

**MINISTERE DE L'ECOLOGIE,  
DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT  
DURABLE ET DE L'AMENAGEMENT  
DU TERRITOIRE**

**MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET  
DE LA PECHE**

**CONSEIL GENERAL DE  
L'ENVIRONNEMENT ET DU  
DEVELOPPEMENT DURABLE**

**CONSEIL GENERAL DE  
L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION  
ET DES ESPACES RURAUX**

**Rapport n° 005850-01**

**Rapport n° 1749**

# **RAPPORT**

**sur**

**les difficultés engendrées par des dérogations  
aux règles de distances entre les exploitations agricoles et les tiers  
(article L. 111-3 du code rural)  
Inventaire - Recommandations**

**établi par**

***Wanda DIEBOLT***

**Inspectrice générale de l'équipement  
CGEDD**

***Jean-Louis DURIEZ***

**Inspecteur général de la santé publique  
vétérinaire**

***CGAAER***

**Avec la contribution d'Anick Leblanc-Cuvillier, documentaliste**

**Février 2009**



# Sommaire

<u>1 Résumé.....</u>	<u>3</u>
<u>2 Liste des recommandations .....</u>	<u>4</u>
<u>3 Introduction .....</u>	<u>6</u>
<u>3.1 Genèse de la mission .....</u>	<u>6</u>
<u>3.2 Méthode .....</u>	<u>6</u>
<u>3.3 Plan du rapport .....</u>	<u>7</u>
<u>4 L'article L. 111-3 - les différentes étapes de son élaboration .....</u>	<u>8</u>
<u>4.1 Un article qui manque de clarté.....</u>	<u>10</u>
<u>4.2 Le lien entre cet article et le code de l'urbanisme pose question .....</u>	<u>11</u>
<u>5 Inventaire des difficultés rencontrées.....</u>	<u>13</u>
<u>5.1 L'utilisation des documents d'urbanisme .....</u>	<u>13</u>
<u>5.2 La notion de « spécificité locale ».....</u>	<u>14</u>
<u>5.3 La mise en oeuvre de servitudes.....</u>	<u>16</u>
<u>5.4 L'article L. 111-3 et le Grenelle de l'environnement.....</u>	<u>17</u>
<u>6 Propositions.....</u>	<u>19</u>
<u>6.1 Réforme législative ou déclassement ? .....</u>	<u>19</u>
<u>6.2 Nécessité d'une circulaire interministérielle.....</u>	<u>19</u>
<u>6.3 Connaissance précise de la localisation des exploitations .....</u>	<u>21</u>
<u>6.4 Utilité des chartes départementales .....</u>	<u>21</u>
<u>6.5 Révision des règlements sanitaires départementaux et regroupement des contrôles ...</u>	<u>22</u>
<u>7 Annexes.....</u>	<u>24</u>

## 1 Résumé

Diverses dispositions législatives et réglementaires ont prescrit des règles d'éloignement des établissements pouvant présenter des nuisances ou des dangers par rapport à leur voisinage. Ces dispositions figurent notamment dans le code de l'urbanisme, le code de la construction ou encore celui de l'environnement<sup>1</sup>. Leur gestion relève de plusieurs compétences ministérielles (équipement, environnement, agriculture, santé...) et leur application au niveau local, de différents services départementaux (DDE, DRIRE, DDAF, DDSV, DDASS<sup>2</sup>), mairies... Elles influent sur différentes procédures administratives (établissement des documents d'urbanisme, certificats d'urbanisme, permis de construire, déclaration ou autorisation des installations classées pour la protection de l'environnement...).

L'article L. 111-3 du code rural a été instauré pour que les règles d'éloignement applicables aux constructions agricoles (en raccourci : « règle des 100 mètres ») s'appliquent réciproquement aux constructions à des fins non agricoles par des tiers, en vue de prévenir des conflits de voisinage engendrés par les nuisances générées par les activités en cause, tout en préservant les activités agricoles et l'espace rural nécessaire à cette activité. Ce principe de réciprocité concerne au premier chef les habitations situées dans le voisinage des élevages.

Cet article a fait l'objet de nombreuses modifications successives, dont l'interprétation, l'application et la cohérence avec l'ensemble des autres textes (urbanisme, environnement...) posent parfois problème.

Sur la base de questionnaires adressés à l'ensemble des services concernés des deux ministères et d'entretiens complémentaires, la mission a établi que l'article L. 111-3 soulevait plusieurs difficultés d'interprétation et donc d'application qui ont conduit les services à élaborer de façon plus ou moins empirique leur doctrine d'utilisation.

En conséquence, la mission propose 3 niveaux de recommandations :

- une suppression pure et simple de l'article L. 111-3 du code rural, en rapatriant dans le code de l'urbanisme tout ce qui concerne la réciprocité des distances d'éloignement et en profitant de la prochaine révision du code de l'urbanisme pour compléter si besoin le dispositif ;
- une refonte de l'article L. 111-3 précité en le purgeant, par déclassement, de tout ce qui relève du domaine réglementaire, par le renvoi à un décret de la mise en œuvre des dérogations ;
- dans l'immédiat et en tout état de cause, l'élaboration d'une circulaire interministérielle qui donne aux services les instructions et les éclaircissements nécessaires pour affronter les principales difficultés posées par la rédaction actuelle.

En outre, il est indispensable de créer une base de données inter services avec une cartographie qui permette aux services de connaître la localisation des bâtiments des exploitations agricoles.

Dans le souci d'accroître l'efficacité des services en clarifiant les règles, la mission recommande que les règlements sanitaires départementaux soient harmonisés, au moins pour ce qui concerne le domaine agricole, et que la gestion et le contrôle de la protection sanitaire et de l'environnement des élevages, classés ou non soient placés sous la responsabilité d'une seule structure administrative.

Enfin, dans un temps où le seuil de tolérance entre voisins tend à s'abaisser fortement, la mission recommande l'élaboration et surtout une large diffusion des chartes départementales avec leur volet agriculture/ urbanisme.

---

<sup>1</sup> Voir tableau page 42 (annexe 5)

<sup>2</sup> Voir glossaire page 66 (annexe 10)

## 2 Liste des recommandations

1. La dérogation au principe de réciprocité au moyen des documents d'urbanisme ou par délibération du conseil municipal est celle qui a la préférence de la mission, qui l'estime plus stable, plus transparente et plus rationnelle que les autres possibilités ouvertes par l'article L 111-3, les deux autres voies étant juridiquement fragiles
2. La mission recommande que, en se fondant sur l'étude approfondie de la jurisprudence, il soit donné aux services instructeurs des autorisations de construire une définition de ce qui constitue les « spécificités locales ».
3. La mission recommande que les servitudes permettant de déroger aux règles d'éloignement fassent partie de la liste des pièces composant une demande de permis de construire et que la réglementation soit complétée en conséquence.
4. Concernant la mise en ordre du dispositif législatif et réglementaire relatif aux distances d'éloignement, la mission fait trois niveaux de recommandations.
  - La première recommandation serait d'abroger purement et simplement le L. 111-3, en rapatriant dans le code de l'urbanisme tout ce qui concerne la réciprocité des distances d'éloignement, pour avoir un dispositif unique et cohérent, et pour régler les difficultés en amont, dans les documents d'urbanisme et non au moment de la délivrance de l'autorisation. La réforme du code de l'urbanisme qui va s'engager pourrait être l'occasion de définir plus précisément les règles de constructibilité dans les zones agricoles.
  - La deuxième serait de réécrire l'article L. 111-3. Il faudrait d'abord le purger de tout ce qui relève du domaine réglementaire, en renvoyant à un décret d'application les modalités de dérogation au principe qu'il pose. Ce serait certainement le cas pour les servitudes. Nous préconisons aussi de supprimer la dérogation par la voie des « spécificités locales », notion floue et source de contentieux. Ce renvoi au réglementaire permettrait de nettoyer le libellé actuel de l'article de ses obscurités et le décret d'application, interministériel par essence, faciliterait la mise en oeuvre par les services du dispositif ainsi révisé.
  - Le troisième niveau de recommandations consiste, si l'on ne souhaite pas passer par la voie législative, ou en attendant de le faire, à élaborer une circulaire d'application qui donne aux services les indications nécessaires pour affronter les principales difficultés posées par la rédaction actuelle de l'article L. 111-3.
5. La mission recommande que, sans attendre une révision des dispositions législatives et réglementaires actuelles visées au point 4, et à l'initiative du MEEDAAT, une circulaire interministérielle soit élaborée, dont le rapport fournit des éléments de contenu.
6. Pour permettre aux services instructeurs d'avoir l'indispensable connaissance des exploitations, la circulaire évoquée au point 5 devrait demander aux préfets la mise en place d'une base de données interservices avec cartographie, au moins pour les départements les plus agricoles de notre territoire.
7. La mission rappelle l'utilité des chartes départementales de gestion de l'espace rural établies sur la base de la circulaire du ministre de l'agriculture et de la pêche du 14 février 2008 ; elle

recommande la poursuite du travail entrepris en ce sens, mais surtout une large communication sur le produit de cette démarche partenariale.

8. La mission recommande, pour rendre plus efficaces le travail des services et les contrôles :

- que le ministre chargé de la santé mette en œuvre la révision générale des RSD tendant à une harmonisation nationale attendue, au moins pour ce qui concerne le domaine agricole ;
- que la gestion et le contrôle de la protection sanitaire et de l'environnement des élevages, qu'ils soient classés ou non, soient à terme placés sous la responsabilité d'une seule structure administrative ;
- qu'une harmonisation des règles et des distances d'éloignement prescrites aux exploitations agricoles soit effectuée, indépendamment du nombre d'animaux détenus, exception faite des élevages familiaux.

## **3 Introduction**

### **3.1 Genèse de la mission**

Le légitime souci de protéger les exploitations agricoles contre, d'une part, l'avancée de l'urbanisation et, d'autre part, la montée de l'intolérance face aux nuisances d'origine agricoles, ont conduit le législateur à insérer dans différents codes des dispositions permettant de prévenir les conflits entre agriculteurs et riverains.

En particulier, l'article 105 de la loi du 9 juillet 1999, codifié comme article L. 111-3 du code rural, pose le principe d'une réciprocité pour les distances d'éloignement entre les bâtiments agricoles et les bâtiments des tiers : la contrainte d'éloignement ne pèse plus seulement sur les exploitants agricoles, du fait de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et des règlements sanitaires départementaux (RSD), mais aussi sur les tiers, dès lors qu'ils veulent s'implanter à proximité d'une exploitation.

Cependant, la pratique a rapidement conduit à la nécessité de prévoir des dérogations à ce principe, et de rajouts en rajouts, l'article L. 111-3 est devenu d'une compréhension malaisée et d'une application délicate.

Le ministre chargé de l'agriculture ayant été interpellé au Parlement (question orale au Sénat en avril 2008)<sup>3</sup>, et après saisine du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, il a été décidé par les deux ministres une mission conjointe CGAAER-CGEDD concernant les difficultés d'application de cet article (lettres de mission en annexe 1).

Cette mission a été confiée, pour le CGAAER, à Jean-Louis Duriez, inspecteur général de la santé publique vétérinaire, et pour le CGEDD, à Wanda Diebolt, inspectrice générale de l'équipement.

### **3.2 Méthode**

Il s'agissait tout d'abord de faire, comme le demandaient les lettres de mission, l'inventaire des difficultés rencontrées.

Dans ce but, la mission a procédé d'une part à un recueil d'information auprès des services déconcentrés au moyen de la messagerie informatique avec un questionnaire adressé aux DDSV et DDAF (agriculture), et un questionnaire légèrement différent pour les DDEA et DDE (équipement) d'autre part<sup>4</sup>.

Les services les plus concernés (établis en milieu rural) ont convenablement répondu : 44 DDSV sur 95, soit un taux de 46 %, 43 DDE et DDEA sur 100, soit 43 % (voir tableau récapitulatif en annexe). On peut donc affirmer que la mission a travaillé sur un échantillonnage suffisant, qui permet un inventaire relativement complet des problèmes et des solutions (ou tentatives de solutions) apportés dans les différentes régions par nos collègues sur le terrain.

Les réponses des services reflètent, de plus, un intérêt certain pour le sujet abordé, avec l'implication au premier chef des DDE et DDEA, gestionnaires des procédures d'urbanisme et

---

<sup>3</sup> Voir annexes 6 et 7

<sup>4</sup> Voir annexe 3

de construction, et en second lieu des DDSV plus particulièrement concernés par la procédure des installations classées au titre de l'environnement, à savoir les élevages. Les DDAF ont moins réagi au questionnaire, dans la mesure où elles ne sont concernées que par les aspects touchant à l'aménagement du territoire (gestion du foncier).

D'autre part, la mission s'est efforcée de rencontrer les partenaires administratifs et professionnels susceptibles de s'exprimer sur le sujet<sup>5</sup>. Cependant, malgré des relances répétées, il n'a pas été possible d'obtenir communication d'une étude élaborée à la demande du Cabinet du ministre par le service des affaires juridiques du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Enfin, le sénateur de la Somme, Pierre Martin, auteur d'une question orale au ministre chargé de l'agriculture, a bien voulu recevoir la mission dans un échange éclairant et fructueux pour celle-ci.

### **3.3 *Plan du rapport***

Compte tenu de la complexité de l'article L. 111-3, il a paru nécessaire de donner dans un premier temps un éclairage historique de sa constitution et de sa relation avec d'autres articles dans d'autres codes (I). On trouvera ensuite une analyse des difficultés rencontrées (II) et enfin une partie consacrée aux propositions (III). Comme il est d'usage, les recommandations sont en gras dans le corps du texte.

---

<sup>5</sup> voir liste en annexe 9

## 4 L'article L. 111-3 - les différentes étapes de son élaboration

L'article L. 111-3 du code rural étant le résultat de strates successives, il a paru utile de rappeler, dans un premier temps les différentes étapes de son élaboration.

### Etape 1

Créé par la loi d'orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999 (art. 105), l'article L. 111-3 du code rural disposait simplement à l'origine :

« Lorsque des dispositions législatives ou réglementaires soumettent à des conditions de distances l'implantation ou l'extension de bâtiments agricoles, la même exigence d'éloignement doit être imposée à toute construction ultérieure à usage d'habitation ou à usage professionnel nécessitant une autorisation administrative. »

Ce principe de réciprocité (les restrictions pesant sur l'implantation de constructions à usage agricole s'appliquent aussi à l'implantation d'immeubles d'habitation à proximité des constructions agricoles) a indéniablement apporté une sécurité aux exploitations agricoles et constitue un gage de pérennité pour les activités d'élevage face à la poussée de l'urbanisation.

### Etape 2

Toutefois, la nécessité de préciser le texte (1<sup>er</sup> alinéa modifié) et de laisser une certaine souplesse au dispositif législatif (2<sup>ème</sup> alinéa nouveau) pour tenir compte de l'existant (coexistence de bâtiments agricoles et d'habitations en zone urbaine), est apparue.

C'est la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 (dite loi SRU) qui amène cette première modification de l'article L. 111-3 du code rural qui devient :

« Lorsque des dispositions législatives ou réglementaires soumettent à des conditions de distance l'implantation ou l'extension de bâtiments agricoles *vis-à-vis des habitations et immeubles habituellement occupés par des tiers*, la même exigence d'éloignement doit être imposée *à ces derniers à toute nouvelle construction précitée à usage non agricole nécessitant un permis de construire, à l'exception des extensions de constructions existantes.*

*Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, une distance d'éloignement inférieure peut être autorisée par l'autorité qui délivre le permis de construire, après avis de la chambre d'agriculture, pour tenir compte des spécificités locales, notamment dans les zones urbaines délimitées par les documents d'urbanisme opposables aux tiers et dans les parties actuellement urbanisées de la commune en l'absence de documents d'urbanisme. »*

### Etape 3

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 (loi sur le développement des territoires ruraux) remplace le deuxième alinéa de la version antérieure par trois nouveaux alinéas et introduit une nouvelle modalité de dérogation aux règles d'éloignement, cette fois par le biais des PLU ou, à défaut, par délibération du conseil municipal. A noter que cet alinéa 2 nouveau ne s'applique que dans les zones déjà urbanisées, aux nouvelles constructions et au changement de destination d'immeubles non agricoles, et non aux implantations et extensions de bâtiments agricoles.



La loi prévoit en outre, in fine, de résoudre les difficultés pratiques qui pourraient naître de ses nouvelles dispositions, en autorisant les « extensions limitées » de bâtiments agricoles, alors même qu'une construction à usage non agricole aurait été implantée à une distance moindre en application des règles spécifiques d'éloignement fixées en application du deuxième alinéa dans les PLU ou les délibérations du Conseil municipal.

L'article devient :

(1<sup>er</sup> alinéa inchangé par rapport à la version précédente)

*« Dans les parties actuellement urbanisées des communes, des règles d'éloignement différentes de celles qui résultent du premier alinéa peuvent être fixées pour tenir compte de l'existence de constructions agricoles antérieurement implantées. Ces règles sont fixées par le plan local d'urbanisme ou, dans les communes non dotées d'un plan local d'urbanisme, par délibération du conseil municipal, prise après avis de la chambre d'agriculture et enquête publique. »*

*Dans les secteurs où des règles spécifiques ont été fixées en application de l'alinéa précédent, l'extension limitée et les travaux rendus nécessaires par des mises aux normes des exploitations agricoles existantes sont autorisés, nonobstant la proximité de bâtiments d'habitations.*

*Par dérogation aux dispositions du premier alinéa, une distance d'éloignement inférieure peut être autorisée par l'autorité qui délivre le permis de construire, après avis de la chambre d'agriculture, pour tenir compte des spécificités locales. Une telle dérogation n'est pas possible dans les secteurs où des règles spécifiques ont été fixées en application du deuxième alinéa. »*

On comprend que l'ensemble de ces adaptations et dérogations s'applique dans un seul sens, celui de l'implantation de bâtiments non agricoles de tiers par rapport à des constructions agricoles pré-existantes, et non à des constructions agricoles entre elles.

#### **Etape 4**

Ultime avatar de cette série, la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 (Loi d'orientation agricole) ajoute un 5<sup>ème</sup> alinéa à la version précédente, suite à un amendement parlementaire (n° 743 – Marc Le Fur)<sup>6</sup>, d'abord rejeté puis rétabli en commission mixte paritaire, qui permet de s'abstraire des règles précédentes, et notamment des règles d'urbanisme, lorsqu'elles existent, dès lors que les parties en conviennent, soit pour l'extension de bâtiments agricoles existants, soit lorsque la destination des immeubles en cause change, sous réserve de servitude. Cet amendement reprend et consacre une pratique qui existait déjà de façon limitée.

D'où un 5<sup>ème</sup> alinéa (nouveau) :

*« Il peut être dérogé aux règles du premier alinéa, sous réserve de l'accord des parties concernées, par la création d'une servitude grevant les immeubles concernés par la dérogation, dès lors qu'ils font l'objet d'un changement de destination ou de l'extension d'un bâtiment agricole existant dans les cas prévus par l'alinéa précédent. »*

On comprend donc que les servitudes ne peuvent grever des constructions neuves.

Tandis qu'au premier alinéa, les mots « toute nouvelle construction précitée à usage non agricole nécessitant un permis de construire » sont remplacés par « toute nouvelle construction

---

<sup>6</sup> Voir en annexe 6 – documents parlementaires

*et à tout changement de destination précités à usage non agricole nécessitant un permis de construire ».*

La réciprocité s'applique donc non seulement à des constructions neuves, mais aussi, entre autres, à la transformation de bâtiments à usage agricole en habitations, par exemple.

