

NOTE DE MOTIVATION  
**DEMANDE D'EXERCICE DU DROIT DE PREEMPTION PAR L'ETABLISSEMENT PUBLIC  
FONCIER ET D'AMENAGEMENT DE MAYOTTE EPFAM**

Il est stipulé dans les dispositions de l'article L. 181-49 du code rural que l'EPFAM est autorisé à exercer le droit de préemption dans le cadre des missions « SAFER » qu'il exerce, mentionné aux articles L. 143-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime, sur le département de Mayotte.

Le Conseil d'administration de l'EPFAM s'est prononcé le 28 novembre 2018 pour autoriser l'établissement à solliciter la demande d'exercer le droit de préemption.

Préalablement à cette délibération, le Conseil avait d'ores et déjà validé la réalisation du Plan Stratégique d'Intervention Agricole (PSIA) de l'EPFAM comportant différents axes tel que décrit au III de la présente note.

**Configuration :**

- Périmètre d'intervention : ensemble du département de Mayotte,
- Superficie minimale : 0 m<sup>2</sup>. Application dès le premier mètre carré quel que soit le zonage au document d'urbanisme.

**I- PREAMBULE**

La présente note a pour ambition de rappeler le cadre spécifique et dérogatoire des procédures et modalités d'application de l'exercice du droit de préemption agricole sur le département de Mayotte.

La création de l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM) est une mesure législative attendue de longue date pour répondre aux besoins des personnes publiques et aux attentes des Mahorais dans la perspective et le respect du processus de la départementalisation de cette collectivité aux fins d'exercer, à la fois, des missions foncières et d'aménagement pour valoriser les ressources foncières disponibles de l'île.

En préliminaire, la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer dont les dispositions ont été codifiées aux articles L. 321-36-1 et suivants du code de l'urbanisme a créé cet établissement public foncier et d'aménagement après que le décret pris pour son application détermine sa composition, ses règles de fonctionnement et le régime qui lui est applicable.



**EPFAM**  
ETABLISSEMENT  
PUBLIC FONCIER  
&  
D'AMENAGEMENT  
**MAYOTTE**

Boulevard Marcel HENRY  
Cavani - BP 600 - Kawéni  
97600 Mamoudzou  
0269 63 39 60  
contact@epfam.fr



En effet, le décret n° 2017-341 du 15 mars 2017 relatif à l'Etablissement public foncier et d'aménagement de Mayotte a été publié dans le JORF n°0065 du 17 mars 2017.

Ce texte précise en son article 2 que « pour l'ensemble des missions qui lui sont confiées par les articles L. 321-36-1 et L. 321-36-2 du code de l'urbanisme et l'article L. 181-49 du code rural et de la pêche maritime et conformément à leurs dispositions, cet établissement intervient sur l'ensemble du territoire du Département de Mayotte. Il peut également réaliser des missions de conseil et d'expertise en dehors de ce territoire. Ces missions sont rémunérées ».

Selon son art. 3, il est indiqué que « les activités de l'établissement s'exercent dans le cadre du projet stratégique et opérationnel et du programme pluriannuel d'intervention prévus à l'article L. 321-36-3 du code de l'urbanisme, élaborés, approuvés et mis en œuvre conformément aux dispositions des articles R.\* 321-13 à R.\* 321-16 du même code ».

**Cette disposition résulte de l'article L. 321-18 du code de l'urbanisme prévoyant que l'établissement élabore un projet stratégique et opérationnel qui définit ses objectifs, sa stratégie ainsi que les moyens qui seront mis en œuvre pour les atteindre.**

En application de l'article L321-36-2 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de l'art.18 de la même loi du 14 octobre 2015, l'établissement public peut se voir confier, par convention, la mission de passer, au nom de l'Etat, des contrats de concession et de cession pour l'aménagement et la mise en valeur agricole des terres domaniales.

Ainsi, l'établissement élabore un projet stratégique et opérationnel, dans les conditions prévues aux articles L. 321-18 à L. 321-20, ainsi qu'un programme pluriannuel d'intervention, et ce, dans les conditions prévues aux articles L. 321-5 à L. 321-7 du code de l'urbanisme.

**Il est important de noter qu'en vertu de ces dispositions, le conseil d'administration approuve le projet stratégique et opérationnel, le programme pluriannuel d'intervention ainsi que chaque tranche annuelle de ce dernier et procède à leur révision.**

En outre, à l'article L.143-7 dudit code, il est précisé que :

*« I.- En vue de la définition des conditions d'exercice du droit de préemption mentionné à l'article L. 143-1, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural saisit l'autorité administrative compétente de l'Etat d'une demande indiquant les zones dans lesquelles elle estime nécessaire de pouvoir exercer ce droit et, le cas échéant, la superficie minimale des terrains auxquels il devrait s'appliquer.*

*Cette autorité recueille l'avis des commissions départementales d'orientation de l'agriculture et des chambres d'agriculture compétentes dans la zone considérée et consulte le public dans des conditions permettant de recueillir ses observations.*

*Au vu de ces avis et de la synthèse des résultats de la consultation du public, les conditions d'exercice du droit de préemption sont fixées par décret pour chaque société d'aménagement foncier et d'établissement rural ».*

L'établissement s'attache particulièrement au respect de ces formalités qui est susceptible



d'entraîner l'illégalité, pour vice de forme ou de procédure, du décret fixant les conditions d'exercice du droit de préemption que l'institution est amenée à exercer.

## **II- LA RECONNAISSANCE DE L'EXERCICE DU DROIT DE PREEMPTION AU PROFIT DE L'EPFAM**

L'action conduite par l'EPFAM tend à favoriser la pérennité de l'action foncière publique, même s'il n'est qu'un outil servant à mobiliser du foncier au service des projets territoriaux.

Pour concrétiser leurs opportunités foncières et d'aménagement, les collectivités mahoraises ont grandement besoin de s'appuyer sur une expertise fiable (de l'établissement public foncier) pour faire face aux difficultés qu'elles rencontrent pour assumer leurs missions notamment en matière d'aménagement de structures agricoles.

Par ailleurs, le département de Mayotte disposait d'un droit de préemption très large qui était délégué à l'ASP jusqu'à fin 2011, sans qu'une politique foncière claire l'encadre. Toutefois, dans le cadre du processus de la départementalisation, il a été question de privilégier la mise en place d'un opérateur foncier type SAFER conformément à l'ordonnance du 31 mai 2012.

Au final, la solution retenue est de confier ce rôle à l'EPFAM. La loi relative à l'avenir de l'agriculture avait en effet prévu la possibilité d'une mise en place d'un tel levier pour rapprocher Mayotte des règles du droit commun notamment dans le domaine de l'agriculture qui demeure une composante majeure de la société mahoraise.

Les SAFER sont compétentes en s'usant d'un droit de préemption lors des ventes d'exploitations de terrains agricoles pour rétrocéder aux agriculteurs locaux ou à des jeunes agriculteurs afin que ces derniers préservent l'activité agricole. Aussi, toute étude notariale doit obligatoirement signaler à la SAFER compétente l'aliénation à titre onéreux d'une terre classée en zone agricole ou naturelle du PLU.

Pour mieux établir le cadre juridique dans lequel ce droit de préemption s'exerce, on rappellera quelques précisions liminaires.

**En premier lieu**, la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 a modifié les procédures d'agrément des SAFER et d'octroi du droit de préemption qui n'est dorénavant plus limité dans le temps. Elle impose également un nouveau calendrier commun à toutes les SAFER selon les règles de droit commun.

En effet, conformément à l'article R. 141-4 du code rural et de la pêche maritime, l'agrément des SAFER est accordé par arrêté conjoint du ministre chargé de l'agriculture et du ministre



chargé des finances, après consultation des chambres régionales d'agriculture et avis des commissions départementales d'orientation de l'agriculture concernées.

**En second lieu**, s'agissant de Mayotte, le code rural et de la pêche maritime, en son article L.181-49 précise que :

*« Les missions confiées aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural en application du titre IV du présent livre, et en particulier l'exercice du droit de préemption, sont exercées par l'établissement public foncier... »*

**Les opérations réalisées en application du présent article font l'objet de la consultation préalable d'une commission départementale dont la composition, fixée par décret ... ».**

Mais, selon l'article R\* 181-41 de ce code, la procédure de demande d'agrément n'est pas applicable à Mayotte.

**Ce volet qui garde toute son importance mérite d'être mis en relief.**

**Enfin**, l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime impose aux SAFER de justifier le recours à la préemption par une référence explicite à l'un au moins des neuf critères définis ci-après :

- 1° L'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs ;
- 2° L'agrandissement et l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations existantes conformément à l'article L. 331-2 ;
- 3° La préservation de l'équilibre des exploitations lorsqu'il est compromis par l'emprise de travaux d'intérêt public ;
- 4° La sauvegarde du caractère familial de l'exploitation ;
- 5° La lutte contre la spéculation foncière ;
- 6° La conservation d'exploitations viables existantes lorsqu'elle est compromise par la cession séparée des terres et de bâtiments d'habitation ou d'exploitation ;
- 7° La mise en valeur et la protection de la forêt ainsi que l'amélioration des structures sylvicoles dans le cadre des conventions passées avec l'État ;
- 8° La réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvés par l'État ou les collectivités locales...etc. ;
- 9° Dans les conditions prévues par le chapitre III du titre IV du livre 1er du code de l'urbanisme, la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

Au vu de ces éléments, le législateur autorise l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte à exercer le droit de préemption pour répondre aux besoins du territoire.

