



BILAN 2019 de L'ACTIVITÉ de la CDPENAF

Ce qu'il faut retenir de l'année 2019 :

- **Une année dont la gouvernance a été marquée par l'infléchissement de la doctrine impulsé par l'instruction du mois de juillet et la prise en compte de l'objectif « Zéro artificialisation nette ». Les avis du second semestre en sont plus exigeants.**
- **En lien avec le calendrier électoral municipal les procédures d'urbanisme présentées ont été très nombreuses. 2019 est ainsi une année record.**
- **Du point de vue des autorisations d'urbanisme, alors qu'on attendait une augmentation liée aux modifications législatives de la loi ALUR, l'activité est restée constante.**

I. Gouvernance et doctrine : Evolution vers une doctrine plus stricte de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers

Le début L'année 2019 a été marquée par les conséquences de la loi ELAN adoptée fin 2018. Celle-ci a élargi les compétences de la commission et le règlement intérieur a été modifié pour prendre en compte les apports. Le nouveau règlement a été validé par la commission le 31 janvier 2019. De plus, la CDPENAF du mois de décembre s'est également prononcée sur les modalités d'association aux SCoT en élaboration ou en révision et a demandé à être consultée au stade du PADD.

Par ailleurs dès le début du second semestre, l'instruction du 29 juillet 2019 a donné un signal fort en faveur de la préservation renforcée des espaces naturels agricoles et forestiers. Cette instruction a inscrit le territoire national dans la trajectoire du zéro artificialisation nette (ZAN). Dès le mois de septembre, cette instruction a fait l'objet d'un projet de déclinaison régionale traduit dans « La stratégie Eau Air Sol » qui sera validée en mai 2020. Dès le mois de septembre, les décisions de la CDPENAF ce sont inscrites dans ce cadre. Dans cette nouvelle approche, la CDPENAF a rendu 3 avis défavorables au projet de PLU pris dans leur globalité.

La commission s'est réunie 9 fois en séance plénière. La commission a été consultée 2 fois par voie électronique pour 2 dossiers de changement de destination.

II. Les Procédures : 2019 une année record pour le nombre de procédures examinées

Compte tenu du calendrier électoral, la CDPENAF a connu forte activité en ce qui concerne les procédures d'urbanisme, pour les autres dossiers le niveau est resté stable. La CDPENAF a statué sur 49 documents d'urbanisme, 4 projets routiers, 1 procédure de compensation agricole et 135 dossiers ADS.

II.1. Examen des procédures d'urbanisme par la CDPENAF : une année de fin de mandat

L'année 2020 étant une année de renouvellement des équipes municipales et les élus souhaitant conduire un maximum de procédures à leurs termes, le second semestre de 2019 a connu une très forte accélération des saisines de la CDPENAF au titre des documents d'urbanisme.

a. Analyses par catégories des procédures examinées

En 2019 la Commission a examiné 49 procédures d'urbanisme soit 2 SCoT, 45 PLU et 2 cartes communales

- SCOT : 2 examens en 2019

En avril la commission a examiné le SCoT des Rives du Rhône après arrêt, dans la cadre d'une procédure de révision. Celui-ci a reçu un avis favorable avec réserve et notamment la demande d'un étagement de la croissance démographique et une augmentation des densités minimum. Pour la partie Drôme il a été demandé une limitation totale des surfaces ouvertes à 73 hectares d'une part, et des dispositifs permettant de répartir les surfaces ouvertes pour l'économie dans le cadre d'un schéma de développement économique d'autre part afin d'arbitrer les zones de développement après réduction des surfaces. Le syndicat mixte a approuvé son schéma le 28 novembre 2019. Les remarques sur la répartition de la croissance démographique et les densités n'ont pas été prises en compte. En ce qui concerne les surfaces dédiées à l'économie sur les 26 ha demandés en réduction de l'enveloppe pour la CCPDA, seuls 7 ont été finalement retirés. Le SCoT prévoit bien de renvoyer les arbitrages entre zones à un schéma économique, mais l'enveloppe globale n'ayant pas été réduite et demeurant supérieure aux surfaces ouvertes, la CCPDA n'aura plus besoin d'arbitrer pour fermer des zones, la réserve devient donc inopérante.

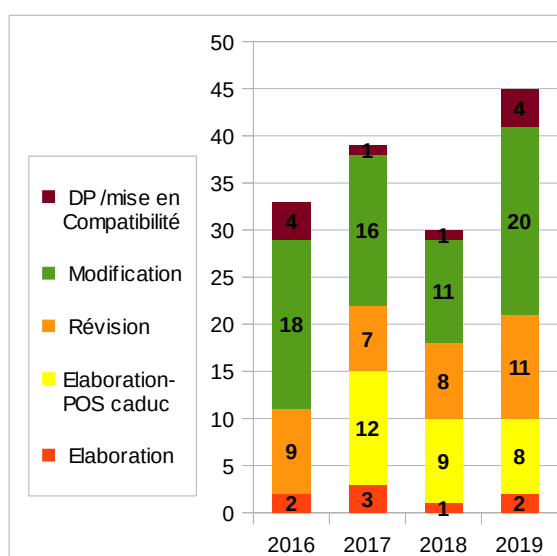
En mai la commission a également examiné le SCoT Arc Comtat Ventoux, dans le cadre d'une procédure de révision. La CDPENAF avait notamment demandé de revoir à la baisse le projet de croissance démographique et de prévoir des densités plus élevées dans les « dents creuses génériques ». Ce document a été approuvé le 23 janvier 2020. Aucune des remarques de la CDPENAF de la Drôme n'a été prise en compte, et le syndicat n'ayant pas suffisamment pris en compte les réserves émises par les services de l'État et la commission d'enquête, notamment pour les zones d'activités de Carpentras, le Préfet du Vaucluse a suspendu le caractère exécutoire du document en mars 2020.

- Cartes communales : 2 examens en 2019

La commission a examiné en octobre 2 cartes communales en procédure d'élaboration dans la communauté de communes du pays du Diois, elle-même en phase d'élaboration d'un PLUi. Ces 2 projets ont reçu des avis favorables.

- PLU : 45 PLU examinés en 2019

La commission a examiné 45 PLU répartis comme suit : 2 élaborations strictes, 8 élaborations suite POS caduc, 11 révisions, 20 modifications et 4 déclarations de projet entraînant une mise en compatibilité du PLU.



Les révisions et élaborations

Les saisines dans le cadre de révision et élaboration de PLU représentent 21 dossiers soit une répartition qui reste équilibrée entre les procédures principales et les procédures secondaires.

Au 31/12/2019, 23 procédures d'élaboration des PLU pour des communes dont le POS est devenu caduc le 27 mars 2017 étaient encore en cours. Pour la première année la proportion entre les révisions et les élaborations pour POS caduc s'inverse.

Les modifications

Plus nombreuses qu'en 2018 ces procédures restent essentiellement tournées vers la modification du règlement des Zones A et N. Sur

20 procédures 16 comprenaient un volet modification du règlement des zones A et N dont 14 ne portaient que sur cet aspect.

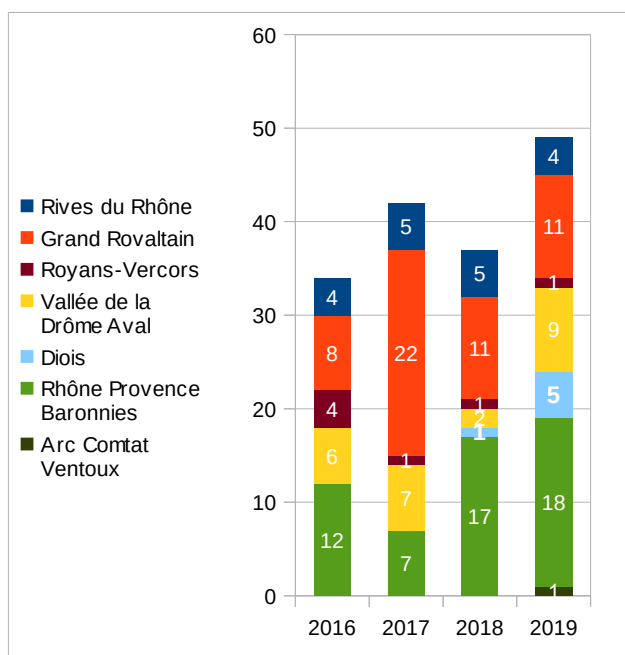
On notera plus spécifiquement les modifications des communes de la Chapelle-en-Vercors et Beauregard-Barret dont les modifications comprenaient la création de STECAL. Ces projets ont reçu des avis favorables assortis de réserves. La modification de la commune de la Coucourde portait sur

une ouverture à l'urbanisation, celle-ci a fait l'objet d'un avis défavorable et la procédure a été abandonnée.

Les déclarations de projet

Un projet de centrale photovoltaïque à Saint Paul-lès-Romans sur une ancienne carrière et un regroupement d'entreprises à Montboucher-sur-Jabron qui ont reçu un avis favorable ; un pétanquodrome de Saint- Gervais-sur-Roubion et un projet de plateforme de tri sélectif de déchets aux Granges-Gontardes qui ont reçu des avis favorables avec réserves. Les dossiers de Saint Paul-lès-Romans et Montboucher-sur-Jabron sont exécutoires.

b. Analyses par territoires des procédures examinées



Sur les 23 procédures principales examinées (4 élaborations dont 2 cartes communales, 8 élaborations suite à POS caducs et 11 révisions), 15 PLU et 2 cartes communales sont situés sur des territoires non régis par des SCoT approuvés, soit plus de 70 %.

Le ratio reste le même si l'on considère l'ensemble des procédures de PLU et de cartes communales.

Le vaste territoire du futur SCoT des Baronnies en Drôme Provençale (143 communes drômoise) conserve une activité relativement forte dont la moitié en procédure principale. De même les Communautés de communes du Dois et de la Vallée de la Drôme, 2 territoires qui ont opté pour la réalisation d'un PLUI et dont les communes terminent les procédures en cours. Le SCoT Rovaltain conserve une activité significative mais plutôt centrée sur des modifications et déclaration de projet (7).

c. Analyse par motifs d'examen des procédures d'urbanisme

Sur les documents d'urbanisme, la CDPENAF s'exprime sur 5 motifs :

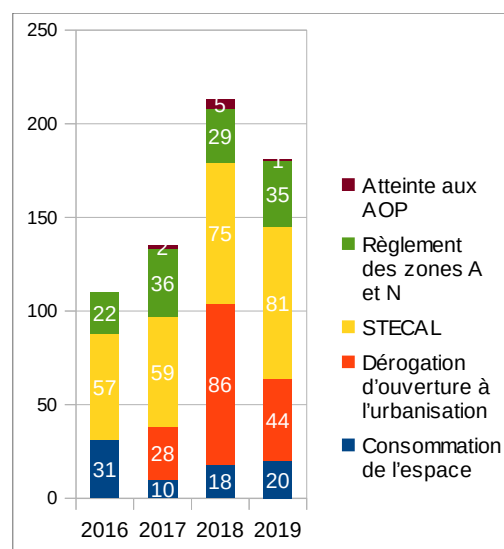
Pour les dossiers des communes situées hors d'un périmètre de SCOT approuvé :

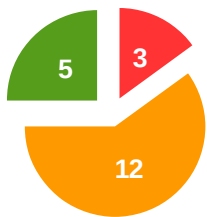
- au titre de la consommation des terres d'espace
- au titre de la dérogation à l'ouverture à l'urbanisation

Pour toutes les communes :

- au titre de la délimitation de STECAL
- au titre du règlement des zones A et N pour la gestion des habitations existantes leur extension et leurs annexes

Pour les communes ayant du territoire en AOP, en cas d'atteinte substantielle aux surfaces classées, la CDPENAF émet un avis conforme.



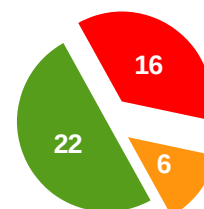


Au titre de la consommation d'espace : 3 avis défavorables sur l'ensemble du projet.

Sur les 20 procédures examinées à ce titre, 8 ont reçu un avis portant sur l'ensemble du projet : 3 avis défavorables (les 3 révisions des PLU de Rocheval, Pierrelongue et Réauville) et 5 avis favorables (dont les 2 cartes communales du Diois et le PLU de Nyons présenté pour la seconde fois après l'avis défavorable en 2017). 12 ont reçu des avis comprenant des réserves sur au moins une zone (dont 10 procédures principales).

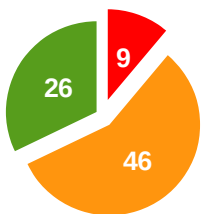
Au titre de la dérogation pour l'ouverture à l'urbanisation : Encore beaucoup de propositions en décalage des attentes de consommation limitées de l'espace naturel agricole et forestier.

La commission a été appelée à se prononcer pour 44 secteurs sur 18 communes. 4 secteurs concernaient des procédures secondaires ayant pour seul objet cette ouverture, dont 2 (Montboucher-sur-Jabron et Saint Gervais-sur-Roubin) ont reçu un avis favorable. La commune des Granges-Gontardes, pour le centre de traitement des déchets, a pour sa part reçu un avis favorable avec réserves pour veiller à la bonne intégration du site et à la protection des cultures environnantes, et celle de la Coucourde, pour 2 secteurs, un avis défavorable au motif d'une ouverture injustifiée au regard des besoins. Les réserves pour les autres secteurs portent essentiellement sur des demandes de précisions dans les OAP et des augmentations des densités prévues.



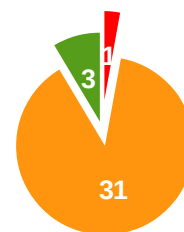
Au titre des STECAL : Un nombre de secteurs proposés et d'avis défavorables en hausse régulière depuis 4 ans

A ce titre, la commission a été appelée à se prononcer sur 81 secteurs en 2019 dont 10 sur la seule commune de Vinsobres. Ce chiffre est en augmentation constante depuis 4 ans. Plus de 90 % des demandes concernaient des communes situées sur des territoires hors SCoT. Le nombre d'avis défavorables est limité mais également en augmentation constante. 6 de ces 9 avis se concentrent sur les communes de Mirmande et Rocheval, cette dernière ayant également reçu un avis défavorable au titre de la consommation d'espace.



Au titre du règlement des zones A et N : Le règlement cadre est désormais largement pris en compte

La quasi-totalité des règlements proposés ont fait l'objet de réserves. Toutefois le nombre de réserves diminue significativement et celles-ci sont de plus en plus marginales. Le travail de pédagogie conduit sur le règlement cadre a visiblement permis une bonne appropriation par les communes et les bureaux d'études. Seul le règlement de Saint Gervais-sur-Roubion qui était très éloigné de la rédaction de référence et a fait l'objet d'un avis défavorable. La procédure de modification portait uniquement sur ce point et la commune a pris en compte les observations.



Au titre des atteintes substantielles aux AOP : Avis favorable pour la commune de Nyons

Cette procédure n'est mobilisée que dans le cas des documents en élaboration ; avec la baisse des élaborations faisant suite à la caducité des POS, le nombre d'examen est appelé à se réduire très significativement. En 2019, seule la commune de Nyons a fait l'objet d'un avis à ce titre. Il s'agissait d'un second avis, après celui défavorable rendu en 2017. La commune ayant pris en compte les remarques faites il y a 2 ans, le nouvel avis de la commission a été favorable.

II.2. Suivi des procédures examinées : Plus de 80 % des procédures sont approuvées

Depuis novembre 2019, la commission a examiné 168 documents d'urbanisme. 2020 étant une année de renouvellement des équipes municipales, un grand nombre de procédures ont été approuvées avant la fin du mandat. Au 30 mars 2020, seules 28 des procédures examinées en 2019 n'étaient pas encore approuvées.

A ces procédures récentes s'ajoutent celles de Montferrand-la-Farre dont la carte communale examinée en 2016 n'a jamais été approuvée et le PLU de la commune de Montbrun-les-Bains qui avait fait l'objet d'un avis défavorable en septembre 2018, et qui n'a pas encore été représenté.

Dans l'ensemble, pour les documents approuvés, les avis de la CDPENAF ont le plus souvent été pris en considération. On notera toutefois que 5 zones U dont le classement avait été demandé en STECAL ont été maintenues en zone U indiquée sur la commune d'Anneyron (camping et activités) et 1 STECAL a été modifié alors que sa suppression avait été demandée. (dossiers examinés en 2018) ; Par ailleurs en 2018, le PLU de Roussas avait fait l'objet d'un avis défavorable dans sa globalité et la commune a choisi d'approuver le document malgré cet avis défavorable et l'avis défavorable des services de l'État. C'est le seul PLU dans ce cas de figure.

État des documents d'urbanisme en Drôme au 31/01/2020

- Sur 367 communes, 156 sont au RNU soit plus de 40 %.
- 211 communes disposent d'un document d'urbanisme opposable (156 PLU ; 55 cartes communales) dont 50 sont devenus exécutoires entre le 01 janvier 2019 et 30 janvier 2020.
- 74 communes ont, à titre individuel, une procédure de révision ou d'élaboration en cours. Sur ces 74 communes, 13 appartiennent à un périmètre d'EPCI ayant choisi la compétence PLUi.

II.3. Dossiers d'infrastructures routières : 6 examens en 2019

Les dossiers routiers font désormais l'objet d'une réunion de programmation en début d'année. Celle-ci permet de préciser les dossiers qui ont vocation à être examinés en commission plénière. 4 dossiers d'infrastructures routières ont été examinés en 2019 et ont reçu des avis favorables. Il s'agit du calibrage de la RD67 entre Saint Donat-sur-l'Herbasse et Chavannes, du rond point de Montélier pour accès à la LACRA, de la déviation de Tulette et du calibrage de la RD 532 entre Eymeux et La Baume-d'Hostun.

De plus, les dossiers de la déviation de la RN7 au droit des communes de Livron et Loriol et celui de la déviation de la RD532 au droit de la commune des Granges-les-Beaumont ont fait l'objet d'un examen préalable et seront examinés en commission plénière en 2020.

II.4. Compensations collectives agricoles : 1 seul dossier en 2019

Alors qu'au moment de l'élaboration de l'arrêté préfectoral en 2017, il avait été envisagé que 5 à 7 dossiers seraient concernés chaque année, l'expérience montre plutôt 1 dossier par an. En 2019, il s'agissait du dossier d'extension du centre de déchets situés à Chatuzange-le-Goubet porté par la société ONYX. Ce dossier comportait un enjeu particulier ; en effet la société CETIAC, pressentie pour la gestion de ce type de procédure, présentait pour la première fois sa méthodologie de compensation. Au-delà de l'examen pour un dossier limité en surface, il fallait s'assurer que la validation du dit dossier ne fasse pas jurisprudence pour l'ensemble des compensations collectives agricoles à venir et notamment pour le dossier Axe 7.

III. Examens des dossiers d'autorisations d'urbanisme

III.1. Un niveau d'activité stable

Fin 2018, la loi ALUR a donné à la CDPENAF compétence pour se prononcer sur les autorisations d'urbanisme en zone non constructible des cartes communales et sur les autorisations d'urbanismes liées aux constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles dans les communes en PLU et en cartes communales. Il avait été envisagé que les demandes adressées à la CDPENAF augmenteraient sensiblement en lien avec ces changements et notamment avec le premier. Cela n'a pas été le cas. En 2019, la commission a été saisie 135 fois pour des dossiers d'autorisations d'urbanismes (PC et DP), soit

dans les mêmes proportions qu'en 2018. Sur les 135 saisines, 127 avis ont été rendus, 8 dossiers ayant été classés comme non recevables. L'analyse développée dans la suite du rapport porte sur ces 127 avis.

Le ralentissement significatif de l'activité ADS de la CDPENAF en fin d'année 2019 a eu pour effet un report des dossiers en 2020. Au 30 mars 2020 le secrétariat avait déjà reçu 78 dossiers, soit plus de la moitié des demandes adressées les années précédentes. Toutefois, la pandémie que nous traversons désormais devrait malheureusement affecter durablement l'activité économique et ralentir les projets de constructions.

III.2. Analyse des avis par destination : Un recul des demandes pour des habitations d'exploitants

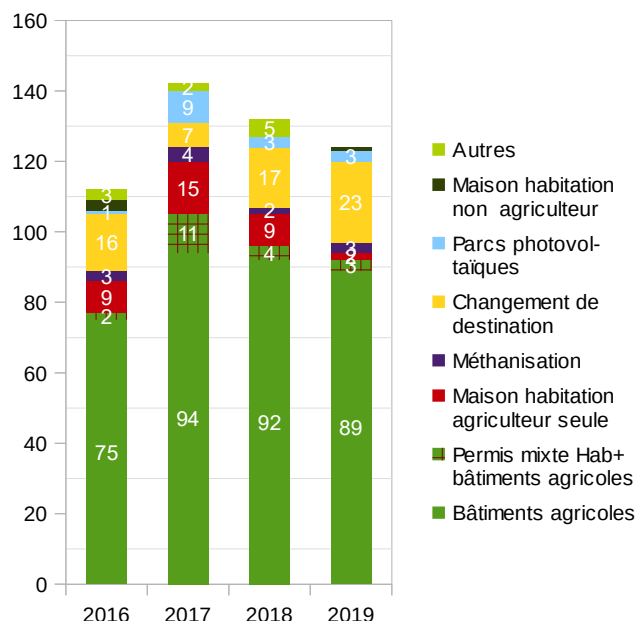
En 2019, les demandes de permis directement liées à l'activité agricole continuent de représenter plus de 80 % du total.

On note un net recul des demandes pour des habitations d'agriculteurs.

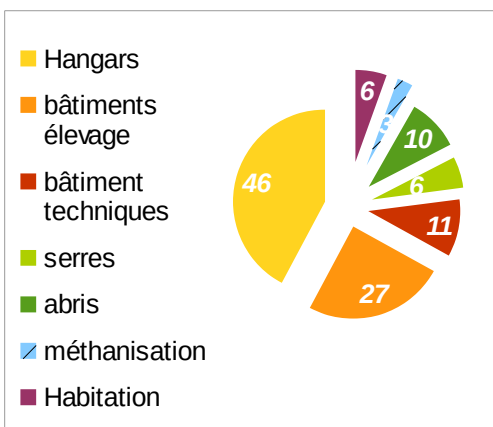
Les demandes d'autorisations pour des permis en changement de destination continuent d'augmenter mais dans une moindre mesure.

Après un net recul en 2018, les demandes portant sur des parcs photovoltaïques restent stables en 2019 (4), tout comme les demandes pour des unités de méthanisation (3).

La seule demande pour une maison de non agriculteur est un abri pour du bois.



a. Habitations, bâtiments et installations techniques



Sur un total de 109 dossiers, ces projets représentent 90 % des avis sollicités et reçoivent un avis favorable à près de 75 %, soit plus que les dossiers pris dans leur ensemble.

Habitations liées à l'activité agricole : recul des demandes d'habitation

Les demandes de permis pour des maisons d'habitation liées à l'exploitation agricole continuent de reculer significativement en 2019. Elles ont fait l'objet de 6 dossiers (contre 26 en 2017 et 14 en 2018). 3 demandes portaient uniquement sur de l'habitation et 3 étaient des dossiers mixtes qui comprenaient également une demande de bâtiment agricole. Ces demandes ont fait l'objet d'1 avis

favorable et de 5 avis défavorables. Dans les avis mixtes un bâtiment agricole adossé à la demande d'habitation a pour sa part reçu un avis favorable.

b. Méthanisation

Les dossiers de méthanisation situés sur des communes en PLU sont examinés au titre de l'auto-saisine pour les dossiers des EnR. Ces dossiers restent présents dans des proportions constantes soit 3 dossiers en 2019. Exception faite du dossier de la station d'épuration de Valence, les dossiers examinés sont liés à l'activité agricole.

c. Les changements de destination : Une augmentation sensible des demandes

Ces dossiers sont en constante augmentation. En 2019, 23 dossiers ont été examinés à ce titre dont

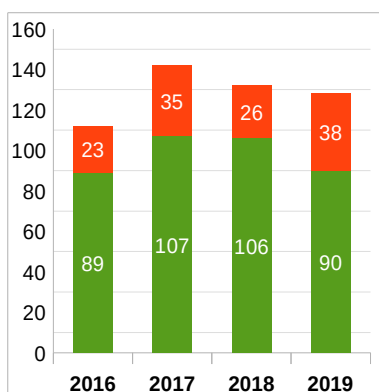
15 ont fait l'objet d'un avis favorable, et 8 d'un avis défavorable principalement en raison des risques de conflits d'usage avec l'activité agricole.

d. Les parcs photovoltaïques au sol : Préservation des zones agricoles et forestières

Ces dossiers concernent 3 parcs photovoltaïques, soit 1 de moins qu'en 2018. La demande du parc photovoltaïque de Chantemerle-lès-Grignan a fait l'objet d'un avis défavorable et ceux de Montmeyran, situé sur le site d'une ancienne carrière, et de la Roche de Glun, sur un délaissé de la CNR, d'un avis favorable.

Par ailleurs, depuis fin 2018, on note des demandes en lien avec des « ombrières pour parcours de volailles ». Ce type de demande reste à surveiller. La CDPENAF a clairement acté en mai 2019 son opposition au principe de ces installations.

III.3. Des avis défavorables des dossiers ADS en hausse



Sur les 127 avis rendus, 90 ont reçus un avis favorable et 38 un avis défavorable soit 30 % (un dossier mixte a reçu un avis favorable pour le bâtiment agricole et défavorable pour l'habitation). La proportion d'avis défavorables est en augmentation au regard de 2018 et rejoint les valeurs de 2017. Les motivations de ces refus diffèrent selon la nature de l'avis. Sur les 38 avis défavorables rendus, 30 sont des avis simples et 8 des avis conformes.

• Avis simples

Alors qu'ils représentent 66 % des demandes, les bâtiments agricoles ne représentent que 57 % des avis défavorables. Les hangars continuent de représenter une part significative des avis défavorables notamment au motif de leur implantation, de la cohérence entre le besoin exprimé et le projet (hangar non clos censé préserver du vol et des intempéries) et de l'inadaptation ou du manque de justificatifs du besoin au regard de l'évolution de l'exploitation. C'est parmi ces dossiers que se trouvent les demandes de hangars photovoltaïques pour lesquels les explications fournies sont parfois des dossiers types fournis par les opérateurs. Pour leur part, les maisons d'habitations en lien avec les exploitations ont pratiquement eu toutes des réponses défavorables.

• Avis conformes

Ces avis concernent les changements de destination, changement qui ont tous portés sur de l'habitation. Un seul dossier a été examiné deux fois cette année suite au nouveau dépôt du demandeur après le premier refus, et a reçu un deuxième avis défavorable. Contrairement aux années précédentes, aucun des dossiers ayant reçu un avis défavorable en 2017 ou en 2018 n'a été redéposé en 2019. Les 8 avis défavorables étaient motivés par l'incompatibilité de l'usage d'habitation avec les cultures environnantes et/ou le mitage de l'espace agricole.

Par ailleurs la commission a examiné 2 demandes de divisions en vue de construire. Elles ont toutes les 2 fait l'objet d'un avis défavorable, l'une pour la création d'un lotissement, pour risque de conflits d'usage et compromission de l'activité agricole du secteur, l'autre portée par un exploitant agricole pour la création d'une habitation dans un GAEC, au motif que l'exploitation prise dans son ensemble disposait déjà d'une habitation à proximité pour un des associés de l'exploitation.

