

## AVIS DU SEPAL SUR LA RÉVISION DU PLU DE COMMUNAY

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 Communay (4 192 habitants en 2015) appartient à la Communauté de communes du Pays de l'Ozon (CCPO), un territoire attractif au plan résidentiel et économique de par sa situation privilégiée vis-à-vis de l'agglomération centrale et des réseaux de transport structurants (axes autoroutiers A7 et A46 Sud, gare TER).

Au sein du Scot de l'agglomération lyonnaise, Communay n'est pas identifiée comme polarité urbaine ou polarité commerciale, Saint Symphorien d'Ozon et Chaponnay jouant ce rôle à l'échelle du bassin de vie. La commune possède en outre les spécificités suivantes :

- Elle fait partie du secteur Sud du Scot de l'agglomération lyonnaise pour lequel il est prévu globalement la production d'au moins 23 000 logements nouveaux à horizon 2030 ;
- Elle participe à la dynamique du bassin de vie du Val d'Ozon, dont le projet de territoire arrêté en 2009 tablait sur 10 000 habitants supplémentaires et 5 000 logements nouveaux à l'horizon 2030. Le PLH adopté en 2015 fixe, pour sa part, un objectif de 230 nouvelles constructions entre 2015 et 2020, dont 108 logements sociaux ;
- Elle n'est pas desservie directement par une ligne forte de transport en commun ou par une gare du réseau express de l'agglomération lyonnaise (REAL) mais se trouve à proximité de la gare TER de Sérézin-du-Rhône ;
- Elle accueille un site d'activités dédié « Val de Charvas » identifié au Scot de l'agglomération lyonnaise ;
- Elle participe au territoire de grande culture du Val d'Ozon, qui fait partie intégrante de la grande couronne agricole de l'agglomération lyonnaise et dont la dynamique est fortement corrélée au maintien de grandes emprises ainsi qu'à une limite franche entre espaces urbains et espaces agricoles ;
- Elle accueille des espaces naturels remarquables à l'échelle locale et de l'agglomération lyonnaise (Balmes viennoises, Bois de Cornavent...), dont l'intégrité doit être conservée pour leur fonction environnementale, paysagère et écologique.

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

Cet avis regroupe les observations portant sur la prise en compte par votre projet des orientations du Scot telles qu'elles figurent dans les six chapitres thématiques du Document d'Orientation et d'Objectifs récemment modifié en mai 2017.

-----

Le modèle multipolaire, retenu par le Scot pour construire une agglomération plus équilibrée et plus durable (Doo, p.10 et 11), est notamment fondé sur la reconnaissance d'**une douzaine de bassins de vie** qui constituent le cadre privilégié pour la vie quotidienne des habitants ; le Scot a 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.

Conformément à ce principe et à défaut d'un PADD intercommunal, il est attendu d'un PLU communal qu'il s'inscrive dans les grands éléments de fonctionnement et dans les objectifs de développement du bassin de vie auquel il appartient.

**Au plan de la forme**, le PLU de Communay présente dans son rapport de présentation (pages 89 à 91) le contexte supra-communal dans lequel la commune évolue ; celui-ci méritera d'être actualisé avant l'approbation du PLU : approbation du PLH de la CCPO en 2015, approbation de la modification du Scot en mai 2017, périmètre du Sepal composé de 74 communes etc. Par ailleurs, la mention selon laquelle le Scot fixerait un objectif d'accueil de 40 000 habitants supplémentaires pour le secteur sud est erronée ; seul l'objectif de 23 000 logements est inscrit dans le Document d'Orientation et d'Objectifs.

## REMARQUES DETAILLEES

---

### DANS LE DOMAINE DE L'HABITAT

---

Bien que ne figurant pas au rang des polarités urbaines du Scot, la commune de Communay contribue aux besoins résidentiels du secteur Sud du Scot en faisant le choix d'un scénario ambitieux portant la population communale à près de 5 450 habitants à l'horizon 2030, et prévoyant la construction de 700 logements supplémentaires.

Elle affiche comme objectif un développement plus intensif, faisant recours à des formes urbaines diversifiées.

À cet égard, les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) contiennent des indications sur le niveau d'intensité du développement futur, avec une moyenne de 20 logements/ha dans les zones U et AU soumises à OAP et de 30 logements/ha dans les

dents creuses ; ces ratios ont été définis le respect des valeurs-guides de densité du Scot<sup>1</sup>. Les dispositions du règlement en zone Ub et Uc autorisent également une évolution de l'offre de logements vers des formes plus compactes.

