

**Conclusions de Michèle Torelli**  
**Rapporteur public de la 3<sup>ème</sup> Chambre du tribunal administratif**  
**de Toulouse**

**Urbanisme**

Constructibilité dans les parties non urbanisées de la commune : adjonction d'une nouvelle activité agricole nécessitant la présence de l'exploitant à une activité pour laquelle la présence de l'exploitant n'est pas nécessaire

**Affaire : n° 1703273**

Audience du 10 mai 2019

Lecture du 24 mai 2019

M. X, représentant légal du GAEC X, a présenté le 24 mars 2017 une demande de permis de construire concernant un chenil sur un terrain situé sur le territoire de la commune de Brignemont pour une surface de plancher créée de 86 m<sup>2</sup>.

Par un arrêté du 19 juin 2017, le préfet de la Haute -Garonne a rejeté sa demande.

Par une requête enregistrée le 18 juillet 2017 qui est recevable du point de vue des délais de recours contentieux, le GAEC X et M. X vous demandent l'annulation de cet arrêté.

Le projet est situé en dehors des parties urbanisées de la commune, qui n'est pas dotée d'un plan local d'urbanisme ni d'une carte communale ni d'un document d'urbanisme en tenant lieu. Il est donc régi par l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme qui dispose que : « Peuvent toutefois être autorisées en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune ...2°Les constructions et installations nécessaires à l'activité agricole , à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées ». La jurisprudence estime notamment en ce qui concerne la construction de maisons d'habitation que le lien avec l'activité agricole ne peut résulter que de la

nécessité de la présence rapprochée et permanente de l'exploitant pour le fonctionnement de l'exploitation : CE 30 juin 2014 Commune de Clérieux n°366 667, 30 juillet 2014 Ministre de l'égalité des territoires et du logement n°367 611 ou 18 juillet 2011 M. et Mme Bedon n° 323479.

Ce lien de nécessité doit donner lieu à un examen au cas par cas et s'apprécie entre, d'une part la nature et le fonctionnement des activités de l'exploitation agricole et, d'autre part la destination de la construction ou de l'installation projetée. Il s'ensuit que la seule qualité d'exploitant agricole du pétitionnaire ne suffit pas à caractériser un tel lien de nécessité et qu'il s'agit d'apprécier le caractère indispensable de la présence permanente de l'exploitant sur l'exploitation au regard de la nature et du fonctionnement des activités de l'exploitation agricole : CAA Marseille 16 octobre 2015 n° 14MA01339 Beaufort c/ préfet du Gard, par exemple mais nous verrons que cette jurisprudence traditionnelle qui concerne essentiellement la construction des maisons d'habitation ne suffit pas à régler la question qui se pose en l'espèce, à savoir celle de la licéité d'une construction liée à l'adjonction d'une nouvelle activité agricole à une activité agricole existante.

Le refus est fondé sur 4 motifs : en premier lieu, la circonstance que le projet consisterait en la construction d'un chenil pour abriter un cheptel composé de deux femelles , ce qui ne constitue pas une activité d'élevage et que la construction d'un bâtiment de 86 m<sup>2</sup>, surdimensionné pour abriter deux chiens , n'est donc pas nécessaire à l'activité d'élevage. En deuxième lieu, le bâtiment projeté n'est pas situé à proximité du siège d'exploitation ou de tout autre bâtiment lié à l'activité agricole du demandeur. En troisième lieu, en dehors des parties urbanisées de la commune, seules peuvent être autorisées les activités et installations nécessaires à l'activité agricole en application de l'article L. 111-4, 2° du code de l'urbanisme. En quatrième lieu les travaux ont été commencés avant obtention de l'autorisation d'urbanisme.

Le quatrième motif doit être écarté d'emblée dès lors qu'il méconnaît les possibilités de régulariser une construction existante si elle n'est pas contraire aux règles d'urbanisme applicables.

