IIe Cour administrative. **Séance du 5 mars 1999.** Statuant sur le recours interjeté le 26 octobre 1998 (**2A 98 79**) par **la Fondation World Wildlife Found (WWF) Suisse**, agissant par sa section fribourgeoise, représentée par Me Bruno Kaufmann, avocat à Fribourg, contre la décision rendue le 25 septembre 1998 par le **Préfet du district de la Broye**, et la décision rendue le 20 août 1998 par la **Direction des travaux publics,** autorisant **X**, à construire une deuxième halle d'engraissement pour poulets; (**halle d'engraissement pour poulets; conformité à la zone agricole**)

En fait:

A. Le 4 juillet 1997, X, agriculteur à Y, a présenté une demande d'autorisation pour construire une deuxième halle d'engraissement de volailles d'une capacité de 6'000 poulets à l'engrais en sus de celle qu'il possède déjà et qui autorise un effectif de 5'000 bêtes.

A l'appui de sa requête, il a produit une étude d'impact sur l'environnement. Il ressort de ce document que X exploite un domaine agricole de 22 ha comprenant 17,5 ha en propriété et 4,5 ha affermés. Sur ce total, la surface d'épandage prise en considération s'élève à 18,9 ha. Il élève 30 boeufs à l'engrais, de sorte qu'avec les 11'000 poulets prévus, la charge du domaine est de 56 UGBF (unité de gros bétail fumure). Dans la mesure où l'intéressé a conclu deux contrats de reprise d'engrais de volailles pour un total de 26 UGBF (90 m3), cela représente une charge de 1,6 UGBF/ha.

B. Le 27 février 1998, lors de la mise à l'enquête publique du projet, la section fribourgeoise du WWF Suisse et le WWF Suisse ont déposé une opposition. Invoquant un arrêt du Tribunal fédéral du 6 août 1997, ils ont estimé qu'un développement interne de l'exploitation ne peut être admis que si le revenu ainsi obtenu ne dépasse pas le 25%, voire le 33% du revenu effectif total. Constatant que les calculs de revenu manquaient au dossier, ils ont considéré qu'il ne leur était pas possible de déterminer si le projet pouvait ou non être autorisé hors de la zone à bâtir.

C. Muni du préavis favorable de la commune, le dossier a été communiqué aux services spécialisés de l'Etat qui ont tous donné un avis positif. En particulier, le 13 juillet 1998, le Département de l'agriculture a constaté que le taux d'approvisionnement en matières sèches produites par l'exploitation, calculé selon le modèle fribourgeois, c'est à dire en tenant compte du rendement de

chaque culture, est de 88%, donc conforme à la zone agricole. Un calcul détaillé du bilan de matières sèches a été joint au dossier.

Pour sa part, l'Office de la protection de l'environnement (OPEN) a conditionné son préavis à la conclusion de contrats de reprise d'engrais de 103 m3, soit de 13 m3 supplémentaires à ce qui était prévu initialement.

D. Par décision du 20 août 1998, la Direction des travaux publics a accordé l'autorisation spéciale de construire hors de la zone à bâtir en considérant qu'au vu du taux d'auto-approvisionnement en matières sèches de 88%, la nouvelle construction reste en relation avec l'exploitation agricole et qu'elle est ainsi conforme à l'affectation de la zone agricole. L'autorisation a été subordonnée aux conditions figurant dans les divers préavis, notamment dans celui de l'OPEN.

Le 25 septembre 1998, le Préfet du district de la Broye a accordé l'autorisation de construire et a rejeté l'opposition du WWF Suisse. Il a jugé que la Direction des travaux publics pouvait se fonder sur un autre calcul que celui basé sur le critère du revenu accessoire pour déterminer la conformité à la zone ou si l'implantation de la halle était imposée par la destination de la construction. Elle pouvait appliquer un calcul basé sur le critère du taux d'auto-approvisionnement en matières sèches produites sur l'ensemble du domaine.