Toutefois, le dossier de PLU contient encore d'importantes zones de développement en extension. **En l'absence d'analyse plus étayée des potentiels en renouvellement urbain, le dossier de PLU ne permet pas d'apprécier l'efficacité foncière du PLU.**

En matière de logement social, la commune de Communay s'inscrit dans les objectifs de rattrapage fixés dans le PLH de la CCPO, pour répondre aux besoins des nouveaux habitants et fluidifier les parcours résidentiels. Ils correspondent à la construction de 108 logements sociaux minimums sur la période 2015-2020 puis 147 logements sociaux entre 2021 et 2025, soit respectivement 47% et 66% de la construction neuve. Si le Sepal salue cette perspective, il s'interroge cependant sur les modalités de mise en œuvre et les leviers mobilisés dans le dossier de PLU. Ce dernier fixe un ratio de 30% de logements sociaux dans les seuls secteurs soumis à OAP, ce qui apparaît insuffisant au regard des objectifs de rattrapage ambitieux précédemment cités ; **les outils réglementaires existants (secteurs de mixité sociale, emplacements réservés,...) mériteraient ainsi d'être plus largement mobilisés.**

## EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE

---

Le projet de PLU doit s'inscrire en cohérence avec les orientations générales du Scot et se référer à la stratégie intercommunale de développement économique du pays de l'Ozon. Certaines dispositions du PLU appellent des observations de la part du Sepal.

Tout d'abord, la commune prévoit la création d'une **nouvelle polarité commerciale et de services** en entrée de ville à l'Ouest, au sujet duquel le Sepal tient à réitérer les réserves qu'il a déjà formulées tout au long de la procédure<sup>2</sup>.

Pour rappel, le Scot fixe l'objectif d'une structuration commerciale des bassins de vie et identifie les polarités urbaines et commerciales de Chaponnay et Saint-Symphorien d'Ozon comme lieux d'accueil privilégiés du commerce de bassin de vie. Il préconise, par ailleurs, de garantir au niveau de chaque commune une offre commerciale et de services de proximité, accessibles en modes doux et sur de courtes distances et localisée au cœur des tissus urbains (cf. page 38 du Doo).

Or ce projet, tant par sa localisation (en entrée de ville, à l'écart du cœur du bourg) que par la superficie des emprises concernées (4,15 ha) ne présente pas, en l'état actuel du dossier, les caractéristiques d'une offre de proximité, car aucune condition n'est fixée à son développement.

Le Sepal regrette notamment l'absence de surface constructible « plafond », qui autorise tout type de projet commercial y compris de niveau bassin de vie ; cette remarque vaut d'ailleurs plus largement sur l'ensemble des zones urbaines (UB et UC) et à urbaniser du PLU. Il interroge également l'opportunité de définir un zonage spécifique (2AUIC), ce projet pouvant

---

<sup>1</sup> 15-20 logements/ha en extension et 30-35 logements/ha en renouvellement urbain.

<sup>2</sup> Cf. courriers du 21 sep. 2015 et du 11 avril 2016, réunion du 30 mai 2017.

trouver toute sa place en zone à urbaniser de type Uc, qui admet l'implantation de commerces de détail.

Si ce projet devait être confirmé, il serait de nature à fragiliser les commerces déjà présents dans le centre-bourg de Communay et dans les communes avoisinantes et marquerait un choix historique de décentrement du tissu commercial de la commune.

En tout état de cause, **le Sepal souhaite que les conditions de développement de cette zone soit mieux encadrées, sous peine d'incompatibilité avec le Scot : fixation d'une surface constructible « plafond » au commerce envisagé, projet mixte et intégré dans son environnement urbain, complémentarité de l'offre commerciale avec celle des centres-bourgs de Communay et Ternay, accessibilité favorisée pour les modes actifs, etc.**

Enfin, le projet de PLU de Communay prévoit l'extension du site économique « Val de Charvas » qui devrait contribuer à l'essor économique du bassin de vie de l'Ozon et à un meilleur équilibre emplois/actifs<sup>3</sup>. Il permet une mixité fonctionnelle en autorisant le développement d'activités - commerces, services, artisanat - au cœur du tissu urbain. Ces dispositions sont compatibles avec le Scot de l'agglomération lyonnaise, sous réserve de **fixer une surface plafond aux commerces dans les zones urbaines et à urbaniser mixtes répondant à des besoins de proximité.**

## **EN CE QUI CONCERNE L'ARMATURE VERTE**

---

Le projet de PLU prévoit plusieurs zones d'extension qui respectent globalement les contours du territoire urbain défini dans le Scot à horizon 2030. Il fixe comme objectif de « *construire d'abord autour du centre-bourg* » et d'urbaniser « *en épaisseur, optimisant les réseaux existants, favorisant les équipements du centre-bourg, et renforçant finalement sa centralité.* » (Rapport de Présentation page 154).

À cet égard, il apparaît surprenant que la commune fasse le choix d'urbaniser en priorité les zones les plus éloignées du centre-bourg, situées au contact immédiat de zones agricoles exploitées et en extrême limite du territoire urbain du Scot (zones 1AU des Savouges et de Plainevie). Ces zones ne participeront pas à la ville « des courtes distances » que le Scot et le PLU souhaitent promouvoir.

**Ces éléments sont de nature à interroger la pertinence de leur maintien en zone constructible, eu égard aux potentiels encore conséquents en renouvellement urbain et dans les autres secteurs d'extension.**

---

<sup>3</sup> Le Sepal rappelle l'existence du référentiel « *Qualité des sites et bâtiments d'activités* », élaboré par le Sepal et le Grand Lyon, qui pourrait utilement inscrire le projet dans une démarche de qualité urbaine, paysagère et environnementale.