Le premier motif n'est pas fondé dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que le requérant a précisé dans sa demande que le bâtiment comporterait 11 boxes et que le cheptel serait composé de huit femelles et de trois mâles. L'arrêté attaqué est donc entaché d'erreur de fait en ce qu'il affirme que le projet ne constituerait pas une activité d'élevage et serait surdimensionné.

Le deuxième motif tenant à l'éloignement de la construction par rapport au siège d'exploitation nous paraît en revanche plus solide et susceptible de justifier le refus : le projet se situe à environ 220 mètres du siège d'exploitation et à l'écart des autres bâtiments agricoles. Le préfet estime que cet éloignement

ne justifie pas de la nécessité du projet pour le fonctionnement de l'exploitation en raison de son absence de contiguïté avec le siège de l'exploitation. Le requérant soutient en premier lieu que cet éloignement est justifié en raison de l'incompatibilité de la construction avec le voisinage des zones d'habitation du fait des nuisances olfactives et sonores engendrées par le chenil mais cette argumentation ne tient pas dès lors qu'une habitation située sur la parcelle voisine 143 se trouve à 100 mètres du projet. Les requérants soutiennent également que l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme ne pose aucune condition relative à la proximité du projet par rapport au siège d'exploitation et que le préfet ajoute ainsi une condition non prévue par les textes applicables mais les textes posent une condition de nécessité de la construction par rapport à l'activité de l'exploitation agricole et l'éloignement de cette activité du siège d'exploitation alors qu'une telle activité d'élevage impose une surveillance constante ne milite pas pour la nécessité de l'activité au regard du fonctionnement de l'exploitation. En outre, dans un arrêt du 16 mai 2017 M. Becker et Mme Deville n° 15 LY03574, la CAA de Lyon a jugé que compte tenu de son éloignement des habitations et des bâtiments agricoles existants, l'implantation d'une poulinière et d'une maison d'habitation dans les parties non urbanisées de la commune était de nature à favoriser une urbanisation dispersée peu compatible avec la vocation de l'espace naturel environnant.

Enfin, le troisième motif de refus tenant à l'application de l'article L. 111-4 2° qui énonce qu'en dehors des parties urbanisées de la commune, seules peuvent être autorisées les activités et installations nécessaires à l'activité de l'exploitation agricole est, au cas d'espèce et au regard de la jurisprudence existante, d'appréciation particulièrement délicate.

Le préfet ne conteste pas le caractère agricole de l'activité d'élevage canin, caractère agricole au demeurant reconnu par la jurisprudence : CE 6 mars 1991 n° 105487 M. Comte et Mme Khun mais il estime que le requérant ne justifie pas de la nécessité de diversifier l'activité de son exploitation céréalière de 493 hectares débordant très largement de la superficie moyenne des grandes exploitations et naturellement très prospère, le requérant ne faisant pas état d'une baisse de son chiffre d'affaires de nature à justifier la nécessité de la diversification invoquée. Le préfet soutient également que l'activité d'élevage de chiens très prenante est difficilement conciliable avec la gestion par un GAEC de deux membres seulement d'une exploitation céréalière de 493 hectares alors que la gestion d'une exploitation céréalière de 150 hectares constitue déjà une occupation à plein temps. Enfin, le préfet invoque la nécessité de réduire la consommation des espaces agricoles, notamment dans un département tel que la Haute-Garonne où cette réduction a connu un rythme très supérieur à la moyenne nationale. Il apparaît que le préfet soupçonne fortement le requérant de vouloir adjoindre à l'exploitation existante des activités agricoles telles que l'élevage de chiens ou la culture de safran, de nature à justifier la

demande de construction d'une maison d'habitation de 165 m<sup>2</sup> sollicitée par ailleurs.

Le pétitionnaire soutient pour sa part que la construction envisagée, qui constitue l'exercice d'une activité agricole, répond aux conditions posées par le 2° de l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme et qu'en exigeant du pétitionnaire qu'il apporte la preuve de la nécessité de diversifier son activité, le préfet ajoute une condition non prévue par l'article L. 111-4.

