lyonnais en permettant **l'extension de la zone artisanale en entrée Sud-Est de Colombier**, et le **développement qualitatif de la plate-forme aéroportuaire de Lyon-Saint-Exupéry conformément au Schéma de Composition Générale** réalisé en concertation avec Aéroports de Lyon, l'État et d'autres partenaires tels que le Sepal (OAP spécifique).

Le Sepal tient par ailleurs à souligner les autres éléments du projet qui s'inscrivent positivement par rapport aux orientations du Scot :

- Le scénario de développement de Colombier Saugnieu consiste à favoriser un **développement résidentiel plus intensif** (35 logements/ha en moyenne dans le projet de PLU, conformément aux valeurs-guides du DOG), à **conforter les trois centralités** en localisant la majeure partie des espaces de développement au sein de leurs enveloppes urbaines et à limiter le développement résidentiel en diffus et donc la

fragmentation des espaces. De ce fait, **l'ensemble du développement urbain de la commune est compatible avec le « territoire urbain » localisé dans le Scot.**

- Le projet de PLU préserve ainsi **l'intégrité des espaces agricoles** constitutifs du territoire de grandes cultures de l'Est Lyonnais, dont une grande partie est protégé par des PENAP. Il permet en outre d'éviter le mitage de l'espace agricole, voire une certaine diversification des activités, par la **création d'un « hameau agricole »** au nord de Saugnieu.
- Le projet préserve également les **qualités naturelles et paysagères** du territoire : le **réseau de haies et boisements** les plus structurants font l'objet de mesures de préservation dans une orientations d'aménagement dédiée, le **corridor écologique** entre Colombier et Montcul - Les Brosses est préservé par un zonage N et An, et le rapport de présentation demande la prise en compte du corridor d'importance régionale au Sud de la commune dans le cadre de l'aménagement de la déviation de Colombier Saugnieu.
- La commune encourage, à son échelle, le **principe d'une « ville des courtes distances »**, à travers un développement urbain au cœur ou en proximité immédiate des trois centralités, la recherche d'une mixité fonctionnelle et le **développement du réseau modes doux entre Colombier, Saugnieu et Montcul - Les Brosses**. Une attention particulière est portée à l'amélioration du cadre de vie grâce à la programmation dans une OAP de la requalification et du développement des espaces publics de la centralité de Colombier.

2- OBSERVATIONS DÉTAILLÉES

En ce qui concerne le développement économique (hors plate-forme aéroportuaire) :

Sur les trois polarités, le projet de PLU va dans le sens d'une mixité fonctionnelle en permettant la présence d'activités - commerces, services, artisanat - compatibles avec le voisinage des zones habitées. Il préserve la possibilité d'accueillir, en **extension de la zone d'activités artisanales existante en entrée Sud-Est de Colombier**, des activités des secteurs secondaire et tertiaire sur environ 3,4 ha. Ce projet est porté par la CCEL disposant de la compétence développement économique. Ces dispositions sont compatibles avec le Scot qui identifie ce secteur comme un site économique dédié.

Concernant ce projet d'extension, le Sepal note avec satisfaction la volonté de la commune, dans le cadre d'une OAP dédiée, de faire adopter au(x) futur(s) aménageur(s) un parti architectural, paysager et urbain de qualité pour les nouvelles constructions situées sur cette entrée de ville. Ce souhait est cohérent avec les préconisations du Scot dont l'ambition est d'inciter les collectivités à améliorer l'intégration et l'attractivité des zones d'activités dédiées. **Il serait toutefois intéressant de préciser si les orientations générales à caractère environnementale situées en page 6 et 7 des OAP (sur les déplacements, la gestion de l'eau, de l'énergie,...) sont également valables pour l'aménagement de l'extension de cette zone artisanale, voire pour le hameau agricole. La commune et la CCEL pourront**

également s'appuyer sur le « Guide pour une qualité et gestion durables des sites et bâtiments d'activités » réalisé en 2013 par le Sepal en partenariat avec la Métropole de Lyon.

Par ailleurs, le Sepal se félicite de l'**absence de coefficient d'emprise au sol (CES) dans les zones d'activités** de la commune, ce qui permet une optimisation du foncier et une densification des espaces économiques existants.

