

## CONCLUSIONS

### M. Florian ROUSSEL, Rapporteur public

*Les règles de constructibilité limitée en zone agricole constituent un enjeu important pour préserver la destination de ces parcelles, fréquemment remise en cause par la périurbanisation et l'essor du tourisme rural. Mais elles peuvent également représenter une contrainte pour les exploitants, lorsque ceux-ci entendent conserver leur lieu de résidence après leur départ à la retraite. Faut-il alors considérer qu'un logement de fonction agricole perd sa vocation lorsqu'il est occupé par un agriculteur retraité, de sorte qu'une nouvelle habitation pourrait être édifiée sur la parcelle ? Telle est la question qu'il vous faut aujourd'hui trancher.*

M. R... a, en l'espèce, sollicité du maire de Plouvien, dans le Finistère, un permis de construire portant sur une maison à usage d'habitation, à proximité de l'élevage de volailles qu'il co-exploite avec son frère. Un refus lui a été opposé au motif que le plafond de « deux logements de fonction par exploitation »<sup>1</sup>, posé par l'article A2 du règlement du PLU, avait déjà été atteint. En effet, les parents de l'intéressé, aujourd'hui retraités, continuent de résider dans le logement qu'ils avaient été autorisés à construire en 1981, alors que son frère s'est fait construire son propre logement, il y a une dizaine d'années.

A l'appui de son pourvoi, M. R... invoque l'erreur de droit qu'aurait commise la cour en qualifiant la maison de ses parents de « logement de fonctions », alors que ce serait uniquement la destination du bâtiment à la date de délivrance du permis qui devait être prise en compte.

---

<sup>1</sup> Il pose également deux autres conditions :

- la nécessité du logement doit être avérée ;
- il doit être réalisé en continuité de bâtiments d'habitation existants ou à proximité immédiate du site d'exploitation.

## La qualification de logement de fonctions s'apprécie à la date de délivrance du permis de construire initial

### Une condition de nécessité appréciée au vu des seuls besoins et caractéristiques de l'exploitation

- L'article A2 précité doit être interprété au vu des dispositions du code de l'urbanisme relatives aux constructions autorisées dans les zones agricoles, et en particulier du 1° de son article R. 151-23<sup>2</sup>, qui fait référence aux seules « *constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole* »<sup>3</sup>. Le PLU ne peut ainsi autoriser plus de logements de fonctions que ceux qui sont nécessaires à l'exploitation. Il peut uniquement, comme en l'espèce, poser un plafond à ne pas dépasser.
- Il n'est pas utile de revenir ici sur votre jurisprudence abondante relative à l'application de cette condition de nécessité, qu'un de nos prédécesseurs à ce pupitre a pu qualifier de « *particulièrement sévère* »<sup>4</sup>. Il importe uniquement de souligner qu'elle est appréciée objectivement, en fonction des seuls caractéristiques et besoins de l'exploitation.

C'est ainsi, par exemple, que le permis ne peut être refusé au motif que le propriétaire de la parcelle n'est pas un agriculteur (1/4, 3 octobre 1984, Mouret, C, concl pdt Lasserre). Il en est de même s'agissant du pétitionnaire (2/6, 28 février 1986, SCI Pierfane, n° 52757, C, concl pdt Denoix de Saint-Marc).

De même, le transfert de propriété de l'immeuble ne rend pas caduque l'autorisation d'urbanisme précédemment délivrée. Le permis de construire n'étant pas délivré en considération de la personne qui en devient titulaire (V. CE, 10 décembre 1965, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble Pharo-Pasteur, n° 53773), il est transférable quelle que soit l'identité du nouveau propriétaire.

- Lorsque le logement cesse d'être utilisé en lien avec l'exploitation agricole, un tel changement dans la situation personnelle de l'occupant ne remet pas, par lui-même, en cause l'affectation de la construction.

---

<sup>2</sup> Qui a repris en les adaptant légèrement les dispositions de l'ancien article R. 123- 7

<sup>3</sup> Ou au stockage 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

<sup>4</sup> Louis Dutheillet de Lamothe, concl sur 6/5, 12 juillet 2019, N..., n° 422542, B

Il cite notamment les décisions suivantes : CE, 23 sept. 1988, n° 80457, G... ; 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

***D'une part***, parce que le logement peut demeurer objectivement nécessaire pour faire face aux besoins de l'exploitation, même si un expédient a pu temporairement être trouvé.

Et, ***d'autre part***, parce que l'affectation du logement à l'exploitation découle du permis initial, qui constitue un acte créateur de droit. Le lien entre la construction et l'exploitation, qui s'apprécie à la date de sa délivrance, ne peut donc plus être remis en cause par la suite, même si les besoins de l'exploitation ont évolué.

Dans cette hypothèse, le bâtiment régulièrement édifié pourra même faire l'objet d'extensions ou d'annexes, sous réserve que celles-ci ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site, ainsi que le prévoit, de façon générale, l'article L. 151-12, à la suite d'un assouplissement introduit par le législateur en 2014<sup>5</sup>.

