PRÉFÈTE
DES ALPES-
DE-HAUTE-
PROVENCE
Liberté
Égalité
Fraternité

DIRECTION DÉPARTEMENTALE
DES TERRITOIRES
Service Urbanisme et connaissance des Territoires

Digne-les-bains, le 6 septembre 2021

Affaire suivie par : Ghislaine Mourier
Tel : 04 92 30 56 71
Mél : ghislaine.mourier@alpes-de-haute-provence.gouv.fr

Consultation électronique
du 30 août au 8 septembre 2021

A L'ATTENTION DES MEMBRES DE LA CDPENAF

Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF)

Examen de 2 délibérations du conseil municipal pour deux projets photovoltaïques sur la Commune de Banon

La commune de Banon a établi deux délibérations du conseil municipal pour les projets photovoltaïques respectivement 14,5 ha au lieu-dit « Plan de Banon » et 23,5 ha au lieu-dit « Mûres Basses » sur la commune de Banon, portés par la société RES.

Les deux délibérations sont examinées en CDPENAF au titre du L111-4-4° du code de l'urbanisme pour déroger au principe de continuité limitée en l'absence de document d'urbanisme. Ces délibérations sont soumises à l'**avis conforme** à la CDPENAF (article L 111-5 du CU).

Par ailleurs, l'ouverture à l'urbanisation des parcelles concernée par les projets est soumise à la CDPENAF, au titre de la dérogation au principe d'urbanisation limitée, en l'absence de schéma de cohérence territoriale (SCoT) opposable (articles L 142-4 et L 142-5 du CU), pour son ouverture à l'urbanisation sur une commune soumise au règlement national d'urbanisme (RNU) et située hors des parties urbanisées.

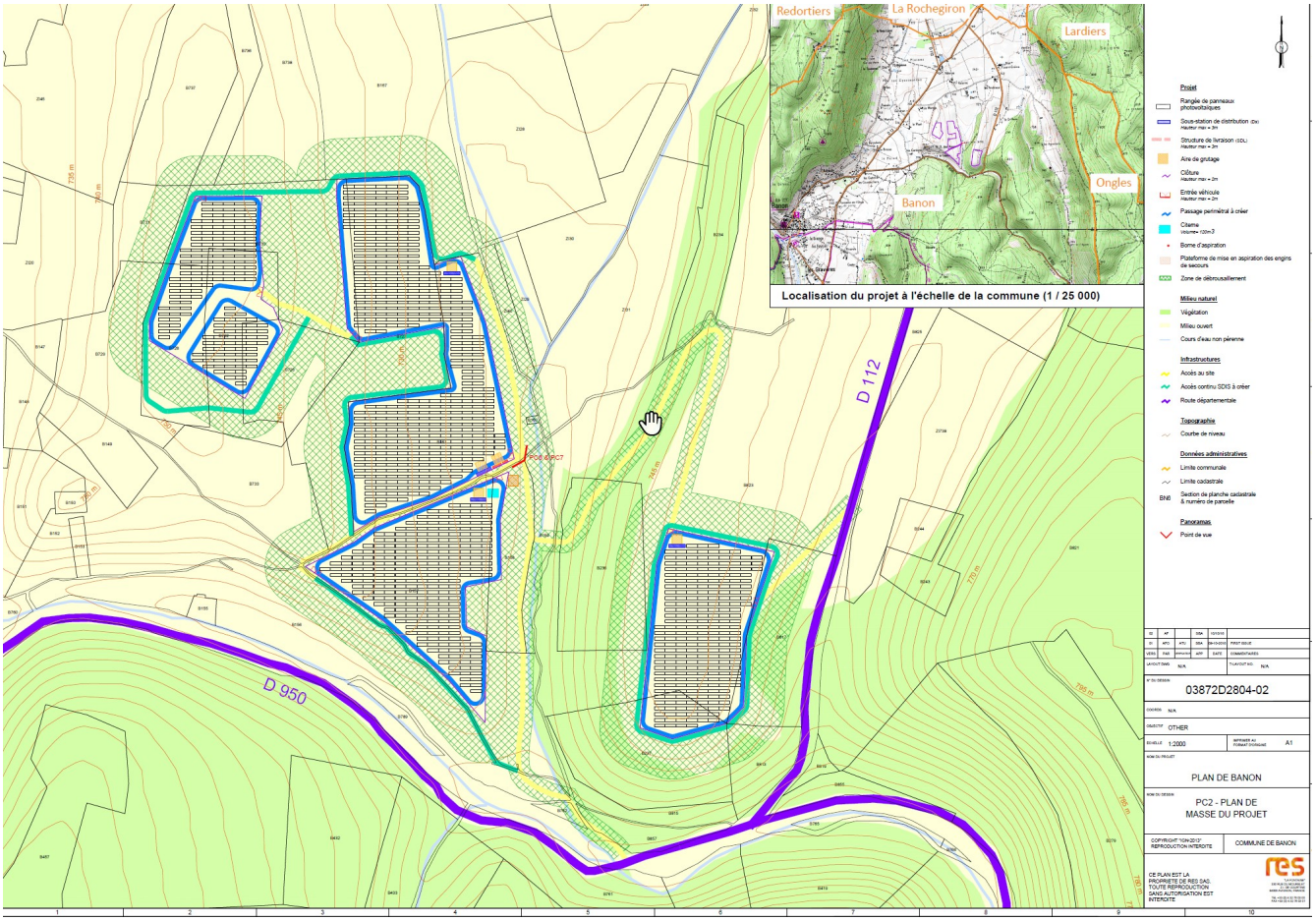
La commune de Banon est soumise au règlement national d'urbanisme (RNU) et en loi Montagne.

