

VD_OMNI AC.2002.0191 vom 9. September 2003

VD Tribunal cantonal, 2003-09-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2002.0191

FR: VD_OMNI AC.2002.0191 du 9 septembre 2003

IT: VD_OMNI AC.2002.0191 del 9 settembre 2003

Regeste

BLANC Paulette c/ SAT / Cheseaux-Noréaz | Dès lors que l'exploitation projetée n'est pas viable et que les installations nécessaires n'ont pas été mises à l'enquête publique, un logement ne saurait être autorisé à titre exceptionnel en application de l'art. 24 LAT.

Erwägungen

E. 3

de l'Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT), qui codifie la jurisprudence antérieure du Tribunal fédéral, sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions qui servent au logement indispensable à l'entreprise agricole, y compris le logement destiné à la génération qui prend sa retraite. Les conditions de conformité du logement agricole sont au nombre de quatre: - l'entreprise agricole (au sens de l'art. 7 LDFR) est viable à long terme (cf. art. 34 al. 4 lit. c OAT). - l'exploitation ne peut se faire depuis une zone constructible située à proximité ou depuis un village (ATF 121 II 314 consid. 5 d à f; 121 II 68 consid 3a). - le mode d'exploitation exige la présence continue de la famille de l'exploitant (ATF 123 II 508 consid. 3c; 116 Ib 230 consid. 3a). - Aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (cf. art. 34 al. 4 lit. b OAT). 3. Dans sa décision, le SAT a dénié la conformité des travaux litigieux à la zone agricole, en constatant qu'ils ne remplissaient pas certaines conditions mentionnées ci-dessus. Celles-ci tiennent à la question de savoir si l'on est en présence d'une entreprise agricole (art. 7 al. 1 LDFR), si cette entreprise est viable à long terme (art. 34 al. 4 lettre c OAT), si le logement sur place est indispensable (art. 34 al. 3 OAT). Il convient de les examiner successivement ci-après. a) La notion d'entreprise agricole est définie par l'art. 7 LDFR dont la teneur est la suivante: "Est une entreprise agricole l'unité composée d'immeubles, de bâtiments et d'installations agricoles qui sert de base à la production agricole et qui exige au moins la moitié des forces de travail d'une famille paysanne." Cette disposition exige donc que (a) l'ensemble des immeubles, des bâtiments et des installations soit propre à servir de centre d'existence et de base d'une exploitation agricole (v. Bandli, Henny, Hofer, Hotz, Müller, Späti, Stalder, Studer, Le droit foncier rural, Commentaire de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991, 1998, ad art. 7, p. 145), (b) que l'entreprise constitue une unité économique (ibidem, p. 148 ss), (c) que l'entreprise se prête à un usage agricole (son but devant consister à obtenir des produits exploitables issus d'une production végétale ou animale tributaire du sol, et, le cas échéant, à les transformer) et (d) que l'exploitation exige la moitié des forces de travail d'une famille paysanne, ce qui correspond à une quantité de travail de 2'100 heures par année (ATF 121 III 274 = JT 1996 I 346). aa) Comme Jean-Pierre Blanc l'a expliqué lors de l'audience, certaines installations nécessaires à l'exploitation d'un élevage d'émeus n'ont pas encore été mises à l'enquête, en particulier les box destinés à abriter les animaux durant la saison d'hiver. Il en résulte que le premier

critère pour que l'on soit en présence d'une entreprise agricole n'est pas rempli en l'espèce, dès lors que le projet, en l'état, ne comprend pas les installations indispensables à l'exploitation envisagée. bb) La condition tenant au caractère agricole de l'exploitation n'est pas non plus remplie. Aux termes de l'art. 16a al. 1 LAT, seules les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice sont conformes à l'affectation de la zone agricole. Cette définition correspond à celle élaborée par le Tribunal fédéral sous l'empire 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 selon l'art. 22 al. 2 lettre a LAT; en d'autres termes, le sol doit être le facteur de production primaire et indispensable et les modes d'exploitation dans lesquels celui-ci ne joue pas un rôle essentiel ne sont pas agricoles (Arrêt de la Ière Cour de droit public du Tribunal fédéral du 21 mai 2002, 1A. 86/2001, non publié; ATF 125 II 278, consid. 3a, p. 281 et les arrêts cités). Ainsi, les constructions et installations pour l'élevage d'animaux de rente ne sont conformes à l'affectation de la zone que si une part prépondérante des fourrages provient de la production propre à l'exploitation (ATF 117 Ib 270, consid. 3a, p. 279; ATF 117 II 502, consid. 4a, p. 504, s'agissant d'une halle d'engraissement de volaille; ATF 117 Ib 379 consid. 2c, p. 382; ATF 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). 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 l'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). La conformité d'un projet ou d'une installation à la zone agricole dépend ainsi d'une appréciation globale et à long terme du système d'exploitation et des moyens mis en oeuvre pour sa réalisation (ATF 117 Ib 502, consid. 4a, p. 504). En l'occurrence, l'instruction a révélé que le sol ne jouait pas un rôle essentiel dans le mode d'exploitation de l'élevage d'émeus. En effet, ces volatiles seront nourris principalement d'aliments achetés, ne provenant pas de l'exploitation elle-même. Selon une étude produite par la recourante, basée sur une exploitation française, l'émeu adulte destiné à la reproduction consomme, durant la saison de repos (mai à novembre), du maïs, des résidus de biscuiterie et de l'herbe, distribués à volonté dans des mangeoires, et, durant la saison de reproduction (novembre à mai), d'un aliment de ponte spécial, de coquilles d'huîtres et d'un mélange de maïs et de blé aplati. L'émeu destiné à l'engraissement est alimenté de résidus de biscuiterie, d'herbe, de blé et d'un aliment d'engraissement spécial. L'herbe constitue ainsi un aliment accessoire. Ceci résulte par ailleurs des budgets d'exploitation établis par la recourante. De plus, la prairie située sur la parcelle 35 ne suffirait pas, à l'évidence, à fournir le fourrage nécessaire. C'est ainsi que Jean-Pierre Blanc a déclaré à l'audience qu'il comptait acheter le fourrage dans les exploitations environnantes et n'envisageait pas de produire lui-même la nourriture destinée à ses animaux. Aussi cet élevage ne revêt-il pas un caractère agricole, n'étant pas tributaire du sol au sens de la jurisprudence précitée. cc) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la détermination du travail nécessaire à l'exploitation de l'entreprise doit se fonder sur des critères objectifs et non pas sur la manière effective de travailler de l'exploitant actuel de l'entreprise (JT 1996 I 350, consid. 3c). En l'occurrence, l'étude produite par la recourante montre que l'élevage des émeus nécessite peu de temps de travail. Durant la saison de repos, le travail de l'éleveur est réduit à un remplissage par semaine des mangeoires. Durant la saison de reproduction, il s'agit en plus de ramasser les oeufs matin et soir et d'ajouter de la paille à la litière une fois par semaine. Si l'étude

préconise la surveillance des couples dans leur boxe pendant cette saison, elle précise cependant que ce travail peut s'effectuer durant la journée. Il apparaît dès lors que la quantité de travail exigée par cet élevage serait loin d'atteindre les 2'100 heures correspondant aux forces de travail de la moitié d'une famille paysanne, comme l'exige l'art.

E. 7

al. 1 LDFR. dd) Il résulte de ce qui précède que l'élevage d'émeus tel qu'il est envisagé par la recourante ne constitue pas une entreprise agricole au sens de cette disposition. Par souci d'être complet, le tribunal examinera néanmoins les autres critères évoqués sous ch. 2 a) ci-avant. b) aa) L'art. 34 al. 4 lettre c OAT prévoit qu'une autorisation de construire en zone agricole ne peut être délivrée que s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme. Il s'agit en effet d'éviter que des autorisations de construire en zone inconstructible 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; ATF non publié 1A.86/2001-1P.346/2001 du 21 mai 2002). bb) La recourante a produit un budget annuel d'exploitation prévoyant un bénéfice net de 50'000.- francs. On remarque que le revenu provenant de l'élevage des animaux d'engraissement, d'un montant de 76'370.- francs, comprend un poste de 57'750.- francs, représentant le produit de la vente d'huile animale, estimée à 300.- francs le kilo. Jean-Pierre Blanc a en effet expliqué qu'il souhaitait surtout développer les dérivés de graisse et d'huile. Le SAT fait valoir qu'aucun marché n'existe actuellement pour ces dérivés, ce que la recourante ne conteste pas sérieusement. A cela s'ajoute que l'exploitation ne comporte apparemment aucune installation destinée à la transformation et au conditionnement de tels produits. La recourante a versé au dossier une lettre de la société Evidence SA, à Bex, dans laquelle cette entreprise d'import-export s'engage à acheter sa production. Lors de l'audience, Jean-Pierre Blanc a expliqué que l'administrateur de cette société, Charles Sudan, avait, à sa connaissance, une activité dans la boucherie. Toutefois, on relève que cette société n'est inscrite ni au répertoire téléphonique de Bex, ni à celui de Romanel-sur-Lausanne, où elle aurait un laboratoire de fabrication et de conditionnement selon les explications fournies par Jean-Pierre Blanc. On note également que, selon le registre du commerce son but social est le suivant : "exploitation d'entreprises générales de construction; commerce de marchandises; représentation générale de marques; service et conseils en gestion aux entreprises; achat, vente et location de biens mobiliers et immobiliers matériels et immatériels; service y relatifs" . Ces constatations n'emportent pas la conviction du tribunal quant à la capacité de cette entreprise d'écouler les produits de la recourante, et, par conséquent, quant à l'existence d'un véritable débouché. Or, pour que le développement futur d'une exploitation puisse entrer en ligne de compte dans l'examen de sa viabilité économique, il faut que ce développement apparaisse comme hautement vraisemblable dans un proche avenir (ATF 113 Ib 141, consid. 4c; ATF du 23 mars 1989 dans la cause W. Keller c/ CCRC, Etoy). En l'espèce, rien ne permet de conclure à une telle vraisemblance, faute de marché. Le budget d'exploitation de la recourante apparaît ainsi optimiste, sinon idéaliste. Se basant sur des chiffres fournis par le Service romand de vulgarisation agricole, le SAT estime pour sa part le revenu agricole annuel à 3'936.- francs pour 10 couples à la reproduction et 25 animaux à l'engraissement. Si les chiffres aboutissant à ce calcul sont donnés à titre indicatif par le Service romand de vulgarisation agricole, ils semblent davantage correspondre à une évaluation raisonnable de la réalité. Ce service indique notamment que: "L'établissement des marges brutes est très aléatoire car elles dépendent fortement des conditions de commercialisation. En effet, à notre

connaissance, les éleveurs d'émeus doivent s'occuper eux-mêmes de l'écoulement. La mise en valeur de l'émeu est principalement faite avec de la viande, les autres débouchés n'étant pas encore très au point". Ceci confirme que la commercialisation de l'huile animale, qui constitue le poste principal du budget provisionnel fourni par la recourante, est en réalité très aléatoire. cc) Il résulte de ce qui précède que l'appréciation du SAT selon laquelle la viabilité de l'élevage projeté n'est pas assurée à long terme au sens de l'art. 34 al. 4 lettre c OAT n'est pas critiquable. c) aa) Un logement n'est conforme à la zone agricole au sens de l'art. 34 al. 3 OAT que si la présence permanente sur le domaine des personnes concernées est indispensable, cette question étant examinée notamment en fonction des tâches de surveillance nécessitées par l'exploitation et de la distance à la zone à bâtir (Office fédéral du développement territorial, Explication relatives à l'OAT et recommandations pour sa mise en oeuvre, Berne 2000, ch. 2.3.1, p. 30). Selon le Tribunal fédéral, la notion de conformité à la zone agricole et celle de l'implantation imposée par sa destination (art. 24 LAT) se recoupent pour l'essentiel. Etant donné l'importance et la portée des principes d'aménagement du territoire visant à délimiter les zones à bâtir des zones inconstructibles, les conditions posées par l'art. 24 LAT doivent être remplies objectivement. Dans une affaire concernant un élevage de 25 moutons, le Tribunal fédéral a ainsi retenu que les autorités doivent faire preuve de beaucoup de retenue dans l'examen des conditions permettant d'admettre qu'un logement destiné au gardiennage est imposé par sa destination. A cette occasion, il a précisé que la délivrance d'une autorisation, en pareil cas, créerait un précédent et ouvrirait la porte à une interprétation laxiste de ces conditions, ce que le législateur n'a pas voulu (ATF 108 Ib 130, JT 1984 I 525, consid. 3). Le Tribunal fédéral a également jugé que la surveillance d'un troupeau de quarante chèvres ne nécessitait pas un logement sur place (arrêt du Tribunal fédéral du 12 juillet 1996, in RJ ASPAN, n° 1350; cité in Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, édition Stämpfli, Berne 2001, p 246). En l'occurrence, outre le fait que l'élevage des émeus n'exige que relativement peu de travail, le gardiennage de ces animaux peut s'effectuer la journée, comme relevé ci-dessus. Enfin, la parcelle n° 35 se trouvant à moins d'un kilomètre des diverses zones à bâtir que compte la commune, l'on peut exiger que la recourante y cherche à se loger. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs considéré qu'une marche de 30 minutes pouvait être exigée pour atteindre une exploitation (ATF 117 Ib 268 consid. 2b, JT 1993 I 440). bb) Vu ce qui précède, il apparaît douteux que la présence permanente de la recourante sur son domaine soit indispensable. Dès lors que plusieurs autres conditions auxquelles l'admissibilité d'un logement en zone agricole est subordonnée ne sont pas remplies, cette question peut toutefois rester indécise. 4. Subsidiairement, la recourante fait valoir que le SAT aurait dû admettre son projet d'élevage d'émeus en vertu de l'art. 24 LAT. a) Cette disposition prévoit: "En dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a, des autorisations de construire peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si: a. l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination; b. aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose." La jurisprudence du Tribunal fédéral a maintes fois précisé que des raisons objectives - techniques, économiques ou découlant de la configuration du sol - doivent toujours justifier la réalisation de l'ouvrage projeté à l'emplacement prévu. Cette question doit être résolue sur la base de critères objectifs et non pas à partir de conceptions et perspectives du requérant, qui pourraient ne dicter le choix de l'emplacement que pour des raisons financières, personnelles ou pour des motifs d'agrément (ATF 123 II 256; 119 Ib 442; 118 Ib 17). b) En l'état, dès lors que les installations nécessaires à

