

FR_GERICHTE 602 2018 106 vom 13. Juni 2019

FR Kantonsgericht, 2019-06-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2018_106

FR: FR_GERICHTE 602 2018 106 du 13 juin 2019

IT: FR_GERICHTE 602 2018 106 del 13 giugno 2019

Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Raumplanung und Bauwesen

Erwägungen

E. 20

novembre 2017 et 16 juillet 2018 Tribunal cantonal TC Page 2 de 15 considérant en fait A. Selon les données de l'exploitation pour l'année 2015, B._____ exploite un domaine agricole de plus de 41 ha de surface agricole utile (SAU), dont la majeure partie des terres se trouve sur la Commune de C._____ et, le reste, sur celle de D._____. Il élève une cinquantaine de vaches laitières et, également, une cinquantaine de génisses et de veaux. Il loue en outre une porcherie à E._____, dans laquelle il élève des porcs à l'engrais. Après avoir procédé à une enquête préalable, B._____ a déposé une demande de permis de construire pour une nouvelle porcherie d'engraissement de 720 places avec laveur d'air et installation photovoltaïque, sur l'article fff du Registre foncier (RF) de la Commune de D._____ (article ggg RF nouveau), sis en zone agricole selon le plan d'aménagement local (PAL). Les dimensions de la construction prévue sont d'environ 45 m de long, 25 m de large et 6 m de haut, auxquelles s'ajoutent encore 4 silos à fourrage d'environ 7 m de hauteur et un laveur d'air. Cette demande de permis de construire a été mise à l'enquête publique en 2015 et a suscité cinq oppositions, dont celle de A._____, H._____ ainsi que I._____ et J._____. Le 24 avril 2015, la Commune de D._____ a rendu un préavis défavorable, motifs pris que la construction se trouve sur une surface d'assolement (SDA), que la route d'accès a été construite à des fins agricoles et non pour le passage journalier de poids lourds et que la proximité de la porcherie avec les habitations (250 m des premières habitations et vvv m du hameau K._____) engendrera de forts désagréments aux citoyens. Dans le cadre de la consultation des services concernés, le Service de la mobilité (SMo), le Service des forêts et de la faune (SFF), le Service de la nature et du paysage (SNP), le Service de l'environnement (SEn), le Service de l'agriculture (SAGri), l'Inspection cantonale des installations électriques, l'Inspection cantonale du feu, le Service de la protection de la population et des affaires militaires (SPPAM), le Service public de l'emploi (SPE), le Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (SAAV) et le Service de l'énergie (SdE) ont préavisé favorablement le projet, avec ou sans conditions. Par décision du 31 juillet 2015, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a délivré à B._____ une autorisation spéciale de construire hors de la zone à bâtir pour le projet en question. Se basant sur les différents préavis des services de l'Etat consultés, elle a en particulier constaté que la construction projetée s'inscrivait dans le cadre d'un développement interne de l'exploitation agricole et que les dispositions du droit fédéral en matière de constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole étaient respectées. Elle a retenu que la condition de la viabilité était remplie. Elle a

également considéré que les distances minimales relatives aux émissions d'odeurs par rapport aux habitations existantes étaient largement respectées; elle a en outre souligné que la construction projetée était dotée d'un moyen supplémentaire – un système d'épuration des odeurs – destiné à protéger davantage les zones d'habitations des odeurs. Elle a relevé que les valeurs de planification relatives au bruit étaient largement respectées et que le projet était conforme aux dispositions légales en matière de protection des eaux. Enfin, elle a considéré que la nécessité d'un nouveau bâtiment pour l'exploitation avait été démontrée.

Tribunal cantonal TC Page 3 de 15 Le 11 août 2015, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a émis un préavis favorable. Par décisions du 21 décembre 2015, le Préfet du district de la Sarine a délivré le permis de construire requis par B. _____ et rejeté les oppositions des précités. Par arrêt du 19 août 2016 (602 2016 16), le Tribunal cantonal a admis le recours déposé le 1er février 2016 par A. _____ et a renvoyé la cause à la DAEC pour instruction complémentaire et nouvelle décision concernant l'autorisation spéciale. Il a considéré qu'il n'était pas en mesure de se prononcer sur le respect ou non de la condition relative à la viabilité à long terme de l'exploitation, dès lors que l'étude économique à laquelle se référait le SAgri ne figurait ni au dossier de la DAEC, ni à celui du préfet, ni encore à celui de la commune. Il a ainsi indiqué que, dans le cadre du renvoi, il appartiendra à la DAEC de requérir l'étude économique du 26 novembre 2014 et ses éventuelles annexes, de procéder ensuite à l'examen de la condition de la viabilité à long terme de l'exploitation et de se prononcer sur le droit d'être entendu des opposants dans le cadre de l'accès au dossier. En outre, le Tribunal a constaté que les autorités intimées n'avaient pas examiné la question du lieu d'implantation de la construction. Il a partant requis de la DAEC qu'elle traite cet aspect dans le cadre du renvoi et qu'elle examine si le projet litigieux est nécessaire à l'exploitation agricole et si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à son implantation à l'endroit prévu. B. Dans le cadre de l'instruction complémentaire consécutive au renvoi de l'affaire, le SeCA a requis de B. _____ qu'il complète le rapport d'impact sur l'environnement, afin de vérifier si l'implantation proposée se justifie à l'endroit choisi et si aucune autre implantation plus raisonnable n'est envisageable au terme d'une pesée des intérêts en présence. Le précité a produit les documents demandés le 22 février 2017, lesquels ont été transmis au SAgri et au SEn. Le 23 mars 2017, le SAgri a complété son préavis du 29 juin 2015. Il a déclaré qu'il n'identifiait pas d'intérêt supérieur relevant du domaine de sa compétence s'opposant à l'implantation de la construction à l'endroit prévu. Selon lui, l'emplacement est justifié. Le 4 avril 2017, le SEn a indiqué que le rapport complémentaire était insuffisant pour qu'il puisse se déterminer sur la faisabilité environnementale des variantes 2 à 6. Sur requête du SeCA, le requérant a produit, le 27 juin 2017, un rapport détaillé "Evaluation de l'implantation du projet de porcherie de B. _____" établi le 21 juin 2017 par l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg (IAG), ayant pour objet l'analyse de différents emplacements possibles sur les parcelles en sa possession pour le projet litigieux. Ce rapport évalue notamment la variante 1 (correspondant au projet ici litigieux), la variante 3 (se situant sur les articles III, mmm, nnn, ooo, ppp et qqq RF de la Commune de C. _____, en zone agricole, et prévoyant la démolition de l'ancienne porcherie sise sur l'article III RF et la construction de la nouvelle porcherie) et la variante 4 (se situant également sur les articles III, mmm, nnn, ooo, ppp et qqq RF de la Commune de C. _____ et prévoyant la construction de la nouvelle porcherie à côté de l'ancienne porcherie). L'emplacement des variantes 1, 3 et 4 se présente approximativement comme suit (selon la photographie ressortant du portail cartographique du canton de Fribourg): Tribunal cantonal TC Page 4 de 15 Variantes 3 et 4 Variante 1 Le 5

octobre 2017, le SEn a évalué les variantes 2 à 9 sous l'angle des distances minimales en particulier et des émissions d'ammoniac, la variante 1 ayant déjà fait l'objet d'un préavis. Le 24 octobre 2017, le SAgrri s'est également prononcé sur les différentes variantes proposées et a confirmé que la construction d'une nouvelle porcherie était nécessaire pour répondre aux besoins du projet. C. Par décision du 20 novembre 2017, la DAEC a délivré à B._____ une autorisation spéciale de construire hors de la zone à bâtir pour le projet en question. Se basant sur les différents préavis des services de l'Etat consultés, elle a en particulier constaté que la construction projetée s'inscrivait dans le cadre d'un développement interne de l'exploitation agricole et que les dispositions du droit fédéral en matière de constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole étaient respectées. Après examen des pièces comptables produites par le précité, elle s'est également ralliée à l'avis du SAgrri, selon lequel la condition de la viabilité est remplie. En outre, la DAEC a retenu que la variante 1 – correspondant au projet mis à l'enquête – apparaissait comme la plus favorable, tant en ce qui concerne le respect du droit de l'aménagement du territoire que de l'opportunité. Elle a également considéré que les distances minimales relatives aux émissions d'odeurs par rapport aux habitations existantes étaient largement respectées; elle a de plus souligné que la construction projetée était dotée d'un moyen supplémentaire – un système d'épuration des odeurs – destiné à protéger davantage les zones d'habitations des odeurs. Elle a relevé que les valeurs de planification relatives au bruit étaient largement respectées et que le projet était conforme aux dispositions légales en matière de protection des eaux. Enfin, elle a considéré que la nécessité d'un nouveau bâtiment pour l'exploitation avait été démontrée. Le 5 décembre 2017, le SeCA a émis un préavis favorable remplaçant et annulant celui du 11 août 2015. Par décisions du 16 juillet 2018, le préfet a délivré le permis de construire requis par B._____ et rejeté les oppositions formées contre ce projet de construction. D. Par mémoire du 14 septembre 2018, A._____ a recouru auprès du Tribunal cantonal contre la décision préfectorale du 16 juillet 2018 rejetant son opposition et contre la décision de la DAEC du 20 novembre 2017. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, principalement à Tribunal cantonal TC Page 5 de 15 l'annulation des décisions attaquées et subsidiairement au renvoi de la cause pour nouvelle décision. Elle requiert en outre la restitution de l'effet suspensif au recours. A l'appui de ses conclusions, la recourante fait tout d'abord valoir que le projet litigieux n'est pas conforme à la planification communale, voire à la délimitation des zones particulières au sens de l'art. 38 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1). Elle estime en effet que, dans la mesure où le PAL (tant celui en vigueur que celui en cours d'approbation) prévoit une zone d'activité pour une porcherie, une nouvelle porcherie ne saurait être imposée à la commune sans violer son autonomie communale. Elle critique ensuite le fait que le préavis défavorable de la commune ait été écarté sans motivation. Elle soutient que les autorités intimées ne pouvaient pas se contenter de renvoyer aux préavis des services de l'Etat consultés – en particulier ceux du SMO et du SAgrri –, dès lors que ceux-ci étaient lacunaires et qu'ils ne répondaient pas aux objections de la commune, notamment en ce qui concerne l'emprise sur des SDA et l'insuffisance de la route d'accès. En troisième lieu, la recourante invoque l'absence de conformité du projet à l'affectation de la zone agricole. Elle affirme que le critère de la nécessité n'a pas été démontré à satisfaction, pas plus que le fait que l'activité ne pourrait pas être réalisée dans les locaux existants, à savoir l'ancienne porcherie (à réaffecter ou à détruire et reconstruire). Elle souligne également que l'implantation de la porcherie à l'endroit prévu est contraire à plusieurs intérêts publics prépondérants, en

particulier la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire, la préservation des SDA, l'absence de garantie de l'accès au site par le chemin existant et la protection des animaux. La recourante se plaint également de ne pas avoir eu accès aux documents comptables justifiant la viabilité à long terme de l'exploitation; elle invoque partant une violation de son droit d'être entendue et, dans la mesure où elle n'a pas pu vérifier la plausibilité des chiffres présentés, elle conteste à ce stade la viabilité à long terme de l'exploitation. Enfin, elle est d'avis que l'examen des variantes n'a pas été effectué conformément aux principes de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire, respectivement que leur appréciation a été arbitraire. Selon elle, la variante 3 (destruction de l'ancienne porcherie sur l'article III RF de C._____ et reconstruction de la nouvelle porcherie au même endroit), voire également la variante 4 (construction de la nouvelle porcherie juste à côté de l'ancienne porcherie), doivent être considérées comme étant nettement plus favorables que la variante 1 retenue et ici litigieuse. E. Le 19 septembre 2018, le Juge délégué à l'instruction informe les parties que le recours contre la décision d'autorisation spéciale de la DAEC a effet suspensif et que, de ce fait, l'intimé n'est pas autorisé à commencer les travaux avant l'issue de la présente procédure de recours. F. Le 29 octobre 2018, le préfet indique qu'il renonce à émettre des observations et qu'il renvoie à ses décisions. Le 17 décembre 2018, la commune déclare qu'elle n'a pas de remarques particulières, tout en précisant maintenir les arguments mentionnés dans son préavis défavorable émis lors de la demande préalable du 10 janvier 2014. Elle relève toutefois que, si une variante devait être choisie, elle privilégierait la destruction de l'ancienne porcherie et une reconstruction au même emplacement. Dans ses observations du 9 janvier 2019, la DAEC propose le rejet du recours. Elle souligne en substance que la construction projetée s'inscrit dans le cadre d'un développement interne d'une exploitation agricole, de sorte que le projet apparaît conforme à l'affectation de la zone agricole; elle rappelle de plus que la zone d'activité de la porcherie prévue par le PAL de la Commune Tribunal cantonal TC Page 6 de 15 d'D._____ n'a pas pour but d'exclure toute implantation d'activités de porcherie en dehors de cette zone. Relevant que le développement en tant que tel d'une branche d'exploitation n'a pas à être justifié au travers de la notion de nécessité, elle est d'avis que la halle d'engraissement pour 720 porcs projetée apparaît nécessaire à l'exploitation de l'intimé. Pour le reste, la DAEC souligne que le présent projet est beaucoup plus conséquent que l'ancienne porcherie, puisque sa surface sera environ trois fois plus grande. Elle considère ainsi qu'une atteinte aux SDA est inévitable et que, contrairement à ce que prétend la recourante, le paysage n'en demeurerait pas inchangé. Elle rappelle enfin que la variante 1 a été retenue au terme d'une pesée globale des intérêts en présence et que ce n'est pas uniquement pour un motif financier que la variante 3 a été écartée, mais bien parce que la variante 1 est plus opportune, car elle permet d'éviter une traversée du village par les camions de livraison et présente un éloignement suffisant de la zone à bâtir et des habitations, sans pour autant être contraire au principe de la concentration des constructions hors de la zone à bâtir; elle ajoute par ailleurs que l'emplacement de la variante 1 ne se situe pas dans un site d'intérêt archéologique. Enfin, elle se rallie aux préavis des services spécialisés ainsi qu'aux prises de position du SMO du 7 décembre 2018, du SAAV du 12 décembre 2018 et du SAgri du 19 décembre 2018, qu'elle produit en annexe à ses observations. Dans sa détermination du 15 janvier 2019, l'intimé conclut, sous suite de frais et dépens, au rejet du recours. Il conteste que son projet soit contraire à la planification locale, et en veut pour preuve que la commune n'a pas soulevé cet argument. Il considère que le critère de la nécessité a été dûment examiné et que l'implantation à l'endroit prévu

n'est pas contraire à plusieurs intérêts prépondérants comme le prétend la recourante. Il relève notamment que l'accès routier est garanti et qu'il répond aux exigences de sécurité, que l'installation projetée remplit les exigences en matière de bien-être des animaux, qu'il en va de même de leur transport qui assurera leur sécurité et leur bien-être et que la condition de la viabilité à long terme – qui a été examinée de manière complète et détaillée par le SAgrri et la DAEC – est garantie. L'intimé estime enfin que la DAEC a procédé à un examen approfondi des variantes présentées et que c'est à juste titre qu'elle a donné la préférence à la variante 1, pour laquelle la sécurité, les nuisances olfactives et la tranquillité du village sont préservées au mieux, tout en garantissant le respect de la nature, du paysage et des animaux.

G. Dans ses contre-observations du 10 avril 2019, la recourante maintient ses conclusions et sollicite la tenue d'une inspection des lieux. Elle réitère que le projet nécessite une procédure de planification et que, la variante 3 ne contrevenant à aucune norme impérative, il n'existe aucune circonstance exceptionnelle justifiant de l'écarter au profit de la variante 1, qui elle ne respecte pas les principes de transformation prioritaire et de concentration. Elle souligne que l'on parvient au même résultat au terme d'une pesée correcte des intérêts en présence. Dans sa détermination du 23 mai 2019, l'intimé maintient intégralement ses conclusions. Il relève en particulier que, si elle n'est plus exploitée comme porcherie, l'ancienne porcherie est actuellement utilisée comme local de stockage/entrepôt et qu'elle est ainsi nécessaire à son exploitation. Il précise qu'à l'époque, il a choisi – après pesée des intérêts – de louer la porcherie qu'il occupe actuellement plutôt que de réaffecter l'ancienne porcherie, celle-ci n'étant plus équipée (absence de ventilation, d'affouragement et de séparations des boxes) et se trouvant beaucoup trop près de la zone résidentielle. Il allègue que sa réaffectation nécessiterait des frais très importants, lesquels ne sont selon lui pas justifiés au regard de sa situation géographique et des autres inconvénients qu'elle comporte. Il soutient que la réaffectation de l'ancienne porcherie n'est pas possible pour accueillir la nouvelle porcherie, la parcelle n'étant pas suffisamment grande Tribunal cantonal TC Page 7 de 15 et se trouvant trop proche de la route, ajoutant qu'un déplacement de la construction sur cette parcelle afin de l'éloigner de la route aurait pour conséquence de toucher au périmètre d'intérêt archéologique. Pour le reste, il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits – et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile – le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a et c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). La recourante, opposante lors de la procédure d'autorisation et propriétaire de l'article rrr RF (nouvellement article sss RF, alors directement voisin du nouvel article ggg RF sur lequel sera implantée la porcherie), est particulièrement touchée par les décisions attaquées, qui octroient l'autorisation d'y construire une porcherie, et a un intérêt digne de protection à leur annulation ou leur modification (art. 76 let. a CPJA). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur les mérites du recours.

1.2. En vertu de l'art. 33 al. 3 let. b de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), le Tribunal cantonal examinera la présente cause avec un libre pouvoir d'examen. La Cour de céans se prononcera dès lors sur les griefs de violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation, et de constatation inexacte ou incomplète des faits. Les questions d'opportunité ne se posent pas en l'espèce (cf. ATF 119 Ia 321 consid. 5; 116 Ia 440 consid. 4b; 114 Ia 119 consid. 4c/ca, 236/237 consid. 2b, 248 consid. 2b; cf. DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1981, ad art. 33, ch. 28-30). 2. 2.1.

A teneur de l'art. 16 al. 1 LAT, les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole.

2.2. Selon l'art. 16a al. 1 LAT, sont toutefois conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice; cette notion de conformité peut être restreinte en vertu de l'art. 16 al. 3 LAT. Les constructions et installations qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice sont conformes à l'affectation de la zone. Le Conseil fédéral règle les modalités (art. 16a al. 2 LAT). Aux termes de l'art. 34 al. 1 OAT, sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui servent à l'exploitation tribulaire du sol ou au développement interne, ou qui sont – dans les parties de la zone agricole désignées à cet effet conformément à l'art. 16a al. 3 LAT – nécessaires à une exploitation excédant les limites d'un développement interne et qui sont utilisées pour: la production de denrées se prêtant à la consommation et à la transformation et provenant de la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente (let. a); l'exploitation de surfaces proches de leur état naturel (let. b). L'art. 36 OAT, qui traite précisément du développement interne dans le domaine de la garde d'animaux de rente, a la teneur suivante: "1 Est considérée comme un développement interne (art. 16a, al. 2, LAT) l'édification de constructions et installations destinées à la garde d'animaux de rente selon un mode de production indépendant du sol lorsque: a. la marge brute du secteur de production indépendante du sol est inférieure à celle de la production dépendante du sol; ou b. le potentiel en matières sèches de la culture végétale représente au moins 70 % des besoins en matières sèches des animaux de rente. 2 La comparaison des marges brutes et des matières sèches doit être effectuée en fonction de valeurs standard. A défaut, on utilisera des critères de calcul comparables. 3 Si le critère de la marge brute aboutit à un potentiel de développement interne plus élevé que le critère des matières sèches, il faudra, dans tous les cas, veiller à ce que la couverture de 50 % des besoins en matières sèches des animaux de rente soit assurée."

2.3. En application de l'art. 34 al. 4 OAT, une autorisation ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question (let. a); si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu (let. b); et s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme (let. c).

2.3.1. En exigeant que la construction soit nécessaire à l'exploitation en cause, l'art. 34 al. 4 let. a OAT (qui reprend la condition posée à l'art. 16a al. 1 LAT) entend limiter les constructions nouvelles à celles qui sont réellement indispensables à l'exploitation agricole ou viticole afin de garantir que la zone agricole demeure une zone non constructible. La nécessité de nouvelles constructions s'apprécie en fonction de critères objectifs. Elle dépend notamment de la surface cultivée, du genre de cultures et de production (dépendante ou indépendante du sol), ainsi que de la structure, de la taille et des nécessités de l'exploitation (arrêts TF 1C_22/2012 du 30 août 2012; 1C_27/2008 du 25 juin 2008 consid. 2.3). Aussi, le fait qu'une activité agricole remplisse les conditions énoncées aux art. 16 et 16a LAT ne signifie pas encore qu'une autorisation ordinaire de construire une nouvelle installation servant à l'exploitation agricole doive nécessairement être délivrée. L'autorité compétente doit examiner encore si la nouvelle activité peut être réalisée dans les locaux existants. Si tel n'est pas le cas, elle doit vérifier d'une part que la nouvelle construction correspond à l'utilisation envisagée et aux besoins de l'exploitation et d'autre

part qu'aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation du nouveau bâtiment à l'endroit prévu (ATF 129 II 413 consid. 3.2; 125 II 278 consid. 3a; 123 II 499 consid. 3b/cc). Le critère de la nécessité exprimé aux art. 16a al. 1 LAT et 34 al. 4 let. a OAT signifie en effet que les constructions doivent être adaptées, notamment par leur importance et leur implantation, aux besoins objectifs de l'exploitation en cause (ATF 132 II 10 consid. 2.4). Aussi, lorsqu'un bâtiment existant ne peut plus accueillir une activité nécessaire à l'exploitation agricole, il faut examiner si le nouveau bâtiment projeté peut être érigé à l'emplacement de l'ancien, pour éviter d'accaparer plus Tribunal cantonal TC Page 9 de 15 encore le territoire agricole. Si cela n'est pas possible, il convient d'examiner, dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire relative au nouveau bâtiment, si l'emprise sur le paysage ne peut pas être minimisée par la démolition du bâtiment désormais inutile à l'exploitation (arrêts TF 1C_647/2012 du 3 septembre 2014 consid. 9; 1C_550/2009 du 9 septembre 2010 consid. 6.4.2; 1C_565/2008 du 19 juin 2009 consid. 5.5). En principe (sous réserve par exemple de la conservation d'un bâtiment digne de protection, du principe de proportionnalité ou de nouveaux besoins prévisibles), le volume total des bâtiments d'une exploitation agricole ne doit pas excéder ce que les besoins de celle-ci nécessitent (ATF 123 II 499 consid. 3b/cc; arrêts TF 1C_647/2012 du 3 septembre 2014 consid. 9; 1C_550/2009 du 9 septembre 2010 consid. 6.4.2; 1C_565/2008 du 19 juin 2009 consid. 5.5).

2.3.2. En ce qui concerne l'emplacement d'une construction agricole, le droit fédéral n'exige en principe pas l'étude de variantes; en effet, lorsque le dossier mentionne plusieurs solutions ou variantes, un tribunal n'a pas à examiner laquelle de ces solutions est la meilleure, mais doit au contraire vérifier si le projet approuvé au terme de la pesée des intérêts est conforme au droit fédéral (arrêts TF 1A.213/2005 du 27 mars 2006 consid. 3.1; 1A.177/2003 du 22 octobre 2003 consid. 3; ATF 129 I 337 consid. 4.1; 125 II 643 consid. 4a). Le Tribunal fédéral a toutefois précisé, dans sa jurisprudence postérieure, que le requérant ne disposait pas pour autant d'un libre choix du lieu d'implantation, même si les normes légales et réglementaires – notamment les distances aux limites – étaient respectées (arrêt TF 1C_372/2007 du 11 août 2008 consid. 3.2). Il découle de l'art. 34 al. 4 let. b OAT que le requérant doit démontrer un intérêt digne de protection à implanter la construction ou l'installation à l'endroit prévu; l'autorisation de construire ne peut être délivrée que si la construction litigieuse se justifie à cet endroit et si aucune autre implantation plus favorable n'est envisageable au terme d'une pesée des intérêts en présence (cf. arrêts TF 1C_221/2016 du 10 juillet 2017 consid. 5.1.1; 1C_892/2013 du 1er avril 2015 consid. 3.1; 1C_372/2007 du 11 août 2008 consid. 3.1; 1A.213/2005 du 27 mars 2006 consid. 3.1; 1A.86/2001 du 21 mai 2002 consid. 4.3, in RDAF 2003 I 234; SCHEUCHZER, La construction agricole en zone agricole, 1992, p. 133 s.). Cette pesée des intérêts est une question de droit, ou d'exercice du pouvoir d'appréciation (arrêt TF 1A.213/2005 du 23 mars 2006 consid. 3.1). En outre, l'intérêt d'éviter la dispersion des constructions doit s'analyser en relation avec l'objectif d'une délimitation claire des zones constructibles, mais il ne vise pas à accoler les constructions agricoles aux zones à bâtir; autrement dit, il s'agit de regrouper les constructions agricoles entre elles et non pas de les implanter à proximité immédiate des villes et des villages (arrêt TF 1C_372/2007 du 11 août 2008 consid. 3.3). En général, les bâtiments servant au développement interne devront se situer à proximité immédiate des bâtiments d'exploitation existants (Office fédéral du développement territorial [ARE], Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Explications relatives à l'OAT, 2001, ch. 2.3.1 ad art. 34, p. 31).

2.3.3. La condition de la subsistance à long terme a quant à elle pour but d'éviter que des autorisations ne soient délivrées inconsidérément en zone non

constructible, pour des constructions et installations qui seront rapidement mises hors service en cas d'abandon de l'exploitation agricole. La possibilité de construire de nouveaux bâtiments doit être réservée aux domaines agricoles rentables et dont le maintien semble assuré à long terme. Il faut donc, outre le professionnalisme et le savoir-faire spécialisé que cette activité exige, l'engagement durable, structuré et rentable de capitaux et de forces de travail, et cela dans une mesure économiquement significative. La réalisation de cette condition doit faire l'objet d'un examen concret et précis dans chaque cas particulier, en tenant compte de la structure et de l'importance de l'exploitation ainsi Tribunal cantonal TC Page 10 de 15 que des circonstances locales (arrêt TF 1C_535/2008 du 26 mars 2009 consid. 4.1 et les références), si possible par l'établissement d'un plan de gestion (ATF 133 II 370 consid. 5; arrêt TF 1C_157/2009 du 26 novembre 2009 consid. 3, in ZBI 112/2011, p. 217). 3. En l'occurrence, la construction projetée sur l'article fff RF de la Commune de D._____ (article ggg RF nouveau), sis en zone agricole, est destinée à abriter 720 porcs à l'engrais. Elle a pour but de poursuivre et d'augmenter la production porcine actuelle. 3.1. Dans son arrêt du 19 août 2016 (602 2016 16), le Tribunal cantonal avait renvoyé la cause à la DAEC pour instruction complémentaire, en lui enjoignant notamment d'examiner la question du lieu d'implantation de la construction, et plus précisément d'examiner si le projet litigieux est nécessaire à l'exploitation agricole et si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à son implantation à l'endroit prévu. Dans le cadre de l'instruction complémentaire consécutive au renvoi de l'affaire, l'intimé a produit un rapport détaillé "Evaluation de l'implantation du projet de porcherie de B._____" établi le

E. 21

juin 2017 par l'IAG, ayant pour objet l'analyse de différents emplacements possibles pour le projet litigieux sur les parcelles en sa possession. Ce rapport évalue neuf variantes. La variante 1 se situe sur l'article ggg RF (fff RF) de la Commune de D._____, en zone agricole, et correspond au projet ici litigieux; la variante 2 sur les articles tt et uu RF de la Commune de C._____, en zone agricole; la variante 3 sur les articles ll, mm, nn, oo, pp et qq RF de la Commune de C._____, en zone agricole, prévoit la démolition de l'ancienne porcherie sise sur l'article ll RF et la construction de la nouvelle porcherie; la variante 4 également sur les articles ll, mm, nn, oo, pp et qq RF de la Commune de C._____ prévoit la construction de la nouvelle porcherie à côté de l'ancienne porcherie; la variante 5 sur les articles vv et ww RF de la Commune de C._____, en zone agricole; la variante 6 sur l'article xx RF de la Commune de C._____, en zone agricole; la variante 7 sur les articles yy et zz RF de la Commune de C._____, en zone de centre; la variante 8 sur les articles aaaaaa et ababab RF de la Commune de C._____, en zone agricole; et la variante 9 sur l'article acacac RF de la Commune de C._____, en zone agricole. Il ressort notamment de ce rapport que, s'agissant des variantes 1, 3 et 4, les distances minimales relatives à la protection de l'air (émissions d'odeurs) sont respectées et la limite du bruit qui doit être respectée pour l'habitation la plus proche ne sera dans tous les cas pas dépassée. La DAEC a d'emblée écarté les emplacements proposés par la variante 2 (non-respect des distances minimales en lien avec les émissions produites vis-à-vis de la zone résidentielle voisine), la variante 5 (fractionnement des grandes entités agricoles, absence de desserte routière et obligation pour les camions de livraison de traverser le village de C._____), la variante 6 (situation à l'intérieur d'un objet EE de l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger [ISOS], fractionnement des grandes entités agricoles et obligation pour les camions de livraison de traverser le village de C._____), la variante 7 (situation en plein centre du village de C._____), la

variante 8 (absence d'espace suffisant pour accueillir la construction projetée) et la variante 9 (situation au milieu de l'aire forestière). Elle a ensuite examiné lequel des emplacements prévus par les variantes 1, 3 et 4 était le plus favorable. Elle a retenu que les variantes 3 et 4 se situent toutes les deux dans un site d'intérêt archéologique et que les camions de livraison devront, dans les deux cas, traverser un quartier d'habitation situé en zone résidentielle de faible et moyenne densité. Elle a relevé que les variantes 1, 3 et 4 se situant sur Tribunal cantonal TC Page 11 de 15 des bonnes terres agricoles – qualifiées de SDA –, ce critère ne permettait pas de les différencier. Elle a souligné que, concernant les distances à la zone à bâtir et à la première habitation, la variante 1 paraissait la plus favorable dans la mesure où elle est éloignée de plus de 300 m de la zone à bâtir et de 200 m de la première habitation; la variante 3 se trouve à 300 m de la zone à bâtir et à 175 m de la première habitation, la variante 4 à 288 m de la zone à bâtir et à 190 m de la première habitation. Elle a ainsi considéré que, bien que la construction litigieuse semble pouvoir être réalisée sur les trois emplacements précités, celui de la variante 1 paraît nettement plus favorable par rapport aux deux autres, dès lors qu'il permet d'éviter une traversée du village par les camions de livraison, ne se situe pas dans un site d'intérêt archéologique et présente un éloignement suffisant de la zone à bâtir et des habitations, sans pour autant se montrer contraire au principe de la concentration des constructions hors de la zone à bâtir. Pour sa part, le SEN a évalué les différents emplacements proposés sous l'angle des distances minimales en particulier et des émissions d'ammoniac, en précisant qu'il avait tenu compte du fait que la porcherie projetée est équipée d'un laveur d'air. Il n'a pas émis de commentaire pour la variante 1, étant donné qu'elle avait fait l'objet d'un examen dans le cadre de son préavis du 30 juin 2015. Pour le reste, il a considéré que les distances minimales étaient respectées pour les variantes 3 à 6 et que, pour ces variantes, les émissions d'ammoniac n'appelaient aucune remarque. Il a également considéré qu'à l'exception de la variante 2, les emplacements envisagés étaient judicieusement choisis du point de vue des immissions sonores engendrées par l'installation et des locaux sensibles potentiellement touchés. Quant au SAgri, il a considéré, dans le complément du 24 octobre 2017 à ses préavis des 29 juin 2015 et 23 mars 2017, que du point de vue de la protection des sols et du fractionnement des grandes identités agricoles, les variantes 1, 3 et 4 présentent pratiquement les mêmes caractéristiques, de sorte qu'il peut soutenir favorablement ces trois options. Il a précisé qu'il pouvait adhérer à la solution de construire un nouveau bâtiment en lieu et place d'une rénovation de la porcherie désaffectée située sur l'article III RF de la Commune de C._____, au vu de l'âge du bâtiment et surtout des nouvelles normes à respecter pour la détention des porcs. Il est d'avis qu'en tenant compte de l'ensemble des contraintes – pour lesquelles il n'a pas l'entière compétence –, la variante 1 lui semble la meilleure solution et présente les nuisances les plus faibles. Dans sa prise de position sur le recours, le SAgri rappelle que, concernant la question de l'implantation et des intérêts en présence, il se détermine uniquement sur les constatations et les enjeux liés à l'agriculture. S'agissant de la question de la protection des bonnes terres agricoles, il confirme que tous les emplacements recevables entraîneront inévitablement une nouvelle emprise sur des SDA. Il souligne notamment qu'il apparaît illusoire, voire même erroné, que le principe de regroupement des constructions puisse s'appliquer de manière arbitraire, alors que celui-ci se heurte par exemple à certaines limites fixées par le droit de l'environnement, notamment en lien avec la problématique des émissions nuisibles ou incommodes. 3.2. En l'occurrence, la construction projetée sur l'article ggg RF (anciennement fff RF) de la Commune de D._____ (variante 1) se situe environ à 250 m de l'habitation la plus proche en zone

agricole et à vvv m environ de la zone à bâtir la plus proche; elle est distante de plus de 2 km de la ferme et d'environ 1'000 m à vol d'oiseau. Ses dimensions sont d'environ 45 m de long, 25 m de large et 6 m de haut, auxquelles s'ajoutent encore 4 silos à fourrage d'environ 7 m de hauteur et un laveur d'air. Tribunal cantonal TC Page 12 de 15 Le bâtiment projeté est de dimensions conséquentes et il est prévu de l'implanter, en zone agricole, dans un endroit encore libre de toute construction, au sommet d'une légère pente, proche de la forêt. Il est ainsi manifeste que le projet contribue au mitage du paysage. Sur cet aspect, contrairement à ce que semble penser l'intimé, il ne s'agit pas d'examiner l'impact sur le paysage uniquement sur la Commune de D. _____, mais bien de manière générale. Or, on doit constater que celui-ci possède une porcherie désaffectée sur la parcelle III de la Commune de C. _____ et que tant le SAgri que le SEn estiment que la nouvelle porcherie pourrait être implantée à cet emplacement ou à côté. Si la DAEC retient également que les variantes 3 et 4 sont envisageables, elle a cependant considéré que la variante 1 présentait un éloignement suffisant de la zone à bâtir et des habitations, sans pour autant se montrer contraire au principe de concentration des constructions hors de la zone à bâtir, de sorte qu'elle était la plus opportune. En l'espèce, il n'est pas contesté que le bâtiment de l'ancienne porcherie désaffecté depuis une vingtaine d'années ne répond pas aux normes actuelles s'agissant de la détention d'animaux. On peut en revanche s'étonner que l'intimé allègue pour la première fois dans sa détermination du

E. 23

mai 2019 que le bâtiment de l'ancienne porcherie désaffecté est actuellement utilisé comme local de stockage/entrepôt et qu'il est nécessaire à l'exploitation, alors même que son caractère vétuste et son inutilisation avaient été soulignés à plusieurs reprises auparavant, par la DAEC notamment. Cela étant, il n'apporte pas la preuve que ce bâtiment est effectivement utilisé à des fins agricoles, qu'il est nécessaire à l'exploitation et que le matériel qui y serait entreposé ne pourrait pas l'être dans un autre bâtiment. Or, si l'état et surtout la taille de ce bâtiment – qui ne permet pas d'accueillir le projet litigieux – s'oppose à sa réaffectation, cela ne signifie pas encore qu'il ne puisse pas être démolé et remplacé en son lieu d'implantation. En effet, la construction de la nouvelle porcherie à cet endroit plutôt qu'à celui litigieux permettrait manifestement de minimiser l'emprise sur le paysage, puisqu'elle viendrait remplacer une construction existante, en augmentant certes ses dimensions de façon relativement importante, et non s'implanter dans un lieu encore totalement libre de toute construction (comme cela ressort clairement de la photographie produite sous let. B ci-dessus). En outre, même la solution visant à construire la nouvelle porcherie à côté du bâtiment de l'ancienne porcherie désaffecté est plus favorable du point de vue de l'aménagement du territoire, dès lors qu'elle a l'avantage de regrouper des constructions conformément au principe de concentration. Certes, s'agissant des SDA, une emprise sur ces surfaces ne pourra pas être empêchée, même si la nouvelle porcherie devait être construite à l'emplacement de l'ancienne porcherie; cela étant, celle-ci sera moins grande, respectivement aura l'avantage de moins morceler ces surfaces en y implantant une nouvelle construction. Ainsi, un regroupement de constructions protège aussi davantage les SDA. Par ailleurs, même si, comme l'indique le rapport complémentaire de l'IAG, la construction d'une porcherie est souvent source de mésententes avec le voisinage, il ne s'agit cependant pas d'un motif suffisant pour justifier à lui-seul son implantation dans un endroit le plus éloigné possible des habitations. D'ailleurs, le SEn s'est prononcé favorablement pour les variantes 3 et 4. Aussi, il semble que la construction litigieuse puisse être implantée à l'emplacement de l'ancienne porcherie désaffectée ou à côté de

celle-ci de manière à respecter les normes applicables relatives aux nuisances olfactives et sonores. Enfin, si l'intimé allègue que la réaffectation de l'ancienne porcherie nécessiterait des frais très importants qui ne seraient en l'espèce pas justifiés, il n'apporte cependant aucun élément chiffré susceptible de prouver que cette option s'avérerait disproportionnée. S'agissant des autres arguments avancés par la DAEC en faveur de l'emplacement litigieux, celle-ci a retenu qu'il permettait d'éviter une traversée du village par les camions de livraison, Tribunal cantonal TC Page 13 de 15 contrairement à l'emplacement sis sur l'article III RF de la Commune de C._____. Or, cet argument ne saurait être suivi. En effet, quelque soit l'emplacement de la construction projetée, sur l'article ggg RF (nouveau) de la Commune de D._____ ou sur l'article III RF de la Commune de C._____, il est indéniable que les camions de livraison devront traverser des villages pour se rendre à la porcherie. En revanche, il est vrai que, pour atteindre l'emplacement sis sur l'ancienne porcherie, les camions devront emprunter la route de adadad et ainsi traverser une zone résidentielle (de faible et moyenne densité) sur près de 300 m. Cela étant, il n'apparaît pas que cet élément soit problématique, puisque la DAEC a considéré que cette variante était envisageable. En tous les cas, aucun élément au dossier ne permet de supposer que cet accès ne serait pas suffisant. Du reste, il convient de tenir compte du fait que, selon l'étude de circulation produite, le nombre de trajets de camion par année a été estimé à 62, ce qui correspond environ à un camion par semaine. Par ailleurs et comme l'a justement relevé la recourante, cet emplacement permettrait de garder une grande partie du trafic (voitures et tracteurs) proche de l'exploitation, soit en n'empruntant que la route aeaeae située en zone agricole. Pour le reste et comme l'a certes souligné la DAEC, l'emplacement litigieux sis sur l'article ggg RF de la Commune de D._____ ne se trouve pas dans un site d'intérêt archéologique. Toutefois, il convient de préciser que la parcelle III RF de la Commune de C._____ ne se situe pas entièrement dans un périmètre archéologique comme cela ressort du plan d'affectation des zones (PAZ). La partie de la parcelle où se trouve l'ancienne porcherie n'est pas touchée par ce périmètre. Aussi et quand bien même le bâtiment de la nouvelle porcherie projetée est de plus grande dimension que celui de l'ancienne porcherie (environ trois fois plus grande selon ce qui ressort des observations de la DAEC), il pourrait vraisemblablement être implanté de façon à préserver le périmètre archéologique en question, respectivement à n'empiéter tout au plus qu'en partie sur celui-ci. Quoiqu'il en soit, ce périmètre n'exclut pas toute construction – d'ailleurs certains périmètres archéologiques se situent dans des zones à bâtir –, mais impose notamment le dépôt d'une demande préalable auprès du conseil communal, du Service archéologique de l'Etat de Fribourg (SAEF) et du SeCA (cf. art. 9 du règlement communal d'urbanisme de C._____). Quant aux effets des courants vagabonds dus à la proximité de la ligne de chemins de fer pour les emplacements des variantes 3 et 4, on doit constater que le rapport détaillé de l'IAG indique que, s'il est avéré que ceux-ci ont des effets négatifs sur le bien-être des bovins – sans qu'il en soit précisé la nature ni si des mesures peuvent être prises pour y remédier –, aucune étude n'a été menée pour des porcs. Dans ces conditions, la présence de la ligne de chemins de fer à proximité de ces emplacements ne saurait constituer un obstacle à sa réalisation. Il ressort ainsi de ce qui précède que l'intimé ne fait pas valoir de raisons sérieuses permettant de retenir qu'il a un intérêt légitime à implanter son projet à l'endroit qu'il a choisi. Par ailleurs, il ne suffit pas que le requérant puisse faire valoir un intérêt digne de protection à implanter la construction ou l'installation à l'endroit prévu et que le projet apparaisse judicieux. Il faut bien plus que la construction litigieuse se justifie à cet endroit précisément et qu'aucune autre implantation plus favorable ne soit

raisonnablement envisageable au terme d'une pesée des intérêts en présence (cf. à ce sujet arrêt TC FR 602 2011 18 du 30 mars 2012 consid. 5b). Partant, force est de constater que la solution choisie pour l'implantation du projet de construction litigieux et validée par les autorités intimées se révèle, dans les circonstances du cas d'espèce, contraire au droit fédéral. Dans ces conditions, point n'est besoin d'examiner les autres griefs soulevés par la recourante. Tribunal cantonal TC Page 14 de 15 4. Il résulte de ce qui précède que, bien fondé, le recours doit être admis. Partant, les décisions de la DAEC du 20 novembre 2017 et du préfet du 16 juillet 2018 sont annulées et le permis de construire est refusé. Dans ces circonstances, la réquisition de preuve faite par la recourante – tendant à la tenue d'une inspection des lieux afin de permettre au Tribunal de se rendre compte de la situation sur place des trois variantes envisagées – s'avère inutile. 5. Vu l'issue du litige, les frais de procédure – fixés selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12) – sont mis pour trois quarts à la charge de l'intimé qui succombe, conformément à l'art. 131 CPJA. L'Etat de Fribourg est exonéré de sa part des frais (art. 133 CPJA). Obtenant gain de cause, la recourante a droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Conformément à l'art. 8 al. 1 du tarif, les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre CHF 200.- et 10'000.-. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à CHF 40'000.-. La fixation des honoraires dus à titre de dépens a lieu sur la base d'un tarif horaire de CHF 250.-. Quant aux débours nécessaires à la conduite de l'affaire, ils sont remboursés au prix coûtant (art. 9 al. 1 du tarif). Pour les photocopies effectuées par le mandataire, il est calculé 40 centimes par copie isolée (art. 9 al. 2 du tarif). En l'occurrence, l'affaire n'est pas d'une ampleur ou d'une complexité particulière qui justifierait de s'écarter de la limite maximale de CHF 10'000.- d'honoraires prévue par l'art. 8 al. 1 du tarif. Compte tenu de cette situation et de la liste de frais déposée par la mandataire de la recourante – qui ne correspond en outre pas au tarif applicable en ce qui concerne les débours (cf. art. 9 du tarif) –, il se justifie de fixer l'indemnité de partie à un montant de CHF 10'770.- (honoraires et débours: CHF 10'000.-; TVA à 7.7%: CHF 770.-). Elle est mise pour trois quarts à la charge de l'intimé et pour un quart à la charge de l'Etat de Fribourg. (dispositif en page suivante) Tribunal cantonal TC Page 15 de 15 la Cour arrête : I. Le recours est admis. Partant, les décisions de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du 20 novembre 2017 et du Préfet du district de la Sarine du 16 juillet 2018 sont annulées. Le permis de construire requis par B._____ est refusé. II. Les frais de procédure, d'un montant de CHF 2'500.-, sont mis pour trois quarts (soit CHF 1'875.-) à la charge de B._____. L'avance de frais de CHF 2'500.- versée par A._____ lui est restituée. III. Un montant de CHF 10'770.- (dont CHF 770.- au titre de la TVA) à verser à Me Magnin, à titre d'indemnité de partie, est mis pour trois quarts à la charge de B._____ (soit CHF 8'077.50) et pour un quart à la charge de l'Etat de Fribourg (soit CHF 2'692.50). IV. Notification. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure et de l'indemnité de partie peut, dans le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA). Fribourg, le 13 juin 2019/jfr/vth Le Président : La Greffière-rapporteure :