

N° 422542  
M. N...

6<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> chambres réunies  
Séance du 21 juin 2019  
Lecture du 12 juillet 2019

## CONCLUSIONS

**M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public**

Cette affaire vous permettra de préciser à quelles conditions il est possible, dans une zone classée agricole par le plan local d'urbanisme, de construire un bâtiment avec une toiture de panneaux solaires. M. N... est agriculteur. Il souhaite construire des serres de production maraîchère et son projet prévoit la mise en place de panneaux photovoltaïques sur une grande partie de la toiture. Peut-il être autorisé à construire ces serres alors que son terrain est classé en zone agricole par le plan local d'urbanisme où, à quelques exceptions près, ne peuvent être autorisées, selon les termes de l'article R. 123-7 que les « *constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole* », le règlement du plan ne posant pas de conditions plus strictes ? Notre première réaction, nous le confessons serait de considérer que cela est évidemment possible. Pourtant, dans cette affaire, le tribunal administratif de Toulouse puis la cour administrative d'appel de Bordeaux ont, sur recours des voisins, annulé le permis de construire délivré le 11 juillet 2013 par le maire de Montauban. Ces jugements concordants s'inscrivent dans une jurisprudence plus large des tribunaux et des cours assez restrictive sur cette question, qui se nourrit elle-même de votre approche traditionnellement stricte sur les constructions autorisées en zone A, anciennement les zones NC, même si certaines décisions ont à notre avis pu être surinterprétées. La question prend une acuité nouvelle du fait du développement des énergies renouvelables dans les exploitations agricoles au moyen de panneaux solaires ou de méthaniseurs. Nous laisserons en revanche de côté la question des équipements collectifs autorisés en zone A.

1. Que sont les « *constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole* » ? Ce sont, en premier lieu, les constructions liées à l'activité de culture ou d'élevage qui est pratiquée dans l'exploitation en cause. Il s'agit de granges, de hangars, de silos, d'étables, de stabulations, de porcheries, d'écuries, poulaillers etc., lorsqu'ils sont en lien avec l'activité agricole pratiquée ou projetée.

Votre jurisprudence réserve un sort particulier aux maisons d'habitation que souhaitent construire les agriculteurs dans leur exploitation, lorsqu'il n'en existe pas déjà une. Vous êtes sur ce point particulièrement sévères. Vous vérifiez que la présence de l'exploitant sur les lieux de l'exploitation est vraiment nécessaire à l'exploitation agricole (CE, 23 sept. 1988, n° 80457, G...), ce qui est facile à démontrer pour une activité d'élevage, en raison des vêlages, mais beaucoup plus difficile à établir lorsque l'on pratique la culture ou d'autres activités annexes (CE, 4 mars 1994, Cne de Vaulx-en-Velin, n° 117080, T. ; CE, 18 déc.

2009, M. M..., n° 314082, inédit ; CE, 15 déc. 2010, Epx C..., n° 331671, T. CE, 18 juill. 2011, M. et Mme B..., n° 323479, inédit). Vous l'avez admis dans le cas très particulier de la culture du safran, « *en raison de la vigilance et de la disponibilité particulières exigées* » par cette culture (CE, 7 nov. 2012, Cne de Grans, n° 334424, T.). Cette jurisprudence est inspirée par la crainte que ces maisons, qui ne sont pas strictement nécessaires à l'exploitation, ne soient ensuite vendues séparément, perdant ainsi de fait leur lien avec l'activité agricole.

A côté de ces bâtiments d'exploitation et d'habitation nécessaires à l'activité de culture et d'élevage elle-même, la question se pose fréquemment de savoir si l'agriculteur peut construire des locaux destinés à des activités qui ne sont pas strictement agricoles mais qui sont en lien avec l'agriculture. C'est sur ce point fondamental que votre jurisprudence essaye de tenir un équilibre difficile, qui n'est pas si fermé qu'on le lit parfois. Vous avez clairement refusé d'aligner le champ de l'activité agricole au sens du code de l'urbanisme sur le périmètre englobant des activités qui relèvent du régime de protection sociale agricole (CE, 14 février 2007, Min. transports c/ P..., n° 282398, T.), de même qu'est sans incidence la qualification d'activité agricole au regard du droit fiscal, notamment pour la taxe sur la valeur ajoutée. Malgré cela, il nous semble que vous devez admettre que certains prolongements immédiats des activités de culture et d'élevage doivent être regardés comme agricoles pour l'application du règlement d'urbanisme. Une série de réponses ministérielles admet ainsi que des locaux soient aménagés sur le lieu de l'exploitation pour permettre la vente des produits de la ferme ( v. not. Rép. min. n° 38140 : JO Sénat Q, 2 mai 2002, p. 1305). De même, s'agissant d'énergies renouvelables, il nous semble qu'un méthaniseur, aussi appelé digesteur ou réacteur à biogaz, doit être regardé, pour la police de l'urbanisme, comme se situant dans le prolongement direct de la production agricole, puisqu'il offre un débouché pour les déchets agricoles, en produisant à la fois de l'engrais et du gaz.

Vos décisions sur cette question sont peu nombreuses et ont pu être critiquées par la doctrine comme exagérément restrictives (S. Giudicelli, *L'encadrement de la constructibilité*, Droit rural n° 382, Avril 2010, étude 8).

Est parfois mentionnée une décision *M. H...* du 5 mai 1993 (CE, n° 95089), qui refuse que soit édifié un bâtiment destiné au gavage de canards et à leur transformation. Mais il s'agit d'une décision ancienne, inédite et qui relève que l'activité du pétitionnaire consistait en grande partie à acheter les canards à un éleveur et non à les élever lui-même, pour les gaver et les transformer. S'il avait lui-même été éleveur de canards, il nous semble que la construction aurait été légale. Il y a, il est vrai, une frontière parfois incertaine entre un bâtiment qui s'intègre dans la destination agricole d'une ferme parce qu'il se situe dans le prolongement direct de l'activité agricole, et celui qui s'autonomise pour devenir un bâtiment artisanal, industriel, commercial.

Est surtout en cause votre décision *M. P...* du 14 février 2007 (CE, 14 février 2007, Min. transports c/ P..., n° 282398, T.), qui a refusé que l'on construise en zone A des gîtes ruraux, estimant qu'il s'agissait là d'un édifice hôtelier qui ne peut être regardé comme relevant d'une exploitation agricole, quand bien même ces ressources complémentaires seraient indispensables à l'équilibre économique de l'exploitation. Cette décision nous semble effectivement marquer une frontière entre ce qui est le prolongement de l'activité agricole, la transformation des produits et leur vente sur place, et ce qui est une autre activité,

complémentaire. Pour créer un gîte ou une hôtellerie dans une exploitation sur des terrains classés A, il faut donc utiliser des bâtiments existants pour lesquels on obtient, si le règlement d'urbanisme le permet, un changement de destination.

Nous terminons ce panorama par quelques précisions sur le contrôle du caractère « nécessaire » du bâtiment pour l'activité agricole. Il recouvre principalement deux aspects. Votre jurisprudence témoigne d'abord de ce que le pétitionnaire doit justifier de la réalité de l'exploitation agricole dont il parle, ou de la réalité de son projet, la simple affiliation à la mutuelle sociale agricole n'étant pas suffisante (Rép. min. n° 13550 : JO Sénat Q, 7 oct. 2010, p. 2611 ; CE, 4 déc. 2013, Cne de Condat-sur-Vienne, n° 362639, inédit ; CE, 5 octobre 2018, M. V..., n° 409239, T.). En second lieu, vous vérifiez que les caractéristiques du projet de bâtiment sont bien en adéquation avec l'exploitation agricole existante ou le projet décrit. Le juge s'assure notamment que la construction n'est pas d'une taille supérieure à ce qui est nécessaire pour l'exploitation. En revanche, le juge ne doit pas remettre en cause les choix de gestion ou le projet de l'agriculteur. Autrement dit, il ne s'agit pas d'une nécessité absolue de construire le bâtiment : le juge n'a pas à se demander si l'on pourrait exploiter les terres sans le bâtiment. L'administration doit seulement vérifier que le projet agricole du pétitionnaire, s'il en est justifié, nécessite que l'on construise un nouveau bâtiment.

2. C'est au regard de ce cadre général que vous devrez examiner la question de l'installation de panneaux solaires sur le toit d'un bâtiment, notamment de serres, pour lequel l'agriculteur ou le propriétaire de l'exploitation demande un permis de construire. La jurisprudence des juges du fond est divergente, globalement sévère comme l'illustre le cas d'espèce, et a donné lieu à un article de synthèse de Mme Verdier Maillot paru à l'AJDA en 2015 (A. Verdier Maillot, *Le contentieux des permis de construire de « serres agricoles photovoltaïques »*, *AJDA 2015 p. 740*). La position la plus souple consiste à considérer que si le bâtiment ou les serres vont réellement servir à l'activité agricole de l'exploitant, il est possible d'y installer des panneaux solaires sur son toit, sous réserve bien sûr qu'une autre disposition du règlement d'urbanisme ou d'une autre législation n'y fasse pas obstacle. A l'extrême inverse, les décisions les plus restrictives se fondent sur la quantité d'énergie produite et la rentabilité attendue pour vérifier que cette activité complémentaire demeurera accessoire, voire vérifient si l'électricité produite servira principalement à couvrir les besoins énergétiques de l'exploitation elle-même.

Nous vous invitons sans hésiter à consacrer la position souple et ceci d'autant plus que c'est déjà celle que vous avez adoptée par une décision inédite de chambres réunies *Commune de Bellegarde* du 3 octobre 2016 (CE, n° 390716). Vous y avez accepté qu'un bâtiment agricole, dont la construction est dès lors légal en zone A, puisse « servir aussi à d'autres activités », notamment la production d'électricité par l'installation de panneaux photovoltaïques. Vous n'avez pas exigé que soit démontré le caractère accessoire de la production d'électricité, ou sa moindre rentabilité que l'activité agricole. La seule limite nous semble que la vocation du bâtiment doit rester la réalisation d'une activité agricole réelle, avérée. La construction de fermes photovoltaïques n'est pas autorisée en zone A et il ne s'agit pas de contourner cette interdiction en les déguisant à travers des cultures prétextes. Vous avez ainsi, dans décision *société Photosol* du 8 février 2017 (CE, n° 395464, T.) censuré l'autorisation de construire un parc photovoltaïque sur des terres agricoles, en supprimant les cultures céréalières et en les remplaçant par ruches et une jachère mellifère autour des panneaux. Le parc photovoltaïque

constitue alors une autre installation, qui n'a pas de nature agricole. Le cas où un véritable bâtiment agricole est couvert de panneaux photovoltaïques, fussent-ils s'avérer fort rentables, nous semble différent et admissible en zone A. En pratique, l'installation des panneaux est souvent prise en charge par une société spécialisée, à laquelle l'agriculteur loue ses toits et qui revend l'électricité à ERDF. C'est ce qui est prévu dans le cas d'espèce.

3. Si vous nous avez suivi pour valider ce cadre théorique, il nous semble que vous serez conduits à censurer l'arrêt déferé. La cour a, dans un premier temps, admis que le projet de serres correspondait bien à un véritable projet agricole, pour développer une activité maraîchère diversifiée, de produits frais vendus en circuits courts, avec une production verticale dans des serres en hauteur. Mais elle a ensuite relevé l'importance de la couverture en panneaux photovoltaïques et a estimé *in fine* que la « dimension » du projet ne permettait pas de le regarder comme une construction *nécessaire à une exploitation agricole*. On ne comprend pas bien, à la lecture de l'arrêt, ce que la cour reproche à la dimension de la serre, et une insuffisance de motivation est d'ailleurs soulevée. Si c'est la dimension au regard du projet agricole, alors il y a une contradiction de motifs avec ce qui a été dit au début de l'arrêt. Mais si, comme nous pensons que c'est le cas, la cour a tiré l'illégalité du projet du caractère trop important de la toiture couverte de panneaux photovoltaïques, elle a, commis une erreur de droit. Dès lors qu'elle avait constaté que la serre en elle-même, dans sa dimension, constituait un projet agricole réel, la couverture de panneaux solaires ne pouvait lui enlever ce caractère, quelle que soit sa taille, sauf à démontrer qu'elle menaçait l'activité agricole.

**PCM nous concluons donc :**

- à l'annulation de l'arrêt et au renvoi de l'affaire ;
- à ce que les défendeurs versent une somme de 3 000 euros à M. N... en remboursement de ses frais (art. L. 761-1 du CJA) et au rejet des conclusions similaires des défendeurs.