

PRÉFET DE LA RÉUNION

Direction  
de l'environnement, de l'aménagement  
et du logement de La Réunion

Service aménagement et construction  
durables

Pôle développement territorial

Unité aménagement planification

Saint-Denis, le 20 SEPT 2018

Le préfet

à

Monsieur le maire de Saint-Paul

**Objet :** Projet de modification du Plan Local d'Urbanisme de Saint-Paul

Vous m'avez transmis pour avis le projet de modification du Plan Local d'Urbanisme de Saint-Paul visant à faire évoluer le règlement afin de prendre en compte l'arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux en date du 17 janvier 2017 et mon avis en date du 19 décembre 2017, et de corriger des erreurs matérielles.

Les évolutions que vous proposez dans le cadre de la présente procédure de modification du PLU n'appellent pas d'observations particulières de ma part.

Toutefois à cette occasion, j'attire votre attention sur les dispositions suivantes du règlement de la zone A du PLU de Saint-Paul qui ne sont pas conformes aux exigences du code de l'urbanisme concernant les zones agricoles.

**a) Des possibilités de constructions excédant l'habilitation donnée aux PLU**

Le PLU de Saint-Paul est soumis aux dispositions de l'article R123-7 du code de l'urbanisme (dans sa version postérieure au décret n°2012-290 du 29 février 2012) et du 1° de l'article R151-23 du même code (en application de l'article 12 du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015). Selon ces articles, seules peuvent être autorisées en zone agricole d'un PLU (hors Secteur de Taille et de Capacité d'Accueil Limitées) :

- les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime ;
- les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.(...)

Or tel que rédigé, le règlement de la zone A du PLU de Saint-Paul autorise de fait une constructibilité plus large que ce que permettent les dispositions précitées.

En effet depuis la loi SRU, tout ce qui n'est pas interdit ou soumis à des conditions particulières par le règlement du PLU est autorisé.

Or, le règlement de la zone A interdit uniquement, à son article 1 (occupations et utilisations du sol interdites) :

- en zone Acu, toute nouvelle construction à l'exception de celles prévues à l'article 2.2
- pour les autres zones A, uniquement le changement de destination des bâtiments à usage agricole en bâtiments à usage autre qu'agricole non nécessaire à l'exploitation.

L'article 2.2 du même règlement de zone A, relatif aux constructions et installations soumises à des conditions particulières, vise principalement les constructions agricoles ou liées ainsi que les équipements d'intérêt collectif ou de service public.

Par conséquent, de nombreuses destinations de construction ou d'utilisation du sol ne sont pas visées par les dispositions de l'article 1 ou 2 du règlement de la zone A et seraient donc autorisées. Ainsi, à titre d'exemple, les centres commerciaux seraient autorisés par le règlement en zone A, ce qui est contraire à l'habilitation donnée au PLU par le code de l'urbanisme, à l'objectif de préservation des terres agricoles et aux orientations du SCoT du TCO.

Le règlement de la zone A devrait donc être rectifié afin de respecter les exigences du code de l'urbanisme.

Par ailleurs, les alinéas 2 et 7 de l'article 2.2 du règlement doivent aussi être corrigés, dans la mesure où il permet des constructions ou ouvrages selon des conditions plus souples que celles prévues par le code de l'urbanisme.

Ainsi, l'alinéa 2 autorise sur l'ensemble des zones et sous-zones A « *les constructions, les ouvrages techniques liés à la voirie et aux différents réseaux nécessaires au fonctionnement d'un service public ou d'intérêt collectif (...)* » sans exigence explicite quant à leur compatibilité avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et à l'absence d'atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages,

Pour mémoire, un équipement collectif est compatible avec le caractère agricole du terrain concerné s'il "permet l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière significative sur le terrain d'implantation du projet, au regard des activités qui sont effectivement exercées dans la zone concernée du plan local d'urbanisme ou, le cas échéant, auraient vocation à s'y développer, en tenant compte notamment de la superficie de la parcelle, de l'emprise du projet, de la nature des sols et des usages locaux" (en ce sens CE 8 février 2017, *Ministre du Logement et de l'Habitat Durable c. Société Photosol*, req., n° 395464).

Concernant l'alinéa 7, les constructions, ouvrages, ou travaux liés à l'entretien et la gestion des sites ne font pas partie des possibilités prévues par le code de l'urbanisme, à moins de relever d'une des catégories de construction ou d'installation admise en zone agricole (nécessaire à une exploitation agricole, un équipement collectif ou de services publics).

## **b) L'extension des habitations existantes**

L'alinéa 4 admet en zone A « (...) *l'extension dans la limite de 30 m<sup>2</sup> de surface de plancher des logements clos et couverts régulièrement édifiés, existants à la date d'approbation du PLU* ». Le règlement autorise ainsi l'extension des habitations existantes en zone A, même si elles ne sont pas liées et nécessaires à une activité agricole.

Or du fait des dispositions précitées de l'article R123-7, un PLU n'était pas habilité à autoriser l'extension des bâtiments existants ne relevant pas des constructions autorisées en zone A ou N (nécessaires à une exploitation agricole ou forestière, à un équipement collectif/services publics). Ce type d'extension ne pouvait alors s'envisager que dans le cadre d'un Secteur de Taille et de Capacité d'Accueil Limitée (STECAL). Cette interdiction était déjà applicable à la date d'arrêt ou d'approbation du PLU de Saint-Paul.

Cependant, les lois n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 « d'avenir pour l'agriculture » et n° 2015-990 du 6 août 2015 « pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques » sont venues assouplir cette interdiction. En effet depuis ces lois, les bâtiments d'habitations existants situés hors STECAL, peuvent faire l'objet, sous certaines conditions, d'extension ou d'annexes (l'interdiction n'a pas évolué pour les autres bâtiments).

Ainsi, l'article L151-12 du code de l'urbanisme dispose désormais, qu'en dehors des STECAL, les bâtiments d'habitation existants peuvent faire l'objet d'extensions ou d'annexes, à condition :

- qu'elles ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site,
- que le règlement du PLU précise la zone d'implantation et les conditions de hauteur, d'emprise et de densité de ces extensions ou annexes permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone,
- que les dispositions du règlement précitées soient soumises à l'avis de la CDPENAF.

Or, il apparaît que l'alinéa 4 ne répond pas à l'ensemble de ces conditions puisque notamment il n'a pas fait l'objet d'un avis de la CDPENAF.

Par conséquent, l'alinéa 4 du règlement de la zone A, en tant qu'il admet l'extension de l'ensemble des logements existants, paraît illégal car ne respectant ni les dispositions du code de l'urbanisme en vigueur depuis les lois précitées, ni même celles qui étaient applicables lors de l'approbation du PLU de Saint-Paul. Cette irrégularité ne pourrait être levée que si une procédure d'évolution du PLU portant les conditions précitées étaient mis en œuvre.

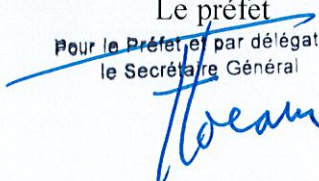
Je vous conseille donc de régulariser l'écriture du règlement de la zone A dans les meilleurs délais, soit dans le cadre de la présente procédure de modification, soit dans le cadre d'une prochaine évolution du PLU.

J'appelle particulièrement votre attention sur le fait qu'il incombe à l'autorité administrative de ne pas appliquer un règlement illégal. Ce principe trouve à s'appliquer en l'absence même de toute décision juridictionnelle qui en aurait prononcé l'annulation, lorsque les dispositions d'un document d'urbanisme sont entachées d'illégalité (Avis du Conseil d'État, 9 mai 2005, n°277280).

Pour vous accompagner dans cette modification, vous trouverez ci-joint une proposition de règlement élaborée par la DAAF, qui pourra vous servir de référence, comportant à la fois des éléments réglementaires mais aussi des éléments de recommandation.

Par ailleurs, il apparaît que le règlement de la zone N du PLU de Saint-Paul comporte certaines irrégularités proches de celles signalées pour la zone A. Toutefois la modification du règlement de la zone N n'étant pas au nombre des objets de la présente procédure de modification, ces irrégularités feront l'objet d'un courrier ultérieur. Il conviendra alors de régulariser ce règlement de zone N dans le cadre d'une procédure d'évolution du PLU.

Affaire suivie par :  
Cécile REILHES  
Tél. 02 62 40 28 02 - Fax 02 62 40 27 02  
cecile.reilhès@developpement-durable.gouv.fr

Le préfet  
Pour le Préfet, et par délégation  
le Secrétaire Général  
  
**Frédéric JORAM**