

# **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2016.87 vom 9. November 2016**

Ne Jurisprudence Adm, 2016-11-09, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2016.87](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2016.87)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2016.87 du 9 novembre 2016

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2016.87 del 9 novembre 2016

## **Regeste**

Un agriculteur, qui se livre à l'engraissement de taureaux, à E. désire amplifier son activité de façon conséquente. Pour ce faire, il se propose de construire une nouvelle halle d'engraissement (pour 720 têtes de bétail), un hangar à machines et deux silos pour le fourrage, hors du village, en zone agricole, proche d'une carrière et d'une déchetterie en activité. Le département a accordé des dérogations à la longueur de la halle, à celle du hangar et à la hauteur des silos. La commune a délivré le permis de construire. Les recourants motivent leur opposition au projet en arguant que des dérogations ne sauraient servir à justifier un projet si ambitieux, qui ne vise qu'à la satisfaction d'un but économique pour l'exploitant. Ils redoutent l'afflux de nuisances olfactives jusque dans les villages environnants. La décision rappelle les grandes lignes qui guident l'octroi d'autorisations dérogatoires. Dans le cas d'espèce, elle les approuve essentiellement parce que les nouvelles constructions se situent plus loin que l'ancienne exploitation (plus petite), parce qu'elle va dans le sens d'une agriculture plus rationnelle, encouragée par la Confédération, et parce qu'elle se situe à proximité d'une carrière et d'une déchetterie, qui ne s'harmonisent pas de façon idéale avec le paysage. Le rapport d'impact sur l'environnement fait état des mesures diverses qui ont été faites, et particulièrement celle des vents, analyses qui ont été effectuées pour mesurer à la fois les quantités d'ammoniac générées par le projet et les nuisances olfactives, jugées très minimes, que la nouvelle exploitation pourrait engendrer. Le recours est rejeté. Au vu du nombre des dérogations octroyées (3), de l'ampleur du taux de dépassement des limites imposées (respectivement 83% et 19% pour la longueur et 80% pour la hauteur), une autorité indépendante pourrait considérer que la nature exceptionnelle des autorisations dérogatoires n'est pas respectée et admettre un recours éventuel.

## **Volltext**

A.

En date du 17 juin 2014, C. et F. ont déposé une demande de permis de construire, sanction définitive, pour l'édification d'une halle d'engraissement pour taureaux avec deux silos à fourrage et d'un hangar pour machines agricoles. Le projet se situe sur les articles [a]-[b]-[c]-[d]-[e] du cadastre de la commune de B., au lieu-dit "[ ]". Les longueurs des bâtiments projetés sont de 100,4 et 65,4 m, leur hauteur au faîte de 10,2 et 10,4 m, leur profondeur de 30 et 35 mètres. Les silos mesurent 25 mètres. Le projet se situe en zone agricole et son emprise au sol totale est de 7'052 m<sup>2</sup>. Le volume apparent total ascende à 52'329 m<sup>3</sup>.

B.

Un rapport d'impact sur l'environnement a été dressé par la Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture qui arrive à la conclusion que le projet tend à la rationalisation et à l'évolution des structures dans l'agriculture suisse, telles que préconisées par les instances officielles. Il fut complété en mai 2015. Le dossier renferme aussi un rapport sur l'impact des odeurs, du 17 juin 2015, qui conclut à la conformité de l'installation à la loi sur la protection de l'environnement et aux normes européennes en matière de gêne olfactive.

C.

Le 18 août 2014, le requérant au permis de construire sollicita l'octroi d'une dérogation à la longueur du hangar à machines agricoles, de quelque dix mètres pour l'entrepôt de toutes ses machines éparpillées en maints endroits. La halle d'engraissement des taureaux a aussi fait l'objet d'une demande de dérogation de longueur, de même que les silos pour la hauteur de ceux-ci.

D.

Mis à l'enquête publique du 10 octobre au 10 novembre 2015, le projet à l'objet de 48 oppositions. Brièvement résumé, les opposants se fondèrent sur la trop grande proximité de l'installation des villages de E. et de A., avec pour conséquences un dégagement d'odeurs nauséabondes et des concentrations de mouches déplacées par le vent en direction de cette dernière localité. Les dérogations provoquèrent aussi des objections.

