Eric LANDOT
Avocat associé, fondateur
Diplômé de Sciences Po Paris
Docteur en droit public

Guillaume GLENARD
Avocat associé
Agrégé de droit public

Evangélia KARAMITROU-MAGUERES
Avocat associé
DESS administration publique

Yann LANDOT
Avocat associé
DEA droit public
DESS administration publique

Nicolas POLUBOCSKO
Avocat associé
Docteur en droit public

Lauren CRANCE
Avocat
Master 2 droit public approfondi

Aurélie DRESSAYRE
Avocat
Docteur en droit public

Matthieu KLUCZYNSKI
Avocat
Master 2 droit public des affaires
DU magistère juriste droit public des affaires

Clémentine LACOSTE
Avocat
Master 2 droit et gestion financière
des collectivités territoriales

Anne-Laure VOJIQUE
Avocat
Master 2 droit des nouvelles technologies
et de la société de l'information

Margaux DAVRAINVILLE
Avocat
Master 2 droit des politiques européennes

Gabriel DUBOIS
Avocat
Master 2 administration générale
Master 2 droit public fondamental

Marie GOUCHON
Avocat
Master 2 droit public des affaires
achat public

Maeva AMBRAISSE
Avocat
Master 2 administration des collectivités territoriales
Master 2 droit Public Général

Arnaud BARTHELEMY
Avocat
Master 2 droit public des affaires
Master 2 droit international public

Benjamin CARREY
Avocat
Master 2 droit public comparé

Anne-Lise FISCHBACH
Avocat
Master 2 droit européen

François-Xavier FUMERY
Avocat
Master 2 droit, administration et gestion financière des
collectivités territoriales

Mélanie LAPLACE
Avocat
Master 2 politiques européennes appliquées

Mathilde RACLET
Avocat
Master 2 contentieux publics

Zahra ROUIKHA
Avocat
Master 2 droit public

Alexandra STEPIEN
Avocat
Master 2 droit public de l'économie

Ivana VIDAKOVIC
Avocat
Master 2 droit public des affaires

Michaël GRIENENBERGER-FASS
Consultant
Master 2 droit public approfondi
Master 2 droit public de l'économie

http://blog.landot-avocats.net

www.landot-avocats.net

Landot & associés
Avocats à la Cour

Par courriel
stephanie.hoarau@mairie-tampon.fr

Objet : Note relative à la saisine de la CDPENAF

V. réf. : Votre courriel de saisine du 29 mai 2018

N. réf.: 2018-5-10790 NPMA

Paris, le 31 mai 2018

Affaire suivie par Stephanie Hoarau, Direction des affaires juridiques et de la réglementation

Affaire suivie au sein du cabinet par Nicolas Polubocsko et Maeva Ambraisse

Note juridique relative à la saisine de la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF) par la Commune du Tampon lors de la procédure de révision de son Plan local d'urbanisme

1. —

En fait, il ressort des informations que vous nous avez transmises que la Commune du Tampon est située en dehors du périmètre d'un schéma de cohérence territorial (ci-après « SCOT »).

Par une délibération du Conseil Municipal en date du 14 avril 2008, la Commune a prescrit la révision générale du Plan d'occupation des sols (ci-après « POS ») sur l'ensemble de son territoire, en vue de l'élaboration d'un Plan local d'urbanisme (ci-après « PLU »).

Par délibération n°04-20180202 du Conseil municipal en date du 22 février 2018, le projet de PLU de la Commune a été arrêté.

En application des dispositions de l'article L.153-16 du code de l'urbanisme, la Commune a saisi, par un courrier non daté, la Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (ci-après « CDPENAF ») pour avis.

Il apparaît que ledit courrier a été remis en main propre, le 21 février 2018, à Monsieur Albert Guezello, qui au regard de nos recherches effectuées sur Internet, est chef de pôle de la Protection des terres agricoles au sein de la Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de La Réunion.

Selon les éléments en notre possession, La CDPENAF a rendu un avis défavorable sur le projet de PLU par un courrier daté du 24 mai 2018 envoyé par lettre recommandée avec accusé de réception le 25 mai 2018 et transmis par courriel à la Commune le 28 mai 2018.

Nous déduisons de ces différentes informations que **le projet de PLU a pour conséquence d'entraîner le déclassement de terres auparavant classées agricoles**.

2. —

Vous nous sollicitez afin de savoir si, au regard des textes en vigueur, l'avis de la CDPENAF était obligatoirement requis sachant que la révision du POS a été prescrite en 2008.

Egalement, vous nous interrogez sur la nature d'un tel avis.

Par ailleurs, vous souhaitiez savoir si l'avis rendu par la CDPENAF n'était pas tardif et le cas échéant quels seraient les effets de cette tardiveté.

3. —

En droit, il résulte ainsi de notre analyse que :

I- Dans le cadre de la révision d'un PLU prévoyant un déclassement de terres agricoles, la commune doit en principe recueillir un avis conforme de la CDPENAF. Toutefois, au cas présent, la Commune du Tampon n'avait pas l'obligation de saisir la CDPENAF en vertu de l'article 7-1 de l'ordonnance n°2011-864 du 22 juillet 2011. Dès lors, cette saisine n'étant pas obligatoire, la Commune peut estimer qu'elle n'est pas liée par l'avis rendu par la Commission. 4

A) Dans le cadre de la révision d'un PLU prévoyant un déclassement de terres agricoles, la CDPENAF est tenu de rendre un avis conforme. Toutefois, au cas présent, et compte tenu du fait que la procédure de révision a débuté dès le 14 avril 2008, la Commune du Tampon n'avait pas l'obligation de saisir la CDPENAF. 5

B) La saisine de la CDPENAF par la commune du Tampon n'étant pas obligatoire, celle-ci n'est pas tenue de suivre l'avis rendu par cet organisme. 7

II- En tout état de cause, le courrier de la CDPENAF ayant été notifié tardivement, la commune peut considérer être en possession d'un avis tacite favorable émis par cet organisme. 10

A) La saisine de la CDPENAF par le courrier de la Commune remis en main propre à un membre de la Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de la Réunion nous parait régulière. Dès lors, sauf preuve contraire que pourrait apporter la CDPENAF, cette dernière a bien été saisie dès le 21 février 2018. 10

B) La date du 21 février 2018 pouvant être retenue pour la saisine de la CDPENAF, celle-ci doit être réputée avoir émis un avis tacite favorable le 22 mai 2018, l'avis défavorable rendu ultérieurement n'ayant en principe aucune incidence sur ce point. 13

III- CONCLUSION 15

I- Dans le cadre de la révision d'un PLU prévoyant un déclassement de terres agricoles, la commune doit en principe recueillir un avis conforme de la CDPENAF. Toutefois, au cas présent, la Commune du Tampon n'avait pas l'obligation de saisir la CDPENAF en vertu de l'article 7-1 de l'ordonnance n°2011-864 du 22 juillet 2011. Dès lors, cette saisine n'étant pas obligatoire, la Commune peut estimer qu'elle n'est pas liée par l'avis rendu par la Commission.

4. —

A titre liminaire, il convient de préciser que la CDPENAF a remplacé la commission départementale de consommation des espaces agricoles (ci-après « CDCEA ») qui avait été créée par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 sur la Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche.

La CDPENAF a, quant à elle, été instituée par la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Elle est définie à l'article L.112-1-1 du Code rural et de la pêche maritime qui dispose qu'elle peut être consultée sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole :

> *« Dans chaque département, il est créé une commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, présidée par le préfet, qui associe des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements, des professions agricole et forestière, des chambres d'agriculture et des organismes nationaux à vocation agricole et rurale, des propriétaires fonciers, des notaires, des associations agréées de protection de l'environnement et des fédérations départementales ou interdépartementales des chasseurs.*
> *(…)*
> ***Cette commission peut être consultée sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation des espaces naturels, forestiers et à vocation ou à usage agricole. 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 certaines procédures ou autorisations d'urbanisme**. Elle peut demander à être consultée sur tout autre projet ou document d'aménagement ou d'urbanisme, à l'exception des projets de plans locaux d'urbanisme concernant des communes comprises dans le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale approuvé après la promulgation de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt ».*

A) Dans le cadre de la révision d'un PLU prévoyant un déclassement de terres agricoles, la CDPENAF est tenu de rendre un avis conforme. Toutefois, au cas présent, et compte tenu du fait que la procédure de révision a débuté dès le 14 avril 2008, la Commune du Tampon n'avait pas l'obligation de saisir la CDPENAF.

