



2A 2005-57

Arrêt du 9 octobre 2008

II^e COUR ADMINISTRATIVE

PARTIES

Les recourants, à Ependes,
tous représentés par Me Valentin Aebischer, avocat, rue St-Pierre 10, case
postale 822, 1701 Fribourg

contre

**DIRECTION DE L'AMÉNAGEMENT, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES
CONSTRUCTIONS (DAEC)**, rue des Chanoines 17, case postale, 1700
Fribourg, **autorité intimée**,

PRÉFECTURE DU DISTRICT DE LA SARINE, Grand-Rue 51, case
postale 96, 1702 Fribourg, **autorité intimée**,

Les époux intimés, à Ependes, représentés par Me Paul Zbinden, avocat,
Cité Bellevue 6, case postale 41, 1707 Fribourg,

OBJET

Aménagement du territoire et constructions

Recours du 7 juillet 2005 contre les décisions du 25 mai et 6 juin 2005

c o n s i d é r a n t e n f a i t

A. Les époux Intimés sont propriétaires d'une ferme, à Ependes, depuis novembre 2003. Contraints de quitter précipitamment leur précédente exploitation située sur la Côte vaudoise, ils ont dû adapter dans l'urgence l'écurie existante pour vaches en une étable pour porcs d'élevage et préparer un parcours en plein air. Leur conseiller et architecte a établi des plans et organisé l'exécution des travaux, après avoir assuré ses mandants que ces travaux étaient conformes aux prescriptions et que la demande de permis de construire serait déposée dans les meilleurs délais.

Les travaux ont commencé au début du mois de décembre 2003 pour permettre aux époux Intimés de déménager avant la fin de l'année et poursuivre ainsi l'exploitation agricole avec bovins pour viande et porcs d'élevage, sans problème majeur de transition entre la Côte vaudoise et Ependes.

Quelques jours avant Noël, une vision locale a été organisée. Les représentants du Conseil communal d'Ependes, à savoir le syndic et le responsable du service communal des constructions, ont pu constater l'avancement des travaux et ont demandé aux propriétaires de rendre ces travaux conformes, par l'intermédiaire d'une mise à l'enquête. Ils ont également imparti aux propriétaires un délai échéant le 30 janvier 2004, afin qu'une demande de permis de construire en bonne et due forme soit déposée à la commune.

B. Le 27 janvier 2004, soit dans le délai imparti, l'architecte des époux Intimés a déposé une demande de permis de construire pour les travaux déjà effectués, afin de régulariser la situation.

Lors de la mise à l'enquête publique, ce projet a suscité une cinquantaine d'oppositions, provenant essentiellement des voisins de l'exploitation. Ces derniers ont émis leurs inquiétudes quant aux bruits et aux odeurs émis par l'élevage des époux Intimés. Ils ont également précisé que l'exploitation était située sur les hauts de la commune et que les vents d'ouest et de sud-ouest étaleraient ainsi les odeurs porcines sur l'ensemble du village.

C. Suite à une dénonciation des recourants, voisins de l'exploitation litigieuse, précisant que les époux Intimés agissaient en totale violation de la législation, que les travaux étaient terminés et que l'élevage avait déjà commencé, le Préfet du district de la Sarine a, par décision du 23 avril 2004, interdit aux intéressés d'exploiter la porcherie litigieuse, aussi longtemps qu'ils ne seraient pas au bénéfice d'un permis de construire définitif et exécutoire. Néanmoins, le préfet les a autorisés à terminer l'élevage de la série de porcs en cours.

D. Par courrier du 23 juin 2004, le Service de l'environnement (ci-après: SEn) a informé le préfet que d'après ses constatations, le nombre de places effectives prévues par le projet des époux Intimés différait de l'effectif des animaux pris en compte pour le calcul des distances minimales à respecter. En conséquence, le SEn a précisé que des investigations complémentaires devraient probablement être effectuées et a, par ailleurs, préconisé une mise à l'enquête complémentaire, voire une nouvelle mise à l'enquête tenant compte de la problématique des immissions d'odeurs.

Suite à cette intervention, les époux Intimés et leur nouvel architecte ont entrepris d'établir un nouveau projet, tenant compte des réserves du SEn. En possession du projet modifié, ils

ont rencontré une délégation des opposants. Les adaptations proposées concernaient en particulier le fait de renoncer à la promenade en plein air du côté nord, d'ériger une façade en bois entre la grange et l'écurie du côté nord, de prévoir une cheminée d'extraction d'air de l'écurie du côté est, munie d'un laveur biologique, et de transférer la zone active des portes d'élevage depuis l'espace libre entre l'écurie et la grange en direction du sud, ce qui l'éloignerait des habitations.

E. Suite à ces modifications, les époux Intimés ont déposé une nouvelle demande de permis de construire, le 19 octobre 2004. Par ailleurs, par courrier du 21 octobre 2004, ils ont requis du préfet qu'ils puissent continuer provisoirement l'élevage de porcs aux endroits actuels, en attendant le permis définitif et exécutoire, selon le projet déposé.

En date du 21 octobre 2004, cette demande a été écartée par le préfet, au motif que le dossier n'avait pas encore été examiné par les différentes instances cantonales. En outre, le préfet a confirmé sa décision du 23 avril 2004, interdisant aux époux Intimés d'exploiter la porcherie litigieuse aussi longtemps qu'ils ne seront pas mis au bénéfice d'un permis de construire définitif et exécutoire.

Par acte du 9 novembre 2004, le préfet a précisé ses décisions du 23 avril 2004 et 21 octobre 2004, dans le sens que ces dernières n'avaient fixé aucune date butoir pour l'évacuation éventuelle des locaux litigieux et que les intéressés pouvaient donc mener à terme l'élevage en cours.

F. Suite à la mise à l'enquête publique du projet modifié (remplaçant la requête du 20 février 2004), le 12 novembre 2004, une vingtaine d'oppositions ont été déposées. Les opposants ont estimé que l'élevage de porcs n'était pas nécessaire à l'exploitation agricole et qu'une autorisation exceptionnelle selon l'art. 24 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) n'était pas possible, que les effectifs de porcs annoncés dans le dossier ne tenaient pas compte des douze truies accompagnées de leurs porcelets et, finalement, que les distances minimales ne respectaient pas le facteur de correction valable pour des topographies défavorables.

G. Une modification du projet, intervenue lors de la procédure de mise à l'enquête, a obligé l'architecte à remettre son projet une nouvelle fois à l'enquête publique. Au préalable, ce dernier s'était assuré que le projet remplissait toutes les exigences légales et réglementaires. Suite à un entretien avec les responsables et les spécialistes du SEn, il a été convenu que la cheminée d'extraction d'air serait placée près de l'angle ouest de la porcherie, que le projet serait complété par une ventilation de la cheminée et qu'il serait renoncé au laveur biologique. Par ailleurs, la promenade en plein air serait déplacée vers le sud, sur la nouvelle fosse et un pâturage pour les porcs d'élevage serait intégré dans le projet.

Le dossier a été déposé le 13 janvier 2005 et mis à l'enquête publique le 21 janvier 2005; il a fait l'objet d'une vingtaine d'oppositions, déposées par les mêmes propriétaires que lors de la précédente mise à l'enquête. Ces derniers ont repris les mêmes arguments que ceux invoqués alors.

H. Par la suite, l'ensemble du projet a été examiné par les différents services de l'Etat. Après le préavis favorable du Conseil communal d'Ependes, tous les services de l'Etat ont donné leur accord au projet pour l'agrandissement de l'écurie et de la fosse ainsi que la construction d'une porcherie.

En particulier, le SEn, chargé d'examiner la conformité des projets aux ordonnances pour la protection de l'air et contre le bruit, a estimé que le projet en question respectait les différentes prescriptions en la matière, notamment les recommandations de la Station fédérale des recherches en économie et technologie agricoles Agroscope (ci-après: l'Agroscope de Tänikon).

I. Le 30 mars 2005, les opposants ont demandé au préfet que la demande de permis de construire soit soumise à l'expertise de l'Agroscope de Tänikon. Cependant, les époux Intimés s'y sont formellement opposés.

J. Par décision du 22 avril 2005, le Préfet de la Sarine a accordé aux époux Intimés un délai échéant le 31 mai 2005, pour procéder à l'évacuation des porcs litigieux, vers un endroit autorisé, sous l'autorité du vétérinaire cantonal. Par ailleurs, il a précisé qu'à défaut d'exécution dans ce délai, l'évacuation ordonnée serait effectuée par un tiers et aux frais des époux Intimés.

A l'appui de cette décision, le préfet a relevé que cela faisait plus d'une année que les intéressés exploitaient une porcherie en toute illégalité. Par ailleurs, il a estimé que ces derniers ne faisaient pas preuve de toute la diligence que l'on est en droit d'attendre d'eux en pareilles circonstances. Il a également soulevé que la décision du 23 avril 2004 était définitive et exécutoire. Il a jugé que cette décision d'évacuation respectait le principe de la proportionnalité.

Par recours déposé le 23 mai 2005, les époux Intimés ont contesté cette décision devant le Tribunal cantonal (procédure 2A 05 40).

K. Le 25 mai 2005, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (ci-après: la Direction) a délivré aux époux Intimés une autorisation spéciale, assortie des conditions suivantes:

- les bâtiments ne pourront être utilisés qu'à des fins agricoles;
- les conditions fixées par les préavis des services de l'Etat et des autres organes consultés demeurent réservés.

Suite à cette décision, le Service des constructions et de l'aménagement (ci-après: SeCA) a préavisé favorablement le projet des intéressés, en date du 2 juin 2005.

Par décision délivrée le 6 juin 2005, le Préfet de la Sarine a accordé le permis de construire sollicité et rejeté les oppositions.

L. Agissant le 7 juillet 2005, dix des opposants ont déposé devant le Tribunal administratif (le Tribunal cantonal, depuis le 1^{er} janvier 2008) un recours contre la décision du 25 mai 2005 de la Direction et contre la décision prise le 6 juin 2005 par le Préfet du district de la Sarine, accordant respectivement une autorisation spéciale pour construire hors zone à bâtir et un permis de construire, dans la mesure où ces décisions violent les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement et résultent d'une constatation inexacte et lacunaires des éléments de faits. Les recourants concluent à l'admission du recours, à l'annulation des décisions contestées ainsi qu'à l'octroi de l'effet suspensif. Ils requièrent également l'allocation d'une indemnité de partie.

A l'appui de leurs conclusions, les recourants allèguent tout d'abord qu'ils ont un intérêt manifeste à ce que le recours déploie un effet suspensif. En effet, selon eux, si l'effet suspensif était retiré, les installations litigieuses pourraient être immédiatement réalisées, et en cas d'admission du recours, leur démolition ne serait jamais ordonnée, en vertu du principe de proportionnalité. Ils estiment donc que leur intérêt à ce que le recours soit muni de l'effet suspensif est manifestement prépondérant par rapport à celui des intimés à pouvoir débiter, voire achever les travaux.

Quant à l'autorisation spéciale de construire hors zone à bâtir, les recourants rappellent que, pour que des constructions et installations soient conformes à l'affectation de la zone agricole, il faut soit qu'elles soient nécessaires à l'exploitation, soit qu'elles servent à son développement interne. Pour que cette deuxième condition soit remplie, l'exploitation doit être viable à long terme. Les recourants estiment que 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. Ils remarquent qu'il ne figure au dossier aucune pièce permettant de juger de la viabilité à long terme de cette exploitation. Ils font également valoir que la seule pièce qui touche à cette question consiste en la déclaration du Service de l'agriculture (ci-après: SAgri), selon laquelle le revenu du requérant ne dépasse pas la limite de 80'000 fr. Les recourants affirment que cette déclaration, qui n'est étayée d'aucune preuve, est insuffisante. En définitive, ils contestent que la condition posée aux art. 34 al. 4 et 36 al. 1 de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) soit réalisée dans le cas d'espèce, ce qui exclut l'octroi d'un permis de construire sur la base de l'art. 22 al. 2 LAT.

Les recourants reviennent ensuite sur le chiffre 512 de l'annexe 2 de l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair; RS 814.318.142.1), relatif aux nuisances olfactives émanant de la construction d'une installation d'élevage, qui impose le respect des distances minimales jusqu'à la zone habitée. Contrairement à l'avis exprimé par le SEn, les recourants estiment que le projet d'installations agricoles mis à l'enquête par les intimés ne satisfait pas aux normes visant la protection de l'air. Il convient, selon eux, de soumettre le projet à l'expertise de l'Agroscope de Tänikon, qui représente l'organe le plus compétent en Suisse dans ce domaine. Ils rappellent qu'ils avaient déjà proposé cette expertise aux intimés, lesquels avaient refusé d'entrer en matière.

Le 18 juillet 2005, les recourants ont modifié leur conclusion se rapportant à l'indemnité de partie, dans le sens où elle devait tenir compte de la réunion des dix recours en un seul, et s'élevait donc à 15'000 fr. au lieu de 1'500 fr.

Averti par les recourants que les travaux avaient déjà commencé, le Juge délégué a, par mesure super-provisionnelle prononcée le 22 août 2005, interdit aux intimés d'entreprendre ou de faire entreprendre tous travaux visés par le présent recours.

M. Le Préfet du district de la Sarine conclut au rejet du recours, renvoyant pour le surplus à la décision attaquée.

N. Par courrier du 23 août 2005, le SAgri s'est également déterminé sur le recours, en particulier sur la question de la viabilité à long terme de l'exploitation. Il part de l'idée qu'en dessous d'un revenu de 80'000 fr., l'exploitation a besoin d'être soutenue et qu'un développement interne lui permettra d'améliorer sa situation. Le SAgri rappelle que le Service des améliorations foncières et l'Office du crédit d'investissement ont accordé des crédits et subventions aux intimés après avoir examiné la situation financière de

l'exploitation. Ils ont alors estimé que les charges étaient supportables pour l'exploitation et que celle-ci pourrait subsister à long terme.

Dans sa détermination du 30 août 2005, le Conseil communal d'Ependes conteste les accusations que semblent porter les recourants à son égard et rappelle qu'il n'incombe pas à la commune de contrôler l'exactitude des calculs concernant la protection de l'air, mais aux spécialistes dont dispose le canton.

Quant au SEn, il s'étonne en premier lieu que l'Agroscope de Tänikon ait pris position dans ce dossier, en répondant aux questions des recourants, car ce service spécialisé est précisément celui qui est consulté lors de recours au Tribunal fédéral, et dans cette perspective, renonce en principe à prendre position relativement à des demandes de permis de construire, afin de préserver toute objectivité. Le service conteste l'affirmation des recourants selon laquelle il serait arrivé à la conclusion que la distance minimale n'était pas respectée. Au contraire, le SEn a précisément affirmé que la distance minimale de 96m touchait l'angle sud-ouest de la parcelle 357 de la zone résidentielle la plus proche. Il rappelle également sa conclusion selon laquelle le point d'émission choisi était sévère pour les intimés et estime que les distances minimales sont respectées. S'agissant de l'effectif des animaux, le SEn indique qu'il s'est basé sur les plans mis à l'enquête pour aboutir au total de 114 porcelets. Il est justifié d'avoir considéré cet effectif comme déterminant, puisque selon la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) et le Règlement du 18 décembre 1984 d'exécution de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RELATeC; RSF 710.11), les plans joints à une demande de permis de construire sont contraignants et les travaux doivent être exécutés selon les plans approuvés.

A propos de la protection contre le bruit, le SEn affirme relève que la future installation sera conforme aux dispositions des articles 7 et 8 de l'Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB; RF 814.41), pour autant que les modalités d'exploitation correspondent à ce qui prévaut dans des exploitations respectueuses du voisinage. Par ailleurs, le service préconise de procéder à une mesure effectuée directement sur l'installation elle-même, une fois sa mise en service effectuée. Dans ce cas, et si nécessaire, des mesures complémentaires pourraient directement être imposées.

Dans leurs observations du 2 septembre 2005, les intimés concluent au rejet du recours, dans la mesure où il est recevable. A titre subsidiaire, les intimés réclament que les recourants soient astreints à leur fournir une sûreté de 15'000 fr. pour frais de procédure et éventuelle indemnité de partie.

A l'appui de leurs conclusions, les intimés estiment qu'ils ont un intérêt public à légaliser leurs installations et à mettre fin aux réitérés reproches de leurs voisins; pour ce motif, la requête d'effet suspensif doit être rejetée. Par ailleurs, ils contestent la violation du droit de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement ainsi que la constatation inexacte ou lacunaire des faits pertinents. Au contraire, leur projet est tout à fait conforme aux articles 16a LAT, 22 LAT et 36 OAT. Les intimés font valoir qu'il est inutile d'élaborer un concept de gestion ou d'entreprise, et s'opposent à ce que tous leurs voisins aient connaissance de leur bilan, revenu et charges liés à l'exploitation, ainsi que du financement de l'achat du domaine ou des coûts de la construction projetée.

S'agissant de la protection de l'air, les intimés allèguent que les distances minimales exigées par l'OPair sont respectées, ainsi que l'a constaté le SEn et que les

recommandations de l'Agroscope de Tänikon ont également été suivies par les instances cantonales.

Le SeCA s'est exprimé sur le recours, le 20 octobre 2005. En substance, il se réfère à la détermination du SEn, s'agissant de la question de la protection de l'air, et à celle du SAgri, pour la problématique de la viabilité de l'exploitation. Pour le surplus, le SeCA renvoie à la décision de la DAEC, ainsi qu'à l'autorisation préfectorale et conclut au rejet du recours.

O. Par courrier du 16 septembre 2004, les recourants ont fait aux intimés une proposition transactionnelle; ils proposent qu'il soit donné mandat à l'Agroscope de Tänikon de mener une expertise en vue de déterminer si les installations agricoles projetées sont conformes aux normes visant la protection de l'air et contre le bruit. Le cas échéant, la procédure de recours serait suspendue. De plus, au cas où l'expertise constaterait que les installations sont conformes aux prescriptions mentionnées, le recours serait alors retiré, chaque partie assumant ses propres frais d'avocat et les intimés prenant en charge les frais de l'expertise. En cas de refus de cette proposition, les recourants maintiendraient leurs conclusions et motivations et demanderaient la production de l'intégralité de la comptabilité des intimés, ainsi que tous les documents concernant l'état des dettes et éventuellement une expertise économique permettant de déterminer la viabilité de l'exploitation.

En réponse, les intimés estiment que les services administratifs de l'Etat, notamment la Direction et le SEn, sont suffisamment compétents pour examiner les conditions pour accorder une autorisation spéciale et un permis de construire. Par conséquent, ils jugent qu'il n'y a aucune raison de faire appel à l'Agroscope de Tänikon.

Compte tenu de ce refus qu'ils déplorent, les recourants ont requis la production de l'intégralité de la comptabilité des intimés ainsi que celle de tous les documents relatifs aux dettes de leur exploitation, en vue de déterminer la viabilité de ladite exploitation. Par ailleurs, les recourants se réservent le droit de demander une expertise économique.

P. En réponse à la demande du Juge délégué, le SAgri lui a transmis le budget de l'exploitation agricole, établi par la Station de vulgarisation et d'économie agraire de l'IAG ainsi qu'une copie de la décision de l'Office cantonal du crédit agricole (ci-après: OCAF) relative à un crédit d'investissement pour ladite exploitation. Il a souligné également que ces documents prouvent que la viabilité de l'exploitation agricole des intimés a été étudiée et reconnue et que le budget a servi de base à l'OCAF pour prendre sa décision.

Q. Le 30 novembre 2005, les recourants ont déposé le questionnaire destiné à l'expert à désigner. Dans leur détermination du 22 décembre 2005 relative à ce questionnaire, les intimés ont réitéré leur opposition au principe d'une nouvelle expertise.

L'expert désigné, à savoir l'Agroscope de Tänikon, a refusé le mandat qui lui était confié, au motif qu'il avait déjà participé à plusieurs reprises à cette affaire, en particulier en répondant à différentes questions des voisins de l'exploitation litigieuse. Par ailleurs, l'Agroscope a fourni au Juge délégué une liste d'experts.

Suite à cette réponse, les intimés ont fourni deux listes d'experts, relatives, d'une part, au calcul des distances minimales, et d'autre part, à la question de l'air. Quant aux recourants, ils ont également proposé un expert. C'est ce dernier qui a été nommé par le Juge délégué.

L'expert a répondu par courrier du 23 juillet 2005. Il a précisé que les recommandations pour des nouvelles constructions et des exploitations existantes relatives aux distances minimales à observer pour les installations d'élevage d'animaux (Rapport FAT n° 476)

étaient applicables, dans leur version de 1995. En effet, le projet de révision de ce rapport (Rapport FAT n° 476 - 2005) a été retiré par l'Office fédéral de l'environnement. L'expert a également souligné que les vents jouaient un rôle prépondérant dans le cas d'espèce, s'agissant du facteur de correction pour les distances minimales à respecter. C'est pourquoi, il a recommandé de procéder à une analyse de l'influence des vents sur le site concerné, proposant pour ce faire un spécialiste, Météotest.

R. Par courrier du 23 octobre 2006, les recourants ont informé le Juge délégué qu'ils renonçaient à l'expertise requise et qu'ils souhaitaient que celui-ci statue en l'état du dossier. Ils expliquent notamment qu'ils souhaitaient depuis le début que l'expertise soit menée par l'Agroscope de Tänikon, seule institution capable, à leurs yeux, de répondre à leurs questions. De plus, l'expert désigné n'entend pas traiter un bon nombre des questions posées. Par ailleurs, les recourants réitérent leurs critiques vis-à-vis des constructions projetées. S'agissant de la viabilité économique de l'exploitation, ils estiment que l'endettement des intimés a été largement sous-estimé par l'OCAF et, par conséquent, que cet office s'est trompé en considérant que l'exploitation litigieuse était viable à long terme.

Dans leur détermination du 17 novembre 2006, les intimés ont pris note de la renonciation des recourants à l'expertise. En outre, selon eux, les distances minimales sont respectées, quel que soit le rapport FAT applicable (1995 ou 2005). Enfin, les intimés ont une nouvelle fois requis la confidentialité des documents concernant leur situation financière.

Par courrier du 24 novembre 2006, le Conseil communal d'Ependes a déclaré se rallier aux préavis donnés par les différents services de l'Etat. Toutefois, il a également précisé que la construction de cette porcherie constituait une source de tension au sein du village et que le voisinage subissait certaines nuisances.

Chargé de répondre à la détermination des recourants par la Direction, le SeCA se réfère à ses précédentes observations, estimant que les distances légales minimales en matière de protection de l'air sont respectées. S'agissant de la viabilité à long terme de l'exploitation, le SeCA renvoie aux observations du SAgri et de l'OCAF, estimant que ces services spécialisés ont conclu à la viabilité à long terme de l'exploitation, après une analyse détaillée. En définitive, le SeCA conclut au rejet du recours.

En date du 31 janvier 2007, les intimés se sont prononcés une nouvelle fois sur la viabilité de l'exploitation agricole, sous la réserve expresse de la confidentialité. En substance, ils renvoient aux rapports de l'Institut agricole de Grangeneuve du 15 avril 2005 ainsi qu'à celui de la Commission pour l'amélioration des structures en agriculture.

S. Une inspection des lieux a finalement été diligentée le 8 août 2008 par le Juge délégué à l'instruction de la cause. Il a été constaté que l'exploitation des intimés était séparée des habitations des recourants par une haie et quelques arbres, que l'activité envisagée aurait lieu à l'opposé des maisons des recourants et que le terrain où se situe l'exploitation se trouve plus haut que ceux des recourants.

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 et 80 ss CPJA), le recours est recevable en vertu de l'art. 59 al. 2 LATeC, dans la mesure où il conteste l'autorisation spéciale délivrée par la Direction et en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), dans la mesure où il vise le permis de construire délivré par le Préfet de la Sarine. Par ailleurs, l'avance de frais a été effectuée dans le délai imparti. La Cour de céans peut donc entrer en matière sur les mérites du recours.

b) En tant que voisins de l'installation litigieuse, les recourants et consorts ont qualité pour recourir contre les décisions régularisant la construction de la porcherie. Cette qualité n'est d'ailleurs pas contestée par les intimés.

c) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lettre a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (lettre b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal cantonal ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

2. a) Selon l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'art. 169 al. 1 et 2 LATeC concrétise cette disposition en ce sens qu'elle oblige les projets de construction au sens de l'art. 146 LATeC à se soumettre à la procédure du permis de construire. L'autorisation doit notamment être délivrée lorsque la construction est conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 LAT).

En outre, tout projet de construction, d'agrandissement ou de transformation d'un bâtiment ou d'une installation hors de la zone à bâtir est soumis à une autorisation spéciale de la Direction, délivrée dans le cadre de la procédure de demande de permis de construire (art. 25 al. 2 LAT et 59 al. 1 LATeC).

b) L'art. 16a LAT pose le principe selon lequel sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. 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. Ainsi, les constructions et installations pour l'élevage de bétail ne peuvent être jugées conformes à l'affectation de la zone que si une part prépondérante des fourrages provient de la production propre à l'exploitation (ATF du 9 avril 2001, 1A.103/2000).

c) Sont également conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice (art. 16a al. 2 LAT). Il y a développement interne lorsqu'un secteur de production non tributaire du sol - garde d'animaux de rente (cf. 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.

d) Aux termes de l'art. 36 al. 1 OAT, est considérée comme un développement interne l'édification de constructions et d'installations destinées à la garde d'animaux de rente selon un mode de production indépendant du sol lorsque la marge brute du secteur de production indépendante du sol est inférieure à celle de la production dépendante du sol (let. a) ou

lorsque le potentiel en matières sèches de la culture végétale représente au moins 70% des besoins en matières sèches des animaux de rente (let. b).

e) Une autorisation au sens de l'art. 16a al. 2 LAT, en relation avec l'art. 36 OAT ne peut être délivrée que si les exigences de l'art. 34 OAT sont réunies. Selon l'art. 34 al. 4 OAT, une telle autorisation ne peut être accordée que (let. a) si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question, (let. b) si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu et (let. c) s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme.

La question de savoir si une construction ou une installation est nécessaire à l'exploitation agricole au sens de l'art. 34 al. 4 let. a OAT doit être examinée en fonction de critères objectifs. Un bâtiment d'exploitation ne sera ainsi considéré comme étant conforme à la zone que s'il apparaît nécessaire sous l'angle d'une gestion judicieuse de l'entreprise agricole et compte tenu des méthodes locales de production (B. WALDMANN / P. HÄNNI, Handkommentar, RPG 2006, Art. 16a N. 23).

Quant à la pesée des intérêts exigée à la lettre b de la même disposition, elle doit se faire à la lumière des buts et principes de l'aménagement du territoire énoncés aux art. 1^{er} et 3 LAT. Lorsqu'une disposition constitutionnelle ou légale règle précisément certains aspects de la pesée des intérêts (protection de l'environnement, protection de la nature et du paysage), les projets de construction doivent être examinés à la lumière de ces dispositions de la législation spéciale. Ce n'est que lorsque ce premier examen aura montré que rien ne s'oppose à la réalisation du projet que la pondération de tous les intérêts privés et publics pourra être effectuée de manière coordonnée (Office fédéral du développement territorial, Explications relatives à l'OAT 2001, ch. 2.3.1 ad art. 34).

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; il convient en effet d'éviter que des autorisations de construire en zone agricole 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). 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1A.96/2000 du 10 février 2000, concernant un projet de porcherie dans la Broye fribourgeoise). Pour les projets de grande envergure, il peut se révéler judicieux d'exiger du requérant l'établissement d'un concept de gestion d'entreprise (Office fédéral du développement territorial, Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Berne 2000, chiffre 2.3.1 ad art. 34 OAT, p. 31).

Sous l'empire de l'ancien droit, pour qu'une installation d'élevage d'animaux de rente non tributaire du sol puisse être autorisée au titre de développement interne, le revenu de l'exploitation ne devait pas dépasser le montant de 85'000 fr. par année, après l'accroissement des effectifs (cf. art. 13 al. 1 let. a de l'ordonnance sur la construction d'étables du 13 avril 1988, abrogée en 1994), ceci sans augmentation de la surface cultivée. Le Tribunal fédéral a ainsi admis une halle d'engraissement pour 5'500 poulets de chair qui permettait de porter de 52'000 fr. à 71'250 fr. le revenu annuel d'un domaine agricole de 10,5 hectares, comportant 18 bovins et une quarantaine de porcs (ATF 117 Ib 502). Il a également autorisé la réalisation d'une installation pour l'élevage et l'engraissement de 60 porcs, 10 truies et 8 verrats, qui impliquait une augmentation du revenu provenant de l'exploitation du lait de 60'000 fr. à 85'000 fr. (ATF 117 Ib 379). En

revanche, il a refusé de délivrer l'autorisation nécessaire à l'implantation d'un élevage de volaille, car le revenu complémentaire résultant de cette activité, même limité à 30 % du revenu total de l'exploitation, n'était pas nécessaire à la survie à long terme de celle-ci, le requérant réalisant un revenu annuel provenant d'activités dépendantes du sol d'environ 160'000 fr. (arrêt 1A.67/1999 du 30 novembre 1999, consid. 4).

3. En l'espèce, il n'est pas contesté que l'installation litigieuse servira au développement interne de l'exploitation existante. Les recourants font valoir que l'installation litigieuse n'est pas conforme à l'affectation de la zone, dans la mesure où elle n'est pas viable à long terme, ou du moins que la Direction et les Services concernés ne disposaient pas des moyens nécessaires pour se prononcer sur cette question. Ils reprochent également au SAgri de ne pas s'être fondé sur une analyse économique de l'exploitation des époux Intimés et de leurs moyens financiers. Les recourants relèvent que le seul élément relatif à la viabilité de l'exploitation, avancé par le SAgri, réside dans le revenu des époux Intimés, lequel est inférieur à 80'000 fr.

Pour juger de la viabilité d'une exploitation agricole, le SAgri se base sur le revenu déterminant de l'exploitation, fixé pour l'octroi de paiements directs (art. 22 et 24 de l'Ordonnance sur les paiements directs, OPD; RS 910.13), à savoir 80'000 fr. Le Service part de l'idée qu'en dessous de ce montant, l'exploitation en cause a besoin d'être soutenue par des contributions (paiements directs) et qu'un développement interne lui permettra d'améliorer sa situation. Qui plus est, s'agissant du risque d'abandon de l'exploitation, le Service des améliorations foncières et l'Office du crédit d'investissement ont accordé des crédits et subventions aux époux Intimés, après avoir examiné la situation financière de son exploitation. Ces autorités ont justement considéré que l'investissement était supportable pour les exploitants et partant, que l'exploitation pourrait subsister à long terme.

Il faut ici reconnaître que si le Service des améliorations foncières et l'Office du crédit d'investissement avaient estimé qu'il existait un risque que l'exploitation soit abandonnée et, par conséquent, qu'elle ne soit pas viable à long terme, ils n'auraient pas accordé de crédits ni de subventions aux époux Intimés. De plus, le revenu déterminant de 80'000 fr. ne paraît pas dénué de tout fondement, puisque la jurisprudence du Tribunal fédéral, rendue sous l'ancien droit, retenait un revenu annuel de 85'000 fr. Par ailleurs, les recourants n'avancent pas d'éléments concrets permettant de remettre en cause l'appréciation effectuée par le SAgri, s'agissant de la viabilité de l'exploitation litigieuse. En outre, vu le projet en question, de faible importance, un concept de gestion d'entreprise n'apparaît pas nécessaire. Partant, la condition de l'art. 34 al. 4 let. c OAT est remplie.

4. a) Les conditions des lettres a et c de l'art. 34 OAT étant réalisées, il faut maintenant examiner si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'octroi d'une autorisation de construire, ou en d'autres termes, si les exigences majeures du droit de l'aménagement du territoire sont satisfaites. En l'espèce, les recourants font valoir que cette condition n'est pas réalisée, en se plaignant à ce propos de violations des normes du droit fédéral sur la protection de l'air.

Les recourants prétendent que les distances entre les bâtiments de l'exploitation et la zone résidentielle sont trop faibles, et que par conséquent, les habitations voisines seraient exposées à des odeurs trop fortes.

b) La loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.1) et l'OPair ont pour but de protéger l'homme contre des pollutions atmosphériques nuisibles ou

incommodantes et, par conséquent, contre des émissions d'odeurs excessives et fortement gênantes (art. 1 al. 1 et art. 7 al. 3 LPE; art. 1 al. 1 OPair). Afin d'atteindre ce but, les pollutions atmosphériques sont limitées par des mesures prises à la source selon un système à deux phases (limitations des émissions, art. 11 al. 1 LPE). En une première phase, les émissions sont à limiter indépendamment des nuisances existantes, à titre préventif, dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE). La deuxième phase prévoit une limitation plus sévère des émissions s'il appert ou s'il y a lieu de présumer que les atteintes, eu égard à la charge existante de l'environnement, seront incommodantes (excessives) ou nuisibles (art. 11 al. 3 LPE).

S'agissant de la construction d'une installation d'élevage traditionnelle ou d'élevage intensif, le chiffre 512 de l'annexe 2 OPair prévoit, à titre préventif, que, lors de la construction d'une installation, il y a lieu de respecter les distances minimales jusqu'à la zone habitée, requises par les règles de l'élevage. Sont notamment considérées comme telles les recommandations de la Station fédérale des recherches en économie et technologie agricoles. En application de cette disposition, l'Agroscope de Tänikon a publié le Rapport FAT n° 476 qui fixe la façon de calculer les distances minimales à observer. Ces directives sont régulièrement mises à jour en fonction de l'évolution de la technique et des méthodes d'élevage. Ce rapport datant de 1996 est encore applicable aujourd'hui, étant donné que l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a retiré, en date du 14 juin 2006, de la procédure de consultation le projet de révision du rapport, élaboré en 2005. Les prescriptions établies par l'Agroscope s'appliquent aux nouvelles installations stationnaires (art. 3 al. 1 OPair), soit en particulier aux bâtiments et autres ouvrages fixes (art. 2 al. 1 let. a OPair), ainsi qu'aux installations transformées lorsque le changement laisse présager des émissions plus fortes ou différentes et lorsqu'on consent des dépenses supérieures à la moitié de ce qu'aurait coûté une nouvelles installation (art. 2 al. 4 OPair). Ces distances minimales du droit de l'environnement sont indépendantes des règles cantonales ou communales en matière de distances aux limites (ATF 117 Ib 379 consid. 4b p. 385).

Cependant, il sied de relever que les recommandations FAT n° 476 de 1996 sont lacunaires pour apprécier les nouvelles formes de stabulations à front ouvert comprenant une aire de promenade et pour déterminer les points d'émissions d'une exploitation comportant plusieurs étables. Il est donc nécessaire de s'écarter de ces directives encore en vigueur, et d'examiner la situation à la lumière des directives de 2005, lesquelles correspondent mieux à la réalité et ont été appliquées durant toute la procédure, autant par les autorités que par les parties elles-mêmes. De plus, le SEn se fonde encore sur ces recommandations de 2005, non entrées en vigueur, pour préavisier les projets de construction d'exploitations agricoles.

Si, malgré les mesures préventives (respect des distances minimales), il faut s'attendre à des émissions d'odeurs excessives (art. 2 al. 5 OPair), il y a lieu d'ordonner des limitations plus sévères des émissions en application de l'art. 5 OPair. Une telle limitation peut être atteinte par des prescriptions concernant la construction (enveloppe du bâtiment, système d'aération, épuration de l'air vicié) ou le mode d'élevage (autre forme de stabulation, réduction du nombre maximal d'animaux, etc.).

c) Le système du calcul de la distance minimale entre une installation d'élevage et la zone habitée tel qu'il est prévu par les recommandations FAT s'effectue en trois phases. Il faut tout d'abord déterminer l'importance des émissions d'odeurs en fonction de la catégorie et du nombre d'animaux en présence. Il convient ensuite de calculer la distance normalisée en fonction des émissions d'odeurs. Enfin, le calcul de la distance minimale

implique de corriger la distance normalisée par des facteurs de correction tenant compte des conditions spécifiques locales ayant une influence sur la formation et la propagation des odeurs.

Les facteurs de correction sont normalisés et, par conséquent, les mêmes pour toutes les exploitations. Il arrive cependant que des conditions météorologiques locales faussent les données et qu'une appréciation spéciale - par opposition à l'appréciation normalisée - soit indispensable pour déterminer la distance minimale que doit respecter une installation spécifique par rapport à la zone habitée (Rapport FAT n° 476 chiffre 2.2).

5. a) Il est pris acte du fait que les recourants ont renoncé à l'expertise. Par conséquent, il y a lieu de se baser sur le prévis de Sen, lequel constitue un rapport officiel au sens de l'art. 46 al. 1 CPJA. Etant donné qu'il présente des résultats concluants, qu'il n'existe aucun indice concret ou sérieux qui en diminuent la valeur probante, il peut remplacer une expertise. Par conséquent, il n'y a pas de raison de s'en écarter (ATA du 12 septembre 2007, dans la cause 1A 03 61).

b) Les critiques des recourants se rapportent en premier lieu à l'étable des bovins (étable 3 d'après les plans mis à l'enquête). Ils estiment que la distance minimale relative à cette étable ne serait pas respectée. En particulier, ils contestent la réduction de 50% appliquée au parcours extérieur des bovins, jugeant que ce dernier n'est pas placé en bordure, comme le prévoient les recommandations FAT 2005.

Il sied de constater que l'appréciation effectuée par le SEn quant à cette étable échappe à la critique. En effet, l'étable 3 est en réalité constituée d'un parcours couvert pour bovins, d'un parcours extérieur pour le même bétail ainsi que d'un hangar pour entreposer des machines. Abstraction faite de la partie réservée aux machines, laquelle n'est pas prise en compte dans les calculs, puisqu'elle ne génère pas d'odeurs, le parcours des bovins, couvert et extérieur, se trouve bel et bien en bordure des étables 1 et 2. Par conséquent, il est justifié de tenir compte à 50% de ce parcours extérieur.

c) Dans un deuxième temps, les recourants contestent l'effectif de porcelets mentionné dans les plans, lequel aurait été arrêté à 114 de façon "totalement arbitraire" par les intimés. Ils font valoir que l'effectif d'animaux doit être établi en fonction de la capacité des installations prévues. Cette critique ne peut également pas être retenue. C'est avec raison que le SEn s'est fondé sur les plans mis à l'enquête, lesquels prévoient deux boxes de 25 porcelets chacun et deux boxes de 32 porcelets chacun. En effet, selon la LATeC et le RELATeC, les plans joints à une demande de permis de construire ont une force contraignante et les travaux doivent être exécutés conformément aux plans soumis, sous peine d'une mesure de contrôle ou de police. Par conséquent, l'effectif de porcelets sevrés ne pourra pas dépasser le nombre de 114.

d) Troisièmement, les recourants font valoir que le SEn n'a pas correctement appliqué les facteurs liés à la topographie. En effet, étant donné la déclivité de la pente et la forêt se trouvant dans le périmètre, le facteur de correction topographique devrait être augmenté de 1,5 à 1,8, ainsi que le prévoient les recommandations de 2005.

Cet argument ne résiste pas à l'examen. En effet, le SEn a pris en compte la déclivité de la pente, ainsi que le prévoient les recommandations de 2005 et a augmenté le facteur de base de 1,2 à 1,5. S'agissant de la présence d'une forêt dans la zone à évaluer, il faut encore que la partie de ladite forêt représente au moins 1/5 de la zone à évaluer. Or, cette surface minimale n'est pas atteinte. Par conséquent, c'est à juste titre que le SEn a retenu un facteur de 1,5 pour l'étable 4. S'agissant de l'étable 2, le facteur de correction de base

ne doit pas être augmenté, étant donné la hauteur du point de rejet de l'air vicié. Quant aux étables 1 et 3, il est également justifié de tenir compte d'un facteur de 1,2, puisque les recommandations de 2005 prévoient de ne prendre en compte les vents et les courants d'air froid que pour les "exploitations dépassant une certaine taille sous l'angle des émissions d'odeurs (animaux ne consommant pas de fourrages grossiers, tels que porcs et volaille équivalant)". Par conséquent, un facteur de correction de 1,5 doit être appliqué seulement à l'étable 4; les autres conservent un facteur de 1.2.

e) Finalement, les recourants contestent encore les points d'émission retenus par le SEn. Ils estiment que dans le cas d'une étable ne disposant pas d'un système de ventilation forcée, les distances minimales doivent être reportées depuis les façades, peu importe que ces dernières soient ouvertes ou fermées. Quant au SEn, il considère qu'une façade sans ouverture ou sans sortie de ventilation ne constitue pas un point ou une ligne d'émission. Au contraire, le point d'émission correspondrait au point d'évacuation de l'air le plus proche.

Compte tenu du texte tout à fait clair de l'art. 7 LPE, la Cour de céans rejoint l'avis du SEn, selon lequel les distances minimales sont à reporter à partir de l'ouverture ou l'évacuation la plus proche de la zone habitée par laquelle l'air vicié est rejeté. Ainsi, il y a lieu de considérer la façade de l'étable uniquement lorsque celle-ci est ouverte sur sa longueur dans le but de ventiler naturellement l'étable.

Par conséquent, cette dernière critique à l'encontre de l'appréciation effectuée par le SEn doit également être écartée.

f) Au vu des considérants précédents et après application de ces différents éléments dans le tableau prévu par l'Agroscope pour le calcul des distances minimales, il ressort que les distances minimales suivantes doivent être respectées: pour l'étable 1 (bovins), 86m; pour l'étable 2 (porcs), 97m; pour l'étable 3 (parcours extérieur et couvert des bovins), 97m et pour l'étable 4 (porcs), 111m. Par conséquent, d'après les plans mis à l'enquête, la seule étable qui pose un problème est l'étable 3, dont la distance entre le point d'émission et la zone habitée équivaut à 96m.

Toutefois, il sied ici de préciser que le chiffre 512 de l'annexe 2 OPair ne précise pas par rapport à quel point de la zone habitée cette distance doit être observée. On peut par exemple imaginer que la distance doive être respectée jusqu'aux façades des bâtiments voisins où sont situés des locaux destinés au séjour prolongé de personnes au sens des art. 2 al. 6 let. a et 39 al. 1 de l'Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41), sans tenir compte des alentours des bâtiments, tels que les jardins ou terrasses. Cette solution correspond à la jurisprudence du Tribunal administratif vaudois, ainsi qu'à celle retenue par le Tribunal administratif argovien pour les installations d'élevage existantes sises dans les zones d'habitation, dans son résultat tout du moins. Le Tribunal fédéral a considéré qu'une telle analogie n'était pas critiquable, étant donné que les mesures de limitation préventive des émissions fondées sur l'art. 11 al. 2 LPE ne doivent pas être appliquées de manière trop rigide et absolue, mais dans le respect du principe de la proportionnalité garanti notamment par cette disposition, en particulier lorsqu'elle empêcherait une exploitation normale de l'installation polluante. Dans cette perspective, l'autorité chargée d'appliquer les prescriptions du chiffre 512 de l'annexe 2 OPair ne saurait faire abstraction des circonstances concrètes en exigeant impérativement que la distance minimale soit respectée par rapport à la limite de la zone (Arrêt du Tribunal fédéral du 25 novembre 1996, publié *in* Le Droit de l'environnement dans la pratique, Année 1997, p. 205ss et les références citées).

En l'espèce, la Cour constate, d'une part, que seule l'étable 3, des bovins, ne respecterait pas la distance minimale par rapport à la limite de la zone habitée, et ce pour un mètre. Or, la distance minimale propre à cette étable, c'est-à-dire sans pondération, est égale à 16 mètres. D'autre part, la part d'odeurs relative à cette étable, équivalente à 2.6 GB - sur les 24 GB de la charge globale - s'avère donc très faible par rapport à la totalité des odeurs. Enfin, il faut souligner que la paroi qui doit être érigée du côté des habitations aura pour effet de couper le flux d'air - actuellement causé par l'effet de couloir du sud en direction du nord - et d'atténuer les odeurs générées par les parcours en plein air des bovins et des porcs.

Dans ces conditions et compte tenu du caractère fortement agricole du village d'Ependes, en particulier de la zone où est installée l'exploitation des intimes, du fait que les contestations des recourants se sont prioritairement dirigées contre l'étable destinée aux porcs, du fait que l'exploitation compte des bovins depuis plusieurs années, ce qui ne semblait pas déranger les recourants outre mesure, il serait disproportionné de remettre en question tout le projet mis à l'enquête, uniquement en raison du parcours des bovins. Il faut également souligner que le point d'émission pris en considération pour le calcul de la distance minimale par le SEn et repris par la Cour de céans est le plus défavorable pour les intimes.

Compte tenu de ces éléments, la solution consistant à calculer la distance minimale à respecter par rapport à la première maison d'habitation est, en ce sens, conforme au principe de proportionnalité en tant qu'elle permet l'exploitation d'une installation conforme à la destination de la zone, tout en ménageant les voisins dans les activités au cours desquelles ils risqueraient d'être dérangés de manière sensible dans leur bien-être au sens de l'art. 14 let. b LPE.

6. a) Au vu des considérants qui précèdent, il convient de rejeter le recours et de confirmer la décision de la Direction du 25 mai 2005, ainsi que celle du Préfet du district de la Sarine du 6 juin 2005.

204.3; 206.12; 206.17