En matière commerciale, le PLU affirme la nécessité de « *préserver et de promouvoir un développement équilibré* » des **petits commerces et services de proximité** sur les trois polarités pour « *assurer le maintien d'une offre répondant aux besoins d'une population en augmentation* » (PADD p.8). Ce choix s'inscrit en cohérence avec le Scot qui identifie bien les centres des communes et des quartiers comme les lieux d'accueil privilégiés des commerces de proximité, tandis que, dans les environs de Colombier Saugnieu, l'offre commerciale de bassin de vie doit se développer sur la polarité urbaine de Genas, et l'offre commerciale d'agglomération le long de la RD306 Est à Saint Bonnet de Mure.

En ce qui concerne l'habitat

Le PLU de Colombier Saugnieu contient plusieurs petites **zones AU indicés urbanisables** au fur et à mesure des besoins pour le développement de la commune. D'autres **zones AU non indicés nécessitent une modification/révision du PLU**. Les OAP affirment les principes d'aménagement de ces secteurs (programme, phasage, outils réglementaires mobilisés) qui attestent d'une volonté manifeste de la commune de maîtriser son développement et d'intégrer au mieux ces espaces situés en dents creuses ou en extension limitée des enveloppes urbaines des trois polarités.

Notons que l'aménagement de ces zones AU, et plus globalement tous les aménagements de développement ou de renouvellement urbain, devront satisfaire à des **orientations générales en matière de déplacements, de gestion de l'eau, de gestion de l'énergie ou encore de performances environnementales générales**. Ces orientations figurant dans les OAP du projet de PLU de Colombier Saugnieu inciteront les aménageurs à réaliser des analyses environnementales en amont de leur projet conformément à la préconisation du Scot (page 79 du DOG).

La commune fait par ailleurs le choix d'un développement plus intense, en favorisant le recours à des formes urbaines diversifiées : habitat individuel, habitat intermédiaire et habitat collectif. Le projet de PLU aboutit ainsi à **une intensité moyenne de l'ordre de 35 logements à l'hectare**, ce qui constitue vraisemblablement une évolution significative par rapport aux tendances passées. **À ce titre, il aurait été intéressant de faire figurer plus clairement dans le rapport de présentation la densité moyenne des opérations de ces dernières années**. Le PLU est sur ce point en pleine compatibilité avec les dispositions du Scot et de la loi ALUR concernant l'intensité du développement et la limitation de la consommation d'espace.

La commune de Colombier Saugnieu contribue également aux objectifs du PLH de la CCEL en cours d'élaboration (il prévoit, en l'état actuel du projet, la production de 30 à 35 logements par an sur la commune, dont 20% de logements sociaux) en programmant :

- la construction de **330 à 360 logements sur 12 ans** (soit environ 30 log/an) : soit une centaine environ pour chacune des trois centralités ;
- la production d'un **minimum de 25% de logements sociaux** en mobilisant divers outils dans le PLU afin d'obliger tout projet de logements (petit ou grand, public ou privé) à atteindre ce seuil, qu'il s'agisse de constructions neuves ou de travaux d'aménagement de constructions existantes (secteurs de mixité sociale, OAP, règlement).

Ces objectifs de production de logements diversifiés et mixtes socialement sont compatibles avec les orientations du Scot.

En ce qui concerne l'environnement

Le Sepal note avec satisfaction la volonté communale d'assurer la préservation des éléments remarquables de son patrimoine agricole, naturel, écologique et paysager par un zonage et des dispositions réglementaires adaptés (zonages A et N, E.B.C., éléments naturels remarquable du paysage, corridors écologiques, zones humides,...). Cette attention porte sur l'ensemble du territoire naturel et agricole de la commune, les boisements existants, les milieux associés à la rivière de la Bourbre et aux abords des différents étangs (étang du Raffour, étang des Portions et étangs des Salines) et les prairies de l'aéroport de Lyon – Saint-Exupéry inventoriées en ZNIEFF de type 1.

En la matière, le projet de PLU est compatible avec les orientations du Scot sur la **préservation des continuités et corridors écologiques**, notamment entre Colombier et Montcul-Les Brosses (cf. carte page 92 du DOG), sur la **protection des zones humides** ou encore sur la mise en valeur des paysages par la **préservation de la trame bocagère**, des petits boisements et des arbres dans le cadre d'orientations générales dédiées (page 40 et 41 des OAP).

En matière de gestion des eaux, le projet garantit la **protection de la ressource en eau** (mesures spécifiques intégrées au règlement dans les périmètres de protection des captages), la **protection des milieux aquatiques récepteurs** (zonage d'assainissement des eaux usées) ou encore une **meilleure gestion des eaux pluviales** (zonage d'assainissement des eaux pluviales) par la limitation des effets liés à l'imperméabilisation des sols, l'infiltration à la parcelle, ou encore la recherche d'une gestion alternative des eaux pluviales dans les aménagements. Notons que des orientations spécifiques figurent sur ce sujet dans les OAP.

Le projet de PLU garantit, enfin, une **protection contre les risques géologiques** (glissements de terrain, ravinements, retrait-gonflement des argiles,...), **technologiques** (canalisations de gaz et d'hydrocarbures, ICPE au Sud de l'aéroport,...) et **d'inondation** (Bourbre) par des dispositions adaptées. Les secteurs ouverts à l'urbanisation se tiennent à distance de ces zones à risques ; mais les dispositions définitives des programmes

d'aménagement de certains d'entre eux devront être analysées en concertations avec les concessionnaires de canalisations de gaz ou d'hydrocarbures.

En ce qui concerne l'armature verte :

Le PLU de Colombier Saugnieu participe à la préservation de l'armature verte du Scot et limite l'étalement urbain dans la mesure où :

- le PLU prévoit une ouverture progressive des zones AU, en fonction des capacités d'équipement et des besoins de développement de la commune ;
- ces zones, situées majoritairement au sein des enveloppes urbaines existantes, viennent conforter les trois centralités de la commune ;
- le PLU prévoit un développement urbain plus intensif qui conduit à une modération de la consommation d'espaces naturels et agricoles.

Sur le fond, le projet limite donc bien la consommation d'espaces naturels et agricoles en déclassant notamment une surface importante de zones urbaines (U) et à urbaniser (AU) en zones agricoles et naturelles.

Sur la forme, la partie consacrée à l'« analyse de la consommation de l'espace » dans le rapport de présentation (page 142) énonce bien les chiffres de consommation liés aux équipements et aux activités économiques ; mais il oublie de le faire pour l'habitat (seuls les chiffres de densité sont abordés). D'après le tableau des superficies (page 139 du RP), la consommation d'espace liée à l'habitat serait de 10,5 ha. De son côté, le PADD (pages 4 et 5) évoque environ 12 ha. Ainsi, **cet effort de justification mériterait quelques précisions**, notamment dans la perspective d'une présentation du dossier de PLU en Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF). De même, pour parfaire l'analyse de la consommation passée (page 33 du rapport de présentation), il serait opportun de **citer la source des données utilisées**.

Sur les terres agricoles, le projet de PLU répond à la fois aux orientations du Scot en matière de préservation de ces espaces de production (rappelons que la commune dispose d'environ 600 ha de PENAP), et aux orientations du Scot en matière de maintien des outils de production. En effet, sur ce dernier point, la commune de Colombier Saugnieu innove en proposant la **création d'un « Hameau agricole »** implanté à Saugnieu « *visant au regroupement des constructions et installations nécessaires aux exploitations de la commune et la valorisation de leurs activités de production* » (cf. OAP page 42). Ce projet est issu d'un travail mené par la CCEL et la commune en étroite concertation avec les services de l'État, le Département, la Chambre d'Agriculture, et le Sepal.

À ce titre, le règlement de la zone A stipule que « *Pour les constructions à usage d'habitation nécessaires, les implantations sont autorisées uniquement au sein du « Hameau agricole »*. Sur ce point, et pour éviter toute confusion, **il s'agirait de représenter la zone constructible du « Hameau agricole » sur le plan de zonage** (secteur Azaa figurant sur l'OAP en page 43). De même, il s'agirait peut-être de préciser que ces implantations concernent les « nouvelles » constructions à usage d'habitation liées aux exploitations agricoles.

Enfin, dans le respect de la préservation de l'armature verte au sud de Colombier, et pour assurer une meilleure compatibilité avec le Scot qui demande un classement en zone agricole ou naturelle de cette armature verte, **il s'agirait de classer l'entreprise existante (SOBRAL) en « secteur de taille et de capacité d'accueil limité » (STECAL) au sein de la zone N** dans laquelle elle s'inscrit. Cela lui permettrait toujours de maintenir son activité, voire d'étendre ses bâtiments de façon mesurée.

En ce qui concerne les transports :

Le Rapport de Présentation établit un diagnostic complet de la situation de Colombier Saugnieu en matière d'offre de transport et de mobilités (partie 3.3.3 et 3.3.4 de l'état initial du site et de l'environnement) et replace les enjeux d'organisation des déplacements à l'échelle du bassin de vie et de l'agglomération.

Le projet de PLU favorise une mobilité plus apaisée en **renforçant le réseau de cheminements doux inter-quartiers et entre les trois polarités**. Il prévoit à ce titre quelques emplacements réservés. La commune a également fait le choix d'introduire ce principe de développement de l'usage des modes doux dans les « orientations générales » applicables aux secteurs d'OAP afin d'assurer la mise en œuvre opérationnelle de ces cheminements.

En ce qui concerne la plate-forme aéroportuaire Lyon-Saint-Exupéry :

Le projet de PLU de Colombier Saugnieu garantit un « *développement ambitieux de l'aéroport Lyon – Saint-Exupéry* » (cf. PADD page 9). Il s'appuie pour ce faire sur une OAP spécifique à l'aéroport établie à partir de la synthèse de l'étude « Plan guide d'aménagement urbain » inscrite au « Schéma de Composition Générale » réalisé en concertation avec Aéroports de Lyon, l'État et les autres personnes publiques concernées par le projet, dont le Sepal. Cette OAP comprend un phasage de réalisation et vise un objectif global de qualité et de gestion économe du foncier.

Le projet est ainsi compatible avec le Scot dans la mesure où il garantit l'application des **conditions particulières d'urbanisation propres au site de Lyon-Saint-Exupéry**, à savoir :

- un « *plan d'organisation et de composition générale garantissant le développement de la plateforme aéroportuaire et la qualité des aménagements* » : **inscription du « Schéma de Composition Générale » en OAP dans le PLU**. Si cette OAP est la bienvenue pour garantir l'application des orientations du Scot, elle **mériterait toutefois d'être clarifiée et simplifiée pour une meilleure compréhension**. À titre d'exemples, il s'agirait de mieux localiser les « secteurs de développement et de programmation » Centre, Sud, Nord,... ; d'éviter les répétitions de texte sur les ambitions de qualité, de durabilité, etc ; de clarifier la signification de la dernière phrase du préambule « *Cette OAP serait considérée comme respectée si l'objectif était atteint y compris par la mise en œuvre d'un autre principe* », de faire le lien entre les cartes proposées et le texte, etc...

- une « *adaptation de l'importance du développement à la desserte du site par les réseaux de transport collectif* » : inscription du « Schéma de Composition Générale » en OAP dans le PLU ;
- une « *ouverture à l'urbanisation progressive et phasée s'inscrivant dans une logique de cohérence avec les sites économiques programmés sur les territoires voisins* » : inscription du phasage du Schéma de Composition Générale dans l'OAP ; et autorisation des commerces (et plus précisément la sous destination « activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle ») et « autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire » (industrie, entrepôt, bureau, centre de congrès et d'exposition) **uniquement s'ils sont « compatibles avec leur environnement proche, mais aussi compatibles et liés à l'exercice de l'activité aéroportuaire, y compris aux activités ferroviaires attenantes** » (règlement page 61). Sur ce point, il s'agira de modifier certains passages du règlement qui autorisent des destinations « directement liées ou compatibles avec le fonctionnement de l'aéroport » (exemple en fin de page 60 du règlement) au lieu de destinations « compatibles et liés à l'exercice de l'activité aéroportuaire », cette dernière rédaction étant la plus juste selon le Sepal.

Par ailleurs, les commerces (liés à l'exercice de l'activité aéroportuaire) ne pourront être admis que dans le cœur du site (zone UzC). Enfin, la zone AUz ne pourra accueillir que des espaces de stationnement nécessaires à la zone aéroportuaire.
- la « *préservation de la ressource en eau et la prise en compte du patrimoine écologique de la ZNIEFF* » : inscription de ces secteurs dans un zonage spécifique et un règlement adaptée.

Enfin, le PADD précise que **des « évolutions des priorités pourraient toutefois intervenir et justifier d'adaptations au regard des mises à jours réalisées au minimum tous les cinq ans du Schéma de Composition Générale approuvé par l'État en août 2015. »**. Il s'agit ici de permettre l'évolutivité des OAP, voire des règles du PLU, dans le cas où le Schéma de Composition Générale était amené à évoluer.

XXXX

L'équipe du Sepal reste à la disposition de la commune pour répondre à ses interrogations et expliciter ces observations qui visent à améliorer la compatibilité de son document avec le Scot, quand bien même **celui-ci est de qualité et participe grandement à la mise en œuvre des orientations du Scot.**