E. Agissant le 26 octobre 1998, le WWF Suisse a contesté les décisions du 25 septembre et du 20 août 1998 devant le Tribunal administratif en demandant leur annulation sous suite de frais et dépens.

A l'appui de ses conclusions, la fondation recourante estime qu'en augmentant la capacité de production de volailles, le requérant a transformé son exploitation qui devient de type industriel plutôt qu'agricole. De l'avis de la recourante, la question primordiale est de savoir si le développement interne permet à l'exploitant de réaliser un revenu situé entre 30 et 37% de l'intégralité du revenu. Lorsque ce taux est dépassé, le développement interne n'est plus modéré. Il n'est donc pas conforme à la loi de ne tenir compte que du taux d'auto-approvionnement en matières sèches.

F. Dans ses observations, la Direction des travaux publics conclut au rejet du recours. Elle considère que la question de savoir si une exploitation agricole est tributaire ou non du sol ne peut se résoudre qu'à l'aide de critères quantitatifs; sous cet angle, la capacité d'une exploitation à pourvoir elle-même à ses besoins en matières sèches (fourrage) constitue un critère quantitatif approprié. Se fondant sur le modèle établi par le Département de

l'agriculture du canton de Thurgovie suite à l'arrêt du Tribunal fédéral du 6 août 1997, la Direction a décidé qu'un élevage est tributaire du sol de manière prépondérante lorsque la production de matières sèches de l'exploitation parvient à couvrir au moins 70% des besoins de l'effectif total du cheptel. Le bétail ne doit pas nécessairement être nourri avec la production propre de l'exploitation, l'exploitant pouvant par exemple vendre du fourrage pour pouvoir acheter des aliments; néanmoins, l'exploitation doit avoir un potentiel suffisant pour la couverture de ses besoins. En d'autres termes, si la production de fourrage couvre au moins le 70% des besoins du bétail, la construction envisagée peut être considérée comme tributaire de manière prépondérante du sol et, partant, comme conforme à la zone. Au surplus, un élevage de poulets est également tributaire du sol dans la mesure où ce dernier doit pouvoir supporter le fumier produit par l'exploitation.

Par lettre du 25 novembre 1998, X a conclu également au rejet du recours. Il a produit à cette occasion une copie d'un avis de taxation d'où il ressort que son revenu agricole s'est élevé à 102'807 fr. en 1996. Parallèlement, il a déposé une copie d'un document Protector qui indique que le revenu annuel tiré d'une halle d'engraissement de 5200 poulets est de 8'247 fr. L'intimé estime, par conséquent, que même si l'on applique la méthode de comparaison des revenus préconisée par la recourante, son exploitation reste tributaire du sol de manière prépondérante.

G. La fondation recourante a déposé ses contre-observations le 10 décembre 1998, sans prendre position sur les arguments spécifiques à la présente procédure, mais en critiquant de manière générale les méthodes utilisées en se fondant sur un autre dossier. Elle souligne qu'à son avis, une halle d'engraissement de poulets ne peut pas être conforme à la zone agricole au sens de l'art. 22 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et que seule entre en considération la construction d'une halle autorisée en application de l'art. 24 LAT si l'implantation hors de la zone à bâtir peut être considérée comme imposée par sa destination. Le but de l'implantation de la halle doit permettre à l'exploitant d'assurer l'existence future de l'ensemble de son domaine. La méthode thurgovienne n'est pas valable car la dépendance du sol d'une exploitation ne doit pas être évaluée uniquement selon des critères purement quantitatifs. L'exploitation doit pouvoir supporter le fumier produit par l'élevage pratiqué sur son propre sol. De plus, conformément au modèle thurgovien, le taux d'approvisionnement en matière sèches doit être de 80% et pas seulement de 70% comme appliqué dans le canton de Fribourg. La recourante s'oppose à la prise en compte d'un taux d'auto-approvisionnement potentiel et elle entend que l'agriculteur produise effectivement son fourrage. Enfin, elle conteste le bilan de fumure, conteste le calcul du bilan de matières sèches dès lors que la notion de terre

ouverte n'a pas été détaillée en fonction des cultures pratiquées et critique la distance entre les domaines concernés par les contrats de reprise d'engrais.

H. Le 5 janvier 1999, sur demande du Juge délégué à l'instruction du recours, le Département de l'agriculture a répondu aux contre-observations de la recourante. Il a expliqué notamment que le taux de 70% d'auto-approvisionnement remplit la condition de la prépondérance, en rappelant que, pour le Tribunal fédéral, accessoire signifie au maximum un tiers. Pour ce qui est du bilan de matières sèches, le Département a indiqué qu'il a tenu compte, dans la présente affaire, du rendement de chaque culture (modèle fribourgeois, par opposition au modèle thurgovien qui se fonde sur un assolement moyen cantonal). L'autorité a encore expliqué que vouloir obtenir sur la ferme la production de tous les composants alimentaires nécessaires aux animaux imposerait un assolement des cultures qui n'est pas conforme aux exigences des prestations écologiques requises pour avoir droit aux paiements directs.

Par lettre du 28 décembre 1998, X a confirmé ses conclusions. Il précise qu'il utilise comme litière des poulets de la paille hachée sur son exploitation. La production d'orge est entièrement reprise par le moulin Protector à Lucens qui lui fournit l'aliment pour l'engraissement des animaux.

En droit:

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable en vertu de l’art. 114 al. 1 let. c du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et de l'art. 59 al. 2 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur ses mérites.

   b) Selon l’art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif 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 administratif ne peut pas examiner en l'espèce le grief d’inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

2. Aux termes de l'art. 22 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), seules les constructions et installations conformes à

l'affectation de la zone peuvent être autorisées. La question de savoir si des constructions et installations sont conformes à la zone agricole dépend de la destination de celles-ci. Selon l'art. 16 LAT, les zones agricoles comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou horticole et les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être utilisés par l'agriculture. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a toujours considéré que seules les constructions et installations dont la destination correspond à la vocation agricole du sol sont conformes à l'affectation de la zone; le sol doit être un facteur de production indispensable. Les produits agricoles provenant de l'exploitation non tributaire du sol ne constituent pas une utilisation agricole au sens de l'art. 16 LAT (ATF 117 Ib 279 ss, 120 Ib 266). En particulier les constructions et installations destinées à la détention et à l'élevage d'animaux ne sont considérées comme conformes à l'affectation de la zone agricole que si le domaine produit une base fourragère suffisante pour nourrir ceux-ci. Si l'exploitant doit acheter la majeure partie du fourrage, la conformité de ces constructions et installations ne peut pas être reconnue du fait que cette activité agricole n'est pas tributaire du sol de façon prépondérante. En l'état actuel de la jurisprudence concernant la conformité à la zone, l'exploitant doit, de manière prépondérante, nourrir effectivement ses animaux avec sa propre production de fourrage (ATF 122 II 163; Recueil de jurisprudence ASPAN, cartes n° 1626 et n° 1564).

Il apparaît cependant que si le rendement de prairies permet de déterminer sans grand problème la production de fourrage grossier, il n'en va pas de même avec la quantification du rendement des cultures pour l'engraissement de porcs (omnivores) ou de volailles (rations à base de céréales). En outre, la production des champs ne peut pas, dans la plupart du temps, être utilisée directement comme fourrage des porcs et volailles, mais doit être transformée en fourrage composé (cf. Grundlagen zur Beurteilung der Bodenabhängigkeit für Stallbauten in der Landwirtschaftszone als Kriterium für die Zonenkonformität, éditées par le Département de l'agriculture du canton de Thurgovie). Enfin, selon le Département de l'agriculture, autorité spécialisée en la matière (cf. Déterminations du 31 décembre 1998), vouloir obtenir sur la ferme, la production de tous les composants alimentaires nécessaires aux animaux exigerait un assolement des cultures, possible en soi, qui ne serait cependant pas conforme aux exigences de la production intégrée.

Face à cette situation, les autorités fribourgeoises ont décidé, pour juger de la conformité à la zone agricole, de renoncer à l'exigence d'une production directe du fourrage utilisé, méthode trop restrictive notamment en ce qui concerne l'élevage de porcs et de volailles, pour se concentrer sur la capacité de production de matière sèche de l'entreprise agricole. La matière sèche est la part d'un produit de base qui reste après l'élimination complète de l'eau qu'il contient. Il s'agit d'une notion scientifique utilisée comme

référence tant en matière de culture des champs qu'en matière d'élevage d'animaux. En convertissant les besoins spécifiques de fourrage des différentes catégories d'animaux en besoins en matière sèche puis en comparant ce résultat avec le potentiel de production de matière sèche de l'exploitation, il est possible d'effectuer un bilan pertinent (sur la base d'un dénominateur commun) qui permet de déterminer la capacité propre de l'entreprise agricole de couvrir les besoins de l'élevage qu'elle exploite. Le bétail ne doit pas nécessairement être nourri avec la production propre de l'exploitation, l'exploitant pouvant par exemple vendre du fourrage pour pouvoir acheter des aliments, néanmoins l'exploitation doit avoir un potentiel suffisant pour la couverture des besoins. A défaut, les halles d'engraissement de volailles ou de porcs ne pourraient que rarement, pour les motifs indiqués précédemment, être considérées comme étant conformes à la zone agricole quand bien même la capacité de production du domaine suffirait à couvrir les besoins. Compte tenu des exigences spécifiques de l'alimentation actuelle du bétail, il n'est pas raisonnable de subordonner la reconnaissance de la conformité à la zone agricole à la condition que l'agriculteur produise directement le fourrage utilisé. La transformation du fourrage brut est nécessaire dans la plupart des cas, ce qui peut se faire soit par échange (livraison de céréales au moulin en échange de farine, comme dans le cas particulier de X), soit, le plus souvent, par achat de nourriture avec l'argent de la vente du fourrage produit sur le domaine. Il convient également de ne pas perdre de vue que les grandes maisons de vente de volailles, qui écoulent la majeure partie de la production suisse, imposent aux exploitants l'utilisation de produits alimentaires déterminés afin de garantir la qualité voulue aux consommateurs (cf. copie du contrat d'engraissement conclu entre M. G. - dossier 2A 98 42 - et Optigal SA, notamment art. 5).

Face à ces contraintes liées à l'évolution de l'agriculture, c'est à juste titre que l'autorité intimée a décidé d'appliquer la méthode du bilan de matières sèches pour déterminer la conformité à la zone agricole, sans exiger du producteur qu'il nourrisse le bétail directement avec sa propre production.

3. Dans le cas particulier, il ressort du bilan de matières sèches établi selon le modèle fribourgeois, c'est à dire en tenant compte du rendement de chaque culture, que l'exploitation de X disposera, après construction de la nouvelle halle, d'un degré d'auto-approvisionnement théorique de 88%.

Ce degré de 88% est suffisant dans la mesure où il n'est pas requis que l'entreprise soit tributaire du sol de manière exclusive, mais uniquement de manière prépondérante.

Comme par ailleurs, une étude d'impact a été établie qui confirme que l'entreprise sera conforme au droit de l'environnement, notamment sous

l'angle du bilan de fumure, l'autorité intimée n'a pas violé la loi en considérant que la construction litigieuse est conforme à la zone agricole et en accordant les permis de construire nécessaires.

4. a) Le sort du litige serait le même si l'on devait admettre, par hypothèse, que l'installation n'est pas conforme à la zone agricole et considérer qu'il s'agit en réalité d'un développement interne à examiner sous l'angle de l'art. 24 LAT.

En vertu de cette disposition, l'autorisation exceptionnelle de construire hors de la zone à bâtir n'est délivrée que si l'implantation de la construction est imposée par sa destination (al. 1 let. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (al. 1 let. b).

Il y a "développement interne" lorsqu'un secteur de production agricole non tributaire du sol est adjoint à une exploitation tributaire de façon prépondérante du sol afin que la viabilité de l'exploitation soit assurée (cf. FF 1996 III p. 489). Dans sa jurisprudence (ATF 117 Ib 270 ss, 379 ss, 502 ss; 118 Ib 17 ss), le Tribunal fédéral a considéré que l'implantation en zone agricole de constructions telles que les bâtiments destinés à l'engraissement de volailles et de porcs était imposée pour assurer la pérennité des petites ou moyennes entreprises agricoles et répondait aux objectifs et principes énoncés en matière d'agriculture aussi bien par la Constitution fédérale (art. 32bis al. 3 let. b et art. 22^{quater} Cst.) que par la législation en matière d'aménagement du territoire (art. 1 al. 2 let. a, c et d LAT; art. 3 al. 2 LAT). Se fondant ainsi sur des raisons d'économie d'entreprise, il a accordé des autorisations dérogatoires en application de l'art. 24 LAT.

L'admissibilité d'un développement interne suppose cependant que l'entreprise qui en bénéficie puisse continuer à être considérée comme étant encore tributaire du sol d'une manière prépondérante. Le caractère prépondérant de l'activité agricole tributaire du sol se détermine en fonction de critères quantitatifs tels qu'ils peuvent résulter, par exemple, de la comparaison du revenu provenant de la production tributaire du sol avec celui tiré de l'activité non tributaire du sol ou du temps consacré par l'exploitant aux différents modes d'exploitation. Il a été jugé ainsi qu'une augmentation de plus de 35% du revenu ne correspondait plus à une activité complémentaire. En général, le revenu complémentaire émanant d'une activité non tributaire du sol ne devrait pas dépasser un quart, voire un tiers du revenu total (ATF non publié Wängi du 6 août 1997 résumé dans VLP ASPAN Service de presse 1997, 322/3).

Les critères quantitatifs à mettre en oeuvre pour déterminer si l'entreprise reste tributaire du sol nonobstant le développement interne n'impliquent pas nécessairement de procéder à la comparaison des revenus. Sous cet angle,

la méthode du bilan de matières sèches appliquée précédemment pour statuer sur la conformité à la zone agricole est plus précise encore que la comparaison des revenus. En effet, la prise en considération des revenus ne constitue qu'une méthode indirecte pour déterminer la nature de l'entreprise dès lors que ce qu'on cherche ne concerne pas la rentabilité de l'exploitation, mais le genre d'activité pratiquée dans le contexte de l'aménagement du territoire. Or, vu la fluctuation très forte des prix agricoles, il n'est pas exclu que la part au revenu global de l'entreprise procurée par certaines activités annexes soit surdimensionnée par rapport à leur importance réelle dans la vie de l'entreprise. A l'extrême, on pourrait imaginer qu'une exploitation tire l'essentiel de ses revenus de l'activité accessoire alors même que, sur un plan quantitatif, le travail fourni sur le reste du domaine par la culture et l'élevage tributaires du sol reste largement prépondérant. De plus, l'appréciation des revenus dépend aussi de la structure variable de l'entreprise, de son taux d'endettement, de ses méthodes plus ou moins performantes de production. Ce sont là des éléments aléatoires qui rendent délicate l'utilisation de la méthode de comparaison des revenus.

Le bilan de matières sèches constitue lui une méthode directe d'appréciation pour déterminer si l'entreprise reste tributaire du sol de manière prépondérante. Il échappe aux fluctuations du marché et donne des indications immédiates sur le rendement agricole - non pas financier - du domaine en cause. Il est donc plus précis et performant que la méthode de comparaison des revenus.

b) Dans le cas d'espèce, vu la taille de l'exploitation de l'intimé, il ne fait pas de doute qu'il s'agit d'une exploitation dont la survie répond à un intérêt public important mentionné à l'art. 32bis al. 3 let. b Cst et 3 al. 2 LAT. De même s'agissant de l'extension d'une halle existante, les questions d'emplacement nécessaire dans la proximité de la ferme ont déjà été examinées précédemment. L'entreprise peut donc bénéficier du développement interne si elle en remplit les conditions.

