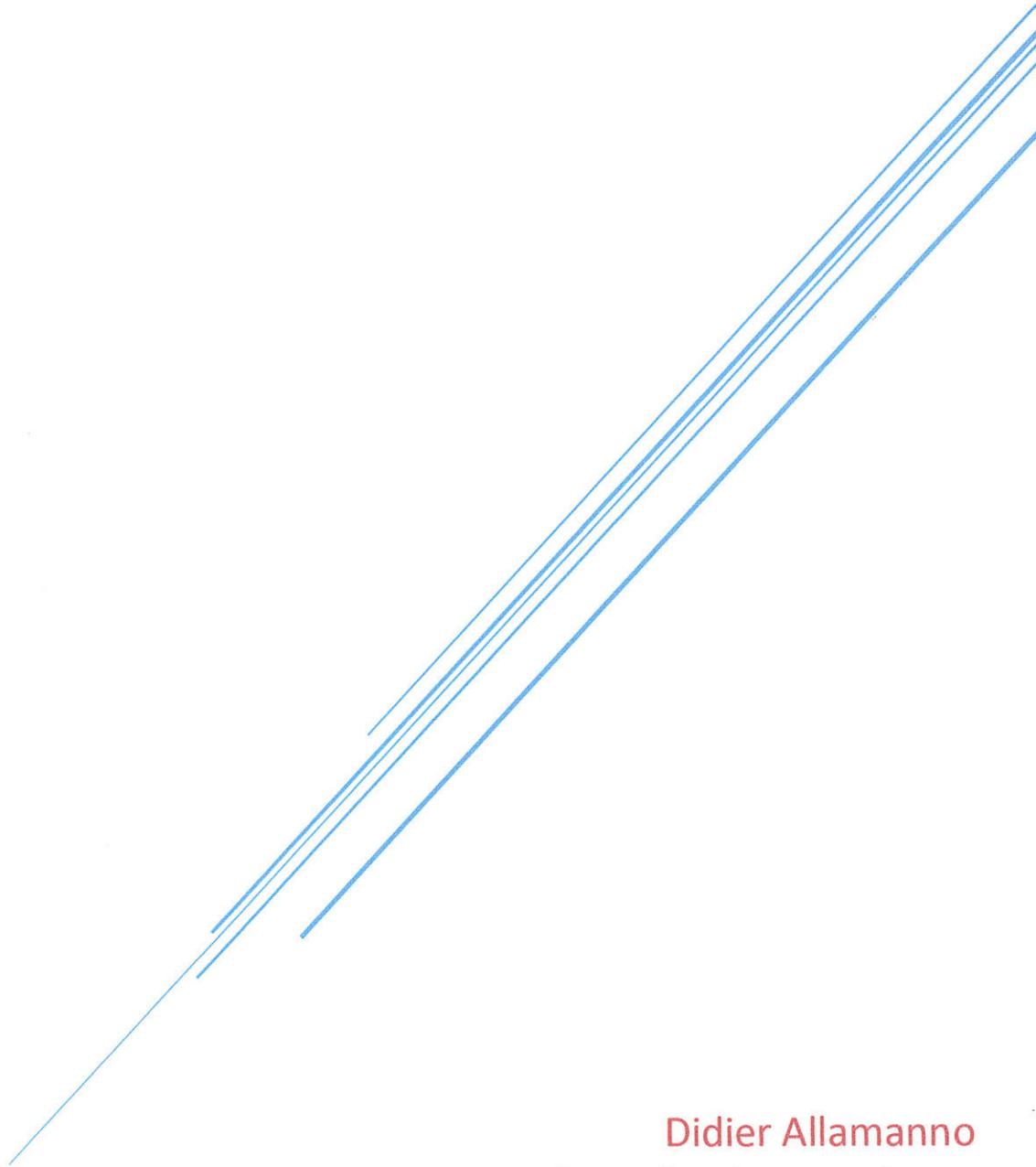


# PROJET DE REVISION DU SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE DU PAYS DE GEX

Conclusions et avis du commissaire enquêteur



Didier Allamanno  
Commissaire enquêteur  
9 novembre 2019

## OBJET DE L'ENQUÊTE

L'enquête publique a pour objet le projet de SCoT (Schéma de Cohérence Territorial) du Pays de Gex.

