

VD_OMNI AC.2002.0108 vom 11. Februar 2004

VD Tribunal cantonal, 2004-02-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2002.0108

FR: VD_OMNI AC.2002.0108 du 11 février 2004

IT: VD_OMNI AC.2002.0108 del 11 febbraio 2004

Regeste

BALLIF Thierry et consorts c/SAT et Corcelles-sur-Chavornay | Budget prévisionnel indiquant une perte de 5'810 fr. dans l'hypothèse d'une exploitation vouée aux grandes cultures sans halle d'engraissement de poulets et sans bétail et un bénéfice de 10'153 fr. dans l'hypothèse d'une exploitation avec grande culture et halle d'engraissement de poulets. Construction admise par conséquent comme développement interne d'une exploitation agricole en application de l'art. 16 a al. 2 LAT.

Erwägungen

E. 2

RC dans un arrêt du 12 août 1997 (AC 1997/0009) publié à la RDAF 98 p. 55 et suivantes. Il a jugé que cette disposition communale, de même que l'art. 35 al. 2 RATC, n'ont pas de portée plus étendue que la jurisprudence fédérale relative à l'art. 2 LAT et à l'obligation de planifier. Or, cette jurisprudence ne concerne manifestement que les installations non conformes à la zone pour lesquelles se pose la question soit d'une procédure de planification soit de la délivrance d'une autorisation exceptionnelle. L'obligation de planifier ne saurait par conséquent concerner une installation qui, comme en l'espèce, peut être autorisée comme conforme à l'affectation de la zone en application de l'art. 22 al. 2 lit. a LAT. On ajoutera que, comme cela a été relevé ci-dessus, le législateur fédéral a désormais traité lui-même la question de l'obligation de planifier pour les installations du type de celle ici en cause en prévoyant que cette obligation ne concerne que les installations qui dépassent les limites du développement interne (art. 16a al. 3 LAT). Ces nouvelles dispositions fédérales, résultant de la novelle du 20 mars 1998, l'emportent manifestement sur les art. 39 al. 2 RC et 35 al. 2 RATC, qui ne sauraient s'appliquer à une installation servant au développement interne d'une exploitation agricole au sens de l'art. 16a al. 2 LAT. 3. Les
recourants soutiennent que des mesures de limitation des odeurs à la source (système de filtre) auraient dû être prises afin de respecter l'art. 11 al. 2 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE). Ils soutiennent également que les mesures des distances jusqu'aux habitations voisines auraient dû être effectuées non pas depuis le centre de la halle, mais depuis l'endroit où l'air vicié est projeté à l'extérieur, soit depuis chaque emplacement des ventilateurs ou de la cheminée qui lui est associée. Ils demandent par conséquent que le dossier soit complété sur ces deux points. a) aa) En application de l'art. 11 al.2 LPE, indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable. bb) La halle d'engraissement litigieuse est une nouvelle installation stationnaire dont l'exploitation est de nature à entraîner des odeurs nuisibles ou incommodantes pour le voisinage, pour laquelle s'appliquent les art. 3 et suivants de l'Ordonnance du Conseil fédéral du 16 décembre 1985

sur la protection de l'air (OPair). La limitation préventive des émissions de ces installations est régie aux art. 3 et 4 OPair. En principe, les nouvelles installations stationnaires doivent être équipées et exploitées de manière à ce qu'elles respectent la limitation des émissions fixée à l'annexe I de l'OPair (art. 3 al. 1 OPair). Des exigences complémentaires sont applicables à certaines installations, dont celles mentionnées à l'annexe II OPair (cf. art. 3 al. 2 OPair). Parmi celles-ci figurent les installations d'élevage traditionnel ou intensif. Pour ces installations, le chiffre 512 de l'annexe II OPair impose le respect de distances minimales jusqu'à la zone habitée, requises par les règles de l'élevage, étant précisé que sont notamment considérées comme telles les recommandations de la station fédérale de recherche d'économie d'entreprise et de génie rural de Tännikon (ci-après : normes FAT). Le respect de ces distances constitue une limite préventive au sens de l'art. 11 al. 2 LPE. Les normes FAT comportent une formule de calcul de la distance minimale en fonction de l'effectif des animaux détenus. Le résultat, soit la distance déterminante, doit être mesuré entre les ouvertures qui font face au voisinage et la façade de l'habitation considérée, lorsque la distance à prendre en considération est inférieure à 50 mètres; lorsque cette dernière est plus élevée, la mesure doit se faire à partir de l'intersection des diagonales de l'installation génératrice des odeurs. La construction de nouvelles habitations à une distance plus faible n'est plus autorisée, sauf dérogation. Au surplus, la norme prévoit une cautèle s'agissant des villages qui conservent une vocation agricole prépondérante; elle retient à cet égard la possibilité de réduire la distance minimale évoquée de 30 %. Il est en effet admis que les habitants de villages à vocation agricole doivent supporter des gênes olfactives plus élevées, compte tenu de leur choix d'habiter de tels lieux (v. arrêt TA du 30 juin 2003, AC 2002/ 0045). cc) Pour l'installation litigieuse, la distance minimale jusqu'à la zone habitée résultant de la norme FAT applicable (norme no 476) est de 108 m. Cette distance est respectée puisque la première habitation en zone village se situe à 116, 2 m ceci quand bien même, comme le demandent les recourants, on calcule la distance depuis l'endroit où l'air vicié est projeté à l'extérieur et non pas depuis le centre de la halle. b) S'agissant des constructions sises en zone agricole, les distances minimales prévues par la norme FAT ne s'appliquent pas directement. Le principe de prévention est cependant également applicable à l'intérieur de la zone agricole. Un examen concret des nuisances, sous l'angle de ce principe, doit donc être fait, même si, au regard du principe de la proportionnalité, il convient de tenir compte du contexte (ATF 126 II 43 et résumé publié in RDAF 2001 p. 659). Généralement, on considère que le principe de prévention est respecté si l'habitation la plus proche se situe au minimum à la moitié de la distance fixée par la norme FAT. Cette condition est remplie dans le cas d'espèce puisque l'habitation sise en zone agricole la plus proche se situe à 67,75m, avec une distance calculée depuis l'endroit où l'air vicié est projeté à l'extérieur. Si, conformément aux exigences de la norme FAT, on prend l'intersection des diagonales de l'installation génératrice des odeurs, on constate que la distance minimale pour les villages à vocation agricole (soit une réduction de 30% de la distance de 108 m) est respectée pour les habitations les plus proches, même celles sises en zone agricole. c) Vu ce qui précède, l'application du principe de prévention dans le cas d'espèce ne justifie pas d'exiger des mesures complémentaires de limitation des odeurs à la source, telles que l'installation de filtres. On ajoutera que, selon le service cantonal spécialisé, les mesures constructibles susceptibles d'être réalisées porteraient, le cas échéant, sur les cheminées (hauteur de rejet, vitesse d'éjection, etc), ceci afin de disperser les effluents chargés d'odeurs. Or, le préavis délivré par ce service mentionne que, s'il y a des cheminées, celles-ci devront respecter les critères constructifs des

Recommandations fédérale du 15 décembre 1989 sur la hauteur minimale de cheminées sur le toit. Ceci constitue par conséquent une garantie supplémentaire que les immissions d'odeurs seront admissibles. On relèvera enfin que si, contre toute attente, les émissions devaient se révéler incommodantes, une limitation pourrait être ordonnée ultérieurement en application de l'art. 9 Opair (v. à cet égard arrêt du Tribunal fédéral du 25 novembre 1996, publié in DEP 1997 p. 205 et suivantes). Le constat selon lequel l'installation litigieuse respecte le principe de prévention de l'art. 11 al. 2 LPE n'est pas remis en cause par l'argument des recourants selon lequel il conviendrait de tenir compte du fait que l'installation se situe à la limite nord du village et que, par temps de bise, l'intégralité des odeurs sera projetée sur la zone habitée. En effet, comme le constructeur l'a relevé dans ses déterminations, les statistiques indiquent que la bise ne souffle que six jours par mois, ce qui impliquerait, compte tenu du mode d'élevage, que les odeurs ne seraient éventuellement perceptibles par les habitations voisines que trois jours par mois. Ce constat, qui n'a pas été remis en cause par les recourants, confirme que les odeurs générées par l'installation doivent être considérées comme admissibles, ceci sans mesure constructive de limitation complémentaire. 4.

Les recourants font valoir que, pour ce qui est de la protection contre le bruit, seules les installations mécaniques ont été prises en considération dans l'évaluation sonore de l'installation et qu'aucun examen n'a été fait en ce qui concerne le bruit des animaux eux-mêmes. Ils estiment que cet élément du dossier nécessite un complément d'instruction. a) A teneur de l'art. 40 al. 1 de l'Ordonnance fédérale du Conseil fédéral du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB), l'autorité d'exécution doit évaluer les immissions de bruits extérieurs produits par les installations fixes sur la base des valeurs limite d'exposition selon les annexes III et suivantes. de l'ordonnance. Lorsque, comme c'est le cas pour le bruit des animaux, les valeurs limite d'exposition font défaut, l'autorité d'exécution doit évaluer les immissions de bruit en application de l'art. 15 LPE. Selon cette disposition, les valeurs limite d'immissions s'appliquant aux bruits et aux vibrations sont fixées de manière que, selon l'état de la science et l'expérience, les immissions inférieures à ces valeurs ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être. Lorsque ce sont les valeurs de planification qui devraient être respectées, l'installation ne doit pas dépasser un niveau d'immissions comportant tout au plus des troubles de minime importance. Il ne suffit donc pas d'établir qu'il n'y a pas d'atteinte nuisible ou incommodante au sens de l'art. 11 al. 2 LPE (v. arrêt du Tribunal fédéral du

E. 4

mars 2002 1A.73(2001) publié in DEP 2002 p. 102). b) L'auteur du rapport d'impact n'a effectivement pas examiné les nuisances sonores susceptibles d'être provoquées par les animaux. Dans ses déterminations, le Service de l'environnement et de l'énergie a relevé que les nuisances sonores d'une halle d'engraissement de poulets sont générées principalement par le système de ventilation, les nuisances sonores produites par les animaux eux-mêmes ne contribuant pas de manière significative au niveau d'évaluation globale. Le tribunal n'a pas de raison de s'écarter de cette appréciation, qui émane du service cantonal spécialisé. Compte tenu de la distance par rapport aux habitations et du type d'animaux en cause, on peut en effet s'attendre à ce que les nuisances sonores soient quasiment imperceptibles pour les voisins. Il n'y a dès lors pas lieu de donner suite à la requête des recourants tendant à ce que le dossier soit complété sur ce point. c) Lors de l'audience finale, les recourants ont encore évoqués le bruit provoqué par les camions. aa) Cette question doit être examinée sur la base de l'art. 9 OPB qui prévoit que l'exploitation d'installations fixes nouvelles ne doit pas entraîner un dépassement des valeurs limites d'immissions consécutif à l'utilisation

accrue d'une voie de communication (let. a) ou la perception d'immissions de bruit plus élevées en raison de l'utilisation accrue d'une voie de communication nécessitant un assainissement (let. b). bb) Dans le cas d'espèce, il résulte du rapport d'impact que l'installation induira 55 mouvements de camions par année. Ce nombre limité de mouvements, ajouté au fait qu'il est notoire qu'on ne se trouve pas dans un secteur où les valeurs limites sont déjà dépassées, implique que les exigences de l'art. 9 OPB sont respectées. 5.

Les recourants contestent la conformité de l'installation litigieuse à la vocation de la zone agricole. Selon eux, il ne serait notamment pas établi que le revenu complémentaire obtenu grâce à l'élevage de poulets est nécessaire pour que l'exploitation de Philippe Verly subsiste à long terme. a) L'art. 16a al.1, 1^{ère} 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 jouent pas un rôle essentiel ne sont pas agricoles (cf. arrêts du Tribunal fédéral 1A. 86/ 2001 et 1P. 346/ 2001 du 21 mai 2002 et les références citées). 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 (arrêts du Tribunal fédéral 1A. 86/ 2001 et 1P. 346/ 2001 précités et les arrêts cités). En l'espèce, cette condition n'est pas remplie et la conformité à la zone de l'installation ne saurait par conséquent être admise sur la base de l'art 16a al. 1 LAT. b) Le nouvel article 16a LAT, issu de la novelle du 20 mars 1998, étend 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. arrêts du Tribunal fédéral 1A. 86/ 2001 et 1P. 346/ 2001 précités; 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. 16 a 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. Selon 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 supplémentaire 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 politiques agricole (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 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 matière sèches des animaux de rente (let. b). Dans le 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 que les besoins en matières sèches soient couverts à raison de 50% (art. 36 al. 3 LAT). 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) (sur toutes ces question, voir arrêts du Tribunal fédéral 1A. 86/ 2001 et 1P. 346/ 2001 précités). c) Pour ce qui est du potentiel en matières sèches de l'exploitation, les recourants ne contestent pas le chiffre de 126 %, mentionné par le SAT dans la décision finale sur l'étude d'impact. Ils font cependant valoir que ce chiffre est atteint en tenant compte de baux à ferme qui peuvent être résiliés et que rien n'empêche le démembrement d'une exploitation agricole. Ils demandent par conséquent que le lien entre l'ensemble de l'exploitation agricole et la halle d'engraissement soit concrétisée sous la forme d'une charge foncière ou d'une autre restriction de droit public. Comme le SAT l'a souligné dans sa réponse, les conditions de l'art. 36 al. 1 let. b OAT sont largement respectées, ceci même si l'on tient compte exclusivement des terres en propriété. Or, il n'existe pas d'indices selon lesquels Philippe Verly entendrait démembrement son domaine. Partant, le SAT, qui dispose d'un large pouvoir d'appréciation en la matière, n'en a pas abusé en renonçant à exiger l'inscription d'une charge foncière. Le moyen soulevé par les recourants cet égard doit par conséquent être écarté. 6. Reste à examiner si les conditions relatives à la viabilité de l'exploitation et à la nécessité de l'installation sont remplies en l'espèce. a) Les questions liées à nécessité de la nouvelle halle d'engraissement de poulet et à la viabilité de l'exploitation ont fait l'objet de différents rapports établis par l'association Prométerre, sur mandat du constructeur. Ces rapports contiennent notamment différents budgets d'exploitation en fonction des différentes hypothèses à prendre en considération. Prométerre arrive à la conclusion que l'installation est nécessaire et que l'exploitation, avec la nouvelle installation sera viable à long terme. Dans le courant de la procédure, l'évaluation effectuée par Prométerre, ainsi que ses conclusions, ont été confirmées par le service de l'agriculture, qui est désormais compétent pour se préavis sur les projets de constructions et d'installations liés à des exploitations agricoles et situés hors de la zone à bâtir (art. 12 LATC). aa) De façon générale, le juge apprécie librement la valeur et la portée d'une expertise; toutefois, il est tenu d'indiquer les motifs de sa conviction lorsqu'il s'écarte des conclusions de l'expert. Telle est la solution adoptée en procédure civile (v. Poudret/Wurzburger/Haldy, Procédure civile vaudoise, 2ème édition, Lausanne 1996, ad art. 243 CPC, note 1, références jurisprudentielles citées). Ce principe est applicable en procédure administrative; le juge s'y impose également une certaine retenue dans l'examen des questions de nature technique, notamment à l'égard des préavis de services cantonaux spécialisés, assimilés dans une large mesure à des avis d'experts (v. ATF 119 Ib 492, consid. 5b, cc; 117 Ib 114, consid. 4b; 112 Ib 424, consid. 3; v. aussi

RDAF 1992, p. 193 et ss, not. 200). bb) Dans le cas d'espèce, les budgets prévisionnels établis par Prométerre indiquent, pour l'année 2004, une perte de 5'810 fr. dans l'hypothèse d'une exploitation vouée aux grandes cultures sans la halle d'engraissement de poulets et sans bétail et un bénéfice de 10'153 fr. dans l'hypothèse d'une exploitation avec les grandes cultures et la halle d'engraissement de poulets. Ces résultats se fondent sur un certain nombre d'éléments chiffrés dont certains ont été mis en question par les recourants. Les questions posées par les recourants ont concerné notamment les marges brutes pour les cultures et l'élevage de poulets, les charges de structures nouvelles avec la halle d'engraissement de poulets, la prise en compte des revenus annexes, le montant des annuités, le montant total de l'investissement et des amortissements. Dans le cadre de la procédure, l'expert de Prométerre s'est déterminée de manière circonstanciée sur les remarques des recourants. Cette prise de position a ensuite été examinée par le Service de l'agriculture qui a confirmé le bien-fondé des réponses apportées par l'expert, réponses qui confirment la nécessité de la construction de la halle litigieuse pour l'exploitation ainsi que sa viabilité à long terme. c) Le Tribunal, en se fondant notamment sur l'avis de son assesseur spécialisé, arrive à la conclusion que, dans la mesure où ils sont vérifiables, les chiffres figurant dans les différents rapports de Prométerre sont plausibles et qu'ils restent dans le cadre des normes admises en la matière. Par rapport au plan de financement établi par l'office de crédit agricole, le tribunal s'est interrogé sur les conséquences du remboursement de différents prêts FIA et FIR. Dans la mesure où ces remboursements sont très importants (près de 15'000 fr. par année), ils grèvent de manière conséquente le budget d'exploitation dans l'hypothèse d'une exploitation sans halle d'engraissement de poulets et sans bétail. Se pose par conséquent la question de savoir si le remboursement total de ces prêts, qui va intervenir d'ici quelques années, ne permettra pas à l'exploitation de devenir viable dans cette configuration, avec comme conséquence que le critère de la nécessité de la construction à long terme ne serait plus rempli. Finalement, le tribunal, en se fondant sur l'avis de son assesseur spécialisé, estime que cet élément n'a pas à être pris en considération dès lors que les montants disponibles après le remboursement des prêts FIR et FIA devront être utilisés pour augmenter l'amortissement de la dette hypothécaire, dont le taux est actuellement très faible, afin de diminuer au maximum l'endettement lorsque l'exploitant aura atteint l'âge de la retraite et qu'il ne touchera plus de paiements directs. De manière plus générale, toujours en se fondant sur l'avis de son assesseur spécialisé, le tribunal constate qu'une exploitation telle que celle ici en cause, de 32 hectares avec un assolement de grandes cultures et quelques bovins à l'engraissement, n'est probablement pas viable à long terme et que la halle litigieuse est une des solutions pour le maintien de l'exploitation. Certes, force est d'admettre que ce type de prévision présente un degré d'incertitude élevé, tributaire notamment de l'évolution du futur régime des paiements directs. Cette caractéristique, qui est inhérente à toute prévision dans un domaine tel que l'agriculture, ne saurait toutefois remettre en cause la conclusion selon laquelle le projet litigieux remplit les conditions fixées par les art. 16 a al. 2 LAT et 36 OAT pour être autorisé comme conforme à la zone agricole au titre du développement interne de l'exploitation. 7. Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté aux frais des recourants, qui doivent des dépens aux constructeurs. 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 l'instruction a été singulièrement compliquée par le fait que le constructeur n'a pas voulu fournir initialement aux recourants

les éléments nécessaires pour se déterminer sur l'application des art. 16 a al. 2 LAT et 36 OAT et par le fait que les services de l'état n'avaient pas jugé nécessaires, dans un premier temps, de se prononcer sur les rapports établis par Prométerre pour vérifier le respect de ces deux dispositions.

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