

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

II<sup>e</sup> COUR ADMINISTRATIVE

**Séance du 11 mai 2005**

Statuant sur les recours interjetés les 18, 23, 25 et 26 juin 2003  
(**2A 03 67, 69 à 93, 95, 96, 97**)

par

**X.**, à 1722 Ponthaux, **Y. et Z. et consorts**, également à 1772 Ponthaux, représentés par Me A., avocat, la **Commune de PONTHAUX**, représentée par Me B., avocat, et la **Fondation World Wildlife Found (WWF) Suisse**, agissant par sa section fribourgeoise, représentée par Me C., avocat,

contre

la décision rendue le 9 avril 2003 par la **Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions** et les décisions prises les 21 et 22 mai 2003 par le **Préfet du district de la Sarine** accordant respectivement une autorisation spéciale pour construire hors zone à bâtir et un permis de construire une porcherie à **W.**, représenté par Me D., avocat,

**(installation d'une nouvelle porcherie)**

## Considérant :

### En fait:

- A. Domicilié à M., W. est propriétaire des articles ..., ... .., ..., ..., ..., ..., ... et ... aux plans folio .-.-. du registre foncier (RF) de la Commune de Ponthaux, sis en zone agricole, au lieudit "Domaine Au Village". Ces parcelles forment une exploitation agricole d'une surface utile de plus de 80 hectares (ha) qui compte un cheptel de plus de cent soixante bêtes (bovins, poulains, brebis).

Le 21 novembre 2002, W. a déposé une demande de permis de construire une étable pour un effectif de plus de mille porcs sur les art. ..., ..., ... et ... RF. Un rapport d'impact sur l'environnement (RIE) était joint à la requête.

Lors de la mise à l'enquête publique, qui s'est déroulée du 22 novembre au 5 décembre 2002, le projet a suscité 96 oppositions émanant principalement d'habitants des communes de Ponthaux et Grolley plus ou moins proches de l'emplacement prévu de la porcherie ainsi que du Conseil communal de Grolley et du WWF.

Pour sa part, la Commune de Ponthaux a émis le 21 janvier 2003 un préavis négatif, considérant en substance que la construction occasionnerait d'importantes nuisances olfactives qui s'ajouteraient à celles diffusées par les trois porcheries déjà présentes sur le territoire de la commune.

La demande de permis de construire a obtenu des préavis favorables sous conditions des services spécialisés de l'Etat, notamment du Service de l'agriculture (SAGri) qui a considéré la production fourragère du domaine convertie en matière sèche suffisante pour couvrir les besoins de 400 porcs et 140 truies ainsi que des animaux déjà en présence. La section lacs et cours d'eau du Service des ponts et chaussées a requis une modification du concept de gestion des eaux pluviales avant de donner son accord. Le Service de l'environnement (SEn) a relevé entre autres que la construction respectait les "recommandations concernant les distances minimales à observer pour les installations d'élevage d'animaux" de la Station fédérale de recherches en économie et technologie agricoles (rapport FAT n° 476) et a souligné la qualité exemplaire du RIE. La section protection des eaux du SEn a, quant à elle, émis plusieurs exigences concernant les infrastructures, l'évacuation de l'excédent d'eau de toiture et le stockage des engrais de ferme. La section protection de l'air du SEn a fait siennes les mesures proposées par le RIE destinées à limiter les émissions dans l'air.

- B. Prenant acte de ces préavis, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (ci-après: la Direction) a notifié par décision du 9 avril 2003 l'autorisation spéciale de construire hors zone à bâtir. Elle a estimé que l'élevage projeté était tributaire du sol, en relation avec l'exploitation agricole existante et donc conforme à l'affectation de la zone au sens des articles 16a et 22 al. 2 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et de l'art. 34 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1). La Direction a également constaté que le projet envisagé ne se situant pas dans un périmètre de protection particulière, il s'intégrait de manière satisfaisante dans le paysage.

Le Préfet du district de la Sarine, statuant les 21 et 22 mai 2003, a rejeté les oppositions et accordé le permis de construire sollicité en intégrant les conditions formulées dans les préavis des services consultés. Il a refusé l'effet suspensif à un éventuel recours contre ses décisions et mis le dossier en consultation pendant 30 jours conformément à l'art. 20 de l'ordonnance relative à l'étude d'impact sur l'environnement (OEIE;RS 814.011).

- C. Agissant les 18, 23, 25 et 26 juin 2003 par vingt-neuf recours séparés, X., Y. et Z. avec vingt-huit autres personnes, la Commune de Ponthaux et le WWF ont contesté devant le Tribunal administratif l'autorisation spéciale de la Direction du 9 avril 2003 ainsi que les décisions préfectorales des 21 et 22 mai 2003 dont ils demandent l'annulation, sous suite de frais et dépens pour les deux derniers recourants. Y. et Z. et consorts requièrent pour chaque recours une indemnité de partie de fr. 2'000.--. La plupart des recourants sollicite également la restitution de l'effet suspensif et une inspection des lieux.

