

BGer 1A.62/2004 vom 2. Februar 2005

Bundesgericht, 2005-02-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.62_2004

FR: TF 1A.62/2004 du 2 février 2005

IT: TF 1A.62/2004 del 2 febbraio 2005

Regeste

autorisation d'aménager une halle pour engraissement de 12'000 poulets en zone agricole | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Aux termes de l' art. 34 al. 1 LAT , le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est recevable contre les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance sur la reconnaissance de la conformité à l'affectation de la zone de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir. Tel est bien l'objet de la présente contestation, les recourants mettant en doute le fait que la halle d'engraissement de poulets litigieuse soit nécessaire à la survie de l'exploitation agricole de l'intimé; c'est précisément une condition du droit fédéral pour l'autorisation de construire une telle installation en zone agricole (cf. art. 36 al. 1 OAT en relation avec l' art. 16a al. 2 LAT). Les recourants, en tant que propriétaires voisins de la parcelle n° 61, sont manifestement touchés plus que quiconque par les nuisances induites par l'installation litigieuse; ils ont qualité pour recourir selon l' art. 103 let. a OJ , sans égard au fait que les distances minimales à respecter par rapport à la zone habitée, selon les recommandations de la Station fédérale de recherches d'économie d'entreprise et de génie rural de Tänikon, sont respectées (arrêt 1A.108/2004 du 17 novembre 2004 consid. 2.4). Les autres conditions de recevabilité du recours de droit administratif sont par ailleurs réunies, de sorte qu'il convient d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Le Tribunal fédéral applique d'office le droit fédéral sans être lié par les motifs invoqués, mais il ne peut aller au-delà des conclusions des parties (art. 114 al. 1 OJ). Il peut ainsi admettre le recours pour d'autres raisons que celles invoquées par les recourants ou, au contraire, confirmer la décision attaquée pour d'autres motifs que ceux retenus par l'autorité cantonale de recours (ATF 130 I 312 consid. 1.2 p. 318; 130 III 707 consid. 3.1 p. 709/710). Le Tribunal fédéral est cependant lié par les faits tels qu'ils ont été constatés par le Tribunal administratif, à moins qu'ils ne soient manifestement inexacts ou incomplets (art. 105 al. 2 OJ).

E. 3

Il est constant que la halle d'engraissement de poulets litigieuse ne peut être admise sur la base de l' art. 16a al. 1 LAT dans la mesure où il ne s'agit pas d'une installation tributaire du sol. La conformité à l'affectation de la zone agricole est admise non seulement pour les constructions et installations répondant à la définition de l' art. 16a al. 1 LAT , mais également, aux termes de l' art. 16a al. 2 LAT , pour celles qui servent au développement interne d'une exploitation agricole. Le Tribunal administratif a admis que les conditions

posées pour admettre la conformité de la halle litigieuse à la vocation de la zone agricole au titre de développement interne étaient réunies, ce que contestent les recourants. Selon eux, il ne serait nullement établi que le revenu complémentaire obtenu par l'engraissement de poulets de chair serait nécessaire pour que l'exploitation de X. _____ subsiste à long terme.

E. 3.1

Sous l'empire de l'ancien droit, le Tribunal fédéral admettait que l'adjonction ou l'accroissement d'une production animale indépendante du sol puisse éventuellement être nécessaire aux besoins du développement interne de l'exploitation agricole concernée, et que l'implantation hors de la zone à bâtir des constructions ou installations servant à cette production soit alors imposée par la destination de celles-ci. Chaque cas devait être examiné d'après la nature et l'importance de la production agricole traditionnelle de l'exploitation, de la production indépendante du sol que l'on veut entreprendre ou développer, et des circonstances locales. Le revenu supplémentaire à attendre de la production indépendante du sol devait apparaître nécessaire pour assurer à long terme la survie de l'exploitation. Afin que le sol demeure le facteur de production globalement prépondérant, ce revenu supplémentaire ne devait pas excéder le quart ou, tout au plus, le tiers du revenu total de l'exploitation, cette proportion plus élevée étant admissible pour les plus petites exploitations (ATF 117 Ib 270 consid. 4b p. 281, 279 consid. 3 p. 383, 502 consid. 5a p. 505 et les références citées; cf., arrêts du Tribunal fédéral 1A.147/1988 du 14 mars 1990, consid. 4b/bb, paru à la ZBl 92/1991 p. 174, et 1A.67/1999 du 30 novembre 1999, consid. 4b). Le Tribunal fédéral a ainsi admis la création en zone agricole d'une halle d'engraissement pour 5'500 poulets de chair qui permettait de porter de 52'000 fr. à 71'250 fr. le revenu annuel d'un domaine agricole de 10,5 hectares, comportant 18 bovins et une quarantaine de porcs (ATF 117 Ib 502). Il a également autorisé la réalisation d'une installation pour l'élevage et l'engraissement de 60 porcs, 10 truies et 8 verrats, qui impliquait une augmentation du revenu provenant de l'exploitation du lait de 60'000 fr. à 85'000 fr. (ATF 117 Ib 379). En revanche, il a refusé de délivrer l'autorisation nécessaire à l'implantation d'un élevage de volaille, car le revenu complémentaire résultant de cette activité, même limité à 30 % du revenu total de l'exploitation, n'était pas nécessaire à la survie à long terme de celle-ci, le requérant réalisant un revenu annuel provenant d'activités dépendantes du sol d'environ 160'000 fr. (arrêt 1A.67/1999 du 30 novembre 1999, consid. 4). Enfin, il a laissé ouverte la question de savoir si un revenu annuel de 122'600 fr., provenant déjà en partie d'une activité non tributaire du sol, était suffisant pour assurer à long terme la survie de l'exploitation (arrêt 1A.403/1996 du 6 août 1997, consid. 2).

E. 3.2

La question est réglée aujourd'hui à l' art. 36 al. 1 OAT . En vertu de cette disposition, une construction ou installation destinée à l'élevage ou à la garde d'animaux de rente non tributaire du sol et qui n'est pas située dans une zone spécialement désignée à cet effet par le canton au sens de l' art. 16a al. 3 LAT ne peut être autorisée au titre de développement interne que s'il est prévisible que l'exploitation ne pourra subsister à long terme que grâce au revenu complémentaire ainsi obtenu. En d'autres termes, le développement interne doit être indispensable au maintien de l'exploitation; il doit également être apte à atteindre ce but. Cette aptitude ne pourra être reconnue s'il est prévisible que l'entreprise ne pourra subsister à long terme, même après avoir tiré parti de tout son potentiel de développement interne. Ces questions doivent être examinées en fonction de l'évolution des conditions-cadres de la

politique agricole (Message du Conseil fédéral du 22 mai 1996 relatif à une révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, FF 1996 III 490, chiffre 112). Par ailleurs, l'art. 36 al. 1 OAT suppose que la marge brute du secteur de production indépendante du sol soit inférieure à celle de la production dépendante du sol (let. a) ou que le potentiel en matières sèches de la culture végétale représente au moins 70% des besoins en matières sèches des animaux de rente (let. b). Dans les cas où le critère des marges brutes aboutit à un potentiel de développement interne plus élevé que le critère des matières sèches, il faut veiller à ce que les besoins en matières sèches soient couverts à raison de 50% (art. 36 al. 3 OAT).

E. 3.3

En l'occurrence, il n'est pas contesté que le critère des marges brutes serait rempli; seule est litigieuse la question de savoir si le revenu complémentaire retiré de l'élevage de poulets est nécessaire pour assurer la viabilité à long terme de l'exploitation agricole de X. _____.

Le Tribunal administratif a répondu par l'affirmative en se fondant sur les budgets d'exploitation et le plan de financement établis par les offices de crédit et de conseil agricoles de Prométerre qu'il a tenus pour probants. Selon le budget prévisionnel établi en août 2002 par l'office de conseil agricole de Prométerre, l'excédent brut d'exploitation pour l'année 2004 se monterait à 68'727 fr. dans les conditions actuelles, à savoir sans la halle d'engraissement de poulets et sans le bétail laitier, dont X. _____ a abandonné l'exploitation; à ce chiffre s'ajoutent les revenus annexes de l'intimé et de son épouse, qui ascendent à 64'056 fr., de sorte que le revenu annuel total s'élèverait à 132'783 fr. De cette somme, l'expert a retranché un montant de 19'100 fr. à titre de provision pour le renouvellement du parc des machines et un montant de 68'700 fr., destiné à couvrir les besoins de la famille X. _____, les impôts et les charges sociales, le solde disponible devant servir à payer les annuités des dettes existantes, à hauteur de 50'793 fr. Il en résulterait ainsi une perte annuelle de 5'810 fr. D'après l'Office fédéral du développement territorial, des explications supplémentaires auraient dû être requises de l'expert à propos du montant estimé pour la consommation familiale dans la mesure où il est inférieur de 13'400 fr. à celui retenu dans la situation qui prévalait en 2001 et dans celle prévisible en cas de construction de la halle d'engraissement. Or, cette différence n'est pas la conséquence d'une estimation moins importante des besoins de la famille, mais s'explique par le revenu inférieur qui prévaut dans la situation actuelle et qui sert de base au calcul des charges sociales et des impôts, de sorte que le renvoi de la cause pour un examen détaillé de ce chiffre ne s'impose pas. L'office de conseil agricole de Prométerre a estimé les besoins de la famille X. _____, composée de deux adultes et quatre enfants en âge de scolarité, à 60'000 fr. auxquels il a ajouté les impôts et les charges sociales estimés à 8'700 fr. dans l'hypothèse d'une exploitation sans bétail laitier et sans poulailler. Ce montant (68'700 fr.) correspond, en chiffre rond, à une consommation moyenne de 15'600 fr. par unité de consommation, étant précisé d'une part qu'une telle unité correspond à toute personne de 16 ans et plus participant l'année entière à la consommation familiale, les enfants plus jeunes faisant l'objet de facteurs de réduction, et d'autre part que la famille X. _____ représente 4,4 unités de consommation. Suivant les résultats des données comptables des exploitations-témoins en région de plaine publiés par la Station fédérale de recherches en économie d'entreprise et en génie rural de Tänikon pour l'année 2002, la consommation moyenne d'une famille paysanne composée de 2,5 à 5 unités de consommation pour une exploitation de plaine était de 16'895 fr. par unité pour un revenu situé entre 40'000 et 60'000 fr. et de 17'747 fr. par unité pour un revenu total supérieur à 60'000 fr.; l'estimation

retenue entre dans ce cadre et ne prête pas flanc à la critique, si l'on se fonde sur la consommation d'une famille du même type. Pour le surplus, les montants retenus par l'expert ne sont pas remis en cause et lient le Tribunal fédéral dans la mesure où ils ont été repris tels quels par l'autorité cantonale de recours et ne sont pas manifestement inexacts (art. 105 al. 2 OJ). Le revenu actuel permettrait ainsi de couvrir les besoins de la famille X. _____; en revanche, il ne suffirait pas à payer les annuités des dettes existantes qui s'élèvent à 50'793 fr. selon le plan d'investissement établi par l'office de crédit agricole de Prométerre. Il est vrai, comme le relèvent les recourants, que l'intimé aura remboursé, à fin 2006, trois prêts sans intérêts, qui représentent des annuités de 10'604 fr., puis un prêt sans intérêts du Fonds d'investissement agricole une année plus tard, qui implique une annuité de 4'000 fr., dégageant ainsi un solde positif disponible de près de 8'800 fr. Le Tribunal administratif a tenu compte de cet élément en considérant que les liquidités supplémentaires ainsi obtenues devront être utilisées pour augmenter l'amortissement de la dette hypothécaire et permettre ainsi à l'exploitant d'aborder sa retraite dans de bonnes conditions. Pour l'Office fédéral du développement territorial, cette argumentation ne serait pertinente, pour admettre la conformité de l'installation litigieuse à la zone agricole au titre de développement interne, que s'il était établi que la survie de l'exploitation était menacée même en tenant compte de l'amélioration de la situation financière après le remboursement des prêts. Tel est le cas en l'espèce. Dans trois ans, l'aîné des enfants aura seize ans et comptera pour une unité de consommation à part entière; les autres enfants émargeront de manière plus importante au budget de la famille. Le solde disponible sera ainsi compensé par l'augmentation des besoins de la famille. Par ailleurs, l'on ne saurait exclure que l'un des quatre enfants reprenne par la suite le domaine familial. Cet élément doit également être pris en considération dans l'appréciation de la viabilité à long terme de l'exploitation dirigée par X. _____ et de la nécessité du revenu complémentaire procuré par l'engraissement de poulets (Marcel Bolz, Zonenkonforme Bauten in der Landwirtschaftszone - neue Aspekte, ZBI 102/2001 p. 283, note 10). Enfin, le niveau des revenus d'une exploitation agricole dépend de nombreux paramètres aléatoires, de nature conjoncturelle et politique, qui échappent en grande partie à la maîtrise de l'exploitant, et peut varier d'une année à l'autre, à la hausse comme à la baisse. L'autorité chargée d'examiner la viabilité d'une entreprise agricole à long terme doit par conséquent faire preuve de prudence en particulier lorsque, comme en l'espèce, le revenu actuel, y compris le revenu accessoire de l'épouse, permet tout juste de subvenir aux besoins de la famille. Vu ce qui précède, il convient d'admettre que l'entreprise agricole de l'intimé ne serait pas viable à long terme sans le revenu complémentaire procuré par l'exploitation de la halle d'engraissement litigieuse, sans qu'il soit nécessaire de fixer un revenu maximum au-delà duquel un développement interne serait exclu.

E. 4

Le recours doit par conséquent être rejeté aux frais des recourants qui succombent (art. 156 al. 1 OJ). Les intimés, représentés par une assurance de protection juridique, n'ont pas établi s'être acquittés de frais sortant de l'ordinaire dans la présente procédure; il n'y a dès lors pas lieu de leur allouer des dépens. Il en va de même de la Commune de Corcelles-sur-Chavornay, qui s'en est remise à justice, et des autres autorités concernées (art. 159 al. 1 et 2 OJ).