Le territoire est composé de 27 communes à la pointe nord du département de l'Ain dont 15 sont situées en secteur « loi montagne ».

Dans l'aire de forte influence de la ville de Genève distante de moins de 10km, le Pays de Gex connaît une des plus fortes croissances françaises.

La Communauté d'Agglomération du Pays de Gex bénéficie d'un cadre de vie de qualité à fort potentiel touristique menacé par une urbanisation galopante qui grignote les espaces naturels et agricoles.

Ce territoire frontalier d'un des pays les plus riches du monde doit faire face à des problèmes de logement surtout du logement social, de forte pression foncière, de mobilité liée à d'importants mouvements pendulaires quotidiens des travailleurs frontaliers travaillant en Suisse et domiciliés dans les communes du Pays de Gex.

Les déplacements qui restent essentiellement effectués par voiture individuelle génèrent embouteillages quotidiens et pollutions diverses (GES, bruits, ...).

Les activités sont concentrées dans le secteur du CERN qui favorise l'implantation d'entreprises innovantes. L'essentiel de l'activité provient de l'économie présentielle et de l'importante activité commerciale qui bénéficie de la clientèle suisse.

L'artisanat reste une activité faible tournée vers le bâtiment et les services.

L'agriculture perd exploitants et sa surface utile diminue.

## QUELQUES ELEMENTS CLES DE L'ENQUETE

Délibération de la CCPG (Communauté de Communes du Pays de Gex) du 23 juin 2016 prescrivant la révision du SCoT du Pays de Gex énonçant es objectifs et prescrivant les modalités de la concertation.

PADD débattu en conseil communautaire du 21 décembre 2017.

Bilan de la concertation et arrêt du projet de SCoT par délibération du conseil communautaire du 28 février 2019.

Arrêté du président de la CAPG (Communauté d'Agglomération du Pays de Gex) prescrivant l'organisation et l'ouverture d'une enquête publique sur le projet de SCoT du Pays de Gex pris le 5 août 2019

Enquête publique ouverte pendant 34 jours du mercredi 14 septembre 2019 9 heures au lundi 7 octobre 17 heures.

6 lieux d'enquête (Mairies de Ferney-Voltaire, Lélex, Divonne-les-Bains, Péron et Saint-Genis-Pouilly et siège de la CAPG à Gex désigné siège de l'enquête) où se sont tenues les 6 permanences, une par lieu d'enquête.

2 contributions consignées sur les registres d'enquête (2 sur le registre de la CAPG et 1 sur le registre de Divonne-les-Bains, les 4 autres registres ne contenaient aucune observation), 88 remarques portées sur le registre dématérialisé ouvert pour l'enquête, 32 emails retenus et 21 lettres soit un total de 144 contributions.

Procès-verbal de synthèse remis et réceptionné le 16 octobre 2019.

Mémoire en réponse reçu par mail le 31 octobre 2019.

## **CONCLUSIONS ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR**

### **L'INFORMATION DU PUBLIC**

---

#### **LA CONCERTATION**

Les modalités de la concertation ont été définies par le conseil communautaire du 23 juin 2016.

Les actions menées depuis cette date ont consisté à :

- Fabrication de 10 panneaux explicatifs exposés lors des réunions
- Rédaction de 3 livrets d'information
- Rédaction et publication d'articles de presse aux différentes phases
- Utilisation d'un site internet dédié
- Apposition d'affiches et utilisation des panneaux lumineux
- Réalisation d'un film de présentation
- Tenues de 6 réunions publiques
- Registres d'information à la CAPG et dans toutes les mairies
- Registres d'observation à la CAPG et dans toutes les mairies

Toutes les modalités prévues par la délibération du conseil communautaire ont été mises en œuvre.

