

## **10.10. URBANISME**

**Aménagement foncier agricole et forestier – morcellement des surfaces agricoles – division volontaire des terres agricoles – commission départementale d'aménagement foncier (CDAF) – Contrôle de légalité par le juge administratif d'une décision administrative de la CDAF dans le cadre d'une donation en avancement d'hoirie**

Tribunal administratif de La Réunion, 29 octobre 2019, req. n° 1701005

*Quentin GOASDUFF, Doctorant en droit public, Université de La Réunion*

Face à une pression foncière de plus en plus forte et à un étalement urbain non maîtrisé, la commission départementale de l'aménagement foncier (CDAF) exerce une mission de contrôle pour limiter le morcellement du foncier agricole et ainsi pérenniser la destination agricole des parcelles, essentielle pour maintenir les exploitations et ralentir ces phénomènes préjudiciables au monde rural.

Dans la présente décision, un exploitant agricole de la commune de Petite-Ile, prépare, de son vivant, sa succession en une division volontaire de deux parcelles agricoles (AS 134 et AS 161). La première parcelle (AS 134) accueille déjà deux constructions individuelles et la seconde (AS 161) se trouve en friche. Il saisit la CDAF pour un avis dans le cadre d'un projet de division volontaire en propriété des terres agricoles. La commission s'oppose à ce projet de partage au motif qu'il « *est susceptible de compromettre gravement le caractère agricole de ces terrains et de remettre en en cause leurs conditions d'exploitation normale* » (considérant 1 de la décision commentée).

C'est pourquoi, l'exploitant intente un recours en excès de pouvoir auprès du tribunal administratif de Saint-Denis contre cette décision qui serait entachée, selon lui, d'un défaut de motivation et une d'erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

Le requérant soutient que la première parcelle (AS 134) a perdu sa vocation agricole initiale par la constitution de deux maisons d'habitation mais il omet de préciser que ces maisons ont été édifiées au mépris des dispositions relatives au plan d'occupation des sols (POS) de la commune de Petite-Ile qui prohibe toute construction à usage d'habitation sur les surfaces agricoles. En outre, il évoque le fait que des maisons individuelles aient été bâties au nord et au sud de cette parcelle. Concernant la seconde parcelle (AS 161), il affirme que ses enfants « *se sont engagés à préserver le jardin du potager et des arbres fruitiers existant sur la parcelle AS 161, ainsi que l'élevage de cabris qui s'y trouve* » (considérant 4) et que la parcelle AS 505 voisine, qui dispose de la même superficie « *a été divisée en 4 parcelles de petites tailles sans que la commission ne s'y oppose* ». Le

requérant s'interroge sur ce refus alors que la parcelle voisine a bénéficié d'un avis favorable de la commission.

La décision de la commission s'opposant au projet de partage est-elle irrégulière ?

Le juge administratif répond par la négative et commence par rappeler en ce qui concerne la première parcelle (AS 134), dans le considérant 5, que le requérant « *ne peut utilement se prévaloir de la circonstance que celle parcelle a perdu sa vocation agricole du seul fait de la présence de ces constructions* ». Il énonce ensuite que le projet « *qui vise à organiser sa succession de son vivant, la division projetée de la parcelle AS 161, d'une contenance de 2593 m<sup>2</sup>, en deux lots d'une contenance respective de 1297 et 1296 m<sup>2</sup>, est de nature à compromettre gravement l'exploitation de cette parcelle, qui, en outre, forme une unité foncière de grande ampleur avec les parcelles 162 et 163 situées au sud, également classées en zone agricole* ».

La décision administrative paraît donc être proportionnée au but poursuivi, c'est-à-dire la préservation des terres agricoles. Ce projet de division aurait pour conséquence d'atteindre gravement le caractère agricole des parcelles et entraînerait un éparpillement du foncier agricole (I). Le juge administratif réunionnais reconnaît que le projet entraînerait une diversification patrimoniale des terres agricoles incompatibles avec la protection du foncier agricole et de leur finalité (II). Il considère que la commission a bien motivé sa décision et n'a pas commis d'erreur d'appréciation.

### **I.- Une commission garante de la préservation du caractère agricole des terrains**

*L'examen du moyen touchant à la légalité externe de la décision attaquée.*  
Les départements disposent, depuis 2005<sup>1</sup>, du volet « aménagement foncier rural » après un transfert de compétence de l'État. Le Conseil départemental de La Réunion, qui institue par arrêté la CDAF, a donc un rôle essentiel dans les procédures d'aménagements du foncier agricole<sup>2</sup> en ce qu'il « *a principalement pour but, par la constitution d'exploitations rurales d'un seul tenant ou à grandes parcelles bien groupées, d'améliorer l'exploitation agricole des biens qui y sont soumis* »<sup>3</sup>. C'est un outil de protection du foncier agricole contre la progression de l'urbanisation et de l'habitat individuel sur les zones agricoles. La commission permet la préservation du paysage rural contre l'artificialisation que les territoires

---

<sup>1</sup> Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JORF 2005, n° 0046, page 3073, texte n° 1.

<sup>2</sup> Code rural et de la pêche maritime (CRPM), article L. 121-1.

<sup>3</sup> CRPM, article L. 123-1.

ultramarins subissent de plein fouet « *La Guadeloupe, la Martinique et la Réunion ont un taux d'artificialisation supérieur à celui de la métropole (11 % en 2006)*<sup>4</sup>.

Dans le cadre d'une division volontaire des terres agricoles, le régime juridique applicable impose la saisine obligatoire de la CDAF, qui est l'autorité administrative compétente<sup>5</sup> en matière d'aménagement foncier rural dans le cadre d'un contrôle du morcellement des terres agricoles<sup>6</sup>. La commission qui dispose d'un pouvoir d'appréciation permettant de « *s'opposer à la division si celle-ci, par son importance, le nombre de lots ou les travaux qu'elle entraîne, est susceptible de compromettre gravement le caractère agricole et naturel des espaces, les conditions d'exploitation normale ou le maintien de l'équilibre économique du terroir conservé ou d'une filière* »<sup>7</sup>.

Le juge administratif réunionnais va donc vérifier le moyen touchant à la légalité externe de la décision administrative en ce qu'elle serait entachée d'un défaut de motivation. Si l'on observe le considérant 3 de la décision, la réponse apportée quant à la régularité de la décision ne semble pas faire de doute « *compte tenu de la configuration actuelle, de la superficie totale de 32 ares et 28 centiares, de la localisation et de l'environnement des parcelles* » la commission « *énonce suffisamment les éléments de fait et de droit qui en constituent son fondement* ». Le juge administratif ne développe pas de justification particulière et écarte rapidement ce moyen en s'appuyant sur les éléments formulés dans la décision de la CDAF.

## **II.- La sauvegarde de la finalité agricole justifiée par son environnement naturel**

*L'examen des moyens touchant à la légalité interne de la décision attaquée.* Le juge administratif réunionnais analyse dans un premier temps le projet de division de la première parcelle (AS 134), qui selon le requérant « *n'a d'ores et déjà plus aucune vocation agricole* » (considérant 4) par la construction des maisons individuelles sans autorisations d'urbanisme. Le juge n'est pas de cet avis, il rappelle que la parcelle n' « *a [pas] perdu sa vocation agricole du seul fait de la présence de ces constructions* » et qu'elle est située « *en zone agricole de protection forte du plan d'occupation des sols de la commune de Petite-Ile où toute construction à usage d'habitation est interdite* » (considérant 4). Ainsi, une zone agricole est purement réservée à un usage agricole et il ne peut y avoir un

---

<sup>4</sup> Commissariat général au développement durable, « L'occupation des sols dans les départements d'outre-mer », *Observation et statistiques, Environnement* 2011, n° 89.

<sup>5</sup> CE, 14 mars 1955, req. n° 7380, *Rec.153* ; CE, 4 nov. 1959, req. n° 42229 : *Rec.574* ; CE, 4 janv. 1960, req. n° 38478, *Rec.900* ; CE, 6 mai 1985, req. n° 64712 ; CE, 30 mai 1986, req. n° 43334.

<sup>6</sup> *CRPM*, article L. 181-31.

<sup>7</sup> *CRPM*, article L. 181-32.

changement de circonstances par simple implantation irrégulière de maisons d'habitation, et heureusement car de telles situations pourraient entraîner des abus. Si la CDAF n'était pas la gardienne indirecte du respect des règles d'urbanisme, la coutume *contra legem* ou la pure et simple violation d'un droit permettrait de neutraliser la vocation des documents d'urbanisme, qui délimite, notamment, les zones constructibles ou non dans une commune. La multiplication de ces cas serait inévitable et la protection du foncier agricole impossible. La disparition des terres agricoles de La Réunion serait alors source d'une remise en cause de sa capacité autarcique, qui est déjà très fortement tournée vers l'importation des denrées alimentaires. Derrière l'intérêt général de protection des terres agricoles apparaît l'autonomie alimentaire dont doit disposer *a minima* le territoire réunionnais. La commission et le tribunal administratif n'ont heureusement pas suivi une voie qui aurait pu mettre à mal cette logique impérieuse d'intérêt général. Néanmoins, ce changement de mode d'occupation du terrain a des conséquences sur le caractère agricole puisqu'il ne peut plus servir à l'exploitation agricole par l'absence de surfaces cultivables suffisantes.

La Réunion est souvent confrontée à des constructions sauvages sur des terrains agricoles faisant l'objet d'un contentieux fourni devant le juge administratif réunionnais<sup>8</sup>. De quoi s'interroger sur l'efficacité de la protection par les collectivités locales ou par les commissions compétentes en la matière. De même, la jurisprudence n'est pas assez sévère, la condamnation à la destruction étant que rarement prononcée, elle n'encourage pas les responsables de la protection à agir en justice contre des travaux bien engagés. Elle ne fait que renforcer la prime aux travaux illégaux : celui qui construit le plus vite et le plus incognito obtiendra des chances de faire évoluer le document d'urbanisme et donc de changer la finalité initiale des terres. Le manque d'instruments dans cette lutte risque toujours de transformer la logique préventive de la protection administrative de ces terres, en une logique de soumission aux pratiques frauduleuses. On passe de la prévention à l'adaptation. Le tribunal administratif vient de mettre un coup d'arrêt à cette logique. De quoi redonner un peu d'espoir dans l'efficacité de la protection contre le mitage.

***Une commission indépendante et disposant d'un large pouvoir d'appréciation.*** La décision du juge administratif s'intéresse dans un second temps au projet de division de la seconde parcelle (AS 161). Le juge administratif ne fut guère convaincu par les arguments avancés par le requérant selon lesquels « *ses enfants se sont engagés à préserver le jardin potager et des arbres fruitiers existant sur la parcelle AS 161, ainsi que l'élevage de cabris qui s'y trouve* » et selon laquelle « *la parcelle AS n° 505, de même contenance que la parcelle AS 161, a été divisée en 4 parcelles de petites tailles sans que la commission ne s'y*

---

<sup>8</sup> Voir en ce sens TA Saint-Denis, 31 mars 2016, *M. Th. c/ Préfet de La Réunion*, req. n° 1500900.

*oppose* » (considérant 4). Il n'existe donc pas de certitude sur la continuité de l'activité agricole sur ce terrain et il rappelle que les enfants du requérant n' « *exercent [pas] la profession d'agriculteur ou qu'ils ont l'intention de donner à bail les lots projetés sur la parcelle AS 161* ». Se pose la question ici de l'utilité des terrains si ce n'est l'exploitation agricole étant donné qu'ils sont situés sur une zone agricole qui est par nature inconstructible<sup>9</sup> ? En effet, une division volontaire des terres doit faire l'objet d'un projet agricole pour permettre la pérennité des exploitations. La commission statue sur « *les motifs du projet de division de la parcelle et l'utilisation projetée de chacun des lots* »<sup>10</sup> et peut refuser le projet si les attributaires ne peuvent démontrer un projet viable pour la préservation des surfaces agricoles, c'est-à-dire, si l'usage envisagé par le requérant ne correspondait pas aux politiques d'aménagements du foncier agricole qui visent à constituer des exploitations d'un seul tenant et limiter le morcellement des terres agricoles. En l'occurrence, l'intérêt du projet de morcellement n'a pas convaincu la commission. La parcelle voisine ayant obtenu un avis favorable de division suppose qu'il existe un réel projet agricole que la commission apprécie librement. Les situations sont appréhendées de manière différente par la commission au regard des éléments à sa disposition et la maîtrise du foncier obéit à une appréciation différenciée des situations. Ce pouvoir discrétionnaire peut entraîner, indéniablement, des situations litigieuses et injustifiées, c'est pourquoi le juge administratif est vigilant et a déjà annulé une décision de la CDAF qui avait commis une erreur manifeste d'appréciation<sup>11</sup>.

Le tribunal administratif énonce dans son considérant 5 que le projet de division de la seconde parcelle (AS 161) est « *de nature à compromettre gravement l'exploitation* » puisqu'elle « *forment une unité foncière de grande ampleur avec les parcelles 162 et 163, situées au sud, également classées en zone agricole* ». Le projet de division en propriété est donc susceptible de remettre en cause l'exploitation agricole et son caractère agricole. La décision de la commission semble logique au regard de sa compétence, qui consiste tout simplement à vérifier que le projet ne remet en cause les conditions d'exploitation normale. Le juge administratif réunionnais quant à lui limite le morcellement foncier des espaces agricoles face à une pression croissante de l'urbanisation en consolidant l'exploitation déjà existante. Il se positionne en tant que gardien du foncier agricole face la fragmentation patrimoniale des terres agricoles.

Le juge administratif conclut son raisonnement sur un projet de division de parcelles voisines pour lesquelles la CDAF aurait reçu un avis favorable de la part de la commission. Le juge écarte cette hypothèse en énonçant qu'« *il ne peut se prévaloir utilement de la circonstance au demeurant non établie, selon laquelle*

---

<sup>9</sup> Code de l'urbanisme, article R. 151-23.

<sup>10</sup> CRPM, article R. 181-27.

<sup>11</sup> CE, 20 déc. 2006, req. n° 271054.

*la commission ne se serait pas opposée à la division en quatre parcelles d'une parcelles voisine de sa parcelle AS 161 et de même contenance » (considérant 5). Le requérant est dans l'incapacité de démontrer l'avis positif ou négatif de la commission puisqu'il s'agit d'un acte individuel. Il serait opportun que ces avis puissent faire l'objet d'une publication au sein du *recueil des actes administratifs* ou d'un affichage étant donné que ces décisions peuvent produire des effets à l'égard des tiers et pourraient permettre de contester au regard du principe d'égalité, que des personnes sont placées dans des situations analogues.*

Quoi qu'il en soit, on ne peut que souscrire à l'ambition affichée par la commission de préserver des espaces agricoles lorsqu'un projet est susceptible de remettre en question les conditions d'exploitation normale d'une exploitation. Le rôle du juge administratif est également essentiel en ce qu'il participe pleinement à la préservation des terres agricoles sur le territoire réunionnais. La priorité est accordée à l'intérêt d'une unité foncière de grande ampleur permettant la continuité de l'exploitation agricole. L'objectif d'intérêt général de préservation des terres agricoles prime sur la seule commodité d'organisation de la transmission des biens dans le cadre d'une succession.