5. —

En droit, le Code de l'urbanisme précise qu'un projet de plan arrêté doit être soumis pour avis à la CDPENAF « *lorsque le projet de plan local d'urbanisme couvre une commune ou un établissement public de coopération intercommunale situés* ***en dehors du périmètre d'un schéma de cohérence territoriale approuvé et a pour conséquence une réduction des surfaces des espaces naturels, agricoles et forestiers*** » en application de l'article L.153-16 du code de l'urbanisme.

Toutefois, en matière de saisine de la CDPENAF, le Code rural et de la pêche maritime contient des dispositions spécifiques applicables à La Réunion, codifiées à l'article L.181-10 et suivants dudit code.

Ainsi, l'article L.181-12 du Code rural et de la pêche maritime dispose :

> *« En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte,* ***tout projet d'élaboration ou de révision d'un document d'aménagement ou d'urbanisme ayant pour conséquence d'entraîner le déclassement de terres classées agricoles****, ainsi que 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, ou entraînant la réduction des espaces non encore urbanisés dans une commune soumise au règlement national d'urbanisme,* ***doit faire l'objet d'un avis favorable de la commission mentionnée à l'article L. 181-10*** *».*

Il en résulte qu'une personne publique ayant un projet d'élaboration ou de révision d'un PLU, entrainant le déclassement de terres classées agricoles doit nécessairement saisir et obtenir de cette Commission un avis favorable pour pouvoir mener la procédure jusqu'à son terme.

6. —

Il convient de préciser que l'ancien article L.181-3 du Code rural et de la pêche maritime, désormais codifié à l'article L.181-12 précité, a été créé par 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.

Or, l'article 7-1 de cette ordonnance du 22 juillet 2011, dispose :

> *« I. -* ***Les dispositions de l'article L. 181-3 du code rural et de la pêche maritime s'appliquent aux documents d'aménagement et d'urbanisme dont l'élaboration ou la révision a été décidée postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente***

> ***ordonnance*** *et aux projets déposés auprès de l'autorité administrative compétente à compter du premier jour du sixième mois suivant la publication de la présente ordonnance ».*

Certes, l'article L.181-3 précité faisait référence à l'ancienne commission CDCEA ; toutefois celle-ci a été ensuite remplacée par la CDPENAF en application de la loi précitée du 13 octobre 2014.

Partant, l'article L.181-3 désormais codifié à l'article L.181-12 du Code rural et de la pêche maritime n'a vocation à s'appliquer **qu'aux procédures de PLU dont l'élaboration a été décidée après l'entrée en vigueur de cette ordonnance, soit à compter du 23 juillet 2011, date de sa publication au Journal Officiel**.

A contrario, si un projet d'élaboration d'un PLU a été décidé par une personne publique avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance en date du 22 juillet 2011, la consultation de la CDPENAF n'est pas obligatoire.

7. —

En l'espèce, même si le projet d'élaboration du PLU de la Commune du Tampon a pour conséquence d'entrainer un déclassement de terres classées agricoles et que la Commune est située en dehors du périmètre d'un SCOT, il n'en demeure pas moins que la Commune a prescrit l'élaboration de son PLU par délibération du 14 avril 2008, soit bien avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance précitée du 22 juillet 2011.

Par conséquent, elle n'était donc pas tenue de saisir cette commission.

La Commune ayant tout de même décidé de saisir cette commission, il convient d'analyser si elle est tenue, à ce titre, de suivre désormais l'avis de la CDPENAF comme le prévoit l'article L. 181-12 du Code rural.

B) La saisine de la CDPENAF par la commune du Tampon n'étant pas obligatoire, celle-ci n'est pas tenue de suivre l'avis rendu par cet organisme.

8. —

En droit, aucune disposition n'interdit à une personne publique de rendre obligatoire la consultation d'un organisme alors même que cette formalité ne constituerait qu'une simple faculté aux yeux de la loi :

> *« (…) qu'en application de ces dispositions le SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS EN COMMUN DE L'AGGLOMERATION GRENOBLOISE a adopté par une délibération du 4 décembre 1995 un règlement intérieur instaurant une commission consultative pour le service public de transports urbains de l'agglomération grenobloise, qui a pour objet de « permettre l'expression des usagers du service public des transports » et qui, à ce titre, « formule un avis sur toute question qui a une incidence directe sur les usagers, notamment en matière d'organisation, d'exécution, de desserte, de qualité du service de transports urbains » ; que la circonstance que l'article L. 5211-49-1 précité ait fait de la consultation d'une telle commission consultative une faculté n'empêchait pas l'établissement public de coopération intercommunale d'en faire localement, par son règlement intérieur, une obligation ; que, par suite, en jugeant d'une part qu'il résultait des termes mêmes du règlement intérieur que la commission consultative pour le service public de transports urbains de l'agglomération grenobloise devait émettre un avis sur le plan de déplacements urbains avant son adoption par l'organe délibérant du syndicat mixte, d'autre part que faute d'une telle consultation préalable, le plan avait été adopté à la suite d'une procédure irrégulière, la cour n'a ni dénaturé les faits de la cause, ni entaché son arrêt d'une erreur de droit »* (CE, 16 décembre 2008, *Syndicat Mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise*, req. n°294275).

Néanmoins, ce mécanisme ne s'applique pas lorsque la consultation de l'organisme est spontanée sans que la collectivité n'ait souhaité rendre cette formalité obligatoire.

En effet, la jurisprudence est particulièrement claire sur ce point : l'autorité qui a consulté sans aucune obligation **un organisme ne saurait s'estimer liée par l'avis émis par ce dernier** :

> *« Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 4 du décret n° 72-589 du 4 juillet 1972, relatif à certaines dispositions statutaires concernant les instituteurs, modifié par le décret n° 87-546 du 17 juillet 1987 : "Les mutations sont prononcées par l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation, après avis de la commission administrative paritaire départementale ..." ; que, si rien ne s'oppose, en principe, à ce que l'inspecteur d'académie, avant de se prononcer sur les demandes de mutation, sollicite l'avis d'une commission non prévue par la réglementation en vigueur, **c'est à la condition, d'une part, qu'il ne s'estime pas lié par cet avis**, d'autre part, qu'une telle consultation n'ait pas pour effet d'amoindrir les garanties statutaires dont bénéficient les fonctionnaires concernés »* (CE, 30 juin 1997, *Cornebois*, req. n°127241 ou encore CE, 3 juillet 1981, *Madame Jacquens*, req. n°16496).

Au contraire, si cette autorité s'estime liée par un tel avis, **la jurisprudence considère qu'elle commet une illégalité en s'abstenant d'exercer pleinement l'étendue de ses compétences** :

> *« Considérant que le 2ème alinéa de l'article 49-3 du décret susvisé du 6 juin 1984 modifié relatif au statut des enseignants chercheurs de l'enseignement supérieur dispose que "la proposition de l'instance de l'établissement est transmise pour avis à la section compétente du conseil national des universités (...)" ; qu'il ressort des pièces du dossier qu'en refusant de proposer la nomination de M. X... à la signature du président de la République, par les décisions attaquées en date des 14 et 22 décembre 1993, le ministre de l'enseignement supérieur s'est estimé lié par l'avis défavorable émis sur les candidatures de M. X... par la section compétente du conseil national des universités ; qu'il a ainsi méconnu sa compétence et que les décisions attaquées doivent être annulées* » (CE, 7 juin 1995, *Delaunay*, req. n°159362).

Il en résulte que lorsque l'autorité compétente demande, sans y être tenue légalement, l'avis d'un organisme consultatif sur un projet, elle conserve la faculté d'apporter ultérieurement à ce projet toutes les modifications qui lui paraissent utiles, quelle qu'en soit l'importance, sans avoir l'obligation de saisir à nouveau ce même organisme :

> *« Considérant que si, dans le cas ou, sans y être légalement tenue, elle demande au sujet d'un projet de texte l'avis d'un organisme consultatif, **l'autorité compétente doit procéder à cette consultation dans des conditions régulières, elle conserve la faculté d'apporter à ce projet, après ladite consultation, toutes les modifications qui lui paraissent utiles, quelle qu'en soit l'importance, sans avoir l'obligation de saisir a nouveau ce même organisme** ;*
> *cons., qu'il résulte des dispositions combinées de l'article 15 de l'ordonnance du 4 février 1959 et de l'article 46 du décret du 14 février 1959 que la consultation des comités techniques paritaires n'est pas obligatoire ; que, des lors, le syndicat c.g.t.-f.o. des fonctionnaires et agents du commerce intérieur et des prix n'est pas fondé a se prévaloir de ce que l'article 9 du décret attaqué qui modifie le statut particulier des fonctionnaires de catégorie A de la direction générale du commerce intérieur et des prix comporte une disposition qui ne figurait pas dans le texte soumis au comité paritaire de cette direction générale, lequel avait été saisi par l'administration du projet de décret, pour soutenir que la disposition litigieuse serait intervenue à la suite d'une procédure irrégulière (…)* » (CE, 15 mars 1974, *Synd. Nat. CGT-FO des fonctionnaires et agents du commerce intérieur et des prix*, n°85703).

9. —

En l'espèce, la Commune du Tampon a saisi spontanément la CDPENAF alors qu'elle n'était pas tenue d'effectuer cette formalité.

Dès lors, au regard de l'ensemble des jurisprudences précitées, il est possible de soutenir que la Commune n'est pas liée par l'avis rendu par la Commission et qu'ainsi, elle peut s'écarter de celui-ci.

Toutefois, par précaution, il nous semble plus prudent dans le dossier du PLU de rappeler les éléments précités montrant que la saisine de la CDPENAF n'était pas obligatoire et d'indiquer que la commune n'a consulté cet organisme qu'à titre de simple information.

Ainsi, cette précision permettra de montrer :

- d'une part que la saisine de la CDPENAF n'a été effectuée que de façon superflue et non au titre d'une quelconque obligation,

- d'autre part, que la commune du Tampon a bien conservé sa liberté d'appréciation par rapport à l'avis émis par cet organisme et qu'ainsi, elle n'a pu s'estimer liée par celui-ci.

II- En tout état de cause, le courrier de la CDPENAF ayant été notifié tardivement, la commune peut considérer être en possession d'un avis tacite favorable émis par cet organisme.

10. —

Afin de déterminer si l'avis de la CDPENAF a été rendu tardivement, il nous apparaît indispensable d'analyser dans un premier temps si la saisine de la Commune, effectuée le 21 mai 2018, est bien valable et donc, *a fortiori*, si le délai dont disposait la Commission pour rendre son avis a commencé à courir à compter de cette date.

NB : Pour la rédaction de cette partie, nous avons supposé que le courrier adressé à la CDPENAF le 21 février 2018 était accompagné de l'ensemble des pièces du projet de PLU arrêté. Si tel n'est pas le cas, la date de saisine correspondrait alors au jour où la CDPENAF a été rendue destinataire de l'ensemble des pièces du projet de PLU. En effet, l'article R.153-4 du code de l'urbanisme dispose que : « les personnes consultées en application des articles L.153-16 et L.153-17 donnent un avis dans les limites de leurs compétences propres, au plus tard trois mois ***après transmission du projet de plan*** *». Nous vous laissons revenir vers nous à ce sujet le cas échéant.*

A) La saisine de la CDPENAF par le courrier de la Commune remis en main propre à un membre de la Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de la Réunion nous parait régulière. Dès lors, sauf preuve contraire que pourrait apporter la CDPENAF, cette dernière a bien été saisie dès le 21 février 2018.

11. —

En droit, à notre connaissance, les modalités de saisine des personnes publiques associées ne font pas l'objet de dispositions particulières.

Toutefois, en matière de notification d'un acte, une réponse ministérielle a rappelé que :

> *« S'agissant de la notification d'un acte,* ***l'administration n'est pas tenue, sauf texte contraire, de l'effectuer par pli recommandé, ni de passer par l'intermédiaire d'un agent assermenté****. L'usage de la lettre recommandée avec demande d'avis de réception est toutefois de plus en plus répandu, dès lors que la notification par lettre simple ou par lettre recommandée sans avis de réception ne permet pas de se ménager une preuve de l'envoi et de la réception (CE, 16 janv. 1987, SA Desse Frères c/ Cne Fegersheim) (…) »* (Réponse ministérielle publiée au JO le 2 septembre 2014, p. 7445, Q. n°54423).

Certes, il est question ici de la notification d'un acte, toutefois, il est possible de procéder par analogie s'agissant de la saisine d'un organe par une personne publique. En effet, dans un tel cas, la personne publique doit être en capacité de pouvoir prouver la réalité de la saisine de l'organisme consulté.

Ainsi, il est possible de considérer que la saisine d'un organe par une personne publique, sauf texte contraire, n'a pas à être nécessairement effectuée par l'envoi d'une lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Dès lors, en l'absence de disposition expresse, rien ne semble faire obstacle à ce que la saisine puisse être faite par tout moyen pourvu que la personne publique soit en mesure d'apporter la preuve du bon accomplissement de cette formalité.

A ce titre, la jurisprudence administrative admet **qu'un acte peut être remis par la collectivité en main propre à l'intéressé** et que cela vaut notification (V. par exemple CE, 25 mars 2013, *Etablissement public d'ingénierie pour l'informatique et les technologies de l'information et de la communication du Val-de-Marne*, req. n°352586).

Par ailleurs, il convient de rappeler que la notification d'un acte à une personne morale de droit public est faite valablement « ***lorsqu'elle est reçue soit par un représentant légal de la collectivité à qui l'acte est destiné, soit par l'un quelconque des agents de cette collectivité qui, placé sous l'autorité de son représentant légal, est tenu de lui transmettre l'acte qu'il a reçu*** » (CE, 17 octobre 1980, *Commune de Villeneuve-sur-Bellot*, req. n°14787).

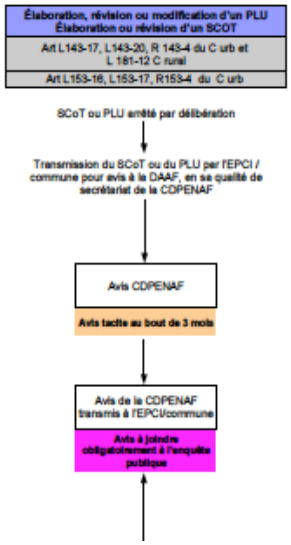
Ainsi, de la combinaison de ces jurisprudences, il peut être déduit qu'un acte peut être remis en main propre à tout agent travaillant pour une personne publique.

12. —

En l'espèce, l'article 15 du règlement intérieur de la CDPENAF prévoit que « *L'annexe 3 du présent règlement présente les modalités de saisine de la CDPENAF en fonction des procédures, projets ou opérations d'aménagement et d'urbanisme concernés* ».

Or, l'analyse de l'annexe n°3 permet de constater que la CDPENAF ne prévoit pas de modalités particulières relatives à sa saisine.

Il est simplement précisé qu'en matière d'élaboration ou de révision d'un document d'urbanisme (PLU ou SCOT), la Commune doit adresser ledit document à la Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de la Réunion (ci-après « DAAF »), en sa qualité de secrétariat de la CDPENAF :



extrait de l'annexe n°3 du règlement intérieur

Dès lors, la seule formalité prévue par la CDPENAF pour sa saisine consiste à adresser le projet de PLU à la DAAF.

Or, au cas présent, c'est précisément ce qui a été fait par la Commune, le courrier de saisine étant adressé à l'attention du Directeur de la DAAF.

En outre, il ressort des informations que vous nous avez communiquées que le courrier de saisine n'a pas été adressé à la CDPENAF par voie postale.

En revanche, ce courrier a été remis en main propre à Monsieur Albert Guezello, chef de pôle de la Protection des terres agricoles au sein de la DAAF de La Réunion, lequel a signé le document et indiqué de manière manuscrite « *Reçu le 21/02/2018* ».

Ce dernier a donc reconnu avoir réceptionné la saisine le 21 février 2018.

Par conséquent, sauf à ce que la DAAF parvienne à prouver qu'elle a valablement été saisie le 26 février 2018 comme elle le prétend dans son courriel en date du 28 mai 2018, il est possible de considérer que la saisine de la CDPENAF **a été effectuée le 21 février 2018**.

B) La date du 21 février 2018 pouvant être retenue pour la saisine de la CDPENAF, celle-ci doit être réputée avoir émis un avis tacite favorable le 22 mai 2018, l'avis défavorable rendu ultérieurement n'ayant en principe aucune incidence sur ce point.

13. —

En droit, l'article L.153-4 du code de l'urbanisme prévoit :

> *« Les personnes consultées en application des articles L. 153-16 et L. 153-17 donnent un avis dans les limites de leurs compétences propres,* ***au plus tard trois mois après transmission du projet de plan****.*
> *A défaut de réponse dans ce délai,* ***ces avis sont réputés favorables*** *».*

Ainsi, les personnes consultées sur un projet de PLU arrêté, dont la CDPENAF (celle-ci étant mentionnée par l'article L. 153-16 du Code de l'urbanisme), disposent d'un **délai de trois mois à compter de leur saisine** pour rendre leurs avis.

A l'expiration de ce délai, et en l'absence de réponse expresse, elles sont réputées avoir émis un avis tacite favorable.

Cela a d'ailleurs été rappelé par la jurisprudence :

> *« Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme : Le conseil municipal arrête le projet de plan local d'urbanisme. Celui-ci est alors soumis pour avis aux personnes publiques associées à son élaboration ainsi que, à leur demande, aux communes limitrophes, aux établissements publics de coopération intercommunale directement intéressés, ainsi qu'à l'établissement public chargé d'un schéma de cohérence territoriale dont la commune est limitrophe, lorsqu'elle n'est pas couverte par un tel schéma. Ces personnes donnent un avis dans les limites de leurs compétences propres, au plus tard trois mois après transmission du projet de plan ; à défaut, ces avis sont réputés favorables. ; qu'il ressort des pièces du dossier que, à la suite de la demande que la commune limitrophe de Mandelieu-la-Napoule avait exprimée par courrier daté du 25 juillet 2001 d'être consultée pendant la durée de révision du PLU, la commune de Fréjus lui a notifié le projet de PLU arrêté par envoi daté du 27 avril 2004 reçu le 4 mai suivant ; qu'en vertu des dispositions précitées,* ***la commune de Mandelieu-la-Napoule, qui n'a pas émis d'avis exprès dans le délai de trois mois, doit être réputée avoir émis un avis favorable ; que, par suite, les appelants ne sont pas fondés à soutenir que l'absence d'avis émis ou réputé donné par la commune de Mandelieu-la-Napoule sur le projet de PLU arrêté vicierait la procédure ayant conduit à l'adoption de la délibération en litige*** » (CAA Marseille, 21 mai 2010, *M. et Mme. Badaut*, req. n° 08MA01297).

Ainsi, le non-respect par la personne publique consultée du délai qui lui est imparti pour donner son avis ne vicie par la procédure d'élaboration du PLU dès lors qu'à l'expiration de ce délai, elle est réputée avoir émis un avis favorable.

Plus encore, la jurisprudence estime que si, du fait de son silence, l'organisme consulté doit être réputé avoir émis un avis favorable, un avis exprès ultérieurement notifié ne peut remettre en cause le sens du premier avis tacite :

> *« Considérant qu'aux termes de l'article R.421-26 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision attaquée et applicable dans une commune où un plan d'occupation des sols n'a pas été approuvé : "Le maire fait connaître son avis au responsable du service de l'Etat dans le département chargé de l'urbanisme qui le communique, s'il est défavorable, au commissaire de la République. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans le mois de la réception de la demande", et qu'aux termes de l'article R.421-36 du même code : "dans les communes où un plan d'occupation des sols n'a pas été approuvé, la décision est prise par le maire, au nom de l'Etat ; toutefois, elle est prise par le commissaire de la République dans les cas suivants : ... 6°) lorsque le maire et le responsable du service de l'Etat dans le département, chargé de l'urbanisme ont émis des avis en sens contraire" ; **que le maire de la commune de Launaguet n'a émis que le 20 août 1984, soit postérieurement à l'expiration du délai d'un mois susmentionné, son avis sur la demande de permis de construire présentée par M. Y... ; qu'à cette date le maire ne pouvait plus revenir sur l'avis réputé favorable résultant de son silence pendant un mois après la réception de la demande** ; que M. X... n'est, dès lors, pas fondé à soutenir que la décision attaquée, prise sur les avis favorables du maire et de la direction départementale de l'équipement, serait entachée d'incompétence, faute d'avoir été signée par le commissaire de la République ;*
> *Considérant qu'aucune disposition du code de l'urbanisme n'impose au pétitionnaire de mentionner sur le plan de masse les constructions déjà implantées sur les parcelles voisines (…) »* (CE, 20 octobre 1993, *Commune de Launaguet,* req. n°89215).

Dès lors, en l'absence de réponse expresse dans le délai légal, l'avis de la personne publique consultée est réputé favorable et ce quand bien même, émettrait-elle un second avis ultérieurement.

14. —

En l'espèce, comme il l'a été indiqué précédemment, la Commune a saisi la CDPENAF le 21 février 2018. En application de l'article L.153-4 du code de l'urbanisme précité, cette dernière disposait d'un délai de trois mois à compter de cette date pour rendre un avis exprès.

Or, si la Commission a rendu un avis défavorable sur le projet de PLU de la ville du Tampon, celui-ci n'a été été adressé par lettre recommandée avec accusé de réception à la commune que le 25 mai 2018 et par courriel le 28 mai 2018.

Il est donc possible de considérer que dès le 22 mai 2018, la ville du Tampon était en possession d'un avis tacite favorable émis par la CDPENAF sur son projet de PLU et que l'avis daté du 24 mai 2018 ne peut l'avoir remis en cause.

Nota Bene : A notre connaissance, aucune jurisprudence topique n'a été rendue à propos de l'émission par la CDPENAF d'un avis exprès après l'intervention d'un avis tacite favorable. Bien que la transcription de la jurisprudence précitée rendue en matière de procédure de délivrance d'un permis de construire nous semble possible par analogie, le succès de cette démarche ne peut toutefois être totalement garanti, faute de jurisprudence confirmant ce point.

III- CONCLUSION

CONCLUSION : La Commune du Tampon dispose de deux arguments lui permettant de s'écarter de l'avis défavorable de la CDPENAF :

- Au regard de l'article 7 de l'ordonnance n° n°2011-864 du 22 juillet 2011, la Commune n'avait pas l'obligation de saisir la commission, cette dernière ayant prescrit l'élaboration de son PLU dès le 14 avril 2008. En conséquence, et bien qu'elle ait saisi spontanément la CDPENAF, elle n'est toutefois pas liée par l'avis du 24 mai 2018 rendu par cette dernière ;

- La CDPENAF ayant été saisie dès le 21 mai 2018, la commune peut considérer être en possession d'un avis tacite favorable né le 22 mai 2018, avis qui n'a pu être remis en cause par le second avis reçu au plus tôt le 25 mai 2018. Toutefois cet argument doit être utilisé avec prudence dès lors qu'aucune jurisprudence topique n'existe sur ce point en matière de saisine de la CDPENAF.

Fondateur et Avocat honoraire
Yacoub AMODE
Barreau de Saint-Pierre
Bâtonnier honoraire
Ancien Bâtonnier – Doyen du Conseil
de l'Ordre

Associé
Karim AMODE
Avocat au barreau de Saint-Pierre
Ancien Avocat aux Barreaux de Paris et Saint-Denis
Institut de Droit Public des Affaires (I.D.P.A)
D.E.A Droit public interne (Paris II)
D.E.S.S. Droit du secteur public économique (Paris I)

AMODE & ASSOCIÉS
Barreau de Saint-Pierre
36A rue Archambaud – BP 72 – 97452 ST-PIERRE CEDEX
Tél. : 02.62.25.05.72
Fax Saint-Pierre: 02.62.25.58.85 - 02.62.96.34.87
Courriel : amode.associes@wanadoo.fr ; k.amode-avocat@orange.fr

Monsieur DURAND – CODRA
Direction de l'urbanisme Commune du TAMPON

Saint-Pierre, le 23 Mai 2018

Envoi électronique : g.durand@codra-conseil.com

N/REF : PLU TAMPON –Mission d'assistance juridique – Arrêt projet PLU- Avis CDPENAF Réunion

***Objet :* Projet PLU TAMPON -Consultation sur la portée de l'avis CDPENAF Réunion**

Monsieur DURAND,

Par courriel du 22 Mai 2018, vous nous avez saisi de la question suivante :

« Cher Maître Amode,

Dans le cadre de l'élaboration du PLU du Tampon, il convient de solliciter l'avis de la CDPENAF (Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers). ***S'agit-il d'un avis simple ou d'un avis conforme ? Etant donné que l'élaboration a été prescrite le 14 avril 2008 et que le débat portant sur le PADD a eu lieu le 27 décembre 2010 puis le 1er décembre 2010.***

Cette question est d'autant plus stratégique qu'il semblerait que la CDPENAF va formuler un avis défavorable tout prochainement ».

Cette saisine implique les observations suivantes de notre part :

1. (Pour rappel) Un projet de PLU devant être soumis à la CDPENAF Réunion

Le projet de PLU de la Commune du TAMPON doit être soumis à la CDPENAF Réunion **car il n'a pas été arrêté avant le 20 Février 2011** (L. n° 2010-874 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, 27 Juillet 2010, art. 51, V, 2°).

2. Sur la portée de l'avis de la CDPENAF Réunion

En ce qui concerne les projets de la PLU à la Réunion, il ressort du Code de l'urbanisme et du Code rural et de la pêche les conclusions suivantes :

➢En vertu du Code de l'urbanisme :

- Les projets de PLU encadrant ***l'extension des bâtiments d'habitation en zone agricole ou naturelle*** sont soumis à la CDPENAF **pour avis simple** (Article L151-12);

- Les projets de PLU délimitant des ***secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL)*** sont soumis à la CDPENAF **pour avis simple** (Article L151-13);

- Les projets de PLU (de communes non couvertes par un SCOT) ***réduisant des surfaces des espaces naturels, agricoles et forestiers*** sont soumis à la CDPENAF **pour avis simple** (Article L153-16);

  (Cet avis devient conforme si est en jeu la réduction substantielle des surfaces affectées à des productions bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou une atteinte substantielle aux conditions de production de l'appellation)

➢En vertu du Code rural et de la pêche:

En vertu de **l'actuel L. 181-12 : « *En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte, tout projet d'élaboration ou de révision d'un document d'aménagement ou d'urbanisme ayant pour conséquence d'entraîner le déclassement de terres classées agricoles*, *ainsi que 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, ou entraînant la réduction des espaces non encore urbanisés dans une commune soumise au règlement national d'urbanisme, doit faire l'objet d'un avis favorable de la [CDPENAF]* »**

Ce texte impose donc **un avis conforme** au projet de PLU **déclassant des terres agricoles**, ou à tout le moins il impose que les dispositions/représentations graphiques du projet PLU propres/spécifiques au déclassement de terres agricoles reçoivent le quitus de la CDPENAF Réunion, avant toute approbation.

Mais cet article a pour origine l'ancien article L.181-3 du Code rural (version *ante* 1er Juillet 2016) qui est issu de l'article 2 de 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 ;

Or cette Ordonnance, dans son article 7, prévoit que : « *I.-Les dispositions de l'article L. 181-3 du code rural et de la pêche maritime s'appliquent aux documents d'aménagement et d'urbanisme dont l'élaboration ou la révision a été décidée postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente ordonnance [...]* »

L'élaboration du PLU du TAMPON ayant été décidée avant le 24 juillet 2011 (date d'entrée en vigueur de l'Ordonnance sus mentionnée), elle n'est pas sujette à l'avis favorable/conforme de la CDPENAF Réunion (pour ce qui a trait au *déclassement de terres classées agricoles*).

3. Le problème que pose l'actuel règlement intérieur de la CDPENAF Réunion

Comme le Code rural et de la pêche et l'Arrêté préfectoral du 28 Novembre 2016 créant la CDPENAF Réunion le prévoient, la dite CDPENAF s'est dotée, le 13 Juin 2017, d'un **règlement intérieur qui, dans son Annexe 1, recense ses procédures de saisine et la portée de ses avis.**

Or ce règlement intérieur et son Annexe 1, qui n'ont pas fait l'objet d'une publication au Recueil des actes administratifs, contiennent une erreur de droit en prévoyant un avis conforme pour *la création de STECAL en zone A ou N.*

CONCLUSIONS

L'élaboration du PLU du TAMPON est soumise à un avis simple de la CDPENAF Réunion ;

Il devra être rappelé, à la CDPENAF si nécessaire, que :

- **l'actuel L. 181-12 du Code rural et de la pêche (avis conforme/favorable CDPENAF en cas de déclassement de terres classées agricoles), qui a pour origine l'ancien article L.181-3 et l'article 2 Ord. n° 2011-864, n'est pas applicable au projet de PLU dont l'élaboration fut décidée avant le 24 Juillet 2011 ;**
- **Le Code de l'urbanisme ne prévoit qu'un avis simple de la CDPENAF pour la création de STECAL en zone A ou N, contrairement à ce qu'indique l'Annexe 1 du Règlement intérieur de la CDPENAF Réunion.**

Veuillez agréer, Monsieur DURAND, mes respectueux et distingués sentiments.

Le Cabinet AMODE & ASSOCIÉS

AMODE & ASSOCIÉS
SELARL D'AVOCATS

P.J. : Annexe 1 du Règlement intérieur de la CDPENAF Réunion

ANNEXE 1 - PROCEDURE DE SAISIE ET PORTEE DES AVIS DE LA CDPENAF DE LA REUNION

Élaboration ou révision d'un SCoT	Consultation obligatoire de la CDPENAF imposée par la réglementation	Consultation obligatoire à la demande de la CDPENAF	Portée avis	Base réglementaire au 1/01/2017	Stade de la consultation	Saisine par	Délai avis de la CDPENAF	Observations
Réduction des surfaces des espaces naturels, agricoles et forestiers ou déclassement de terres agricoles	oui	-	conforme (1) si déclassement de terres classées agricoles Sinon avis simple	L143-17 et L143-20 C urb R143-4 C urb L181-12 C rural	Consultation après arrêt du projet de SCoT par le conseil communautaire – L'avis de la CDPENAF doit être joint à l'enquête publique	Président de l'EPCI	3 mois à compter de la réception de la demande de consultation au secrétariat de la CDPENAF – Passé ce délai, l'avis est réputé favorable	La délibération prescrite pour l'élaboration d'un SCoT doit être notifiée à la CDPENAF
Pas de réduction des surfaces des espaces agricoles naturels et forestiers	non	oui	simple	L132-13 C urb				

(1) si SCoT prescrit après le 22/7/2011 sinon avis simple

		Hors périmètre SCoT		PLU couvert par un SCoT			Base réglementaire au 1/01/2017	Stade de la consultation	Saisine par	Délai avis de la CDPENAF
	Élaboration, révision ou modification d'un PLU/POS	Consultation obligatoire de la CDPENAF prévue par la réglementation	Portée avis	Consultation obligatoire de la CDPENAF imposée par la réglementation	Consultation obligatoire à la demande de la CDPENAF	Portée avis				
Réduction des surfaces des espaces naturels, agricoles et forestiers dans un PLU*	Déclassement d'une zone agricole	oui	conforme (2)	non	oui	conforme (2)	L153-16 C urb L153-17 C urb R153-4 C urb L181-12 C rural	Consultation après arrêt du projet de PLU/POS par le conseil municipal – L'avis de la CDPENAF doit être joint à l'enquête publique	Maire ou Président d'un EPCI (si PLU intercommunal)	3 mois à compter de la réception de la demande de consultation au secrétariat de la CDPENAF – Passé ce délai, l'avis est réputé favorable
	Tramage « carrière » (ex R123-11 C Urb) dans espace à usage agricole, naturel ou forestier		simple			simple				
	Autres cas (réduction espace à usage agricole, naturel ou forestier)		simple			simple				
Délimitation de Secteurs de Taille et de Capacité d'Accueil Limitées STECAL (2)	Création de STECAL en zone A ou N	oui	conforme (2)	oui	-	conforme (2)	L151-13 C urb			
	Si déclassement d'une zone A pour création d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées STECAL en zone N (2)	oui	conforme (2)	oui	-	conforme (2)				
Modification du règlement d'un PLU permettant l'extension des bâtiments d'habitation existants et les annexes en zone A ou N (2)		oui	simple	oui	-	simple	L151-12 C urb			

(2) : Non applicable aux POS

* Non applicable aux procédures de mise en compatibilité, déclaration de projet, PIL et PIIE

Projets ou opérations d'aménagement et d'urbanisme	Consultation obligatoire de la CDPENAF ?	Autosaisine possible de la CDPENAF ?	Portée avis	Projet soumis à examen systématique de la CDPENAF (3)	Base réglementaire au 1/01/2017	Stade de la consultation	Saisine par	Délai avis de la CDPENAF
Projets en zone agricole ou naturelle soumis à autorisation au titre du code de l'urbanisme : déclaration préalable, permis de construire ou permis d'aménager (3)	oui (par le Maire dans le cadre de l'instruction application du droit du sol ADS)	-	Conforme	Voir grille de sélection en annexe 2 du règlement intérieur de la CDPENAF	L111-5 et R423-24 C Urb L181-12 C rural	Consultation dans le cadre de l'application du droit des sols	Service urbanisme de la commune chargé de l'instruction ADS	1 mois à compter de la réception de la demande de consultation au secrétariat de la CDPENAF – Passé ce délai, l'avis est réputé favorable
Changement de destination d'un bâtiment en zone agricole		-	Conforme	Tout changement de destination	R423-24 C urb L151-12 C urb			
Projets soumis à compensation selon les articles L 112-1-3 et D 112-1-18 et suivants du code rural.	oui	oui	Conforme	oui	L112-1-3 et D112-1-18 et suivants du C rural	Consultation sur la base d'une étude préalable	Pétitionnaire	2 mois à compter de la saisie par le Préfet qui rend son avis dans un délai de 4 mois à compter de la réception du dossier – Passé ce délai, l'avis est réputé favorable. L'avis du Préfet est à joindre à l'enquête publique.

(3) En dehors des projets identifiés en annexe 2 et en l'absence d'autosaisine de la CDPENAF, les projets sont réputés faire l'objet d'un avis tacite de la CDPENAF

Autres	Portée avis	Base réglementaire au 01/01/2017	Saisine par
La CDPENAF peut s'autosaisir sur toute question relative à la régression des surfaces naturelles, agricoles et forestières	simple	L 181-11 du code rural	



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PRÉFET DE LA RÉUNION

MAIRIE DU TAMPON
COURRIER REÇU LE :
28 MAI 2018
N°2018/8546/57269

RECOMMANDÉE AVEC A.R.

Direction de l'alimentation,
de l'agriculture et de la forêt
Service territoires et innovation
Pôle protection des terres agricoles

Dossier suivi par : Albert GUEZELLO
Tél. : 02 62 30 89 62
Fax : 02 62 30 89 99
Courriel : albert.guezello@agriculture.gouv.fr

Monsieur le MAIRE
de la COMMUNE du TAMPON
Hôtel de ville
256, rue Hubert Deslisle
97430 LE TAMPON

Saint-Denis, le 24 mai 2018

Reçu à la Direction Aménagement du Territoire et Développement Economique
28 MAI 2018

Objet : **CDPENAF du 17 mai 2018**
Avis sur le PLU arrêté.

N/réf. : AG/SD/BD N° STI-PPTA-2018-384-D
PJ : 1 ex

Monsieur le Maire,

La Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF) s'est réunie le **17 mai 2018** pour examiner le Plan Local d'Urbanisme arrêté le 2 février 2018 de votre Commune.

J'ai l'honneur de vous adresser l'avis de cette commission sur votre dossier.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Pour le préfet et par délégation,
Pour le directeur de l'alimentation
de l'agriculture et de la forêt,
La Cheffe du service
des territoires et de l'innovation

Marie KIENTZ

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA RÉUNION

Direction de l'alimentation,
de l'agriculture et de la forêt

Service territoires et innovation

Pôle protection des terres agricoles

Affaire suivie par : Albert Guezello
Tél. : 02 62 30 89 62
Fax : 02 62 30 89 99
Courriel : albert.guezello@agriculture.gouv.fr

EXTRAIT DU COMPTE-RENDU DE LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE DE PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS

DU 17 mai 2018

Saint-Denis, le 24 mai 2018

Ordre du jour

- Avis sur le PLU arrêté de la commune du TAMPON

Participants

Président de séance :

M. TRAIMOND Gilles	Sous-Préfet chargé de mission Cohésion Sociale et Jeunesse

- **Collège des administrations :**

M. SIMON Philippe	Directeur de la DAAF
Mme KIENTZ Marie	DAAF / Cheffe du Service Territoires et Innovation
Mme CAILLEUX Maryline	DEAL / Responsable du SACoD

- **Collège des collectivités :**

M. POTIN Philippe	Représentant du Conseil Départemental

- **Collège des professionnels :**

M. GONTHIER Jean Bernard	Représentant de la Chambre d'Agriculture
M. MARATCHIA Jean Bernard	Représentant les propriétaires agricoles au COSDA

- **Collège des associations :**

Mme BURY Aurore	Représentante d'ÉCOLOGIE RÉUNION
M. LEGER Christian	Président de la SEOR
M. THOMAS Hermann	Représentant de la SREPEN

➢ *Étaient également présents :*

M. GUEZELLO Albert	DAAF / Chef du Pôle Protection des Terres Agricoles
Mme CLOTAGATILDE Béatrice	DAAF / STI / PPTA
Mme DUTRIPON Sophie	DAAF / STI / PPTA
M. LE GALL Bruno	DAAF / STI / PPTA
Mme REILHES Cécile	DEAL / SACOD
Mme VIENNE Marie	Préfecture / Bureau Urbanisme
Mme MOREL Isabelle	Conseil Régional / SAR
M. CHARLAT Guillaume	Conseil Départemental

Déroulement de la réunion

◆ **Avis sur le PLU arrêté de la commune du TAMPON**

Par délibération du conseil municipal du TAMPON du 2 février 2018, la municipalité a arrêté le projet de Plan Local d'urbanisme (PLU). Dans le cadre de la procédure de révision générale d'un PLU, et conformément au code de l'urbanisme, le projet a été notifié et transmis pour avis à la CDPENAF le 26 février 2018.

Conformément à l'article L. 181-12 du code rural et de la pêche maritime, modifié par l'Ordonnance n°2016-391 du 31 mars 2016 - art. 3, la CDPENAF doit se prononcer sur tout projet d'élaboration ou de révision d'un document d'aménagement ou d'urbanisme en cas :

- de réduction des surfaces des espaces naturels, agricoles et forestiers dans un PLU ;
- de délimitation de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) ;
- des changements de destination ;
- de modification des règlements permettant l'extension des bâtiments d'habitation existants et les annexes en zone A ou N.

Les représentants de la DAAF et de la DEAL présentent à la commission les éléments d'analyse ci-dessous, relatifs à la consommation des espaces naturels et agricoles induite par le PLU arrêté du TAMPON.

1 Justifier des hypothèses de besoins en logements

Le PLU arrêté retient une hypothèse de croissance démographique et un raisonnement sur l'habitat, aboutissant à l'objectif de répondre à un besoin de 11 000 logements nouveaux d'ici 2030. Les différents éléments de la démonstration présentent des incohérences. Il convient de reprendre le rapport de présentation afin d'assurer la cohérence et la pertinence de cette démonstration, avec mise en cohérence des besoins d'extension urbaine le cas échéant.

2 Concernant la consommation des espaces agricoles :

Il ressort de l'analyse du zonage du PLU que les points ci-dessous nécessitent des ajustements afin de garantir la protection de l'espace agricole.

2.1 Le déclassement de zone agricole en zone naturelle

La commune du Tampon prévoit un déclassement d'environ 195 hectares de surfaces agricoles nettes. De nombreuses zones agricoles au POS sont déclassées en zones naturelles au PLU arrêté (1 113,9 ha) et réciproquement (1 124,4 ha). Parmi ces déclassements en zone naturelle, trois

secteurs sont particulièrement consommateurs de terres agricoles exploitées, répertoriées dans la base d'occupation des sols et explicités ci-après.

2.1.1 Secteur de Bourg-Murat

La commune prévoit le déclassement d'environ 120 hectares de terres agricoles en zone naturelle sur le secteur de Bourg-Murat. Une zone touristique Nto2 est présente pour la création d'un écolodge, et un projet de golf de 32 trous est mentionné, sa localisation demeurant inconnue. Or, ces terres appartenant à la commune sont actuellement exploitées par sept éleveurs. L'un d'eux verrait sa surface d'exploitation disparaître car impactée à 100 %, quatre auraient leur surface d'exploitation impactée entre 40 et 60 %, et deux verraient leur surface diminuer de moins de 10 %. Aucune justification n'a été apportée par la commune dans le rapport de présentation pour le basculement de ces zones agricoles en naturelles. Aucune mesure d'évitement, de réduction et de compensation n'a été prise en compte par la commune pour les exploitants présents et pour la reconstitution du potentiel de production perdu.

2.1.2 Secteur de Pont d'Yves et du tunnel de lave

Suite à la découverte d'un tunnel de lave âgé de 22 000 ans sur le secteur de Pont d'Yves, la commune a fait le choix de protéger ce site en classant 27 hectares en zone naturelle, justifiant qu'ainsi, aucun bâtiment agricole ne pourra être construit au-dessus du tunnel. Cependant, dans le règlement de la zone naturelle, la construction de bâtiments d'élevage est permis, ce qui est une incohérence par rapport à la volonté affichée par la commune. Aussi, il est demandé à la commune de maintenir le secteur en espace agricole afin de ne pas en dénaturer la vocation (actuellement exploité en prairie) et de créer un secteur agricole indicé en précisant dans le règlement que les constructions sont interdites sur ce site.

2.1.3 Secteur du Coteau de Brèdes

Dans le secteur du Coteau de Brèdes, 46 ha de terres agricoles sont déclassées en zone naturelle. Cependant, une partie est exploitée en prairie, 25 ha, recensée dans la base d'occupation des sols. Il convient donc de maintenir cet espace en zone agricole en créant un zonage agricole Aco, et de classer en zone naturelle la partie située en Espace Naturel Sensible.

2.1.4 Les zones d'extension urbaine

D'après la prescription n°7 du Schéma d'Aménagement Régional approuvé en 2011, les zones qui seront ouvertes à l'urbanisation doivent être situées dans le périmètre des zones préférentielles d'urbanisation (ZPU). Les zones d'extension urbaine suivantes ont été créées en dehors de cette ZPU, impactant environ 25 hectares de terres agricoles : 19ème Km, 23ème Km à la Plaine des Cafres, Bourg-Murat, Bois-Court, Trois Mares. Dans le rapport de présentation, seule l'extension de la zone d'activité économique du 19ème Km est justifiée.

2.2 Les Secteurs de Taille Et de Capacité d'Accueil Limitées

Huit Secteurs de Taille Et de Capacité d'Accueil Limitées (STECAL) à vocation d'habitat, d'une surface de 11,7 ha, sont prévus dans le PLU du Tampon. Les sept critères fixés par la doctrine de la CDPENAF permettent de valider cinq STECAL (n°1, 3, 4, 6 et 7). Trois STECAL, les n°5a, 5b et n°2 obtiennent un avis défavorable car situés en continuité urbaine (*ZAC de Trois Mares*) ou proximité immédiate d'une zone urbaine.

2.3 Les emplacements réservés

La commune du Tampon prévoit 115 emplacements réservés (ER), dont cinq impactent de l'espace agricole. Les ER 114 et 115 concernent la création d'unité de potabilisation, respectivement à Bois-Court sur une surface de 5,1 ha et à Pont d'Yves sur une surface de 1,9 ha. L'ER 108 concerne une voie de liaison avec une surface mobilisée de 15,5 ha. L'ER 113 porte sur la création d'une voirie de 8 mètres d'emprise, pour une surface cumulée de 3,2 ha. Enfin, la commune souhaite ouvrir un centre de tri (ER 109) à Bourg-Murat d'une surface de 8 033 m². Le principe éviter – réduire – compenser n'est pas démontré par la commune.

2.4 La partie réglementaire

Des ajustements sont à réaliser pour la partie réglementaire, repris ci-dessous.

- Modifier dans l'Article A1 – 1.2 Sont interdits : *« A l'exception de ceux visés à l'article A2.2., sont interdits* ***toutes*** *les constructions, ouvrages et travaux* ~~*non nécessaires à une exploitation agricole*~~ *ainsi que [...] »*

- Modifier dans l'Article A2 – 2.2 Sont admis sous condition :

« 1. Les ~~*constructions*~~ ***bâtiments techniques agricoles et leurs annexes****, ouvrages et travaux à usage agricole* ~~*(hangars, bâtiments d'élevage, [...], bâtiment de production, de stockage et de vente des produits de l'exploitation agricole, bâtiment administratif d'intérêt collectif, etc.)*~~ *[...] »*

« 3. Les travaux d'amélioration et de reconstruction des logements nécessaires ou non à une exploitation agricole, ~~*existants (clos et couverts) à la date d'approbation du SAR (22 novembre 2011)*~~ ***sous réserve de la légalité du bâti.*** *[...] »*

« 4. Les ouvrages techniques nécessaires au fonctionnement d'un service public [...] sous réserve de prendre les dispositions utiles pour assurer une bonne intégration dans le site et limiter l'emprise au strict minimum nécessaire, ***et de prendre les dispositions utiles pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables de la mise en œuvre du projet sur l'environnement et l'économie agricole. »***

« 5. Les constructions à usage agrotouristique ~~*pour l'hébergement et la restauration*~~ *sont autorisées sur le site d'une exploitation agricole existante, [...] réalisées en extension de l'habitation principale existante de l'exploitant et dans la limite totale de* ~~*250 m²*~~ ***200 m²*** *de surface de plancher,* ***y compris la surface des bâtiments déjà existants*** *»*

« 7. Dans les secteurs protégés en raison de la richesse du sol ou du sous-sol, ***secteur Ama,*** *et délimités au document graphique [...] sous réserve que la remise en état du site après extraction permette* ~~***soit***~~ *la continuité de l'activité agricole préexistante »*

- En général, supprimer :

« dans le cas de travaux [...] sur une construction existante (régulièrement édifiée ~~*ou existante à la date d'approbation du SAR, 22 novembre 2011*~~*), [...] »*

- – Indiquer sur les cartes graphiques les bâtiments d'élevage et le périmètre de la règle de réciprocité (rayon de 100 mètres autour du bâtiment).

3 Concernant la consommation des espaces naturels :

3.1 Modifier les zones Nto

Il ressort de l'analyse du zonage du PLU que les secteurs Nto prévus au projet de PLU du Tampon relèvent de la définition de « Secteur de Taille Et de Capacité d'Accueil Limitées » (STECAL), qui relèvent de la compétence de la CDPENAF.

Dans ces secteurs, qui relèvent de l'exception, peuvent être autorisées des constructions autres qu'agricoles, forestières ou d'équipements collectifs, à la condition que les règles d'urbanisme édictées par le Plan local d'urbanisme (PLU) permettent d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de ces secteurs (cf. art. L151-13 du code de l'urbanisme).

L'ensemble des zones Nto envisagées dans le projet de PLU du Tampon nécessite d'être modifié (soit dans leur zonage, soit dans le règlement, soit par la proposition d'une Orientation d'Aménagement et de Programmation pertinente) afin d'éviter tout effet de mitage non compatible avec la vocation naturelle de ces secteurs, et d'éviter une perspective de construction relevant davantage d'un zonage U que d'un zonage N.

Plus particulièrement, la zone Nto2 est localisée à Piton Rouge au sein d'une zone humide, et elle ne paraît pas compatible avec la préservation de la fonction hydraulique de cette zone humide.

Par ailleurs, les zones Nto en continuité de zones U, et dans ou à proximité de la Zone Préférentielle d'Urbanisation (ZPU), sont à considérer comme des extensions de zones urbanisées et ne peuvent être considérées comme répondant à la définition du STECAL. Ces dernières doivent donc être reclassées en U et font partie des extensions urbaines portées par le projet de PLU.

3.2 Renforcer le zonage des espaces naturels sur certains secteurs

Les zones humides et les réservoirs de biodiversité doivent bénéficier d'un zonage adapté Nco ou Aco s'il existe une activité agricole (en fonction des enjeux en matière d'occupation du sol) associé à un règlement permettant d'en garantir la préservation compte-tenu des impacts environnementaux et/ou hydrauliques.

3.3 Partie réglementaire de la zone naturelle

Le règlement des zones N (exceptée pour les zones Nto) doit être modifié pour autoriser les travaux d'aménagement et d'extension mineure uniquement pour les habitations existantes régulièrement édifiées.

Après échanges entre les membres de la commission, le Président de séance fait entrer les représentants de la commune du TAMPON, M. Marcelin THELIS Conseiller municipal et M. Daniel GRONDIN de la direction de l'aménagement du territoire et du développement économique, accompagné par le représentant du bureau d'études CODRA, M. Gilles DURAND.

Le Président de séance propose à la commune d'échanger sur la problématique de la consommation des espaces naturels et agricoles, qui appelle à un questionnement de la commission. Il est notamment noté une consommation excessive d'espaces agricoles et un règlement des STECAL en zone naturelle incompatible avec la préservation de la vocation naturelle de ces secteurs.

Après échanges avec les représentants de la commune du TAMPON, la commission émet un **avis défavorable à la majorité** sur le projet de PLU arrêté.

Les réserves sont énumérées ci-après :

- le rapport de présentation doit être complété par une démonstration pertinente des besoins en logements, avec mise en cohérence des besoins d'extension urbaine le cas échéant ;

pour la zone naturelle :

- l'ensemble des zones Nto doit être modifié, afin d'éviter tout effet de mitage non compatible avec la vocation naturelle de ces secteurs, et d'éviter une perspective de constructions relevant davantage d'un zonage U que d'un zonage N :
  - soit par modification de zonage (cas des zones en continuité d'urbanisation ou des zones relevant d'un usage agricole) ;
  - soit par évolution du règlement proposé (cas des zones où la constructibilité est élevée ou imprécise en ne permettant pas d'assurer le maintien de la vocation naturelle) ;
  - soit par l'ajout d'une Orientation d'Aménagement et de Programmation pertinente (exemple du *Parc des Palmiers* et des projets touristiques devant être précisé).
- la zone Nto2 doit être modifiée (selon une des modalités pré-listées ci-dessus) voire supprimée afin de garantir la préservation de la fonction hydraulique de la zone humide ;
- le règlement des zones N (excepté pour les zones Nto) doit être modifié pour autoriser les travaux d'aménagement et d'extension mineure « uniquement pour les habitations existantes régulièrement édifiées » ;
- les zones humides et les réservoirs de biodiversité identifiés aux cartes 1 et 2 en annexe doivent faire l'objet d'un zonage adapté Nco ou Aco s'il existe une activité agricole, associé à un règlement permettant de les préserver compte tenu de leurs enjeux environnementaux et/ou hydrauliques, à moins que des éléments de justification pertinents ne soient apportés démontrant qu'un autre choix de zonage ne relève pas d'une erreur manifeste d'appréciation.

pour la zone agricole :

- de maintenir en zone agricole le secteur d'environ 180 hectares situé à Bourg-Murat, actuellement exploité en activité d'élevage ;
- de créer un zonage agricole indicé spécifique à la place du secteur naturel proposé au PLU arrêté, pour le secteur du tunnel de lave situé près de Pont d'Yves, en précisant dans le règlement que pour cette zone agricole indicée spécifique, toute construction est interdite. Il convient également de réduire la surface proposée (27 ha) afin de ne prendre en compte que la surface nécessaire ;
- de classer en zone agricole Aco la partie non concernée par l'Espace Naturel Sensible à Coteau de Brèdes, en y associant un règlement qui précise que toutes les constructions nouvelles sont interdites et que tout aménagement devra avoir un impact écologique et paysager très réduit, notamment dans sa localisation et son aspect ;
- de justifier par le principe éviter – réduire – compenser les zones d'extensions urbaines situées en dehors de la zone préférentielle d'urbanisation consommant des espaces agricoles, et en fonction des besoins en logements dûment justifiés ;

- sur les huit Secteurs de Taille Et de Capacité d'Accueil Limitées (STECAL), trois obtiennent un avis défavorable car situés en continuité ou proximité urbaine, il s'agit des n°5a et 5b situés près de la ZAC de Trois Mares, et de la n°2 ;
- de démontrer le principe éviter – réduire – compenser pour les cinq emplacements réservés les plus impactants pour la sole agricole ;
- d'ajuster la partie réglementaire, entre autres en prenant en compte le triptyque éviter – réduire – compenser et en prenant en compte la légalité du bâti existant.

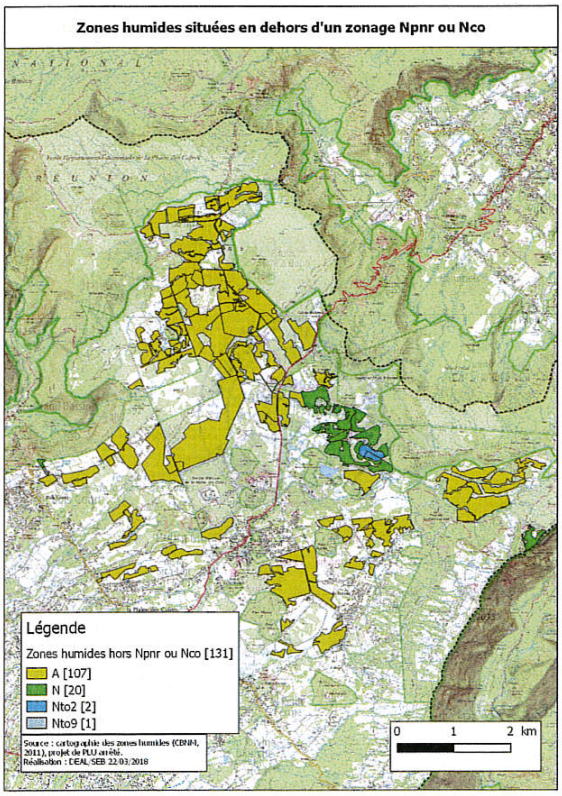
Pour le préfet et par délégation,
Pour le directeur de l'alimentation
de l'agriculture et de la forêt
La Cheffe du service
des territoires et de l'innovation

MINISTÈRE de l'AGRICULTURE Direction de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Forêt ILE de la RÉUNION

Marie KLENTZ

Annexes :

Carte 1 – Zones humides à classer en Nco ou en Aco



Carte 2- Réservoirs de biodiversité à classer en Nco ou Aco

