



ASSEMBLÉE NATIONALE

16ème législature

Champ d'intervention de la CDPENAF dans les territoires ultramarins

Question écrite n° 12063

Texte de la question

M. Jean-Hugues Ratenon interroge M. le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire sur le champ d'intervention de la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) dans les territoires ultramarins. En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte, l'article L. 181-12 du code rural et de la pêche maritime soumet « tout projet d'opération d'aménagement et d'urbanisme ayant pour conséquence la réduction des surfaces naturelles, des surfaces agricoles et des surfaces forestières dans les communes disposant d'un document d'urbanisme » à l'avis favorable de la CDPENAF. En vertu de l'article D. 181-12 du code précité, cette commission « peut se doter d'un règlement intérieur ». Le règlement intérieur de la CDPENAF de La Réunion comporte ainsi des dispositions précisant son « champ d'intervention » (article 12). À ce titre, il est notamment retenu que « toute déclaration préalable de travaux en zone agricole ou naturelle d'un PLU » doit être précédée d'un avis favorable de la commission. Cela revient à assimiler nécessairement et par principe toute déclaration préalable à un « projet d'opération d'aménagement et d'urbanisme » au sens de l'article L. 181-12 du code rural et de la pêche maritime, de sorte que l'avis favorable de la commission est requis pour l'ensemble des travaux mentionnés aux articles R. 421-9 à R. 421-12, R. 421-17 à R. 421-17-1 et R. 421-23 à R. 421-25 du code de l'urbanisme. Ainsi, au cours de la période récente et en cohérence avec les dispositions de son règlement intérieur, la CDPENAF de La Réunion a pu être saisie et émettre des avis défavorables sur des projets d'extension de constructions existantes à vocation d'habitation, soumis à déclaration préalable (inférieures à 20 m²) et portant parfois sur des surfaces minimales, inférieures à 10 m², en prenant prétexte de l'absence de preuve de la légalité du bâtiment préexistant. Ce type d'argument est toutefois totalement inopérant en droit, en l'absence de toute circonstance de nature à créer un doute légitime quant à la légalité des constructions existantes, dont l'édification remonte souvent à plusieurs décennies. Il est par ailleurs discutable que de tels projets d'extension puissent être assimilés à des opérations soumises à l'avis favorable de la CDPENAF. D'une part, le caractère limité des travaux induits par une déclaration préalable portant sur l'extension d'une construction existante ne permet vraisemblablement pas de regarder ces derniers comme une « opération d'aménagement et d'urbanisme ». D'autre part, dans la mesure où l'extension d'une maison induit la mobilisation d'emprises dans l'environnement immédiat d'un volume existant, le foncier impacté, à vocation d'agrément ou de jardin, est par essence insusceptible d'accueillir une occupation naturelle, agricole ou forestière ; étant rappelé qu'il est bien question de la réduction de surfaces et non de zones naturelles, agricoles ou forestières. Enfin, contrairement aux annexes, les extensions ne peuvent pas être sérieusement considérées comme participant au mitage des espaces ruraux. Au demeurant, il est rappelé que les dispositions prévues à l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme soumettent déjà à l'avis de la CDPENAF les dispositions du règlement des plans locaux d'urbanisme encadrant les possibilités d'extensions ou d'annexes des bâtiments d'habitations existants en zone agricole et en zone naturelle. Ce contrôle, au stade de l'élaboration ou de la révision du document d'urbanisme, est suffisant pour satisfaire l'objectif de préservation des terres agricoles. Il apparaît donc nécessaire d'encadrer l'interprétation de la notion d'opération d'aménagement et d'urbanisme, afin d'en exclure les déclarations préalables n'impliquant pas la réduction des surfaces naturelles, agricoles ou forestières, à l'image de celles portant sur l'extension de bâtiments d'habitations existants. Il lui demande les mesures qu'il entend prendre en ce sens.

Texte de la réponse

La Réunion est la région française dont la surface agricole utile (SAU) rapportée au nombre d'habitants est la plus petite, avec seulement 440 m² de SAU par habitant, soit une surface par habitant dix fois plus faible qu'en Métropole. D'après le recensement agricole de 2020, cette SAU a diminué de 10 % en 10 ans et atteint désormais 38 700 hectares (ha) exploités alors que l'ambition pour l'île est de reconquérir 5 000 ha supplémentaires à l'horizon 2030, pour répondre à l'ambition du Gouvernement de renforcement de l'autonomie alimentaire. La disparition du foncier agricole résulte en partie du mitage, très prégnant à La Réunion, qui génère de nombreux conflits d'usage sur les terres. Dans un tel contexte, la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) se doit à la fois : - d'agir contre l'étalement urbain par un examen et un avis éclairés sur les documents de planification ; - de contenir le risque de mitage par les mêmes examen et avis sur les autorisations d'urbanisme. L'action de la CDPENAF vise dans ce cadre à répondre à l'enjeu majeur du maintien et du développement de l'agriculture en visant l'autosuffisance alimentaire alors que l'île approche progressivement le million d'habitants. L'action de la CDPENAF sur ce territoire est donc indispensable pour veiller à l'utilisation adaptée des ressources foncières et joue un rôle essentiel de limitation du déclassement des terres et de la construction en zones agricoles et naturelles. La notion d' « opération d'aménagement et d'urbanisme » figurant à l'article L. 181-12 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) relatif aux CDPENAF de l'outre-mer n'est pas définie dans le code de l'urbanisme. Elle doit être considérée comme une définition générique qui permet d'inclure un certain nombre de procédures et d'autorisations dont les autorisations d'urbanisme de type permis de construire et déclarations préalables. À ce jour, aucune juridiction administrative n'a remis en cause la compétence de la CDPENAF lorsqu'elle se prononce sur les permis de construire et déclarations préalables situés en zone agricole, naturelle ou forestière, quand bien même des recours aient eu lieu (cour administrative d'appel de Bordeaux, 1ère chambre, 11 juin 2020, 18BX03224 ; tribunal administratif de La Réunion, 1ère chambre, 26 juin 2023, n° 2100181). En zone agricole, seules les habitations constituant un logement de fonction sont susceptibles d'être admises à condition qu'elles soient justifiées par la nécessité de la présence continue, permanente et rapprochée de l'agriculteur sur l'exploitation. La CDPENAF est donc fondée à porter une attention particulière aux extensions successives de ces constructions afin de vérifier leur caractère modéré et la régularité de l'habitation initiale. Eu égard à ce qui précède, l'examen des permis de construire et déclarations est bien un enjeu fort de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers de La Réunion. Cet examen relève du champ de compétence de la CDPENAF en application des dispositions de l'article L. 181-12 du CRPM.

Données clés

Auteur : [M. Jean-Hugues Ratenon](#)

Circonscription : Réunion (5^e circonscription) - La France insoumise - Nouvelle Union Populaire écologique et sociale

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 12063

Rubrique : Outre-mer

Ministère interrogé : Agriculture et souveraineté alimentaire

Ministère attributaire : Agriculture et souveraineté alimentaire

Date(s) clé(s)

Question publiée au JO le : [10 octobre 2023](#), page 8916

Réponse publiée au JO le : [12 décembre 2023](#), page 11161