#### **4.1 *Un article qui manque de clarté***

- Certains termes demanderaient à être explicités : « habitations et immeubles habituellement occupés par des tiers » exclut-il, par exemple, les résidences secondaires, ou les gîtes ruraux, dont l'occupation est occasionnelle ou saisonnière ? La notion de « parties actuellement urbanisées des communes » est-elle à prendre au sens de l'article L. 111-2-2 du code de l'urbanisme (règle de constructibilité limitée) ? Comment les définir lorsque les documents d'urbanisme font défaut ? Jusqu'où va l'« extension limitée » prévue au 3<sup>ème</sup> alinéa ?
- la rédaction du premier alinéa comprend quelques points obscurs : il manque vraisemblablement un terme dans le morceau de phrase « la même distance d'éloignement doit être imposée à ces derniers à toute nouvelle construction », sans doute un « ainsi qu'à toute... » ou « pour toute... » ? De même, l'adjectif « précités » placé ainsi et au pluriel est incompréhensible. A l'alinéa 3, on peut considérer que le fait de ne pas avoir mentionné les « immeubles habituellement occupés par des tiers » après « habitations », comme dans le premier alinéa, relève d'un oubli et non d'une intention du législateur.
- quant aux « spécificités locales » prévues à l'alinéa 4, elles ne sont pas définies et nous verrons qu'elles donnent lieu, de la part des services, à des interprétations différentes, que la jurisprudence a tendance à sanctionner.
- enfin, nous verrons que la notion de « servitude » à caractère privé (accord entre les deux parties) produit elle aussi des usages différents selon les départements et soulève des difficultés juridiques. La rédaction de ce 5<sup>ème</sup> alinéa n'est elle-même pas très claire : la servitude, dit le texte, vient grever « les immeubles concernés par la dérogation », expression qui semble plutôt renvoyer aux bâtiments des tiers, comme dans le premier alinéa ; or, il est fait état de « l'extension d'un bâtiment agricole existant », dans un membre de phrase à la rédaction quelque peu obscure : « dès lors qu'ils font l'objet (...) de l'extension d'un bâtiment agricole ». Certains services comprennent que la servitude doit obligatoirement grever les deux bâtiments en cause, agricole et occupé par des tiers.

**Dès ce stade de l'analyse, nous concluons à la nécessité, soit de réécrire l'article de loi<sup>7</sup>, en le simplifiant et en renvoyant en partie au réglementaire, soit à tout le moins d'en donner par voie de circulaire, une interprétation précise sur les points soulevés ci-dessus.**

#### **4.2 *Le lien entre cet article et le code de l'urbanisme pose question***

Dès le vote de la loi d'orientation agricole de 1999, le gouvernement (ministre de l'agriculture et ministre de l'équipement) n'était pas favorable à l'adoption de l'article 105, devenu le L. 111-3

---

<sup>7</sup> Une proposition de loi « visant à étendre aux terrains nus les dérogations prévues à l'article L. 111-3 du code rural relatives aux règles de distance entre les bâtiments agricoles et habitations occupées par des tiers. » a été déclarée caduque, son auteur n'étant plus sénateur (N° 411 Sénat – présentée par Georges MOULY). Nous n'irons donc pas plus loin dans la complication. On notera que cette issue déçoit ses supporters/partisans, qui y voyaient un moyen supplémentaire d'aménager le territoire, et satisfait ses détracteurs qui en mesurent les conséquences néfastes au regard des difficultés qu'ils connaissent déjà avec le texte actuel.

du code rural ; il préférerait en effet traiter la question du point de vue de l'urbanisme et par la voie réglementaire. D'où la sortie concomitante d'un décret qui sera codifié sous la forme de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, inclus dans le règlement national d'urbanisme (RNU) :

*« le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à côté d'autres installations ».*

Comme le montrent les débats parlementaires (cf. annexe 6), le gouvernement espérait, par la production de cette mesure réglementaire, dissuader le Parlement d'adopter la disposition législative. L'article R. 111-2 a été modifié depuis<sup>8</sup>, mais, précision importante, le Conseil d'Etat a estimé que cette version modifiée contenait dans sa rédaction même le principe de réciprocité, grâce à l'expression « du fait de son implantation à côté d'autres installations ». L'article s'applique donc aussi bien à l'implantation de bâtiments agricoles qu'à celle de bâtiments de tiers à proximité des exploitations agricoles.

Il faut noter aussi que cet article est d'ordre public et peut s'appliquer à toute demande de permis de construire, qu'il y ait PLU, POS, carte communale ou absence de document d'urbanisme. Ainsi, même si le projet de construction ou de changement de destination à usage non agricole respecte les distances d'éloignement vis-à-vis d'un bâtiment agricole ou bénéficie d'une dérogation, « l'autorité compétente peut refuser de délivrer le permis sur la base du R. 111-2 en justifiant que le projet est attentatoire à la salubrité publique »<sup>9</sup>.

En ce cas, du fait de l'indépendance des législations, le refus formulé dans ce contexte devra être très solidement motivé, surtout dans le cadre de la dérogation par voie de document d'urbanisme ou délibération municipale.

Le dispositif du code de l'urbanisme est complété par l'article R. 111-3, qui, pour sa part, n'est pas d'ordre public :

*« Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est susceptible, en raison de sa localisation, d'être exposé à des nuisances graves, dues notamment au bruit ».*

Si l'articulation avec le code de l'urbanisme est délicate, elle est inexistante pour le code de l'environnement, en application duquel sont fixées les règles d'éloignement applicables aux ICPE agricoles<sup>10</sup>, qu'elles soient soumises à déclaration ou à autorisation (arrêtés du 7 février 2005 - circulaire du 6 juillet 2005).

La possibilité de déroger en vertu de l'article L. 111-3 du code rural est seulement indiquée dans une circulaire du ministère chargé de l'environnement du 14 mars 2007, sans mention de la dérogation de gré à gré par création de servitude introduite par l'article 19 de la LOA du 5 janvier 2006.

Mentionnons aussi le règlement sanitaire départemental qui concerne les plus petits élevages, mais en fait les plus nombreux, d'autant que les seuils de classement au titre de la protection de l'environnement sont revus à la hausse.

---

<sup>8</sup> Dans le cadre de la réforme de l'application du droit des sols, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2007.

<sup>9</sup> Source : note de la DHUP « points d'éclairage sur le L. 111-3 du code rural », non datée, transmise en novembre 2008 à la mission.

<sup>10</sup> Voir tableau page 42

Enfin, le code de la construction et de l'habitat (L. 112-16) permet, même s'il y a production de nuisances, la poursuite d'une exploitation, dès lors qu'elle a été implantée antérieurement, mais à la condition qu'il n'y ait pas de changement dans le mode d'exploitation. Ainsi, selon la jurisprudence, la transformation d'une exploitation en vue d'y associer un élevage entraîne une modification de l'activité. Cette dernière, qui crée des nuisances nouvelles, n'est pas poursuivie dans les mêmes conditions. Il faut donc en ce cas cesser l'activité nouvelle ou négocier une dérogation aux distances d'éloignement...

## 5 Inventaire des difficultés rencontrées

Les réponses aux questionnaires reçues des services permettent de relativiser l'importance des difficultés rencontrées. La moitié des départements qui ont répondu n'ont pas de problème vis à vis de l'application des dérogations prévues à l'article L. 111-3 du code rural. Huit d'entre eux signalent des contentieux en cours ou jugés, mais il est à noter qu'aucun n'est lié à l'application de dérogations par voie de servitude prévue au 5<sup>ème</sup> alinéa. Enfin, trois départements signalent l'existence de recours amiables.

En première approximation, l'absence de difficulté est le fait de départements où la pression foncière est faible, ou a contrario ceux où l'urbanisation a atteint un tel niveau que le problème ne se pose plus. Par ailleurs, un certain nombre de départements, qui ont adopté le parti de n'accorder aucune dérogation, et font une priorité de la protection des espaces naturels et agricoles, n'affichent pas de difficulté particulière. On relève, parmi ceux-ci, l'attitude de certains services qui reconnaissent ne faire aucune publicité aux possibilités de dérogations contenues dans l'article L. 111-3 du code rural. Alors que d'autres en font systématiquement état, en particulier lorsque un refus est opposé à un projet de construction. Les difficultés se rencontrent finalement dans les départements où se confrontent les intérêts des éleveurs soucieux de préserver l'espace agricole et leur patrimoine, et ceux des aménageurs et des particuliers qui souhaitent s'installer sur des terrains proches d'exploitations agricoles.

### 5.1 *L'utilisation des documents d'urbanisme*

Les communes répercutent de diverses manières les distances d'éloignement dans les documents d'urbanisme. Certaines définissent des périmètres inconstructibles autour des fermes dans les POS, PLU ou cartes communales. D'autres dessinent systématiquement des zones-tampons autour des villages (« les terrains conservent leur vocation agricole et aucune construction n'y est tolérée »). Pour d'autres, les POS ou PLU « précisent que les constructions sont autorisées si elles ne génèrent pas de nuisance envers les occupants des habitations voisines », disposition qui n'est applicable que si le service instructeur des autorisations d'urbanisme connaît la proximité d'une exploitation ou l'existence d'habitations proches de l'exploitation concernée par la demande. C'est pourquoi - comme il ressort du questionnaire - il arrive que les documents d'urbanisme repèrent (dans leurs documents graphiques et dans le rapport de présentation) les bâtiments d'élevage situés dans les parties actuellement urbanisées des communes et matérialisent le périmètre de réciprocité. Cette identification permet d'« alerter le service instructeur sur la présence du bâtiment (d'exploitation), de consulter la chambre d'agriculture pour connaître son utilisation et d'appliquer la règle de réciprocité ». Cette façon de faire a l'avantage, le jour où les bâtiments en cause n'abritent plus d'animaux, de permettre au bâti d'évoluer suivant les règles de la zone sans qu'il soit besoin de modifier le document d'urbanisme.

Pour les communes qui ne sont pas dotées de documents d'urbanisme, le questionnaire n'a rassemblé que très peu d'éléments. Une DDE rappelle qu'en ce cas le service instructeur est tenu de proposer un refus pour toute construction<sup>11</sup> située en dehors des parties actuellement urbanisées mais que les élus utilisent la possibilité de suspendre sur délibération motivée cette règle de constructibilité limitée (application de l'article L. 111-1-2 4° du code de l'urbanisme). La même DDE note que cette possibilité est utilisée bien souvent sans tenir compte des projets d'expansion future des exploitants en place. En conséquence, « dès lors que les distances réglementaires, applicables au moment de la décision, sont respectées, le service instructeur ne

---

<sup>11</sup> À l'exception des exploitations agricoles.

peut que proposer un accord à la signature du maire, tout en sachant que la décision peut dans certains cas entraver le développement futur des activités agricoles existantes ». La mission rappelle pour sa part que la dérogation à la règle de constructibilité limitée visée ici n'est possible que si elle ne porte pas atteinte « à la salubrité publique » : un contrôle de la légalité d'une telle délibération au regard de ce critère est donc toujours possible.

Quant à la possibilité ouverte par l'alinéa 2 de l'article L. 111-3 de déroger à la règle d'éloignement dans les parties actuellement urbanisées des communes au moyen des documents d'urbanisme ou par délibération du conseil municipal, il ressort très clairement du questionnaire qu'elle est très peu utilisée : une DDE signale une tentative de dérogation par cette voie qui a été « stoppée par la chambre d'agriculture » (dont, aux termes de l'alinéa, l'avis est requis) ; deux autres pointent chacune un autre cas en cours d'instruction (PLU), auquel il faut ajouter un cas de dérogation par carte communale et un par délibération hors document d'urbanisme. Il n'est donc pas possible, à partir de si peu d'exemples, de tirer un bilan valable de cette disposition. Pour les uns, elle serait peu probante, car conduisant à un « zonage en dentelle » propre à « envenimer la situation ». Pour d'autres au contraire, il serait plus souhaitable de déroger à la règle d'éloignement par ce moyen que par des décisions prises au cas par cas et ce serait le meilleur moyen de se prémunir contre les contentieux.

Quoi qu'il en soit, on peut penser que l'application quasi nulle de cette disposition résulte tout à la fois de la réticence des chambres d'agriculture face à l'établissement de règles fixées une fois pour toutes, et de celle des élus vis-à-vis d'un affichage des dites règles, qui plus est à l'issue d'une enquête publique, avec tous les mécontentements que cela peut entraîner dans le voisinage<sup>12</sup>.

**Cette dérogation de l'alinéa 2 est pourtant nettement celle qui a la préférence du ministère chargé de l'urbanisme (DHUP), comme d'ailleurs de la mission, qui l'estime pour sa part plus stable, plus transparente et plus rationnelle que les autres possibilités ouvertes par l'article, comme on va le voir ci-dessous.**

## **5.2 La notion de « spécificité locale »**

Le quatrième alinéa introduit la possibilité d'une dérogation aux règles d'éloignement, après avis de la chambre d'agriculture, « pour tenir compte des spécificités locales ».

On notera tout d'abord le rôle prééminent, dans cette procédure, de la chambre d'agriculture<sup>13</sup>. Les services se conforment généralement à son avis, et, dans les réponses aux questionnaires, des lapsus tels que « décision », « autorisation » ou « refus » de la chambre d'agriculture en apportent la démonstration.

Ensuite, on observe que la notion de spécificité locale n'ayant pas été définie, les services l'interprètent de diverses façons.

Le critère le plus couramment utilisé est celui de l'existence de tiers déjà implantés à des distances inférieures à la règle. Mais bien d'autres critères sont mis en jeu par les services. On citera, sans viser à l'exhaustivité : le fait que l'exploitation agricole se situe à l'intérieur du village et donc en périmètre urbanisé, le fait que le projet du tiers concerne la même famille que

---

<sup>12</sup> « trois autres communes avaient engagé élaboration d'une carte communale et envisagé de mettre en place ce type de dérogation ; elles ont abandonné l'idée face aux polémiques que cela engendrait ».

<sup>13</sup> L'APCA ne dispose toutefois pas de statistiques nationales sur la nature des avis rendus par les chambres d'agriculture.

l'exploitation agricole, l'absence de gêne occasionnée par exploitation, le fait que le bâtiment agricole soit déjà bloqué par une maison autre que celle faisant l'objet de la demande de PC, la présence d'éléments naturels qui forment un facteur de diminution du risque d'insalubrité, tels qu'une haie, la prochaine cessation d'activité de l'exploitation en cause, le type même de l'exploitation (par exemple une stabulation qui n'est utilisée qu'en hiver), ou même les prescriptions d'ordre constructif tels que l'accès, l'orientation des ouvertures, ou encore l'existence de prescriptions particulières, concernant par exemple l'épandage du lisier. Certaines DDE pratiquent le cumul des spécificités pour estimer s'il peut y avoir dérogation : il faut par exemple, tout à la fois, que le projet soit situé dans la partie actuellement urbanisée de la commune, que d'autres tiers se situent entre le projet et l'exploitation agricole, et qu'enfin la commune n'ait pas d'autres possibilités de développement, sauf à miter l'espace agricole.

Cette interprétation dans un sens cumulatif de la condition tirée de l'existence de spécificités locales n'est pas évidente à la lecture du quatrième alinéa (s'il en fallait nécessairement plusieurs, le législateur l'aurait indiqué). Quant au critère le plus courant, celui de l'existence de tiers déjà implantés à une distance inférieure, il fait lui-même l'objet de doctrines différentes selon les services : par exemple, les habitations ne respectant pas les conditions de recul doivent avoir été implantées antérieurement à la mise en place du L. 111-3, ou encore le fait qu'elles se situent nécessairement dans la partie déjà urbanisée des communes, obligation qui ne figure pas dans l'alinéa en cause.

Les chambres d'agriculture, de leur côté, pour l'instruction de leur avis, utilisent à peu près les mêmes considérations que les services de l'Etat, en y ajoutant une attention particulière portée à la nature de l'exploitation et à son évolution, ainsi qu'au contexte humain (relations de voisinage, consentement ou non de l'agriculteur à l'installation de tiers à proximité).

Ces constructions doctrinales des services sont d'une grande fragilité juridique. Une cour administrative d'appel a ainsi estimé que les caractéristiques architecturales de l'exploitation ne relevaient pas de spécificités locales. Plus grave, car cela concerne la spécificité locale le plus souvent mise en avant, ce même tribunal a pu estimer que l'existence d'un bâtiment précédent à une distance inférieure de la distance réglementaire ne constituait pas non plus une spécificité locale, en vertu du principe « nemo auditur... » (Cour administrative de l'appel de Douai, 27 juillet 2007<sup>14</sup> et suspension d'un PC par ordonnance du juge des référés pour les mêmes motifs au Tribunal administratif de Dijon, 27 juin 2008).

De plus, il est toujours possible, en se fondant sur l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, d'annuler une autorisation de construire en se fondant sur l'erreur manifeste d'appréciation (motifs de salubrité publique pour invalider la construction d'un lotissement à proximité immédiate d'une installation agricole, Conseil d'Etat 1981, ou encore Tribunal administratif de Nancy, 1<sup>er</sup> février 2001<sup>15</sup>).

---

<sup>14</sup> « considérant que... ni la circonstance selon laquelle une construction d'une maison d'habitation à moins de 50 mètres de l'exploitation agricole dont il s'agit a été autorisée quelque mois avant la délivrance du permis de construire litigieux, ni celle selon laquelle les caractéristiques architecturales des bâtiments agricoles limiteraient (...) les nuisances inhérentes à cette exploitation agricole, ne sauraient être regardées au sens de l'article L. 111-3 comme constituant des spécificités locales pouvant justifier des dérogations aux distances d'éloignement prescrites par les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ».

<sup>15</sup> « considérant qu'aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme le permis de construire peut-être refusé si les constructions par leur situation ou leurs dimensions sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, qu'il ressort des pièces du dossier et notamment de l'avis défavorable de la direction des services sanitaires que le projet (...) se situe à moins de 50 mètres d'un bâtiment d'élevage; qu'en refusant pour un

**Compte-tenu de cette fragilité juridique, nous recommandons que, en se fondant sur l'étude approfondie de la jurisprudence, il soit donné aux services instructeurs des autorisations de construire une définition de ce qui constitue les « spécificités locales ». Nous recommandons pour notre part de s'en tenir pour cette définition à quelques considérations objectives indubitables, telles que par exemple la nature de l'occupation des sols, les contraintes de l'histoire, de la géologie ou de la géographie et non pas du projet en cause<sup>16</sup>.**

### **5.3 La mise en oeuvre de servitudes**

Nous avons vu que la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 avait créé une possibilité de dérogation par la voie de servitudes établies entre particuliers (5<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 111-3). On notera au passage l'ambiguïté de la rédaction, qui semble indiquer que les servitudes ne peuvent grever que les exploitations agricoles (« ... une servitude grevant les immeubles concernés par la dérogation, dès lors qu'ils font l'objet d'un changement de destination ou de l'extension de bâtiments agricoles existant... »), alors que certaines servitudes grèvent les bâtiments tiers (acceptation par avance de toutes nuisances émanant de l'exploitation agricole).

Ce type de dérogation est un peu plus utilisé que la dérogation par le biais des documents d'urbanisme mais son application reste encore modeste : quelques cas (entre un et cinq) dans onze des départements ayant répondu au questionnaire, à l'exception d'un département où elle semble massivement appliquée. Selon l'APCA, le nombre serait plus élevé : un tiers des chambres d'agriculture aurait connaissance de ce type de dérogation, les notaires prenant contact avec elles, bien que leur avis ne soit pas prévu dans cette procédure. Le fait que ces servitudes ne concernent que les changements de destination ou l'extension d'un bâtiment agricole existant, excluant les constructions neuves, peut expliquer cette application encore limitée. Le coût de l'acte notarié peut aussi être un frein.

Les réponses au questionnaire ont fait apparaître les cas suivants, établis sous forme de conventions notariées :

1. engagement de l'agriculteur à désaffecter son bâtiment de son usage agricole lors de la cessation de son activité,
2. servitude réciproque entre le tiers qui veut faire un changement de destination et l'agriculteur qui, en échange, se voit reconnaître un droit à extension.
3. engagement du bénéficiaire de la dérogation à supporter les nuisances préexistantes émanant de l'exploitation agricole,
4. le bénéficiaire de la dérogation accepte toute évolution future de l'activité de l'exploitant agricole,
5. l'agriculteur accepte une servitude non-usage agricole d'un bâtiment de son exploitation.

---

motif tiré de la situation du projet le permis solliciter le maire de Lesmenils n'a pas fait une inexacte application des dispositions précitées... »).

<sup>16</sup> Dans l'esprit du législateur, la dérogation par la voie de spécificités locales était une sorte d'anticipation, de phase préliminaire à la dérogation par voie de document d'urbanisme, lorsqu'une demande se produisait dans un secteur où des règles spécifiques par voie de PLU étaient envisagées (source : DHUP). Il s'agit donc de spécificités relatives à l'urbanisme, pérennes et non au cas par cas selon les projets.



A ce recensement sommaire, il faut ajouter les cas où le service a connaissance d'une servitude mais n'en connaît pas le contenu, ou même n'en est pas du tout informé...

Il ressort des questionnaires que ce moyen, d'un point de vue pragmatique, a introduit une souplesse appréciable dans certains cas et qu'il a le mérite d'ouvrir la voie à un dialogue entre les parties-prenantes. Un département qui préconise l'usage de cette possibilité note que dans de nombreux dossiers « où la règle n'était pas respectée, des servitudes ont permis aux interlocuteurs de trouver un terrain d'entente ».

Il n'en demeure pas moins que ce cinquième alinéa du L. 111-3 soulève, outre la question de sa rédaction qui nécessite d'être clarifiée<sup>17</sup>, une importante question de fond : est-il légitime, est-il souhaitable, de pouvoir déroger par un acte privé<sup>18</sup> à une servitude d'urbanisme ? Comme l'observe un service, des dérogations entre particuliers ne font pas une politique publique d'urbanisme. La question est aussi posée de la pérennité de la règle établie par la servitude privée (jusqu'où se transmet-elle aux héritiers ?).

Surtout, la portée de ce type d'accord est limitée : en aucun cas, la servitude ne peut entraîner la renonciation à une action en justice ultérieure, par exemple pour troubles anormaux de voisinage<sup>19</sup>. Le sécurité de l'exploitant agricole demeure donc précaire quand elle repose sur cet accord entre personnes privées, qui ne saurait en outre lier l'administration. Nonobstant la servitude, cette dernière peut donc tout à fait refuser, si elle en a le motif, l'autorisation de construire sur la base de l'article L. 111-2 du code de l'urbanisme, par exemple.

Dans le cadre législatif actuel, le principal problème d'application de cet alinéa est, pour les services, celui de la méconnaissance possible de l'existence d'une servitude lors de l'instruction de l'autorisation, alors que cette pièce peut conditionner la délivrance de ladite autorisation. C'est pourquoi **la mission recommande que ce type de servitudes fasse partie de la liste des pièces composant une demande de permis de construire et de compléter en conséquence le code de l'urbanisme.**

Il ressort de toute l'analyse qui précède, qu'en l'état actuel, la dérogation juridiquement la plus sûre et la plus pertinente du point de vue de la cohérence des législations est celle qui est la moins utilisée : celle effectuée par le biais des documents d'urbanisme ou par délibération municipale.

#### **5.4 L'article L. 111-3 et le Grenelle de l'environnement**

Comme on le sait, une partie des travaux du Grenelle s'est penchée sur les questions d'urbanisme et d'étalement urbain et le projet de loi Grenelle 2 comporte plusieurs mesures allant dans le sens d'une utilisation plus économe de l'espace. Par exemple, le document d'orientation et de programmation des futurs PLU devra « arrêter des objectifs chiffrés d'une consommation économe de l'espace », définir « les conditions d'un développement urbain maîtrisé », préciser « les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la restauration des continuités écologiques », et « déterminer les espaces (...) agricoles à protéger ».

---

<sup>17</sup> Cf § 4.1

<sup>18</sup> Article 637 du code civil : une servitude au sens de ce code est la « charge imposée sur un héritage pour l'usage et l'utilité d'un héritage appartenant à un autre propriétaire »

<sup>19</sup> Principe général du droit: nul ne peut être contraint de renoncer à aller en justice, même par une disposition législative. Cf. art. 6 de la convention européenne des droits de l'homme et arrêt du Conseil d'Etat, 17 février 1950, Dame Lamotte.

Il est donc légitime de s'interroger sur la compatibilité de la rédaction actuelle de l'article L. 111-3 du code rural avec ces orientations.

Pour les DDE qui ont répondu à la question n° 6 du questionnaire<sup>20</sup>, cet article est tout à la fois une cause de gel des terrains qui pourraient représenter un intérêt pour l'urbanisation (par exemple les « dents creuses ») et en conséquence une cause de mitage par report plus loin de l'urbanisation. Une DDE fait ainsi observer que cet article est facteur de blocage des constructions en zone U et de blocage de l'urbanisation en zone AU. Une autre note que la plupart des communes étant sous régime RNU, les emplacements alternatifs pour les constructions sont souvent hors des parties actuellement urbanisées des communes, ce qui repousse plus loin l'urbanisation.

Ce constat nous paraît à nuancer : l'article comporte suffisamment de modalités de dérogation pour permettre des « dégels » pertinents de terrains. Une DDSV pointe d'ailleurs que pour elle, ce qui pousse au mitage des espaces agricoles, est surtout l'usage de l'article L. 123-3-1 du code de l'urbanisme (« dans les zones agricoles, le règlement peut désigner les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole »).

---

<sup>20</sup> « ...nous indiquer des conséquences de l'application de cet article en matière de planification spatiale (gel des terrains? Étalement?... ) ».

## 6 Propositions

### 6.1 Réforme législative ou déclassement ?

Les analyses qui précèdent montrent que l'article L. 111-3, résultat de strates successives, est d'une forme quelque peu obscure qui entraîne des difficultés d'application. Nous avons vu aussi que la voie de dérogation - par documents d'urbanisme ou délibération municipale - qui nous paraissait la plus pertinente était quasiment inappliquée et qu'il existait dans le code de l'urbanisme l'article R 111-2 qui pose également le principe de la réciprocité des distances d'éloignement.

Nous faisons donc trois niveaux de recommandations concernant l'article L. 111-3, par ordre d'ambition décroissante.

- La première serait d'abroger purement et simplement le L. 111-3, en rapatriant dans le code de l'urbanisme tout ce qui concerne la réciprocité des distances d'éloignement, pour avoir un dispositif unique et cohérent, et pour régler les difficultés en amont, dans les documents d'urbanisme et non au moment de la délivrance de l'autorisation. La réforme du code de l'urbanisme qui va s'engager pourrait être l'occasion de définir plus précisément les règles de constructibilité dans les zones agricoles. Mais, étant donné la charge symbolique d'un article dans le code rural, il paraît peu probable que cette recommandation aboutisse.
- La deuxième serait de réécrire l'article L. 111-3. Il faudrait d'abord le purger de tout ce qui relève du domaine réglementaire, en renvoyant à un décret d'application les modalités de dérogation au principe qu'il pose. Ce serait certainement le cas pour les servitudes. Nous préconisons aussi de supprimer la dérogation par la voie des « spécificités locales », notion floue et source de contentieux. Ce renvoi au réglementaire permettrait de nettoyer le libellé actuel de l'article de ses obscurités et le décret d'application, interministériel par essence, faciliterait la mise en oeuvre par les services du dispositif ainsi révisé.
- Le troisième niveau de recommandations consiste, si l'on ne souhaite pas passer par la voie législative, ou en attendant de le faire, à élaborer une circulaire d'application qui donne aux services les indications nécessaires pour affronter les principales difficultés posées par la rédaction actuelle. On en verra ci-dessous la possible teneur.

### 6.2 Nécessité d'une circulaire interministérielle

La quasi-totalité des services qui ont répondu aux questionnaires ont soulevé la difficulté d'interprétation des dispositions ambiguës de l'article L. 111-3, entraînant des différences de traitement d'un département à l'autre, des conseils hasardeux, des décisions illégales et finalement des contentieux pour la plupart défavorables à l'administration, ou encore à des usagers mal orientés dans leurs projets et leurs démarches. La nécessité d'une diffusion de la jurisprudence est également fréquemment notée.

Or, il est à signaler que plusieurs services départementaux (DDE principalement, mais aussi DDAF ou DDSV) ont produit localement des documents, notes, brochures qui pourraient servir de base à ce document.

**La mission recommande que, sans attendre une révision des dispositions législatives et réglementaires actuelles, et à l'initiative du MEEDAAT, une circulaire interministérielle soit élaborée.** Cette rédaction pourrait être confiée à un groupe de travail réunissant, entre autres, les rédacteurs des documents signalés ci-dessus.

Voici, de façon non exhaustive, quelques points que la circulaire devrait traiter :

- il conviendrait tout d'abord de faire une « explication de texte » de la circulaire, comme plusieurs services ont tenté de le faire dans des projets non aboutis. A ce titre, plusieurs termes et expressions seraient à définir, tels que « tiers » (cf. circulaire environnement du 6 juillet 2005), « habitation (cf arrêté du 7 février 2005)<sup>21</sup>, ou « ... habituellement occupé par des tiers » ;
- la notion de « spécificité locale » devrait faire l'objet d'un développement particulier, pour en recadrer l'interprétation (se reporter au § 5.2) ;
- la circulaire devrait rappeler que le consentement à une servitude ne vaut pas renoncement à l'action contentieuse ;
- la circulaire devrait préciser le rapport entre le L. 111-3 du code rural et l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme (cf § 4.2) ;
- concernant la connaissance des exploitations, la circulaire devrait demander la mise en place d'une base de données interservices comme évoquée au § 6.3 du rapport ;
- elle préconiserait l'adoption d'une charte départementale pour concilier dans une démarche partenariale les différents usages du sol (volet urbanisme/agriculture).

Enfin, il serait souhaitable que la circulaire indique quel type de dérogation lui apparaît le plus souhaitable selon les circonstances, la préférence de la mission, comme il a été indiqué, étant pour celles visées par l'alinéa 2 de l'article L 111-3 du code rural.

En vue de l'élaboration indispensable de cette circulaire, il est à signaler que le Service des affaires juridiques du ministère de l'agriculture et de la pêche aurait établi un travail à la demande du Cabinet, auquel toutefois la mission n'a pas pu accéder.

### **6.3 Connaissance précise de la localisation des exploitations**

La plupart des réponses au questionnaire ont souligné la difficulté de connaître l'existence d'installations agricoles générant la règle de réciprocité. Or, ce n'est pas au pétitionnaire qu'il appartient d'apporter cette information au service instructeur.

Il est donc indispensable que les services instructeurs disposent d'un inventaire des exploitations et d'une cartographie (à la parcelle) localisant cette information. D'autant plus que les DDSV et DDAF ne sont pas elles-mêmes en mesure de fournir des informations fiables, voire s'y refusent.

L'APCA, consultée par nos soins, indique qu'elle ne dispose pas d'information centralisée mais seulement de données éparses.

Il faut donc mettre en place une base de données inter-services. Ainsi, les DDSV pourraient fournir l'information sur les ICPE, la DDASS sur les exploitations soumises au RSD. Pour que ces services trouvent leur intérêt à effectuer ce travail, la base de données et la cartographie ainsi conçue devront être à leur disposition. Cet inventaire serait également alimenté par les informations que les maires sont tenus de fournir aux services qui leur sont mis à disposition,

---

<sup>21</sup> Voir annexe 4 - environnement

que la commune soit dotée ou pas de document d'urbanisme<sup>22</sup>. Bien entendu, ils y auraient eux-mêmes accès, et cet inventaire cartographique serait joint en annexe au document d'urbanisme.

**La circulaire évoquée précédemment devrait demander aux préfets la mise en place de cet outil, au moins pour les départements les plus agricoles de notre territoire.**

#### **6.4 Utilité des chartes départementales**

La circulaire DGFAR/SDER/C2008-5006 du 14 février 2008 du ministère de l'agriculture et de la pêche, ayant pour objet la formation de groupes de travail sur l'agriculture, l'urbanisme et les territoires, vise à généraliser une démarche partenariale, déjà engagée dans certains départements, permettant de rendre plus visibles des points d'accord à valoriser et les points de débat à approfondir sur des problématiques locales. Elle engage les partenaires à déterminer les choix à privilégier au regard de l'évolution récente des enjeux de gestion économe de l'espace agricole, de limitation du mitage et de l'étalement urbain dans une perspective de développement durable. Cette démarche doit aboutir à la signature de chartes ou de documents analogues témoignant des éléments de consensus local.

Bien que les chartes en question ne soient pas opposables, leur utilité n'est cependant pas contestée par les partenaires (OPA, élus, Chambres d'agriculture, SAFER...) qui y voient le moyen de prévenir des difficultés à l'occasion de décisions touchant à l'urbanisme.

La mission recommande fortement, non seulement la poursuite du travail entrepris, mais surtout qu'une large communication soit faite sur les chartes et sur l'importance de leur appropriation par les publics concernés.

#### **6.5 Révision des règlements sanitaires départementaux et regroupement des contrôles**

Les élevages sont soumis à des règles d'éloignement différentes selon qu'en fonction de leurs effectifs, ils sont soumis à des règles nationales au titre du code de l'environnement (ICPE), ou préfectorales, au titre du règlement sanitaire départemental.

L'application des règles en la matière, et les contrôles y afférents, sont d'un niveau d'exigence très différent selon le cadre dans lequel se situe un élevage, bien que la nature qualitative et quantitative des nuisances soit souvent en défaveur des petits élevages.

En outre, la responsabilité de la gestion des élevages est partagée entre deux administrations déconcentrées : services vétérinaires agissant pour le compte du MEEDDAT en ce qui concerne les élevages classés ; directions des affaires sanitaires et sociales en ce qui concerne les élevages « seulement » soumis au règlement sanitaire départemental.

Ajoutons à cela le fait que les élevages, en fonction de l'évolution des effectifs, passent d'un statut à l'autre et peuvent en jouer pour échapper aux règles les plus contraignantes ; que la révision des seuils de classement en 2005 a sorti du classement un nombre important d'élevages, et enfin que les règles d'éloignement figurant dans les RSD varient d'un département à l'autre. Il va de soi que les règles d'éloignement sont fluctuantes et que telle construction tierce sera ou non licite d'un lieu à l'autre, voire d'une époque à une autre, et la connaissance précise des élevages à prendre en compte ou non reste hypothétique.

À côté des observations formulées ci-dessus la mission n'a pas manqué de relever d'autres difficultés qui viendront à l'appui de ses recommandations.

---

<sup>22</sup> Lors de la mise place de la réforme de l'ADS en octobre 2007, des modèles de convention de mise à disposition des services élaborés par l'administration centrale (DGUHC) rappelaient cette obligation des maires.

- Les directives européennes, la loi sur l'eau et ses textes d'application, les SAGE, SDGAE et autres contrats de rivières fixent des objectifs ambitieux de réduction des teneurs en polluants dans les masses d'eau (cours d'eau, lacs, nappes...). Il est établi que les pollutions diffuses d'origine agricole participent de façon significative à la pollution de ces masses d'eau. Or, les effectifs de bovins, porcins, volailles non classés sont considérables et probablement plus élevés que ceux hébergés dans des élevages classés, notamment depuis le relèvement des seuils de classement en 2005. Partant de là, il est peu probable qu'on arrive à atteindre en temps voulu les objectifs environnementaux que nous nous sommes fixés si l'on ne maîtrise pas mieux les pollutions générées par les élevages non classés.
- Une part importante de la pollution diffuse n'est donc pas encadrée par des textes réglementaires suffisamment contraignants (faible autonomie de stockage des effluents exigée par les RSD). Il pourrait être pertinent de réglementer par arrêté ministériel les prescriptions environnementales applicables aux élevages non classés participant notablement aux pollutions diffuses : bovins, porcins, volailles. Il faudrait que l'écart par rapport aux prescriptions "déclaration" ne soit pas trop important, pour éviter l'effet pervers observé aujourd'hui : certains exploitants qui ne se sont pas mis aux normes et disposent d'une autonomie de stockage des effluents insuffisante réduisent leurs effectifs en-dessous des seuils (ex : 49 vaches laitières) pour se soustraire aux règles ICPE sans effectuer les travaux nécessaires à la prévention des pollutions diffuses. Ceci peut être également obtenu en multipliant pour un même exploitant les sites hébergeant chacun un effectif inférieur aux seuils de classement.
- Les élevages en régime RSD ne font pas l'objet d'un contrôle par l'Etat. Les maires ne disposent pas d'inspecteurs formés à cet effet et ne sont généralement saisis que des problèmes de nuisances, et non de pollutions. Dans le schéma prévisible après la RGPP, il faudra s'adresser à la DPCS lorsqu'un élevage est classé et au maire pour un élevage non classé, ce dernier pouvant solliciter un appui ponctuel de l'ARS autant que de besoin (en effet, les services santé environnement des actuelles DDASS ne seront à priori pas intégrés aux DPCS). Pour des raisons de lisibilité, de valorisation des compétences existantes et d'économie de moyens, il pourrait être pertinent de confier à un même service le suivi des élevages, classés ou non, participant notablement aux pollutions diffuses : bovins, porcins, volailles. Bien entendu, cela suppose d'évaluer précisément et d'affecter aux futures DPCS les moyens humains correspondants.

**Dans ces conditions, la mission recommande :**

- 1) que le ministre chargé de la santé mette en œuvre la révision générale des RSD tendant à une harmonisation nationale attendue, au moins pour ce qui concerne le domaine agricole ;**
- 2) que la gestion et le contrôle de la protection sanitaire et de l'environnement des élevages, qu'ils soient classés ou non, soient à terme placés sous la responsabilité d'une seule structure administrative ;**
- 3) une harmonisation des règles et des distances d'éloignement prescrites aux exploitations agricoles, indépendamment du nombre d'animaux détenus, exception faite des élevages familiaux.**

## 7 Annexes

- 1 Lettre de mission du ministère de l’agriculture
- 2 Lettre de mission - MEEDAT
- 3 Questionnaire DDAF/DDSV - Questionnaire DDE/DDAE
- 4 Tableau des réponses
- 5 Quelques repères réglementaires
  - Code rural
  - Code de l’urbanisme
  - Code de l’environnement
- 6 Documents parlementaires
- 7 Question orale n° 0211S de M. Pierre Martin (Somme – UMP)
- 8 Question écrite n° 04289 de M. Georges Mouly (Corrèze – RDSE)
- 9 Personnes rencontrées
- 10 Circulaire DGFAR/SDER/C2008-5006 du 14 février 2008 (MAP)
- 11 Glossaire
- 12 Remerciements

Annexe 1 : lettre de mission du ministère de l'agriculture

*Republique Française*

*Le Ministre de l'Agriculture  
et de la Pêche*

*Paris, le 21 AVR. 2008*

MDJ/W

*Cher* Monsieur le Vice-Président,

L'article L111-3 du Code Rural énonce un principe général de réciprocité en matière d'exigence de distance entre bâtiment d'élevage et habitations occupées par des tiers.

Il établit également des cas de dérogations à ce principe, en particulier en prévoyant que, sous réserve de l'accord des parties concernées, il peut être dérogé à la règle de distance entre bâtiment d'élevage et maisons d'habitation, dans le cas d'extension d'un bâtiment agricole existant ou de changement de destination.

Son cinquième alinéa, introduit par l'article 19 de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, a permis aux parties concernées de déroger par voie de contrat à cette règle en grevant leurs immeubles d'une servitude.

L'application de cet article et la mise en place des dérogations semblent se heurter à de multiples difficultés.

Les spécificités régionales, en termes d'urbanisme notamment, et la nature des exploitations, pourraient expliquer cette situation.

Je souhaite qu'une mission soit confiée à un membre du Conseil Général pour dresser un inventaire des situations et me faire les propositions adéquates d'ici le 31 juillet 2008.

Je vous prie de croire, Monsieur le Vice-Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

*Bonne nuit*



Michel BARNIER

Monsieur Paul VIALLE  
Vice-président du CGAAER  
251, rue de Vaugirard  
75732 PARIS CEDEX 15

*78 rue de Valenciennes - 75349 Paris 07 4e - Tél. : 01 49 55 49 55*



## Annexe 2 : lettre de mission - MEEDAT



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Conseil général des ponts et chaussées

La Défense, le 30 JUIN 2008

Le Vice-Président

Note

à

Monsieur le Ministre de l'agriculture  
et de la pêche

Référence CGPC n° 005850-01

Par lettre du 21 avril 2008, vous avez demandé au Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux de diligenter une **mission pour faire l'inventaire des situations où l'article 19 de la loi d'orientation agricole se heurte à des difficultés d'application**. Après contact avec votre Cabinet, il a été décidé que cette mission serait réalisée conjointement avec le Conseil général des ponts et chaussées.