La question se pose donc de savoir si l'article L. 111-4 pose une condition de nécessité de la construction par rapport à l'exploitation agricole existante ou si la condition de nécessité doit être regardée comme remplie en cas de réalisation d'une construction nécessaire à une nouvelle activité agricole sans lien avec l'exploitation existante.

Nous n'avons trouvé aucune jurisprudence permettant de trancher clairement la question.

Un arrêt du Conseil d'Etat du 24 juillet 2009 Commune de Boeschepe n°311337 juge légale la construction d'une grange et d'une maison d'habitation nécessaire à l'activité d'élevage et d'étalonnage du requérant, bien que cette activité ne soit pas l'activité principale du requérant, mais cet arrêt ne concerne pas une hypothèse de constructibilité limitée dans le cadre des parties non urbanisées d'une commune dépourvue de document d'urbanisme mais l'interprétation des dispositions applicables à la zone ND d'un POS relatives aux constructions à usage agricole et en outre, l'activité justifiant la construction était préexistante à la demande de construction dans cette espèce.

Les jurisprudences applicables ne concernent que la nécessité de constructions agricoles nécessaires à une activité préexistante ou les constructions relatives à une activité complémentaire à l'exploitation mais qui ne constitue pas une activité agricole.

Ces jurisprudences sont restrictives. S'agissant des bâtiments nécessités par une activité agricole existante, la CAA de Bordeaux a jugé que l'adjonction d'une serre de 20 512 m<sup>2</sup> à une exploitation maraîchère de 2200 m<sup>2</sup> ne pouvait être regardée comme nécessaire à cette exploitation, eu égard à ses dimensions et alors même que le projet serait profitable à cette exploitation, jurisprudence qui nous paraît extrêmement rigoureuse : CAA Bordeaux 25 mai 2018 Nougayrède n° 16BX00192. Dans un arrêt du 5 mai 1993 Chéreau n° 95089, le Conseil d'Etat a jugé que même si l'activité de gavage de canards projetée dans un bâtiment pouvait être regardée comme présentant un caractère agricole, les autres activités d'abattage et de transformation des produits, à caractère artisanal, auxquelles devaient être affectées le bâtiment, ne justifiait pas de sa nécessité au regard de l'activité agricole.

La jurisprudence est également très restrictive quant à l'adjonction d'activités annexes, de caractère non agricole. Dans un arrêt du 14 février 2007, ministre des transports c/Paillardin, n°282398, le Conseil d'Etat a jugé qu'une activité de gîte rural, même si elle procurait des ressources utiles voire indispensables à l'exploitation, ne pouvait faire regarder la construction d'un établissement hôtelier comme nécessaire à l'exploitation.

Cependant, même si ces jurisprudences illustrent la rigueur de la jurisprudence s'agissant de la protection des espaces agricoles, elles ne concernent pas le cas qui nous occupe d'adjonction d'une activité agricole nouvelle, sans lien avec une activité agricole préexistante sur l'exploitation.

A priori, il nous apparaissait que la limitation du droit de créer une nouvelle activité agricole aux activités présentant un lien nécessaire avec l'activité préexistante, fût-ce une nécessité économique de diversifier l'activité de l'exploitation, constituait une sérieuse limitation à la liberté d'entreprendre de l'agriculteur, limitation qui n'était pas clairement énoncée par les dispositions de la loi.

Cependant, dans un second temps, il nous semble que si vous autorisiez la création sans nécessité sur des exploitations existantes, n'exigeant pas la présence permanente de l'exploitant, d'activités nouvelles nécessitant cette présence et permettant par conséquent l'adjonction futures de maisons d'habitation, vous contreviendriez au principe de constructibilité limitée dans les parties non urbanisées de la commune et vous permettriez ainsi le contournement de la loi et des règles de constructibilité limitée en vue de la préservation des espaces agricoles qu'elle impose.

C'est pourquoi ce motif de refus nous paraît fondé.

Si vous jugiez le contraire sur ce point, il nous semble néanmoins que le motif tenant à l'éloignement non justifié de la construction par rapport au centre d'exploitation et aux bâtiments agricoles existants suffirait à fonder la décision attaquée

Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.