### **III- LES RAISONS QUI MOTIVENT L'EPFAM A SOLLICITER L'EXERCICE DE CETTE COMPETENCE « DROIT DE PREEMPTION »**

L'EPFAM, depuis sa création et de part sa qualité de SAFER, se positionne comme opérateur d'aménagement agricole et organisme de développement agricole sur le territoire de Mayotte.



Boulevard Marcel HENRY  
Cavani - BP 600 - Kawéni  
97600 Mamoudzou  
0269 63 39 60  
contact@epfam.fr



Le Conseil d'administration **du 30 novembre 2017** a en effet validé la réalisation du Plan Stratégique d'Intervention Agricole (PSIA) de l'EPFAM, document stratégique dont les axes sont énoncés comme suit :

- *Affirmer le foncier comme outil de travail des agriculteurs ;*
- *Pérenniser une agriculture qui valorise les espaces naturels et les paysages ;*
- *Aller vers de nouvelles formes de développement urbain et d'équipements pour mieux préserver les espaces agricoles et naturels (reconnaître et prendre en compte l'agriculture dans l'équilibre et la gestion du territoire) ;*
- *Mettre en place une vision prospective de l'agriculture sur le long-terme ;*
- *Favoriser l'implantation des jeunes agriculteurs ;*
- *Contribuer à l'aménagement du foncier agricole.*

En l'espace de quelques temps, depuis sa récente installation, l'établissement est déjà largement engagé dans ces missions à travers plusieurs activités dont notamment :

- *Participation à de nombreuses commissions locales et travaux avec divers acteurs du territoire (Organisation Professionnelles Agricoles, CAPAM, Point Accueil Installation, Réseau Rural, DEAL, DAAF, SIEAM, Collectivités territoriales, etc.) ;*
- *Chef de file dans le projet de coopération sur la mise en place de l'observatoire du parcellaire agricole (subventionné par le FEADER sur le TO 16.2.1 du PDRM) ;*
- *Partenaire d'un projet de structuration de la filière fruits et légumes avec notamment l'embauche d'un technicien conseiller développement en Agriculture Biologique mis à disposition de 20 fermes pilotes ;*
- *Mise en place d'un dispositif d'accompagnement technique, administratif, juridique et financier des porteurs de projet agricole pour la réalisation effective de leur projet (rôle d'Assistance à maîtrise d'ouvrage) ;*
- *Mise en place d'un dispositif, avec un appui de la DAAF, permettant le relevé des parcelles en vue de l'élaboration des déclarations PAC ;*
- *Réflexion sur la mise en place d'un pôle agricole à Mro Mouhou, commune de Bandrélé, lancé autour du développement d'une agriculture écologiquement intensive ;*
- *Rachat du foncier équipé de l'exploitation agricole « Primeurs de Mayotte » et mise en location à des porteurs de projets afin d'éviter le morcellement de cette exploitation à fort potentiel agricole.*

Or la question du foncier agricole à Mayotte est dans une position particulièrement délicate du fait notamment de difficultés à trouver du foncier urbanisable disponible. Il en résulte une tension forte sur le marché du foncier. Par ailleurs le taux de demande de permis de construire étant particulièrement faible, le respect des zones agricoles des PLU est difficilement contrôlable.



**EPFAM**  
ETABLISSEMENT  
PUBLIC FONCIER  
&  
D'AMÉNAGEMENT  
**MAYOTTE**

Boulevard Marcel HENRY  
Cavani - BP 600 - Kawéni  
97600 Mamoudzou  
**0269 63 39 60**  
contact@epfam.fr

Il en résulte parfois des propositions de vente de foncier sous le label « foncier agricole urbanisable » se concrétisant par une envolée des prix puisque ce foncier est proposé jusqu'à 120€ le m².

Le marché du foncier agricole est par ailleurs relativement lucratif puisque la moyenne du coût par m² de foncier agricole tirée des DIA depuis début 2018 se situe à 27€ (soit 270 000€/ha à Mayotte contre 6 000€/ha en France métropolitaine et 10 000€/ha à la Réunion).

A ces tarifs, aucun agriculteur mahorais ne peut s'installer.

Il devient donc nécessaire de prendre des dispositions pour réguler cette situation.

Conformément aux dispositions de l'article L.141-1-2 du code rural et de la pêche maritime, l'obligation d'information de l'EPFAM de toute transaction portant sur le marché rural a été rappelé aux notaires afin d'assurer la transparence dudit marché et le suivi des DIA (déclarations d'intentions d'aliéner) est assuré par notre pôle foncier.

Cette disposition n'est pas suffisante sans exercice du droit de préemption pour l'EPFAM qui est une condition *sine qua non* à la bonne réalisation de ses missions et objectifs qui seraient susceptible d'apporter des solutions concrètes aux problématiques récurrentes énoncées dans les différents Plans et Schémas Directeurs concernant le secteur agricole mahorais ces dernières décennies.

**C'est dans ce contexte local particulier que s'inscrit la démarche engagée par l'EPFAM aux fins de solliciter l'accord des autorités compétentes.**

\*  
\*      \*  
\*