Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.131/2002/sch

Arrêt du 22 novembre 2002
Ire Cour de droit public

Les juges fédéraux Aemisegger, président de la Cour
et vice-président du Tribunal fédéral,
Féraud, Fonjallaz,
greffier Parmelin.

A.X._____ et B.X._____,
recourants, représentés par Me Pierre Vallat, avocat,
ch. de la Gare 27, case postale 1, 2900 Porrentruy 1,

contre

C.X._____ et D.X._____,
intimés, représentés par Me Hubert Theurillat, avocat,
case postale 65, 2900 Porrentruy 2,
Service des constructions du canton du Jura,
rue du 23-Juin 2, 2800 Delémont,
Juge administratif extraordinaire du district de Porrentruy, Le Château, 2900 Porrentruy,
Chambre administrative du Tribunal cantonal du Canton du Jura, Le Château, case postale 24, 2900 Porrentruy 2.

permis de construire un hangar en zone agricole

recours de droit administratif contre l'arrêt de la Chambre administrative du Tribunal cantonal du Canton du Jura du
17 mai 2002.

Faits:
A.
C.X._____ et D.X._____ exploitent avec leur père un domaine agricole d'environ 60 hectares, dont le centre d'exploitation se trouve à l'extérieur du village de Y._____, au lieu-dit Dos Longeat. L'exploitation se compose, outre des maisons d'habitation des deux fils et de leur famille, d'une grange utilisée comme porcherie (bâtiment 3a), d'un bâtiment réservé à la stabulation libre des bovins (bâtiment 3c), d'un hangar servant à stocker les balles rondes et à abriter des machines agricoles (bâtiment 3e) et de l'ancienne ferme située au centre du village.
Le 18 mai 1999, les frères X._____ ont requis l'autorisation de construire un hangar de 288 mètres carrés sur les parcelles nos 2570, 2571 et 2572 du ban de Y._____, en zone agricole, à proximité des bâtiments existants. Ce projet, publié dans le Journal officiel du canton du Jura du 30 juin 1999, a suscité l'opposition des époux A.X._____ et B.X._____, propriétaires d'une maison d'habitation en zone agricole à 34 mètres au nord-ouest du hangar litigieux; selon eux, l'emplacement du bâtiment aurait été choisi de manière à les priver de vue et de soleil, en représailles à l'opposition faite à un projet de porcherie prévu par le père des constructeurs, E.X._____, dans le bâtiment 3e.
Le 12 avril 2000, le Département de l'environnement et de l'équipement du canton du Jura a considéré que le projet ne requérait pas de dérogation au sens de l'art. 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et qu'il était conforme à l'affectation de la zone agricole; se fondant sur le préavis favorable