I- Contexte

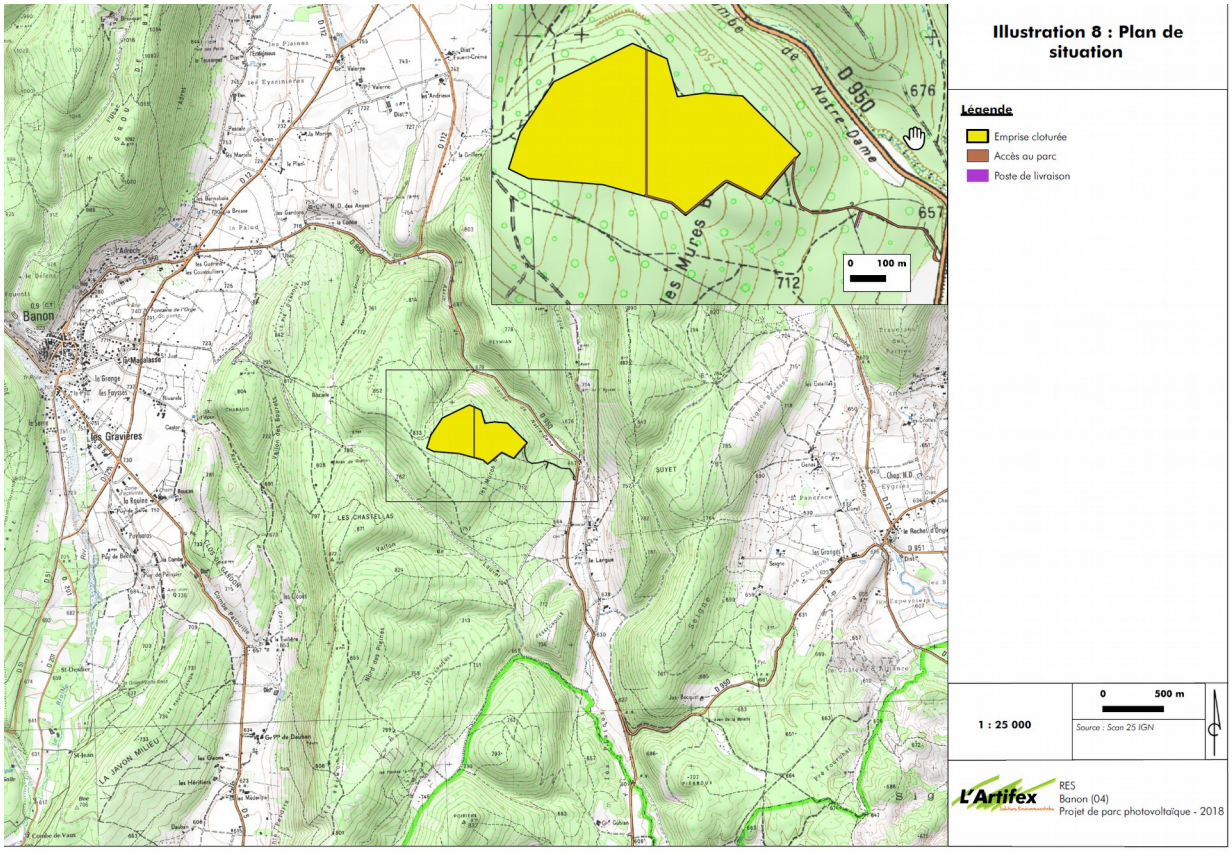
L'objet des délibérations concerne l'ouverture à l'urbanisation de 2 secteurs de 14,5 ha et 23,5 ha pour implanter des parcs photovoltaïques et en discontinuité de toute urbanisation.

