Urteilskopf

117 Ib 502

59. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 26 novembre 1991 dans la cause Fondation World Wildlife Fund (WWF) Suisse contre B. (recours de droit administratif).
Regeste (de):
Raumplanung (Ausnahmebewilligung).

Bauten für eine bodenunabhängige Geflügelzucht sind grundsätzlich in einer Landwirtschaftszone nicht zonenkonform (E. 4). Eine solche Baute kann indessen im Sinne von Art. 24 Abs. 1 RPG bewilligt werden, wenn es sich um eine Aufstockung eines landwirtschaftlichen Betriebes handelt, welche für dessen Erhaltung nötig ist. Im vorliegenden Fall ist der Zweck der Anlage standortgebunden (E. 5).

Regeste (fr):
Aménagement du territoire (autorisation exceptionnelle).

Les constructions pour un élevage de volaille indépendant du sol sont par principe non conformes à la destination d'une zone agricole (consid. 4). Leur construction peut cependant être autorisée, au sens de l'art. 24 al. 1 LAT, lorsqu'il s'agit d'un accroissement des effectifs d'une exploitation agricole nécessaire pour en assurer le maintien. En l'espèce, l'implantation de l'installation a été considérée comme imposée par sa destination (consid. 5).

Regesto (it):
Pianificazione del territorio (autorizzazione eccezionale).

Le costruzioni per un allevamento di volatili indipendente dal suolo non sono, per principio, conformi alla destinazione di una zona agricola (consid. 4). La loro costruzione può tuttavia essere autorizzata, ai sensi dell'art. 24 cpv. 1 LPT, quando si tratti di un aumento della produzione di una azienda agricola, necessario per assicurarne il mantenimento. Nella fattispecie è dato il presupposto dell'ubicazione vincolata (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 502

B. exploite un domaine agricole de 10,5 ha; il a en outre 18 bovins et une quarantaine de porcs. Le 25 janvier 1989, il a obtenu de l'Office fédéral de l'agriculture une autorisation pour la construction d'une halle d'engraissement d'une surface de 300 m2 pour 5500 poulets de chair (autorisation fondée sur l'art. 13 de l'ordonnance instituant le régime de l'autorisation pour la construction d'étables, du 13 avril 1988 - OCE, RS 916.016). Il a ensuite demandé à la Direction des travaux publics du canton de Fribourg (ci-après: la direction) un permis de construire pour une halle de type "Optigal", en zone agricole et à proximité des bâtiments de son exploitation. Le 10 août 1989, la direction a délivré l'autorisation spéciale, en application de l'art. 24 al. 1 LAT (construction dont l'implantation est imposée par sa destination). La Fondation WWF Suisse (ci-après: la fondation) s'est pourvue devant le Conseil d'Etat, en alléguant qu'une halle d'engraissement n'avait pas sa place en zone agricole. Le 11 décembre 1990, le

BGE 117 Ib 502 S. 503

Conseil d'Etat a rejeté le recours, au motif que la construction était conforme à la destination de cette zone (art. 22 al. 2 let. a LAT). Le Tribunal fédéral a rejeté le recours de droit administratif formé par la fondation.

Erwägungen

Extrait des considérants:

3. Dans la décision attaquée, le Conseil d'Etat retient que la halle d'engraissement pour 5500 poulets est conforme à la destination de la zone agricole. La recourante conteste cette interprétation et elle estime qu'une telle installation ne peut être autorisée dans cette zone, que ce soit en application de l'art. 22 LAT ou de l'art. 24 LAT, et qu'elle n'aurait sa place que dans la zone artisanale et industrielle. Selon l'art. 22 al. 2 let. a LAT, la délivrance d'une autorisation de construire est subordonnée à la condition, notamment, que le bâtiment ou l'installation soient conformes à l'affectation de la zone. Si la conformité n'est pas admise, il convient d'examiner si la construction nécessite, en raison de ses dimensions et de ses incidences sur l'environnement, l'élaboration d'un plan d'affectation spécial, en vertu d'une obligation d'aménager résultant du droit fédéral (art. 2 LAT; cf. ATF 116 Ib 53 consid. 3a; ATF 115 Ib 513 consid. 6a, ATF 114 Ib 315 consid. 3a). Si tel n'est pas le cas, il reste à examiner si une autorisation exceptionnelle au sens de l'art. 24 LAT peut être accordée (ATF 116 Ib 229 s. consid. 2 et les arrêts cités). Il faut alors déterminer si les conditions pour la délivrance d'une autorisation en application de l'art. 24 al. 2 LAT et du droit cantonal auquel cette disposition renvoie sont réunies; dans la négative, le projet doit être examiné au regard de la réglementation de droit fédéral de l'art. 24 al. 1 LAT (ATF 108 Ib 132 consid. 1a et les arrêts cités).

4. a) Selon l'art. 16 LAT, les zones agricoles comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou horticole du sol et ceux qui, dans l'intérêt général, doivent être utilisés pour l'agriculture. Seules les constructions dont la destination correspond à la vocation agricole du sol peuvent y être autorisées en application de l'art. 22 al. 2 let. a LAT. Le sol doit être le facteur de production primaire et indispensable. Les modes d'exploitation dans lesquels le sol ne joue pas un rôle essentiel ne sont pas agricoles au sens de l'art. 16 LAT (ATF 116 Ib 134 consid. 3a, ATF 115 Ib 297 consid. 3a).

BGE 117 Ib 502 S. 504

Les constructions et installations pour l'élevage de bétail ne peuvent être jugées conformes et partant autorisées en application de l'art. 22 LAT que si une part prépondérante des fourrages provient de la production propre à l'exploitation (LEO SCHÜRMANN, Admissibilité d'exploitations en développement dans la zone agricole, Avis de droit, Office fédéral de l'aménagement du territoire, Berne 1990, p. 4). La fonction du sol pour la mise en valeur du purin n'est plus déterminante: le fait que les engrais de ferme puissent être épandus sur les terres ne suffit pas à qualifier l'élevage d'activité conforme à la destination de la zone agricole (ATF 115 Ib 298 consid. 2c). Une exploitation dont les activités sont en relation étroite avec la culture du sol peut disposer de locaux accessoires se trouvant dans une relation fonctionnelle directe avec la production agricole (grange, hangar à machines, par exemple). L'admission de la conformité d'un projet de bâtiment ou d'installation doit résulter d'une appréciation globale du système d'exploitation, analysé à long terme, et des moyens mis en oeuvre pour sa réalisation (ATF 116 Ib 137 consid. 3d). b) Les offices fédéraux de l'aménagement du territoire et de l'agriculture ont constitué un groupe de travail qui, dans un rapport intermédiaire du 29 mai 1991, a émis

l'opinion selon laquelle une halle d'engraissement sans base d'affouragement propre pourrait être qualifiée de conforme à la destination de la zone agricole dans la mesure où elle permet d'assurer, par le revenu complémentaire qu'elle procure, l'existence de l'exploitation. Il en serait ainsi lorsque la part de la production non dépendante du sol représenterait 30%, voire jusqu'à 40%, du revenu total de l'exploitant, le solde provenant de la production directement liée au sol. c) Dans un arrêt récent (arrêt du 18 septembre 1991 dans la cause WWF et consorts c. X., commune de Steinen et canton de Schwyz, ATF 117 Ib 278 consid. 3), le Tribunal fédéral a jugé que les halles pour l'engraissement de la volaille ne pouvaient être qualifiées de constructions conformes à la destination de la zone agricole. Il n'a pas retenu à cet égard les critères économiques proposés par le groupe de travail des offices fédéraux de l'aménagement du territoire et de l'agriculture. En la présente espèce, dans la décision attaquée, le Conseil d'Etat a reconnu qu'une installation d'engraissement de volailles dont le fourrage ne provient pas de l'exploitation agricole et dont les engrais de ferme ne peuvent être épandus sur les terres de l'exploitant n'est pas conforme à la destination de la zone agricole. Il a toutefois admis, pour la halle

litigieuse, la conformité selon l'art. 22 al. 2 let. a LAT, en ce sens que cette activité accessoire procurerait un revenu supplémentaire permettant le maintien de l'exploitation. L'autorité cantonale a invoqué l'ordonnance sur la construction d'étables (OCE) à l'appui de son interprétation. Au vu cependant de la jurisprudence précitée, c'est à tort que le Conseil d'Etat a admis que le projet de halle d'engraissement présenté par B. pouvait être autorisé en application de l'art. 22 LAT. d) Au demeurant, le projet litigieux n'est pas tel, dans ses incidences sur la planification locale ou sur l'environnement, qu'il ne puisse être élaboré que par le biais d'un plan d'affectation spécial (ATF 116 Ib 53 consid. 3a, 115 Ib 513 consid. 6a). Il reste donc à examiner si une autorisation exceptionnelle au sens de l'art. 24 LAT peut être accordée.

5. Le projet litigieux concerne une construction nouvelle: l'art. 24 al. 2 LAT n'entre pas en considération. Quant à l'art. 24 al. 1 LAT, il soumet la délivrance d'une autorisation exceptionnelle à la condition que l'implantation de la construction hors de la zone à bâtir soit imposée par sa destination (let. a) et à ce qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Ces deux conditions sont cumulatives (ATF 116 Ib 230 consid. 3). a) Pour satisfaire à la première des conditions (art. 24 al. 1 let. a LAT), l'implantation de l'ouvrage à l'emplacement prévu doit être justifiée par des motifs objectifs; les seuls motifs personnels - la commodité de l'exploitation - ou financiers ne suffisent pas (ATF 116 Ib 230 consid. 3a, ATF 115 Ib 299 consid. 3a). aa) B. exploite un petit domaine. Il cultive des céréales (sur une surface d'environ 5 ha), des pommes de terre (1 ha) et des pois (0,7 ha); le revenu annuel global de ces cultures représente environ 22'000 francs. Son bétail lui procure en outre un revenu de l'ordre de 30'000 francs. Ces activités sont agricoles au sens de la jurisprudence relative à l'art. 22 LAT (cf. consid. 4a supra). L'Office fédéral de l'agriculture estime le revenu annuel tiré de l'engraissement de poulets à 3 fr. 50 l'unité; en l'espèce, avec 5500 têtes, B. réaliserait un revenu supplémentaire de 19'250 francs. bb) Le maintien des petites exploitations agricoles répond à un intérêt public important. Cela résulte notamment de l'art. 31bis al. 3 let. b Cst., qui permet de déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie pour conserver une forte population paysanne, assurer la productivité de l'agriculture et consolider la propriété rurale. Ces objectifs correspondent à ceux de l'art. 22quater

Cst., aux termes duquel l'aménagement du territoire doit tendre à assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire. Les mesures d'aménagement ont notamment pour but de protéger

les bases naturelles de la vie, de favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions et de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays (art. 1er al. 2 let. a, c et d LAT). Les autorités doivent alors veiller à préserver le paysage, à réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables et à conserver les sites naturels et les territoires servant au délassement (art. 3 al. 2 LAT). Les mesures qui contribuent à assurer l'existence et le maintien de petites exploitations agricoles sont en accord avec ces buts et principes (ATF 117 Ib 282 consid. 4b/bb). cc) L'ordonnance sur la construction d'étables soumet à une procédure d'autorisation la construction d'installations pour l'engraissement et l'élevage dans diverses branches de production, en particulier pour les poulets à l'engrais (art. 1 et 2 OCE). Lorsqu'une exploitation adopte une nouvelle branche de production au sens de l'art. 6 OCE ("accroissement des effectifs"), l'octroi de l'autorisation est soumis aux conditions de l'art. 13 OCE. Ainsi, le revenu de l'exploitation ne doit pas dépasser le montant de 85'000 francs par année, après l'accroissement des effectifs (art. 13 al. 1 let. a OCE), l'exploitation doit comporter une proportion raisonnable de terres ouvertes (art. 13 al. 1 let. b OCE) et, après l'accroissement des effectifs, 50% au moins du revenu de l'exploitation doit provenir de branches de production purement agricoles (art. 13 al. 1 let. c OCE). Cette disposition est conforme à un des objectifs de la politique agricole de la Confédération, qui met l'accent sur le "développement interne" - soit l'introduction ou l'intensification de la production animale dans les petites exploitations, sans augmentation de la surface cultivée (cf. SCHÜRMANN, op.cit., p. 8; Sixième rapport sur l'agriculture, FF 1984 III p. 737 ss). Il faut tenir compte de ces éléments dans l'examen, au regard de l'art. 24 al. 1 let. a LAT, d'un projet d'installation d'engraissement: ils peuvent justifier l'octroi d'une autorisation, pour un accroissement des effectifs modéré, lorsque cette solution s'impose, pour des motifs d'économie d'entreprise, afin d'assurer le maintien d'une exploitation existante (ATF 117 Ib 283 consid. 4b/cc). dd) En l'espèce, l'autorisation fondée sur l'art. 13 OCE a été délivrée à B., dont l'exploitation remplit les conditions requises. Il

ne pourrait pas être exigé que la halle d'engraissement, nécessaire pour assurer le maintien de l'exploitation, soit édifiée à un emplacement plus éloigné des bâtiments existants; en effet, cette activité nécessite la présence d'un personnel de surveillance. L'implantation prévue pour cette construction est donc imposée par sa destination au sens de l'art. 24 al. 1 let. a LAT. b) L'art 24 al. 1 let. b LAT exige encore qu'aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à la délivrance de l'autorisation. La fondation n'a pas établi, ni même invoqué précisément, l'existence de tels intérêts, que ce soit dans son recours adressé au Conseil d'Etat ou dans le présent recours de droit administratif. Dans sa décision du 10 août 1989 prise en application de l'art. 24 al. 1 LAT, la direction avait retenu qu'aucun intérêt prépondérant ne s'opposait à la construction. Cette décision était fondée sur les préavis favorables de divers services spécialisés, dont l'Office cantonal de la protection de l'environnement. Dans les circonstances de l'espèce, il se justifie donc d'admettre que l'exigence de l'art. 24 al. 1 let. b LAT est remplie.