

NE_GERICHTE CDP.2017.215 vom 16. April 2018

NE Tribunal cantonal, 2018-04-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2017.215

FR: NE_GERICHTE CDP.2017.215 du 16 avril 2018

IT: NE_GERICHTE CDP.2017.215 del 16 aprile 2018

Erwägungen

E. 1

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable. Il a certes été déposé notamment par X. Fils_____ société en nom collectif, alors que cette société n'existe plus après avoir changé de nom en avril 2016 pour devenir X. Frères_____. Il s'agit toutefois de la même société inscrite le 9 avril 2009 au registre du commerce, si bien que l'identité de la société recourante ne fait guère de doute et que ce serait faire preuve de formalisme excessif que de considérer qu'elle n'a pas qualité pour recourir.

E. 2

a) Dans le cas de constructions ou d'installations hors zone d'urbanisation, le département peut contraindre le propriétaire à démolir ou à modifier à ses frais toute construction ou installation réalisée sans son approbation ou en violation de sa décision (art. 64 LCAT en lien avec les articles 46 et 46a LConstr.). L'article 46 LConstr. (dont le département doit faire application lorsque l'installation est située hors de la zone d'urbanisation; art. 46a LConstr.) prévoit, à titre exemplatif, diverses mesures dont l'interdiction d'utiliser des installations ou leur mise en service (let. b) ou l'interdiction d'occuper, d'utiliser ou d'exploiter tout ou partie d'un bâtiment ou de locaux (let. c). Avant de prendre de telles mesures, les instances compétentes peuvent ordonner une expertise et en faire supporter les frais, en tout ou en partie, au propriétaire (art. 46 al. 2 LConstr.). Les principes de la proportionnalité et de la protection de la bonne foi doivent être pris en considération. Selon le premier, il faut qu'une mesure restrictive soit apte à produire des résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité). Le principe de la proportionnalité proscrie toute restriction allant au-delà du but visé; il exige un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts en présence; ATF 135 I 169 cons. 5.6, 176 cons. 8.1, 134 I 214 cons. 5.7, 221 cons. 3.3. et les références citées). L'autorité renonce à ordonner la démolition d'une construction, voire renonce à d'autres mesures, si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public n'est pas de nature à justifier le dommage qu'une telle mesure causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle (ATF 132 II 21 cons. 6, 123 II 248 cons. 3a/bb; arrêt du TF du 26.10.2011 [1C_101/2011] cons. 2.1). Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de proportionnalité (arrêt du TF du 26.10.2011 [1C_101/2011] cons. 2.1). Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'accommoder du fait que les autorités, pour des raisons de principe, à savoir pour assurer l'égalité devant la loi et le respect de la réglementation sur les constructions, accordent une importance prépondérante au rétablissement d'une situation conforme au droit et ne prennent pas ou peu

en considération les événements qui en résultent pour le maître de l'ouvrage (ATF 123 II 248 cons. 4a, 111 Ib 213 cons. 6b et les références citées). b) Dans la mesure où son autonomie est en cause, la commune, lorsqu'elle est habilitée à statuer, peut dès lors exiger que l'autorité cantonale respecte les limites de sa compétence (ATF 116 Ia 52). Il en résulte que les autorités de recours chargées de contrôler l'application de cette disposition doivent faire preuve de retenue dans l'accomplissement de cette tâche et limiter leur pouvoir d'intervention dans ce domaine à l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation (art. 33 let. a LPJA ; RJN 1994, p.172 ss et les références citées), cela d'autant plus que la commune est mieux à même d'apprécier les conditions locales et de déterminer la politique qu'elle entend suivre en la matière (RJN 2010, p. 397 cons. 2b) . Lorsque le département est compétent, il dispose de même d'un large pouvoir d'appréciation en la matière (arrêt de la CDP du 12.02.2016 [CDP.2012.106] cons. 8c).

E. 3

a) Avant d'ordonner la réduction du cheptel, le département a examiné si la taille actuelle de ce dernier permettait encore de considérer que les articles 16a al. 1 LAT et 34 al. 1 OAT, fixant les conditions de la conformité à la zone agricole, sont encore respectés, soit si les constructions et installations servent à l'exploitation tributaire du sol. C'est le cas lorsque le fourrage destiné à nourrir les bêtes est pour l'essentiel produit dans l'exploitation même. Il est arrivé à la conclusion que la limite fourragère de l'exploitation permettait de détenir 307 vaches laitières. Cette appréciation a été confirmée par le Conseil d'Etat et n'est plus remise en cause devant la Cour de céans. b) Le département a par ailleurs procédé aux calculs de la charge d'engrais de ferme maximale pour déterminer la conformité de l'exploitation à la loi fédérale sur la protection des eaux du 24 janvier 1991 (LEaux) et à la LPGE . Il est arrivé à la conclusion que, pour respecter les dispositions y relatives, le cheptel devait être de 197 vaches laitières, voire 295 si des contrats de prise en charge d'engrais de ferme valables étaient conclus. Contrairement à ce qu'indiquent les recourants, la LPGE , entrée en vigueur le 1^{er} juin 2015, est applicable au cas d'espèce. En effet, si la législation change entre le moment du dépôt d'une demande et le moment où l'autorité administrative statue, est applicable, sous réserve d'exceptions n'entrant pas en ligne de compte, le droit en vigueur au moment où la décision est prise. Il en est de même devant une autorité de recours administrative (Knapp , Précis de droit administratif, 1991, n os 582 et 585; Dubey et Zufferey, Droit administratif général, 2014, n o 366, p. 132). La loi sur la protection des eaux du 15 octobre 1984 a d'ailleurs été abrogée dès l'entrée en vigueur de la LPGE (art. 206 let. e LPGE). Les recourants prétendent que le règlement cantonal d'exécution de la loi sur la protection et la gestion des eaux, du 10 juin 2015 (RLPGE), n'est pas conforme à la législation fédérale. L'article 14 al. 4 LEaux stipule que la quantité d'engrais par hectare de surface utile ne doit pas dépasser 3 unités de gros bétail-fumure (UGBF). Si une partie de l'engrais de ferme provenant de l'exploitation est épandue hors du rayon d'exploitation normal pour la localité, le nombre d'animaux de rente doit permettre l'épandage, sur la surface utile, en propre ou en fermage, de la moitié au moins de la quantité d'engrais de ferme provenant de l'exploitation. L'article 24 al. 1 OEaux précise que le rayon d'exploitation usuel comprend les surfaces agricoles utiles situées à une distance maximale de 6 km par la route de l'étable où sont produits les engrais de ferme. Pour tenir compte des conditions locales d'exploitation, l'autorité cantonale peut réduire cette distance, ou l'augmenter de 2 km au plus (al. 2). Selon l'article 63 al. 2 RLPGE , les contrats de prise en charge des engrais de ferme doivent être conclus à l'intérieur du rayon d'exploitation normal pour la localité. Le rayon d'exploitation normal pour la localité comprend les surfaces

agricoles utiles fertilisables situées dans un rayon maximal de 10 km des bâtiments où sont produits les engrais de ferme (al. 3). Pour tenir compte des conditions locales d'exploitation, l'autorité cantonale peut réduire cette distance, ou l'augmenter de 2 km au plus (al. 4). Cette disposition, qui restreint l'endroit où peuvent être conclus les contrats de prise en charge des engrais de ferme, est manifestement plus restrictive que le droit fédéral et sa conformité à ce dernier se pose. Quoi qu'il en soit, même à supposer que cette disposition réglementaire ne soit pas applicable en vertu de la force dérogatoire du droit fédéral, c'est sans arbitraire que le département, puis le Conseil d'Etat, ont retenu que le contrat de prise en charge des engrais produit par les recourants ne peut en l'état être pris en considération. En effet, le contrat conclu avec D. _____, à Ependes, le 7 février 2015, annexé aux observations des recourants au Conseil d'Etat du 25 juillet 2016, ne permet pas de déterminer le nombre de tonnes de fumier qui est vendu chaque année, le contrat se bornant à mentionner une quantité maximale de 2000 tonnes de fumier de séparateur et de 600 tonnes de fumier au tas. Par ailleurs, l'article 14 al. 5 LEaux prévoit que les exploitations qui cèdent des engrais de ferme doivent enregistrer toutes les livraisons dans le système d'information visé à l'article 165 f de la loi sur l'agriculture. L'article 63 RLPGE reprend cette obligation en mentionnant que les livraisons et reprises des engrais doivent être saisies dans l'application fédérale HODUFLU (al. 5). Or, aucun élément du dossier ne permet de déterminer l'importance des livraisons qui auraient été effectuées et enregistrées dans ce système. En annexe à leur recours, les recourants déposent un contrat de collaboration entre X. Frères _____ SNC et C. _____ à Travers qui prévoit une mise en commun des prestations écologiques requises, un seul bilan de fumure devant être établi pour les deux exploitations. Comme le souligne avec raison le Conseil d'Etat dans ses observations, l'ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture, du 23 octobre 2013 (ci-après : OPD) prévoit que de telles conventions doivent être approuvées par le canton (art. 22 al. 3). Or, les recourants ne déposent aucun document qui permettrait de constater une telle reconnaissance. Bien plus, le courrier à leur adresse du Service de l'agriculture du 30 août 2017 mentionne que le nombre d'UGBF admissible doit être établi par le biais d'une étude d'impact sur l'environnement pour la communauté PER. Il résulte de ce qui précède l'absence de contrats de prise en charge d'engrais valables.

E. 4

Si les recourants ne contestent plus devoir mandater des spécialistes pour une étude d'impact sur l'environnement, ils estiment que la réduction du cheptel ne devra, le cas échéant, intervenir que postérieurement sur la base de cette étude. Or, c'est sans arbitraire que le Conseil d'Etat a considéré que, vu les intérêts publics en jeu, liés à la protection de l'environnement et à la protection des eaux, la réduction du cheptel devait intervenir dans un court délai. Les recourants ne font valoir aucun intérêt privé prépondérant et ne démontrent pas en quoi le principe de proportionnalité serait violé. Force est par ailleurs de constater qu'ils ont mis l'autorité devant un fait accompli et qu'ils doivent s'accommoder du rétablissement d'une situation conforme au droit. Il y a lieu de rappeler que l'autorisation de construire délivrée le 5 juin 2009 précisait : "A condition que les remarques formulées dans les préavis susmentionnés soient respectées, la sanction définitive pour vos plans vous est délivrée pour la construction de la stabulation libre et la fosse à lisier". Or, l'avis du Service de l'agriculture se référait à une expertise du 7 novembre 2008 qui reconnaissait un besoin agricole en faisant mention d'un rural pouvant abriter 208 UGB. Quant à l'avis du Service de la protection de l'environnement, il se référait à un rapport d'impact du 27 octobre 2008 qui prévoyait une installation d'élevage d'animaux de rente avec capacité maximale de 204

UGB et précisait "La capacité du bâtiment en nombre de têtes de bétail et d'UGB est clairement définie dans le rapport et ne doit pas être dépassée". Il était par ailleurs précisé que le rapport d'impact du 2 juin 2008 faisait partie intégrante du dossier mis en consultation par le SAT auprès des services concernés et ce rapport d'impact (p. 4) mentionnait que le bâtiment planifié a une capacité maximale de 204 UGB. Or, les recourants n'ont pas hésité à augmenter considérablement la dimension de leur cheptel et les mesures aujourd'hui ordonnées ne violent pas le principe de proportionnalité. Si le Service de l'agriculture dispose d'une certaine compétence en matière de la protection des eaux en agriculture (art. 2 al. 3 RLPGE), il n'en demeure pas moins que c'est à la commune, respectivement au département pour les constructions hors de la zone à bâtir, de prendre des mesures pour palier aux constructions non conformes aux autorisations délivrées. Enfin, c'est à tort que les recourants se réfèrent à une violation du droit d'être entendu qui avait été constatée par la Cour de céans [CDP.2013.95], étant donné que l'arrêt avait trait à un rapport d'expertise qui visait à établir si les constructions réalisées correspondaient aux autorisations données en juin 2009 ainsi que juillet et août 2011 et à contrôler l'efficacité des mesures prévues dans le rapport d'impact de 2008. Si la Cour avait reconnu dans ce cas une violation du droit d'être entendu, cela n'a aucune incidence sur le litige qu'elle a à trancher aujourd'hui. Il ne sera dès lors pas donné suite à la réquisition des recourants visant la production du dossier y relatif.

E. 5

Les recourants sollicitent une expertise afin de procéder aux calculs relatifs à la production de fumier dans la mesure où ils sont titulaires de deux contrats de vente d'engrais. Etant donné que c'est par le biais d'une étude d'impact qu'il y aura lieu, de façon globale, d'examiner les éventuelles atteintes à l'environnement et de préciser la dimension admissible du cheptel, la Cour estime qu'il ne se justifie pas d'ordonner une expertise.

E. 6

Pour ces motifs, le recours doit être rejeté. La requête de restitution de l'effet suspensif devient dès lors sans objet. Les recourants qui succombent doivent supporter les frais de la cause (art. 47 al. 1 LPJA) et ne peuvent prétendre à des dépens (art. 48 al. 1 a contrario LPJA). Les tiers intéressés n'ayant pas déposé d'observations, ils ne sauraient prétendre à des dépens.

E. 24

al. 1 OEaux précise que le rayon d'exploitation usuel comprend les surfaces agricoles utiles situées à une distance maximale de 6 km par la route de l'étable où sont produits les engrais de ferme. Pour tenir compte des conditions locales d'exploitation, l'autorité cantonale peut réduire cette distance, ou l'augmenter de 2 km au plus (al. 2). Selon l'article 63 al. 2 RLPGE, les contrats de prise en charge des engrais de ferme doivent être conclus à l'intérieur du rayon d'exploitation normal pour la localité. Le rayon d'exploitation normal pour la localité comprend les surfaces agricoles utiles fertilisables situées dans un rayon maximal de 10 km des bâtiments où sont produits les engrais de ferme (al. 3). Pour tenir compte des conditions locales d'exploitation, l'autorité cantonale peut réduire cette distance, ou l'augmenter de 2 km au plus (al. 4).

Cette disposition, qui restreint l'endroit où peuvent être conclus les contrats de prise en charge des engrais de ferme, est manifestement plus restrictive que le droit fédéral et sa conformité à ce dernier se pose.

Quoi qu'il en soit, même à supposer que cette disposition réglementaire ne soit pas applicable en vertu de la force dérogatoire du droit fédéral, c'est sans arbitraire que le département, puis le Conseil d'Etat, ont retenu que le contrat de prise en charge des engrais produit par les recourants ne peut en l'état être pris en considération. En effet, le contrat conclu avec D. _____, à Ependes, le 7 février 2015, annexé aux observations des recourants au Conseil d'Etat du 25 juillet 2016, ne permet pas de déterminer le nombre de tonnes de fumier qui est vendu chaque année, le contrat se bornant à mentionner une quantité maximale de 2000 tonnes de fumier de séparateur et de 600 tonnes de fumier au tas. Par ailleurs, l'article 14 al. 5 LEaux prévoit que les exploitations qui cèdent des engrais de ferme doivent enregistrer toutes les livraisons dans le système d'information visé à l'article 165 f de la loi sur l'agriculture. L'article 63 RLPGE reprend cette obligation en mentionnant que les livraisons et reprises des engrais doivent être saisies dans l'application fédérale HODUFLU (al. 5). Or, aucun élément du dossier ne permet de déterminer l'importance des livraisons qui auraient été effectuées et enregistrées dans ce système.

En annexe à leur recours, les recourants déposent un contrat de collaboration entre X. Frères _____ SNC et C. _____ à Travers qui prévoit une mise en commun des prestations écologiques requises, un seul bilan de fumure devant être établi pour les deux exploitations. Comme le souligne avec raison le Conseil d'Etat dans ses observations, l'ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture, du 23 octobre 2013 (ci-après : OPD) prévoit que de telles conventions doivent être approuvées par le canton (art. 22 al. 3). Or, les recourants ne déposent aucun document qui permettrait de constater une telle reconnaissance. Bien plus, le courrier à leur adresse du Service de l'agriculture du 30 août 2017 mentionne que le nombre d'UGBF admissible doit être établi par le biais d'une étude d'impact sur l'environnement pour la communauté PER.

Il résulte de ce qui précède l'absence de contrats de prise en charge d'engrais valables.

4. Si les recourants ne contestent plus devoir mandater des spécialistes pour une étude d'impact sur l'environnement, ils estiment que la réduction du cheptel ne devra, le cas échéant, intervenir que postérieurement sur la base de cette étude. Or, c'est sans arbitraire que le Conseil d'Etat a considéré que, vu les intérêts publics en jeu, liés à la protection de l'environnement et à la protection des eaux, la réduction du cheptel devait intervenir dans un court délai. Les recourants ne font valoir aucun intérêt privé prépondérant et ne démontrent pas en quoi le principe de proportionnalité serait violé. Force est par ailleurs de constater qu'ils ont mis l'autorité devant un fait accompli et qu'ils doivent s'accommoder du rétablissement d'une situation conforme au droit. Il y a lieu de rappeler que l'autorisation de construire délivrée le 5 juin 2009 précisait : "A condition que les remarques formulées dans les préavis susmentionnés soient respectées, la sanction définitive pour vos plans vous est délivrée pour la construction de la stabulation libre et la fosse à lisier". Or, l'avis du Service de l'agriculture se référait à une expertise du 7 novembre 2008 qui reconnaissait un besoin agricole en faisant mention d'un rural pouvant abriter 208 UGB. Quant à l'avis du Service de la protection de l'environnement, il se référait à un rapport d'impact du 27 octobre 2008 qui prévoyait une installation d'élevage d'animaux de rente avec capacité maximale de 204 UGB et précisait "La capacité du bâtiment en nombre de têtes de bétail et d'UGB est clairement définie dans le rapport et ne doit pas être dépassée". Il était par ailleurs précisé que le rapport d'impact du 2 juin 2008 faisait partie intégrante du dossier mis en consultation par le SAT auprès des services concernés et ce rapport d'impact (p. 4) mentionnait que le bâtiment planifié a une capacité maximale de 204 UGB. Or, les

recourants n'ont pas hésité à augmenter considérablement la dimension de leur cheptel et les mesures aujourd'hui ordonnées ne violent pas le principe de proportionnalité.

Si le Service de l'agriculture dispose d'une certaine compétence en matière de la protection des eaux en agriculture (art. 2 al. 3RLPGE), il n'en demeure pas moins que c'est à la commune, respectivement au département pour les constructions hors de la zone à bâtir, de prendre des mesures pour palier aux constructions non conformes aux autorisations délivrées.

Enfin, c'est à tort que les recourants se réfèrent à une violation du droit d'être entendu qui avait été constatée par la Cour de céans [CDP.2013.95], étant donné que l'arrêt avait trait à un rapport d'expertise qui visait à établir si les constructions réalisées correspondaient aux autorisations données en juin 2009 ainsi que juillet et août 2011 et à contrôler l'efficacité des mesures prévues dans le rapport d'impact de 2008. Si la Cour avait reconnu dans ce cas une violation du droit d'être entendu, cela n'a aucune incidence sur le litige qu'elle a à trancher aujourd'hui. Il ne sera dès lors pas donné suite à la réquisition des recourants visant la production du dossier y relatif.

5. Les recourants sollicitent une expertise afin de procéder aux calculs relatifs à la production de fumier dans la mesure où ils sont titulaires de deux contrats de vente d'engrais. Etant donné que c'est par le biais d'une étude d'impact qu'il y aura lieu, de façon globale, d'examiner les éventuelles atteintes à l'environnement et de préciser la dimension admissible du cheptel, la Cour estime qu'il ne se justifie pas d'ordonner une expertise.

6. Pour ces motifs, le recours doit être rejeté. La requête de restitution de l'effet suspensif devient dès lors sans objet. Les recourants qui succombent doivent supporter les frais de la cause (art. 47 al. 1LPJA) et ne peuvent prétendre à des dépens (art. 48 al. 1 a contrario LPJA). Les tiers intéressés n'ayant pas déposé d'observations, ils ne sauraient prétendre à des dépens.

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Rejette le recours.

2. Dit que la requête de restitution de l'effet suspensif est sans objet.

3. Met les frais et débours de la cause arrêtés à 1'320 francs solidairement à charge de X. Frères _____ SNC ainsi que X3 _____ et X2 _____ et X1 _____, montant compensé par leur avance.

4. N'alloue pas de dépens.

Neuchâtel, le 16 avril 2018

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.