

VD_OMNI AC.2002.0023 vom 21. Januar 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-01-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2002.0023

FR: VD_OMNI AC.2002.0023 du 21 janvier 2005

IT: VD_OMNI AC.2002.0023 del 21 gennaio 2005

Regeste

X./Municipalité de V./Service de l'agriculture, Service de l'aménagement du territoire, A. et B. X | Confirmation des autorisations cantonale et communale pour une halle d'engraissement de poulet en zone agricole à titre de développement interne d'une exploitation agricole. Etude d'impact mais pas d'obligation d'adopter un plan d'affectation ni de regrouper absolument les bâtiments autour de l'exploitation. Le SAT ne doit pas délivrer l'autorisation sans vérifier (même s'il s'agit de données personnelles du constructeur) que le projet de développement est nécessaire à la survie de l'exploitation et que celle-ci est viable. En l'espèce préavis positif du Service de l'Agriculture, recueilli en cours d'instance et dont le TA ne s'écarte pas en l'absence d'indice d'erreurs. Pas d'abus du pouvoir d'appréciation quant à l'impact paysager. Dossier analogue à AC.2002.0032 et AC.2002.0023

Erwägungen

E. 14

avril 2004). En l'occurrence, la qualité pour recourir du X. _____ peut se fonder sur les dispositions de droit fédéral que sont l'art. 55 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) et l'art. 12 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN). a) L'art. 55 al. 1 et 2 LPE prévoit ce qui suit: Les organisations nationales dont le but est la protection de l'environnement ont également le droit de recourir dans la mesure où le recours administratif au Conseil fédéral ou le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est admis contre des décisions des autorités cantonales ou fédérales relatives à la planification, à la construction ou à la modification d'installations fixes soumises à l'étude de l'impact sur l'environnement selon l'art. 9, et pour autant qu'elles aient été fondées dix ans avant l'introduction du recours. Le Conseil fédéral désigne ces organisations. En l'espèce, le projet litigieux est effectivement soumis à étude d'impact sur l'environnement en vertu de l'art. 9 LPA mais tel qu'il a été déposé dans le délai de 20 jours de l'art. 31 LJPA, le recours du X. _____ est dirigé contre la décision de la Municipalité de L. _____. Or celle-ci est compétente pour délivrer le permis de construire mais elle n'est pas compétente pour appliquer la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE). En effet, si une autorisation spéciale (art. 120 LATC) est requise, la loi fédérale sur la protection de l'environnement est appliquée par l'autorité cantonale, à l'exclusion de la municipalité (art. 2 al. 2 du règlement cantonal d'application de la LPE, du 8 novembre 1989). On devrait en conclure que le X. _____ conteste formellement une décision (celle de la municipalité) contre laquelle il ne peut pas invoquer la qualité pour recourir que lui confère l'art. 55 LPE. b) Il en va de même pour ce qui concerne l'art. 12 LPN qui a la teneur suivante: "Les communes et les organisations d'importance nationale à but non lucratif qui existent depuis dix ans au moins et se vouent à la protection de la nature, à la protection du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à

des tâches semblables ont qualité pour recourir contre les décisions du canton ou des autorités fédérales si ces décisions peuvent, en dernière instance, faire l'objet d'un recours au Conseil fédéral ou d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Le Conseil fédéral désigne les organisations qui ont qualité pour recourir." En effet, les décisions cantonales visées à cette disposition ne sont que celles prises dans l'accomplissement d'une tâche de la Confédération au sens des art. 24^{sexies} al. 2 Cst. et 2 LPN (ATF 124 II 460 consid. 1c p. 465; 121 II 190 consid. 3c/aa p. 196; 120 Ib 27 consid. 2c p. 30). Or il est douteux que la délivrance d'un permis de construire par la municipalité puisse être considérée comme prise dans l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, ce qui devrait priver le X. _____ de la qualité pour recourir et entraîner l'irrecevabilité du recours. c)

On observera au passage que même si la qualité pour recourir ne dépendait pas en l'espèce des règles fédérales que sont l'art. 55 LPE et l'art. 12 LPN, on peut se demander si l'acte de recours déposé en l'espèce ne devrait pas être considéré - d'après son texte même - comme une contestation dirigée exclusivement contre la décision municipale (appliquant le droit communal), ce qui aurait pour conséquence qu'aucun recours n'aurait été valablement déposé contre la décision cantonale faute pour cette dernière d'être désignée comme objet du recours dans l'acte de recours. On n'aboutirait à la solution contraire qu'en admettant que le recours doit être, malgré son intitulé formel mais comme le soutient son auteur, considéré comme dirigé contre la décision finale du Service de l'aménagement du territoire. Soumise à l'ensemble des juges de la chambre de l'aménagement et des constructions du Tribunal administratif en application de l'art. 21 du règlement organique du Tribunal administratif du 18 avril 1997 (qui prévoit que la solution adoptée par la majorité des juges s'impose aux sections du tribunal), cette question de procédure a été résolue par l'affirmative. Il faut en effet rappeler, comme le Tribunal fédéral l'a fait récemment (arrêt 1P.440/2001 du 24 janvier 2002 concernant la cause cantonale AC 2001/0014), que dans une procédure administrative, de même que dans les relations de droit privé, les déclarations qu'un particulier adresse aux autorités doivent être interprétées selon le principe de la confiance, c'est-à-dire d'après le sens qui peut et doit leur être donné de bonne foi, d'après leur texte et leur contexte, ainsi que d'après toutes les circonstances qui les ont précédées et accompagnées (ATF 126 III 119 consid. 2a p. 120, 125 III 435 consid. 2a/aa p. 436/437; Jean-François Egli, La protection de la bonne foi dans le procès, in *Juridiction constitutionnelle et juridiction administrative*, Zurich 1992, p. 236/237). A cet égard, il serait excessivement formaliste, lorsque le recours est dirigé d'après son texte contre une décision communale relative à la délivrance d'un permis de construire, de refuser d'entrer en matière sur les moyens qui relèvent en réalité de la compétence de l'autorité cantonale dont la décision, si l'art. 123 LATC est respecté (la pratique montre que tel n'est pas toujours le cas, v. p. ex. AC 2002/0132 du 26 juin 2003), doit être notifiée simultanément à la décision de la municipalité. Au reste, le Tribunal administratif a déjà jugé que lorsqu'une autorisation spéciale cantonale n'a pas été communiquée par la municipalité aux opposants à un projet de construction, le recours que ceux-ci forment contre la délivrance du permis de construire municipal est censé être également dirigé contre l'autorisation spéciale, dans la mesure où les griefs invoqués concernent des points que l'autorité cantonale a examinés ou aurait dû examiner (arrêt AC 000/7529 du 7 avril 1992 précité, RDAF 1992, p. 377; arrêts AC 1996/0216 du 18 juin 1998 et AC 1997/0195 du 13 mars 1998; AC 1998/0154 du 26 janvier 2001). Il y lieu de s'en tenir à ce principe même lorsque la décision cantonale a été jointe (comme l'exige l'art. 123 LATC) à la décision municipale lors de la notification. On observera d'ailleurs qu'il est fréquent que la

décision municipale, comme c'est le cas en l'espèce, se réfère dans sa motivation à la décision cantonale, voire la reproduise ou la paraphrase d'une manière ou d'une autre. Déterminer de cas en cas si ce renvoi plus ou moins explicite justifie d'interpréter un recours contre la décision municipale comme une contestation de la décision cantonale obligerait le Tribunal administratif à développer une casuistique inutile et compliquée. On retiendra donc finalement que le recours formé contre la décision municipale relative à la délivrance ou au refus du permis de construire est censé être également dirigé contre la décision cantonale relative à l'autorisation spéciale lorsque les griefs invoqués dans le recours concernent des points que l'autorité cantonale a examinés ou aurait dû examiner dans sa décision. Instaurée dans l'arrêt AC.2002.0032 du 8 janvier 2004, cette jurisprudence est désormais constante (AC.2002.0046 du 20 août 2004; AC.2003.0248 du 6 octobre 2004).

2. Sur le fond, il faut examiner à titre préalable le moyen du recourant X. _____ qui fait valoir que l'art. 2 LATC (recte: LAT) impose l'obligation de planifier lorsqu'un projet hors zone à bâtir a un impact important sur le territoire et l'environnement et qu'il est soumis à étude d'impact. a) Il est vrai que selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le fait qu'une étude d'impact soit exigée pour une installation donnée constitue un indice important pour conclure que le projet ne peut être autorisé que sur la base de l'adoption d'un plan d'affectation (ATF 120 Ib 436, consid. 2d p. 449 ss., 119 Ib 439 consid. 4b; ATF 124 II 252, consid. 3; v. aussi l'ATF 1A.27/1998 du 9 juin 1998 concernant une porcherie à Grandson, cause cantonale AC 1997/0054, avec les références citées). On parle alors d'une "obligation d'aménager", ("Planungspflicht") et c'est ce qu'entend le recourant par "obligation de planifier". Dans ce cas, les installations en question ne peuvent pas être autorisées en application de l'art. 24 LAT relatif aux constructions hors de la zone à bâtir. Il faut d'abord adopter un plan d'affectation qui instaure une zone à bâtir. Toutefois, dans plusieurs arrêts du 10 février 2000 (qui concernaient tous des halles d'engraissement de poulets existantes dont la capacité devait passer de 5'000 à 10'000 places (le seuil de l'OEIE est de 6'000 places), le Tribunal fédéral a jugé que les incidences du projet litigieux sur la planification locale ou sur l'environnement ne paraissent pas si importantes que celui-ci ne puisse être élaboré que par le biais d'un plan d'affectation spécifique: l'hypothèse d'une autorisation exceptionnelle selon l'art. 24 LAT peut donc être examinée (ces arrêts, 1A.96/1999 à 1A.100/1999, se réfèrent à ATF 120 Ib 207 consid. 5 p. 212, avec références; ainsi qu'à ATF 124 II 391 consid. 2a p. 393). Le Tribunal fédéral en a jugé de même dans l'arrêt 1A.101/1999 du même jour où était en cause la construction initiale d'une halle pour 12'000 poulets (voir encore dans le même sens l'arrêt 1A.102/1999, halle de 5'000 places augmentées de 6'000 places, soit 11'000 places en tout). Les circonstances étant identiques en l'espèce, il n'y a pas lieu d'exiger que la commune adopte un plan d'affectation avant que puisse être autorisée la halle d'élevage de poulets litigieuse. b) On peut d'ailleurs tirer la même conclusion de l'actuel art. 16a al. 3 LAT, qui est entré en vigueur le 1er septembre 2000 (avec les autres modifications légales détaillées plus loin) dans la teneur suivante: Les constructions et installations dépassant le cadre de ce qui peut être admis au titre du développement interne peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées lorsqu'elles seront implantées dans une partie de la zone agricole que le canton a désignée à cet effet moyennant une procédure de planification. En effet, si le législateur a prévu que des installations dépassant le cadre du développement interne nécessitent une planification spéciale de la zone agricole, on peut en déduire a contrario que les installations qui demeurent dans le cadre du développement interne peuvent prendre place en zone agricole sans que celle-ci fasse l'objet d'une planification spéciale. Comme le

dit une récente décision bernoise, le législateur a tranché lui-même, en matière de développement interne - contrairement à ce qu'il a fait s'agissant de la réglementation générale des art. 24 ss LAT - la question de savoir s'il est obligatoire d'établir un plan d'affectation ("Planungspflicht"): le critère n'est pas la nécessité d'une étude d'impact (selon la tendance de la jurisprudence fédérale citée plus haut) mais bien dans la question de savoir si le projet litigieux dépasse ou non les limites du développement interne (JAB 2003 p. 447 cons.5; voir dans le même sens AC.2002.0032 du 8 janvier 2004 et AC 2002/0108 du 11 février 2004). c)

Pour terminer, on rappellera que lors des audiences du 26 juin 2003, le représentant du recourant X. _____ a fait valoir que la construction d'installations d'élevage telles que le projet litigieux devrait faire l'objet d'une planification intercommunale permettant de regrouper ces installations. Cette exigence ne peut toutefois être fondée sur aucune base légale. En outre, elle se heurterait de toute manière à des obstacles techniques. En effet, l'exploitation des halles d'engraissement de poulet nécessite, pour des motifs de lutte contre les risques d'épizooties, que ces installations soient laissées vides pendant quelques jours entre deux séries d'animaux (diverses pièces du dossier font état de cette exigence). Cette précaution serait toutefois mise à néant s'il devait se trouver simultanément, à proximité immédiate, d'autres halles de poulets occupées par des animaux en cours d'engraissement. On relèvera pour terminer qu'au vu des pièces examinées en audience, la parcelle communale située en zone para-agricole, invoquée par le recourant X. _____ comme emplacement préférable, est trop exiguë pour accueillir la halle projetée. Comme le relève la décision de la municipalité, ladite zone para-agricole n'a pas été prévue pour une construction de cette envergure. 3.

Il faut aussi examiner à titre préalable le moyen du recourant X. _____ qui soutient que la LATC (dans sa teneur en vigueur au moment du dépôt du recours) ne considère comme conforme à la zone agricole que les activités liées directement à l'exploitation du sol. Comme l'observe le mandataire des constructeurs, les règles du droit fédéral relatives au développement interne des exploitations agricoles sont directement applicables. Elles ne font pas partie des dispositions fédérales dont la mise en oeuvre nécessite l'édiction d'une disposition cantonale pour utiliser une marge de manoeuvre ouverte par le droit fédéral, comme c'est le cas par exemple pour l'utilisation comme habitation, par des non-agriculteurs, de constructions en zone agricole (sur ces questions, voir l'Exposé des motifs du Conseil d'Etat sur la modification de la LATC et de la LAF, BGC avril-mai 2002, p. 350 ss; les dispositions correspondantes ont d'ailleurs, après le dépôt du recours, été adoptées par loi cantonale du 28 mai 2002 et mises en vigueur par arrêté du Conseil d'Etat du 16 août 2002).

4. Principalement, le recourant X. _____ fait valoir que l'assouplissement des possibilités de construire en zone agricole résultant de la votation populaire du 7 février 1999 pose des problèmes d'interprétation qui doivent être soumis à une instance neutre. Le X. _____ soutient aussi que les limites fixées au développement interne excèdent celles qu'avait fixées la jurisprudence du Tribunal fédéral alors que lors des débats aux Chambres, le Conseil fédéral s'était précisément référé à cette jurisprudence. a)

La modification du 20 mars 1998 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) a fait l'objet d'un référendum. D'après les explications du Conseil fédéral relatives à la votation du 7 février 1999, les référendaires, l'Association des petits et moyens paysans, le Parti écologiste suisse, plusieurs organisations de protection de l'environnement et diverses associations spécialisées dans l'aménagement, craignaient notamment que les serres et les "fabriques d'animaux" envahissent les campagnes, et que le développement désordonné des constructions continue à défigurer le paysage

(<http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/19990207/explic/f-pp2300.pdf>). Toutefois, cette modification de la LAT, suite à son acceptation en votation populaire, est entrée en vigueur le 1er septembre 2000 (art. 16, 16a et 16b LAT), en même temps que la nouvelle Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT), du 28 juin 2000 (v. not. les art. 34 à 38 OAT). b)

Parmi ces nouvelles dispositions, on citera la teneur des suivantes: Art. 16 LAT Zones agricoles 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 et comprennent: a. les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture; b. les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture. Il importe, dans la mesure du possible, de délimiter des surfaces continues d'une certaine étendue. Dans leurs plans d'aménagement, les cantons tiennent compte de façon adéquate des différentes fonctions des zones agricoles. Art. 16 a LAT Constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole Sont 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. Les constructions et installations qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice restent conformes à l'affectation de la zone. Les constructions et installations dépassant le cadre de ce qui peut être admis au titre du développement interne peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées lorsqu'elles seront implantées dans une partie de la zone agricole que le canton a désignée à cet effet moyennant une procédure de planification. Art. 34 OAT Constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole: conditions générales (art. 16a, al. 1 à 3, LAT) Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui servent à l'exploitation tributaire 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: a. 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; b. l'exploitation de surfaces proches de leur état naturel. Sont en outre conformes à l'affectation de la zone les constructions et installations qui servent à la préparation, au stockage ou à la vente de produits agricoles ou horticoles: a. si ces derniers sont produits dans la région et que plus de la moitié d'entre eux proviennent de l'exploitation où se trouvent lesdites constructions et installations ou d'exploitations appartenant à une communauté de production; b. si la préparation, le stockage ou la vente ne revêt pas un caractère industriel; et c. si l'exploitation où se trouve lesdites constructions et installations conservent son caractère agricole ou horticole. Sont enfin conformes à l'affectation de la zone les constructions qui servent au logement indispensable à l'entreprise agricole, y compris le logement destiné à la génération qui prend sa retraite. Une autorisation ne peut être délivrée que: a. si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question; b. si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu; et c. s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme. Les constructions et installations qui servent à l'agriculture pratiquée en tant que loisir ne sont pas réputées conformes à l'affectation de la zone agricole. Art. 35 OAT Constructions et

installations destinées à la garde en commun d'animaux de rente Une construction ou une installation destinée à la garde d'animaux de rente et dont une seule personne physique est propriétaire peut être érigée pour plusieurs exploitations: a. si les exploitations constituent une communauté d'exploitation ou une communauté d'élevage reconnue par l'autorité cantonale compétente; b. si le contrat signé par tous les membres de la communauté est joint à la demande; et c. si la durée minimale du contrat est de dix ans au moment de l'octroi de l'autorisation de construire. Art. 36 OAT Développement interne dans le domaine de la garde d'animaux de rente 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 lorsqu'il est prévisible que l'exploitation ne pourra subsister à long terme que grâce au revenu complémentaire ainsi obtenu et: a. que la marge brute du secteur de production indépendante du sol est inférieure à celle de la production dépendante du sol; ou b. que le potentiel en matières sèches de la culture végétale représente au moins 70 % des besoins en matières sèches des animaux de rente. 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. 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.

c) Peu avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, le Tribunal fédéral avait refusé d'entrer en matière sur de nouvelles méthodes de définition du développement interne (fondées sur le taux d'auto-approvisionnement en matière sèches) en exposant que la portée de la nouvelle loi comportait des incertitudes et faisait l'objet de controverses (arrêts du 10 février 2000, 1A.96/2000 à 1A.100/1999). Depuis lors en revanche, le Tribunal fédéral a eu l'occasion d'exposer la portée de la nouvelle réglementation fédérale dans un arrêt 1A.86/2001 du 21 mai 2002, dont on citera textuellement divers passages ci-dessous: "3.2 Le nouvel art. 16a al. 1, 1ère phrase LAT pose le principe selon lequel sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions ou installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. Cette définition correspond à celle que la jurisprudence avait élaborée sur la base de l'ancien art. 16 LAT: seules les constructions dont la destination correspond à la vocation agricole du sol peuvent donner lieu à une autorisation ordinaire au sens de l'art. 22 al. 2 let. a LAT; en d'autres termes, le sol doit être le facteur de production primaire et indispensable et les modes d'exploitation dans lesquels le sol ne joue pas un rôle essentiel ne sont pas agricoles (cf. ATF 125 II 278 consid. 3a p. 281 et les arrêts cités; voir aussi, Rudolf Muggli, Projet de loi du 20 mars 1998 modifiant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Territoire & Environnement 1998, n. 1 et 2 ad art. 16a LAT, p. 59/60). Ainsi, les constructions et installations pour l'élevage d'animaux de rente ne sont conformes à l'affectation de la zone agricole que si une part prépondérante des fourrages provient de la production propre à l'exploitation (ATF 117 Ib 270 consid. 3a p. 279, 502 consid. 4a p. 504, s'agissant d'une halle d'engraissement de volaille; ATF 117 Ib 379 consid. 2c p. 382; 115 Ib 295 consid. 2c p. 298, concernant des élevages de porcs; ATF 122 II 160 consid. 3c p. 163, s'agissant d'une entreprise agricole traditionnelle prenant quatre chevaux en pension, voir aussi Message relatif à la réforme de la politique agricole: Deuxième étape, FF 1996 IV 85). Tel n'est pas le cas d'une porcherie liée à une laiterie, qui fournit une partie des aliments sous la forme de petit-lait (ATF 118 Ib 17 consid. 2a p. 18), ou d'un élevage de porcs qui doit recourir à l'achat de plus de la moitié de la nourriture nécessaire à l'alimentation des animaux (arrêt du Tribunal fédéral 1A.265/1997 du 19 mars

1998, consid. 4b/bb, cité par Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berne 2000, n. 1418, p. 243). La conformité d'un projet ou d'une installation à la zone agricole dépend ainsi d'une appréciation globale à long terme du système d'exploitation et des moyens mis en oeuvre pour sa réalisation (ATF 117 Ib 502 consid. 4a p. 504).

3.3 La nouvelle du 20 mars 1998 étend par ailleurs la définition de la conformité à l'affectation de la zone agricole: celle-ci est désormais admise non seulement pour les constructions et installations répondant à la définition de l'art. 16a al. 1, 1^{ère} phrase LAT, mais également, aux termes de l'art. 16a al. 2 LAT, pour celles qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice. Il y a « développement interne » lorsqu'un secteur de production non tributaire du sol - garde d'animaux de rente (art. 36 OAT), cultures maraîchères ou horticoles indépendantes du sol (art. 37 OAT) - est adjoint à une exploitation tributaire de façon prépondérante du sol afin que la viabilité de cette exploitation soit assurée (cf. Message du Conseil fédéral du 22 mai 1996 relatif à la dernière révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, FF 1996 III 489). Il apparaît ainsi que la loi fédérale définit aujourd'hui plus largement la conformité à la zone agricole car, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'art. 16a al. 2 LAT, la jurisprudence n'admettait les constructions ou les installations servant au développement interne qu'aux conditions restrictives de l'art. 24 LAT (Stephan H. Scheidegger, *Neue Spielregeln für das Bauen ausserhalb der Bauzonen*, DC 3/2000, p. 84; cf. ATF 118 Ib 17; 117 Ib 270 consid. 4a et b p. 281, 379 consid. 3a p. 383, 502 consid. 5a/cc p. 506). Sous l'empire de l'ancien droit, le Tribunal fédéral admettait que l'adjonction ou l'accroissement d'une production animale indépendante du sol puisse éventuellement être nécessaire aux besoins du développement interne de l'exploitation agricole concernée, et que l'implantation hors de la zone à bâtir des constructions ou installations servant à cette production soit alors imposée par la destination de celles-ci. Chaque cas devait être examiné d'après la nature et l'importance de la production agricole traditionnelle de l'exploitation, de la production indépendante du sol que l'on veut entreprendre ou développer, et des circonstances locales. Le revenu supplémentaire à attendre de la production indépendante du sol devait apparaître nécessaire pour assurer à long terme la survie de l'exploitation. Afin que le sol demeure le facteur de production globalement prépondérant, ce revenu supplémentaire ne devait pas excéder le quart ou, tout au plus, le tiers du revenu total de l'exploitation, cette proportion plus élevée étant admissible pour les plus petites exploitations. Enfin, l'emplacement prévu pour les installations devait être justifié par les besoins de la surveillance et de l'entretien des animaux (ATF 117 Ib 270 consid. 4b p. 281, 279 consid. 3 p. 383, 502 consid. 5a p. 505 et les références citées; voir aussi, arrêts du Tribunal fédéral 1A.147/1988 du 14 mars 1990, consid. 4b/bb, paru à la ZBl 92/1991 p. 174, et 1A.67/1999 du 30 novembre 1999, consid. 4b). En vertu de l'art. 36 al. 1 OAT, une construction ou installation destinée à l'élevage ou à la garde d'animaux de rente non tributaire du sol et qui n'est pas située dans une zone spécialement désignée à cet effet par le canton au sens de l'art. 16a al. 3 LAT ne peut être autorisée au titre de développement interne que s'il est prévisible que l'exploitation ne pourra subsister à long terme que grâce au revenu complémentaire ainsi obtenu. En d'autres termes, le développement interne doit être indispensable au maintien de l'exploitation; il doit également être apte à atteindre ce but. Cette aptitude ne pourra être reconnue s'il est prévisible que l'entreprise ne pourra subsister à long terme, même après avoir tiré parti de tout son potentiel de développement interne. Ces questions doivent être examinées en fonction de l'évolution des conditions-cadres de la politique agricole (Message du Conseil

fédéral du 22 mai 1996 relatif à une révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, FF 1996 III 490, chiffre 112). Par ailleurs, l'art. 36 al. 1 OAT suppose que la marge brute du secteur de production indépendante du sol soit inférieure à celle de la production dépendante du sol (let. a) ou que le potentiel en matières sèches de la culture végétale représente au moins 70 % des besoins en matières sèches des animaux de rente (let. b). Dans les cas où le critère des marges brutes aboutit à un potentiel de développement interne plus élevé que le critère des matières sèches, il faut veiller à ce que les besoins en matières sèches soient couverts à raison de 50 % (art. 36 al. 3 OAT). La marge brute provenant du secteur de production agricole non tributaire du sol doit impérativement constituer moins de 50 % de la marge brute totale. Enfin, les installations allant au-delà du développement interne d'une exploitation agricole peuvent être déclarées conformes à la destination de la zone et autorisées, lorsqu'elles sont implantées dans une partie de la zone agricole que le canton aura désignée à cet effet moyennant une procédure de planification (art. 16a al. 3 LAT et 38 OAT)." d)

L'une des conditions d'admissibilité d'une installation en zone agricole est la viabilité de l'exploitation agricole. Il importe peu à cet égard de savoir si l'installation litigieuse est conforme à la zone agricole parce qu'elle serait nécessaire à l'exploitation agricole, au sens de l'art. 16a al. 1 LAT, ou parce qu'elle servirait au développement interne de l'exploitation selon l'art. 16a al. 2 LAT (arrêt 1A.86/2001 du 21 mai 2002 déjà cité, consid. 3.4): "...dans l'un et l'autre cas, une autorisation de construire ne peut être délivrée en application de l'art. 22 al. 2 let. a LAT que s'il est prévisible que l'exploitation agricole pourra subsister à long terme. Cette condition est donc indispensable pour admettre la compatibilité du projet avec la destination de la zone agricole, (...) que ce soit pour une installation conforme à la zone parce qu'elle est en relation avec une exploitation tributaire du sol (art. 34 al. 4 OAT) ou pour une installation conforme à la zone au titre de développement interne (art. 36 al. 1 OAT). La possibilité de construire de nouveaux bâtiments doit être réservée aux domaines agricoles dont le maintien semble assuré à long terme d'après le concept de gestion présenté; il convient en effet d'éviter que des autorisations de construire en zone agricole ne soient délivrées de manière inconsidérée et que les constructions et installations autorisées soient rapidement mises hors service, à la suite de l'abandon de l'exploitation agricole (FF 1996 III 503). 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 que des circonstances locales (arrêt du Tribunal fédéral 1A.96/2000 du 10 février 2000, concernant un projet de porcherie dans la Broye fribourgeoise). Pour les projets de grande envergure, il peut se révéler judicieux d'exiger du requérant l'établissement d'un concept de gestion d'entreprise (Office fédéral du développement territorial, Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Berne 2000, chiffre 2.3.1 ad art. 34 OAT, p. 31). Sous l'empire de l'ancien droit, pour qu'une installation d'élevage d'animaux de rente non tributaire du sol puisse être autorisée au titre de développement interne, le revenu de l'exploitation ne devait pas dépasser le montant de 85'000 fr. par année, après l'accroissement des effectifs (cf. art. 13 al. 1 let. a de l'ordonnance sur la construction d'étables du 13 avril 1988, abrogée en 1994), ceci sans augmentation de la surface cultivée. Le Tribunal fédéral a ainsi admis une halle d'engraissement pour 5'500 poulets de chair qui permettait de porter de 52'000 fr. à 71'250 fr. le revenu annuel d'un domaine agricole de 10,5 hectares, comportant 18 bovins et une quarantaine de porcs (ATF 117 Ib 502). Il a également autorisé la réalisation d'une installation pour l'élevage et l'engraissement de 60 porcs, 10 truies et 8 verrats, qui impliquait une augmentation du revenu provenant de l'exploitation du lait de 60'000 fr. à

85'000 fr. (ATF 117 Ib 379). En revanche, il a refusé de délivrer l'autorisation nécessaire à l'implantation d'un élevage de volaille, car le revenu complémentaire résultant de cette activité, même limité à 30 % du revenu total de l'exploitation, n'était pas nécessaire à la survie à long terme de celle-ci, le requérant réalisant un revenu annuel provenant d'activités dépendantes du sol d'environ 160'000 fr. (arrêt 1A.67/1999 du 30 novembre 1999, consid. 4). Enfin, il a laissé ouverte la question de savoir si un revenu annuel de 122'600 fr., provenant déjà en partie d'une activité non tributaire du sol, était suffisant pour assurer à long terme la survie de l'exploitation (arrêt 1A.403/1996 du 6 août 1997, consid. 2)". C'est à la lumière de cette jurisprudence, du moins en tant qu'elle concerne le droit actuellement en vigueur, qu'il conviendra d'examiner la présente cause. On relèvera en particulier que l'OAT ne se réfère plus, comme le faisait la jurisprudence du Tribunal fédéral, au revenu social, mais qu'elle utilise le critère de la marge brute, qui est la différence entre le rendement et les charges variables d'une branche de production, qui est censée couvrir les coûts fixes mais ne prend pas en compte les charges de structures (Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en oeuvre, DETEC, Office fédéral du développement territorial, Berne février 2001, p. 34). On notera enfin que le Tribunal fédéral a confirmé qu'il y a lieu, pour déterminer la viabilité de l'exploitation, de s'en tenir à des critères objectifs, ceux-ci ne devant pas être schématiques, puisque c'est la situation concrète qui est déterminante (ATF 1A.29/2004 du 21 septembre 2004, dans la cause AC.2002.0032, qui rejette le critère d'une famille "standardisée" composée de deux parents et de trois enfants, préconisé par l'Office fédéral du développement territorial, mais qui ne trouve aucun fondement direct dans la loi). 5. S'agissant du développement interne, le recourant X. _____ fait valoir que la décision du Service de l'aménagement du territoire ne s'exprime guère sur la question de savoir si le projet est indispensable pour la survie de l'exploitation selon l'art. 36 LAT (recte: art. 36 OAT). a) Il est exact que le seul passage qui évoque cette question dans la décision finale rendue le 7 janvier 2002 par le Département des infrastructures, Service de l'aménagement du territoire, est le bref texte suivant: "Cette réalisation peut être admise en conformité à la zone agricole (article 16a alinéa 2 LAT et 36 OAT). Elle peut en effet être considérée comme un développement interne d'une exploitation agricole, dans la mesure où celle-ci ne peut subsister que grâce au revenu complémentaire qu'elle apporte. Par ailleurs, le potentiel de matières sèches de la culture végétale représente au moins 70 % des besoins en matières sèches des animaux (art. 36 OAT). Selon l'analyse complémentaire (expertise selon les articles 34 et 36 OAT) à l'étude d'impact, il apparaît que le projet répond aux critères susmentionnés. Aussi, l'implantation du bâtiment est conforme à la zone agricole." Quant à la réponse au recours déposée par l'avocat mandaté par le Service de l'aménagement du territoire, elle se borne à paraphraser cette affirmation. Ledit mandataire, interpellé avant l'audience, a par la suite affirmé que le Service de l'aménagement du territoire ne procède pas lui-même à un contrôle complet des comptes de l'exploitation dans le sens des exigences du Tribunal fédéral et qu'il considère que ces précisions relèvent de la sphère privée de l'exploitant concerné et qu'il n'a pas à se procurer ni à contrôler lui-même les comptes du requérant. Cette affirmation, dont la conformité à la réalité pratique a été contestée en audience par le mandataire des constructeurs (et par celui de la commune dans la cause AC 2002/0185), n'est évidemment pas compatible avec les obligations de l'autorité qui doit statuer sur une demande d'autorisation en matière de développement interne. b) Autre est la question de savoir si les données personnelles et financières des constructeurs peuvent ou

doivent être divulguées à des tiers à l'occasion de l'enquête publique relative à un projet de développement interne d'une exploitation agricole, ou dans la procédure de recours ultérieure. Cette question, que le Tribunal administratif réserve ici expressément, peut rester ouverte en l'espèce car le Tribunal a pu prendre note en cours d'instruction que les constructeurs ne s'opposaient pas à ce que le recourant X. _____ (leur mandataire a expliqué que le X. _____ est en quelque sorte une entité abstraite) prenne connaissance de ces données. c)

En présence d'un dossier manifestement insuffisant (comme ici sur la question de la nécessité du développement interne et sur celle de la viabilité de l'entreprise agricole), le Tribunal administratif devrait en principe annuler purement et simplement la décision attaquée car il ne lui appartient pas, en tant qu'autorité judiciaire dont le pouvoir d'examen est limité au contrôle de la légalité (art. 36 LJPA), d'instruire, comme s'il était l'autorité de première instance, des éléments techniques pour l'appréciation desquels les autorités administratives compétentes disposent de connaissances spéciales et d'un certain pouvoir d'appréciation (dans le même sens AC.2002.0181 du 20 décembre 2004, v. ég. les autres exemples cités dans l'arrêt GE.2002.0107). En l'espèce toutefois, le tribunal a complété l'instruction en soumettant le dossier au Service de l'Agriculture. En effet, en vertu de l'art. 12 al. 2 LATC, introduit par la loi du 28 mai 2002 en vigueur depuis sa promulgation publiée le 16 août 2002, le Département cantonal de l'Economie donne son préavis sur les projets de construction et d'installation liés à des exploitations agricoles et situés hors de la zone à bâtir. Le législateur cantonal entendait précisément que ce département, par son Service de l'agriculture, se prononce sur la viabilité des exploitations agricoles, sur la nécessité des constructions projetées du point de vue de l'économie rurale et sur le « développement interne » d'une exploitation agricole (BGC avril-mai 2002, p. 350 et 354). Dans le cadre de cette compétence nouvelle, le Service de l'Agriculture s'est prononcé le 14 juillet 2003 et les parties ont pu se déterminer à leur tour sur son préavis.

d) L'art. 34 al. 4 OAT prévoit, parmi les conditions générales auxquelles sont subordonnées les constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole, qu'une autorisation ne sera délivrée que s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme. En outre, les art. 36 al. 1 OAT et 37 al. 1 lit. a OAT subordonnent l'admission des constructions et installations destinées au développement interne à la condition qu'il soit prévisible que l'exploitation ne pourra subsister à long terme que grâce au revenu complémentaire ainsi obtenu. aa)

La viabilité à long terme d'une exploitation fait l'objet d'une définition qu'on retrouve dans un document élaboré par le Service de l'aménagement du territoire: "La viabilité à long terme d'une exploitation agricole est assurée lorsque l'excédent brut d'exploitation (EBE) ou l'excédent sur opérations courantes (ESO) permet, dans une prévision pluriannuelle de l'entreprise agricole (budget), de financer les annuités d'emprunt, les prélèvements privés et le solde des investissements nécessaires (autofinancement)". (brochure "En zone agricole: quelles constructions agricoles ?" éditée par le Conseil d'Etat et conçue par le Service de l'aménagement du territoire, Lausanne, mai 2003, http://www.dinf.vd.ch/target/body/services/sat/guide_constructions_agricoles.pdf). En l'espèce, le préavis du Service de l'Agriculture du 14 juillet 2003 est fondé sur différents documents du dossier provenant notamment de l'Office de crédit agricole de Prométerre. On observera d'ailleurs au passage que l'art. 12 al. 2 LATC déjà cité prévoit que le Service de l'agriculture peut confier tout ou partie de l'examen nécessaire à l'élaboration de son préavis à un professionnel qualifié et que Prométerre est précisément le professionnel qualifié que le Grand Conseil, sur la base des informations fournies par le Conseil d'Etat, a envisagé lors de ses débats (BGC avril-mai 2002, p. 395 - rapport de la commission - et p.

410 et 763). En l'espèce, il ressort du préavis du Service de l'Agriculture: qu'avec la halle projetée un excédent annuel brut d'exploitation de 213'615 francs pourra être dégagé, déduction faite d'une provision pour renouvellement de machines. Celui-ci, augmenté de revenus accessoires de 2'100 francs, permettra de couvrir les besoins de consommation des deux ménages tout en assurant le service de la dette à hauteur de 105'065 francs, avec un solde positif (disponible) de 650 francs, assurant ainsi la viabilité de l'exploitation dans une prévision pluriannuelle. Dans ses déterminations du 8 septembre 2003, le recourant X._____ expose que le disponible de 650 francs démontre la fragilité de l'exploitation et il en déduit que l'on se trouve en présence d'un cas limite de développement interne auquel on devrait renoncer en vu de l'intérêt prépondérant à la sauvegarde du paysage. Le Tribunal s'en remet toutefois à l'analyse du Service de l'agriculture dans ses déterminations du 11 septembre 2003, qui proteste contre l'a priori qui consisterait à préconiser la disparition pure et simple de l'agriculture. Le tribunal relève en effet qu'une exploitation pour laquelle un "développement interne" au sens des art. 34, 36 et 37 OAT est envisagé se trouve nécessairement dans une situation tendue puisqu'elle doit à la fois être suffisamment menacée pour que le développement interne soit nécessaire à sa survie, et inversement démontrer qu'il est "prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme". De manière plus générale, le mandataire des constructeurs a exposé de manière convaincante à l'audience qu'en tant que dispensateur de crédit, l'Office de crédit agricole procède à un examen de la situation qui, puisqu'il tend à permettre au créancier d'analyser les risques et de s'assurer que le crédit pourra être remboursé, d'apprécier également si les conditions légales sont remplies quant à la survie de l'exploitation. Cet examen de la situation ne saurait être considéré comme complaisant puisque son auteur a un intérêt propre, comme futur créancier, à déceler les risques de l'opération. Le Service de l'Agriculture relève d'ailleurs précisément, dans ses ultimes déterminations di 11 septembre 2003, que nombre de projets sont d'emblée abandonnés déjà au stade de l'examen financier auquel procède l'Office de crédit agricole. Dès lors que le Service de l'agriculture, ayant examiné l'ensemble du dossier, confirme les conclusions de Prométerre et de l'Office de crédit agricole, le Tribunal ne saurait se départir du préavis de ce service en l'absence d'éléments démontrant que ce préavis serait fondé sur des faits contraires à la réalité ou sur une analyse erronée. On retiendra donc pour terminer qu'une autorisation peut être délivrée car il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme, comme l'exige l'art. 34 al. 4 OAT. bb)

S'agissant de la nécessité du développement interne pour que l'exploitation des recourants puisse subsister, elle n'est pas contestée par le recourant X._____ qui fonde au contraire son argumentation sur une contestation de la viabilité même de l'exploitation. On retiendra donc que les constructeurs se trouvent bien dans la situation des art. 36 al. 1 OAT et 37 al. 1 lit. a OAT qui subordonnent l'admission des constructions et installations destinées au développement interne à la condition qu'il soit prévisible que l'exploitation ne pourra subsister à long terme que grâce au revenu complémentaire ainsi obtenu. 6.

Pour le surplus, il résulte du préavis du Service de l'Agriculture que les conditions auxquelles l'art. 36 OAT subordonne le développement interne dans le domaine de la garde d'animaux de rente sont remplies. En effet, ce service expose que: "...la marge brute complémentaire liée à cette production de poulets sera inférieure à 50% de la marge brute totale de l'exploitation (effectivement confirmée à 23 % par le budget d'exploitation, soit 73'955 francs sur une marge brute totale de 318'149 francs) et le potentiel du domaine permettra de couvrir plus de 70% (effectivement vérifié à 116%) des besoins en matières sèches des poulets" Ces éléments ne sont finalement pas contestés au vu des dernières

écritures déposées. 7. Invoquant le principe de la séparation entre les zones constructibles et les zones inconstructibles, le recourant X. _____ fait valoir que le projet, dont le caractère industriel sauterait aux yeux selon lui, ne peut être prévu en plein champ, loin de tout autre bâtiment, et qu'il contribuera au mitage du paysage par un éparpillement des constructions banalisant les paysages ruraux. Il s'agit là de savoir si, comme le prévoit l'art. 34 al. 4 lit. b OAT, aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu. Il n'y a en revanche pas de règle expresse du droit fédéral, notamment dans la LAT, qui imposerait que les bâtiments destinés au développement interne soient implantés à côté des autres bâtiments de l'exploitation agricole. Certes, le Conseil d'Etat, dans le règlement d'application de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions, a ajouté aux exigences du droit fédéral une règle spécifique dont la teneur est la suivante (art. 83 al. 3 RATC): "Les différents bâtiments d'exploitation d'une entreprise agricole ou assimilée, y compris l'habitation de l'exploitant, doivent être regroupés et former un ensemble architectural. Des dérogations peuvent être accordées par le département si les impératifs de l'exploitation le justifient." Selon le Tribunal fédéral, cette exigence de regroupement des bâtiments ne fait pas expressément partie des conditions posées à l'art. 16a LAT pour admettre la conformité d'une construction à l'affectation de la zone agricole; la nécessité de ne pas disperser les constructions en zone agricole, et de regrouper autant que possible les bâtiments d'une même exploitation, découle certes de l'art. 16 LAT, et en particulier de l'exigence de maintenir des surfaces libres d'une certaine étendue (art. 16 al. 2 LAT), mais cette question est sans rapport avec celle du respect proprement dit de l'affectation de la zone agricole (ATF 1A.22/2003 du 13 mai 2003, cause cantonale AC 2002/0020). Il est vrai cependant que l'Office fédéral du développement territorial considère aussi que "en général, les bâtiments servant au développement interne devront se situer à proximité immédiate des bâtiments d'exploitation existants" (Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en oeuvre, déjà cité, p. 31). Quoi qu'il en soit, l'expression "en général" montre, comme la possibilité de dérogations réservées par l'art. 83 al. 3 RATC, que les circonstances peuvent imposer qu'on s'écarte de cette exigence. S'agissant du choix de l'emplacement du projet, on constate que les constructeurs ont d'emblée exposé les motifs qui les ont conduit au choix de l'emplacement litigieux (leur lettre du 12 janvier 2001) et que la décision finale du 7 janvier 2002 leur impose la création d'une banquette herbeuse plantée d'arbres fruitiers masquant le bâtiment. Sur ce point, le recourant X. _____ se borne à opposer sa propre appréciation de la situation mais il ne démontre pas que l'autorité intimée aurait abusé de son pouvoir d'appréciation. 8. Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté aux frais de X. _____ et Y. _____, qui doivent des dépens aux constructeurs (conformément au dispositif notifié aux parties, qu'il n'est plus possible de modifier quant bien même l'arrêt du Tribunal fédéral 1A.29/2004 rendu le 21 septembre 2004 dans la cause AC.2002.0032 retient au contraire que les parties qui sont représentés par une assurance de protection juridique n'ont pas droit à des dépens si l'assurance de protection juridique n'a elle-même pas recouru aux services d'un avocat, ce qui concorde avec de nombreux arrêts du tribunal de céans mais paraît contraire à d'autres arrêts, ATF 117 Ia 295, ATF 122 V 278). Le montant de l'émolument et des dépens sera toutefois réduit, par rapport à l'émolument ordinaire de 2'500 fr. prévu pour les affaires de la chambre de l'aménagement et des constructions (art. 4 du règlement du 24 juin 1998 sur les émoluments et les frais du Tribunal administratif) pour tenir compte du fait que le sort du recours a en grande partie été

déterminé par des éléments qui manquaient au dossier au moment de la décision attaquée.

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