

VD_OMNI AC.1997.0054 vom 22. Dezember 1997

VD Tribunal cantonal, 1997-12-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1997.0054

FR: VD_OMNI AC.1997.0054 du 22 décembre 1997

IT: VD_OMNI AC.1997.0054 del 22 dicembre 1997

Regeste

BAUMANN Niklaus et Werner c/Grandson | 3. Standortgebundenheit positive réalisée : porcherie indissociable de la colonie agricole projetée. Pas d'intérêt public contraire. 4. Aucune disposition de droit cantonal (not. l'art. 35 al. 2 RATC) ou de droit communal ayant une portée propre n'est opposable à la porcherie que conteste la municipalité.

Erwägungen

E. 4

juillet 1994 déjà, laquelle a ensuite fait l'objet d'une instruction approfondie quand bien même le tribunal n'est pas entré en matière sur ce point dans son arrêt du 1er mai 1996. a) A teneur de l'art. 2 al. 1er de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT), les cantons et les communes établissent des plans d'aménagement pour les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire. L'art. 16 al. 1er LAT dispose que les zones agricoles comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou horticole (lit. a) et ceux qui, dans l'intérêt général, doivent être utilisés par l'agriculture (lit. b). L'art. 22 al. 2 lit. a LAT pose le principe que, pour être autorisée, une construction ou une installation doit être conforme à l'affectation de la zone; l'art. 24 al. 1er LAT envisage toutefois, à certaines conditions, la possibilité d'une dérogation à la règle précitée. Selon l'art. 9 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE), l'autorité doit apprécier la conformité au droit fédéral des installations pouvant affecter sensiblement l'environnement dans le cadre d'une étude d'impact. Ces installations ont été définies dans l'annexe à l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 19 octobre 1988 (OEIE) : il s'agit notamment des installations destinées à l'élevage d'animaux de rente comprenant plus de cinq cents places pour porcs à l'engrais (v. ch. 80.4 de l'annexe à l'OEIE). b) La municipalité reproche au DTPAT d'avoir contrevenu au principe selon lequel les mesures de planification doivent résulter d'un choix politique conscient. Elle se plaint d'avoir été privée de toute possibilité d'intervenir dans le développement et l'aménagement de son territoire. Il est admis que les communes jouissent en matière d'aménagement du territoire d'une liberté d'appréciation suffisamment importante pour que l'on puisse leur reconnaître une autonomie (voir notamment ATF 104 Ia 131 = JT 80 I 237); ce principe trouve d'ailleurs son expression tant dans le droit fédéral (voir art. 2 al. 3 LAT) que dans le droit cantonal (voir art. 2 al. 1er in fine de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions, LATC). En l'espèce toutefois, la décision départementale repose notamment sur l'art. 24 al. 1er LAT : or, fondé sur l'art. 25 al. 2 LAT imposant l'autorisation ou l'approbation d'une autorité cantonale pour toute dérogation au sens de l'art. 24 LAT, le droit cantonal (voir art. 81, 120 lit. a et 121 lit. a LATC) confère au DTPAT la compétence exclusive de statuer sur les projets prévus hors des zones à bâtir (voir dans ce sens TA, arrêts AC 91/017 du 1er juillet 1994 et AC 95/195 du 25 janvier 1996). C'est dire