Ces deux projets photovoltaïques ont fait objet d'un passage en guichet unique photovoltaïque en 2018, instance de conseils aux opérateurs photovoltaïques rassemblant les différents partenaires concernés. Lors du passage, ces deux projets ont reçu des avis plutôt négatifs. Cependant, deux demandes de permis de construire ont été déposées en 2018-2019 puis les saisines de la CDPENAF sur des délibérations du conseil municipal pour l'ouverture à l'urbanisation de ces deux secteurs pour implanter des parcs photovoltaïques, réceptionnées le 13 août 2021.

Projet 1 : Plan de Banon : 14,53 ha



Projet 2 : Mûres Basses : 23,5 ha ha



1- Examen des délibérations au titre du L111-4-4 du code de l'urbanisme

Les délibérations doivent être motivées et répondre à des critères de dérogation, notamment éviter la diminution de la population, ne pas porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels, agricoles et forestier.

La commune de Banon est soumise au règlement national d'urbanisme et située en Loi Montagne. En l'absence de SCoT ou de PLU, la commune doit répondre aux dispositions de l'article L122-7 du code de l'urbanisme.

A ce titre, seule une étude de discontinuité permettrait de rendre compatible les projets avec le respect de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et de préservation des paysages. Cette étude qui s'inscrit dans le cadre de l'élaboration d'un document d'urbanisme doit être soumise à la Commission Départementale de la Nature, des Paysages et de Sites (CDNPS).

La compatibilité des délibérations du conseil municipal doit impérativement être vérifiée avec les dispositions de la loi montagne au titre des articles L122-7, L122-9 et L122-10 du code de l'urbanisme, à savoir être compatible avec les objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et des milieux caractéristiques du patrimoine naturel.

Analyse de la DDT des principaux critères des délibérations :

Les projets de parcs photovoltaïques ne rentrent pas dans les critères de la délibération prévue par les dispositions des articles L122-7 et L111-4 4° du code de l'urbanisme.

Il n'est pas établi que les projets contribuent à l'offre d'emploi sur la commune au-delà de la période des travaux et visent à freiner la diminution de la population.

Les emprises des projets (respectivement 14,5 ha et 23,5 ha) sont importantes et disproportionnées par rapport aux objectifs visés par l'article L111-4-4° du code de l'urbanisme.

La doctrine locale établie pour l'implantation des parcs photovoltaïques dans le département des Alpes de Haute Provence prévoit qu'une démarche de planification intercommunale au niveau d'un SCoT, à défaut d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU) soit réalisée pour la mise en place de ces projets.

Et enfin, le principe du caractère exceptionnel de la dérogation n'est pas respecté compte tenu de la demande simultanée de deux dérogations pour des projets de grande ampleur.

2- *Dérogation à la règle de constructibilité limitée (L 142-5 du CU) : Ouverture à l'urbanisation de la parcelle*

La commission doit analyser, sur la base de l'étude L 142-4 du CU, si l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services.

- Incidences des projets sur la protection des espaces naturels, agricoles ou forestiers

La compatibilité des projets avec les dispositions des articles L122-7, 9 et 10 de la Loi Montagne ne sont pas respectées

Avec 14,5 ha et 23,5 ha, les projets photovoltaïques ont un impact très important sur la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers.

- Incidences sur la remise en bon état des continuités écologiques

Critères à examiner dans l'étude d'impact

- Incidences des projets sur la consommation excessive de l'espace

L'implantation en discontinuité et la consommation excessive et disproportionnée d'espaces rendent les projets incompatibles avec les dispositions de la Loi Montagne.

Seule une étude de discontinuité permettrait de rendre compatible les projets avec le respect de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et de préservation des paysages.

- Incidences sur les flux de déplacements

Sans objet

- Incidences sur la répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services

Sans objet

II - Synthèse de la consultation :

La phase 1 de la consultation électronique s'est déroulée du lundi 30 août 2021 à 17h00 au dimanche 5 septembre 2021 à 18h00.

Durant cette période, les membres de la commission ont été amenés à faire leurs observations.

La synthèse est la suivante :

1- D. Baron (Communes forestières) trouve que des projets photovoltaïques sont intéressants pour les communes mais les délibérations du conseil municipal ne sont pas très explicites. Il manque des éléments sur le type de couvert végétal. Cependant, D. Baron pense que le photovoltaïque est une opportunité pour les communes.

Réponse DDT :

Nous étudions ici la dérogation à la constructibilité par le biais de 2 délibérations du conseil municipal en absence de document d'urbanisme et en loi Montagne.

Une délibération du conseil municipal n'est pas la procédure adaptée pour l'implantation de parcs photovoltaïques sur une commune soumise au règlement national d'urbanisme et en loi Montagne.

En effet, en l'absence de documents d'urbanisme, l'implantation de parcs photovoltaïques en discontinuité de l'urbanisation contrevient aux principes édités par la loi Montagne (L122-5 du code de l'urbanisme).

2- L. Milési (FDSEA) attire l'attention sur le positionnement du projet situé à proximité de la chapelle Notre Dame des Anges, enjeux paysagers importants.

Réponse DDT :

Les différents enjeux (notamment environnementaux et paysagers) sont à étudier dans le cadre de l'élaboration d'un document de planification (SCoT ou PLU) d'une étude de discontinuité en l'absence de document d'urbanisme et ne peuvent pas être analysés dans le cadre des délibérations de conseil municipal au titre du L111-4-4° du code de l'urbanisme..

3- M. Jacod (FNE) demande si ces 2 dossiers photovoltaïques passent également en CDNPS.

Réponse DDT : Les 2 délibérations ne passent pas en CDNPS au titre du L111-4-4 du code de l'urbanisme. Par contre, les projets photovoltaïques pourraient passer ultérieurement en CDNPS, dans le cadre de l'élaboration du document d'urbanisme ou d'une étude de discontinuité loi Montagne, le cas échéant.

4- M. Avinens (représentant Association des Maires 04) indique que ces projets photovoltaïques, sont certes consommateurs d'espaces, mais il faut considérer que ces projets s'inscrivent dans le cadre de production d'énergie renouvelables et de l'adaptation au changement climatique.

Réponse DDT :

La doctrine locale en matière de développement du photovoltaïque s'inscrit dans une démarche de planification intercommunale (SCoT, à défaut un PLU). Ici, nous analysons deux délibérations du conseil municipal sur une commune soumise au Règlement National d'urbanisme (RNU) et en loi Montagne, sans réflexion de planification nécessaire pour ce type de projets et à titre dérogatoire.

5 – L. Vinciguerra (SAFER) rappelle que ces 2 dossiers, analysés en guichet unique photovoltaïque le 9 octobre 2018 avaient reçu un avis défavorable au regard des différents enjeux et que l'opérateur a déposé tout de même des permis de construire.

Ces projets auront un impact sur l'activité pastorale, la préservation des espaces naturels et forestiers et sur l'enjeu paysager (Notre dame des Anges), contrairement à ce qui est indiqué dans les délibérations.

En quoi ces projets vont contribuer à rendre plus attractif le territoire (population, emploi, commerces…) ?

Par ailleurs, certaines zones sont déclarées à la PAC. Il conviendra donc, le cas échéant, de produire une étude relative aux mesures de compensation agricole.

Réponse DDT :

Malgré un avis défavorable en guichet unique, 2 demandes de PC ont été déposées fin 2018 et début 2019. A ce jour, en raison de la caducité du POS, l'instruction de ce 2 dossiers est suspendue, (en attente d'un document d'urbanisme approuvé).

Cependant, la commune de Banon a souhaité délibérer pour une instruction des demandes de dérogation pour des projets photovoltaïques sous les dispositions du règlement d'urbanisme (L 122-7 et L111-4-4° du code de l'urbanisme), sans intégrer ce type de projets dans une démarche de planification communale.

Ainsi, l'examen des délibérations ne peut pas s'inscrire dans le cadre d'une instruction d'une demande d'autorisation d'un projet photovoltaïque, puisque que la commune de Banon ne dispose d'aucun document d'urbanisme.

6– M. Jacod (FNE) fait part des éléments suivants sur les deux délibérations.

Dans le contexte de cette demande d'avis, nous ne pouvons pas accéder aux études d'impact liées aux permis de construire et il est donc difficile de donner un avis sérieux et construit sur la seule base de simples délibérations municipales d'autant que la taille des 2 projets (38 ha) ne peut de façon évidente être sans effets sur les espaces naturels, agricoles et forestiers que notre commission se doit de pouvoir analyser.

A défaut de pouvoir juger sur pièces de ces projets, nous avons plusieurs fois en commission soulevé la question d'un aménagement raisonné en termes de parcs photovoltaïques à l'échelle de la Montagne de Lure et inscrit ces souhaits dans notre avis (ex : avis sur la DP-MEC de Châteauneuf Val St Donat) ; ces 2 délibérations de conseil municipal ne prennent pas du tout en considération cette nécessité.

Sans même aller jusqu'à ce niveau de territoire qui demanderait une réflexion commune des trois intercommunalités concernées, par exemple dans le cadre d'un SCoT ou, au moins pour ce qui concerne le développement des ENR, d'un plan de paysage concernant le flanc sud de la Montagne de Lure, la moindre des choses serait que le projet soit au moins conçu dans le cadre d'une réflexion minimale sur l'aménagement du territoire communal. Jusqu'à présent, nous avons donné des avis sur des projets portés dans le cadre de PLU (exemple de déclarations de projets respectant au moins le PADD du PLU concerné : Châteauneuf Val St Donat 8ha, St Pons 15ha, …), ou bien dans le cadre d'une carte communale arrêtée (Redortiers 6,5ha). Dans le cas présent la commune a délibéré en 2016 pour prescrire l'élaboration d'un PLU mais le dossier est au point mort depuis au moins 2018 et en tout cas aucun élément de ce dossier s'il est toujours en cours d'élaboration n'est joint à la demande d'avis ni même évoqué dans les 2 délibérations.

En l'absence de réflexion sur l'aménagement du territoire supra-communal et communal, le choix de ces deux terrains largement de propriété communale semble relever de la pure opportunité ce qui est certes compréhensible mais néanmoins inacceptable dans le cadre des objectifs de notre Commission dont le rôle n'est pas de veiller à l'état des finances communales.

Pour terminer, je me permets juste de rappeler la taille des 2 projets (38 ha) bien plus importante que les derniers projets comparables traités par notre Commission et rappelés ci-dessus. Rien que ce fait devrait nous conduire à ne donner un avis positif qu'après un examen approfondi de ses impacts potentiels que nous ne pouvons réaliser comme indiqué en début de ce message, mais également en prenant quelques précautions sur la cohérence de nos avis successifs : une telle urbanisation en discontinuité dans la cadre du RNU alors qu'on est pointilleux à juste raison et qu'on donne un avis négatif

sur des urbanisations certes hors PV mais très réduites dans d'autres cas ! (ex: Revest des Brousses récemment).

III – Proposition de vote

Le président de la CDPENAF soumet au vote les propositions suivantes :

1- sur les deux délibérations du conseil municipal au titre du L111-4-4° du code de l'urbanisme,

- Considérant que deux délibérations de conseil municipal ont été prises pour la réalisation de 2 parcs photovoltaïques, respectivement au lieu-dit « plan de Banon » de 14,5 ha et au lieu-dit « Mûres Basses » de 23,5 ha, examiné au titre de L111-4-4 du code de l'urbanisme pour une commune soumise au Règlement National d'Urbanisme (RNU) et en loi Montagne ;

- Considérant que les projets de parcs photovoltaïques ne rentrent pas dans les critères de la délibération prévue par les dispositions des articles L122-7 et L111-4 4° du code de l'urbanisme ;

- Considérant qu'il n'est pas établi que les projets contribuent à l'offre d'emploi sur la commune au-delà de la période des travaux et visent à freiner la diminution de la population ;

- Considérant que ces projets vont générer des loyers et recettes fiscales pour la commune mais ne constituent pas, en soit, un critère de justification de la dérogation ;

- Considérant que les emprises des projets (respectivement 14,5 ha et 23,5 ha) sont importantes et disproportionnées par rapport aux objectifs visés par l'article L111-4-4° du code de l'urbanisme ;

- Considérant qu'il n'est pas établi que les projets contribuent à l'offre d'emploi sur la commune au-delà de la période des travaux et visent à freiner la diminution de la population ;

- Considérant que les projets ont reçu des avis défavorables en l'état des dossiers présentés lors du passage en guichet unique de 2018 ;

- Considérant qu'en l'absence de document d'urbanisme, l'implantation de parcs photovoltaïques en discontinuité de l'urbanisation contrevient aux principes édités par la loi Montagne (L122-5 du code de l'urbanisme) ;

- Considérant que dans cadre du projet de PLU de la commune de Banon, aucune étude de discontinuité n'a été produite afin de délimiter de secteurs spécifiques dédiés à l'implantation de parcs photovoltaïques ;

- Considérant la doctrine locale établie pour l'implantation des parcs photovoltaïques dans le département des Alpes de Haute Provence qui prévoit qu'une démarche de planification intercommunale au niveau d'un SCoT, à défaut d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU) soit réalisée pour la mise en place de ces projets ;

- Considérant que le principe du caractère exceptionnel de la dérogation n'est pas respecté compte tenu de la demande simultanée de deux dérogations pour des projets de grande ampleur ;

- Considérant qu'une délibération du conseil municipal établit au titre du L111-4-4° du CU n'a pas vocation à permettre l'application, par anticipation, du PLU en cours d'élaboration (PLU prescrit le 22/12/2015) ;

un **avis conforme défavorable** est proposé au titre de l'article L 111-4-4° du code de l'urbanisme.

La faisabilité de ces projets pourra être étudiée par le Plan Local d'Urbanisme (PLU) en cours d'élaboration.

2- sur l'ouverture à l'urbanisation des parcelles concernées au titre de l'article L142-5 du code de l'urbanisme,

- Considérant que l'examen de l'ouverture à l'urbanisation des parcelles concernées est uniquement en lien avec les 2 demandes du conseil municipal ;

- Considérant que les projets photovoltaïques, de 14,5 ha et 23,5 ha ont un impact très important sur la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers;

- Considérant que les projets sont situés en discontinuité et génèrent une consommation excessive et disproportionnée des espaces ce qui entraîne une incompatibilité avec les dispositions de la Loi Montagne (L122-9 et 10 du code de l'urbanisme) ;

- Considérant que les incidences sur la remise en bon état des continuités écologiques ne peuvent être analysées au stade des délibérations du conseil municipal ;

- Considérant que le contenu des délibérations ne permettent pas d'étudier les Incidences sur les flux de déplacements ainsi que les incidences sur la répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services.

un **avis défavorable** est proposé au titre de l'article L 142-5 du code de l'urbanisme sur les parcelles concernées par les délibérations du conseil municipal.