Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.29/2004 /col

Arrêt du 21 septembre 2004
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Reeb et Féraud.
Greffier: M. Kurz.

Parties
WWF Suisse, représenté par Serge Ansermet,
secrétaire régional du WWF Vaud, case postale,
1800 Vevey 1,
recourant,

contre

A._____, B._____ et C._____,
intimés, représentés par la Société rurale d'assurance
de protection juridique FRV,
Municipalité de Chavannes-le-Chêne,
1464 Chavannes-le-Chêne,
Département de la sécurité et de l'environnement du canton de Vaud, Service de l'aménagement du territoire,
1014 Lausanne, représenté par Me Edmond C.M. de Braun, avocat,
Tribunal administratif du canton de Vaud, avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
construction d'une halle d'élevage de poulets,
recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 8 janvier 2004.

Faits:
A.
Le 10 janvier 2002, le Département des infrastructures du canton de Vaud, par son Service de l'aménagement du territoire (SAT), a accordé l'autorisation spéciale requise pour la construction en zone agricole, sur la parcelle n°349 du cadastre de Chavannes-le-Chêne, propriété de A._____, d'une halle d'élevage de poulets d'une capacité de 12'000 places. La construction, de 59,24 m par 15,74 m, serait située au nord-est du village, à 80 m de l'habitation la plus proche. Le domaine agricole, de 41,5 ha était exploité par A._____, avec l'aide de ses fils C._____ et B._____ - ce dernier à temps partiel; il devait être repris par ceux-ci en 2003. L'exploitation se diversifiait et paraissait viable. L'élevage de poulets devait permettre à plus long terme de subvenir aux besoins de deux familles. Après la réalisation du projet, la production de matière sèche du domaine correspondrait à 88,3% de la consommation. L'étude d'impact avait démontré qu'aucun intérêt public prépondérant ne s'opposait au projet. Au sujet des oppositions du WWF (Suisse et Vaud) et d'un propriétaire voisin, le département cantonal a considéré que le projet entrait dans le cadre du développement interne de l'exploitation, et ne nécessitait pas de
planification spécifique. Les distances minimales étaient respectées. Cette autorisation spéciale contient la "décision finale" prise au terme de la procédure d'étude de l'impact sur l'environnement.
Le 16 janvier 2002, la Municipalité de Chavannes-le-Chêne a décidé de lever les oppositions, en se référant aux motifs exposés par le département cantonal.
B.