que, dans ce domaine particulier, l'autonomie communale ne trouve pas place; en revanche, si la commune estime que l'autorité cantonale a mal appliqué l'art. 24 LAT, la voie du recours au Tribunal administratif puis le cas échéant celle du recours de droit administratif au Tribunal fédéral lui sont ouvertes en sa qualité de collectivité publique (voir art. 34 al. 2 LAT et 37 al. 2 lit. b LJPA). En 1994, la commune n'avait pas déféré la décision départementale au Tribunal administratif; elle avait en effet l'intention de refuser le permis de construire sollicité par Niklaus et Werner Baumann, ce qu'elle avait d'ailleurs annoncé au DTPAT avant même la décision finale du 4 juillet 1994. Quoi qu'il en soit, en prenant la décision du 2 septembre 1994, en la défendant dans le cadre de la procédure ouverte par les constructeurs puis en formant un recours de droit administratif au Tribunal fédéral, la commune a soutenu sans équivoque qu'à son avis le DTPAT avait fait une fausse application de l'art. 24 LAT : vu les motifs de l'admission par le Tribunal fédéral du recours de droit administratif formé par la commune (voir ATF du 8 avril 1997 précité, consid. 4), il y a lieu d'entrer en matière sur cette question, toutefois dans les limites rappelées au considérant 1 ci-dessus. Récemment, le tribunal a d'ailleurs jugé que, si une commune refuse de délivrer le permis de construire sans recourir contre les autorisations cantonales préalablement délivrées, son refus peut faire l'objet d'un recours du constructeur dans le cadre duquel le bien-fondé des autorisations cantonales sera examiné au regard des conclusions de la commune tendant au maintien de son refus (TA, arrêt AC 97/0012 du 25 novembre 1997, consid. 2d). c) Selon le projet litigieux, on édifierait une colonie agricole comprenant habitation, rural, porcherie, hangar, garage, silos, fosse à purin, viabilités et accès; l'ensemble s'implanterait en zone agricole, à environ 600 mètres de la zone à bâtir la plus proche. Le domaine totaliserait environ 45 hectares; les constructeurs ont par ailleurs passé des contrats de prise en charge des fumures portant sur environ 131 hectares. La porcherie pourrait abriter 1000 places sur litière profonde, l'alimentation des porcs consistant en pommes de terre et en céréales ainsi qu'en petit lait provenant de la fromagerie de l'Auberson, distante d'une vingtaine de kilomètres; selon le DTPAT, la production du domaine des constructeurs couvrirait entre 22 et 28 % des besoins énergétiques des porcs. Chargé de l'étude d'impact sur l'environnement, l'ingénieur agronome Gmür conclut à la faisabilité du projet. Avant de rendre sa décision, le DTPAT a consulté tous les services cantonaux concernés; les autorisations spéciales nécessaires - certaines étant subordonnées à des conditions de nature technique - ont toutes été délivrées. aa) Les circonstances dans lesquelles un projet non conforme a, en raison de ses dimensions et de son incidence sur la planification, des effets tels qu'il ne peut être autorisé qu'après la modification ou l'adoption d'un plan d'affectation - et non pas sur la seule base de l'art. 24 LAT - se déterminent en fonction de l'obligation de planifier (art. 2 LAT), des principes et buts de l'aménagement du territoire (art. 1er et 3 LAT), du plan directeur cantonal (art. 6 et ss LAT) ainsi que de l'importance du projet à la lumière des règles de procédure fixées par la loi sur l'aménagement du territoire (art. 4 et 33 LAT). Selon la jurisprudence, les constructions et installations soumises à une étude d'impact sur l'environnement doivent en règle générale être étudiées et localisées dans le cadre de l'élaboration d'un plan d'affectation, une autorisation à forme de l'art. 24 al. 1er LAT n'entrant normalement pas en ligne de compte dans un tel cas (voir notamment ATF du 19 novembre 1996 in DEP 1997, p. 168 et ss); ce principe n'est toutefois pas absolu (voir notamment ATF 119 Ib 439 = JT 1995 I 445 consid. 4a et les citations). bb) Le Service de l'aménagement du territoire (SAT) déclare n'avoir guère hésité dans le cas particulier à faire application de l'art. 24 al. 1er LAT, envisageant même d'accorder une autorisation ordinaire en considérant le projet comme conforme à la