Je vous informe qu'au titre de notre inspection j'ai désigné **Mme Wanda DIEBOLT**, inspectrice générale de l'équipement, pour effectuer cette mission.

Claude MARTINAND

Copies : M. le Directeur du Cabinet, MEEDAT  
M. le Vice-Président du CGAAER  
M. le Président de la 2ème section du CGAAER  
M. Jean-Louis DURIEZ, CGAAER

Ressources, territoires et habitats  
Énergie et climat  
Développement durable  
Prévention des risques  
Infrastructures, transports et mer

Présent  
pour  
l'avenir

[www.cgpc-sg@developpement-durable.gouv.fr](http://www.cgpc-sg@developpement-durable.gouv.fr)

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 - Fax : 33 (0)1 40 81 23 24

## Annexe 3 : questionnaires

### Questionnaire adressé aux DDSV et DDAF

#### A l'attention du chef de service en charge des I.C.P.E. agricoles

**L'article L. 111-3 du code rural** énonce un principe général de réciprocité en matière de distances entre bâtiments d'élevage et habitations occupées par des tiers.

Il établit également des cas de dérogations à ces principes, en prévoyant que, sous réserve de l'accord des parties concernées, il peut être dérogé à la règle, dans le cas d'extension d'un bâtiment agricole existant ou de changement de destination. Son 5<sup>ème</sup> alinéa, introduit par l'article 19 de la LOA du 5 janvier 2008, a permis aux parties concernées de déroger par voie de contrat à cette règle en grevant leurs immeubles d'une servitude. Or, l'application de cet article et la mise en place de telles dérogations se heurtent à de multiples difficultés dont les services déconcentrés ont à connaître.

Des spécificités régionales, en terme d'urbanisme notamment, et la nature des exploitations, pourraient, semble t'il, expliquer cette situation.

Le ministre de l'agriculture et de la pêche, fréquemment interpellé sur le sujet, a demandé qu'une mission soit confiée à un membre du CGAAER, en relation avec un inspecteur général de l'équipement, membre du CGEDD (Conseil général de l'environnement et du développement durable) pour :

- dresser un inventaire des situations de difficulté,
- faire des propositions adéquates,

dans les meilleurs délais.

J'ai été désigné par le ministre chargé de l'agriculture pour assurer cette mission au titre du CGAAER, en partenariat avec Madame Wanda DIEBOLT, inspectrice générale de l'équipement au CGEDD.

C'est la raison pour laquelle je sollicite votre contribution afin de recueillir les informations sur la situation de votre département au regard des problèmes évoqués ci-dessus. Si vous êtes concerné par les problèmes évoqués, vous m'obligeriez en précisant leur nature et le cas échéant leur traduction en terme de contentieux devant la juridiction administrative. Il serait également utile à la mission de connaître l'usage qui a pu être fait des dérogations prévues au 5ème alinéa de l'article L. 111-3 du code rural en contrepartie de la création d'une servitude grevant les immeubles concernés par la dérogation ici prévue.

Votre contribution est essentielle à la réalisation de cette mission par votre connaissance des situations vécues sur le terrain et je vous remercie de votre concours.

Il va de soi que votre avis sur les mesures qui vous paraîtraient s'imposer pour remédier à cette situation sera bienvenu et que je compte sur vous pour vous exprimer en toute indépendance d'esprit auprès des missionnaires.

Très cordialement,

--

Jean-Louis DURIEZ - CGAAER  
251 rue de Vaugirard - bureau B 226 b  
75732 PARIS CEDEX 15  
Tél: 01 49 55 82 40 - fax: 01 49 55 81 69

## Questionnaire adressé aux DDE et DDAE

Destinataire : liste DDE-DDEA

en copie: liste des coordonnateurs de MIGT

A l'attention du chef de service

Objet: mission conjointe CGEDD/CGAAER sur les difficultés d'application de l'article L 111-3 du code rural (distance entre bâtiments d'élevage et bâtiments tiers).

Questionnaire.

L'article L11-3 du Code rural énonce un principe général de réciprocité en matière de distances entre bâtiments d'élevage et habitations occupées par des tiers.

Il établit également des cas de dérogations à ces principes, soit par le PLU (ou en son absence, par délibération du conseil municipal), soit par l'autorité qui délivre le permis de construire, pour tenir compte des spécificités locales.

Enfin, un 5ème alinéa, introduit par l'article 19 de la L.O.A. du 5 janvier 2006, a permis aux parties concernées de déroger par voie de contrat à cette règle en grevant leurs immeubles d'une servitude.

L'application de cet article et la mise en place de telles dérogations semblent se heurter à de multiples difficultés.

C'est pourquoi, à la demande du ministre de l'agriculture, une mission conjointe CGAAER/CGEDD est chargée, dans un délai très bref, de :

- dresser un inventaire des situations
- faire des propositions adéquates.

Plus précisément , nous vous demandons:

1. de nous faire connaître si des PLU ou des délibérations de conseils municipaux ont établi des dérogations dans votre département, et de quelle nature (application de l'alinéa 2 de l'article),
2. si, dans le cadre de la délivrance des permis de construire, des dérogations inspirées par les « spécificités locales » ont été accordées, et en ce cas quelle interprétation a été donnée au terme « spécificités locales » (application de l'alinéa 4 de l'article),
3. si vous avez connaissance d' « extensions limitées rendues nécessaires par la mise aux normes des exploitations agricoles », et dérogeant aux règles de distance, ainsi que le prévoit le 3ème alinéa de l'article,
4. si l'alinéa 5 (dérogation par accord entre les parties) a reçu une mise en oeuvre dans votre département, d'en décrire les modalités, et d'indiquer quelles sont les servitudes visées à cet alinéa,
5. pour chacun des cas de dérogation dont vous avez eu à connaître, d'analyser le jeu des acteurs (rôle des collectivités territoriales, de la chambre d'agriculture, des agriculteurs,

des particuliers...) et les difficultés rencontrées, y compris dans l'interprétation de l'article,

6. de nous indiquer les conséquences de l'application de cet article en matière de planification spatiale (gel des terrains? Étalement?...)

7. de nous faire part des contestations et contentieux en cours ou déjà jugés, en joignant les pièces (par voie électronique ou par courrier) qui vous paraîtraient utiles,

8. de nous faire toute proposition de nature à clarifier le dispositif et le rendre plus pertinent.

Une réponse d'ici le 30 septembre nous obligerait, par voie électronique, adressée aux deux signataires.

Nous vous en remercions par avance.

Cordialement,

-- Wanda Diebolt  
Inspectrice générale de l'Équipement  
Tour Pascal B  
01-40-81-23-20  
wanda.diebolt@developpement-durable.gouv.fr

Jean-Louis DURIEZ – CGAAER  
Inspecteur général de la santé publique vétérinaire  
251 rue de Vaugirard  
75732 PARIS CEDEX 15  
Tél : 01 49 55 82 40 – fax : 01 49 55 81 69  
jean-louis.duriez@agriculture.gouv.fr

### Annexe 4 : tableau des réponses

		réponses enquête dérogations L 111-3 CR			
département		DDSV	DDAF	DDE	autres
1			1		
2		1		1	
3		1			
4				1	
5				1	
6			1		
7			1	1	
8				1	
9					
10		1			
11					
12		1		1	
13				1	
14				1	
15				1	
16		1			
17			1?		
18		1			
19		1	1		
2A					
2B					
21		1		1	
22			1	1	
23					
24				1	
25				1	
26					
27				1	
28					
29				1	
30		1			
31					
32				1	
33		1			
34			1		
35					
36				1	
37					
38		1	1		
39		1		1	
40				1	
41					
42					
43		1			
44				1	
?45				1	
46		1			
47		1			
48		1			
49					

réponses enquête dérogations L 111-3 CR					
département		DDSV	DDAF	DDE	autres
50			1		
51				1	
52		1		1	
53					
54				1	1
55		1		1	
56		1		1	
57		1	1		
58		1	1	1	
59		1		1	
60		1		1	
61		1	1	1	
62		1		1	
63		1		1	
64		1		1	
65		1		1	
66					
67				1	
68		1			
69		1		1	
70		1			
71		1			
72					
73					
74			1		
75					
76				1	
77		1		1	
78		1			
79				1	
80		1		1	
81					
82		1		1	
83		1			
84					
85		1		1	
86			1	1	
87		1			
88		1			
89		1			
90		1			
91		1			
92		1			
93					
94					
95					
total réponses		44	13	43	1
taux réponses		46%	14 %	45 %	

 Contentieux  
 RECOURS AMIABLE  
0 difficulté signalée

## **Annexe 5 : quelques repères réglementaires**

### **Code rural**

#### **Article L. 111-3**

Lorsque des dispositions législatives ou réglementaires soumettent à des conditions de distance l'implantation ou l'extension de bâtiments agricoles vis-à-vis des habitations et immeubles habituellement occupés par des tiers, la même exigence d'éloignement doit être imposée à ces derniers à toute nouvelle construction et à tout changement de destination précités à usage non agricole nécessitant un permis de construire, à l'exception des extensions de constructions existantes.

Dans les parties actuellement urbanisées des communes, des règles d'éloignement différentes de celles qui résultent du premier alinéa peuvent être fixées pour tenir compte de l'existence de constructions agricoles antérieurement implantées. Ces règles sont fixées par le plan local d'urbanisme ou, dans les communes non dotées d'un plan local d'urbanisme, par délibération du conseil municipal, prise après avis de la chambre d'agriculture et enquête publique.

Dans les secteurs où des règles spécifiques ont été fixées en application de l'alinéa précédent, l'extension limitée et les travaux rendus nécessaires par des mises aux normes des exploitations agricoles existantes sont autorisés, nonobstant la proximité de bâtiments d'habitations.

Par dérogation aux dispositions du premier alinéa, une distance d'éloignement inférieure peut être autorisée par l'autorité qui délivre le permis de construire, après avis de la chambre d'agriculture, pour tenir compte des spécificités locales. Une telle dérogation n'est pas possible dans les secteurs où des règles spécifiques ont été fixées en application du deuxième alinéa.

Il peut être dérogé aux règles du premier alinéa, sous réserve de l'accord des parties concernées, par la création d'une servitude grevant les immeubles concernés par la dérogation, dès lors qu'ils font l'objet d'un changement de destination ou de l'extension d'un bâtiment agricole existant dans les cas prévus par l'alinéa précédent.

## **Code de l'urbanisme**

### **Article R\* 111-2 du code de l'urbanisme**

#### **1) version en vigueur jusqu'au 12 octobre 1998**

Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique.

#### **2) version en vigueur du 13 octobre 1998 au 30 septembre 2007**

Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que [\*condition octroi\*] sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique. *Il en est de même si les constructions projetées, par leur implantation à proximité d'autres installations, leurs caractéristiques ou leur situation, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique.*

#### **3) version en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2007**

Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance *ou de son implantation à proximité d'autres installations.*



## Code de l'environnement

Les dispositions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement relèvent du titre 1<sup>er</sup> du livre V du code de l'environnement. (partie législative – partie réglementaire)

Ces dispositions sont complétées par :

L'arrêté du 7 février 2005 modifié fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les élevages de bovins, de volaille et/ou de gibier à plumes et de porcs soumis à **déclaration** au titre du livre V du code de l'environnement

L'arrêté du 7 février 2005 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les élevages de bovins, de volaille et/ou de gibier à plumes et de porcs soumis à **autorisation** au titre du livre V du code de l'environnement.

Ces 2 textes sont complétés par la circulaire du 6 juillet 2005 ci-après reproduite, qui apporte des précisions sur des notions qui pourraient être utiles à la rédaction d'une circulaire interministérielle.

Cette circulaire est-elle même complétée par la circulaire du 14 mars 2007 également reproduite ci-après.

**Circulaire du 6 juillet 2005 relative aux installations classées - circulaire d'application des deux arrêtés ministériels du 7 février 2005 fixant les règles auxquelles doivent satisfaire les élevages de bovins, volailles et/ou gibiers à plumes et de porcs - précisions concernant certaines notions relatives aux élevages**

(BOMEDD n° 05/18 du 30 septembre 2005)

---

*NOR : DEVP0540282C*

La ministre de l'écologie et du développement durable à Mesdames et Messieurs les préfets.

**Base réglementaire**

Code de l'environnement, livre V, titre 1er (art. L. 511-1 à L. 517-2).

Décret n° 53-578 du 20 mai 1953 modifié relatif à la nomenclature des installations classées.

Décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Arrêté du 7 février 2005 fixant les règles auxquelles doivent satisfaire les élevages de bovins, volailles et/ou gibiers à plumes et de porcs soumis à autorisation au titre du livre V du code de l'environnement.

Arrêté du 7 février 2005 fixant les règles auxquelles doivent satisfaire les élevages de bovins, volailles et/ou gibiers à plumes et de porcs soumis à déclaration au titre du livre V du code de l'environnement.

Cette circulaire précise un certain nombre de notions, relatives aux élevages soumis à la législation des installations classées dans le but d'harmoniser l'instruction des dossiers déposés auprès des services instructeurs par les exploitants. D'autre part, elle accompagne la parution au Journal officiel des deux arrêtés précités.

***1) Application des arrêtés ministériels en date du 7 février 2005***

Conformément aux dispositions des articles L. 512-5 et L. 512-10 du code de l'environnement, les règles et les prescriptions de ces arrêtés, ainsi que leurs conditions d'application, s'imposent de plein droit aux installations nouvelles.

**a) Élevages soumis à autorisation**

Pour les installations soumises à autorisation, vous pourrez, pour la clarté du dispositif juridique, supprimer ou modifier par arrêté les prescriptions des arrêtés préfectoraux individuels existants qui seraient contraires aux nouvelles dispositions, sans qu'il soit obligatoire de consulter pour ce faire le conseil départemental d'hygiène (CDH). Toutefois, vous veillerez à informer le CDH de ces nouveaux textes réglementaires.

Ces suppressions ou modifications devront être explicitement indiquées par la mention de l'arrêté ministériel. Exemple : « l'article x est supprimé (ou modifié) par l'article y de l'arrêté du 7 février 2005 ».

Les prescriptions du nouvel arrêté sont applicables aux installations existantes dans les délais prévus par arrêté préfectoral. Ces délais devront être compatibles avec ceux fixés dans le cadre du PMPOA ou des programmes d'action pour la protection des eaux par les nitrates d'origine agricole. Ils ne pourront pas dépasser le 31 décembre 2008.

Les installations qui font l'objet d'un arrêté d'autorisation dans les 4 mois qui suivent la publication de l'arrêté au Journal officiel bénéficient des délais de mise en conformité prévus pour les installations existantes. Dans l'attente de la mise aux normes des élevages existants, les prescriptions auxquelles ils sont déjà soumis demeurent applicables.

**b) Élevages soumis à déclaration**

Pour les installations soumises à déclaration, l'arrêté du 7 février 2005, fixant les règles auxquelles doivent satisfaire les élevages de bovins, volailles et/ou gibiers à plumes et de porcins soumis à déclaration au titre du livre V du code de l'environnement, s'applique de plein droit dans tous les départements.

Toutefois, les prescriptions générales dont la liste figure en annexe III de l'arrêté précité, peuvent être adaptées par arrêté préfectoral aux circonstances locales après avis du conseil départemental d'hygiène.

Les prescriptions du nouvel arrêté sont applicables aux installations existantes dans les délais prévus par l'arrêté ministériel.

Les installations qui font l'objet d'un récépissé de déclaration dans les quatre mois qui suivent la publication de l'arrêté au journal officiel bénéficient des délais de mise en conformité prévus pour les installations existantes. Dans l'attente de la mise en conformité des élevages existants, les prescriptions auxquelles ils sont déjà soumis demeurent applicables. Les arrêtés préfectoraux applicables à ces installations ne doivent pas être abrogés avant la fin du délai prévu pour éviter tout vide juridique.

Pour une installation donnée, si les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement ne sont pas garantis par l'exécution des règles de cet arrêté, certaines prescriptions spéciales peuvent être imposées dans les conditions prévues à l'article L. 512-12 du même code.

L'exploitant d'une installation soumise à déclaration peut demander la modification d'une ou plusieurs prescriptions de l'arrêté. Cette demande est accompagnée d'un dossier justifiant le respect des intérêts visés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement. Vous devez statuer par arrêté dans les conditions prévues à l'article 30 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977. Toute demande de diminution de la distance entre les bâtiments d'élevage ou les annexes et les habitations des tiers (voir 3-b) implique une vigilance particulière et une étude attentive du dossier fourni par l'exploitant.

## **2. Notions générales**

### **a) Antériorité**

L'antériorité est une notion très précise liée à l'article L. 513-1 du code de l'environnement. Elle s'apprécie en fonction de la modification du statut de l'installation par rapport à la nomenclature, quelle que soit l'ancienneté des bâtiments. L'antériorité concerne les installations existantes, régulièrement mises en service, qui entrent dans une rubrique de la nomenclature des installations classées ou qui changent de classement en vertu d'un décret modifiant la nomenclature. Ces installations bénéficient de l'antériorité et peuvent continuer à fonctionner sans autorisation ou sans récépissé de déclaration au bénéfice des droits acquis. L'antériorité vaut pour la seule poursuite de l'activité existante. Toute modification de l'installation est soumise aux procédures d'autorisation ou de déclaration selon les cas et entraîne la perte de l'antériorité.

Une installation régulièrement mise en service ou en fonctionnement régulier est une installation bénéficiant d'une autorisation ou d'un récépissé de déclaration ou ayant déposé un dossier au titre du règlement sanitaire départemental et qui est en situation régulière au regard de la réglementation qui lui est applicable. A titre d'exemple, un élevage bénéficiant d'un récépissé de déclaration mais dont les effectifs dépassent le seuil de l'autorisation, n'est pas une installation régulièrement mise en service. Par ailleurs, l'article L. 514-6 III du code de l'environnement protège l'exercice d'une activité existante vis-à-vis de l'arrivée de tiers qui emménagent postérieurement à la publication ou l'affichage de l'arrêté réglementant l'installation. Ces tiers ne sont pas recevables à déférer ledit arrêté devant la juridiction administrative.

L'exercice d'une activité préexistante est également protégé par l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation qui dispose que « les dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales, commerciales ou aéronautiques, n'entraînent pas droit à réparation lorsque le permis de construire afférent au bâtiment exposé à ces nuisances a été demandé ou l'acte authentique constatant l'aliénation ou la prise de bail établi postérieurement à l'existence des activités les occasionnant dès lors que ces activités s'exercent en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et qu'elles se sont poursuivies dans les mêmes conditions ».

### **b) Installation - notion de site**

L'installation regroupe l'ensemble de l'activité d'élevage incluant les bâtiments (bâtiments d'élevage et annexes), ainsi que les parcours extérieurs pour les volailles et porcs en plein air, présents sur un même site, c'est à dire sur le terrain d'assiette de l'activité exercée.

Si plusieurs installations soumises à autorisation se trouvent sur le même site, elles font l'objet d'une seule enquête publique sur l'ensemble de l'activité et d'un seul arrêté d'autorisation. Cet arrêté peut être au nom d'une personne physique ou d'une personne morale telle qu'un GAEC ou une EARL.

Si les bâtiments ne sont pas sur le même site ou si plusieurs installations sont proches géographiquement, l'unité d'installation doit s'étudier au cas par cas afin de toujours permettre la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

Plusieurs critères sont à prendre en compte simultanément pour définir l'unité d'installation : distance entre deux installations, existence d'une communauté de moyens, existence d'une même entité économique, gestion agronomique commune des effluents, existence d'un plan d'épandage commun, nuisances vis à vis des tiers.

Une communauté de moyens sans impact sur les intérêts précités, peut exister entre plusieurs installations distinctes (personnel commun, prêt de matériel ou matériel commun, cas des coopératives d'utilisation de matériel agricole, unité commune de traitement des effluents,...) sans nécessiter de globaliser les installations. C'est le cas lorsque plusieurs installations traitent leurs effluents dans une unité de traitement commune, constituant une installation classée en fonctionnement régulier (station de compostage, station de traitement du lisier,...). Il convient de considérer chaque site séparément dans la mesure où l'unité de traitement est le seul point commun entre les installations.

En revanche, un stockage commun des effluents, deux plans d'épandage comprenant des parcelles communes, sont en faveur de la globalisation de l'installation.

Vous examinerez si les divers éléments en cause constituent ou non une source synergique de nuisances et si leur proximité ou leur connexité peuvent aggraver les nuisances, dangers et inconvénients de l'installation.

### **c) Changement d'exploitant**

En cas de changement d'exploitant, le successeur doit vous transmettre, dans le mois qui suit la reprise de l'installation, une déclaration afin de faire connaître son identité. Le contenu de cette déclaration est détaillé par l'article 34 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977. Lorsque la déclaration est complète, c'est à dire qu'elle contient toutes les pièces exigées par l'article 34 précité, vous êtes tenu de délivrer le récépissé de changement d'exploitant. Il n'y a pas lieu dans le cadre de cette procédure de solliciter la fourniture d'autres pièces complémentaires, de procéder à une instruction ou de suspendre, voire refuser le changement d'exploitant.

Si lors de la reprise d'une installation classée, le nouvel exploitant envisage de modifier l'installation, les dispositions des articles 20 et 31 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 sont appliquées.

### **d) Notion de changement notable**

Toute modification apportée à l'installation, à son mode d'utilisation ou à son voisinage, de nature à entraîner un changement notable des éléments du dossier doit être portée avant sa réalisation à votre connaissance, avec tous les éléments d'appréciation nécessaires (art. 20 et 31 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977). Vous devez être particulièrement vigilant lorsque cette modification comporte une augmentation de l'effectif d'animaux.

Dans le cas d'une installation soumise à déclaration, et au vu des éléments fournis par l'exploitant, vous pourrez exiger une nouvelle déclaration.

Dans le cas d'une installation soumise à autorisation, les éléments fournis sont examinés afin de statuer sur l'importance du changement.

Le projet de modification apportée à une installation soumise à autorisation peut être notable sans entraîner de nouveaux dangers ou inconvénients et/ou augmenter les dangers ou inconvénients déjà existants. Cette modification entraîne alors l'établissement d'un arrêté préfectoral de prescriptions complémentaire, pris dans les formes prévues à l'article 18 du décret n° 77-1133 (avis du conseil départemental d'hygiène requis) et pas nécessairement le dépôt d'un nouveau dossier (arrêt du Conseil d'Etat du 2 avril 2003 – n° 219841, M. Boudier).

Par exemple, dans le cadre de la mise en conformité de bâtiments d'élevage aux normes relatives au bien-être des animaux, une modification de l'installation, sans augmentation ni apparition de nouveaux dangers ou inconvénients, est un changement effectivement notable mais qui peut être encadré par un arrêté de prescriptions complémentaire sans qu'il soit nécessaire de demander à l'exploitant un nouveau dossier de demande d'autorisation.

En revanche, si le projet de modification est de nature à entraîner de nouveaux dangers ou inconvénients et/ou augmenter les dangers ou inconvénients déjà existants, vous devez demander à l'exploitant de déposer un nouveau dossier de demande d'autorisation.

Lorsque le projet de modification ne donne pas lieu à l'établissement d'un arrêté de prescriptions complémentaire, ni au dépôt d'un nouveau dossier d'autorisation ou de déclaration, vous veillerez à informer par courrier l'exploitant que son projet de modification a bien été pris en compte et ajouté à son dossier.

### **e) Capacités techniques et financières**

L'article 2-5° du décret n° 77-1133 impose que la demande d'autorisation mentionne les capacités techniques et financières de l'exploitant. De nombreux jugements des tribunaux administratifs, ainsi que la jurisprudence issue des cours administratives d'appel font ressortir des lacunes concernant ce point. La demande doit faire état des capacités techniques de l'exploitant (expérience, diplômes d'écoles agricoles,...) ainsi que du détail de ses capacités financières nécessaires à la réalisation de son projet tel que décrit dans le dossier.

La seule mention de l'intention du pétitionnaire de solliciter un prêt n'est pas suffisante. Les pièces permettant le contrôle des capacités financières de l'exploitant, comme les résultats comptables, l'étude prévisionnelle de rentabilité, l'attestation de prêt, etc., peuvent être fournies directement au service chargé de l'instruction sans figurer dans le dossier soumis à l'enquête publique. La cour administrative d'appel de Bordeaux (arrêt du 6 novembre 2003 – n° 99BX02112) a en effet considéré que si ces documents ne figuraient pas dans le dossier soumis à enquête publique, cette omission ne peut être regardée comme ayant été de nature à entacher d'illégalité l'autorisation accordée. Dans ce cas, le dossier soumis à l'enquête publique indique quelles sont les pièces relatives aux capacités financières de l'exploitant qui ont été fournies au service chargé de l'instruction.

#### **f) Périmètre d'affichage de l'avis au public précédant l'enquête publique**

Le périmètre dans lequel il est procédé à l'affichage de l'avis au public, prévu à l'article 6 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977, n'est pas forcément identique au rayon d'affichage fixé dans la nomenclature. Le périmètre d'affichage comprend l'ensemble des communes concernées par les risques et inconvénients dont l'installation peut être la source. Il est au moins égal au rayon d'affichage fixé dans la nomenclature. Ainsi, lorsque que le plan d'épandage est réparti sur plusieurs communes, il est procédé à l'affichage dans le rayon défini dans la nomenclature et dans chaque commune concernée. Toutefois, le plan d'épandage, ne faisant pas partie de l'installation, il n'y a pas lieu d'appliquer à chaque parcelle d'épandage le rayon d'affichage fixé dans la nomenclature.

### **3. Précisions concernant certains points des arrêtés ministériels du 7 février 2005**

#### **a) Distances d'implantation**

Les règles de distances d'implantation prévues dans les arrêtés ne s'appliquent qu'aux nouveaux bâtiments ou aux annexes nouvelles dans le cas des extensions d'élevages en fonctionnement régulier. On entend par élevage en fonctionnement régulier, tout élevage préexistant, qu'il ait été soumis au règlement sanitaire départemental (RSD) ou à la législation sur les installations classées. Par exemple, pour l'extension d'un élevage soumis au RSD, et passant de ce fait sous le régime de la déclaration de la réglementation des installations classées, les distances prévues dans les arrêtés ne sont pas appliquées pour les bâtiments existants. Toutefois, en cas de nécessité, pour compenser les inconvénients liés à la proximité du bâtiment existant vis à vis de tiers, des prescriptions visant à réduire ces inconvénients peuvent être imposées à l'exploitant (art. L. 512-12 du code de l'environnement). D'autre part, le bénéfice d'une dérogation de distance pour un bâtiment existant, délivrée antérieurement, est conservé lors d'une nouvelle procédure dans la mesure où les dangers et inconvénients ne sont pas augmentés.

Les bâtiments ou annexes sont considérés comme existants lorsqu'ils font déjà partie de l'installation avant modification. L'existence d'un bâtiment ne se justifie pas par la seule présence antérieure du bâtiment. Dès lors que l'exploitant change l'affectation d'un bâtiment, celui-ci est considéré comme un nouveau bâtiment. Par exemple, un hangar servant à stocker du fourrage transformé en stabulation est considéré comme un nouveau bâtiment. Il doit donc respecter les distances d'implantation prévues par les arrêtés.

Pour les distances d'implantation par rapport aux piscicultures et aux établissements conchylicoles, une dérogation est possible pour des conditions spéciales de topographie et de circulation des eaux. Il s'agit en particulier des implantations qui ne sont pas faites sur le bassin versant qui se dirige vers la pisciculture ou la zone de conchyliculture tout en étant à une faible distance comme dans le cas des petites rias bretonnes.

#### **b) Dérogation de distance d'implantation des bâtiments**

Le point 2.1.4 de l'annexe I de l'arrêté du 7 février 2005 applicable aux élevages soumis à déclaration et l'article 5 de l'arrêté du 7 février 2005 applicables aux élevages soumis à autorisation permettent d'accorder des dérogations de distances d'implantation pour des installations particulières. Ces dérogations de distance ne doivent pas être systématiques : il convient de s'assurer que l'implantation des bâtiments est impossible à distance réglementaire et de demander à l'exploitant toutes les pièces qui permettront de juger de la possibilité d'accorder cette dérogation. En particulier, l'exploitant devra fournir un dossier expliquant que les dangers, inconvénients et nuisances, notamment pour les tiers, ne sont pas augmentés ou sont diminués par rapport à la situation antérieure (mise en place de mesures compensatoires efficaces).

Lorsque l'exploitant d'un élevage soumis à déclaration demande à bénéficier d'une réduction de la distance entre les bâtiments ou annexes de son installation et les habitations des tiers, locaux occupés par des tiers, zones destinées à l'habitation, stades ou terrains de camping agréés, en application de

l'article 30 du décret 77-1133, une dérogation de distance pour les seuls bâtiments ou annexes concernés peut être accordée : vous vous baserez sur un dossier fourni par l'exploitant justifiant du respect des intérêts visés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement. Dans ce cas, des prescriptions spéciales peuvent être nécessaires pour imposer des mesures compensatoires à l'exploitant.

Une dérogation de distance, jusqu'à 50 mètres des tiers, pour les bâtiments d'élevage de bovins sur litière, source de moindres nuisances, peut être accordée sans qu'il y ait nécessairement besoin de mesures compensatoires. Dans ce cas, la stabulation sur litière correspond à un mode de logement des animaux qui aboutit à la production d'un fumier sans production de lisier comme par exemple une stabulation libre sur litière accumulée.

Pour les autres bâtiments d'élevage et annexes lorsqu'une réduction de distance est demandée par l'exploitant, il convient d'être particulièrement vigilant et de n'accorder ces dérogations qu'au cas par cas lorsqu'il n'y a pas d'autre solution pour l'exploitant et que des mesures compensatoires permettent de limiter les dangers ou inconvénients liés à cette dérogation.

### **c) Lieu de baignade - stades**

Toute zone de baignade faisant l'objet d'un arrêté municipal réglementant son accès, la pratique des activités aquatiques, de baignade ou de natation est considérée comme un lieu de baignade.

Les terrains de golf ou les bases de loisirs ne sont pas considérés comme des stades.

### **d) Notion de tiers**

Hormis le conjoint, les enfants, les personnes vivant au foyer de l'exploitant et ses employés logés par ses soins, toute personne étrangère à l'exploitation a la qualité de tiers par rapport à l'installation. Ainsi, l'ancien exploitant qui après avoir vendu les bâtiments d'élevage est demeuré dans le corps de ferme peut contester, en sa qualité de tiers, l'extension de l'installation en cause (TA Caen, 25 octobre 1994, époux Bosquet). De même, les locataires d'une maison d'habitation appartenant à l'exploitant et située dans le périmètre d'éloignement minimum préconisé par la réglementation, ont la qualité de tiers (TA Rennes, 25 février 1997, commune de Saint-Clet).

L'accord écrit des tiers, qui serait pris en compte pour accorder l'autorisation d'exploiter ou de procéder à l'extension d'un élevage, n'a pas pour effet de retirer aux intéressés leur qualité de tiers au sens de la réglementation relative aux installations classées. Les ascendants de l'exploitant, pour le cas où ils auraient été auparavant les précédents exploitants, pourraient cependant - sous réserve de l'appréciation souveraine des juridictions - être regardés comme n'ayant pas la qualité de tiers.

Toutefois, il conviendrait alors d'attirer l'attention de l'exploitant sur la fragilité juridique de la situation.

### **e) Notion de maison d'habitation**

Une maison inoccupée depuis quelques mois, parce que son propriétaire est décédé ou l'a mise en vente, doit être considérée comme une maison d'habitation. En effet, le fait qu'une maison d'habitation ne soit pas occupée ne change pas nécessairement la destination de cette construction (TA Rennes, 30 avril 1992, M. Pinault). Toutefois, une maison inoccupée depuis quatorze ans ne constitue pas une habitation occupée par des tiers (CE, n° 100 147, 23 juillet 1993, Mme Maire), le juge relevant au surplus que la construction, quasiment en ruine, nécessite d'importants travaux destinés à la rendre à nouveau habitable.

### **f) Notion de cours d'eau**

Afin de cerner au mieux cette notion, vous vous appuyerez sur la circulaire DE / SDAGF / BDE n° 3 du 2 mars 2005 relative à la définition de la notion de cours d'eau.

### **g) Forages**

Les dispositions de l'arrêté du 11 septembre 2003 portant application du décret n° 96-102 du 2 février 1996 et fixant les prescriptions générales applicables aux sondage, forage, création de puits ou d'ouvrage souterrain soumis à déclaration en application des articles L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement et relevant de la rubrique 1.1.0 de la nomenclature annexée au décret n° 93-743 du 29 mars 1993 modifié (en particulier les dispositions du chapitre II) sont applicables aux forages annexés aux installations d'élevage soumises à déclaration (point 5.1 de l'annexe I de l'arrêté du 7 février 2005 applicable aux élevages soumis à déclaration).

### **h) Stockage des déjections et effluents**

Les prescriptions s'appliquent à l'ensemble de l'installation. Ainsi, pour le calcul de la capacité de stockage, le volume des déjections et effluents est estimé à partir du nombre total d'animaux toutes espèces confondues, y compris ceux ne relevant pas de la réglementation des installations classées et

hébergés dans l'installation (reproducteurs, animaux à l'engraissement, animaux de renouvellement, porcelets en post-sevrage, etc.).

Pour vérifier que les capacités de stockage des effluents sont suffisantes dans un élevage, vous vous référerez à la circulaire DEPSE/SDEA/C2001-7047 du 20 décembre 2001 relative à la capacité de stockage des effluents d'élevage. Vous tiendrez compte, le cas échéant, de la quantité de fumier stocké au champ dans le calcul des capacités de stockage de l'installation.

Les fumiers compacts de bovins, porcins et de volailles non susceptibles d'écoulement peuvent être stockés ou compostés sur une parcelle d'épandage à l'issue d'un stockage de deux mois sous les animaux ou sur une fumière. Le stockage des fientes sèches comportant plus de 65 % de matières sèches peut être effectué au champ. Le tas de fientes sèches est couvert par une bâche perméable aux gaz et imperméable à l'eau afin d'éviter sa réhydratation.

Selon la fréquence de curage de la stabulation, il peut être nécessaire de prévoir une plate-forme de stockage ou fumière avant le dépôt au champ, de manière à ce que la durée minimale de maturation de deux mois soit respectée. La surface de cette fumière est calculée selon les indications fournies dans la circulaire DEPSE/SDEA/C2001-7047 précitée.

Les zones de stockage sont proches des parcelles qui recevront le fumier et leurs emplacements doivent être modifiés chaque année.

### **i) Traitement des effluents d'élevage**

Le traitement des effluents sur un site spécialisé commun ne dispense pas chaque exploitant de connaître et de maîtriser le flux de pollution produit par sa propre activité. Le volume d'effluents produits par chaque installation doit figurer à ce titre dans l'arrêté préfectoral d'autorisation ou dans la déclaration. Pour chaque installation, la fréquence d'enlèvement doit être compatible avec la capacité de stockage. Chaque exploitant tient un registre des enlèvements et conserve toute facture ou bon d'enlèvement permettant de les justifier.

### **j) Epandage**

Dans le cas d'un épandage effectué sur des parcelles situées sur le territoire de plusieurs départements, je vous rappelle que la notion d'installation ne doit pas être étendue au plan d'épandage et que le préfet compétent pour instruire la demande d'autorisation est celui du département dans lequel doit être implantée l'installation (circulaire du 1<sup>er</sup> avril 2003 relative au traitement des dossiers d'élevage).

Toutefois, je rappelle également qu'il faut dans tous les cas procéder aux consultations réglementaires. Vous prendrez toutes les dispositions nécessaires pour que l'affichage de l'avis d'enquête publique soit effectué dans toutes les communes concernées par l'épandage. Tous les avis doivent être recueillis, en particulier, ceux qui portent sur la préservation des intérêts visés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement. Il convient ainsi de consulter les services du département concerné par l'épandage et de prendre en compte les propositions de prescriptions formulées à cette occasion.

L'épandage des effluents liquides par aéro-aspersion est interdit sauf pour les eaux issues du traitement des effluents par un dispositif reconnu dans le cadre du PMPOA ou par les agences de l'eau.

L'épandage par aspersion nécessite qu'un certain nombre de précautions soient prises, en particulier :

- **conditions météorologiques favorables (vent faible ou nul) pour éviter la dispersion des gouttelettes hors du périmètre d'épandage prévu ;**
- **parcelles éloignées des habitations ;**
- **pression basse (2,5 bars en sortie de buse au maximum) pour éviter la formation de brouillards fins.**

Les eaux colorées issues des élevages bovins (eaux émises lors du nettoyage du matériel de traite et de stockage du lait, dites « eaux blanches », des eaux de lavage des quais de traite et de l'aire d'attente, dites « eaux vertes », et des eaux issues des aires d'exercices découvertes, dites « eaux brunes ») doivent subir un traitement préalable visant à la séparation de phase et à l'élimination d'une partie de la charge polluante pour pouvoir être épandues par aéro-aspersion.

L'opportunité d'utiliser certains terrains en pente doit s'analyser au cas par cas en fonction des risques pour l'environnement et particulièrement sur les risques de ruissellement.

Les périodes pendant lesquelles l'épandage est interdit ou limité doivent tenir compte à la fois des exigences agronomiques (semis d'été par exemple) et des exigences touristiques spécifiques du département.

L'enfouissement sous douze heures ou sous vingt-quatre heures imposé pour certains épandages n'implique pas forcément un labour du sol. L'enfouissement peut être réalisé par des outils à disques ou à dents.

Je vous demande de porter ces instructions à la connaissance des services chargés de l'instruction des dossiers et de l'inspection des élevages au titre des installations classées.

Vous voudrez bien m'informer des difficultés que vous pourriez rencontrer pour l'application de cette circulaire ainsi que de toute question concernant la gestion de ce dossier.

Pour la ministre et par délégation :

Le directeur de la prévention des pollutions et des risques,  
délégué aux risques majeurs,

T. Trouvé



**Circulaire du 14 mars 2007 venant compléter la circulaire du 6 juillet 2005 relative aux installations classées-  
circulaire d'application des deux arrêtés ministériels du 7 février 2005 fixant les règles auxquelles doivent satisfaire les élevages de bovins, volailles et/ou gibiers à plumes et de porcs - précisions concernant certaines notions relatives aux élevages**

---

**Objet :** installations classées : élevages

**Ref :** Circulaire du 6 juillet 2005

**PJ :** un tableau

La Ministre de l'écologie et du développement durable à Mesdames et Messieurs les préfets

Mon attention a été appelée à plusieurs reprises sur les difficultés rencontrées dans certaines communes rurales soit par les exploitants d'élevages qui souhaitent agrandir les bâtiments nécessaires à leur activité, soit par les propriétaires de terrains proches qui souhaitent construire des habitations, du fait de la distance de 100 mètres imposée par la réglementation applicable aux installations classées (arrêtés ministériels de prescriptions du 7 février 2005).

Cette règle des 100 mètres serait en effet appliquée dans un certain nombre de cas sans discernement, y compris lorsque les bâtiments agricoles sont des remises destinées à entreposer du fourrage ou du matériel agricole. Cette pratique aurait pour conséquence de geler des terrains constructibles, parfois au coeur même des villages.

En ce qui concerne l'interprétation à donner aux arrêtés du 7 février 2005, je vous renvoie à la circulaire citée en référence, qui donne une réponse à tous les cas de figure pouvant se présenter, et qui précise toutes les possibilités de dérogation aux règles de distance entre les bâtiments d'élevage et les tiers. A toutes fins utiles, vous trouverez en annexe un tableau récapitulatif sur le sujet.

Par ailleurs, je vous rappelle que l'article L 111-3 du code rural permet à l'autorité qui délivre le permis de construire de s'affranchir de la règle de réciprocité, lorsqu'un tiers souhaite s'établir à proximité d'un élevage existant, sous réserve de l'avis favorable de la chambre d'agriculture.

Vous voudrez bien diffuser ce rappel d'instructions aux services concernés, et me tenir informé des difficultés que vous pourriez rencontrer lors de leur application.

Pour la ministre,  
Le directeur de la prévention  
des pollutions et des risques,  
délégué aux risques majeurs,  
Laurent MICHEL

**Tableau récapitulatif**  
**Distances d'implantation des bâtiments d'élevages soumis à autorisation ou à déclaration vis à vis des tiers :**  
**(arrêtés du 07 février 2005\*)**

- **bâtiments d'élevage** : les locaux d'élevage, les locaux de quarantaine, les couloirs de circulation des animaux, les aires d'exercice, de repos et d'attente des élevages bovins, les quais d'embarquement des élevages porcins, les enclos des élevages de porcs en plein air, ainsi que les enclos et les volières des élevages de volailles où la densité des animaux est supérieure à 0,75 animal-équivalent par mètre carré ;
- **annexes** : les bâtiments de stockage de paille et de fourrage, les silos, les installations de stockage, de séchage et de fabrication des aliments destinés aux animaux, les ouvrages d'évacuation, de stockage et de traitement des effluents, les aires d'ensilage, la salle de traite ;
- **tiers** : habitations des tiers (à l'exception des logements occupés par des personnels de l'installation et des gîtes ruraux dont l'exploitant a la jouissance) ou locaux habituellement occupés par des tiers, stades ou terrains de camping agréés (à l'exception des terrains de camping à la ferme) ainsi que les zones destinées à l'habitation par des documents d'urbanisme opposables aux tiers ;

	<b>Elevages soumis à autorisation ou déclaration</b>
<b>Cas général</b>	<b>au moins 100 mètres</b>
Cas particulier, apprécié par le préfet	En cas de nécessité et en l'absence de solution technique propre à garantir la commodité du voisinage et la protection des eaux, cette distance peut être <u>augmentée</u> conformément aux dispositions de l'article L. 512-12 du code de l'environnement
Cas de certains bâtiments d'élevage de volailles	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>bâtiments mobiles</b> d'élevage de volailles faisant l'objet d'un déplacement d'au moins 200 mètres à chaque bande : au moins 50 mètres</li> <li>- <b>volières</b> (densité inférieure ou égale à 0,75 animal-équivalent par mètre carré) : au moins 50 mètres</li> <li>- <b>enclos, y compris parcours</b>, (densité est inférieure ou égale à 0,75 animal-équivalent par mètre carré), les clôtures sont implantées : <ul style="list-style-type: none"> <li>- . à au moins 50 mètres, pour les palmipèdes et les pintades,</li> <li>- . à au moins 20 mètres, pour les autres espèces.</li> </ul> </li> </ul>
Cas des élevages de porcs en plein air	au moins 50 mètres des limites des parcelles utilisées.
Cas des installations existantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>extensions</b> des élevages en fonctionnement régulier : la distance ne s'applique qu'aux nouveaux bâtiments d'élevage ou à leurs annexes nouvelles.</li> <li>- dans le cas de <b>modifications</b>, notamment pour se conformer à de nouvelles normes en matière de bien-être animal, d'extensions ou de regroupement d'élevages en fonctionnement régulier ou fonctionnant au bénéfice des droits acquis : des dérogations peuvent être accordées par l'arrêté préfectoral d'autorisation sous certaines conditions (voir arrêté*).</li> <li>- <b>mise en conformité</b> d'une installation autorisée avec les dispositions de l'arrêté : la distance ne s'appliquent pas lorsqu'un exploitant doit réaliser des annexes ou aménager ou reconstruire sur le même site un bâtiment de même capacité.</li> </ul> <p>Remarque : La distance d'implantation ne peut toutefois pas être inférieure à 15 mètres pour les créations et extensions d'ouvrages de stockage de paille et de fourrage et toute disposition doit être prise pour prévenir le risque d'incendie.</p>
	Elevages soumis à déclaration
Dérogations Modifications des prescriptions	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le préfet peut, sur demande de l'exploitant, dès lors que la commodité du voisinage est assurée, <u>réduire</u> cette distance : <ul style="list-style-type: none"> <li>- . à 50 mètres lorsqu'il s'agit de bâtiments d'élevage de bovins sur litière ;</li> <li>- . à 25 mètres lorsqu'il s'agit d'une installation située en zone de montagne (article R. 113-14 du code rural) ;</li> <li>- . à 15 mètres lorsqu'il s'agit d'ouvrages de stockage de paille et de fourrage. Dans ce cas, toute disposition doit être prise pour prévenir le risque d'incendie ;</li> </ul> </li> <li>- Le préfet peut, pour une installation donnée, adapter par arrêté les prescriptions générales de l'arrêté (annexe I).</li> <li>- - Le préfet peut préciser ou <u>renforcer</u> certaines dispositions de l'arrêté* afin de les adapter aux circonstances locales (annexe III).</li> </ul>

## **Annexe 6 : documents parlementaires**

On trouvera ici une sélection extraite de documents parlementaires, qui montrent l'attitude réservée, des ministres de l'agriculture à la mise en place de règles de réciprocité, dès la première version de l'article L. 111-3 du code rural, et, par la suite l'attitude très partagée des parlementaires sur la mise en place de dérogations par voie de servitude.

Il est en effet à souligner que le 5<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 111-3 n'a été introduit dans la loi, après rejet en 2<sup>ème</sup> lecture par le Sénat, que par la commission mixte paritaire dont les avis étaient très partagés.

### **- Débats parlementaires de la loi d'orientation agricole de 1999**

- Assemblée nationale : 3<sup>ème</sup> séance du 12 octobre 1998
- Sénat : séance du 2 février 1999

### **- Débats parlementaires de la loi d'orientation agricole de 2005**

- Assemblée nationale : 2<sup>ème</sup> séance du 7 octobre 2005  
Amendement n° 743 rectifié (amendement Le Fur)
- Sénat : séance du 3 novembre 2005  
Amendement n° 17 (Commission des affaires économiques)

1)

## Débat à l'Assemblée nationale

3<sup>ème</sup> séance du 12 octobre 1998

### M. le président.

Je suis saisi de deux amendements, n<sup>os</sup> 417 corrigé et 11, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n<sup>o</sup> 417 corrigé, présenté par M. Jacob et les membres du groupe du Rassemblement pour la République appartenant à la commission de la production, est ainsi libellé :

« Après l'article 45, insérer l'article suivant :

« Il est inséré dans le code rural après l'article L.

111-2 un article L.111-3 ainsi rédigé :

« Art.

**L. 111-3.** Lorsque des dispositions législatives ou réglementaires soumettent à des conditions de distance l'implantation de nouveaux bâtiments agricoles, la même exigence d'éloignement doit être imposée à toute construction ultérieure à usage d'habitation ou à usage professionnel nécessitant une autorisation administrative de construire. En outre, et en toute hypothèse, lorsque la preuve d'une totale conformité aux normes et prescriptions administratives particulières quant à l'édification et quant au fonctionnement d'une installation agricole est dûment apportée par l'exploitant, sa responsabilité civile personnelle ne peut en aucun cas être directement mise en cause par un tiers, à quelque titre que ce soit. »

L'amendement n<sup>o</sup> 11, présenté par M. Robert Lamy et les membres du groupe du Rassemblement pour la République appartenant à la commission de la production, est ainsi libellé.

« Après l'article 45, insérer l'article suivant :

« Il est inséré dans le code rural, après l'article L. 111-2, un article L. 111-3 ainsi rédigé :

« Art.

**L. 111-3.** Lorsque des dispositions législatives ou réglementaires soumettent à des conditions de distance l'implantation de nouveaux bâtiments agricoles, la même exigence d'éloignement doit être imposée à toute construction ultérieure à usage d'habitation ou à usage professionnel nécessitant une autorisation administrative de construire. »

Monsieur Jacob, je vous suggère de défendre les deux amendements.

### M. Christian Jacob.

Volontiers, monsieur le président.

Ils sont défendus.

### M. le président.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n<sup>o</sup> 417 corrigé ?

### M. François Patriat, rapporteur.

Défavorable.

### M. le président.

Quel est l'avis du Gouvernement ?

### M. le ministre de l'agriculture et de la pêche.

Défavorable.

### M. le président.

Je mets aux voix l'amendement n<sup>o</sup> 417 corrigé.

(L'amendement n'est pas adopté.)

### M. le président.

L'amendement n° 11 a déjà été soutenu.

Quel est l'avis de la commission ?

**M. François Patriat**, rapporteur.

J'informe l'Assemblée que sur un sujet aussi sensible que celui de la réciprocité, le Gouvernement vient de prendre un décret qui sera signé demain ou dans les jours qui viennent et qui apporte une réponse à un problème que chacun d'entre vous a évoqué. Ce décret précise que si les constructions projetées sont, du fait de leur implantation à proximité d'autres installations, de leurs caractéristiques ou de leur situation, de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, elles sont soumises à l'exigence d'éloignement. Le décret qui permet de régler le problème en question est sur le point d'être signé.

**M. le président.**

Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre de l'agriculture et de la pêche.**

J'indique à l'Assemblée que l'implantation et l'extension de bâtiments et d'équipements qui sont liés aux activités d'élevage sont soumises au respect des règles d'éloignement par rapport au lieu d'habitation. En revanche, la construction de maisons d'habitation n'est pas assujettie à des règles équivalentes. Cela se traduit par des contentieux de plus en plus nombreux qui créent une incertitude juridique.

Cependant, dans le cadre d'un décret portant modification des dispositions réglementaires du code de l'urbanisme, décret qui a été ou sera signé ce soir par le Premier ministre, nous avons obtenu une clarification de l'article L. 111-2, laquelle rend possible l'interdiction de construire à proximité d'un bâtiment d'élevage. Tous les ministres concernés ont signé ce décret - je l'ai déjà fait il y a un certain temps - qui répond à une préoccupation exprimée dans l'amendement.

Je propose donc que l'amendement n° 11 soit retiré, sinon j'en demanderai le rejet.

**M. le président.**

Monsieur Jacob, maintenez-vous l'amendement n° 11 ?

**M. Christian Jacob.**

Je le maintiens au risque d'être redondant, car je veux être sûr de l'application d'une telle disposition.

Monsieur le ministre, vous connaissez suffisamment bien les problèmes que peuvent poser aux éleveurs et aux maires certaines constructions. Je maintiens donc cet amendement, avec la satisfaction d'avoir obtenu le soutien du rapporteur.

**M. le président.**

Je mets aux voix l'amendement n° 11. **(L'amendement n'est pas adopté.)**

2)

## Débat au Sénat

Séance du 2 février 1999

**M. le président.** Par amendement n° 83, M. Souplet, au nom de la commission des affaires économiques, propose d'insérer, avant l'article 45 *bis*, un article additionnel ainsi rédigé :

« Après l'article L. 111-2, il est inséré, dans le code rural, un article L. 111-3 ainsi rédigé :

« *Art. L. 111-3.* - Lorsque des dispositions législatives ou réglementaires soumettent à des conditions de distance l'implantation ou l'extension de bâtiments agricoles, la même exigence d'éloignement doit être imposée à toute construction ultérieure à usage d'habitation ou à usage professionnel nécessitant une autorisation administrative de construire. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Michel Souplet, rapporteur.** Alors que sont imposées aux bâtiments agricoles - création ou extension - relevant ou non de la législation sur les installations classées des règles d'éloignement par rapport aux constructions et aux habitations existantes, les mêmes exigences ne sont pas requises en cas de création de locaux d'habitation ou professionnels à proximité de ces mêmes bâtiments, ce qui donne lieu à des conflits croissants.

La nouvelle rédaction de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, récemment parue, ne donne pas satisfaction, dans la mesure où elle se contente de compléter la liste des motifs qu'un maire peut invoquer pour accorder ou refuser un permis de construire, sans poser le principe général de la réciprocité, ce à quoi la commission tient beaucoup.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Jean Glavany, ministre de l'agriculture et de la pêche.** Le sujet est délicat, voire épineux !

L'implantation et l'extension de bâtiments et équipements liés aux activités d'élevage sont soumises au respect de règles d'éloignement par rapport aux lieux d'habitation. En revanche, la construction de maisons d'habitation n'est pas soumise à des règles équivalentes. Cela se traduit par des contentieux de plus en plus nombreux, créant une pesante incertitude juridique pour les exploitants agricoles.

Au moment où les agriculteurs éleveurs font un effort sans précédent dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, le PMPOA, la mise en place d'un dispositif juridique plus sécurisant paraît essentielle. En ce sens, je ne peux que conforter la position de M. le rapporteur.

Cette question a fait l'objet de nombreuses propositions d'amendements à l'occasion de l'examen de la loi de modernisation de l'agriculture conduisant le Gouvernement à décider la mise en place d'un groupe interministériel.

Ce groupe de travail interministériel avait écarté l'idée d'une règle de réciprocité applicable aux constructions à usage d'habitation. En effet, cela reviendrait à créer une servitude de nature à gêner l'exercice de l'activité agricole, puisqu'elle interdirait aux exploitants agricoles eux-mêmes d'obtenir le permis pour des constructions nouvelles à l'usage d'habitation, ce qui montre bien la difficulté particulière de l'exercice.

Cependant, mon prédécesseur, M. Louis Le Pensec, est revenu à la charge et, dans le décret n° 98-913 du 12 octobre 1998 portant modification des dispositions réglementaires du code de l'urbanisme, nous avons obtenu une clarification de l'article R. 112-2 de ce code.

Je vous rappelle la rédaction antérieure de l'article R. 112-2 : « Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique. »

Le décret précité a ajouté l'alinéa suivant : « Il en est de même si les constructions projetées, par leur implantation à proximité d'autres installations, leurs caractéristiques ou leur situation sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique. »

Cette disposition d'ordre réglementaire satisfaisant exactement l'amendement n° 83, celui-ci me paraît dès lors sans objet et je demande donc à la commission de bien vouloir le retirer.

**M. le président.** Monsieur le rapporteur, l'amendement n° 83 est-il maintenu ?

**M. Michel Souplet, rapporteur.** En commission, nous avons discuté longuement de ce problème. Nous connaissons tous de nombreux cas de personnes qui, ayant obtenu un permis de construire à proximité d'une ferme, viennent ensuite « rouspéter », et c'est l'agriculteur qui est ennuyé.

Je maintiens donc l'amendement n° 83.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 83.

**M. Alain Vasselle.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Vasselle.

**M. Alain Vasselle.** Je rejoins la position de notre collègue Michel Souplet.

Dans l'explication qu'a donnée M. le ministre, mon attention a été attirée par un point : la difficulté que pourrait rencontrer un agriculteur pour implanter une maison d'habitation à proximité du lieu où il exerce son activité professionnelle, c'est-à-dire à proximité de ses bâtiments d'exploitation agricole.

Je me demande si c'est vraiment un obstacle majeur et s'il n'y a pas une solution juridique à cette situation, car, autant que je sache, en zone protégée, en zones ND ou en zones à caractère agricole, aucune maison d'habitation n'est constructible exceptées celles qui sont liées à l'activité agricole.

Je ne comprends pas les raisons pour lesquelles il y aurait un obstacle à la mise en application de la disposition proposée.

Il faut certainement peu de chose, que ce soit sur le plan réglementaire ou sur le plan législatif, pour régler le problème.

Il me semble que la Haute Assemblée aurait intérêt à adopter l'amendement de la commission et à profiter de la navette parlementaire pour déterminer la réglementation qu'il y aura lieu de retenir pour régler définitivement ces contentieux qui n'en finissent pas, notamment dans nos communes rurales.

**M. Marcel Deneux.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Deneux.

**M. Marcel Deneux.** Je tiens à apporter mon soutien à l'amendement n° 83 et à demander à M. le ministre s'il est sûr de son argumentation.

Il me semble que l'exploitant agricole pour sa propre maison a l'autorisation de construire. Je voterai donc l'amendement n° 83.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 83, repoussé par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

3)

### Extrait du JO des débats - AN 7/10/05 (2<sup>ème</sup> séance)

**M. Marc Le Fur, rapporteur pour avis** - Sortons des questions fiscales pour aborder la règle des cent mètres. Cette disposition synallagmatique, en interdisant de construire à moins de cent mètres d'une installation classée - or, de ce fait, toutes nos fermes sont classées ! - y interdit du même coup tout développement d'exploitations. C'est une situation redoutable où les gens se bloquent entre eux, surtout dans les zones rurales denses. Or, nombreux sont les cas où les parties concernées seraient d'accord pour déroger à la règle, ce que le caractère d'ordre public de celle-ci rend impossible. L'amendement 743 rectifié vise à permettre de telles dérogations. Pour qu'elle perdure, il faut créer une servitude - ce qui est somme toute banal dans notre droit. Nous permettrons ainsi à ceux qui souhaitent s'installer dans le monde rural de ne pas être freinés par une règle abstraite et venue de Paris. Laissons les gens s'entendre entre eux ! Évitions les querelles inutiles !

**M. le Rapporteur** - Avis favorable.

**M. le Ministre** - L'avis du Gouvernement est très réservé : je comprends la démarche de Monsieur Le Fur, et j'ai toute confiance en sa sagesse, mais nous touchons là au noyau dur de notre droit et il faut agir avec grande prudence.

**M. Michel Raison** - J'ajoute à la défense de M. Le Fur que ce problème touche également les zones rurales à faible densité de population : un exploitant qui aurait cru sortir de son village il y a dix ans s'en trouve aujourd'hui rattrapé. Je comprends la crainte du ministre, mais s'il y a accord entre les deux parties et existence d'une servitude, on évitera la multiplication des dérogations tout en réglant les quelques situations aujourd'hui inextricables.

**M. François Guillaume** - L'amendement apporte une mauvaise réponse à une bonne question. Ce n'est pas une convention privée qui réglerait le problème : quiconque rachèterait la maison d'un fils qui a, par accord dérogatoire, construit à moins de cent mètres de l'exploitation de son père, pourrait ne pas en supporter les conséquences.

**M. Marc Le Fur, rapporteur pour avis** - D'où la servitude !

**M. François Guillaume** - Le ministre a donc raison d'être prudent. Il faut étudier le problème, mais ne pas adopter ce système.

**M. François Brottes** - Cette question a déjà souvent été traitée dans cet hémicycle, tantôt avec dureté, tantôt avec souplesse. Peu à peu, les voisins changent, surtout dans les zones périurbaines. Les parties qui étaient d'accord peuvent ne plus l'être car elles ne supportent plus le chant du coq et les odeurs agricoles. Il faut donc être prudent avant de modifier les règles. L'article L. 111-3 rend tout à fait possibles des dérogations à l'échelle départementale. En outre, ce ne sont pas les cent mètres qui sont dans la loi, mais le principe de réciprocité. On aurait tort de se précipiter sans mesurer le déséquilibre induit, alors qu'un article de loi permet déjà la dérogation si nécessaire.

**M. André Chassaigne** - En effet, nous n'avons pas intérêt à adopter ce type d'amendement à la va-vite, alors que le problème, bien réel, demande une toute autre réflexion. On peut toujours parler de servitude, mais le jour où les nuisances mènent au tribunal, la servitude ne tient plus !

**M. Jean-Charles Taugourdeau** - C'est faux !

**M. André Chassaigne** - Ne nous précipitons donc pas.

**M. Jean Gaubert** - Le problème se pose en Bretagne plus qu'ailleurs : l'espace y est très mité, et les problèmes de voisinage liés à l'élevage nombreux. A ma connaissance, les quelques dérogations accordées par les préfets ont toutes été annulées par les tribunaux administratifs. La jurisprudence se fait donc aujourd'hui en fonction de ce qu'a expliqué M. Le Fur. Les gens ne demandent qu'à vivre en bonne compagnie !

**M. Jean-Charles Taugourdeau** - En compagnie des cochons ?

**M. Jean Gaubert** - Maire depuis vingt ans, j'ai soutenu le développement de villages où se trouvaient des fermes. Le pire, pour un paysan, est de se retrouver isolé : alors naissent l'incompréhension et la



suspicion, parfois jusqu'au procès. Je souhaite donc une solution dans le cadre de ce qu'a proposé M. Le Fur, avec une servitude opposable, donc inscrite dans l'acte notarié.

L'amendement 743 rectifié, mis aux voix, est adopté.

4)

## **LOI D'ORIENTATION AGRICOLE – (n° < 2341>)**

### **AMENDEMENT N° 743 Rect .**

Présenté par

MM. Le Fur, Raison , Cosyns , Merville, Bourdouleix, Morel-A-l'Huissier, Rauault,  
Bernier et Venor

### **ARTICLE ADDITIONNEL**

#### **APRÈS L'ARTICLE 6, INSÉRER L'ARTICLE SUIVANT :**

L'article L. 111-3 du code rural est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Il peut être dérogé aux règles du premier alinéa, sous réserve de l'accord des parties concernées, par la création d'une servitude grevant les immeubles concernés par la dérogation ».

#### **EXPOSÉ SOMMAIRE**

Les contraintes qui pèsent sur les règles d'urbanisme en milieu rural sont devenues très fortes. La règle dite « des 100 mètres » impose une distance de 100 mètres entre les bâtiments d'élevage d'une exploitation agricole et une maison d'habitation. Un bâtiment d'élevage situé à moins de 100 mètres d'une habitation possédée par un tiers ne peut pas s'étendre, ni être mis aux normes, ce qui entraîne à court terme sa fermeture. De même, un particulier ne peut obtenir un permis de construire (pour construire ou même rénover) si la maison ou le terrain à bâtir se trouvent à moins de 100 mètres d'un bâtiment d'élevage. Cela pose de très graves difficultés dans les secteurs ruraux à habitat dispersé . Une exploitation agricole située dans un hameau bloque tout projet immobilier et à l'inverse, beaucoup de projets agricoles sont bloqués par la présence d'un tiers à moins de 100 mètres. Actuellement, cette règle est de droit public et s'applique alors que les parties souhaiteraient y déroger.

Cet amendement vise à lever une partie des obstacles en dérogeant à cette règle des 100 mètres s'il existe un accord des parties. La création d'une servitude grevant les habitations et bâtiments d'élevage concernés permet de pérenniser cet accord des parties et de permettre aux exploitations agricoles de continuer leur activité. Cela permettra aussi de rénover les bâtiments anciens, dans les hameaux.

5)

## Extrait du JO des débats – Sénat – séance du 3 novembre 2005

**Discussion amendement Revet puis art.6 quater**

a/ Après l'article 6 ter, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

**Dans le second alinéa de l'article L111-3 du code rural les mots : « avis de la chambre d'agriculture » sont remplacés par les mots « accord de la chambre d'agriculture ».**

La parole est à M. Charles Revet.

M. Charles Revet. Cet amendement d'appel vise à prendre en compte la situation des agriculteurs qui exercent aux abords de zones urbanisées et sont confrontés à des problèmes majeurs ; il en existe, hélas ! beaucoup, et je pourrais citer des cas, dans mon propre département, d'agriculteurs devant abandonner leur exploitation faute de disposer des moyens de procéder à la mise aux normes de leurs bâtiments d'élevage du fait de la proximité des maisons d'habitation.

Il s'agit là, selon moi, d'un problème récurrent qu'il nous faut examiner au fond, et c'est dans cet esprit que cet amendement a été déposé.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Gérard César, rapporteur. Nous avons eu une longue discussion sur ce point en commission des affaires économiques : le maintien de la règle de la réciprocité et du rayon de cent mètres a motivé le dépôt, par la commission, de l'amendement n° 17, tendant à supprimer l'article 6 *quater*.

L'amendement n° 608 rectifié, dont le premier signataire est Gérard Bailly et qui a été excellemment défendu par Charles Revet, vise à soumettre la délivrance du permis de construire à l'accord de la chambre d'agriculture.

M. Charles Revet. Ou à l'avis !

M. Gérard César, rapporteur. Dans le texte de l'amendement, il est question d'accord, mon cher collègue !

Pour avoir exercé dans le passé certaines fonctions au sein d'une chambre d'agriculture, il ne me paraît pas possible de subordonner la délivrance du permis de construire à l'accord, ou même à l'avis, de la chambre d'agriculture.

Je considère que nous avons largement évoqué ce point lors de la discussion du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, dont M. Jean-Paul Emorine était rapporteur, et qu'il nous faut un peu de temps pour pouvoir juger des effets - bénéfiques, je l'espère - des dispositions que nous avons votées à l'époque concernant ce problème spécifique des cent mètres.

Par conséquent, j'invite mon collègue et ami Charles Revet à retirer cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, ministre. Le Gouvernement partage l'avis de la commission. Cela dit, je tiens à faire savoir à M. Revet que j'ai bien entendu l'appel qu'il a lancé à travers cet amendement.

M. le président. L'amendement est-il maintenu, monsieur Revet ?

M. Charles Revet. Non, monsieur le président, je le retire.

M. le président. L'amendement n° 608 rectifié est retiré.

**b/Article 6 quater**

L'article L. 111-3 du code rural est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Il peut être dérogé aux règles du premier alinéa, sous réserve de l'accord des parties concernées, par la création d'une servitude grevant les immeubles concernés par la dérogation. »

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

**L'amendement n° 17, présenté par M. César, au nom de la commission des affaires économiques, est ainsi libellé :**

**Supprimer cet article.**

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Gérard César, rapporteur.** J'ai déjà évoqué le contenu de l'amendement n° 17 en m'adressant à l'instant à M. Revet.

Cet amendement tend à supprimer l'article 6 *quater* qui permet de déroger à la règle des cent mètres, ce qui irait précisément à l'encontre du compromis auquel nous sommes parvenus dans la loi relative au développement des territoires ruraux.

**M. le président.** L'amendement n° 174 rectifié, présenté par MM. Barraux et Texier, est ainsi libellé :

**Rédiger comme suit cet article :**

**L'article L. 111-3 du code rural est ainsi modifié :**

**1° Dans le premier alinéa les mots : « toute nouvelle construction précitée » sont remplacés par les mots : « toute nouvelle construction et à tout changement de destination précités »**

**2° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :**

**« Il peut être dérogé aux règles du premier alinéa, sous réserve de l'accord des parties concernées, par la création d'une servitude grevant les immeubles concernés par la dérogation, dès lors qu'ils font l'objet d'un changement de destination, ou de l'extension d'un bâtiment agricole existant dans les cas prévus à l'alinéa précédent ».**

La parole est à M. Bernard Barraux.

[M. Bernard Barraux.](#) Il s'agit du même cas de figure que précédemment, si ce n'est que, cette fois, nous insistons plus particulièrement sur le problème du changement de destination d'un certain nombre de bâtiments d'élevage lorsque ceux-ci se situent dans une zone périurbaine.

[M. le président.](#) Quel est l'avis de la commission ?

**M. Gérard César, rapporteur.** La commission souhaite également le retrait de cet amendement.

[M. le président.](#) Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Dominique Bussereau, ministre.** Le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 17 dont l'adoption rendrait sans objet l'amendement n° 174 rectifié, à moins, évidemment, que M. Barraux ne le retire auparavant.

**M. le président.** L'amendement n° 174 rectifié est-il maintenu, monsieur Barraux ?

**M. Bernard Barraux.** Non, monsieur le président, je le retire.

**M. le président.** L'amendement n° 174 rectifié est retiré.

La parole est à M. Gérard Le Cam, pour explication de vote sur l'amendement n° 17.

**M. Gérard Le Cam.** Comme l'ensemble des membres de la commission, nous sommes favorables à la suppression de l'article 6 *quater* dans la mesure où sa rédaction risquait d'engendrer des fâcheries durables dans un certain nombre de hameaux où un accord entre les parties concernées n'aurait pu être trouvé.

Nos collectivités disposent aujourd'hui d'outils leur permettant de construire des bâtiments, y compris dans des hameaux - en nombre hélas ! relativement élevé - qui ne possèdent plus de siège agricole : je pense notamment à la Bretagne, où le mitage est particulièrement important.

Par conséquent, il me semble préférable de protéger les lieux où existent encore des sièges agricoles - et ce en dépit des nuisances éventuelles -, car cela ne limite en rien les moyens dont disposent les collectivités pour développer l'habitat, y compris en milieu rural.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 17.

(L'amendement est adopté à l'unanimité.)

**M. le président.** L'article 6 *quater* est supprimé.

6)

## **Rapport Sénat – article 6 quater\***

### ***Article 6 quater – Article L. 111-3 du code rural***

#### **Règle de réciprocité en manière d'urbanisme**

##### **Le droit en vigueur**

La loi d'orientation pour l'agriculture de 1999 a introduit dans le code rural un article L111-3 qui dispose qu'en vertu du principe de réciprocité, les restrictions pesant sur l'implantation des constructions à usage agricole à proximité des immeubles d'habitation pèsent à l'inverse lors de l'implantation d'immeubles d'habitation à proximité de constructions à usage agricole. Il s'agissait de résoudre les conflits de voisinage engendrés par la proximité des activités agricoles et des locaux d'habitation de tiers.

Lors de l'examen en première lecture au Sénat du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, une solution de compromis équilibré avait été proposée par le président de votre commission, M. Jean-Paul Emorine. Des amendements identiques ou analogues avaient également été proposés par de nombreux sénateurs, dont votre rapporteur. Cette solution était le fruit d'un groupe de travail réunissant des représentants de l'administration et des parlementaires.

##### **Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale, sur proposition du rapporteur pour avis de sa commission des finances, a souhaité remettre en discussion le compromis adopté par le Parlement il y a huit mois en prévoyant la possibilité pour les parties de déroger par contrat aux dispositions de l'article L. 111-3. Il s'agirait de prévoir par contrat des servitudes grevant les immeubles concernés.

##### **Les propositions de votre commission**

Votre rapporteur observe que cette proposition soulève d'importantes difficultés concrètes, en particulier quant au devenir de ces servitudes dans le temps, après des successions ou mutations. IL y a là assurément une source d'abondant contentieux.

Mais surtout, votre commission considère que le principe de sécurité juridique devrait conduire à ne pas remettre en cause la solution équilibrée que le Parlement a adopté il y a moins d'un an, et qui était largement soutenue au sein de votre Haute Assemblée .

Pour ces raisons, elle vous propose de supprimer cet article

Votre commission vous demande d'adopter l'amendement de suppression de cet article qu'elle vous présente

**\*amendement n° 17 présenté par M. Gérard César au nom de la commission des affaires économiques(cf débat Sénat – séance du 3 novembre 2005)**

7)

### **Rapport-Commission mixte paritaire**

A l'article 6 quater (règle de réciprocité en matière d'urbanisme), sur proposition de M. Marc Le Fur, la commission a adopté un amendement de rédaction globale de l'article supprimé par le Sénat ouvrant des possibilités de dérogations à la règle de réciprocité en matière de distance d'éloignement entre les bâtiments agricoles et les locaux d'habitation, MM. Antoine Herth, rapporteur pour l'Assemblée Nationale, Jean Gaubert, Michel Raison et François Brottes s'exprimant en faveur de ce rétablissement et MM. Jean-Paul Emorine, président, Gérard César, rapporteur pour le Sénat, Dominique Mortemousque, François Fortassin et François Guillaume y étant opposés.

Discussion et adoption le 22/12/2005

## Annexe 7 : question orale n° 0211S

Règles d'urbanisme applicables à proximité des bâtiments d'élevage 13<sup>ème</sup> législature

Question orale sans débat n° 0211S de M. Pierre Martin (**Somme - UMP**)

**publiée dans le JO Sénat du 10/04/2008 - page 692**

M. Pierre Martin appelle l'attention de M. le ministre de l'agriculture et de la pêche sur les dispositions de l'article L. 111-3 du code rural relatif à la règle de réciprocité en matière d'urbanisme qui impose une distance de 100 mètres entre bâtiments d'élevage et maisons d'habitation. Il lui fait observer que ces dispositions s'avèrent néfastes au développement de certaines communes rurales ainsi qu'à celui de certaines exploitations agricoles, notamment dans le cadre de l'installation de jeunes agriculteurs et de la mise aux normes des bâtiments d'élevage. Il lui rappelle qu'un bâtiment d'élevage situé à moins de 100 mètres d'une habitation possédée par un tiers ne peut pas s'étendre, ni être mis aux normes, ce qui entraîne à court terme sa fermeture, et que, de même, un particulier ne peut obtenir un permis de construire si la maison ou le terrain à bâtir se trouve à moins de 100 mètres d'un bâtiment d'élevage. Il lui indique que la solution - qui avait été préconisée par le rapporteur pour avis de la commission des finances de l'Assemblée nationale, lors de l'examen de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 - serait d'accorder la possibilité de déroger, à certaines conditions, à cette règle d'urbanisme en milieu rural, sous réserve bien entendu de l'accord des parties concernées, et ce par la création d'une servitude grevant les immeubles concernés par la dérogation. Il lui demande, en conséquence, s'il envisage de remettre en discussion le compromis adopté par le Parlement lors de l'examen de la loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005, en ouvrant la possibilité pour les parties de déroger par contrat aux dispositions de l'article L. 111-3 du code rural, afin de mettre un terme à la situation de blocage existant dans un grand nombre de petites communes rurales, qui ne peut que nuire au développement de celles-ci, ainsi qu'à la survie des exploitations agricoles concernées.

Réponse du Ministère de l'agriculture et de la pêche

**publiée dans le JO Sénat du 16/04/2008 - page 1669**

**M. Michel Barnier, ministre de l'agriculture et de la pêche.** M. Pierre Martin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la loi d'orientation pour l'agriculture du 9 juillet 1999 a introduit dans le code rural un article L. 111-3, selon lequel, en vertu du principe de réciprocité, les restrictions pesant sur l'implantation des constructions à usage agricole à proximité des immeubles d'habitation pèsent à l'inverse lors de l'implantation d'immeubles d'habitation à proximité de constructions à usage agricole.

Il s'agissait de résoudre les conflits de voisinage engendrés par la proximité des activités agricoles et des locaux d'habitation de tiers. Or, aujourd'hui, il s'avère que cet article L. 111-3 du code rural, qui impose la règle de la distance des 100 mètres, soulève des problèmes dans bon

nombre de petites communes rurales.

En vertu de cet article, un bâtiment d'élevage situé à moins de 100 mètres d'une habitation possédée par un tiers ne peut ni s'étendre ni être mis aux normes. De même, un particulier ne peut obtenir un permis de construire si la maison ou le terrain à bâtir se trouve à moins de 100 mètres d'un bâtiment d'élevage.

Permettez-moi de vous faire observer, monsieur le ministre, que ces dispositions se révèlent particulièrement néfastes au développement des communes rurales et des exploitations agricoles et n'encouragent pas l'installation de jeunes agriculteurs et la mise aux normes des bâtiments d'élevage.

Mon département, la Somme, ne compte pas moins de 782 communes. Cela signifie que les petites communes, rurales en particulier, y sont nombreuses.

La règle de la distance des 100 mètres crée de plus en plus de situations de conflits entre ceux qui veulent construire ou s'agrandir et les autres. Dès lors, une question se pose : sera-t-il encore possible de construire au cœur des villages si y demeurent encore trois ou quatre agriculteurs ?

La seule solution, monsieur le ministre, pour débloquer les nombreuses situations conflictuelles existantes, et à terme explosives – le mot n'est pas trop fort – n'est-elle pas la servitude, sous forme d'un acte notarié supposant l'accord des deux parties, afin que tout le monde puisse vivre en bonne cohabitation ?

Mon collègue de l'Assemblée nationale Marc Le Fur, représentant le département des Côtes-d'Armor, rencontre les mêmes problèmes dans bon nombre de ses communes rurales. Il a donc proposé cette solution, en sa qualité de rapporteur pour avis de la commission des finances, lors de l'examen de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006.

Son amendement a d'ailleurs été adopté, lors de la première lecture du texte, par nos collègues députés, qui avaient déjà été sensibilisés à ce problème dans leurs communes. Il prévoyait d'accorder la possibilité de déroger, sous certaines conditions, à cette règle d'urbanisme en milieu rural, sous réserve bien entendu de l'accord des parties concernées, par la création d'une servitude grevant les immeubles concernés par la dérogation.

L'Assemblée nationale a donc souhaité remettre en discussion le compromis adopté par le Parlement lors de l'examen de la loi relative au développement des territoires ruraux, en prévoyant la possibilité pour les parties de déroger par contrat aux dispositions de l'article L. 111-3 du code rural.

Cependant, cette proposition a soulevé des interrogations et cette solution n'a pas été finalement retenue dans le texte définitif de la loi d'orientation agricole, ce qui est particulièrement dommageable.

Pour tenir compte des spécificités locales et éviter de figer les territoires, la loi a pourtant prévu que des dérogations puissent être accordées. Ce dispositif ne vise cependant que les constructions nouvelles à l'exception des travaux conduisant à changer la destination d'anciens bâtiments agricoles en vue de leur transformation en habitation.

Les changements de destination réalisés dans le périmètre d'éloignement d'une exploitation agricole et destinés à accueillir des tiers représentent ainsi autant de situations conflictuelles.



Concrètement, comment cela se passe-t-il, monsieur le ministre ? D'abord, le dossier est instruit par les services de la direction départementale de l'équipement. La chambre d'agriculture donne son avis en rappelant généralement la règle de la distance de 100 mètres. Puis on dit que, pour une surface paillée, la distance peut n'être que de 50 mètres et que le préfet peut accorder une dérogation. Soit ! Mais il n'est jamais statué sur ces possibilités, d'où les conflits qui en résultent.

La pénurie de logements accessibles dans certains secteurs engendre un accroissement de la demande d'acquisitions de terrains et de bâtiments agricoles.

Par ailleurs, la loi du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat, en permettant sous certaines conditions d'opérer le changement de destination de certains bâtiments situés dans les zones agricoles prévus par les plans locaux d'urbanisme, va sans doute, à l'avenir, aggraver ce phénomène. Une dérogation s'avère donc là aussi nécessaire, si les parties ont conclu un accord.

Dans la réalité, une personne obtient un certificat d'urbanisme, puis un permis de construire pour un terrain situé à 50 mètres d'une exploitation. Si la construction n'a pu être réalisée dans les temps, la règle de la distance de 100 mètres s'applique. En d'autres termes, la personne qui a acheté un terrain constructible ne peut plus construire, ce qui aboutit à un conflit !

Dès lors, monsieur le ministre, j'en appelle à vous non seulement pour débloquer une situation complètement figée et hautement préjudiciable pour bon nombre de communes rurales de mon département, qui ne peuvent plus construire, mais aussi pour permettre aux jeunes agriculteurs d'agrandir leur exploitation, ne serait-ce que pour mettre aux normes leurs bâtiments d'élevage, ce qui leur est imposé par la politique agricole commune, PAC.

La politique du Gouvernement tend à inciter les jeunes agriculteurs à s'installer : de nombreuses dispositions qui figurent dans la loi d'orientation agricole, ainsi que dans les récentes lois de finances, vont dans ce sens. Elle vise aussi à éviter la désertification des campagnes grâce au développement des territoires ruraux.

Quant à la PAC, elle oblige les agriculteurs à mettre aux normes leurs bâtiments d'élevage. Or tout est bloqué par cette règle de la distance des 100 mètres. Les nuisances peuvent être visuelles, olfactives ou autres, mais, franchement, sur le terrain, on a du mal à faire la différence entre les distances de 50 mètres et de 100 mètres !

Comme vous pouvez le constater, monsieur le ministre, l'article L.111-3 du code rural a créé plus de conflits de voisinage qu'il n'en a résolu. Une règle trop stricte ne peut être valable pour tous, et chaque conflit doit être réglé au cas par cas dans les villages. Il doit y avoir possibilité de dérogations dans certains cas.

Cette situation ne peut plus durer, monsieur le ministre, et il faut aujourd'hui accepter de prendre ce problème à bras-le-corps. Êtes-vous prêt à revoir cette question, pour la survie de nos petits villages, le maintien des agriculteurs dans nos campagnes et l'installation des jeunes ?

Vivre à la campagne, ce n'est pas vivre en ville, bien entendu. Le lien social, le dialogue sont nécessaires dans nos petits villages, faute de quoi l'incompréhension et la suspicion règnent, d'où les procès que l'on connaît tant en Bretagne que dans la Somme.

Cela ne facilite évidemment pas le bien-vivre, alors qu'une servitude par acte notarié permettrait de résoudre ce problème non seulement pour le présent, mais également pour l'avenir.

En outre, ne pourrait-on pas imaginer que cette servitude figure dans le code de l'urbanisme et non dans le code rural ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Michel Barnier, ministre de l'agriculture et de la pêche.** Monsieur le sénateur, vous évoquez précisément l'article L. 111-3 du code rural qui énonce un principe général de réciprocité en matière d'exigence de distance d'éloignement entre bâtiments d'élevage et habitations ou immeubles occupés par des tiers, et qui est fondé sur la législation des installations classées pour la protection de l'environnement.

Cet article, comme vous l'avez souligné, établit également des cas dans lesquels ce principe peut donner lieu à des dérogations.

En particulier, il prévoit que, sous réserve de l'accord des parties concernées, il peut être dérogé à la règle de distance entre bâtiments d'élevage et maisons d'habitation dans les cas d'extension de bâtiments agricoles existants ou de changement de destination.

Le cinquième alinéa de l'article L. 111-3, introduit par l'article 19 de la loi n° 2006-11 d'orientation agricole du 5 janvier 2006 a permis aux parties concernées de déroger par voie de contrat à cette règle en grevant leurs immeubles d'une servitude.

Théoriquement, monsieur Martin, compte tenu du caractère récent de ce texte et de la discussion à laquelle il a donné lieu, il ne paraît pas nécessaire de revenir dans l'immédiat sur cette question.

Néanmoins, j'ai été attentif à vos observations et je n'oublie pas, pour avoir présidé un conseil général pendant dix-sept ans, les problèmes qui peuvent se poser en Savoie, comme dans les Bouches-du-Rhône, dans la Somme ou dans la Manche, ...

**Mme Nathalie Goulet.** L'Orne !

**M. Michel Barnier, ministre.** ...quant à cette coexistence des activités urbaines et rurales, non seulement à proximité des grandes villes qui se développent, mais aussi dans beaucoup de villages.

J'ai donc été interpellé par votre question. Je pense, puisque la loi précitée est assez récente, que la bonne méthode serait de désigner très rapidement une inspection générale qui examinera la façon dont les problèmes se posent sans doute de manière différente dans la Somme, au sud ou à l'ouest de la France, en fonction de la nature des exploitations agricoles, de leur concentration ou du développement de l'urbanisation.

Cette inspection générale que je vais mettre en place dans les jours qui viennent vous consultera et fera le point à partir des cas précis que vous pourrez lui soumettre. On verra alors si une solution peut être apportée, et de quelle façon elle peut l'être, par voie législative ou réglementaire.

Telle est la méthode pragmatique et progressive que je vous propose afin de donner une suite concrète à votre intervention.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Martin.

**M. Pierre Martin.** Monsieur le ministre, vous venez de prendre une bonne décision.

Cela dit, la servitude ne semble pas être la préoccupation majeure des services administratifs. Il serait judicieux de la porter à leur connaissance.

Encore faut-il y réfléchir et l'adapter aux différentes situations, car, vous savez comme moi, monsieur le ministre, que tout évolue rapidement. Ainsi, dans certains endroits, il n'y a plus d'exploitations en activité, même si d'anciens corps de fermes existent encore. Or les enfants souhaitent souvent les restaurer ou construire là où ils ont leurs racines, ce qui, hélas, devient impossible près d'un terrain agricole.

## Annexe 8 : question écrite n° 04289

Principe d'éloignement entre les bâtiments à usage agricole et les bâtiments à usage d'habitation

13<sup>ème</sup> législature

Question écrite n° 04289 de M. Georges Mouly (Corrèze - RDSE)

- **publiée dans le JO Sénat du 01/05/2008 - page 851**

M. Georges Mouly attire l'attention de M. le ministre de l'agriculture et de la pêche sur le principe général énoncé par l'article L. 111-3 du Code Rural relatif à l'exigence d'une distance d'éloignement entre bâtiments à usage agricole et d'habitations, fondée sur la législation des installations classées pour la protection de l'environnement.

Le cinquième alinéa de cet article introduit une dérogation à cette règle, en permettant, par voie de contrat entre les parties concernées, de grever les immeubles d'habitation d'une servitude. La procédure pourrait être simplifiée s'il était possible de signifier, sur le permis de construire, l'existence de cette servitude dès lors que l'existence du bâtiment d'exploitation est dûment constatée et acceptée par le bénéficiaire du permis de construire.

Il lui demande si cette simplification peut être examinée par l'inspection générale évoquée au Sénat, le 15 avril 2008, lors de la séance de questions orales sans débat.

Réponse du Ministère de l'agriculture et de la pêche

- **publiée dans le JO Sénat du 05/06/2008 - page 1105**

L'article L. 111-3 du code rural énonce un principe général de réciprocité en matière d'exigence de distance d'éloignement entre bâtiments d'élevage et habitations ou immeubles occupés par des tiers, et certaines dérogations à ce principe qui sont fondées sur l'accord des parties concernées et l'établissement d'une servitude. En réponse à la question n° 211 posée par M. Pierre Martin, sénateur de la Somme, lors de la séance de questions sans débat du 15 avril dernier, il a été décidé qu'une inspection générale examine, à partir de cas concrets qui lui seront soumis, les problèmes qui se posent et les solutions envisageables pour y répondre. L'inspection pourra examiner dans ce cadre l'intérêt et la faisabilité de votre proposition tendant à signifier sur le permis de construire l'existence d'une servitude, lorsque est mise en oeuvre la dérogation qui est prévue au cinquième alinéa de l'article L. 111-3 du code rural et qui repose sur la voie contractuelle et l'établissement d'une servitude.

## **Annexe 9**

### **Liste des personnes rencontrées**

Patricia Blanc, Joël Francart : MEEDDAT /DPPR services de l'environnement industriel.  
19/09/08

François Amiot : Direction générale des transports, de l'équipement, de tourisme et de la mer,  
bureau de la planification des territoires ruraux et urbains. 02/10/08

Roger Jumel : MAP /DGPAT, sous direction de la biomasse et de l'environnement, bureau du  
foncier et de la biodiversité. 22/10 /08

Charles Saout : MSJSVA/DGS, sous direction de la prévention des risques liés à  
l'environnement et à l'alimentation. 03/11/08

Pierre Martin : sénateur de la Somme (UMP). 06/12/08

Carole Robert : juriste – service territoire – Assemblée permanente des chambres d'agriculture.  
12/12/08

Philippe Baffert : chef du bureau de la législation de l'urbanisme, direction de l'habitat, de  
l'urbanisme et des paysages, MEEDAAT. 15/01/09

## Annexe 10 : Circulaire DGFAR/SDER/C2008-5006 en date du 14 février 2008



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

<b>DIRECTION GÉNÉRALE DE LA FORÊT ET DES AFFAIRES RURALES</b> <b>Sous-Direction de l'environnement et de la ruralité</b> <b>Bureau du développement des territoires et de la montagne</b> Adresse : 78 rue de Varenne - 75349 Paris 07 SP Suivi par : Bernard DUVOUX Tél. 01 49 55 59 39/ Fax 01 49 55 59 84	<b>CIRCULAIRE</b> <b>DGFAR/SDER/C2008-5006</b> <b>Date: 14 février 2008</b>
---	---

**Date limite de réponse:** 30 juin 2008  
nombre d'annexe : 0

Le Ministre de l'agriculture et de la pêche  
à  
Mesdames et Messieurs les Préfets de département

**Objet :** Constitution de groupe de travail sur l'agriculture, l'urbanisme et les territoires

**Résumé :** la note concerne l'organisation au niveau départemental d'une démarche partenariale sur l'agriculture, l'urbanisme et les territoires, avec la création d'un groupe de travail et la réalisation de chartes ou de documents analogues.

**Mots-clés :** agriculture - urbanisme - territoires - groupe de travail - chartes

Destinataires	
<u>Pour exécution :</u> Mmes et MM. les préfets de département Mmes et MM. les directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt Mmes et MM. les directeurs départementaux de l'équipement et de l'agriculture	<u>Pour information :</u> Mmes et MM. les directeurs régionaux de l'agriculture et de la forêt

### I- Enjeux et expériences

I.1. L'évolution des enjeux d'aménagement et de gestion durable des territoires

I.2. L'expérience des démarches partenariales et des chartes

### II -Un groupe de travail départemental sur l'agriculture, l'urbanisme et les territoires

II.1. Objet

II.2. Composition

II.3. Travaux

II.4. Calendrier

### III. Rôle de l'Etat dans la démarche départementale

### IV. Dispositif de retour d'information

## **I- Enjeux et expériences**

### **I.1. L'évolution des enjeux d'aménagement et de gestion durable des territoires**

L'évolution de la démographie et des modes de vie s'accompagne d'une extension urbaine et d'un développement des infrastructures fortement consommateurs de terres agricoles. Ainsi, l'artificialisation des sols concerne de 50 à 60.000 ha par an, selon des modalités qui affectent fortement les surfaces agricoles et les structures des exploitations. A titre de comparaison, la France consomme deux fois plus de foncier que l'Allemagne.

Cette situation qui déstabilise de nombreuses exploitations, représente une perte irréversible de sols, d'espaces et de paysages de qualité, et une atteinte à l'attractivité des territoires, au détriment de l'intérêt général.

La pression foncière affecte particulièrement le périurbain mais tend à s'étendre à la quasi totalité des départements et à peser sur le renouvellement des exploitations. L'étalement urbain prend une ampleur signalée dans le cadre du Grenelle de l'Environnement et des travaux préparatoires aux Assises de l'Agriculture. Ces questions sont également liées à celles relatives au changement climatique, à la biodiversité, et à l'artificialisation des sols, et représentent aujourd'hui des enjeux croissants de l'aménagement et de la gestion durable des territoires ruraux.

Au moment où l'agriculture réaffirme sa dimension stratégique, particulièrement dans notre pays, et alors que les évolutions des marchés de produits agricoles et des enjeux liés à la qualité de l'alimentation et à l'environnement impliquent à la fois de produire plus et de produire mieux, il convient d'éviter le gaspillage du foncier agricole résultant d'un mitage mal maîtrisé.

Les attentes du monde agricole en matière de reconnaissance des activités et des espaces agricoles par les autres acteurs de l'aménagement et du développement des territoires se renforcent, mais aussi les attentes des autres acteurs socio-économiques à l'égard de ces activités et de ces espaces.

La nécessité de démarches partenariales s'en trouve renforcée, bien que celles-ci se manifestent très inégalement dans les territoires. Il revient à l'Etat d'encourager ces démarches dont les progrès doivent se traduire de façon visible et doivent pouvoir servir de référence, particulièrement dans des situations périurbaines dans lesquelles la présence des activités, des espaces et des actifs agricoles est affaiblie et peut se trouver mise en cause.

### **I.2. L'expérience des démarches partenariales et des chartes**

Les instruments législatifs ou réglementaires relatifs à l'aménagement et à la gestion durable des territoires ruraux se sont renouvelés depuis les années 1990, dans le cadre des lois d'orientation agricole, de la loi solidarité et renouvellement urbain, de la loi urbanisme et habitat, de la loi relative au développement des territoires ruraux, notamment.

Ces instruments laissent une place importante aux initiatives et adaptation locales, dans le respect des compétences décentralisées des élus et des réalités de terrain. Dans beaucoup de départements, la réponse apportée aux enjeux d'aménagement et de gestion durable des territoires ruraux a déjà mobilisé des démarches partenariales impliquant la diversité des principaux acteurs concernés : Etat, agriculteurs, collectivités, acteurs socio-économiques, associations, etc.

Ces processus et démarches se sont assez souvent traduites par la signature et la publicité de chartes ou de documents analogues qui récapitulent des principes, des engagements, et, le cas échéant, des axes de travail unanimement partagés et affichés. Ces chartes ou documents permettent de montrer la volonté des signataires de poursuivre et d'affiner le travail sur des sujets d'intérêt commun ou sur des dispositifs dont la mise en œuvre peut poser des problèmes particuliers d'interprétation, d'arbitrage ou de méthode : prise en compte des espaces naturels et agricoles dans les documents d'urbanisme locaux, règles de construction en zone agricole, modalités de mobilisation de certains dispositifs...

Ces documents permettent de rendre compte d'étapes - clés du travail partenarial et d'envisager, le cas échéant, de nouvelles étapes qui peuvent à nouveau être marquées par la signature et la publication de documents analogues.

La co-signature de ces documents par les préfets permet de souligner l'implication et l'adhésion de l'Etat et de ses services, et de renforcer l'influence de ces documents au niveau local.

Ces exercices partenariaux fréquemment consacrés à la relation entre agriculture et urbanisme ouvrent aussi la possibilité d'étendre la réflexion et la recherche de consensus à d'autres questions territoriales impliquant l'agriculture (entretien d'espaces et de paysages, notamment), y compris dans des zones de moindre pression foncière.

L'intérêt des démarches partenariales et des documents de consensus qui traduisent les principes, engagements ou actions auxquels elles adhèrent, incite à les généraliser.

## **II -Un groupe de travail départemental sur l'agriculture, l'urbanisme et les territoires**

Sur la base de ces constats, je souhaite qu'un groupe de travail départemental sur l'agriculture, l'urbanisme et les territoires soit instauré et animé par les préfets, avec le concours des DDAF ou DDEA dans les départements n'ayant pas encore mis en œuvre ce type de démarche au cours des dernières années.

### II.1. Objet

A l'instar de dispositifs déjà mis en œuvre dans certains départements, ce groupe doit servir de support à un travail partenarial permettant notamment de rendre plus visibles les points d'accord à valoriser et les points de débat à approfondir.

Ce faisant, il doit permettre et conduire à la signature d'une charte ou d'un document analogue témoignant des éléments de consensus local.

### II.2. Composition

Le groupe de travail doit être ouvert, mais d'une dimension adaptée au souci de réelle implication de ses membres et d'efficacité de ses travaux. Compte tenu de son orientation, le groupe devrait associer au minimum le milieu agricole, les élus territoriaux, et l'Etat, avec la possibilité de l'élargir aux autres composantes de la ruralité.

Il doit donc comporter au minimum des représentants départementaux :

- des services de l'Etat principalement concernés : DDAF et DDE (DDEA dans les départements concernés),
- du Président du Conseil général,
- de la profession agricole,
- des compagnies consulaires, en particulier la Chambre d'agriculture, et la SAFER,
- des communes et de leurs groupements (association des maires),
- des associations représentatives des enjeux de gestion des espaces naturels et ruraux (dont les associations environnementalistes).

Il importe particulièrement d'associer des représentants des collectivités territoriales aux travaux du groupe de travail et à l'élaboration de principes partagés, en raison notamment de leur rôle dans la planification locale.

### II.3. Travaux

Les travaux doivent s'attacher au contexte et aux principales problématiques locales, à la lumière de l'évolution récente des enjeux de gestion économe de l'espace agricole, de limitation du mitage et de l'étalement urbain, et de développement durable.

Le champ de réflexion locale est laissé à votre appréciation et aux débats du groupe de travail. Il est néanmoins souhaitable d'aborder :

- analyse du contexte départemental : situation et enjeux, identification des bonnes pratiques observées dans le département,
- les principes d'action partagés qui peuvent se dégager sur :
  - \_ l'équilibre entre le développement urbain et la préservation des espaces naturels et agricoles, y compris au sein des zones agricoles,
  - \_ la place allouée aux espaces agricoles dans les documents d'urbanisme,
- la mobilisation des dispositifs de zones agricoles protégées (ZAP) et de périmètres d'intervention visant la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (dits " PAEN ").



Ces réflexions doivent tenir compte de la dimension économique de la stratégie locale de développement de l'activité agricole, puisqu'à contexte foncier comparable, la pérennité de l'activité peut d'autant mieux être invoquée et garantie que ses perspectives économiques sont mieux analysées et préparées.

Le travail du groupe doit naturellement permettre d'identifier des pistes de travail à approfondir ; il peut aussi s'ouvrir à des sujets liés au développement territorial pour lesquels le positionnement de l'agriculture mériterait que soient également dégagés des principes ou des lignes d'action partagées et susceptibles d'être publiquement affirmées.

Il convient de veiller particulièrement à la visibilité du travail et des points d'accord :

- ils doivent pouvoir se traduire en un document co-signé du préfet et des partenaires du groupe de travail, à l'image des " chartes agricoles " (ou assimilées) d'un certain nombre de départements,
- une large information doit accompagner la signature de ces documents.

#### **II.4. Calendrier**

- Outre leur apport à une meilleure gestion des territoires ruraux et périurbains dans le département, les travaux du groupe peuvent nourrir utilement les réflexions et travaux des Assises de l'agriculture. La mise en place du groupe de travail doit donc intervenir au plus tôt, dès les prochaines semaines, de façon à pouvoir s'inscrire dans le calendrier de ces assises.

- La signature d'une charte ou d'un document analogue fondé sur un premier relevé des points d'accord, des analyses partagées, des points à approfondir (principes d'action, axes de travail) doit être recherchée à brève échéance.. Il convient de veiller à ce que les principes ou engagements retenus pour être actés à cette occasion s'inscrivent dans la durée, et notamment au delà des prochaines échéances électorales.

#### **III. Rôle de l'Etat dans la démarche départementale**

L'Etat et ses services départementaux (Directions départementale de l'agriculture et de la forêt, et départementale de l'équipement, ou Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture) peuvent jouer un rôle d'animation, de médiation et de rappel des enjeux majeurs et de l'intérêt général au cours des travaux du groupe.

Il leur revient d'organiser la composition et la tenue de la réunion, d'établir un premier diagnostic de la situation locale, pour introduire les travaux du groupe, d'établir le relevé des travaux du groupe, et de chercher à inscrire cette démarche partenariale dans la durée.

La qualité des travaux et débats au sein du groupe de travail est essentielle et je vous demande d'y veiller.

#### **IV. Dispositif de retour d'information**

Sous le présent timbre, vous m'indiquerez avant le 30 juin les modalités retenues pour le lancement du groupe de travail " agriculture, urbanisme, territoires " dans votre département ; puis les premiers résultats de ses travaux, et les difficultés éventuellement rencontrées.

Dans le cas où vous auriez récemment conduit dans votre département le même type d'exercice ayant abouti à la signature au niveau départemental de chartes ou de document analogues, vous voudrez bien me communiquer avant le 30 juin ces documents et m'indiquer les suites qui leur sont données.

Avec mes remerciements

Le Ministre de l'Agriculture et de la Pêche  
Michel BARNIER

## Annexe 10

### Glossaire

	zones agricoles A
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
ARS	Agence régionale de santé
CGAAER	Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDEA	Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture
DDSV	Direction départementale des services vétérinaires
DHUP	Direction de l'urbanisme, de l'habitat et des paysages
DPCS	Direction de la population et de la cohésion sociale
DRIRE	Direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
LOA	Loi d'orientation agricole
OPA	Organisation professionnelle agricole
PC	Permis de construire
PLU	Plan local d'urbanisme
POS	Plans d'occupation du sol
RNU	Règlement national d'urbanisme
RSD	Règlement sanitaire départemental
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDGAE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
zone AU	Zones à urbaniser AU (anciennes zones NA des POS)
zone U	Zones urbaines U

## **Annexe 11**

### **Remerciements**

Les missionnaires tiennent à remercier les directeurs et chefs de service des DDE, DDAE, DDSV et DDAF qui ont participé activement à l'enquête pour laquelle ils ont été sollicités, ainsi que les collègues de administrations centrales des ministères concernés par le sujet pour le temps qu'ils ont bien voulu consacrer à cette mission.