Le commissaire enquêteur constate que les 6 réunions publiques se sont échelonnées sur un an de février 2018 à février 2019. Elles auraient pu être davantage espacées.

Le commissaire enquêteur estime que la décision de mener parallèlement la concertation sur le projet de SCoT et sur le projet de PLUiH prévu par la délibération de 2016 fixant les modalités de la concertation n'était pas

judicieuse et détournait l'attention du public du SCoT davantage attiré par les aspects plus concrets et plus opérationnels du PLUiH au détriment des orientations plus générales du SCoT.

Le document du dossier d'enquête publique n'était pas titré. Ce dossier mettait davantage l'accent sur les actions menées pour assurer cette concertation que sur un réel bilan des contributions du public.

Ainsi on apprend que 64 contributions sur le module cartographique du site internet dédié et 22 sur l'espace d'expression sans que soit plus clairement exposé la différence si ce n'est que le module cartographique permettait la géolocalisation des commentaires. Que contenaient à la clôture du bilan les 28 registres déposés dans les communes ?

## **LA PUBLICITE DE L'ENQUETE**

Les exigences légales de la publicité de l'enquête ont été respectées dans les formes et les délais prévus.

Les affiches jaunes d'avis d'enquête publique au format A2 ont été apposées à la CAPG et dans toutes les mairies et maintenues en place pendant toute la durée de l'enquête publique.

L'avis d'enquête publique a été publié dans deux journaux 15 jours avant le début de l'enquête et dès le début de l'enquête dans les deux mêmes journaux. Ce même avis ainsi que le dossier d'enquête ont été visibles sur le site internet de la CAPG.

Le commissaire enquêteur a demandé d'apporter des modifications aux informations portées sur le site internet de la CAPG afin de pouvoir dissocier au mieux SCoT et PLUiH mais aussi de permettre que soit différencié le dossier d'arrêt du SCoT et le dossier d'enquête publique du SCoT.

Le commissaire enquêteur a constaté ici où là les annonces de l'enquête publique sur des panneaux lumineux.

Malgré ces dispositions, la publicité de l'enquête a été perturbée par la quasi concomitance des enquêtes SCoT et PLUiH par exemple l'annonce des avis d'enquête faite à l'initiative des communes était limitée à l'enquête PLUiH (Chevry).

## **LE DEROULEMENT DE L'ENQUETE**

---

La CAPG, autorité porteur de projet était aussi autorité organisatrice de l'enquête.

Deux réunions de présentation avec les services de l'aménagement et de l'urbanisme de la CAPG dont une avec les élus ont permis une meilleure connaissance des enjeux et des objectifs poursuivis.

Organisée en concertation avec le commissaire enquêteur qui a pu être entendu et apporter son avis sur plusieurs points d'organisation, l'enquête publique s'est déroulée comme prévu du 4/09/2019 à 9h00 au 7/10/2019 à 17h00.

Le choix des lieux d'enquête, des nombres, lieux, dates et horaires d'enquête ont également été déterminés avec son accord.

L'arrêté d'ouverture lui a été soumis avant sa signature, l'avis d'enquête également.

C'est ainsi qu'ont pu se tenir 6 permanences du commissaire enquêteur pour être à la disposition du public, une dans chaque lieu d'enquête. Elles ont été organisées de façon à avoir une bonne répartition géographique et réparties durant tout le temps de l'enquête.

Le public n'a pas montré un grand intérêt pour le projet de SCoT. Avec une moyenne inférieure à 5 participants par permanence dont nombreux étaient venus pour des problèmes de zonage, elle n'a pas été à la hauteur des enjeux.

Mal informés sur la distinction entre SCoT et PLUiH, les quelques personnes qui se sont présentées aux permanences du commissaire enquêteur ont apprécié les distinctions et les explications apportées.

## **LE DOSSIER D'ENQUETE**

---

Le dossier comprenait toutes les pièces attendues.

Sur les conseils du commissaire enquêteur les différentes pièces ont été regroupées et structurées dans un dossier composé de deux rubriques une qualifiée d'administrative l'autre de technique.

La première comportait 3 documents :

- Les arrêtés et délibérations classés chronologiquement
- Les avis de l'autorité environnementale et des PPA
- Les extraits des journaux d'annonces légales ayant publié l'avis d'enquête publique.

La seconde comportait 7 pièces :

- Le rapport de présentation en 2 tomes
- Le PADD
- Le DOO
- Le DAAC
- Le bilan de la concertation (volume dépourvu de titre)
- Annexes du diagnostic territorial.

Cette dernière pièce avait été omise dans le dossier d'arrêt bien que faisant partie du rapport de présentation. Cette omission a été découverte par l'autorité environnementale. Le commissaire enquêteur questionné pour savoir s'il convenait ou non de joindre ces annexes au dossier d'enquête a encouragé la CAPG à faire figurer ces annexes au dossier d'enquête en y joignant une lettre pour expliquer la situation. Seul l'ajout d'une mention en marge du sommaire a été retenu.

Sur proposition du commissaire enquêteur un sommaire exhaustif a été collé au verso de la chemise cartonnée contenant l'ensemble du dossier, avec une mention permettant d'indiquer la position du résumé non technique qui figure en tête du tome 2 du rapport de présentation.

Ce document essentiel pour un public non rompu à l'exercice ne remplit pas ici son rôle d'information synthétique dans la compréhension du projet et de ses enjeux notamment environnementaux.

Si toutes les thématiques y sont traitées, le dossier ne met pas suffisamment en évidence l'importance des impacts du projet de SCoT sur chacune d'entre elles. Le commissaire enquêteur a apprécié le résumé en fin de thématique distinguant atouts, faiblesses et enjeux. Il regrette cependant que ces atouts, faiblesses et enjeux ne soient pas évalués selon leur incidence et présentés selon leur importance.

Il n'est pas simple de trouver les thèmes que l'on recherche à la lecture du sommaire du rapport de présentation car les titres de chapitre ne sont pas très clairs.

Par exemple l'état diagnostic du territoire en matière d'agriculture est disséminé dans les différents chapitres. L'agriculture occupe une simple page dans les activités économiques (pages 153 du RP1) en résumé de son activité avec une confusion sur la surface agricole utile qui augmente de 72% alors qu'elle diminuait du quart en 20 ans 3 paragraphes au-dessus ? Il convenait peut-être de préciser qu'il s'agissait à un endroit de la surface par exploitation et ailleurs de la surface globale. Dans le chapitre paysage on lui reconnaît un rôle essentiel dans la production du paysage et dans le maintien de larges espaces ouverts (page 12 RP1). Mais plus loin elle est jugée responsable de la banalisation des habitats et de la biodiversité (page 79).

## **LE PROJET DE SCOT**

---

### **LES OBJECTIFS POURSUIVIS**

Ils ont été énoncés et approuvés dans la délibération du 23 juin 2016 et peuvent être résumés en 3 objectifs principaux :

Les objectifs liés au contexte législatif et réglementaires

Les objectifs liés au contexte territorial  
Les objectifs liés au projet politique

Ils ont ensuite été déclinés après avoir été débattus en conseil communautaire dans 3 orientations principales du PADD :

1. Aménager des espaces de vie accessibles à tous, équipés et connectés
2. Promouvoir le pays de Gex au sein de la métropole genevoise
3. Retrouver l'authenticité de l'identité gessienne.

Ils ont été traduits dans le DOO par un ensemble de prescriptions et de recommandations. Les premières étant plus contraignantes et opposables au PLUiH, les secondes étant indicatives comme manifestant des intentions d'accompagnement pour les mises en œuvre des politiques publiques.

## **BIODIVERSITE ET ENVIRONNEMENT**

Le commissaire enquêteur estime que le DOO du SCoT énonce des prescriptions tout à fait satisfaisantes en matière de protection de la biodiversité, des espaces naturels et des trames verte et bleue (pages 49 à 53 du DOO).

Elles sont illustrées par une carte des continuités écologiques parfaitement adaptée au niveau d'analyse du SCoT.

Seules les zones humides ne semblent pas être traitées à la mesure des enjeux, la recommandation édictée page 52 du DOO mériterait d'être portée comme prescription, pour mieux répondre aux prescriptions du SDAGE RMC.

## **ARMATURE URBAINE ET DENSITE**

L'armature adoptée par le Projet de Territoire du Grand Genève avait fait l'objet d'un consensus et devait correspondre à une coordination urbanisation-transports et à une maîtrise forte de l'étalement urbain. La CAPG ne semble plus partager ces objectifs sans vraiment s'en expliquer.

Le commissaire enquêteur n'est pas convaincu par la polarité choisie par le SCoT qui aura pour conséquence d'augmenter la superficie des zones urbaines et de permettre à la ville de Divonne-les-Bains d'accéder au rôle de pôle. Il n'est pas certain que la consommation d'espaces s'en trouve diminuée.

La densité notamment dans les pôles urbains n'a pas augmenté et ce choix pourtant assumé n'est pas justifié par le rapport de présentation. Il aurait pourtant été un scénario parfaitement envisageable pour limiter les extensions et la consommation d'espace.

## **EQUIPEMENTS DE PROXIMITE STRUCTURANTS**

Le rapport de présentation souligne l'absence d'hôpital sur tout le territoire. L'accès routier le plus rapide pour rejoindre un hôpital dans un délai convenable nécessite de traverser la Suisse pour atteindre l'hôpital de Saint-Julien-en-Genevois.

« Doter le territoire d'équipements lui permettant de s'affirmer comme une réelle agglomération de plus de 100 000 habitants en matière de santé » est un des objectifs du PADD (paragraphe 4 de l'orientation n°1 du PADD).

Bien que la réalisation de cet objectif n'appartienne pas à la CAPG, il aurait mérité d'être un peu plus affirmé par le DOO que par la prescription d'implantation prioritaire dans les pôles urbains suivie de celle de définir une réserve foncière « santé » au sein de chaque pôle urbain ou de « développer un « centre de soin non programmé » au centre hospitalier du Pays de Gex ». Alors que des prescriptions ont été inscrites au même rang par le DOO dans les domaines de l'enseignement, de la culture, où des projets sont déjà programmés (Ferney-Voltaire quartier de la Poterie).

## **LES CARRIERES**

La situation de dépendance en matériaux pour le BTP et les besoins importants que génèrent les programmes immobiliers auraient mérité un examen plus approprié qu'un simple renvoi sur les territoires voisins.

Une réflexion préalable avec les professionnels intéressés démontrant la nécessité de ne pas autoriser la création de nouvelles carrières aurait permis d'éviter que ce choix tienne un peu trop du phénomène « NIMBY ».

Le schéma départemental des carrières fait apparaître des zones susceptibles d'exploitation de carrières en roche massive qui aurait pu être analysées.

L'inscription de zones susceptibles d'accueillir des zones d'extraction de matériaux afin de préserver la ressource de matériaux alluvionnaires devrait être prévue. Cette inscription ne préjuge pas des autorisations qui restent nécessaires.

A défaut d'inscription, il semble utile d'évaluer les impacts environnementaux de ce choix, notamment sur les GES et la circulation routière pour, le cas échéant, envisager des mesures ERC.

## LA CONSOMMATION D'ESPACE

La consommation d'espace n'est pas claire et les calculs qui l'exposent manquent de précisions. Consommation de 31ha par an d'ici 2030 = 370 ha auxquels s'ajoutent la moitié de 194 ha = 97ha et 56 ha en extension = 523 ha page 66 et page suivante « le projet permettra une consommation de foncier de 23 à 30 ha par an contre 37 ha/an entre 2005 et 2015 ». Ces chiffres diffèrent de ceux résultant des prescriptions du DOO : « 130 à 150 ha en extension pour l'habitat » (page 6) « 113ha de foncier nouveau (hors projets touristiques) ».

Difficile de s'y retrouver.

En outre le DOO prescrit « permettre en sus ... le classement en zone 2AU de surfaces en extension supplémentaires afin de parer à un événement exceptionnel non prévisible ou une potentielle rétention foncière qui pourrait entraver la mise en œuvre du projet politique. ».

Les emprises foncières des équipements routiers sont-elles incluses ?  
Comment seront prises en compte les consommations foncières entre 2015 et 2019 ?

Ces précisions ne sont pas apportées.

Le commissaire enquêteur estime que le projet présente une consommation d'espaces exagérée dans les zones d'activités commerciales et économiques. Une extension de plus de 20ha dans une zone d'activités structurante nécessiterait plus d'explications.

Le SMAC (schéma métropolitain d'aménagement commercial) paraissait pourtant avoir fait l'objet d'un consensus dont la dénonciation par la CAPG n'est pas suffisamment expliquée.

Le développement des zones commerciales dans le Pays de Gex est déjà très important couvrant largement les besoins du territoire. Ses impacts négatifs sont déjà sensibles (augmentation de la circulation engendrant saturation et pollutions, irritation des commerçants du pays voisin qui ne seront pas très enclins à participer financièrement aux transports en commun, difficultés à maintenir les commerces de centre-ville).

La cartographie des zones d'activités bien qu'imprécise et où des erreurs ont été signalées donne une idée de l'ampleur de l'espace qu'elles occupent notamment en extension.

L'analyse de la consommation d'espace manque non seulement de précisions quantitatives mais également de précisions sur la nature et la localisation des espaces consommés pour que soit possible une vraie appréciation des impacts.

Les compléments d'information sur les justifications des choix de mobilisation des dents creuses et des parcelles divisibles et l'étude du potentiel que la CAPG s'est engagée à communiquer dans son mémoire en réponse aurait dû être communiqués au public qui aurait pu apporter des corrections ou des propositions intéressantes en la matière lors de l'enquête publique.

## DEPLACEMENTS ET TRANSPORTS

L'état diagnostic du rapport de présentation souligne le retard pris par le Pays de Gex dans le service de transport en commun organisé par 4 services de transport différents et dont l'accessibilité est inégale sur le territoire.

L'élaboration reportée depuis 2007 sans que l'on en connaisse les véritables raisons d'un plan de déplacement urbain n'est probablement pas étrangère à ce retard.

En absence de plan de déplacement urbain la cohérence des infrastructures est difficile à appréhender ce qui entraîne des incompréhensions pour les communes impactées et la prise de mesures conservatoires pour d'éventuelles liaisons routières et/ou multimodales.

Le partage antérieur des compétences en matière de transport collectif entre Région et Département a certainement été un frein au développement des transports en commun et à leur maillage rationnel sur le pays de Gex.

58% des transports domicile-travail se font vers la Suisse, la prépondérance dans le choix des modes de transport et des itinéraires du Grand Genève ne fait aucun doute et ses hésitations ou changements d'avis ont pesé. Le Grand Genève représente 1 000 000 d'habitants (Canton de Genève + Région de Nyon + pôle métropolitain).

La prise de compétence par la CAPG depuis moins de 2 ans semble montrer une certaine efficacité et les mesures tarifaires prises récemment en sont un exemple.

L'accès aux zones d'activités par les services de transport en commun étaient insuffisamment assuré et devient une prescription du SCoT, de même que l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite qui doit être poursuivie, ainsi que l'interconnexion et la complémentarité des réseaux entre eux.

La préservation du tracé de la ligne ferroviaire du piémont est prescrite par le DOO en attente de sa réhabilitation.

Le développement et le maillage des modes de déplacement doux sont prescrits par le DOO.

L'absence de plan de déplacement urbain se fait ressentir également eu égard aux prescriptions de « réorganisation du réseau routier pour faciliter l'accessibilité du territoire ». Les liaisons autoroutières stratégiques ou les connexions RD35/RD1005 ou le prolongement de la 2x2 voies sont mal perçues. Le commissaire a bien saisi les arguments exposés dans le mémoire en réponse précisant que les prescriptions du DOO sont là à titre conservatoire pour préserver les espaces nécessaires « au cas où ».

Le commissaire enquêteur regrette que la CAPG se prive d'indicateurs en matière d'évolution des transports en véhicule individuel et de développement des réseaux de mode doux ou de consommation d'espace, thèmes particulièrement sensibles en Pays de Gex, ce qui ne permettra pas à la CAPG de prendre des mesures en temps utile. De plus, il sera difficile de respecter les objectifs de réduction des polluants dont les GES de 30% que va préconiser le SRADDET en cours d'élaboration.

## **AGRICULTURE ET ESPACES AGRICOLES**

15 communes du territoire sont situées en périmètre loi montagne où la préservation des terres nécessaires à l'activité agricole est primordiale.

Cette situation spécifique s'ajoute au constat de la diminution de 25% de la surface agricole utile en 20 ans. Le nombre d'exploitations a chuté de 36,7% de 2000 à 2010. Ces données légitiment amplement une analyse plus détaillée de l'activité agricole.

La protection des espaces agricoles d'intérêt par le recours aux outils de protection de type périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains ou zones agricoles protégées pourrait être élevée au rang de prescription notamment dans les communes de montagne.

Si la CAPG veut respecter l'objectif de « développer un tourisme agricole et identitaire » elle se doit de préserver un minimum d'espace agricole.

## **EXAMEN DE LA COMPATIBILITE**

L'article L131-1 du code de l'urbanisme énumère les différents documents avec qui le SCoT doit être compatible.

A l'examen, il apparaît que concernant les risques inondations et bien que le Pays de Gex ne soit pas répertorié comme territoire à risque important d'inondation au plan de gestion des risques inondations du bassin Rhône-Méditerranée, la description de l'articulation du SCoT avec le PRGI et notamment avec les 5 grands objectifs du PRGI ne figure pas dans le rapport de présentation.

## AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

Considérant que la phase de concertation a été menée simultanément à la phase de concertation du PLUiH,  
que les enquêtes publiques se sont également déroulées quasi concomitamment le SCoT précédant de moins de deux semaines l'enquête publique du PLUiH,  
que ces situations ont provoqué la confusion et ont détourné le public des grandes orientations sur les objectifs à atteindre en matière d'aménagement du territoire qu'à la traduction plus concrète et plus opérationnelle du seul PLUiH,

Considérant que l'armature urbaine retenue n'est pas de nature à contenir efficacement l'étalement urbain et que la densité notamment des pôles urbains n'a pas été suffisamment augmentée,

Considérant que le SCoT n'autorise pas l'extraction de matériaux de carrières sur son territoire sans étude préalable ni examen d'éventuelles mesures ERC malgré d'importants besoins sur le territoire,

Considérant le développement des zones d'activités commerciales déjà bien supérieures aux besoins,

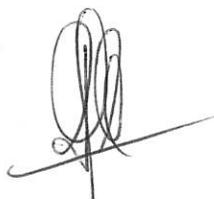
Considérant l'absence de plan de déplacement urbain ne permettant pas une vision claire, une localisation et une évaluation des besoins futurs dans le domaine des déplacements et des transports en commun, entraînant la création de réserves foncières,

Considérant que les objectifs poursuivis de modération de la consommation foncière notamment des espaces agricoles de montagne ne peuvent être correctement évalués,

Le commissaire enquêteur émet un avis DEFAVORABLE au projet de SCoT du Pays de Gex tel que présenté à l'enquête publique.

Le rapport a été clos et signé par le commissaire enquêteur  
à Culoz, le 9 novembre 2019

Didier ALLAMANNO  
Commissaire enquêteur



Le présent rapport est remis ce mardi 12 novembre 2019 au service urbanisme de la CAPG avec le document séparé suivant : conclusions du commissaire enquêteur.

Sont restitués simultanément : le dossier d'enquête, les 6 registres d'enquête et les documents qui y sont annexés.