



602 2008-26 à 47, 49

Arrêt du 9 octobre 2008

II^e COUR ADMINISTRATIVE

PARTIES

WWF FRIBOURG, Passage Cardinal 2D, case postale 969, 1701 Fribourg, **recourant**, représenté par Me Rainer Weibel, avocat, Herrengasse 30, 3011 Berne,

X et consorts, recourants, représentés par Me Bernard Berset, avocat, case postale 548, rue St-Pierre 6a, 1701 Fribourg,

contre

DIRECTION DE L'AMENAGEMENT, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES CONSTRUCTIONS, rue des Chanoines 17, case postale, 1701 Fribourg, **autorité intimée**,

PREFECTURE DU DISTRICT DE LA VEVEYSE, ch. du Château 11, case postale 128, 1618 Châtel-St-Denis, **autorité intimée**,

SOCIETE COOPERATIVE DE LAITERIE DE BOULOZ-PORSEL, 1699 Porsel, **intimée**, représentée par Me Daniel Schneuwly, avocat, rue de Romont 35, case postale 1447, 1701 Fribourg,

OBJET

Aménagement du territoire et constructions

Recours du 20 février 2008 contre la décision du 17 janvier 2008

c o n s i d é r a n t e n f a i t

A. Après avoir autrefois disposé à Bouloz d'une porcherie d'engraissement de 1'000 porcs à l'engrais (PPE), vétuste et mal placée, qui a dû être désaffectée, la société coopérative de laiterie de Bouloz-Porsel (ci-après, la société de laiterie) ne possède plus qu'une porcherie d'engraissement à Porsel. Ce bâtiment, d'une capacité de 460 porcs à l'engrais, est déjà âgé et se situe pratiquement à l'intérieur de la localité. La grande quantité de petit-lait, sous-produit de la fabrication du fromage (soit 2'543'000 l) n'est mise en valeur que partiellement sur place, la moitié environ du petit-lait devant être transportée ailleurs.

Afin de maîtriser la totalité de la chaîne de production de viande de porc, soit de l'élevage des porcelets jusqu'à leur engraissement final, la société de laiterie a mis en projet un complexe de trois bâtiments, de 810 places pour porcs à l'engrais pour le premier, de 40 places pour truies allaitantes (boxes de mise bas) et leurs porcelets jusqu'à 25 kg (540 places) pour le second et 110 places pour les truies portantes et la remonte ainsi que trois verrats pour le troisième. Elle a procédé en septembre et octobre 2005 à une information publique sur son projet, prévu en zone agricole au bord du Flon, qui a suscité de nombreuses réactions négatives, notamment de la part d'habitants d'un nouveau quartier d'habitation situé à proximité.

B. Le 19 juin 2007, la société de laiterie a demandé un permis de construire afin de réaliser sa porcherie industrielle, devisée à 2'400'000 francs. A l'appui de sa requête, elle a produit une étude d'impact, du 12 juin 2007, qui conclut à l'admissibilité du projet sous l'angle de l'environnement.

Lors de la mise à l'enquête publique qui s'est déroulée du 6 au 19 juillet 2007, 22 voisins, soit X et consorts ainsi que le WWF par sa section de Fribourg se sont opposés au projet en se plaignant pour l'essentiel de la grandeur du complexe, de son emplacement inadéquat dans un site paysager ainsi que des nuisances qu'il va nécessairement occasionner.

La Commune de Le Flon ainsi que tous les services de l'Etat consultés ont émis un préavis favorable.

C. Le 8 novembre 2007, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (ci-après, la Direction) a pris acte des préavis favorables et de l'étude d'impact pour accorder une autorisation spéciale de construire hors de la zone à bâtir. Elle a souligné, à cette occasion, que la viabilité du projet n'avait pas à être examinée – contrairement à ce qui se passe lorsqu'un exploitant agricole entend construire une halle d'engraissement au titre du développement interne - dès lors qu'une porcherie d'une société de laiterie ne peut pas être considérée comme étant conforme à la zone agricole, de sorte que la question du développement interne ne se pose pas dans ce cas. En revanche, la Direction a estimé que l'implantation de la porcherie était imposée par sa destination et qu'aucun intérêt public prépondérant ne s'opposait à cette construction. En particulier, elle a remarqué que l'implantation de la porcherie dans la zone d'activité de Porsel n'était pas judicieuse compte tenu de la proximité immédiate avec les zones centre et résidentielle à faible densité et qu'il n'existait aucune zone à bâtir (zone industrielle ou zone d'activités) à Bouloz susceptible d'accueillir cette construction.

Le 17 janvier 2008, le Lieutenant de Préfet du district de la Veveyse a accordé le permis de construire requis en se référant pour l'essentiel à l'autorisation spéciale accordée par la Direction.

D. Agissant le 15 février 2008 par 22 recours séparés, X. et consorts ont contesté devant le Tribunal cantonal les décisions de la Direction du 8 novembre 2007 et du Lieutenant de préfet du 17 janvier 2008 dont ils demandent l'annulation sous suite de frais et dépens.

Le 20 février 2008, le WWF Suisse, agissant par la section WWF Fribourg, a également recouru contre les mêmes décisions en prenant les mêmes conclusions.

A l'appui de leur recours, les recourants se plaignent pour l'essentiel des nuisances provoquées par la porcherie industrielle et des atteintes au site paysager. Ils font valoir qu'une installation aussi grande ne peut pas être autorisée par le biais d'une autorisation spéciale au sens de l'art. 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), mais doit être intégrée dans la planification locale. Ils se réfèrent à cet égard à un arrêt du Tribunal fédéral du 9 juin 1998 publié à la RDAF 1999 p. 583 et DEP 1998 p. 526. Ils invoquent également une violation du devoir de récusation des autorités communales et déplorent que la décision accordant le permis de construire soit tombée trois jours après le délai d'opposition à la révision du plan d'aménagement du local.

E. Dans leurs observations respectives, la Direction, le préfet, la commune et la société de laiterie concluent au rejet du recours. En particulier, il a été relevé que, dans plusieurs arrêts du 10 février 2000, qui concernaient tous des halles d'engraissement de poulets existantes dont la capacité devait passer de 5'000 à 10'000 places (le seuil de l'étude d'impact sur l'environnement étant de 6'000 places), le Tribunal fédéral a jugé que les incidences du projet litigieux sur la planification locale ou sur l'environnement ne paraissaient pas si importantes que celui-ci ne puisse être élaboré que par le biais d'un plan d'affectation spécifique.

e n d r o i t

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits, les recours sont recevables en vertu des art. 59 al. 2 et 176 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur leurs mérites. En particulier, il faut constater que la plupart des recourants habitent dans un périmètre où la présence de la porcherie industrielle sera clairement perceptible. Peu importe à cet égard que l'installation elle-même ne soit pas visible depuis le quartier proche où habitent les intéressés. Au demeurant, du moment qu'il est reproché à l'intimée de n'avoir pas agi par la voie du plan, le cercle des personnes susceptibles de se plaindre de cette erreur de procédure, et notamment de la violation du droit de participation de la population à l'élaboration du plan, va au-delà des simples voisins directs (cf. ATA 2A 04 9 du 7 juin 2004). C'est donc en vain que l'intimée conteste la qualité pour agir de X. et consorts. La légitimation du WWF pour s'opposer aux autorisations litigieuses ne pose également aucun problème.

b) Dans la mesure où tous les recours visent les mêmes décisions et contiennent des griefs similaires, il se justifie d'ordonner la jonction des causes 602 08 26 à 47 et 49 conformément à l'art. 42 al. 1 let. b du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).

2. En l'occurrence, il faut constater d'emblée que la porcherie litigieuse n'est pas conforme à la zone agricole et que la société de laiterie ne peut pas bénéficier des facilités accordées aux exploitants agricoles par le biais du développement interne au sens de l'art.

16a LAT. Le projet litigieux ne peut donc être réalisée que si la porcherie industrielle est implantée dans une zone à bâtir ou si elle bénéficie d'une autorisation exceptionnelle de construire hors de la zone à bâtir au sens de l'art. 24 LAT.

3. a) Selon la jurisprudence, les projets dont les dimensions ou les incidences sur la planification locale ou l'environnement sont importants, doivent être prévus dans les plans d'aménagement (cf. art. 2 al. 1, 6 ss, 14 ss LAT), une dérogation selon l'art. 24 al. 1 LAT, pour des constructions ou installations dont l'implantation hors des zones à bâtir est imposée par leur destination, n'entrant alors pas en considération. Il faut donc en principe délimiter, dans les plans d'affectation, les zones nécessaires à la réalisation de ces projets, qu'il s'agisse de zones à bâtir au sens de l'art. 15 LAT ou d'autres zones selon l'art. 18 al. 1 LAT (DEP 1998 p. 527, ATF 120 Ib 207 consid. 5 p. 212; 119 Ib 439 consid. 4a p. 440; 118 Ib 503 consid. 5b p. 506; voir aussi B. WALDMANN / P. HÄNNI, Handkommentar, RPG 2006, art. 2 n° 27). Cette obligation d'aménager (cf. titre de l'art. 2 LAT) s'applique en principe aux projets d'installations soumises à une étude d'impact sur l'environnement, dans la mesure où, aux termes de l'art. 9 de la loi sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), ces installations sont supposées affecter sensiblement l'environnement (RDAF 2004 p. 212). En particulier, il faut constater que, dans son arrêt du 9 juin 1998 (DEP 1998 p. 526), le Tribunal fédéral a soumis à l'obligation d'aménager une porcherie industrielle pour 960 porcs en soulignant expressément qu'il était manifeste qu'une installation de cette ampleur a des effets durables sur l'environnement, qui ne sont pas comparables à ceux d'une installation traditionnelle, que ce soit au niveau de la protection des eaux – notamment au regard de l'étendue des volumes de stockage et des surfaces d'épandage des engrais de ferme –, de la protection de l'air et du paysage, ou encore de la protection contre le bruit. Une telle porcherie a en outre des incidences notables sur la planification locale, voire même régionale, en raison des nuisances qu'elle génère pour le voisinage et des surfaces agricoles considérables qu'elle nécessite pour l'épandage du lisier de porc. Le Tribunal fédéral a jugé que la décision de principe relative à l'implantation et à l'affectation d'une porcherie industrielle de cette taille doit résulter d'un choix conscient de l'autorité de planification qui garantisse une participation suffisante de la population.

b) Contrairement à ce que font valoir la Direction et l'intimée, le fait que, dans quelques décisions non publiées du 10 février 2000 concernant l'agrandissement de halles de poulets existantes, le Tribunal fédéral ait renoncé à exiger l'établissement préalable d'une planification et ait admis que ces installations soient construites sur la base de simples autorisations dérogatoires fondées sur l'art. 24 LAT, ne permet pas d'ignorer l'arrêt du 9 juin 1998 précité. Il faut rappeler à cet égard que cette dernière décision a mis un point final à une longue procédure au cours de laquelle l'affaire est montée deux fois devant notre Haute Cour. Si, dans ces conditions, celle-ci a jugé, de manière répétée, qu'une porcherie industrielle de 960 porcs est soumise à l'obligation d'aménager au sens de l'art. 2 LAT en raison de son impact important sur le territoire, on ne voit pas comment il serait possible de minimiser la portée de son arrêt.

Si l'on peut laisser ouverte la question des halles d'engraissement de poulets, objets des arrêts de février 2000, en revanche, s'agissant d'une porcherie industrielle, il est évident qu'une telle installation ne peut pas être construite en dehors de toute planification. La présence d'un complexe industriel comportant près de 1'000 porcs est manifestement de nature à influencer sur l'organisation du territoire de la commune concernée, voire de toute la région. A cause des nuisances inévitables qui lui sont inhérentes, cette construction exclut ou freine de facto tout développement de la zone résidentielle, voire de la zone d'activité, dans une partie importante de la commune. Peu importe, dans cette perspective d'aménagement, que ces nuisances restent cas échéant en dessous des valeurs-limites

prévues par la loi. Dans la même logique, les terrains à bâtir à proximité voient leur valeur vénale chuter de manière drastique. Ainsi, sans même mentionner les problèmes liés à l'environnement, le seul impact sur l'aménagement du territoire interdit de construire une porcherie industrielle sans passer par une procédure de planification. Il faut rappeler à cet égard que la commune n'a aucune compétence en matière d'autorisation spéciale, cette dernière appartenant à la Direction. Or, compte tenu de l'influence potentielle que peut avoir une porcherie industrielle sur le développement d'une commune, c'est à celle-ci, en tant que planificateur local, qu'il appartient de se prononcer en priorité. Il est contraire à l'autonomie communale clairement reconnue par la LATeC (ATF 116 Ia 54) d'autoriser une installation aussi importante par voie d'autorisation spéciale en limitant le rôle de la commune à celui de simple autorité de préavis. Même si la Direction a examiné en détail les impacts de la nouvelle porcherie sur l'aménagement local, notamment en vérifiant la compatibilité du projet avec les axes de développement de la commune, cette activité ne relève pas de sa compétence primaire, mais de celle du planificateur local. Le fait que le conseil communal ait préavisé positivement la demande de permis de construire ne signifie pas que, dans une démarche d'aménagement, le résultat aurait été le même, dès lors que d'autres facteurs, notamment l'avis de la population, entrent en considération dans l'élaboration d'un plan.

c) Si une intervention préalable du planificateur local est inévitable avant de pouvoir implanter une porcherie industrielle aussi grande sur le territoire communal, la question se pose de savoir comment la commune va organiser une telle implantation si elle la désire. Il va de soi qu'elle peut créer une zone à bâtir spéciale ainsi que l'a indiqué le Tribunal fédéral dans son arrêt de 1998 déjà cité. Cela étant, dans la mesure où le législateur a introduit à l'art. 16a al. 3 LAT, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2000, la possibilité de créer des zones agricoles spéciales, on peut se demander si, dans ce contexte, une solution ne pourrait pas être trouvée. Dans la mesure où une zone agricole spéciale - même vouée à recevoir des halles d'engraissement industrielles - reste une zone agricole, une société de laiterie ne pourra pas en principe y implanter une porcherie puisqu'elle n'est pas exploitant agricole elle-même (WALDMANN/HÄNNI, art. 16a, n° 33). En revanche, dans la mesure où, dans cette hypothèse, la commune aura expressément réservé une partie de son territoire à une telle affectation par le biais de sa planification, l'octroi d'une autorisation spéciale pourra alors entrer en considération puisque le rôle de planificateur local de la commune dans ce domaine aura été préalablement respecté.

d) En conclusion, il apparaît que, s'agissant des porcheries industrielles, la jurisprudence énoncée par le Tribunal fédéral dans son arrêt du 9 juin 1998 doit être suivie. Partant, il convient d'annuler l'autorisation spéciale accordée par la Direction en constatant que le projet litigieux ne peut être réalisé que dans le cadre de la planification locale. Le permis de construire délivré par le préfet est également annulé.

204.3; 201.6; 201.21 Porcherie industrielle