### Une jurisprudence qui privilégie la vocation initiale de l'immeuble, plutôt que ses conditions d'utilisation ultérieure

- Ce raisonnement est celui que vous privilégiez dans l'hypothèse, proche, dans laquelle la destination d'un immeuble a évolué postérieurement à sa construction.

Vous retenez alors que le bâtiment ne perd pas sa destination initiale lorsqu'il a fait l'objet d'autres usages (JRCE, 31 mai 2001, Commune d'Hyères, n° 234226, A). Revenant sur une veine jurisprudentielle plus accommodante pour les pétitionnaires (10/9, 12 janvier 2007, F..., n° 274362, B), vous en déduisez désormais, dans la logique plus générale de votre jurisprudence Thalamy<sup>6</sup>, que lorsqu'une construction a fait l'objet de transformations sans les autorisations d'urbanisme requises, il appartient au propriétaire qui envisage d'y faire de nouveaux travaux de faire régulariser le changement de destination précédemment intervenu (V. 1/6, 16 mars 2015, M..., n° 369553, A et, déjà en ce sens, CE, 30 mars 1994, G..., n° 137881, B).

Comme le soulignait Rémi Decout-Paolini dans ses conclusions, « *la règle du droit acquis ne peut jouer au bénéfice d'une situation de fait créée irrégulièrement par l'intéressé... le droit et le fait doivent concorder à nouveau* ». Il ajoutait encore que « *la véritable purge des irrégularités doit résider, compte tenu de l'écoulement du temps, dans la prescription* ».

---

<sup>5</sup> Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt  
V. déjà sous l'empire de l'ancienne législation, s'agissant de travaux de réhabilitation et de cloisonnement intérieur d'une construction existante à usage d'habitation (SSJS 1, 30 juillet 2014, n° 367611).

<sup>6</sup> CE, 9 juillet 1986, p. 201

*éventuelle des irrégularités les moins graves et non dans le maniement aléatoire et incertain, pour l'ensemble des parties, d'une jurisprudence hétérodoxe, dissociant le droit et le fait ».*

Vous avez, en particulier, jugé, dans une décision R... du 9 décembre 2011 (n° 335707), qu'une demande de permis ne pouvait être refusée sur le fondement de dispositions d'un POS autorisant les « constructions à usage d'habitation » nécessaires aux activités agricoles, au seul motif que l'édifice objet du litige n'était plus utilisé pour l'habitation depuis de nombreuses années. Comme le résumait Cyril Roger-Lacan dans ses conclusions, *« l'usage assigné à une construction est en principe [celui] auquel elle était destinée au départ, que ne remet pas immédiatement en cause son affectation temporaire à d'autres usages (...) L'usage d'un bâtiment est, en règle générale, présumé être celui qui se déduit de sa destination initiale et des caractéristiques correspondantes, le plus souvent consacrées par une autorisation ».*

A fortiori, la circonstance que la construction ait eu un autre usage est sans influence (SSJS 1, 30 juillet 2014, Ministre de l'égalité des territoires c. SCI Mas Tapage, n° 367611).

▪ La seule exception, très encadrée, porte sur les constructions très anciennes, dont l'usage initial a cessé en raison de leur abandon. Elle se justifie d'autant mieux que la notion de changement de destination n'a été introduite par le législateur en 1976 et que la destination initiale d'un vieux bâtiment peut être très malaisée à reconstituer – voire, dans certains cas, un peu vaine.

Tout en rappelant le principe, désormais solidement ancré, selon lequel l'usage d'une construction résulte en principe de la destination figurant à son permis de construire, votre décision L... du 28 décembre 2018 (6/5, n° 408743, B), retient ainsi que, dans ce cas particulier, l'administration ne rejeter une demande de permis en se fondant sur l'usage initial de la construction. Elle doit examiner si, au vu de l'usage projeté du bâtiment, l'autorisation peut être légalement accordée sur le fondement des règles d'urbanisme applicables<sup>7</sup> (V. déjà en ce sens, CE, 31 mars 2010 n° 306122, D..., B sur un autre point).

**Cette dernière configuration étant néanmoins très éloignée du cas d'espèce, nous en déduisons donc que, pour l'application des dispositions du PLU aujourd'hui en cause, il devrait être retenu, dans la logique de votre jurisprudence qui vient d'être rappelée, que les bâtiments édifiés sur des parcelles agricoles doivent être qualifiés de logements de fonctions, lorsque telle était leur vocation à la date de la délivrance de l'autorisation initiale. Ils s'imputent donc sur le plafond que ce document autorise, alors même qu'ils seraient désormais utilisés à d'autres fins<sup>8</sup>.**

---

<sup>7</sup> V. déjà CE, 20 mai 1996, A..., n° 125012, B.

Même si la question ne vous est pas aujourd'hui posée, il en irait de même, nous semble-t-il, de ceux édifiés à une époque où aucune autorisation n'était requise mais qui, à la date où ces prescriptions du PLU ont été introduites, hébergeaient les exploitants en activité.

### **Les conséquences sur le calcul du nombre de logements de fonctions autorisés par le PLU**

Vous pourriez, il est vrai, estimer que cette solution est excessivement sévère pour les agriculteurs retraités, qui entendent continuer de résider dans le logement où ils vivent depuis de longues années. Elle pourrait être jugée d'autant plus inopportune dans un contexte général marqué par le vieillissement de la population agricole et l'enjeu qui s'attache à l'installation des jeunes agriculteurs. L'attachement d'un agriculteur au logement, même dit « de fonction », où il aura souvent passé tout ou l'essentiel de sa vie et à proximité de terres qu'il n'aura cessé d'exploiter, n'est évidemment en rien comparable à celui, par exemple, celui d'un gardien de stade ou d'immeuble.

Pour les exploitants qui, comme M. R..., ne sont, à l'évidence, nullement animés d'intentions frauduleuses, il pourrait ainsi être tentant d'imaginer des interprétations plus constructives de l'article R. 151-23 et du PLU, qui permettraient aux intéressés de construire un nouveau logement, lorsque celui, ou l'un de ceux, autorisé continue d'être occupé par les anciens exploitants de la parcelle, c'est-à-dire lorsqu'il n'a pas été, entre-temps, vendu ou loué.

- Toutefois, en dehors même du fait qu'elle serait à la fois très constructive et délicate à circonscrire, une telle interprétation engendrerait elle-même un certain nombre d'effets pervers et de difficultés de mise en œuvre.

Elle conduirait ainsi, à l'encontre de l'objectif recherché par le législateur et le pouvoir réglementaire, à accélérer le mitage de la zone agricole, en autorisant l'édification d'immeubles à usage d'habitation en plus des seuls logements nécessaires à l'exploitation.

---

<sup>8</sup> La réponse ministérielle de 2006 citée dans le pourvoi (Rép. min. n° 105087 : JOAN Q 14 nov. 2006, p. 11816) ne remet nullement en cause l'analyse : si le ministre de l'agriculture indiquait qu'une maison d'habitation occupée par un agriculteur retraité ne pouvait plus être regardée comme étant « liée à l'activité agricole », il en déduisait uniquement, conformément à la réglementation alors en vigueur, que seuls les travaux courants étaient autorisés – les autres ne pouvant être regardés comme nécessaires à l'exploitation. Cette réponse ne portait donc pas sur la qualification de logement de fonctions agricole et au demeurant, on a vu que la loi permet désormais aux intéressés de faire réaliser tous travaux de nature à compromettre l'activité agricole ou paysagère du site. V. dans le même sens, Rép. min. n° 24399 (M. Masson) (JO Sénat Q 16 novembre 2006, p. 2878) – la réponse émane cette fois du ministre de l'équipement.

Certes, à court-terme, il ne s'agirait que d'autoriser un logement supplémentaire sur les parcelles, mais ce nombre aurait inéluctablement vocation à augmenter avec le temps...

La solution rendrait, en outre, aisément possible le contournement des règles posées par le PLU puisqu'il suffirait au pétitionnaire de demander l'autorisation de construire un logement de fonctions avant de transformer celui-ci en bâtiment à usage d'habitation pour obtenir ensuite le droit de construire un autre immeuble. Elle permettrait ainsi, par exemple, au propriétaire de transformer un logement de fonction en RB&B ou en gîte rural.

Rien ne permettrait de garantir que l'exploitant qui a cessé son activité professionnelle tout en continuant de demeurer sur place ne cèdera ou ne louera pas tout ou partie de son bien une fois la nouvelle construction autorisée. Et pour autant, comme il a été dit, l'autorisation d'urbanisme qui lui aurait été délivrée ne pourrait plus ensuite être remise en cause, sauf à réussir à démontrer l'existence d'une fraude, ce qui paraît très improbable.

Ainsi, on voit mal, sauf à imaginer des solutions très complexes, qui relèveraient du législateur ou du pouvoir réglementaire, comment permettre la construction de nouveaux bâtiments en plus de ceux autorisés, lorsque l'un des logements de fonction a perdu son usage pour des raisons indépendantes de la volonté du pétitionnaire.

▪ Ajoutons enfin qu'en l'espèce, les auteurs du PLU, sans doute conscients de la difficulté, ont autorisé l'édification de deux logements de fonctions<sup>9</sup>, ce qui permet déjà de prendre en compte, au moins en grande partie, ces considérations. On ne saurait garantir un logement à chaque membre de la famille participant à l'exploitation<sup>10</sup>.

**PCM : Rejet du pourvoi et rejet, dans les circonstances de l'espèce, de la demande de la commune au titre de l'article L. 761-1 du CJA.**

---

<sup>9</sup> Ce qui n'est pas le cas de toutes les communes. Certaines n'autorisent que l'édification d'un seul logement de fonctions agricole.

<sup>10</sup> Ajoutons, même si ce n'est pas la question en débat, qu'il ne paraît pas évident de considérer, au vu de la rigueur de votre jurisprudence, que deux logements de fonction seraient, en l'espèce, vraiment indispensables à l'exploitation – fût-elle d'élevage.