**Concernant le Hameau des Pins**, qui a déjà fait l'objet d'échanges entre le Sepal et la commune<sup>4</sup>, le Sepal rappelle à toute fin utile que ce secteur de la commune est situé dans la trame verte du Scot qui n'est, par nature, pas urbanisable. À ce titre, seules des adaptations mineures de l'enveloppe urbaine sont envisageables sans qu'elles ne constituent une extension ou une densification du dit hameau. Il est à noter que certaines formulations du Rapport de Présentation voire du PADD peuvent laisser à penser<sup>5</sup> le contraire. Le Sepal propose ainsi de mettre à jour le dossier de PLU pour mieux rendre compte de l'objectif de préservation de la trame verte dans ce secteur.

### **CONCERNANT L'OBJECTIF DE MAÎTRISE DE LA CONSOMMATION D'ESPACE**

---

Les éléments du dossier appellent plusieurs remarques de la part du Sepal :

Certaines affirmations de la partie consacrée à la prise en compte des enjeux environnementaux et à l'artificialisation des terres du Rapport de Présentation (pages 160 et suivantes) ne sont pas nécessairement partagées par le Sepal ou restent à démontrer :

- La recherche d'une urbanisation resserrée autour du centre-bourg est en partie démentie par un phasage qui donne la priorité aux zones AU les plus à l'écart de ce centre.
- De même, l'affirmation selon laquelle le PLU révisé conduit à « réduction importante des surfaces à urbaniser » par rapport au PLU de 2005 est à nuancer dans la mesure où, à l'exception d'un secteur représentant un peu plus de 3 ha, l'ensemble des zones AU ont été confirmées à horizon 2030.
- La notion de « renouvellement urbain » invoquée parfois pour justifier d'une modération de l'artificialisation des sols, semble parfois être abordée dans une acception large, certains secteurs se rapprochant davantage de l'extension. Le Sepal a d'ailleurs précisé dans son « Mode d'emploi du Scot à l'usage des PLU » ce qu'il entendait sous ces différents vocables, notamment pour définir les valeurs-guide de densité<sup>6</sup>.
- Le potentiel en renouvellement urbain, analysé au travers de deux phénomènes, la division parcellaire et l'occupation des dents creuses, ne semble pas tenir compte des phénomènes de densification par démolition-reconstruction en zone U, ce qui peut aboutir à surestimer les besoins en extension.

---

<sup>4</sup> Cf. courrier du 21 sep. 2015, réunion du 30 mai 2017.

<sup>5</sup> Ex : RdP (p161) « Deux pôles urbains ont été désignés pour permettre le développement de la commune : le centre urbain et le hameau des Pins » ; « La création de secteurs d'extension » ; « Le PLU prône des objectifs de densification en confortant le centre bourg et le hameau des Pins » etc. ; PADD (p21) « densification limitée de l'urbanisation »

<sup>6</sup> Renouvellement : tissu urbain constitué (zones U centrales et péri-centrales et dents creuses au sein de ces zones) ;  
Extension : tissu urbain pavillonnaire plus récent (zones U périphériques et AU d'extension urbaine sur le territoire naturel)

## **EN CE QUI CONCERNE L'ENVIRONNEMENT ET LE CADRE DE VIE**

---

La volonté de Communay d'assurer la préservation des éléments remarquables de son patrimoine agricole, naturel, écologique se traduit généralement par un zonage et des dispositions réglementaires adaptés (zonage N, A, Aco, Ap). Cette préservation porte notamment sur le secteur du Bois de Cornavent, identifié comme réservoir de biodiversité au Scot, mais aussi sur les grands espaces perméables, qu'ils soient naturels ou agricoles, sur les zones humides et sur les corridors aquatiques participant de la trame écologique.

Concernant la « mise en valeur de la trame verte urbaine », qui renvoie au concept de nature en ville évoqué dans le Scot, le Sepal interroge l'opportunité d'identifier un « poumon vert », dans un secteur qui s'avère assez éloigné du centre en termes de perception (sur les coteaux) et, par ailleurs, encore exploité.

## **EN CE QUI CONCERNE LES TRANSPORTS**

---

Le Rapport de Présentation (p.121) établit un diagnostic complet de la situation de Communay en matière de pratiques et d'offre de déplacements ; il replace les enjeux d'organisation des déplacements à l'échelle de la commune et de l'agglomération.

Le projet de PLU entend favoriser une mobilité plus apaisée en indiquant des principes de renforcement du réseau de cheminements modes doux mais aussi de maillage viaire inter-quartiers ; cette attention pourrait être également portée sur les zones de développement futures (2AU et 3AU).

## **EN CE QUI CONCERNE LE RÉSEAU BLEU**

---

Le PLU de Communay contribue, par des dispositions réglementaires adaptées (Aco), à la préservation des corridors aquatiques constitués notamment du Ruisseau de la Dame, d'une zone humide ainsi que divers fossés ; la protection des populations vis-à-vis du risque inondation, peu prégnant sur la commune, est assurée.

xxxxxxx

Ces remarques étant faites, 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 et non à remettre en cause les choix communaux.