destination de la zone agricole, à forme des art. 16 et 22 al. 2 lit. a LAT; il a toutefois été bien inspiré de ne pas aller aussi loin en définitive car, quand bien même la proportion des besoins énergétiques couverts par la production du domaine serait ici inhabituellement élevée, l'alimentation des porcs n'en dépendrait pas moins dans une large mesure d'éléments extérieurs (voir notamment ATF 117 Ib 379 = JT 1993 I 444 consid. 2c). Mais, si l'installation en cause n'est pas assimilable à une construction conforme à l'affectation de la zone agricole (une porcherie ne pourra d'ailleurs que rarement être rangée dans cette catégorie), il ne s'agirait pas pour autant d'une exploitation à caractère purement industriel. C'est pourquoi il faut accueillir avec réserve toute forme de comparaison entre l'installation litigieuse et la porcherie récemment édifiée sur le territoire de la commune voisine de Villars-Burquin : en effet, l'obligation d'élaborer un plan d'affectation imposée dans ce cas tenait essentiellement au fait que, dépourvue du moindre lien avec un domaine agricole, ce projet constituait un élément totalement étranger à la zone agricole (voir à ce sujet TA, arrêt AC 95/031 du 3 août 1995). cc) Si on l'a vu la municipalité s'insurge contre la procédure suivie par le DTPAT, elle ne conteste sur le fond ni les résultats de l'étude d'impact sur l'environnement ni l'avis des différents services et organismes consultés. Or, s'agissant de l'analyse des effets d'un projet sur l'aménagement du territoire et l'environnement, la procédure décisionnelle départementale et celle de légalisation d'un plan d'affectation présentent autant de garanties l'une que l'autre, du moins lorsque comme en l'espèce une étude d'impact est exigée. L'étude effectuée en avril 1993 par l'ingénieur agronome Gmür a examiné la porcherie litigieuse sous différents angles : protection "directe" des eaux (dimensionnement des volumes de stockage des engrais de ferme), protection "indirecte" des eaux (surfaces d'épandage des engrais de ferme), protection de l'air (en particulier en relation avec les odeurs émises), protection contre le bruit, implantation dans le paysage et statut de la production (agricole ou industrielle). Ont par ailleurs été associés à la procédure décisionnelle conduite par le DTPAT le Service de lutte contre les nuisances, le Service vétérinaire, l'ECA, le Service de l'agriculture, le voyer, le Service des eaux et de la protection de l'environnement (SEPE), la Conservation de la nature, le Service de la protection civile et la Commission de coordination interdépartementale pour la protection de l'environnement, en plus bien sûr du SAT : tous ont exprimé un préavis favorable ou, le cas échéant, délivré leur autorisation spéciale. Or, on le répète, la municipalité ne critique aucunement ces prises de position en tant que telles; pour sa part, le tribunal n'a aucune raison de les mettre en cause d'office. Il relève en particulier que, selon le SAT et le Service de l'agriculture, l'aménagement d'environ 1'000 nouvelles places n'entraînerait pratiquement aucune augmentation de l'effectif porcin préexistant : la réalisation de la porcherie en cause postule en effet la désaffectation de la porcherie Baessler (environ 720 porcs) à Corcelettes, sur le territoire de la Commune de Grandson, et succéderait à la cessation de l'exploitation de la porcherie de la Société de laiterie de Champagne (environ 240 porcs). Certes le contingent porcin de la région s'est-il récemment accru d'environ 300 têtes avec l'apparition de la porcherie industrielle de Villars-Burquin : toutefois, il ne saurait être question de revenir sur cette réalisation dans le cadre de la présente procédure. Enfin et surtout, le tribunal de céans puis le Tribunal fédéral ont tous deux considéré que les opposants ne se verraient pas exposés à un préjudice qui leur soit spécial : ils seraient en effet protégés des nuisances de la porcherie elle-même par la distance ainsi que par la topographie des lieux, alors que les émanations dues aux opérations d'épandage du lisier - par ailleurs placées sous le contrôle étroit du SEPE - ne leur causeraient que des inconvénients occasionnels. Comme les habitants des zones à bâtir les plus proches figuraient au nombre des opposants, force est

de constater que les répercussions de la porcherie sur l'aménagement du territoire et l'environnement seraient en définitive relativement limitées. d) En résumé sur ce point, le DTPAT n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en procédant ici par la voie de l'autorisation exceptionnelle prévue par l'art. 24 al. 1er LAT. Cette conclusion ne se justifie toutefois qu'au vu des caractéristiques propres au cas d'espèce : on l'a vu, seules des circonstances particulières permettent en effet de s'écarter de l'obligation d'établir un plan d'affectation, laquelle doit demeurer la règle lorsqu'est prévue une installation d'élevage intensif soumise à une étude d'impact (voir lit. c/aa ci-dessus). 3. Encore faut-il vérifier si les conditions d'application de l'art. 24 al. 1er LAT sont remplies. Aux termes de cette disposition, des autorisations peuvent être délivrées en dérogation à l'art. 22 al. 2 lit. a LAT pour de nouvelles constructions ou installations si leur implantation hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (lit. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (lit. b); ces deux conditions sont cumulatives. a) Selon la jurisprudence, il y a implantation imposée par la destination lorsque la construction, pour des motifs techniques ou d'exploitation ou en raison de la configuration du terrain, doit être réalisée en un endroit situé en dehors de la zone à bâtir (aspect positif de cette exigence ; ATF 116 Ib 230 et 115 Ib 299 consid. 3, rés. au JT 1992 I 465 et 1991 I 455), ou lorsqu'il est exclu de construire un ouvrage en zone à bâtir en raison des immissions qu'il produit (aspect négatif de l'exigence; ATF 115 Ib 300 consid. 3c, 114 Ib 187 et 111 Ib 218, JT 1991 I 456, 1990 I 451 et 1987 I 568). Il faut en juger selon des critères objectifs et non pas selon les idées et les vœux subjectifs d'un particulier, ni selon des critères de commodité ou d'agrément (ATF 118 Ib 17 consid. 2b = JT 1994 I 431). Dans le cas particulier, il y aurait incontestablement un besoin objectif, sous l'angle de l'économie d'entreprise, d'une implantation en dehors de la zone à bâtir. On l'a dit, les besoins énergétiques des porcs seraient couverts dans une mesure non négligeable par le domaine lui-même; de surcroît, celui-ci absorberait une partie des épandages de lisier; enfin, plusieurs équipements serviraient à l'ensemble de l'exploitation. Dans ces conditions, la porcherie serait en vérité difficilement dissociable de la colonie agricole, dont elle constituerait une partie intégrante; et la pérennité de cette situation paraît assurée tant en fait (par l'existence du lien fonctionnel qui vient d'être décrit) qu'en droit (par le biais des exigences de la législation sur le droit foncier rural en tant que celles-ci prohibent le partage matériel des exploitations agricoles ainsi que le morcellement des immeubles agricoles). A cela s'ajoute que, selon le SAT, des raisons géologiques et hydrogéologiques font obstacle à la création d'une porcherie dans la région de Ste-Croix - L'Auberson. Il suffit d'une "Standortgebundenheit" positive pour que la condition posée par l'art. 24 al. 1er lit. a LAT soit considérée comme remplie. Soit toutefois dit par surabondance à propos de l'aspect négatif de cette exigence, il est certes théoriquement possible de concevoir l'implantation d'une porcherie en zone à bâtir, pour autant bien sûr que soient prises toutes les mesures dictées par la législation sur la protection de l'environnement. Dans le cas particulier toutefois, et quand bien même l'instruction n'a pas porté sur ce point, la zone artisanale et encore moins la zone industrielle du territoire communal de Grandson ne semblent a priori se prêter à la réalisation d'une importante porcherie. b) L'obligation de vérifier si la condition prévue par l'art. 24 al. 1er lit. b LAT est réalisée postule une pesée des intérêts en présence, comme le prescrit d'ailleurs expressément l'art. 3 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1989. Tant l'auteur de l'étude d'impact que les différents services cantonaux consultés ont analysé la porcherie incriminée de façon extrêmement approfondie : or, on le répète, leurs conclusions ne sont pas discutées en tant que telles par la municipalité. A certains égards, la

réalisation de la porcherie en cause - qui par ailleurs contribuerait au maintien de l'effectif porcin dans la région, auquel les autorités cantonales tiennent pour des raisons relevant de la politique agricole - aurait même des effets positifs : en particulier, elle permettrait de réduire la distance d'acheminement des effluents de la fromagerie de L'Auberson, lesquels sont actuellement livrés plus loin que Grandson. Pour le surplus, la vérification du respect des conditions posées par l'art. 24 al. 1 lit. b LAT recoupe l'examen de certaines des questions déjà abordées sous l'angle de l'analyse des effets du projet sur l'aménagement du territoire et l'environnement : on renvoie donc, pour autant que de besoin, aux considérations émises à ce propos (v. consid. 2c/cc ci-dessus). c) Le tribunal parvient ainsi à la conclusion que le DTPAT a fait une correcte application de l'art. 24 al. 1er LAT dans le cas concret. 4.

Se pose encore la question de savoir si le refus du permis de construire sollicité repose sur des dispositions de droit cantonal ou de droit communal ayant une portée propre par rapport au droit fédéral. Dans la mesure où la municipalité se réfère aux art. 58 et 59 RPE, une réponse négative s'impose : en effet, les prescriptions précitées se bornent à réaffirmer la destination de la zone agricole telle que définie par le droit fédéral et à énumérer les constructions qui y sont admissibles, sans poser de règle spécifique. Fondé sur l'art. 47 lit. j LATC, l'art. 35 al. 2 du règlement d'application du 19 septembre 1986 de la LATC (RATC) - auquel par ailleurs le tribunal vient de dénier une portée plus étendue que celle de la jurisprudence fédérale relative à l'art. 2 LAT (arrêt AC 97/0009 du 12 août 1997 destiné à la publication, consid. 3c) - habilite certes les communes à définir, selon les nécessités, des zones spéciales destinées aux exploitations et aux installations nouvelles susceptibles de porter un préjudice important au voisinage, telles que les exploitations intensives d'élevage ou d'engraissement; toutefois la municipalité, qui se borne à demander avec insistance l'établissement d'un plan d'affectation spécial, n'a ni démontré ni même prétendu que des nécessités particulières, au sens de la disposition précitée, imposeraient ici une telle mesure. La municipalité a aussi fait en procédure une brève allusion à l'art. 67 RPE, règle générale régissant l'esthétique des constructions : toutefois, elle ne dit pas en quoi la porcherie en cause - laquelle d'ailleurs s'intégrerait dans un ensemble architectural, comme l'exige l'art. 83 al. 3 RATC - enlaidirait davantage le territoire communal que la colonie elle-même, dont elle ne conteste pas le principe. Au demeurant, sous le titre "Implantation dans le paysage", l'étude d'impact (ch. 7, p. 5) s'exprime ainsi :

"L'emplacement de la porcherie a été choisi en fonction de l'éloignement du menhir de Grandson et de l'impact visuel des constructions. En plus de choix architecturaux, il a été décidé, pour augmenter l'intégration au site, d'enterrer la fosse à purin, de créer une allée de type "verger traditionnel" entre la route et les constructions, de planter des arbres de grands développement vers la face "menhir" et de planter une haie en aval des constructions. Il faut remarquer que depuis l'endroit où l'on verra le plus la construction (sortie de Champagne, chemin du haut de "Derrière la Ville", située à plus de 1,5 Km), on verra les trois types de végétation et une bonne partie des constructions ne seront visibles que dans des perspectives très fuyantes." En résumé sur ce point, aucune disposition de droit cantonal ou communal ne fait obstacle à la réalisation de la porcherie en cause. 5.

a) Quand bien même le sort réservé par le Tribunal administratif au pourvoi formé par les opposants a été confirmé par le Tribunal fédéral, celui-ci a intégralement annulé l'arrêt du 1er mai 1996; par la suite, les opposants se sont immédiatement dissociés de la procédure. Dans ces conditions, les frais et dépens initialement mis à leur charge par le Tribunal administratif seront purement et simplement confirmés. b) Les considérants qui précèdent conduisent à l'annulation de la décision municipale et, par voie de conséquence, à l'admission du recours

des constructeurs Baumann. En application de l'art. 55 al. 2 LJPA, il y a lieu de mettre un émolument de justice, fixé à 2'500 fr., à la charge de la commune qui succombe. Si la commune a obtenu du Tribunal fédéral l'annulation pour formalisme excessif de l'arrêt rendu par le Tribunal administratif le 1er mai 1996, le présent arrêt lui donne en revanche tort sur le fond : dans ces conditions, il se justifie de l'astreindre à verser des dépens - réduits à 1'500 fr. - aux constructeurs, assistés.

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