E.

Par décisions spéciales, du 11 décembre 2015, le Département du développement territorial et de l'environnement autorisa sous charges et conditions à effectuer des fouilles utiles à la construction d'une stabulation libre, il leva les oppositions formées au projet, constata la conformité de ce dernier à l'affectation de la zone agricole et accorda des dérogations à la longueur maximale pour la halle d'engraissement des taureaux, pour le hangar pour machines agricoles et une dérogation pour la hauteur maximale des deux silos. Le même jour, il autorisa l'exécution de fouilles utiles à la construction d'une stabulation libre, en secteur Au-Ao.

F.

Le 12 février 2016, la Commune de B. a accordé la sanction des plans relatifs à la construction d'une halle d'engraissement pour taureaux avec deux silos de fourrage et à la construction d'un hangar pour machines agricoles sur les articles [b], [c], [a], [d] et [e] du cadastre de E.. À cette occasion, elle rappelle les remarques et préavis des services consultés, ainsi que les conditions à respecter, en particulier celles figurant dans le rapport d'impact et dans les décisions spéciales du Département pour préaviser favorablement le projet.

G.

Par mémoire du 8 mars 2016, un groupement d'opposants représenté par X. à A., a interjeté recours contre les décisions de levée d'opposition au projet de construction précité. Après avoir énuméré la chronologie des différentes étapes d'avancement du projet, il conteste la levée des oppositions et l'octroi des dérogations sollicitées. S'agissant de ces dernières, il estime qu'elles sont fondées en partie sur des raisons économiques qui ne sont pas déterminantes pour justifier une autorisation particulière. Il estime que le permis a été accordé sans que la fosse à lisier et le tas de fumier dont le service de l'environnement exige

une couverture, n'ait été mis à l'enquête publique. Il relève que la comparaison faite dans le rapport sur les impacts des odeurs avec le site de H. n'est pas adéquate et que la population mérite autant de considérations dans le présent dossier que celles que l'on porte en matière d'études pour les éoliennes. Qualifiant le projet d'exploitation industrielle, il déplore l'absence d'un contrat fixant des règles d'exploitation très strictes contrôlées par le service de l'environnement. Il déplore le fait que le requérant au permis de construire a signé des contrats de reprise d'engrais avec d'autres exploitants qui ne sont pas propriétaires des surfaces cultivées, mais seulement locataires.

H.

Le requérant déposa ses observations le 27 avril 2016. Il conteste toute nuisance générée par le projet du fait des soins apportés à son élaboration. Il rappelle les mesures prises pour limiter les impacts de son installation et justifie les dérogations octroyées. Le Département du développement territorial et de l'environnement de même que la Commune de B. confirment leurs décisions initiales. Les recourants ont eu l'occasion de s'exprimer sur les observations du constructeur le 1er juillet 2016, ce dernier ayant lui-même précisé quelques aspects de son projet le 9 août 2016. Pour sa part, le service de l'aménagement du territoire a formulé ses propres observations le 10 août 2016, en détaillant certaines particularités de l'exploitation et en opérant des distinctions avec d'autres lieux de production animale. Ces courriers ont été transmis au recourant le 4 octobre 2016.

Considérant en droit :

1.

Atteints par la décision attaquée, les recourants ont un intérêt manifeste à son annulation ou à sa modification (art. 32 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979). Déposé dans le délai légal de 30 jours prévu à l'article 34 LPJA, le recours est recevable.

2.

Les recourants s'opposent aux dérogations octroyées en estimant qu'elles se fondent sur des raisons économiques qui ne sauraient être déterminantes.

Selon l'article 13.01 du règlement d'aménagement de la Commune de E., la zone agricole dans laquelle s'inscrit le projet est définie aux articles 54 et 55 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991. Selon ces dispositions, elle comprend en particulier les terrains réservés à l'exploitation agricole qui y est liée. L'exploitation agricole englobe les productions animales intensives liées à une entreprise agricole. Dans la zone agricole, seuls sont admis les bâtiments qui servent à l'exploitation agricole et qui répondent aux besoins de l'exploitant et de sa famille, en matière de logement.