Par arrêt du 8 janvier 2004, le Tribunal administratif vaudois a rejeté le recours formé par le WWF (Suisse et Vaud) contre cette dernière décision. Le projet n'était pas soumis à l'obligation de planifier. La décision du département cantonal était insuffisamment motivée s'agissant de savoir si le projet pouvait être autorisé au titre du développement interne. L'instruction a toutefois été complétée sur ce point et le Service de l'agriculture s'était prononcé le 14 juillet 2003 en se fondant sur une analyse établie par l'Office de crédit agricole de l'organisation Prométerre le 6 juin précédent: l'excédent annuel sur opérations courantes, augmenté des revenus accessoires, permettait la couverture des besoins des exploitants et laissait un solde positif de 1959 fr. Sans la halle, il faudrait compter avec une perte annuelle de 11'570 fr. qui ne permettrait pas la survie de l'exploitation à long terme. Les conditions fixées à l'art. 36 OAT étaient ainsi remplies. La future halle d'élevage ne pouvait être regroupée avec les autres bâtiments de l'exploitation, en raison des odeurs susceptibles d'être dégagées.
C.
Le WWF Suisse forme un recours de droit administratif par lequel il demande l'annulation de ce dernier arrêt, ainsi que du permis de construire.
Le Tribunal administratif se réfère à son arrêt et conclut au rejet du recours. Le SAT, au nom du département cantonal compétent, conclut au rejet du recours, de même que la Municipalité de Chavannes-le-Chêne. Les intimés A._____, B._____ et C._____ concluent à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. Le Service cantonal de l'agriculture a déposé des déterminations.
Egalement invité à répondre, l'Office fédéral du développement territorial (ODT) conclut à l'admission du recours. Les parties ont pu présenter des observations complémentaires après la communication de la réponse de l'ODT.
Par ordonnance du 8 mars 2004, l'effet suspensif a été accordé.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 130 II 321 consid. 1 p. 324 et les arrêts cités).
1.1 Selon les art. 97 et 98 let. g OJ en relation avec l'art. 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions des autorités cantonales de dernière instance et qui sont fondées sur le droit public fédéral - ou qui auraient dû l'être - pour autant qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la législation spéciale ne soit réalisée.
En l'occurrence, le recourant prétend que l'autorité intimée aurait violé le droit fédéral en considérant que la halle litigieuse était conforme à la destination de la zone agricole et qu'elle pouvait être autorisée en application des art. 22 al. 2 let. b LAT et 36 OAT.
1.2 Le WWF Suisse a qualité pour recourir selon les art. 103 let. c OJ et 55 al. 1 et 2 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01): elle fait partie des organisations habilitées à recourir, désignées par le Conseil fédéral (ch. 3 annexe ODOP; RS 814.076); les installations destinées à l'élevage d'animaux de rente, comprenant plus de six mille places pour poulets à l'engrais, sont soumises à l'étude de l'impact sur l'environnement (ch. 80.4 annexe OEIE; RS 814.011).
1.3 Le recourant soutient que l'exploitation actuelle serait déjà viable à long terme pour une seule famille, sans qu'il soit nécessaire d'ajouter un revenu complémentaire. L'argumentation est ainsi différente de celle qui était soumise à la cour cantonale, devant laquelle le recourant faisait valoir au contraire que la survie de l'exploitation n'était pas démontrée. Les intimés en déduisent à tort que le grief serait irrecevable: l'objet du litige, limité à l'application des art. 16a al. 2 LAT et 36 OAT, ne s'en trouve pas modifié, et rien n'empêche le recourant d'adapter son argumentation à l'état de fait qui a été finalement retenu en dernière instance cantonale après instruction complémentaire.
1.4 Le Tribunal fédéral applique d'office le droit fédéral sans être lié par les motifs invoqués, mais il ne peut aller au-delà des conclusions des parties (art. 114 al. 1 OJ). Il peut ainsi admettre le recours pour d'autres raisons que celles invoquées par les recourants ou, au contraire, confirmer la décision attaquée pour d'autres motifs que ceux retenus par l'autorité intimée (ATF 128 II 34 consid. 1c p. 37). Le Tribunal fédéral est cependant lié par les faits tels qu'ils ont été constatés par le Tribunal administratif, à moins qu'ils ne soient manifestement inexacts ou incomplets (art. 105 al. 2 OJ).
2.
Le recourant estime que l'entreprise agricole, actuellement gérée par A._____, offrirait "un revenu très con-

fortable" à celui-ci. Il serait contraire au droit fédéral de vouloir faire vivre deux familles, soit celles des deux fils de l'exploitant qui ont déclaré vouloir reprendre en commun l'entreprise de leur père. Selon la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR, RS 211.412.11 - dont il y aurait lieu d'assurer une application cohérente avec la LAT), l'entreprise agricole ne devrait être transmise qu'à un seul exploitant, y compris en cas de succession en ligne directe. Tolérer la reprise de l'exploitation par plusieurs personnes permettrait toutes sortes d'abus. L'ODT partage en substance ce point de vue. Il relève en premier lieu que l'activité accessoire de dépannages agricoles, poursuivie jusque-là par B._____, devrait être prise en compte dans les revenus de la future exploitation en commun. Par ailleurs, la nécessité d'un développement interne devrait s'apprécier sur la base de critères objectifs; à l'instar des art. 7, 16 et 60 LDFR, la LAT viserait une entreprise agricole destinée à une famille moyenne, soit deux parents et trois enfants, soit 3,2 à 3,5 unités de consommation selon les normes élaborées par la
Station fédérale de recherches d'économie d'entreprise et de génie rural de Tänikon (normes FAT). La reprise de l'exploitation par les deux fils ne correspondrait pas à cette notion standardisée de famille unique.
2.1 Selon l'art. 16a al. 1, 1ère phrase LAT, 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. 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). 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). 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).
La conformité à l'affectation de la zone agricole est admise non seulement pour les constructions et installations répondant à la définition de l'art. 16a al. 1, 1ère 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. 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 (arrêt 1A.86/2001 du 21 mai 2002, publié in SJ 2002, consid. 3.3 p. 543).
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 (ATF 117 Ib 270 consid. 4b p. 281, 279 consid. 3 p. 383, 502 consid. 5a p. 505 et les références citées).
2.2 L'art. 36 al. 1 OAT reprend ces principes, en prévoyant qu'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 peut être autorisée au titre de développement interne s'il est prévisible que l'exploitation ne pourra subsister à long terme que grâce au revenu complémentaire ainsi obtenu. 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 LAT, 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). La marge brute provenant du secteur de production agricole non tributaire du sol doit impérativement constituer moins de 50% de la marge brute totale.
2.3 En l'occurrence, le WWF ne conteste plus la viabilité de l'exploitation agricole après la réalisation de la halle litigieuse; il ne conteste pas non plus que les limites fixées à l'art. 36 al. 1 OAT, s'agissant du rapport entre les marges brutes des activités dépendantes et indépendantes du sol et de l'utilisation des matières sèches, seraient respectées. Seule est litigieuse la question de savoir s'il faut tenir compte des besoins résultant de la reprise de l'exploitation par les deux fils du précédent exploitant.
2.4 Contrairement à ce que soutient le recourant, aucune règle du droit fédéral sur l'aménagement du territoire n'impose la reprise d'une exploitation familiale par un seul des descendants de l'exploitant. Les règles sur le développement interne ont été essentiellement développées, dans l'optique d'une utilisation rationnelle du sol (art. 1 al. 1 LAT), afin d'éviter que des autorisations de construire en zone agricole ne soient délivrées de manière inconsidérée et que les constructions et installations autorisées ne soient rapidement mises hors service, à la suite de l'abandon de l'exploitation agricole (FF 1996 III 503).
Le recourant soutient que les règles de la LDFR devraient trouver à s'appliquer, qu'il s'agisse du logement de l'exploitant ou de la survie économique de l'entreprise. Toutefois, l'application coordonnée des deux lois ne se justifie que pour autant que les buts poursuivis sont identiques, ou du moins conciliables entre eux (ATF 121 II 307 consid. 5c p. 313). La LDFR a notamment pour but le maintien des entreprises familiales et le renforcement de la position de l'exploitant à titre personnel (art. 1 al. 1 LDFR). Elle pose, dans cette perspective, des règles sur le partage des entreprises agricoles, notamment en cas de succession. S'il est vrai que l'exigence d'un successeur sérieux (art. 11 al. 1 LDFR) va dans le même sens que l'exigence de viabilité à long terme posée à l'art. 36 al. 1 OAT, aucune des deux réglementations n'impose de manière absolue un successeur unique. Avant l'abrogation de l'art. 16 LDFR (en raison du peu d'importance pratique et des difficultés liées au critère des "bons moyens d'existence"; RO 2003 4121; cf. FF 2002 4611, 4615), la loi autorisait le partage d'une entreprise agricole en deux ou plusieurs entreprises pour autant qu'elles offrent à chaque famille paysanne de bons moyens d'existence. Les
héritiers devaient être capables d'exploiter eux-mêmes l'entreprise agricole (al. 2). Cela implique a fortiori la possibilité d'une gestion commune du domaine par plusieurs héritiers, pour autant qu'ils en remplissent chacun les conditions (Commentaire LDFR, Brugg 1998, n°12 ad art. 11 et n°5 ad art. 19). Dans le contexte actuel qui voit l'agriculture soumise à une forte pression, en particulier en raison de la concurrence accrue résultant de l'ouverture des marchés (cf. Message du Conseil fédéral concernant l'évolution future de la politique agricole, FF 2002 4431 ss; ODT, Nouveau droit de l'aménagement du territoire, explications relatives à l'OAT et recommandations pour sa mise en oeuvre, 2000, p. 11; Donzallaz, Traité de droit agraire suisse: droit public et droit privé, tome 1, Berne 2004 p. 241 ss), la reprise en commun de l'activité agricole par les deux fils de A._____ s'inscrit dans la continuité d'une organisation professionnelle existante. Elle n'apparaît pas contraire aux objectifs de la LDFR, soit le maintien de l'exploitation de type familial.
Comme cela est relevé ci-dessus, 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. 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. S'il y a lieu, pour déterminer la viabilité de l'exploitation, de s'en tenir à des critères objectifs, ceux-ci n'en doivent pas pour autant être schématiques, puisque c'est la situation concrète qui est déterminante. Ainsi, le critère, préconisé par l'ODT, d'une famille "standardisée" composée de deux parents et de trois enfants, ne trouve aucun fondement direct dans la loi et il ne saurait être le seul applicable.
2.5 Le recourant évoque la possibilité d'abus consistant pour un exploitant à s'associer avec un ou plusieurs tiers afin de réduire artificiellement le niveau de revenus de l'exploitation et de favoriser des modes de production indépendants du sol. Un tel cas d'abus, qu'il y aurait certes lieu de réserver, n'est manifestement pas réalisé en l'occurrence. Les enfants de A._____, actuellement célibataires et âgés de 37 et 40 ans, exploitent le domaine avec leur père depuis 1994, en se livrant à des activités accessoires (dépannages agricoles, pose d'affiches). La reprise en propriété du domaine, depuis 2003, procède ainsi d'un mode usuel de succession, et

non d'une manoeuvre destinée à accroître artificiellement les besoins de l'exploitation.
Dans l'élaboration de son analyse financière, l'Office de crédit agricole de Prométerre s'est fondé sur un budget d'exploitation établi le 17 octobre 2001. Celui-ci tient compte d'une consommation annuelle de 50'000 fr. pour deux adultes. Ce chiffre n'est pas éloigné du montant correspondant aux 3,2 à 3,6 unités de consommation, tel que préconisé par l'ODT: selon l'évaluation fournie en réponse par le service cantonal de l'agriculture, la "consommation normée", sur cette base, se situe en effet entre 45'800 fr. (minimum sans la construction de la halle) et 53'300 fr. (maximum avec construction de la halle; chiffres arrondis). Par ailleurs, la perte annuelle sans l'installation litigieuse est estimée entre 16'000 et 22'000 fr., alors qu'il resterait théoriquement un solde disponible de 9'600 fr., respectivement 3'700 fr. en cas de réalisation du projet. Selon le budget d'exploitation du 17 octobre 2001, ces chiffres sont de 11'500 fr. (perte annuelle sans la halle à poulets) et de 1'959 fr. (solde disponible en cas de réalisation du projet). Dans les deux cas, les conditions posées à l'admission d'un cas de développement interne sont réalisées.
L'ODT estime également qu'il existerait une incertitude sur la poursuite des activités accessoires de dépannages agricoles. L'arrêt attaqué retient à ce sujet que cette activité accessoire a été définitivement abandonnée; en revanche, il a été tenu compte de l'activité complémentaire de B._____ en tant que poseur d'affiches. Cela correspond aux intentions exprimées par les intimés, et confirmées dans le cadre de la présente procédure. On ne saurait reprocher à la cour cantonale d'avoir, sur ce point, établi les faits de manière manifestement inexacte ou incomplète.
3.
Sur le vu de ce qui précède, le recours de droit administratif doit être rejeté. Selon une jurisprudence constante, les organisations de protection de la nature, du paysage ou de l'environnement sont normalement dispensées du paiement des frais judiciaires lorsqu'elles succombent dans la procédure de recours de droit administratif (cf. ATF 123 II 337 consid. 10a p. 357). Les intimés sont représentés par une assurance de protection juridique qui n'a elle-même pas recouru aux services d'un avocat; ils n'ont donc pas droit à des dépens. Il en va de même des autorités cantonales (art. 159 al. 1 et 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.
3.
Il n'est pas alloué de dépens.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie à l'organisation recourante, à la représentante des intimés, à la Municipalité de Chavannes-le-Chêne, au Département de la sécurité et de l'environnement (Service de l'aménagement du territoire), au Service de l'agriculture (autorité intéressée) et au Tribunal administratif du canton de Vaud ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial.
Lausanne, le 21 septembre 2004
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: