

ENQUÊTE PUBLIQUE
du mercredi 27 mai 2026 à 9 heures
au
vendredi 12 juin 2026 à 17 heures

relative à la

MODIFICATION N° 3 DU PLAN LOCAL
D'URBANISME

DE LA COMMUNE DE DONZERE

CONCLUSIONS ET AVIS MOTIVE
DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

Document n° 2

1/ Historique :

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la commune de DONZERE a été approuvé par délibération du Conseil Municipal en date du 3 mars 2012. Ce document a ensuite fait l'objet d'une révision simplifiée approuvée le 27 février 2014, d'une modification approuvée le 11 mars 2016, d'une modification simplifiée approuvée le 27 janvier 2017, d'une modification approuvée le 21 juillet 2017, d'une modification simplifiée approuvée le 12 octobre 2018 et d'une mise en compatibilité en date du 20 septembre 2019.

La commune n'est couverte ni par un schéma de cohérence territoriale (SCoT), ni par un programme local de l'habitat (PLH) ni par un plan de déplacements urbains (PDU).

2/ Le projet objet de la procédure :

Le projet de modification n° 3 du PLU développé par la commune de DONZERE porte sur la modification des règlements graphique et écrit dans le cadre d'un objectif de réduction des marges de recul par rapport à l'autoroute A7 et la route nationale RN 7 dans la partie urbanisée au nord de la zone Ue des Eoliennes.

3/ Les modifications proposées :

Celles-ci sont constituées :

- d'une part, par une modification du règlement graphique réduisant à 60 mètres les reculs actuels de 100 mètres par rapport à l'autoroute A 7 et réduisant le recul sur une parcelle du côté de la Nationale 7 ;
- d'autre part, par une modification du règlement écrit dans le secteur des Eoliennes par l'adjonction de la disposition suivante :

« Dans la marge de recul de 60 m figurant au plan vis-à-vis de l'autoroute pour la partie Nord de la zone Ue des Eoliennes, sont admises les aires de stationnement, y compris celles comportant des ombrières photovoltaïques. »

Pour la commune, le projet ;

- ne change pas les orientations du PADD,
- ne réduit pas d'espace boisé classé, ni de zone agricole ou naturelle,
- ne réduit aucune protection et n'induit pas de grave risque de nuisance,
- n'ouvre pas à l'urbanisation une zone à urbaniser créée depuis plus de 9 ans.

Il relève donc d'une procédure de modification du PLU régie par les dispositions des articles L153-31 et L153-36 du code de l'urbanisme.

Ce choix de procédure a fait l'objet d'un avis détaillé et motivé et de ma part dans mon rapport et sera résumé dans les présentes conclusions.

4/ L'enquête publique :

L'enquête publique s'est déroulée sur 17 jours dans le respect des dispositions applicables aux projets non soumis à autorisation environnementale. En effet, si la durée de l'enquête ne peut être inférieure à trente jours pour les plans faisant l'objet d'une étude environnementale, elle peut être réduite à 15 jours en application du 2^{ème} alinéa de l'article L121-9 du code de l'environnement qui dispose :

« La durée de l'enquête peut être réduite à quinze jours pour un projet, plan ou programme ne faisant pas l'objet d'une évaluation environnementale. »

Or, par un avis conforme n°2025-ARA-AC-4155-N8922 du 26 janvier 2026, la Mission Régionale d'Autorité Environnementale (MRAe) a conclu que la modification n° 3 de la commune ne requerrait pas d'évaluation environnementale.

5/ Le dossier :

Sur le plan de la forme et du fond, le dossier est décrit de façon détaillée dans mon rapport. Il est complet et clair. Il est accompagné d'un registre ouvert par mes soins et l'ensemble a été déposé à la Mairie afin d'être mis à la disposition du public à compter du premier jour de l'enquête. Le dossier sur le site Internet de la commune est identique à celui déposé en mairie à l'exception de documents postérieurs au début de la procédure à savoir : les avis de parution dans la presse et le certificat d'affichage de l'avis signé par délégation de Madame le Maire.

6/ Le déroulement de l'enquête :

Les permanences se sont tenues aux jours et heures précisées dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête dans une salle de réunion de la Mairie de DONZERE disposant de conditions adaptées à l'accueil simultané de plusieurs personnes.

Il s'avère qu'aucun administré ne s'est présenté à ces permanences, qu'aucune observation n'a été portée au registre, qu'aucun courrier et qu'aucun mail ne sont parvenus à mon attention.

Conformément aux dispositions de l'article R 123-18 du code de l'environnement, le procès-verbal de synthèse (annexé au rapport) a été remis lors d'une rencontre qui s'est tenue à Donzère le mercredi 17 juin 2026 (soit cinq jours après la fin de l'enquête) en présence de Madame la Directrice des Services Techniques Municipaux, chargée de l'administration du projet de modification.

Madame le Maire de DONZERE m'a fait parvenir sa réponse (également annexée au rapport) datée du 25 juin 2026 sur ce procès-verbal, réponse envoyée par courriel et reçue le même jour (soit huit jours après la remise du procès-verbal de synthèse). Les délais prescrits par l'article R123-18 du CU précité ont donc été respectés.

7/ L'avis de la Mission Régionale d'Autorité Environnementale (MRAe) :

En application du dernier alinéa de l'article R104-33 du CU, considérant que son projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement, la commune a saisi *« l'autorité environnementale pour avis conforme dans les conditions prévues aux articles R104-34 à R104-37 et, au vu de cet avis conforme, prend une décision relative à la réalisation ou non d'une évaluation environnementale. »*. Comme vu précédemment, la Mission Régionale

d'Autorité Environnementale a conclu que la modification n° 3 de la commune ne requerrait pas d'évaluation environnementale.

Avis du commissaire enquêteur : je prends acte de cet avis qui n'appelle aucune observation de ma part.

8/ Les observations des personnes publiques :

En l'absence d'observations du public, il convient de s'attacher à celles émises par les personnes publiques consultées.

Par courrier en date du 9 décembre 2025, Madame le Maire a consulté : la Préfecture de la Drôme, la Direction Départementale des Territoires (SATR/Pôle aménagement), le Conseil Régional, le Conseil Départemental, la Chambre de Commerce et d'Industrie, la Chambre des Métiers et de l'Artisanat, la Chambre d'Agriculture, la Communauté de Communes Drôme Sud Provence et le Syndicat Rhône Provence Baronnie.

Sur ces neuf personnes publiques, seules deux ont répondu. En l'absence de réponse, les avis des autres personnes publiques consultées sont réputés favorables.

L'AVIS DE MONSIEUR LE PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL :

Dans son avis en date du 11 février 2026, le Président du Conseil Départemental a considéré n'avoir aucune observation à formuler au titre des bâtiments, de l'environnement et de la politique agricole. Il en va de même en ce qui concerne les déplacements pour lesquels il précise que ce projet n'impacte pas le réseau routier départemental.

Avis du commissaire enquêteur : je prends acte de cet avis qui n'appelle aucune observation de ma part.

L'AVIS DE MADAME LA PREFETE DE LA DROME :

Dans son avis, par délégation de Madame la Préfète, le Directeur Départemental des Territoires a transmis ses observations sur le projet de modification.

La première porte sur l'approche de la justice administrative en ce qui concerne les indices susceptibles d'être retenus pour qualifier un site d'urbanisé. Or, si le secteur concerné par la modification est bien anthropisé, son caractère urbanisé « *n'est pas démontré au sens de la réglementation* ». De ce fait, le document d'urbanisme devra fixer des règles d'implantation spécifiques « *par le biais d'une étude loi BARNIER* » et compléter le dossier en « *démontrant que les règles d'implantation des projets sont compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages* ».

La seconde porte sur l'incompatibilité de l'autorisation de places de stationnement accompagnées d'ombrières photovoltaïques avec la marge de recul de 60 mètres, option qui pourrait, sans autre précision, permettre des constructions ou installations de grande hauteur à proximité de l'autoroute. Pour le service consulté, « *il y a lieu d'ajuster au mieux le*

positionnement de la limite non aedificandi en lien avec l'étude BARNIER, le parcellaire et la réalité des projets. ».

La troisième émet un doute sur la procédure retenue et rappelle l'arrêt n°10LY01577 du 11 octobre 2011 de la Cour d'Appel de LYON portant sur ce type de projet modifiant la marge de recul prévue par l'article L 111-1-4 du code de l'urbanisme (désormais article répertorié sous la référence L111-6) et décidant qu'elle nécessite le recours à la procédure de révision et non celle de modification.

La réponse de Madame le Maire de la commune :

1- Sur le caractère non urbanisé de la zone et la nécessité d'une étude préalable loi BARNIER :

Dans sa réponse, la commune a rappelé l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes (CAA Nantes, chambres réunies, 14 mars 2018, Commune de PLOEMEUR, req. n°16NT01335) portant notamment sur l'appréciation du caractère urbanisé d'un espace à vocation économique. Parmi les extraits de cet arrêt intégrés dans la réponse, il convient de mentionner que la Cour a relevé : pour l'un des cas que « *l'emprise foncière occupée par les activités déjà présentes sur le site est suffisamment significative pour faire regarder ce secteur comme présentant, eu égard à la configuration particulière d'une zone d'activité économique, un caractère urbanisé* » et pour l'autre que « *les activités qui y sont déjà implantées sont de nature à faire regarder ce secteur, eu égard aux caractéristiques particulières inhérentes à l'accueil d'activités économiques, comme présentant le caractère d'un espace urbanisé* ».

Les commentaires portant sur cet arrêt en déduisent que « *le critère de l'emprise foncière de la zone existante s'est donc substitué dans le cas de zones d'activités à celui du nombre de bâtiments jusque-là utilisés pour les zones d'habitat.* »

La commune en déduit donc que « *l'emprise foncière des activités existantes est telle qu'elle permet donc bien de justifier le caractère urbanisé de cette zone.* ».

Elle rappelle également que « *la notice de la modification démontre bien que les règles d'implantation proposées sont compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la qualité architecturale ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages (cf. pages 10 et 11 de la notice).* »

Avis du commissaire enquêteur :

Mon rapport analyse de façon détaillée les évolutions jurisprudentielles pour s'achever sur divers arrêts de la Cour Administrative de Nantes dont celui mentionné par la commune, arrêts qui sont totalement adaptés à la situation. Il s'agit des arrêts référencés CAA Nantes, chambres réunies, 14/03/2018, n°16NT0133 Commune de PLOEMEUR, CAA de Nantes, 26/01/2021, n°20NT00240 et CAA Nantes, 25 février 2022, n° 20NT00038, Société Orange.

Or je déduis que l'affirmation des services de l'Etat qui considère que si le secteur concerné par la modification est bien anthropisé, son caractère urbanisé « *n'est pas démontré au sens de la réglementation* » en droit, n'assure pas la prise en compte de ces évolutions jurisprudentielles. Les considérants des arrêts précités me permettent en cohérence avec leurs contenus, de conclure que le site concerné par la modification doit bien être considéré comme urbanisé.

De ce fait, l'utilité d'une étude loi BARNIER ne me semble pas justifiée et ce, d'autant que la notice fournie pour l'enquête aborde ces questions environnementales pour un secteur qui, entre la N 7, les parcelles occupées par les activités et l'autoroute A7 est plutôt pauvre si l'on exclut la partie boisée importante et maintenue par la commune en bordure de la nationale.

J'en déduis également à titre accessoire que, de ce fait, la commune devrait être exonérée de l'obligation de recul par rapport aux voies imposée par l'article L111-6 puisque l'interdiction des constructions ou installations " *dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du code de la voirie routière et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation*" s'applique uniquement " *En dehors des espaces urbanisés des communes*".

Rien ne devrait donc s'opposer à la réalisation d'ombrières éventuellement dotées de capteurs photovoltaïques dans les lieux affectés aux stationnements et au stockage mais ce point fera l'objet d'un complément dans la partie suivante.

2- Sur l'implantation d'ombrières dotées de panneaux photovoltaïques en zone Ue :

La commune montre que le domaine autoroutier dispose de délaisés importants en bordure des voies et, qu'en conséquence, le recul par rapport à l'axe représente une distance d'au moins 40 mètres par rapport à la limite de la voie la plus proche.

Dans un souci d'adaptation, elle propose d'autoriser dans l'article Ue6 uniquement les aires de stationnement dans la marge de recul, d'imposer dans le même article le respect de la marge de recul à 60 mètres pour l'implantation d'ombrières, de limiter la hauteur des ombrières à 11 mètres dans l'article Ue 10 (gabarit similaire à celui du bâtiment VEOLIA) et enfin, de préciser dans la notice que la zone d'activités est en contrebas de l'autoroute, ce qui limite l'impact visuel des constructions de la zone.

Avis du commissaire enquêteur :

Après avoir vérifié les distances mentionnées et avoir conclu à leur pertinence, je constate que dans le cadre d'une démarche de compromis la commune propose un certain nombre d'adaptations réglementaires allant dans le sens préconisé par les services de l'Etat. Je considère ce point comme constructif et de nature à participer à la valorisation de ce site d'activités.

En effet, les évolutions concernant à la fois la confirmation du recul de 60 mètres et les adaptations réglementaires annoncées par la commune peuvent donc être appréhendées comme des concessions positives consistant à constituer une marge adéquate, à limiter, d'une part, les types d'utilisation de zones de stationnements et, d'autre part, la hauteur des ombrières. Ces mesures devraient être de nature à répondre aux attentes des services de l'Etat.

Je confirme également que la différence de niveau entre l'autoroute et le niveau des terrains du projet situés en contrebas permettra de minorer l'impact visuel de la hauteur des futures installations susceptibles d'être autorisées sur ces terrains.

Pour ma part, je considère que tout projet de création de stationnements, d'extension de l'existant, d'installation nouvelle, d'aménagement des parties non bâties à des fins d'activité est souhaitable dans ce secteur situé à distance du cœur de ville et à proximité des deux principaux axes de circulation Nord Sud structurants de la vallée du Rhône et ce, d'autant plus si ces évolutions impliquent des échanges par voie routière importants ainsi que la circulation de véhicules de gros gabarit.

Je considère en outre que le projet va dans le sens des évolutions législatives (notamment des dispositions de l'article L111-19-1 du CU et L171-4 du code de la construction et de l'habitation) pour ce qui concerne les ombrières intégrant un procédé de production d'énergies renouvelables. Je conclus donc que le projet de la commune de Donzère s'inscrit également dans une perspective de participation à la lutte contre le dérèglement climatique et donc en faveur de la protection de l'environnement.

3- Sur l'erreur de procédure :

Les services de l'Etat rappellent l'arrêt n°10LY01577 du 11 octobre 2011 de la Cour d'Appel de LYON qui a considéré que la réduction des marges de recul porte sur une protection édictée en raison des risques de nuisance et, par voie de conséquence, relève d'une procédure de révision du PLU et non d'une modification.

Dans un premier temps, je constate que dans le cas de Donzère, ce risque de nuisance non motivé porte notamment sur un terrain nivelé non végétalisé et situé entre deux voies structurantes particulièrement circulées et génératrices de nuisances sonores et d'émanations d'échappements.

Dans un second temps, je rappelle que la phase préparatoire de la procédure s'est déroulée à partir du 25 novembre 2025 soit la veille du vote de la loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement (loi HUWART). A ce moment, le 3ème alinéa de l'article L153-31 du code de l'urbanisme précité soumettait bien à révision les projets conduisant à la réduction « *d'une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance.* ». Ce libellé avait toutefois un caractère provisoire et, à compter du 27 mai 2026, jour de la première permanence de l'enquête, en application des nouvelles dispositions des articles L 153-31 et L 153-36 la révision ne s'appliquait plus qu'en cas de changement des "*orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables*" et soumettait tous les autres cas à la procédure de modification.

Or, le projet ne change pas les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durable.

Je conclus donc que l'enquête publique et tous les actes ultérieurs sont soumis à la réglementation en vigueur depuis le 27 mai, qu'ils relèvent bien d'une procédure de modification et, par voie de conséquence, sont donc conformes au droit.

CONCLUSION

Considérant :

- que l'enquête s'est déroulée conformément aux dispositions du code de l'urbanisme et du code de l'environnement ;
- qu'en l'absence de réponse, les avis des autres personnes publiques sont réputés favorables ;
- qu'au vu d'une abondante jurisprudence, le secteur concerné par le projet doit être considéré comme urbanisé ;

- que par voie de conséquence l'obligation de recul n'est a priori pas obligatoire en égard à cette considération ;
- que la commune, dans une démarche positive, a toutefois concédé réduire ou supprimer tout ou partie des reculs existants tout en maintenant un recul de 60 mètres ;
- qu'à titre complémentaire, elle a décidé de procéder à des ajustements réglementaires de son projet allant dans le sens des demandes exprimées par les services de l'Etat ;
- que le projet présente un intérêt par l'optimisation qu'il permet pour l'utilisation des terrains concernés et par son intégration dans une politique de production d'énergie renouvelable tout à fait adaptée à l'impérieuse nécessité de lutte contre le dérèglement climatique ;
- que les hauteurs autorisées seront minorées visuellement du fait de la différence de niveau entre l'autoroute et le secteur concerné ;
- que la localisation du secteur inséré entre deux axes structurants majeurs de la vallée du Rhône présente un réel atout pour le développement d'activités tout en évitant les nuisances à la population du cœur de ville et de sa périphérie à fonction dominante d'habitat.

**J'émet un avis favorable
sans réserve ni recommandation
au terme de l'enquête sur le projet élaboré par la commune de DONZERE**

Le 8 juillet 2026
Le Commissaire Enquêteur
Alain FAYOLLE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Fayolle', with a long horizontal stroke extending to the left.