IIe Cour administrative. Séance du 5 mars 1999. Statuant sur les recours interjetés le 23 novembre 1998 et le 1er décembre 1998 (**2A 98 88 / 2A 98 93**) par **X, M et R**, contre la décision rendue le 30 octobre 1998 par **le Préfet du district de la Broye** par laquelle il a octroyé un permis de construire une porcherie à V. **(Porcherie / protection de l'environnement)**

En fait:

A. Le 9 décembre 1997, V, agriculteur à Morens, a déposé une demande de permis de construire une porcherie sur un bien-fonds appartenant à son père, Z, et désigné au cadastre de la Commune de Morens, plan folio I, article n° 26. Ce bien-fonds se situe en dehors de la zone à bâtir, en zone sans affectation spéciale laquelle est assimilée à la zone agricole. L'immeuble projeté est conçu pour abriter environ 80 têtes de bétail porcin, soit 2 verrats, 16 truies, 27 porcs de remonte et 32 truies gestantes. Il a pour fonction de remplacer la porcherie existante du requérant située dans la zone "village" de Morens, édifice désormais non conforme aux exigences actuelles de la protection des animaux. Il a toutefois été prévu que le lisier produit par la porcherie projetée soit déversé par pompage dans la fosse de l'ancienne exploitation située en zone "village" d'une capacité de 430 m^3, via une nouvelle fosse de 20 m^3 attenante à la construction projetée.

La demande de permis de construire a été mise à l'enquête du 19 décembre 1997 au 15 janvier 1998. Elle a fait l'objet de 14 oppositions et d'une "mise en garde". En résumé, les opposants ont reproché au projet sa proximité par rapport aux bâtisses voisines, notamment par rapport à l'école communale. Les opposants ont en outre exprimé certaines craintes en rapport avec d'éventuelles nuisances olfactives et sonores provoquées par l'exploitation projetée. Ils sont d'avis que cette dernière pourrait être réalisée sur un autre bien-fonds plus éloigné, aussi propriété de Z.

B. Le 23 janvier 1998, le Conseil communal de Morens a donné un préavis défavorable à la construction projetée. L'autorité communale a motivé son préavis en se fondant principalement sur les objections émises par les opposants (situation défavorable de l'immeuble projeté et possibilité offerte au propriétaire de le réaliser à un autre endroit).

Entre le 16 mars et le 30 juin 1998, l'Office cantonal de la protection de l'environnement (OPEN), l'inspection cantonale du feu, le Service des améliorations foncières, le Vétérinaire cantonal, le Département des ponts et

chaussées, l'Inspection cantonale du travail et le Département de l'agriculture ont rendu des préavis favorables sous certaines conditions à la construction projetée. Il sied toutefois de relever que, dans une première prise de position du 16 mars 1998, la section protection contre le bruit de l'OPEN a constaté que le type de construction envisagé (front ouvert) ne constituait pas une solution idéale en milieu habité. Le 20 mai 1998, la même autorité a précisé ce premier constat en déclarant que le type d'exploitation prévu n'engendrait pas de nuisances sonores importantes et significatives eu égard à la loi sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01). La section coordination et études d'impact de l'OPEN a estimé que l'objet de la demande ne devait pas être soumis à une étude d'impact sur l'environnement. Se fondant sur l'annexe 1 art. 8 n° 80.4 de l'ordonnance relative à l'étude d'impact sur l'environnement (OEIE ; RS 814.011), l'autorité a estimé que le nombre de têtes de bétail prévu dans la nouvelle porcherie n'atteignait pas les seuils de 75 truies mères ou 500 porcs à l'engrais, seuils au-delà desquels l'étude d'impact est imposée. Pour arriver à cette conclusion, la section de l'OPEN a considéré que les truies gestantes (32), les verrats (2) et les truies (16) devaient être assimilés à 50 truies mères au sens de l'OEIE, alors que les porcs de remonte (27) devaient être considérés comme des porcs à l'engrais. S'agissant des distances séparant la construction projetée des autres édifices, la section protection de l'air de l'OPEN s'est fondée sur l'annexe 2 chiffre 512 de l'ordonnance sur la protection de l'air (Opair ; RS 814.318.142.1) ainsi que sur le rapport n°476 de la Station fédérale de recherches en économie et technologie agricole pour conclure qu'elles étaient respectées.

C. Statuant sur la base des art. 16 et 22 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) et 56 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC ; RSF 710.1), la Direction des travaux publics du canton de Fribourg (DTP) a délivré, en date du 7 juillet 1998, une autorisation spéciale au sens de l'art. 59 LATeC pour le projet de construction. Elle est partie du principe que le projet était conforme à la zone agricole sur la base du calcul du bilan en matière sèche réalisée par le Département de l'agriculture en date du 30 juin 1998. A la suite de l'octroi de cette autorisation spéciale, l'Office des constructions et de l'aménagement du territoire (OCAT) a préavisé favorablement le projet, sous réserve des conditions émises par les divers organes administratifs consultés.

D. En date du 26 août 1998, le Préfet de la Broye a convoqué à une vision locale V, son père, le Conseil communal et la Commission d'urbanisme de Morens, les différents organes administratifs concernés, la Direction des travaux publics et les opposants. A l'occasion de cette vision locale, chaque partie a pu exposer son point de vue au sujet de la construction projetée.

Ensuite, quelques opposants ont encore abordé le préfet par courrier, afin de lui faire part d'autres remarques. Le 30 septembre 1998, le magistrat a transmis ces divers courriers aux organes administratifs concernés qui y ont répondu entre le 7 et le 26 octobre 1998. Une seule opposition a été retirée dans l'intervalle.

E. Par décision du 30 octobre 1998, le Préfet du district de la Broye a accordé à V le permis de construire la porcherie projetée. Il a toutefois subordonné cette décision au respect des conditions formulées au moment de la remise des préavis par les autorités administratives consultées. De plus, le préfet a ordonné la mise à l'enquête complémentaire de la conduite de refoulement, du réservoir pour les eaux de toiture ainsi que de la fumière de la construction projetée. Le magistrat a en outre imposé qu'une arborisation soit mise en place du côté "village" afin que les voisins soient protégés au mieux d'éventuelles nuisances olfactives. Le Préfet de la Broye a finalement rejeté les oppositions au projet dans la mesure où elles étaient recevables.

F. X ainsi que M et R, agissant le 23 novembre 1998, respectivement le 1er décembre 1998, ont contesté devant le Tribunal administratif la décision du préfet dont ils requièrent implicitement l'annulation. A l'appui de leurs conclusions, les recourants invoquent l'insuffisance des distances entre la construction projetée et d'autres immeubles du village, notamment l'école communale. Ils regrettent que la section air de l'OPEN ne leur ait pas exposé la méthode selon laquelle ces distances ont été calculées dans le cas concret. Les recourants exposent aussi que la porcherie projetée ainsi que son système de pompage du lisier causerait des nuisances olfactives insupportables ayant notamment pour conséquence une dévaluation de la valeur de certains immeubles. A ce sujet, ils invoquent la nécessité d'ordonner la mise en place de deux haies d'arbres au lieu d'une seule aux abords de la construction. Les recourants contestent encore la façon dont les têtes de bétail ont été estimées par l'OPEN. A ce titre, ils relèvent qu'il existe une contradiction entre les estimations de cette autorité et celles effectuées par le Département de l'agriculture. Selon eux, le nombre d'animaux détenus par V impose que l'on ordonne une étude d'impact sur l'environnement. Les recourants relèvent d'ailleurs qu'il n'est pas prouvé que celui-ci ne profite pas de la construction pour agrandir sensiblement son exploitation. Les recourants invoquent encore le fait que le terrain en question se trouve dans la zone d'alarme du cadastre du bruit de l'aéroport militaire de Payerne. Ils craignent donc que les nuisances sonores soient augmentées par la construction d'une nouvelle porcherie. A ce sujet, ils expriment leur étonnement s'agissant du revirement de la section bruit de l'OPEN quant à ces nuisances. Pour le surplus, les recourants estiment que les plans de construction sont incomplets, qu'aucune étude relative à la protection de l'air

et du bruit n'a été sérieusement réalisée et que d'autres bien-fonds, peu distants de la ferme de V, seraient plus aptes à recevoir la construction projetée. Finalement, les recourants objectent que le nombre des opposants est élevé et que la vision locale du 26 août 1998 n'a pas permis de régler la situation de manière satisfaisante. Ils requièrent en outre que leurs recours soient assortis de l'effet suspensif.

G. Dans ses observations du 22 décembre 1998, V conclut implicitement au rejet des recours. En résumé, il conteste les chiffres avancés par les recourants et affirme notamment que les distances entre la porcherie projetée et les autres édifices sont respectées. L'intimé déclare que la porcherie, projetée hors de la zone "village" de Morens, ne produira que des émanations très limitées. En annexe à ses observations, il produit divers document, notamment des rapports de l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg, de l'Office vétérinaire cantonal et de la Société fribourgeoise pour la protection des animaux. En substance, ces documents confirment que la porcherie projetée est un modèle du genre et qu'elle est parfaitement adaptée aux exigences imposées par le respect de l'environnement et les besoins des animaux. Enfin, l'intimé s'étonne que certains des opposants à son projet (notamment l'un des recourants), également détenteurs d'animaux, ne prennent eux-mêmes pas la peine de respecter les normes sur lesquelles ils se fondent pour empêcher la construction de la porcherie.

Le Préfet de la Broye a déposé ses observations en date du 7 janvier 1999. Il conclut également au rejet des recours et à la confirmation du permis de construire attaqué.

Par courrier du 14 janvier 1999, X a transmis à la Cour de céans la copie des oppositions au projet. Elle s'étonne en outre que la préfecture n'ait pas traité individuellement chaque opposition. La recourante réitère ses critiques à l'encontre de l'emplacement du projet, tout en affirmant, qu'en soit, la construction est bonne.

Le 15 janvier 1999, les recourants M et R ont transmis au juge délégué à l'instruction du recours diverses pièces, soit notamment un plan de situation réalisé par le bureau Pillonnel SA, ingénieurs-géomètres, à Estavayer-le-Lac. Ce plan trace certaines distances entre la porcherie projetée et d'autres édifices du village. A son examen, on constate que la distance séparant le projet de la limite de zone "village" est de 48 mètres. Les recourants estiment par conséquent que leur habitation se trouve à 51 mètres de la future porcherie. D'autre part, les recourants M et R contestent que le nombre d'animaux détenus par V ait été établi avec suffisamment de précision. Ils se réfèrent pour cela à un arrêt rendu par le Tribunal administratif en date du 2 février 1995 (réf. 2A 95 77) dans lequel cette autorité, statuant dans la même

cause, avait constaté que le nombre d'animaux détenus par V était supérieur à celui retenu aujourd'hui.

H. Invitée à préciser ses préavis du 16 mars et du 20 mai 1998 par le juge délégué, la section bruit de l'OPEN a confirmé, par courrier du 16 février 1999, que le type de porcherie projetée ne génère que peu d'immissions sonores incommodantes. Cette constatation est tirée du mode de conception du bâtiment ainsi que de ses équipements (pas de ventilation mécanique; affourage automatique; effectif porcin réduit; possibilité pour les bêtes de s'ébattre à l'extérieur).

En droit:

1. a) En contestant la décision du Préfet de la Broye, les recourants s'attaquent aussi implicitement à la décision du 7 juillet 1998 de la DTP, notifiée le même jour, par laquelle cette autorité a octroyé une autorisation spéciale pour la construction de la porcherie hors zone à bâtir.

b) Aux termes de l'art. 42 al. 1 let. b du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA ; RSF 150.1), l'autorité peut, pour de justes motifs, joindre en une même procédure des requêtes qui concernent le même objet.

En l'occurrence, les recours déposés par X ainsi que par M et R tendent tous deux implicitement à l'annulation de la décision préfectorale du 30 octobre 1998 et à l'annulation de la décision de la DTP notifiée le même jour. Dès lors que les motifs invoqués par les recourants se recoupent pour la plupart, la Cour de céans estime qu'il se justifie, pour des raisons pratiques évidentes, de joindre les deux causes en une même procédure.

c) La compétence du Tribunal administratif de connaître des présents recours, en tant qu'ils visent la décision du préfet, se fonde sur l'art. 176 al. 1 LATeC. La compétence de cette autorité pour connaître des recours contre le prononcé de la DTP découle de l'art. 59 al. 2 LATeC.

Formés dans le délai de trente jours prescrit à l'art. 79 al. 1 CPJA et motivés conformément aux exigences légales de 81 CPJA, les présents recours sont en principe recevables en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a et c CPJA.

d) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif peut être formé (let. a) pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation et (let. b) pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Il ne peut pas en revanche revoir la décision sous l'angle de l'opportunité (art. 78 al. 2 CPJA, a contrario).

La Cour de céans n'est donc pas habilitée à connaître du motif des recourants tiré du choix du bien-fonds sur lequel V entend ériger la porcherie litigieuse. Le fait qu'un bien-fonds soit, selon les dires des recourants, mieux adapté à recevoir la construction projetée en comparaison du bien-fonds qui a été retenu en l'espèce, constitue une question d'opportunité que le Tribunal administratif ne peut revoir dans le cadre des présents recours. De plus, dès lors que la construction projetée est conforme à la zone et qu'elle respecte les conditions imposées par la loi (notamment les normes de protection de l'environnement), le propriétaire dispose du libre choix du bien-fonds sur lequel il entend construire qui ne saurait être remis en question par la Cour de céans. Partant, ce grief doit être d'emblée déclaré irrecevable.

2. a) Aux termes de l'art. 56 al. 2 LATeC, les zones agricoles sont réservées à l'exploitation, à la production, à l'entreposage et à la transformation des produits agricoles, horticoles ou viticoles, de même qu'à des exploitations d'élevage et d'engraissement, ainsi qu'aux bâtiments et installations nécessaires. La construction des infrastructures précitées est soumise au régime de l'autorisation spéciale de la DTP (construction hors zone à bâtir ; art. 59 al. 1 LATeC).

b) En l'occurrence, la construction projetée se trouve en zone sans affectation spéciale, considérée comme zone agricole au sens de l'art. 56 LATeC (art. 109 du règlement d'exécution de la LATeC [RELATeC; RSF 110.11]). Procédant au calcul du bilan de la production fourragère en matière sèche de la porcherie projetée, le Département de l'agriculture a estimé que celle-ci couvrait les besoins alimentaires du cheptel prévu à raison de 221%. Partant, la DTP a déclaré la construction conforme à la zone agricole (taux de couverture minimal : 70 %) et a accordé l'autorisation spéciale au sens de l'art. 59 al. 1 LATeC (cf. ATA non publié du 5 mars 1999 en la cause WWF c/ DTP et E.).

Les recourants ne critiquent pas la conformité de la construction à la zone agricole. Ils se limitent à objecter que le projet n'est pas conforme à la zone "village". Or, il n'a jamais été question d'implanter la porcherie projetée à l'intérieur de la zone "village" de Morens, puisqu'il est incontesté que le bien-fonds concerné se situe en zone agricole. Partant, le grief tiré de la non-conformité de la porcherie avec la zone "village" doit être écarté.

3. a) S'agissant des installations destinées à l'élevage d'animaux, il y a lieu, lors de leur construction, 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 de recherche d'économie d'entreprise et de génie rural (FAT ; chiffre 512 de l'annexe 2 de l'OPair). Selon le rapport FAT n° 476 applicable aux distances minimales à observer pour l'élevage de porcs, la distance à respecter depuis la porcherie projetée par V jusqu'à l'habitation la plus proche peut être estimée à environ 46 mètres (cheptel de 77 bêtes; exploitation en terrain plat; altitude de moins de 600 mètres; étable à front ouvert avec filtre de paille; stockage du lisier en fosse fermée; hygiène satisfaisante à bonne; alimentation de tous genres). Cette distance doit être mesurée à partir du point d'émission de l'étable, soit depuis le centre de l'édifice, c'est-à-dire le point d'intersection des diagonales de la surface de base de l'étable (rapport FAT n° 476 § 2.2, p. 5).

   b) A l'examen des plans de situation, on constate que la porcherie projetée se situe à une distance de 72 mètres de l'habitation la plus proche, soit la ferme occupée par V lui-même, distance qui correspond à la limite de la zone "village" de Morens. S'agissant des autres distances, on peut notamment relever que l'école communale de Morens se trouve à environ 107 mètres et l'habitation des recourants M et R à environ 90 mètres. Partant, les distances imposées par l'OPair en ce qui concerne les règles de l'élevage sont largement respectées. Le grief des recourants tiré de l'insuffisance des distances entre la porcherie projetée et les autres édifices doit donc être aussi rejeté.

4. a) La lutte contre les effets nuisibles et incommodants du bruit est réglée par l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB ; RS 814.41) qui régit notamment l'attribution du permis de construire pour les bâtiments disposant de locaux à usage sensible au bruit et situés dans des secteurs exposés au bruit (art. 1 let. c OPB). Aux termes de la loi, sont considérés comme locaux dont l'usage est sensible au bruit, les pièces d'habitation et les locaux d'exploitations, dans lesquels des personnes séjournent régulièrement durant une période prolongée; en sont exclus les locaux destinés à la garde d'animaux de rente et les locaux où le bruit inhérent à l'exploitation est considérable (art. 2 al. 6 let. a et b OPB).

   b) En l'espèce, le bien-fonds sur lequel V entend construire la porcherie litigieuse, est situé dans un secteur très exposé au bruit produit par l'exploitation de l'aérodrome militaire de Payerne, soit en zone de sensibilité au bruit IV (valeur d'alarme : Lr 75 dB), au sens de l'art. 43 OPB et du chiffre 21 de l'annexe 8 à l'OPB. Cependant, la construction projetée étant

exclusivement composée de locaux destinés à la garde d'animaux qui, par conséquent, ne peuvent être considérés comme sensibles au bruit, elle n'est pas concernée par d'éventuelles restrictions affectant l'attribution du permis de construire au sens de l'OPB. Partant, l'argument des recourants tiré de la zone de sensibilité au bruit dans laquelle est comprise X doit être également rejeté.

c) L'argument des recourants, selon lequel le bruit produit par l'aéroport militaire de Payerne conjugué à celui généré par la porcherie projetée serait inacceptable, n'est pas non plus pertinent. En effet, il ressort du préavis du 20 mai 1998, confirmé par le courrier du 16 février 1999, de la section bruit de l'OPEN que l'exploitation de la porcherie ne générera que peu d'immissions sonores incommodantes en raison de sa conception et de son équipement. Dès lors, on doit en déduire que la construction projetée ne provoquera pas de nuisances sonores excessives et de surcharge due au bruit significative par rapport à la situation déjà existante dans la zone considérée.

5. a) Selon le chiffre 80.4 de l'annexe à l'OEIE, doivent être considérées comme installations nouvelles soumises à l'étude d'impact sur l'environnement au sens de l'art. premier OEIE, les installations destinées à l'élevage d'animaux de rente, comprenant plus de 75 places pour les truies mères ou 500 places pour les porcs à l'engrais.

b) En l'occurrence, la Section coordination et études d'impact de l'OPEN a estimé que la construction projetée ne devait pas être soumise à une étude d'impact sur l'environnement puisque le cheptel que V projette d'abriter dans la future porcherie peut être assimilé à 50 truies mères (32 truies gestantes + 2 verrats + 16 truies) et 27 porcs à l'engrais (27 porcs de remonte). De leur côté, les recourants soutiennent que les 27 porcs de remonte doivent aussi être assimilés à des truies mères puisque ces porcs sont aussi des mères potentielles.