Or, comme il a été dit, le bilan de matières sèches de l'entreprise en cause aboutit à un taux d'auto-approvisionnement de 88% selon le modèle fribourgeois. Cela suffit pour considérer que, dans l'hypothèse où l'installation devait ne pas être reconnue conforme à la zone agricole, l'exploitation reste tributaire du sol de manière prépondérante, malgré l'adjonction d'une halle d'engraissement de volailles. Elle peut donc, dans ce cas, bénéficier d'une autorisation dérogatoire en application de l'art. 24 LAT.

c) Cela est d'autant plus vrai qu'en l'espèce, au vu des pièces produites par l'intimé, la méthode de comparaison des revenus aboutirait au même résultat.

5. Ainsi, dans la mesure où quel que soit le point de vue - conformité à la zone ou développement interne autorisé par l'art. 24 LAT - l'installation litigieuse peut être construite à l'endroit prévu, le recours doit être rejeté. Les critiques de principe de la fondation recourante concernant la mise en oeuvre de la méthode du bilan de matières sèches doivent être écartées.

Cette constatation n'est pas modifiée par les autres griefs de détail invoqués par la fondation recourante.

a) Le calcul de la charge pour l'environnement provoquée par l'exploitation a été établi avec précision dans l'étude d'impact et a fait l'objet d'une évaluation par l'autorité spécialisée qui a confirmé son bien-fondé. Le bilan de fumure y figure avec précision. Les surfaces du domaine qui ne sont pas exploitables ne sont pas prises en considération.

b) C'est à tort que la recourante invoque une violation de l'art. 32b de l'ordonnance générale sur la protection des eaux (RS 814.201) en ce qui concerne le rayon d'exploitation normal. En effet, dans la mesure où l'intimé a passé des contrats de reprise de fumier de volaille, il n'est pas tenu à ce rayon d'exploitation et peut bénéficier de l'exception prévue par l'art. 32c de l'ordonnance susmentionnée.

c) Le fait que les autorités fribourgeoises exigent un taux d'auto-approvisionnement de 70% au lieu des 80% exigés par le canton de Thurgovie n'est pas contraire au droit dans la mesure où la jurisprudence du Tribunal fédéral déjà citée permet d'aller jusqu'à cette limite. Il ne faut pas perdre de vue qu'en se fondant sur le rendement des cultures pratiquées sur l'exploitation et non pas sur un assolement moyen cantonal, la méthode de calcul retenue par les autorités fribourgeoises est plus précise et n'a donc pas besoin de la marge supplémentaire de 10% voulue par le modèle thurgovien.

Au surplus, avec un taux de 88%, l'intimé satisfait aux critères de la pratique thurgovienne.

6. Dans la mesure où le recours était principalement destiné à satisfaire un intérêt public, il y a lieu d'accorder à la recourante qui succombe une remise des frais de procédure en application de l'art. 129 CPJA.

Elle n'a pas droit à une indemnité de partie.

L'intimé, qui n'a pas fait appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts et qui ne prétend pas avoir subi d'autres frais de ce type, n'a pas droit à une indemnité de partie.

Par ces motifs,
la IIe Cour administrative
d é c i d e :

1. Le recours est rejeté.

2. Il n'est pas perçu de frais de procédure, ni alloué d'indemnité de partie.

3. Le présent arrêt peut, dans un délai de 30 jours dès sa notification, faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral, à Lausanne.

4. Le présent arrêt est communiqué:

   a) au mandataire de la fondation recourante;

   b) à l'intimé;

   c) à la Direction des travaux publics;

   d) au Préfet du district de la Broye;

   e) au Département de l'agriculture;

   f) à l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, à Berne;

   g) à la Commune de Y.