émis par le Service cantonal de l'économie rurale en date du 18 octobre 1999 et développé le 4 avril 2000, il a estimé que cette construction était nécessaire en tant qu'elle servirait à stocker environ 200 tonnes de paille et à ranger des machines agricoles, que ses dimensions étaient justifiées car les surfaces et les volumes actuels étaient insuffisants, la paille étant stockée à l'extérieur, et que l'emplacement retenu pour son implantation offrait le maximum d'avantages et de commodités pour l'utilisation envisagée, grâce à l'accès et à la manutention.
Par décision du 15 mai 2000, le Service des constructions et des domaines du canton du Jura a rejeté l'opposition des époux X._____ et accordé le permis de construire sollicité à la condition qu'aucun véhicule à moteur ne soit stationné dans le hangar. Dans un jugement rendu le 11 juillet 2001, le Juge administratif extraordinaire du district de Porrentruy (ci-après: le Juge administratif) a rejeté le recours formé contre cette décision par les opposants; se fondant sur la note du Chef du Service cantonal de l'économie rurale du 4 avril 2000 et sur les constatations faites lors de l'inspection locale effectuée le 24 août 2000, il a estimé que les surfaces et les volumes existants étaient insuffisants pour permettre le stockage de la totalité des balles rondes des requérants ainsi que l'entreposage de toutes leurs machines agricoles, et ceci indépendamment du projet de E.X._____ visant à transformer le bâtiment 3e en porcherie; il a retenu que l'emplacement choisi, à proximité du centre d'exploitation, sur une parcelle sise en dehors de la zone de protection du paysage, était adéquat et satisfaisait aux exigences d'une exploitation rationnelle, et qu'il ne constituait pas une mesure de représailles à l'encontre des époux
X._____ en réponse à l'opposition que ces derniers avaient faites au projet de porcherie de E.X._____.
Statuant par arrêt du 17 mai 2002, la Chambre administrative du Tribunal cantonal du canton du Jura (ci-après: la Chambre administrative ou la cour cantonale) a rejeté le recours formé contre cette décision qu'elle a confirmée, après avoir écarté la demande d'expertise des époux X._____ visant à déterminer si le hangar était adapté, par son importance, aux besoins de l'exploitation. Elle a considéré que la construction d'un hangar de la dimension projetée se justifiait au vu de l'inspection locale effectuée le 18 décembre 2001 et de la note du Chef du Service cantonal de l'économie rurale du 4 avril 2000, dont elle estimait n'avoir aucun motif sérieux de s'écarter. Elle a également considéré l'emplacement choisi pour l'implantation du hangar comme le plus favorable par rapport aux solutions alternatives proposées.
B.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, A.X._____ et B.X._____ demandent au Tribunal fédéral principalement d'annuler cet arrêt et la décision du Service des constructions et des domaines du canton du Jura du 15 mai 2002, subsidiairement de renvoyer l'affaire pour nouvelle décision à la Chambre administrative pour nouvelle décision. Ils reprochent à la cour cantonale d'avoir admis la conformité du projet à la destination de la zone agricole sur la base d'un état de fait incomplet. Ils prétendent que les capacités de stockage existantes seraient suffisantes pour recevoir la totalité de la paille, du fourrage et des machines agricoles, de sorte que la construction litigieuse ne répondrait pas à un besoin objectivement fondé. Ils critiquent en outre à titre subsidiaire le volume et l'implantation du hangar projeté.
Le Service de l'aménagement du territoire du canton du Jura et le Juge administratif extraordinaire ont renoncé à déposer des observations. La Chambre administrative ainsi que C.X._____ et D.X._____ concluent au rejet du recours, dans la mesure où il est recevable.
Invité à se déterminer, l'Office fédéral du développement territorial a déclaré ne pas être en mesure de se prononcer, en l'état, sur l'admissibilité de la construction litigieuse en zone agricole. Les parties ont confirmé leurs conclusions.
C.
Par ordonnance du 5 août 2002, le Président de la Ire Cour de droit public a admis la demande d'effet suspensif présentée par les recourants.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 128 I 46 consid. 1a p. 48; 128 II 66 consid. 1 p. 67).
1.1 Selon l'art. 34 al. 1 et 3 LAT, le recours de droit administratif est recevable contre les décisions relatives à l'indemnisation de restrictions apportées au droit de propriété selon l'art. 5 LAT, ou concernant des autorisations de construire fondées sur l'art. 24 LAT. Les autres décisions prises en dernière instance cantonale, fondées sur la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, sont définitives sous réserve du recours de droit public.

L'art. 24 LAT se rapporte aux autorisations exceptionnelles de construire en dehors de la zone à bâtir. Il n'entre en considération que si l'édifice projeté doit être implanté dans une zone non affectée à la construction et n'est pas conforme à l'affectation de cette zone. Cette dernière condition découle de l'art. 22 al. 2 let. a LAT. Néanmoins, il est possible de faire valoir à titre préjudiciel, par la voie du recours de droit administratif pour violation de l'art. 24 LAT, que la conformité du projet à l'affectation de la zone a été admise à tort ou, au contraire, qu'elle aurait dû être admise; le Tribunal fédéral examine si les principes de droit fédéral relatifs à l'affectation de la zone agricole, actuellement fixés aux art. 16 et 16a LAT, ont été respectés (ATF 120 Ib 48 consid. 1a p. 50; 118 Ib 335 consid. 1a p. 338). En l'espèce, l'autorité intimée a admis que l'ouvrage projeté était conforme à l'affectation de la zone et pouvait être autorisé en application de l'art. 22 al. 2 let. a LAT. Les recourants mettent en doute la nécessité pour les intimés de disposer de nouveaux locaux pour l'entreposage de la paille, du fourrage et des machines; ils considèrent par ailleurs que le bâtiment litigieux serait surdimensionné par rapport à la taille et aux besoins de l'exploitation et critiquent son implantation. Ils invoquent ainsi une violation suffisamment claire de l'art. 24 LAT, de sorte qu'il convient d'entrer en matière sur le recours de droit administratif (cf. ATF 123 II 499 consid. 1a p. 501/502 et la jurisprudence citée).

1.2 Une distance de 34 mètres sépare le toit du hangar projeté de l'angle sud de la maison d'habitation des recourants; ces derniers sont donc manifestement touchés dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés par la construction litigieuse et ont, partant, qualité pour recourir selon l'art. 103 let. a OJ. Les autres conditions de recevabilité sont réunies, sous réserve des nouvelles pièces que les recourants ont produites à l'appui de leurs observations, après l'échéance du délai de recours, sans qu'un second échange d'écritures n'ait été ordonné, et qui sont de ce fait irrecevables (cf. ATF 109 Ib 246 consid. 3c p. 249/250; 99 Ib 87 consid. 1 p. 89).

2.

La décision attaquée émanant d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris des règles essentielles de la procédure (art. 105 al. 2 OJ). Il n'est pas tenu par les motifs invoqués et peut appliquer d'office les dispositions du droit public de la Confédération dont les recourants ne se seraient pas prévalus, ou que l'autorité cantonale aurait omis d'appliquer, pourvu qu'elles se rapportent à l'objet du litige (ATF 122 II 26 consid. p. 29 et les arrêts cités).

3.

Les recourants reprochent à la cour cantonale d'avoir admis à tort la conformité de la construction litigieuse à la destination agricole de la zone. Selon eux, la nécessité d'ériger un hangar, respectivement un hangar de cette dimension, n'aurait pas été établie.

3.1 De nouvelles dispositions fédérales sur la destination de la zone agricole sont entrées en vigueur le 1er septembre 2000 (art. 16, 16a et 16b LAT, art. 34 à 38 OAT). Dans la nouvelle ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000, le Conseil fédéral a prévu que les procédures en cours au moment de l'entrée en vigueur de cette ordonnance et de la modification du 20 mars 1998 de la loi sur l'aménagement du territoire seraient soumises au nouveau droit (art. 52 al. 1 OAT) et que les procédures de recours pendantes demeuraient régies par l'ancien droit, sauf si le nouveau droit était plus favorable au requérant (art. 52 al. 2 OAT). Cette dernière disposition s'applique en l'occurrence, dès lors que le 1er septembre 2000, la cause avait déjà été portée sur recours devant le Juge administratif extraordinaire; aussi, la conformité du hangar litigieux à l'affectation de la zone agricole doit être examinée au regard du nouveau droit pour autant celui-ci soit plus favorable aux constructeurs (ATF 127 II 209 consid. 2b p. 211, 215 consid. 2 p. 217).

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). La novelle du 20 mars 1998 étend par ailleurs la notion 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, 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 (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).
En l'occurrence, la Chambre administrative a considéré que le hangar projeté pouvait être considéré comme un élément d'une exploitation admissible en zone agricole, en tant qu'il devait permettre de ranger des machines agricoles servant à la culture des champs et de stocker de la paille et du fourrage destinés à l'alimentation des bovins, dont la garde n'est pas indépendante du sol selon l'art. 36 al. 1 OAT. Il n'y a pas lieu d'examiner cette question, car le fait qu'une activité agricole remplisse les conditions énoncées aux art. 16 et 16a LAT ne signifie pas encore qu'une autorisation de construire une nouvelle installation servant à l'exploitation agricole en application de l'art. 22 LAT doive nécessairement être délivrée; en effet, l'autorité compétente doit examiner encore si la nouvelle activité peut être réalisée dans les locaux existants (ATF 123 II 499 consid. 3b/cc p. 508); si tel n'est pas le cas, elle doit en outre vérifier que la nouvelle construction n'est pas surdimensionnée par rapport à l'utilisation envisagée et les besoins de l'exploitation et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation du bâtiment à l'endroit prévu; sur ce point également, le nouveau droit correspond à l'ancien (art. 34 al. 4
OAT; ATF 125 II 278 consid. 3a p. 281; arrêt 1P.489/2000 du 29 mai 2001 consid. 4b, paru à la SJ 2001 I p. 581 et les références citées).
3.3 Lors de l'inspection locale effectuée le 18 décembre 2001, la Chambre administrative a visité tous les bâtiments agricoles de l'exploitation des intimés. Elle a alors constaté que l'intégralité du bâtiment 3e était occupé par des machines agricoles. Elle a en outre relevé que seule une partie du volume sis à l'étage du bâtiment 3c était occupé par des balles rondes, mais que la surface non utilisée ne permettait pas d'accueillir le solde des balles rondes restées à l'extérieur, dont elle n'a cependant pas précisé le nombre exact. Elle a enfin pris acte du fait qu'il n'existait aucune surface disponible dans l'ancienne exploitation au centre du village pour accueillir des machines agricoles ou des balles rondes. Ces faits ne sont pas contestés par les recourants, qui étaient présents à l'inspection locale, et s'imposent au Tribunal fédéral (cf. art. 105 al. 2 OJ); il est ainsi constant que les surfaces et volumes existants sur l'exploitation sont insuffisants pour permettre le stockage de l'intégralité des machines agricoles et des balles rondes produites par les intimés, et ceci indépendamment du projet de porcherie prévue dans le bâtiment 3e; sur ce point, le recours est assurément infondé.
Le fait que les volumes existants sont insuffisants pour stocker l'intégralité des machines agricoles et des balles rondes produites sur l'exploitation ne suffit cependant pas encore pour admettre que la construction litigieuse réponde à un besoin objectivement fondé; encore faut-il s'assurer que le hangar prévu à cet effet ne soit pas surdimensionné par rapport aux besoins réels en la matière. Or, à cet égard, ni les pièces versées au dossier ni les constatations de fait opérées par le Chef du Service cantonal de l'économie rurale, par le Juge administratif extraordinaire, puis enfin par la cour cantonale lors des inspections locales ne permettent de se prononcer sur ce point. La Chambre administrative s'est en effet limitée à constater que les machines agricoles et les balles rondes entreposées à l'extérieur pouvaient prendre place dans le hangar litigieux, sans chercher à savoir si les dimensions de celui-ci n'étaient pas supérieures à ce qui était nécessaire pour les stocker. Elle s'en est remise

