

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

PRÉAMBULE : Ce guide a été élaboré afin de faciliter l'accès à l'information autour de la CDPENAF, exposer les projets soumis à une évaluation de la CDPENAF et expliciter les critères appréciés par la commission pour l'évaluation des projets.

CONTEXTE :

Face à un rythme de consommation des terres agricoles trop élevé, les lois successives d'orientation de l'agriculture ont institué différents outils de préservation du foncier agricole, dont les objectifs sont de suivre, réguler et réduire la consommation de foncier agricole.

Le département du Rhône bénéficie d'une dynamique urbaine et économique forte, qui entraîne une pression urbaine généralisée et une forte artificialisation des sols, et induit des contraintes pour la pérennisation de la dynamique agricole déjà fragilisée.

Entre 2000 et 2015, l'équivalent de près d'1 hectare par jour a été artificialisé, majoritairement pour l'habitat et avant tout au détriment de terres arables, de cultures et de prairies, qui se situent en plaine.

La préservation du foncier agricole est donc un enjeu majeur pour le département.

La CDPENAF mise en place le 7 septembre 2015 et renouvelée le 12 octobre 2021 par arrêtés préfectoraux, succède à la CDCEA. Ses prérogatives sont élargies par l'article L112-1-1 du Code Rural et est compétente sur le foncier de l'espace agricole, naturel et forestier.

UNE INSTANCE DE GOUVERNANCE ET DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU VOLET SOL DE LA STRATÉGIE DÉPARTEMENTALE

En 2020, Le Préfet de région Auvergne-Rhône-Alpes a défini une stratégie régionale pour l'eau, l'air et le sol, cette stratégie est déclinée pour chacun des départements afin de prendre en compte leurs spécificités.

La stratégie Sol pour le département du Rhône porte un objectif de réduction de la consommation foncière réelle d'au moins 50% en 2027 par rapport à la moyenne de consommation foncière réelle annuelle entre 2013 et 2017. Cet objectif de réduction devra atteindre le zéro artificialisation net d'ici 2040.

La CDPENAF du Rhône a été désigné comme l'instance de gouvernance et de suivi de la mise en œuvre de cette stratégie.

UN OUTIL DE LUTTE CONTRE L'ARTIFICILISATION

La CDPENAF dispose de la faculté de s'auto-saisir sur les questions relatives à la réduction des surfaces naturelles, forestière et à vocation ou à usage agricole ainsi que sur les moyens pour contribuer à la limitation de la consommation de ces espaces.

Elle émet, dans les conditions définies par le code de l'urbanisme, un avis sur l'opportunité, au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières, de certain projet d'aménagement ou d'urbanisme.

La CDPENAF émet des avis simples et des avis conformes (opposables) dans certaines situations. Les avis de la commission doivent être motivés et sont obligatoirement joints au dossier d'enquête publique.

La CDPENAF est également chargée de procéder à un inventaire des terres considérées comme des friches, tous les 5 ans.

LA CDPENAF DU RHÔNE C'EST AUSSI

Un lieu d'échanges, de réflexion et de débats.

Un lieu de suivi des travaux du groupe de travail de la Charte "agriculture, urbanisme et territoires"



Les membres de la CDPENAF sont nommés par arrêté préfectoral pour une durée de 6 ans. Les membres de droits peuvent se faire suppléer par un autre membre de droit. Le secrétariat est assuré par la DDT du Rhône, service Connaissance et Aménagement Durable des Territoires. Son fonctionnement est détaillé dans un règlement intérieur voté par ses membres, il est mis à jour à chaque évolution réglementaire ou évolution de son fonctionnement.

QUAND ET COMMENT SAISIR LA CDPENAF ?

QUAND ?



- 1- Possibilité de réaliser un diagnostic agricole poussé (cahier des clauses techniques particulières)
- 2- Les collectivités doivent envoyer leur projet
- 3- Les collectivités sont invitées à être présents lors de la CDPENAF
- 4- l'avis de la CDPENAF doit être versé aux pièces de l'enquête publique

COMMENT ?

Par courrier en précisant le ou les motifs de la saisine ainsi qu'un récapitulatif du projet (CD, dossier...) à l'adresse suivante : **DDT DU Rhône - Secrétariat de la CDPENAF - 165 rue Garibaldi - CS 33862 - 69401 Lyon Cedex 03**

SAISINE DE LA CDPENAF : QUELS PROJETS ?

LA CDPENAF DU RHÔNE

Le tableau ci-dessous résume les différents projets examinés par la commission et le délai de réponse réglementaire dont elle dispose. Sans réponse passé le délai réglementaire, l'avis de la commission est réputé favorable.

Nature du projet		Document soumis	Saisine par	Nature de l'avis	Délai
Documents d'urbanisme					
SCoT	Élaboration, révision ou modification	Projet de SCoT arrêté	EPCI en charge du SCoT	avis simple	3 mois
PLU / PLUi	Élaboration, révision ou modification	Projet de PLU arrêté	Commune ou EPCI	avis simple	3 mois
Carte communale	Élaboration	Dossier du projet avant enquête publique	Commune ou EPCI	avis simple	2 mois
	Révision (réduction des surfaces agricoles, naturelles et forestières)	Dossier du projet avant enquête publique	Commune ou EPCI	avis simple	2 mois
Évolution des documents d'urbanisme	Élaboration, révision ou modification (réduction substantielle des surfaces bénéficiant d'une AOP)	Dossier du projet avant enquête publique	Préfet	avis conforme	2 mois
	Révision avec examen conjoint ou mise en compatibilité suite à des DUP ou déclarations de projets	Dossier du projet avant enquête publique	Auto-saisine	avis simple	3 mois
Pour tous les PLU / PLUi					
Secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL)	Élaboration, révision ou modification	Projet de PLU arrêté	Commune ou EPCI	avis simple	3 mois
Modalités d'extensions ou d'annexes des bâtiments d'habitation en zone A et N	Élaboration, révision ou modification	Projet de PLU arrêté	Commune ou EPCI	avis simple	3 mois
Les bâtiments pouvant faire l'objet d'un changement de destination	Élaboration, révision ou modification	Projet de PLU arrêté	Préfet	avis simple	3 mois
La réduction substantielles des surfaces bénéficiant d'un AOP	Élaboration, révision ou modification	Projet de PLU arrêté	Préfet	avis conforme	3 mois
Autres dossiers					
Projets et documents d'aménagement	Impactant le foncier agricole	Dossier du projet avant enquête publique	Commune ou EPCI	avis simple	3 mois
Projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements	Publics et privés Décret n°2016-1190 du 31/08/2016 (compensation agricole collective)	Étude préalable sur l'économie agricole	Préfet	avis simple	2 mois
Projet d'installation de méthaniseur	Le dossier fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme	Dossier du projet	Préfet	avis simple	3 mois
Déclaration d'utilité publique emportant mise en compatibilité d'un document d'urbanisme	Impactant le foncier agricole ou la localisation du projet aurait pour effet de porter atteinte aux structures agricoles ou à l'économie agricole	Déclaration d'utilité publique avant enquête publique	Préfet	avis simple	3 mois
Déclaration de projet emportant mise en compatibilité d'un document d'urbanisme	Impactant le foncier agricole ou la localisation du projet aurait pour effet de porter atteinte aux structures agricoles ou à l'économie agricole	Déclaration du projet avant enquête publique	Préfet	avis simple	3 mois
Projets et documents d'urbanisme	Portant atteinte à une production sous SIQ	Dossier du projet avant enquête publique	Préfet	avis simple	3 mois
Projets et documents d'urbanisme	Atteinte substantielle à une production sous AOP/AOC	Dossier du projet avant enquête publique	Préfet	avis conforme	3 mois

SUITE

Nature du projet	Document soumis	Saisine par	Nature de l'avis	Délai	
Autorisation d'urbanisme					
PLU / PLUi (en zone agricole ou forestière)	Les changements de destination des bâtiments repérés à cet effet (en zone A hors STECAL)	Autorisation d'urbanisme	Autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme	avis conforme	1 mois
	Constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production.	Autorisation d'urbanisme		avis simple	1 mois
Carte communale (en dehors des zones constructibles)	Constructions et installations dédiés au stockage et à l'entretien du matériel des CUMA	Autorisation d'urbanisme	Autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme	avis simple	1 mois
	Constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production	Autorisation d'urbanisme		avis simple	1 mois
RNU stricte hors zone de montagne (en dehors des parties urbanisées)	Constructions de bâtiments nouveaux à usage d'habitation à l'intérieur d'un périmètre d'une ancienne exploitation agricole	Autorisation d'urbanisme		avis simple	1 mois
	Constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole	Autorisation d'urbanisme		avis simple	1 mois
	Constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs	Autorisation d'urbanisme		avis simple	1 mois
	Constructions et installations nécessaires à la réalisation d'aire d'accueil ou de terrain de passage des gens du voyage	Autorisation d'urbanisme	Autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme	avis simple	1 mois
	Constructions et installations nécessaires à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opération d'intérêt national	Autorisation d'urbanisme		avis simple	1 mois
	Constructions ou installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles dans le prolongement de l'acte de production	Autorisation d'urbanisme		avis simple	1 mois
	Constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs	Autorisation d'urbanisme		avis simple	1 mois
	Constructions et installations incompatibles avec le voisinage de zones habitées et en extension mesurée des constructions et installations existantes	Autorisation d'urbanisme		avis simple	1 mois
	Constructions et installations sur délibération motivée du Conseil Municipal	Délibération du Conseil Municipal		avis conforme	1 mois
RNU loi montagne	Constructions et installations sur délibération motivée du Conseil Municipal	Délibération du Conseil Municipal	avis conforme	1 mois	

PARTICULARITÉS DE LA CDPENAF DU RHÔNE

La CDPENAF du Rhône analyse en séance plénière les délibérations des conseils municipaux des communes en RNU pour lesquels elle émet des avis conformes.

La CDPENAF renvoie systématiquement à la **Commission Technique Partenariale (CTP)** l'analyse des autorisations d'urbanismes dont elle est saisie.

Cependant, la commission technique partenariale peut, après analyse, faire remonter un projet en commission plénière de la CDPENAF.

Consultation générique

La CDPENAF peut s'auto-saisir de toute question relative à la régression des surfaces agricoles, naturelles et forestières et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de ces espaces

avis simple

délai
raisonnable

Cas d'auto-saisine de la CDPENAF du Rhône

Projets d'installations photovoltaïques a sol en zone agricole et naturelle

avis simple

délai
raisonnable

Projets d'agrivoltaïsmes en zone agricole

avis simple

délai
raisonnable

PARTICULARITÉS DE LA CDPENAF DU RHÔNE

La CDPENAF dispose de la faculté de s'auto-saisir sur les questions relatives à la réduction des surfaces naturelles, forestière et à vocation ou à usage agricole, il est de ce fait fortement recommandé de saisir la CDPENAF lorsque les documents d'urbanisme ou les procédures d'urbanisme ont un impact sur la réduction de ces surfaces, lors d'une modification ou d'une révision avec examen conjoint, dans le cadre d'une mise en comptabilité liée à une DUP ou à une DP.

Cette saisine de la CDPENAF permet également de sécuriser les procédures juridiques.

La CDPENAF du Rhône a déléguée son analyse, uniquement en avis simple, des révisions et modifications allégées sans enjeux de consommation d'espaces agricoles, naturels ou forestiers à **la Commission Technique Partenariale (CTP)**. Cependant Les révisions et modifications allégées qui présentent des enjeux remontent systématiquement en commission plénière de la CDPENAF.

DANS LES DOCUMENTS D'URBANISMES

La CDPENAF est un outil de lutte contre l'artificialisation des terres agricoles, naturelles et forestières. Aussi la commission ne se contente pas d'analyser le retour de surfaces constructibles en surfaces non constructibles, mais analyse le projet communal dans son ensemble.

Elle analyse le travail en dents creuses et la densification du tissu existant.

LA PRISE EN COMPTE DE L'ACTIVITÉ AGRICOLE DÈS LE DIAGNOSTIC

Dans le cadre de l'élaboration, ou de la révision des documents d'urbanisme, la réalisation d'un diagnostic agricole est un élément indispensable d'expertise pour permettre une meilleure prise en compte de l'agriculture.

Les analyses prospectives de l'activité agricole ont pour but d'alimenter les réflexions des élus, leur projet de territoire, leurs options d'aménagement et de développement exprimées dans le PADD.

LE DIAGNOSTIC AGRICOLE PERMET :

- d'avoir un état des lieux des exploitations agricoles et de leur devenir,
- de penser le projet de développement du territoire communal ou intercommunal en évitant la consommation d'espaces agricoles nécessaires à l'activité, les enclavements préjudiciables au bon fonctionnement des exploitations et le morcellement du parcellaire,
- de mettre en lumière l'importance stratégique du foncier pour la pérennité et l'évolution des exploitations et de l'activité agricole, à contrario, d'identifier les zones de moindre impact pour l'activité agricole.

AUTRES POINTS D'ANALYSE :

- localiser les bâtiments pouvant changer de destination,
- identifier les zones de non traitements dans le cadre des changements de destination,
- limiter et argumenter la mise en place de STECAL,
- identifier les parcelles concernées par un SIQO.

COMMENT FAIRE UN DIAGNOSTIC AGRICOLE ?

Plusieurs outils sont à la disposition du élu et des bureaux d'études :

Un exemple de cahier des charges, le cahier des clauses techniques particulières, est disponible dans la rubrique 3 du site "[préservons le foncier agricole des territoires du Rhône et de la Métropole de Lyon](#)" pour vous aider à concevoir un diagnostic agricole. Le bureau d'études et la commune pourront rassembler les données statistiques disponibles notamment sur les sites de :

- La DRAAF <https://draaf.auvergne-rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/>
- AGRESTE <https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/>
- L'IGN <https://www.ign.fr/>
- Les chiffres clés de l'agriculture et de l'espace agricole par territoire dans [le site de la Préfecture du Rhône](#) et sur [le site de la chambre d'agriculture du Rhône](#)

A NOTER

Pour un PLU intercommunal, il est conseillé de se placer à une échelle supra-communale, correspondant au rayon d'action des agriculteurs. De plus, un schéma des circulations agricoles peut être établi à l'échelle intercommunal précisant les points difficiles entre fermes, hangars, ponts à franchir, silos, sites de commercialisation ou de transformation des produits...

LES ZONAGES A ET N

LA VOCATION DE CHACUNE DES ZONES : La **zone A** a vocation à protéger des terres agricoles en raison d'un potentiel agronomique, biologique et/ou économique (R. 151-23 du code de l'urbanisme).
La **zone N** a vocation à protéger les zones naturelles et forestières (R. 151-25 du code de l'urbanisme).

EXEMPLES DE CLASSEMENT :

En zone A :

- les terres cultivées, les vergers, les prairies...,
- les constructions à usage agricole : maisons d'exploitations, serres, hangars, écuries...,
- des éléments essentiels de la trame verte ordinaires.

En zone N :

- les espaces à enjeu environnemental et/ou paysager (Natura 2000, paysages remarquables...),
- les forêts.

LA RÉDACTION DES RÈGLEMENTS DES ZONAGES A ET N

Les zones A et N sont inconstructibles. Seules peuvent être autorisées les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et certains équipements collectifs (article L. 151-12 du code de l'urbanisme).

LE RÈGLEMENT :

- ne doit pas entraver l'installation d'agriculteurs, ni mettre en péril l'activité agricole. En particulier les constructions nécessaires à l'activité agricole doivent être possibles sur l'essentiel de la zone A sauf contraintes,
- doit permettre de lutter contre le détournement d'usage de terrains à des fins non agricoles (interdiction de dépôts de gravats, interdiction des cabanes, clôtures agricoles seules autorisées...),
- doit repérer tous bâtiments et annexes susceptibles de donner à lieu à un changement de destination, ces changements doivent être analysés et justifiés et les zones de non traitement prisent en compte,
- doit argumenter et justifier le recours aux STECAL, leur recours doit être exceptionnel et leur dimensionnement adapté au projet,
- doit identifier les parcelles bénéficiant d'une AOP (appellation d'origine protégée) et faire mention de leur surface.

Des règles particulières, justifiées dans le diagnostic du PLU peuvent s'ajouter : objectif de reconquête des zones mitées, de friches, insertion paysagère des bâtiments, continuité du bâti...

A NOTER : Les habitations n'ayant pas de lien avec l'activité agricole peuvent faire l'objet d'une extension mesurée ou d'une annexe dans le règlement du PLU/PLUi.



Des fiches pratiques sont également à votre disposition dans le [site de la préfecture du Rhône](#)

POUR BIEN FAIRE IL FAUT :

1. Saisir la CDPENAF dès l'arrêt du projet
2. Préserver et/ou restituer à l'agriculture les surfaces exploitables
3. Rechercher la fonctionnalité : accès, parcelles d'un seul tenant...
4. Choisir un règlement et un zonage adapté
5. Optimiser le tissu urbain pour économiser l'espace

La CDPENAF se réunit tous les mois impairs de l'année civile et la commission technique partenariale tous les mois.

DÉROULEMENT DE L'EXAMEN D'UN DOSSIER EN CDPENAF DU RHÔNE

- 1- le porteur de projet fait une présentation synthétique de son projet aux membres de la commission,
- 2- le rapporteur de la DDT complète, si nécessaire, la présentation du projet et soumet ses interrogations
- 3- un temps d'échange entre les membres et le porteur de projet,
- 4- le porteur de projet quitte la séance,
- 5- le rapporteur soumet aux membres son analyse du projet,
- 6- les membres poursuivent les débats et procèdent au vote.

LES ATTENTES DE LA CDPENAF

UN OBJECTIF DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE :

Les avis portés par la CDPENAF sont en adéquation avec l'objectif, aujourd'hui inscrit dans la loi dite « climat & résilience » du 22 août 2021, de définir de nouveaux modèles d'aménagement durable, pour une planification équilibrée des territoires et une réforme majeure en faveur de la lutte contre l'artificialisation des sols, et de l'atteinte en 2050 du « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN)

L'EXAMEN D'UN PLU OU D'UN PLUI :

La présentation du PLU/PLUi est réalisée par les élus qui l'ont porté. La commission souhaite comprendre le projet politique de la commune.

Cette présentation doit être synthétique (15 minutes maximum) et surtout doit ;

Démontrer :

- l'application du principe de densification préférentiellement à l'extension
- l'aménagement maîtrisé et cohérent de son territoire et notamment que l'ensemble des solutions visant à minimiser la consommation des ENAF et à en maintenir la fonctionnalité ont bien été mobilisées

Justifier :

- si l'extension est inévitable, la consommation des ENAF qui en résulte et sa cohérence avec le développement démographique et économique envisagé

Identifier :

- des éléments permettant de limiter la consommation des ENAF (dents creuses, friches,...)
- les espaces consommés (illustrés et chiffrés)

Expliquer :

- les projets consommant des espaces

La commission examine également :

- Les **STECAL**
- les **règlements autorisant les extensions et annexes en zones agricoles ou naturelles**
- la justification **des changements de destination**
- la prise en compte des **zones de non traitements**
- la présence d'un **plan de circulation agricole**



La profession agricole (exploitant en place sur la commune, la chambre d'agriculture) doit être associée à l'élaboration du projet.

L'EXAMEN D'UN SCOT :

Les SCoT sont des documents à enjeux forts pour la CDPENAF. La présentation du SCoT est réalisée par les élus qui l'ont porté.

Cette présentation doit être synthétique (15 minutes maximum) et surtout doit ;

Permettre :

- la localisation des zones de construction future ainsi que les secteurs de développement à l'aide d'éléments cartographiques

Démontrer :

- que les secteurs déjà prévus à l'urbanisation dans les documents d'urbanismes soient saturés avant d'envisager de nouvelles consommations foncières
- la cohérence de toute consommation de terres agricoles, naturelles ou forestières et la prise en compte des impacts sur l'ensemble de la filière
- une prise en compte de l'agriculture sur le territoire comme activité économique à part entière à l'échelle du territoire concerné

Le SCoT doit porter un véritable projet de territoire, fondé sur l'analyse de l'ensemble des filières agricoles et se doter d'un **schéma des circulations agricoles**.



La profession agricole (exploitant en place sur la commune, la chambre d'agriculture) doit être associée à l'élaboration du projet.

L'EXAMEN D'UNE ÉTUDE PRÉALABLE SUR L'ÉCONOMIE AGRICOLE :



Il est vivement recommandé d'articuler la procédure d'étude préalable agricole à celle de la procédure d'évaluation environnementale

La commission attend d'une étude préalable sur l'économie agricole qu'elle respecte, a minima, la structure définie par le décret 2016-1190 du 31 août 2016, à savoir :

- 1- une description du projet et délimitation du territoire,
- 2- l'analyse de l'état initial de l'économie agricole,
- 3- l'étude des effets positifs et négatifs du projet sur l'économie agricole du territoire,
- 4- les mesures envisagées et retenues pour éviter et réduire les effets négatifs du projet,
- 5- le cas échéant, les mesures de compensation collective agricole envisagées pour consolider l'économie agricole du territoire.

L'analyse de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) permet de requérir un vrai processus séquentiel. L'opérateur doit démontrer qu'il a **d'abord évité** et **ensuite réduit** les impacts du projet sur le territoire. Le **dispositif de compensation** ne doit être envisagé qu'**en dernier recours**.

Dès la conception du projet, la présence de mesures d'évitement et de réduction est indispensable, compte tenu de son impact qu'il pourrait avoir sur les ENAF, de sa nature, de sa localisation ou encore de sa justification.

La démarche « E » et « R » doit être décrite et reprise dans l'étude préalable agricole.

Si les impacts négatifs sur l'activité agricole ne peuvent pas être totalement évités, ils doivent alors être substantiellement réduits, pour constituer des impacts négatifs résiduels les plus faibles possibles. Mais si ces derniers sont significatifs, les mesures de compensation devront être appropriées et concertées.

L'analyse de la CDPENAF porte sur :

- la **pertinence et la proportionnalité des mesures proposées** (adaptées au secteur et fonder sur les besoins locaux du monde agricole)
- identifier et sélectionner des mesures de compensation qui permettront la régénération de l'économie agricole soustraite par le projet.



Le versement des fonds de compensation à la caisse des dépôts et des consignations est fortement conseillé par la commission.

AOP	Appellation d'Origine Protégée
CDCEA	Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles
CDPENAF	Commission Départementale de la préservation des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers, issue de la loi de modernisation de l'agriculture et de la loi avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (loi 2014-1170 du 13 octobre 2014), elle remplace la CDCEA
Charte "Agriculture, Urbanisme et Territoires"	Signé en 2012, elle constitue la base de la stratégie départementale de préservation des espaces et de l'activité agricole
CUMA	Coopérative d'utilisation de matériel agricole
DDT	Direction Départementale des Territoires
DP	Déclaration de projet
DUP	Déclaration d'utilité publique
ERC	Éviter, Réduire, Compenser
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
RNU	Règlement Nationale d'Urbanisme
SCoT	Schéma de Cohérence Territorial
STECAL	Secteur de Taille et de Capacité d'Accueil limité
ZAN	Zéro Artificialisation Nette

POUR EN SAVOIR PLUS ...

Le site internet des services de l'État dans le Rhône / [La préservation du foncier agricole des territoires du Rhône et de la métropole de Lyon](#)