2.1.

Selon l'article 40, alinéa 1 de la loi sur les constructions (LConstr.), des dérogations au plan d'aménagement, à la loi ou au règlement communal des constructions peuvent être octroyées si les trois conditions cumulatives suivantes sont remplies :

1. Elles sont justifiées par des circonstances particulières ;

2.Elles ne portent pas atteinte à un intérêt public important, notamment à l'aspect historique, esthétique ou pittoresque d'une localité, d'un quartier, d'une rue ou d'un bâtiment ;

3.Elles ne causent pas un préjudice sérieux aux voisins.

La Cour de droit public du Tribunal cantonal a eu l'occasion de préciser ces notions :

"Savoir si ces conditions sont remplies est une question de droit qu'un tribunal revoit en principe librement. Les limites entre les notions de "circonstances particulières", "intérêt public important" et "préjudice sérieux aux voisins" sont difficiles à déterminer, de sorte qu'il convient avant tout, dans chaque cas particulier, de procéder à une appréciation d'ensemble des différents facteurs à prendre en compte. L'intérêt du requérant à réaliser son projet doit être mis en rapport avec celui de la collectivité (laquelle peut être favorable ou non au projet), celui des voisins susceptibles d'être touchés et celui que poursuit la norme à laquelle il est envisagé de déroger, ainsi qu'avec l'intérêt public à l'application stricte de la loi et l'intérêt privé des voisins au respect par les tiers des règles qu'ils doivent eux-mêmes observer. Malgré la complexité et la diversité des intérêts à prendre en considération, le refus d'une dérogation est la règle, son octroi l'exception. Une dérogation entre en effet dans le domaine des autorisations exceptionnelles, de sorte qu'on doit faire preuve d'une grande réserve dans son octroi. La possibilité de déroger au système légal doit être réservée aux cas où il s'agit d'éviter des situations trop rigoureuses que le législateur n'a pas voulues ou lorsque les conditions pour l'octroi d'une dérogation sont précisées dans la loi et qu'elles sont réalisées. De ce point de vue, une disposition prévoyant la possibilité de déroger à certaines règles ne constitue qu'une application particulière du principe de la proportionnalité, qui régit l'ensemble du droit administratif.

L'octroi restrictif de dérogations vise à sauvegarder la sécurité du droit, c'est-à-dire sa clarté et son unité, et à garantir l'égalité de traitement. En matière de constructions, il est en effet souhaitable que le territoire d'une commune soit en principe régi par les règles dont celle-ci s'est elle-même dotée et que les justiciables soient tous soumis aux mêmes limitations. Un propriétaire ne saurait ainsi obtenir une dérogation pour la seule raison qu'elle lui permettrait de faire un usage optimal de son bien. Le fait que le requérant ait des motifs économiques à la réalisation du projet peut constituer une circonstance particulière susceptible de justifier une dérogation. Ce n'est cependant qu'un critère parmi d'autres et il faut examiner les solutions alternatives envisageables. En effet, des considérations économiques sont des motifs d'ordre général que l'on retrouve pratiquement toujours. Elles ne créent pas automatiquement des situations particulières qui justifieraient une autorisation exceptionnelle. En revanche, l'inadéquation des prescriptions légales à la forme, la situation ou la topographie d'une parcelle pourrait en principe fonder la délivrance d'une telle autorisation. Il en irait de même lorsque la solution strictement légale aurait pour effet la réalisation d'un ouvrage mal intégré ou disharmonieux. En ce qui concerne l'évaluation de l'intérêt privé du requérant à la réalisation de son projet, la perte d'un avantage économique et les autres conséquences financières qui peuvent découler du refus d'une dérogation n'ont en règle générale pas une importance déterminante" (CDP.2013.350 consid.3a; RJN 2006, p. 231, 2003, p. 375 et p. 380, 2000, p. 282, 1988, p. 179, 1985, p. 204, et les références à la jurisprudence et à la doctrine citées dans ces arrêts).

