



Notion de nécessité d'un bâtiment pour une exploitation agricole

fiche de doctrine CDPENAF 19



photo : DDT 19

I Contexte réglementaire

Dans un département rural comme la Corrèze, les bâtiments agricoles¹ revêtent un enjeu particulier compte tenu de l'importance qu'ils représentent en surfaces construites annuelles (environ un tiers des surfaces construites, tous bâtiments confondus). L'évolution attendue de l'économie agricole, définie dans les orientations du plan régional pour l'agriculture durable (PRAD) approuvé en 2012 (améliorer des revenus agricoles, développer l'engraissement des animaux, diversifier la production, renforcer l'autonomie fourragère des exploitations agricoles, développer l'installation) induit logiquement un volet construction.

Le droit de construire des bâtiments agricoles s'exerce dans certaines conditions. En effet, les espaces agricoles et naturels en France sont en principe inconstructibles, sauf exceptions dont l'appréciation implique de distinguer les situations au regard de la réglementation de l'urbanisme :

- dans les communes couvertes par un plan local d'urbanisme (PLU) : il faut se référer au règlement des zones A (agricoles) et/ou N (naturelles), applicable aux sous secteurs concernés, qui peuvent admettre ou pas des constructions agricoles selon certaines conditions.
- dans les communes couvertes par une carte communale ou relevant du règlement national d'urbanisme (RNU) : les projets de constructions ou d'installations situés respectivement en dehors des zones constructibles (L161-4 du CU) ou en dehors des parties actuellement urbanisées (PAU) de la commune (visés à l'article L111-4 2°), doivent être nécessaires à l'exploitation agricole.

La Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF) est consultée dans certaines conditions (pour avis simple) sur les projets de documents d'urbanisme et les projets de constructions, aménagements, installations et travaux situés en dehors des parties actuellement urbanisées (PAU) des communes relevant du règlement national d'urbanisme (RNU), et notamment **les projets de constructions ou d'installations nécessaires à l'exploitation agricole**, pour en examiner les répercussions en termes de consommation foncière.

La réglementation (cf circulaire CDCEA de la DGPAAT du 9 février 2012) et la jurisprudence proposent quelques éléments de cadrage permettant de cerner la **notion de nécessité** à l'exploitation agricole. Il revient à la doctrine d'apporter les précisions utiles. La présente fiche de doctrine a pour objet de formaliser les critères d'appréciation par la commission du caractère de nécessité d'une construction ou d'une installation pour le fonctionnement d'une exploitation agricole.

Elle constitue en quelque sorte le cahier des charges justificatif de la fiche de renseignements sur les projets de bâtiments agricoles soumis à l'avis de la CDPENAF. Cette fiche, qui ne revêt pas de caractère réglementaire, est demandée par les instructeurs au moment du dépôt du permis de construire. Elle a pour objet de compléter les informations figurant dans le dossier de permis de construire et de faciliter l'examen par les membres de la CDPENAF des demandes d'avis. Elle est conçue pour ne pas doubler le dossier de permis de construire et permettre une capitalisation des données relatives aux constructions de bâtiments agricoles.

II Application en Corrèze

Les critères d'appréciation du caractère de nécessité doivent permettre de répondre successivement aux interrogations suivantes.

1/ L'activité considérée doit être une activité agricole

Il existe plusieurs définitions de l'activité agricole (cf annexe 1).

Pour le présent document, on considère que l'**affiliation à la MSA du bénéficiaire** constitue donc un critère nécessaire mais pas suffisant pour l'appréciation de l'activité agricole. Le bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme **doit être affilié à la MSA en tant que chef d'exploitation**, sans qu'il soit fait de distinction selon

¹ Les dérogations concernant les bâtiments nécessaires aux travaux forestiers ne sont pas traités par la présente charte. Elles feront l'objet d'une analyse au cas par cas.

que l'exploitant cotise à titre principal ou secondaire.

Les cotisants à titre solidaire n'entrent pas dans le dispositif de reconnaissance de la qualité d'exploitant agricole pour l'application de la présente charte, compte tenu de l'absence d'enjeu de pérennisation d'une activité agricole à caractère professionnel.

Par ailleurs, en matière d'urbanisme, le juge administratif, en vertu du principe d'indépendance des législations, limite la portée de la définition très extensive des activités agricoles telle qu'elle résulte notamment du code rural, tout en s'attachant à vérifier la destination agricole des constructions projetées. S'agissant de la qualification de la nature du lien entre une construction projetée et une exploitation agricole, le juge distingue les notions de lien, d'utilité (économique et financière), et enfin de nécessité, seule cette dernière pouvant déclencher l'admission au dispositif dérogatoire au principe d'inconstructibilité des parties non urbanisées de la commune par application de l'article L111-4 du code de l'urbanisme.

Au sens du code de l'urbanisme, **les activités d'hébergement à caractère touristique (gîtes ruraux, campings à la ferme²) ne sont pas considérées comme des activités nécessaires à l'exploitation agricole.**

2 / Seuls des motifs de nature agricole ...

Seul un projet agricole peut valablement motiver un projet de construction (extension ou bâtiment neuf) :

- développement d'une activité existante,
- création d'une nouvelle activité (en diversification),
- modernisation de l'exploitation (mise aux normes),
- rationalisation de son fonctionnement (regroupement),
- amélioration des conditions d'exploitation (hygiène, sécurité, accessibilité, maintenance des bâtiments et matériels, stockage, automatisation, maîtrise des consommations intermédiaires, conditions de travail),
- bien-être animal,
- ...

3 / ... peuvent justifier un projet de construction de bâtiment(s) nouveau(x)

Les principales caractéristiques du projet de construction doivent pouvoir être mises en relation avec le projet agricole lui-même. En effet, la commission donne son avis sur le caractère nécessaire du projet au regard du fonctionnement et des activités d'une exploitation agricole existante ou projetée, mais également sur les éléments qui laissent supposer ou non que le projet correspondra bien à une activité agricole réelle (Circulaire n° DGPAAT/SDB/C2012-3008 du 9 février 2012).

Le bénéficiaire doit donc impérativement détailler dans sa demande son projet agricole, et la nécessité du nouveau bâtiment dans ce projet.

Ainsi la CDPENAF s'intéresse particulièrement à l'adéquation du dimensionnement du ou des bâtiments nouveaux (cf annexe 2) avec les besoins de l'activité agricole, en tenant notamment compte des conditions d'utilisation des bâtiments existants et de leur devenir qui doivent être précisées. C'est ainsi qu'elle vérifie que l'intégration de toitures photovoltaïques résulte bien d'un projet d'optimisation du système d'exploitation et ne constitue en aucun cas le motif premier du projet de construction.

La conception de la construction ou de l'installation est également à analyser : un bâtiment destiné à abriter des animaux ou bien du matériel et des machines ou à stocker des récoltes doit offrir une protection contre les intempéries ; une vaste toiture posée sur des piliers et ouverte au vent ne remplit manifestement pas cette fonction (Circulaire n° DGPAAT/SDB/C2012-3008 du 9 février 2012).

La CDPENAF considère que les caractéristiques qualitatives (l'intégration paysagère notamment) des bâtiments agricoles ne peuvent être occultées dans le cadre de l'examen global d'un projet, compte tenu de leur impact sur son acceptation sociale. Elles sont en outre appréciées dans le cadre de l'instruction de la

2 cf CE 14 février 2007, commune de Montjay

demande de permis de construire (cf article R 111-27 du CU). Elle considère que la consultation systématique des architecte et paysagiste conseils de la DDT s'impose sur les projets d'une certaine importance, notamment ceux qui ne font pas intervenir un architecte.

4 / L'emplacement sur la parcelle du projet de bâtiment doit être justifié

Il faut distinguer selon qu'il s'agit d'un bâtiment technique ou d'un logement de fonction ou « de facilitation », destiné à permettre l'hébergement de l'exploitant s'il doit, pour des raisons techniques ponctuelles, rester à proximité de son exploitation.

Logement de fonction destiné à l'exploitant

En principe, les projets de construction de maisons d'habitation destinées aux agriculteurs doivent être situés dans les parties actuellement urbanisées de la commune (cf L111-3 du CU), qu'il s'agisse de bourgs ou de hameaux, sauf cas exceptionnel à justifier, si la nature de l'activité agricole contraint l'exploitant à être présent sur le site ou à proximité immédiate de l'exploitation agricole (cf tableau ci-dessous). Le logement est alors un élément constitutif de l'actif agricole, physiquement intégré au corps de ferme dont il constitue un élément.

Évaluation de la nécessité d'un logement de fonction agricole (tableau indicatif) :

Productions pouvant la justifier	Productions ne pouvant pas la justifier
Elevages ci-dessous comportant une activité de naissage : Élevages bovins lait Élevages bovins viande allaitants Élevages ovins, caprins, équins et porcins Élevages avicoles et cunicoles Productions sous serre Cultures irriguées	les élevages cités ci-contre comprenant seulement de l'engraissement ; Élevages de pigeons et de gibiers ; Apiculture, héliciculture, pisciculture ; Cultures de plein champs; Pépinières, maraîchage, arboriculture, horticulture, viticulture ; Exploitation forestière ; Activités de transformation à la ferme ou de vente directe ; Accueil à la ferme (gîtes ruraux, ferme pédagogique, ...).

Un projet de construction de maison d'habitation d'un exploitant agricole qui serait proche de la retraite (moins de 5 ans) sur le site de l'exploitation est présumé non justifié. Le demandeur devra justifier son projet en précisant pourquoi il aurait fait une grande partie de sa carrière sans logement à proximité et en quoi cela deviendrait une nécessité, ou pourquoi il a délaissé le logement qu'il occupait jusqu'alors pour en construire un nouveau.

Dans le cas d'une pluralité d'exploitants, exerçant sous une forme sociétaire (GAEC, EARL, ...), l'approche dérogatoire ne peut en principe être envisagée que pour l'un d'eux. De même, un projet de construction de logements des salariés agricoles sur le site de l'exploitation est présumé injustifié.

Dans le cas où la nécessité d'un logement de fonction agricole est avérée, le choix de l'emplacement du logement de fonction devra être situé à une distance des bâtiments techniques inférieure à 100 m. Dans le cas où il y aurait un hameau à proximité, il sera demandé à l'exploitant d'y localiser son projet. À défaut d'application de ces recommandations, le projet peut être refusé ou autorisé sous conditions.

Bâtiments techniques

Le projet doit être situé à proximité du siège de l'exploitation ou des autres bâtiments techniques agricoles (moins de 100 m), sauf exception justifiée (impossibilité topographique par exemple), et à distance réglementaire des maisons d'habitation des tiers (50 ou 100 m, selon les dispositions applicables du règlement sanitaire départemental ou de la réglementation des ICPE). La localisation doit toujours être justifiée.

Annexe 1 : précisions relatives à la définition de l'activité agricole

Il existe plusieurs définitions de l'activité agricole.

a) définition réglementaire

Le code rural (cf L311-1) donne une définition large des activités agricoles tout en distinguant trois types d'activités agricoles.

- Les activités agricoles par nature

Ce sont les « activités correspondant à la **maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal** et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ».

- les activités agricoles complémentaires dites par rattachement de la loi
 - les activités exercées dans le prolongement de cette activité de production : transformation et/ou conditionnement des produits agricoles, vente de produits de l'exploitation ... ;
 - les activités ayant pour support l'exploitation (activités d'accueil touristique à la ferme, tables d'hôtes, fermes-auberges si exercées avec des produits de l'exploitation, ...) ;
- les activités réputées agricoles par détermination de la loi
 - les activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques en vue de leur exploitation, à l'exception des activités de spectacle ;
 - les activités de production et, le cas échéant, de commercialisation de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation, lorsque cette production est issue pour au moins 50% de matières provenant d'exploitations agricoles.

A contrario, ne sont pas des activités de production agricole les activités de prestations de services (type travaux agricoles, distribution et épandage de produits phytopharmaceutiques, services de labour, préparation de sols, semis, récolte, déneigement, salage), qui sont des activités purement commerciales rémunérées et pour le compte de tiers publics ou privés. Il en va de même de l'exploitation d'installations de production d'électricité photovoltaïques sur les bâtiments agricoles, simple tolérance dont bénéficient les exploitants agricoles.

b) définition sociale

Les personnes ayant une activité agricole telle que définie précédemment vont relever socialement du **régime de protection sociale des non-salariés des professions agricoles**. Ce régime social s'applique d'ailleurs à un public plus large puisqu'il couvre aussi les entreprises de travaux agricoles, les entreprises de travaux forestiers...

c) définition fiscale

Pour l'impôt sur le revenu (article 63 du CGI), les **bénéfices agricoles** sont constitués par "**les revenus que l'exploitation de biens ruraux procure aux fermiers, métayers ou aux propriétaires exploitants eux-mêmes**". Ces bénéfices comprennent notamment ceux qui proviennent de la production forestière, même si les propriétaires se bornent à vendre les coupes de bois sur pied.

Si une activité commerciale est développée sur l'exploitation (ex : ferme auberge), elle va dégager des Bénéfices Industriels et Commerciaux (BIC). Elle sera socialement rattachée à l'activité agricole. Par contre, sur le plan fiscal, pour que les revenus BIC ou BNC (Bénéfices Non Commerciaux) soient intégrés aux bénéfices agricoles (en qualité de produits des activités accessoires), l'article 75 du CGI pose comme conditions que l'exploitation agricole soit soumise à un régime réel d'imposition et que les recettes BIC ou BNC (moyenne des trois derniers exercices) n'excèdent pas certains seuils (30 % des recettes tirées de l'activité agricole et 50 000 €, 50 % des recettes tirées de l'activité agricole et 100 000 € dans le cas de produits des activités de production d'électricité d'origine photovoltaïque ou éolienne).

Annexe 2 : Dimensionnement des bâtiments à usage agricole

Outil d'aide à l'examen des demandes d'autorisation d'urbanisme pour les bâtiments à usage agricole

Objectifs

Les références mentionnées ci-dessous relatives au dimensionnement des principaux bâtiments à usage agricole s'inscrivent dans le cadre de l'analyse de la nécessité du bâtiment pour l'activité agricole, au sens des articles L111-3 et R151-23 du Code de l'urbanisme. Leur utilisation doit être limitée au strict cadre de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme. **Il s'agit d'ordres de grandeurs et non de normes réglementaires.**

Elles désignent soit des fourchettes, soit des limites hautes, auquel cas une marge de 10 à 20% peut être tolérée, comme le préconise la circulaire DGPAAT/SDEA/C20103039 du 13 avril 2010 relative aux tarifs de rachat de l'électricité photovoltaïque – mesures transitoires. Elles constituent un outil d'analyse qui ne peut en aucun cas se substituer à une analyse au cas par cas des dossiers, mais peut permettre de repérer un possible surdimensionnement de bâtiment.

Bâtiment de logement des animaux : bovins

	Aire paillée intégrale	Aire de couchage + aire d'exercice	Logettes + aires d'exercice
Vache	11 m ²	10 m ²	8 m ²
(+ Veau)	1,5 m ²	1,5 m ²	1,5 m ²
Génisses	8 m ²	8 m ²	7 m ²

(Ces surfaces comprennent les couloirs d'alimentation et de circulation)

Salle de tétée : 2 m² par veau

Bâtiment de logement des animaux : ovins et caprins

Adultes : 2.5 m²/animal adulte avec annexes

Jeunes animaux : 0,5 m²/agneau à l'engraissement, 0,7 m²/agnelle de reproduction

0,25 à 0,33 m²/chevreau (3 à 4 chevreaux / m²), 1 m²/chevrette

Bâtiment de logement des animaux : porcins

Verraterie / gestantes

2,03 m²/animal

nouvelle réglementation applicable en 2013 : logement des truies en groupes (Arrêté du 16 janvier 2003 et circulaires du 24 mars 2003 (N8057) et du 29 août 2005 (N8208))

Post-sevrage et engraissement :

0,22 à 0,85 m²/animal (caillebotis total ou partiel), 0,4 à 1,30 m²/animal (aire paillée)

Annexes bâtiment (bâtiment 200-300 truies)

45 m² (machine à soupe, bureau, vestiaire douche)

Bâtiment de logement des animaux : volailles

	densité maximale en nombre d'animaux par m ²	
	Sous label (label rouge ou AB)	qualité standard
poulet	9,9 – 11	
poularde	9 – 11 (20 si bâtiment mobile < 150m ²)	9,39
pintade	13	16,3
dinde	5 – 10	10,4
oie	10	
canard barbarie	8 (mâle) – 10 (femelle)	12 – 20
canard	8 (mâle) – 10 (femelle)	14,5
poules (reproduction, chair, ponte)	8,76	8,14 - 8,58

Bâtiment de logement et de travail des animaux : Equidés

10 à 15 m²/animal adulte (box seul) + 30 à 40 % de la surface du box (aires de circulations et annexes)

Manèges : 20 x 60m ou 25x50m ou 30x50m soit 1200/1250/1500m²

Manèges poneys : 15x20m soit 300m²

Bâtiment de stockage des fourrages (paille / foin)/ alimentation :

9 m³ / T de foin

11 m³ / T de paille

Bâtiment de stockage céréales à la ferme

À justifier au cas par cas

Hangars matériels :

surface de hangar nécessaire :

SAU < 40 ha : 300 m² ;

40 < SAU < 100 ha : 400 m² ;

SAU > 100 ha : 500 m²

Ressources

Circulaire DEPSE/SDEA/C2001-7047 du 20 déc. 2001 annexe 1 relative à la capacité de stockage des effluents d'élevage et à l'application de la réglementation des installations classées relative aux élevages.

Organismes ressources

Institut de l'élevage www.instelevage.asso.fr

IFIP (Institut du Porc) :

ITAVI (Institut technique des volailles) www.itavi.asso.fr

INAO (cf volailles label) :

Institut Français du Cheval et de l'Équitation

FranceAgrimer

FRCUMA

CEPSO (établissement du palmipède à foie gras des 13 Chambres d'Agriculture du Sud Ouest)

cepso@landes.chambagri.fr