l'exploitation d'un élevage d'émeus n'ont pas été mises à l'enquête publique et que, au surplus, la viabilité de l'exploitation n'est pas démontrée, on voit mal comment un logement, lié à cette exploitation, pourrait être autorisé à titre exceptionnel en application de l'art. 24 LAT. c) Par surabondance, on relèvera que les raisons objectives invoquées par la recourante pour justifier la délivrance d'une autorisation exceptionnelle, soit les nuisances sonores et olfactives provoquées par la présence des émeus, n'apparaissent pas convaincantes. Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de se prononcer sur plusieurs cas concernant des élevages de chiens ou des volières abritant des animaux bruyants (ZBI 1995, 166, et arrêts cités; ZBI 1990, 187). Il a notamment admis l'application de l'art. 24 al. 1 lettre a LAT en raison des nuisances provoquées par les aboiements continuels et inévitables d'une trentaine de chiens enfermés, ou par les hurlements provenant d'un élevage de soixante chiens de traîneau. Dans ce dernier cas, le Tribunal fédéral a considéré que les nuisances imposaient l'emplacement de l'élevage en zone agricole au sens de l'art. 24 al. 1 lettre a LAT, mais qu'elles étaient si importantes que la dérogation ne pouvait être accordée en vertu la lettre b de cette disposition, dans la mesure où l'élevage était trop proche d'une zone d'habitation. En revanche, il a jugé que l'implantation d'un élevage de perroquets ne s'imposait pas en zone agricole, mais trouvait sa place en zone artisanale, alors même que l'Office vétérinaire fédéral avait confirmé que cet animal pouvait produire des cris aigus, voire même des "concerts" de tels cris avec ses congénères (Bull. AT 4/89, p. 19). En l'occurrence, il résulte des pièces du dossier que les nuisances émanant d'un élevage d'émeus ne sont en rien comparables à celles d'un élevage de chiens. L'étude produite par la recourante semble plutôt démontrer que l'émeu n'est pas un animal particulièrement bruyant. En effet, selon cette étude, ces animaux émettent, pour certains tout au long de l'année, d'autres seulement durant la saison de la reproduction, des sons gutturaux et des grognements, soit des bruits qui n'apparaissent pas, à priori, insupportables en zone constructible. Il en va de même des nuisances olfactives, dont l'impact n'apparaît pas comparable, par exemple, à celles émanant d'une porcherie. 5. Il n'y a pas lieu de donner suite aux réquisitions formulées par la recourante à l'issue de l'audience, tendant à la suspension de la procédure pour lui permettre de compléter son dossier de mise à l'enquête afin que le SAT se détermine sur la conformité à la zone agricole de son projet en ce qu'il a trait à l'élevage d'émeus, subsidiairement à ce que le tribunal renvoie le dossier de la cause au dit service pour qu'il rende une décision sur cet objet. En effet, ces réquisitions ne pourraient se justifier que si la délivrance d'un permis de construire pour les installations nécessaires à un élevage d'émeus était susceptible de régulariser les travaux litigieux dans le cadre de la présente procédure, à savoir ceux ayant trait à l'aménagement d'un logement dans le bâtiment existant. Or, pour les motifs évoqués ci-dessus, on a vu que tel n'est pas le cas. 6. Il résulte des considérants qui précèdent que les recours de Paulette Blanc doivent être rejetés et les décisions attaquées maintenues, le délai de remise en état de la parcelle 35 et du bâtiment ECA 130, conformément à la décision municipale du 19 septembre 2003, étant toutefois prolongé jusqu'au 31 décembre 2003. Les frais de la cause sont mis à la charge de la recourante. La Municipalité de Cheseaux-Noréaz ayant consulté un avocat, il se justifie de lui allouer des dépens.