2.2.

Le Département justifie la dérogation à la longueur des bâtiments (100,4 m et 65,4 m en lieu et place de 55 m selon l'article 59, al. 3 LCAT) pour la mise en conformité du projet aux

besoins agricoles reconnus de l'exploitant, lié à l'impératif de ne pas multiplier les constructions et leur déploiement en zone agricole. Dans ce contexte, le fait de pouvoir entreposer toutes les machines agricoles au lieu-même de l'exploitation plutôt que de les disperser dans les alentours avec les va-et-vient que cela implique, et de les protéger des intempéries peut être perçu comme une circonstance particulière. L'est aussi le fait de délocaliser dans un endroit plus approprié une exploitation existante pour en assumer sa continuation et son expansion en zone agricole, hors du village où elle est jusqu'alors implantée, plutôt que de la développer sur son site actuel, en amplifiant le nombre des constructions utiles et nécessaires à son exploitation. En l'espèce, les dérogations octroyées dans un cas très spécifique d'une entreprise agricole, qui relèvent du domaine de l'économie agricole ne sauraient être revendiquées de la même façon par les administrés de la Commune au point de vider de leur substance les règles communales et cantonales sur les constructions. Le projet qui tend à rationaliser la production agricole et à développer les améliorations structurelles compétitives justifie les dérogations accordées. Quant à la dérogation à la hauteur des silos (25 m en lieu et place de 14 m, art. 13.02 RA), elle est motivée par des questions de qualité, de conservation des fourrages, de faible emprise au sol, de nuisances routières moindres et des besoins de l'exploitation, c'est-à-dire qu'elle engendre moins d'inconvénients que ceux qui résulteraient de silos horizontaux, alternative qu'on ne saurait préconiser. Si l'on peut admettre que le projet suscite des contrariétés ayant motivé les oppositions, on ne peut considérer que les dérogations en cause portent un préjudice sérieux aux voisins, l'environnement proche du projet étant lui-même constitué d'éléments voyants et disparates, telle la gravière de [ ] ou l'entreprise de recyclage des déchets G. SA.

3.

Les recourants font valoir que la fosse à lisier et le tas de fumier ne figurent pas dans le dossier sanctionné et doivent être mis à l'enquête.

L'article 4a, lettre f du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr), du 16 octobre 1996 exige un permis de construire pour les fosses à purin et les fosses à fumier.

En l'espèce, la demande de permis de construire du 17 juin 2014 fait état de l'existence d'une fosse à purin. Cette fosse est visible sur les plans déposés, en particulier le plan de coupe D-D et sur le plan "Vues en plan" à l'ouest de la halle d'engraissement pour taureaux. Selon l'avis d'enquête concernant le projet, cette dernière était ouverte du 10 octobre au 10 novembre 2014. Était expressément mentionné le fait que les plans de construction peuvent être consultés au bureau des constructions de l'administration communale, ou, sur demande, au service de l'aménagement du territoire (SAT) à Neuchâtel.

Dans sa synthèse intermédiaire du 27 février 2016, le SAT a relevé les problèmes liés à la protection de l'air et au rejet atmosphérique. Il s'est référé aux mesures préconisées par la Société suisse des responsables de l'hygiène de l'air (Cercl'Air) en vue de limiter les pertes d'ammoniac de plus de 80%. Au sujet précisément des émissions d'ammoniac, le rapport d'impact constate que l'intégralité des animaux sera détenue sur paille et que toutes les surfaces de litières seront couvertes. La part de maïs dans la ration a un effet positif sur la consistance du fumier, qui se traduit par une faible émission d'ammoniac. Selon la recommandation Cercl'Air No 21 du 28 février 2003 (Minderung der Ammoniak-Emissionen der Landwirtschaft, Abdeckung neuer Güllelager), les pertes d'ammoniac peuvent être réduites pendant le stockage de 80% en recouvrant le lisier. Les

mesures dont il est question consistent en la couverture du tas de fumier et de l'épandage du lisier à l'aide d'un pendillard. Or ces mesures ont été imposées en tant que conditions à l'approbation du projet.

Selon la jurisprudence et la doctrine, l'autorisation de construire peut être assortie de clauses accessoires (charges, conditions), qui permettent d'adapter les droits et obligations de son destinataire au cas concret. Ces clauses permettent d'éviter le refus d'une autorisation et tendent à rendre le projet conforme aux dispositions applicables en éliminant les éventuelles irrégularités. Elles sont valables à condition de se concilier avec les principes constitutionnels, notamment ceux de la légalité et de la proportionnalité (RJN 2003, p. 370). Elles ne doivent pas forcément être expressément prévues dans la loi mais s'inscrire dans le but que celle-ci poursuit (Zen-Ruffinen, Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation n° 941). Dans le canton, ces clauses ■ charges et conditions ■ sont explicitement mentionnées à l'article 61, al. 2 RELConstr. Le préavis réserve au demeurant d'autres mesures qui pourront être prises en cas d'exploitation. Il s'ensuit que la décision de sanction, qui reprend ces clauses en son sein, ne prête pas le flanc à la critique.

4.

Dans leur argumentation, les recourants critiquent le rapport sur les impacts des odeurs en tant qu'ils se réfèrent au site de H., dont la situation météorologique n'est pas identique.

Dans son analyse météorologique du territoire, la Société d'étude de l'environnement S.A. (SEDE) à Vevey a conclu sur la base des observations faites à H., à E. et à Neuchâtel qu'il n'y a pas de corrélation directe entre les directions des vents à l'extrême sud-ouest du B. et à Neuchâtel mais que la corrélation est forte entre les directions des vents à H. et plus au sud-ouest du B. (à savoir E.). La station de H. donne selon les auteurs l'image la plus fidèle des conditions météorologiques sur le site d'étude et les mesures réalisées à H. sont utilisables pour la région E.-A.. Ce d'autant plus ■ poursuit l'analyse ■ que le site est situé en milieu de vallée, suffisamment éloigné de l'ubac, ainsi les vents de SSE descendant de l'ubac ne devraient pas être significativement plus fréquents que ce qui est observé à H.. L'étude conclut que la modernisation des immissions prouve qu'aucun des opposants n'est impacté par les émissions odorantes de l'exploitation mais que, si épisode odorant il y a, ils sont d'une fréquence et d'une intensité tellement faibles qu'ils ne sont pas considérés comme facteurs de nuisances odorantes. Cette conclusion rejoint les résultats de la Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture qui fixe à 410 mètres du côté de A. et de 700 mètres du côté de E. la distance mesurée à partir du point d'émission d'odeurs le plus proche des habitations à protéger. Dans ces circonstances, on ne saurait déduire que les analyses effectuées n'ont pas tenu compte de la situation exacte des habitations par rapport au projet concerné et des nuisances qu'il pourrait occasionner. À cet égard, la comparaison faite avec une ferme [...] à Môtiers n'est pas pertinente, car cette dernière exploitation dégage des odeurs provenant exclusivement du lisier et non du fumier et que l'engrais de ferme y est par conséquent fondamentalement différent. La comparaison faite avec les études imposées en matière de turbines éoliennes n'est pas appropriée non plus puisque dans ce cas, c'est la faune qu'il convient de protéger des collisions directes avec les rotors des mâts, ainsi que les habitants des nuisances sonores causées par ces par ces machines selon leur proximité des habitations.

5.

Les recourants font valoir que des garanties doivent pouvoir être assurées par l'état, en définissant des règles d'exploitation très strictes avec un contrôle permanent du service de l'environnement, sous forme d'un contrat avec l'exploitant.

La procédure de permis de construire prévoit que dans un délai d'un mois dès l'avis de terminaison des travaux, la Commune contrôle la conformité de l'ouvrage aux plans approuvés et aux permis de construire (art. 42, al. 1 LConstr.). Les départements et les services de l'administration cantonale en font de même pour l'ouvrage ayant fait l'objet d'une ou de plusieurs autorisations spéciales de droit cantonal (al. 2). Aux termes de l'article 43 LConstr., lorsque la construction ou l'installation n'est pas conforme aux exigences, la Commune, les départements compétents ou les services de l'administration cantonale pour ce qui a trait aux autorisations de droit cantonal, ordonnent les mesures nécessaires et appropriées, conformément aux articles 46 à 49.

Ces derniers articles permettent à la Commune de prendre certaines mesures lorsqu'une construction ou une installation n'est pas conforme aux prescriptions et aux autorisations délivrées, telles que la suspension des travaux, l'interdiction d'utiliser des installations ou d'exploiter tout ou partie du bâtiment, la remise en état, la suppression ou la démolition des bâtiments ou des installations. Les instances compétentes peuvent ordonner une expertise, et, en cas d'urgence, prendre des mesures provisionnelles.

L'autorisation de construire se caractérise par le fait qu'elle supprime une interdiction qui vise non pas à exclure une activité de façon générale, mais à la soumettre à un contrôle préalable. Le requérant a le droit de l'obtenir quand il remplit les conditions légales. Elles se bornent à prendre acte qu'aucun empêchement de droit public ne s'oppose à l'activité visée (Zen-Ruffinen, Guy-Ecabert op. cit. p. 206). En accordant le permis de construire, la Commune est arrivée à ce constat, ayant assorti sa décision de nombreuses charges et conditions à respecter. En sus de celles mentionnées, le service de l'énergie et de l'environnement a réservé l'installation d'une petite station de météorologie, afin d'analyser l'impact odorant en cas de plaintes (point 4.1 de la décision dont est recours). Le grief se révèle-t-il ainsi mal fondé.

6.

Dans un ultime argument, les recourants estiment que le requérant au permis de construire a signé des contrats de reprise d'engrais avec d'autres exploitants, dont certains ne sont pas propriétaires des surfaces qu'ils cultivent. Ni l'ordonnance fédérale sur les paiements directs versés dans l'agriculture, du 23 octobre 2013, ni l'ordonnance fédérale sur la protection des eaux, du 28 octobre 1998 pas plus que l'ordonnance sur les substances étrangères et les composants dans les denrées alimentaires, du 26 juin 1995 n'imposent aux fournisseurs d'engrais de ferme de passer contrat avec un propriétaire foncier. Il suffit que l'ensemble des transferts d'engrais de ferme à l'intérieur ou en dehors de l'agriculture ainsi qu'entre les exploitations soit enregistré dans l'application HODUFLU en vertu de l'article 14 de l'ordonnance sur les systèmes d'information dans le domaine de l'agriculture, du 23 octobre 2013 qui prescrit notamment que des informations sur l'exploitant ou sur l'exploitation soient enregistrées sous la surveillance de l'autorité cantonale. C'est ainsi par exemple que l'ordonnance sur les paiements directs assimile l'exploitant qui a pris à bail des surfaces agricoles à celui qui les possède en propre. (Commentaires et instructions 2016 de l'OPD, du 23 octobre 2013). Le grief ne saurait ainsi être pris en considération.

Pour l'ensemble de ces motifs, le recours sera rejeté.

7.

Conformément à l'article 47, alinéa 1 LPJA, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de procédure, qui comprennent les émoluments et les débours. Ils seront supportés par le recourants. En application des articles 44 et 49 du décret fixant les tarifs des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais), du 6 novembre 2012, l'émolument peut être arrêté à 1'600 francs auquel s'ajoutent les débours à raison de 10% de ce montant, soit au total 1'760 francs, couverts par l'avance de frais versée le 14 avril 2016 par le recourant. Il n'y a par ailleurs pas lieu à dépens.

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1.Le recours est rejeté.

2.Les frais de la présente procédure qui comprennent un émolument de 1'600 francs auquel s'ajoutent les frais par 160 francs, soit au 1'760 francs, couverts par l'avance de frais versée le 14 avril 2016, sont mis à la charge du recourant.

3.Il n'y a par ailleurs pas lieu à dépens.

Neuchâtel, le 9 novembre 2016

Au nom du Conseil d'état :

Le président,                      La chancelière,

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