Cet avis ne saurait être suivi. Il apparaît en effet que l'OPEN s'est principalement fondé sur des facteurs déduits de l'impact produit par les animaux sur l'environnement pour définir quelles catégories de porc devaient être assimilées à des truies mères au sens la loi. Ce n'est donc pas la capacité reproductrice effective de la bête qui est prise en compte pour opérer la sélection, mais bien sa production quantitative de purin et d'odeurs, soit les principaux éléments qui influent négativement sur l'environnement. Partant de ce principe, l'autorité a estimé que les deux verrats (soit des porcs qui ne pourront jamais engendrer) devaient être aussi assimilés à des truies mères au sens de l'OEIE. Cette façon de procéder de la Section coordination

et études d'impact de l'OPEN est exempte de toute critique. Premièrement, l'autorité a appliqué la loi conformément à son but, à savoir celui d'opérer une distinction efficace entre les catégories de porcs susceptibles de porter une atteinte plus ou moins importante à l'environnement. Deuxièmement, il ressort de la systématique de la loi elle-même qu'il faut relativiser la sélection fondée uniquement sur la capacité reproductrice de l'animal. En effet, si l'on suivait l'avis des recourants, il faudrait donner le caractère de truie mère à tous les porcs à l'engrais femelles au sens de la loi, puisque ceux-ci sont physiologiquement capables de donner naissance à des portées de porcelets. Cette interprétation extensive de l'OEIE ne saurait raisonnablement emporter l'approbation du Tribunal administratif.

c) Quoi qu'il en soit, la méthode préconisée par les recourants pour calculer le nombre des truies mères ne change absolument rien au fait qu'une étude d'impact n'est en l'occurrence pas nécessaire. En effet, si l'on sélectionnait les porcs ayant le caractère de truie mère selon leur capacité de reproduction, on arriverait à un total de 75 truies mères au maximum en partant du principe que tous les porcs de remonte sont des femelles (32 truies gestantes + 16 truies + 27 porcs de remonte). Dès lors que le chiffre 80.4 de l'annexe à l'OEIE impose que l'étude d'impact soit effectuée pour la construction d'installation destinée à l'exploitation d'un cheptel de plus de 75 truies mères, force est de constater qu'en l'espèce cette quotité n'est pas atteinte. Finalement, il sied de relever qu'une telle manière de procéder aurait cela de choquant que les deux verrats, pourtant importants producteurs de purin et d'odeurs, ne seraient absolument pas pris en compte dans l'estimation quantitative du cheptel.

6. a) Les recourants opposent encore à la construction projetée l'incertitude liée au nombre de porcs que V entend y élever. A ce titre, ils invoquent la contradiction existant entre le nombre de bêtes retenu par le Département de l'agriculture dans son préavis du 30 juin 1998 et celui estimé par l'OPEN pour examiner la question de l'étude d'impact. Cet argument n'est pas non plus pertinent. En effet, le Préfet du district de la Broye a octroyé le permis de construire attaqué en le soumettant à l'observation stricte des conditions mentionnées dans les préavis des organes administratifs cantonaux. Dès lors que la Section coordination et études d'impact de l'OPEN a fixé de manière précise le nombre et le genre de porcs admis à être élevés dans la porcherie projetée sans que cet immeuble soit soumis à l'étude d'impact, il appartiendra à V de s'y conformer sous peine d'éventuelles sanctions administratives.

Pour le surplus, la Cour de céans estime qu'elle n'a pas à connaître dans le cadre de la présente procédure des craintes exprimées par les recourants au

sujet d'une hypothétique augmentation du cheptel de l'exploitant. Elle tient toutefois à relever que le nombre de porcs estimé par le Département de l'agriculture ne saurait pas non plus justifier l'établissement d'une étude d'impact (cf. ci-dessus ad 5.). En effet, en additionnant les porcs susceptibles d'être assimilés à des truies mères au sens des dispositions susmentionnées, on arrive à un total de 75 bêtes, les porcelets n'étant pas comptabilisé selon l'OEIE (11 jeunes porcs + 44 truies portantes + 18 truies non portantes + 2 verrats).

7. Mal fondés, le recours de X ainsi que celui de M et R sont rejetés.

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

1. Les recours sont rejetés