au surplus à la note établie le 4 avril 2000 par le Chef du Service cantonal de l'économie rurale, qui tient cette condition pour réalisée, sans autre précision sur les éléments de fait pris en considération. De plus, si quelque 500
balles rondes n'avaient pas trouvé place dans les volumes existants lors des inspections locales effectuées le 24 août 2000 par le Juge administratif extraordinaire et le 23 août 2001 par le Chef du Service cantonal de l'économie rurale, le nombre de machines agricoles entreposées à l'extérieur diverge et ne correspond pas à la liste de celles que C.X._____ a affirmé entreposer l'hiver chez des tiers, faute de place, à l'audience du 18 décembre 2001; par ailleurs, les déclarations des intimés ont également varié quant au nombre de balles rondes effectuées chaque année, en estimant celles-ci à 3'000 balles rondes dans le cadre de leur demande de permis de construire, puis entre 2'000 et 2'100 devant la Chambre administrative. Enfin, l'on ignore l'incidence que pourrait avoir la transformation éventuelle du bâtiment 3e en porcherie sur la capacité de stockage existante et, par voie de conséquence, sur les dimensions du hangar litigieux.
Dans ces conditions, seule une liste complète et détaillée des machines agricoles actuellement utilisées par les intimés et du nombre de balles rondes effectuées chaque année, avec l'indication des volumes représentés, permettrait de déterminer de manière exacte la surface d'entreposage nécessaire, y compris l'espace requis pour les manoeuvres, de manière à pouvoir s'assurer que le hangar projeté n'est pas surdimensionné par rapport aux capacités de stockage existantes, compte tenu d'une utilisation rationnelle des bâtiments actuels.

En l'état, il n'est donc pas établi que la construction d'un hangar de l'ampleur projetée serait adaptée aux besoins objectifs de l'exploitation des intimés. La décision attaquée doit ainsi être annulée et la cause renvoyée à la Chambre administrative pour que celle-ci complète l'instruction dans le sens des considérants et qu'elle statue à nouveau (art. 114 al. 2 OJ).
4.
Le recours doit par conséquent être admis, aux frais des intimés qui succombent (art. 156 al. 1 OJ). Ces derniers verseront en outre une indemnité de dépens aux recourants, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 159 al. 1 OJ).
Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est admis dans la mesure où il est recevable. L'arrêt attaqué est annulé et le dossier est renvoyé à la Chambre administrative du Tribunal cantonal du canton du Jura pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
2.
Un émolument judiciaire de 2'000 fr. est mis à la charge de C.X._____ et D.X._____, solidairement entre eux.
3.
Une indemnité de 2'000 fr. est allouée à A.X._____ et B.X._____, créanciers solidaires, à titre de dépens, à la charge de C.X._____ et D.X._____, solidairement entre eux.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties, au Juge administratif extraordinaire du district de Porrentruy, au Service des constructions et au Tribunal cantonal du canton du Jura, ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial.
Lausanne, le 22 novembre 2002
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: