



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE,
DE LA RURALITÉ ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

<p>Direction générale des politiques agricoles, agroalimentaire et des territoires</p> <p>Service de la Stratégie Agroalimentaire et du Développement Durable</p> <p>Sous-direction de la biomasse et de l'environnement</p> <p>Bureau du foncier et de la biodiversité. Adresse : 3, rue Barbet de Jouy 75349 Paris 07 SP</p> <p>tél : 01 49 55 54 40 fax : 01 49 55 59 87</p> <p>NOR :AGRT1203924C</p>	<p>Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature.</p> <p>Direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages</p> <p>Sous-direction de la qualité du cadre de vie</p> <p>Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie Adresse : Arche Sud 92055 La défense Cedex</p> <p>tél : 01 40 81 90 62 fax : 01 40 81 91 10</p>
<p>CIRCULAIRE DGPAAT/SDB/C2012-3008 Date: 09 février 2012</p>	

Date de mise en application : immédiate
Nombre d'annexe : 0

Le Ministre de l'agriculture,
de l'alimentation, de la pêche,
de la ruralité et de l'aménagement du territoire
La Ministre de l'écologie,
du développement durable,
des transports et du logement.

Objet : commission départementale de consommation des espaces agricoles

Bases juridiques :

- Articles L.112-1-1 et D.112-1-11 du code rural et de la pêche maritime ;
- Articles L111-1-2, L122-3, L122-7, L122-13, L123-6, L 123-9, L124-2 du code de l'urbanisme ;
- Décret n°2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif.

Résumé : L'objet de cette circulaire est de préciser les objectifs, les modalités de fonctionnement et d'élaboration des avis de la commission départementale de consommation des espaces agricoles créée par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

Mots-clés : consommation des espaces agricoles

Destinataires	
Pour exécution : Mmes et MM. les préfets de département Mmes et MM. les directeurs départementaux des territoires	Pour information : Mmes et MM. les préfets de régions Mmes et MM. les directeurs régionaux de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt Mmes et MM. Les directeurs régionaux de l'environnement de l'aménagement et du logement

Table des matières

1 OBJECTIFS DE LA COMMISSION DEPARTEMENTALE DE LA CONSOMMATION DES ESPACES AGRICOLES (CDCEA)	p. 3
2 CHAMPS DE COMPETENCE DE LA CDCEA	p. 3
2-1 Consultation sur les documents d'urbanisme	p. 4
2-2 Consultation sur les autorisations de construire	p. 5
2-3 La CDCEA peut être consultée sur toute question relative à la consommation de l'espace agricole et contribuer à l'élaboration d'une doctrine départementale	p. 6
3 FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION .	p. 6
3-1 Installation et fonctionnement de la commission	p. 6
3-2 Méthodes de travail	p. 7
4 ELEMENTS DE DOCTRINE	p. 7
4-1 Généralités	p. 7
4-2 Éléments de doctrine sur les projets situés dans les communes non dotées de documents d'urbanisme.	p. 8

1. OBJECTIFS DE LA COMMISSION DEPARTEMENTALE DE LA CONSOMMATION DES ESPACES AGRICOLES (CDCEA)

Afin d'assurer le développement durable de l'agriculture, de la forêt et des territoires, il est important de préserver le capital de production de l'agriculture, notamment le foncier agricole. En effet, l'enjeu de sa préservation est crucial. Cet enjeu d'une meilleure maîtrise de l'artificialisation des espaces agricoles, avec la préservation des espaces naturels et forestiers, a été pris en compte par la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et la loi n°2010-819 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite Grenelle qu'est venue compléter la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche n°2010-874 du 27 juillet 2010 (LMAP). Le rythme annuel de consommation des terres agricoles s'accélère en tendance, tous les indicateurs viennent le confirmer. Ce phénomène est particulièrement préoccupant notamment au regard de l'enjeu croissant de satisfaction des besoins alimentaires mondiaux.

Tous les territoires sont concernés mais certaines zones sont plus menacées, comme le littoral, la plupart des montagnes et le périurbain. Le foncier agricole, en périphérie des villes notamment, est indispensable au développement des circuits courts. C'est aussi un élément essentiel au maintien des continuités écologiques et à la préservation de la biodiversité. La consommation annuelle d'espace agricole est cependant mal connue. C'est pourquoi une des missions de l'observatoire national de la consommation des espaces agricoles, prévu par la LMAP, est d'objectiver les données disponibles.

Au final, l'objectif tel que mentionné dans l'exposé des motifs de la LMAP est de réduire le rythme de consommation d'espaces agricoles de 50% durant la prochaine décennie.

La commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA) est un des outils mis en place par la LMAP, avec notamment le plan régional d'agriculture durable (PRAD), dans cette stratégie de lutte contre l'artificialisation des terres agricoles.

2. CHAMPS DE COMPETENCE DE LA CDCEA

En application de l'article L.112-1-1 du code rural et de la pêche maritime, la CDCEA peut être consultée sur toute question relative à la régression des surfaces agricoles et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de l'espace agricole. Le terme régression des surfaces agricoles ouvre une possibilité de consultation de la commission indépendamment du zonage du document d'urbanisme, pour toutes questions induites par des projets ou des documents d'ordre général occasionnant une consommation d'espace agricole.

Toutefois, l'article L.112-1-1 du code rural et de la pêche maritime précise que les avis sur les procédures et autorisations d'urbanisme doivent intervenir dans les conditions définies par le code de l'urbanisme. Il en résulte que, sur ces sujets, les seuls cas où l'avis de la CDCEA est obligatoire sont ceux insérés dans le code de l'urbanisme par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

Il s'agit des cas suivants dans lesquelles la commission se prononcera par avis simple au regard de l'objectif de préservation des terres agricoles :

2.1 Consultation sur les documents d'urbanisme

La CDCEA doit être obligatoirement consultée sur l'opportunité, au regard de l'objectif de préservation des terres agricoles, lors des procédures suivantes :

a. Consultation de la CDCEA sur les SCoT

– L'élaboration ou la révision d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) ayant pour conséquence une réduction des zones agricoles est obligatoirement soumise à l'avis de la CDCEA. (articles L122-3 et L122-13 du code de l'urbanisme).

Bien que les textes ne précisent pas à quel moment l'avis de la commission doit intervenir, cet avis, pour être opérant, doit être formulé sur le projet de SCoT arrêté : les principales orientations du SCoT en matière de consommation ou de protection des espaces agricoles auront alors été déterminées et l'avis de la commission pourra intervenir en connaissance de cause¹.

L'avis de la CDCEA est réputé favorable dans un délai de trois mois à compter de la saisine de la commission. La commission est saisie par le président de l'établissement public, en charge de la procédure d'élaboration ou de révision du SCoT (article R.122-6).

– Lorsque la CDCEA le demande, celle-ci doit être consultée par l'établissement public sur l'élaboration ou la révision de tout schéma de cohérence territoriale (SCoT). (article L.122-7 du code de l'urbanisme, qui régit notamment les modalités de consultation des personnes publiques associées). En d'autres termes, la consultation ne présente un caractère obligatoire que dans le cas où la CDCEA en fait elle-même la demande.

Cette consultation, qui peut être moins formelle, a lieu en principe avant que le projet de SCoT ne soit arrêté. En effet, elle sera pleinement pertinente si elle est effectuée en amont du projet arrêté et donc avant que les principales orientations du SCoT en matière de consommation ou de protection des espaces agricoles aient été déterminées, étant entendu que la commission aura à s'exprimer sur le projet arrêté, dès lors que le projet prévoit une réduction des terres agricoles.

b. Consultation de la CDCEA sur les PLU

– La consultation de la CDCEA est obligatoire pour toute élaboration ou révision d'un plan local d'urbanisme (PLU) ayant pour conséquence une réduction des zones agricoles et à condition qu'il soit situé hors périmètre de SCoT approuvé. L'application combinée des articles L.123-6 et L.123-9 implique que la consultation doit avoir lieu sur le projet arrêté. Comme pour les personnes publiques associées, l'avis est réputé favorable dans un délai de trois mois à compter de la transmission du projet de PLU. La commission est saisie selon les cas par le président de l'EPCI compétent, s'il s'agit d'un PLU intercommunal ou, par le maire de la commune (article R.123-15).

– Lorsque la CDCEA le demande, elle doit être consultée par l'établissement public ou par la commune lors de l'élaboration ou la révision d'un Plan local d'urbanisme (PLU) qui n'entre pas dans le cas précédent. (article L. 123-9 du code de l'urbanisme). En d'autres termes, la consultation ne présente alors un caractère obligatoire que dans le cas où la CDCEA en fait elle-même la demande.

– Cette consultation intervient, selon les termes de la loi, sur le projet de PLU arrêté, dans les conditions et délais prévus pour les personnes publiques associées : l'avis est donc réputé favorable dans un délai de trois mois à compter de la transmission du projet de PLU. La

¹ Il est d'ailleurs envisagé dans le cadre de la réforme des procédures d'évolution des documents d'urbanisme de préciser que cette consultation formelle ait lieu, comme pour les autres personnes publiques associées au titre de l'article L.122-8 sur le projet arrêté, la commission rendant son avis dans le même délai de trois mois.

commission présentera sa demande, selon le cas, au président de l'établissement public de coopération intercommunale en charge du PLU ou au maire de la commune.

c. Consultation de la CDCEA sur les cartes communales :

– La consultation de la CDCEA est obligatoire sur l'élaboration d'une carte communale avec réduction des zones agricoles (article L124-2 du code de l'urbanisme). La commission sera consultée par le maire ou par le président de l'EPCI compétent (article R.124-4), avant la mise à l'enquête publique. La commission disposant d'un délai de deux mois pour rendre son avis, il est souhaitable que ces autorités procèdent à la consultation de la commission au minimum trois mois avant le début de l'enquête publique. La chambre d'agriculture doit être consultée dans les mêmes conditions.

– La consultation de la CDCEA est obligatoire sur la révision d'une carte communale située hors SCoT avec réduction des surfaces agricoles (article L124-2 du code de l'urbanisme). Dans cette hypothèse particulière, la commission sera saisie par délibération de la commune et non plus par le maire, l'article L.124-2 exigeant une consultation « par la commune »². Là également, la commission disposant d'un délai de deux mois pour rendre son avis, il est souhaitable que la commune procède à la consultation au minimum trois mois avant le début de l'enquête publique.

2-2 Consultation sur les autorisations d'urbanisme :

La commission doit être consultée pour les autorisations relatives aux projets de constructions, aménagements, installations et travaux énumérés au premier alinéa du 2° de l'article L.111-1-2 du code de l'urbanisme, dès lors que ces projets sont situés dans les espaces autres qu'urbanisés des communes non couvertes par un document d'urbanisme y compris une carte communale, et dès lors qu'ils ont pour effet de réduire une surface où est exercée une activité agricole ou à vocation agricole.

Les surfaces où sont exercées une activité agricole ou à vocation agricole sont celles où existe une activité agricole au sens de l'article L.311-1 du code rural, mais également celles à l'état naturel où une telle activité agricole peut être exercée.

La commission n'a pas à être consultée pour les projets autorisés sur délibération motivée de la commune en application de l'article L.111-1-2, 4°, ou en application des 1° et 3° du même article.

L'avis de la commission est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai d'un mois à compter de sa saisine par le représentant de l'Etat dans le département.

Dans les départements d'outre-mer, l'ordonnance n° 2011-864 du 22 juillet 2011 relative à la protection et à la mise en valeur des terres agricoles dans les départements d'outre-mer, dans le Département de Mayotte et à Saint-Martin, prévue par l'article 94 de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, adapte la composition et les compétences de la commission.

2-3 La CDCEA peut être consultée sur toute question relative à la consommation de l'espace agricole et contribuer à l'élaboration d'une doctrine départementale :

² Par ailleurs cette attribution de la commune n'est pas au nombre de celles qui peuvent être déléguées au maire en application de l'article L.2122-22 du code général des collectivités territoriales.

L'article L.112-1-1 du code rural prévoit que la CDCEA peut être consultée sur toute question relative à la régression des surfaces agricoles et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de l'espace agricole. Cette formulation très générale ouvre à la consultation facultative de la CDCEA toutes sortes de réflexions, de documents d'ordre général induisant une consommation d'espace et lui permettra de développer une doctrine adaptée à chaque territoire.

Les avis de la commission étant des avis simples, ceux-ci ont avant tout à jouer un rôle pédagogique, d'éclairage, d'orientation et de conseil à l'encontre des élus territoriaux. En particulier, outre un avis sur la maîtrise de la consommation d'espaces proprement dite, la commission pourra préconiser la mise en œuvre des outils spécifiques de protection du foncier agricole que sont les zones agricoles protégées (ZAP) ou les périmètres de protection des espaces agricole et naturels périurbains (PEAN). A l'occasion de projets de grande envergure, elle pourra préconiser l'élaboration de projet d'intérêt général (PIG) à vocation de protection des espaces agricoles.

Les nouveaux documents d'urbanisme, issus de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, disposent d'une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. La commission pourra être consultée sur les méthodes d'évaluation et les moyens mis en place afin de contribuer à la limitation de la consommation de ces espaces.

3. FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION

3-1 Installation et fonctionnement de la commission

Le fonctionnement de la commission est régi par les articles 3 à 14 du décret n°2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif.

Les services départementaux de l'Etat sont chargés d'assurer le secrétariat de la commission, mais également l'animation de celle-ci. Il conviendra d'identifier, dans les services en charge de l'urbanisme et de l'agriculture, les agents chargés de l'instruction des dossiers et ceux tenant le rôle de rapporteur.

Des personnes qualifiées peuvent être entendues à la discrétion du Préfet parmi celles qui sont reconnues pour leur compétence en matière foncière; un représentant de la SAFER et celui d'un établissement public foncier pourraient ainsi être judicieusement associés aux travaux de la CDCEA.

La commission peut être convoquée par écrit ou par la voie numérique. La commission travaillera essentiellement sur dossier, elle choisira les pièces qui lui sont nécessaires telles que notice, plan de situation, plan masse etc... parmi les pièces composant les dossiers d'instruction. La commission n'a pas à demander de pièces complémentaires au pétitionnaire.

L'avis de la CDCEA ne se substitue pas à ceux qui sont requis lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme et ne dispense donc pas de la consultation des organismes prévue par le code de l'urbanisme, y compris lorsque leurs représentants siègent à la CDCEA.

L'avis de la CDCEA est issu d'un débat entre ses membres, il complète les avis des organismes dans la mesure où de par sa composition la commission est représentative des différentes composantes du monde rural intéressées à la préservation des espaces agricoles.

3-2 Méthodes de travail

Les avis de la commission sont des avis simples, la commission a donc comme rôle d'éclairer les autorités concernées, à savoir les maires, les présidents des EPCI compétents en matière d'urbanisme et les préfets de département qui ne sont toutefois pas obligés de suivre ces avis. Il convient que les avis de la commission soient étayés par des considérations relevant strictement du droit de l'urbanisme et s'appuient sur des données objectives et des analyses rigoureuses.

Les avis de la commission doivent figurer parmi les pièces des dossiers soumis à enquête publique.

Le respect des délais de réponse prévus par les textes est impératif. Aussi, il convient que la commission se dote de pratiques opérationnelles lui permettant de formuler un avis argumenté dans les délais requis. Pour ce faire, la commission se dotera d'éléments de doctrine adaptés à chacun des territoires, une réponse appropriée pourra être ainsi donnée plus rapidement à chaque projet, notamment pour les autorisations de construire situées en dehors des parties actuellement urbanisées des communes sans document d'urbanisme.

4.ELEMENTS DE DOCTRINE

4-1 Généralités :

Chacun des territoires d'un département peut présenter des enjeux différents tant en terme de production agricole (zone de production de qualité, agriculture de proximité, zone ayant récemment fait l'objet d'équipements ou d'aménagements agricoles ayant bénéficié d'aides publiques..) que de vulnérabilité (pression urbaine...). Par ailleurs un territoire peut présenter des enjeux de développement particuliers (habitat, services, infrastructures, production d'énergie..), environnementaux ou paysagers. La commission pourra être informée de l'ensemble de ces enjeux.

La commission pourra s'appuyer sur toutes les informations disponibles en matière de consommation d'espace et de marché immobilier notamment celles détenues par la SAFER et la chambre de notaires, mais également celles des observatoires locaux ainsi que les données des services chargés de l'agriculture et de l'urbanisme. Elle pourra également s'appuyer sur les diagnostics de territoires existants, notamment ceux du plan régional d'agriculture durable (PRAD) ainsi que sur les travaux des groupes de concertation mis en place suite à la circulaire (dite Barnier) DGFAR/SDER/C2008-5006 datée du 14 février 2008 en vue de la rédaction de chartes agriculture et urbanisme.

Il convient que la commission analyse ces éléments afin de disposer d'une vision globale de chacun des territoires et qu'elle puisse se doter d'une doctrine cohérente quant à ses avis. Ainsi pour un territoire homogène caractérisé par ces enjeux, des avis cohérents pourront être rendus sur des projets individuels similaires ou sur les documents d'urbanisme qui le couvrent. Cette façon de faire contribuera en outre à faciliter le respect des délais de réponse.

4-2 Éléments de doctrine sur les projets situés dans les communes non dotées de documents d'urbanisme :

Il conviendra de prêter une attention particulière aux avis concernant les projets de constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole (a), ou certains équipements collectifs incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière (b). Une consultation facultative est également possible dans certains cas et permettra de développer des éléments de doctrine plus généraux.

a. Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole

Pour ce qui concerne les constructions et les installations nécessaires à l'exploitation agricole, il convient que la commission donne son avis sur le caractère nécessaire du projet au regard du fonctionnement et des activités d'une exploitation agricole existante ou projetée, mais également sur les éléments qui laissent supposer ou non que le projet correspondra bien à une activité agricole réelle. En effet si ces installations sont nécessaires à une réelle activité agricole, elles pourront donc de facto être considérées comme compatibles avec l'exercice de cette activité, comme exigé par l'article L.111-1-2, 2° du code de l'urbanisme.

– Ainsi, pour un projet de construction à usage d'habitation, la commission examinera si l'activité agricole nécessite une présence rapprochée et permanente. Tel peut être le cas de certaines activités d'élevage, en raison des soins constants qui doivent être apportés au cheptel. En outre le volume d'activité doit être suffisant et permettre pour une activité seule de répondre au moins aux exigences requises pour l'installation d'un jeune agriculteur.

– Les hangars, serres et autres projets demeurent des constructions et installations agricoles, dès lors qu'ils sont nécessaires à une activité de production agricole.

– En revanche les projets de constructions ou d'installations neuves comportant des panneaux photovoltaïques nécessitent une attention particulière dans la mesure où la production d'électricité ne saurait être envisagée comme une activité de substitution à l'activité agricole. La commission s'attachera donc à vérifier que la production d'électricité ne constitue pas la seule justification du projet au regard des pièces du dossier de demande d'autorisation d'urbanisme à sa disposition.

La localisation du projet constitue un des éléments d'appréciation. Ainsi, un hangar isolé, en plein champ, sans lien manifeste avec le bâtiment d'exploitation principal, n'apparaît pas à première vue nécessaire à l'exploitation agricole. Sa vocation agricole doit être vérifiée et l'avis défavorable s'il se confirme que le hangar a en fait été essentiellement prévu pour produire de l'électricité.

La conception de la construction ou de l'installation est également à analyser : un bâtiment destiné à abriter des animaux ou bien du matériel et des machines ou à stocker des récoltes doit offrir une protection contre les intempéries ; une vaste toiture posée sur des piliers et ouverte au vent ne remplit manifestement pas cette fonction.

La dimension de la construction ou de l'installation recouverte par les panneaux photovoltaïques, par rapport aux besoins actuels ou futurs de l'exploitation agricole, constitue un autre élément d'appréciation. Ainsi, lorsque la dimension d'un hangar ou d'une serre apparaît manifestement disproportionnée par rapport à la taille de l'exploitation agricole, à sa nature et à son volume d'activité, le caractère agricole de la construction ou de l'installation doit être examiné avec une attention particulière. Si aucun changement dans la nature des activités exercées ou dans le volume d'activité de l'exploitation ne justifie un équipement de cette envergure, l'avis doit être défavorable car la vocation agricole de la construction ou de l'installation n'est pas avérée. Pour les serres, la faisabilité des cultures sous les panneaux photovoltaïques doit être vérifiée. S'il apparaît que les cultures sous serres envisagées sont incompatibles avec le recouvrement de la structure par des panneaux photovoltaïques, l'avis doit également être défavorable.

b. Equipements collectifs incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière

La loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010 n'autorise les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs que dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice de l'activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées.

Cette notion d'incompatibilité avec l'exercice de l'activité agricole et la possible réduction de la consommation des espaces agricoles s'analyseront au cas par cas et en fonction de la vocation et de l'occupation initiale du sol ainsi que des changements qui sont induits par l'implantation du projet.

Pour le Ministre de l'agriculture,
de l'alimentation, de la pêche,
de la ruralité et de l'aménagement du territoire
Le directeur général des politiques agricoles,
agroalimentaire et des territoires
Signé : Eric Allain

Pour le ministre de l'écologie,
du développement durable,
des transports et du logement
Le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
Signé : Etienne CRÉPON