A l'appui de ses conclusions, X. se plaint des inconvénients générés par une telle construction, en particulier de la dévaluation générale de la commune et de ses propres biens immobiliers. Il conteste également la conformité à la zone de ce qu'il estime être une porcherie industrielle ne pouvant prendre place à son avis que dans une zone spécifique créée à cet effet dans le plan d'aménagement de la Commune de Ponthaux. De surcroît, il note que l'implantation de cette porcherie n'est pas indispensable à la survie du domaine et de son exploitant.

Y. et Z. et consorts soutiennent que les décisions entreprises violent les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement au motif principal que l'autorisation spéciale de la Direction admet la conformité du projet à la zone agricole sur la base du calcul des besoins en matière sèche fourni par le SAgrri, lequel repose - selon eux - sur des données inexactes et contradictoires. Ils s'attachent à démontrer que les différents rapports et préavis émis dans cette affaire indiquent des chiffres

divergents à propos de la composition du cheptel actuel et de l'effectif futur des porcs à l'engrais à nourrir par la production fourragère de l'exploitation. Ils reprochent à la Direction de ne pas s'être déterminée sur ces incohérences et d'avoir considéré hâtivement et, à leur sens à tort, que l'exploitation est tributaire du sol. Elle ne s'est pas non plus souciée de vérifier si le maintien de l'exploitation à long terme semble assuré, condition à laquelle l'art 34 al. 4 let. c OAT subordonne pourtant la délivrance de l'autorisation. Ils regrettent la motivation succincte du SAgri dans son préavis positif. Les recourants affirment qu'un projet de cette envergure, en raison de ses effets multiples sur l'environnement, doit faire l'objet d'une planification particulière, sous peine de violer le principe de la séparation des zones. Ils s'offusquent aussi de ce que le RIE ne prend pas en compte certaines propriétés, notamment celle des K. située à 200 m de la construction, dans son calcul de la distance minimale à respecter pour les odeurs. Ils mettent en doute le respect des exigences légales tant au niveau de la protection de l'air (Rose de Vents incomplète) que celles des eaux et dénoncent une atteinte inadmissible au paysage en rappelant qu'un oratoire très fréquenté, dédié à Notre-Dame de Fatima, se trouve à proximité immédiate du projet. Enfin, ils allèguent une violation par le préfet des art. 155 et 175 a de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) qui n'aurait pas tenu compte des caractéristiques particulières du site ni procédé à une véritable pondération des intérêts en présence avant de délivrer le permis de construire.

Dans son recours, la Commune de Ponthaux relève ce qui lui semble être un paradoxe. A son avis en effet, si le projet est conforme à la zone comme l'affirme le SAgri, la Direction n'a pas à délivrer une autorisation spéciale. La commune tente de démontrer que les conditions d'octroi d'une autorisation fondée sur l'art. 25 al. 2 LAT ne sont pas réalisées. De plus, ni la prévisibilité que l'exploitation pourra subsister à long terme ni la nécessité de la construction pour le développement interne du domaine n'ont été établies. La recourante fait également état du surdimensionnement du projet qui dépasserait par son ampleur ce qui est admissible en zone agricole.

Le WWF développe essentiellement les mêmes arguments que les recourants Y. et Z. et consorts pour dénier au projet sa dépendance à l'égard du sol, partant, sa conformité à la zone. Il soutient notamment que comme l'art. 36 OAT exige, au titre de développement interne, une couverture d'au moins 70% des besoins en matière sèche, il serait évident que pour qualifier une exploitation de tributaire du sol au sens l'art. 34 OAT, cette même couverture devrait être de 100%. A son avis, le RIE ne devait pas se limiter à examiner les seules incidences de la nouvelle construction sur l'environnement mais prendre en compte les impacts de la totalité de l'exploitation, y compris les installations d'élevage déjà existantes. Il demande un complément du RIE à ce sujet ainsi que sur le bruit généré par

la route et la gestion des déchets. Le recourant s'en prend également au bilan de fumure qui présente un résultat déficitaire en production d'azote et de phosphore alors que l'art. 14 de la loi sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20) exige des exploitations pratiquant la garde d'animaux de rente un bilan équilibré des engrais. La charge importante d'azote mettrait en péril les objectifs visés par la LEaux. Ce danger constitue un motif suffisant, en application de l'art. 34 al. 4 let. c OAT, pour renoncer au projet.

Le 9 juillet 2003, la fondation recourante, en complément de son recours, signale la publication du rapport du Conseil fédéral sur la réduction des risques environnementaux liés aux engrais et aux produits phytosanitaires du 29 mai 2003.

D. Dans l'intervalle, par décision superprovisionnelle du 2 juillet 2003, le Juge délégué à l'instruction de la cause (ci-après: le Juge délégué) a joint en une même procédure les recours, conformément à l'art. 42 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Il a également interdit toute mesure d'exécution du permis de construire jusqu'à droit connu sur la demande de restitution de l'effet suspensif.

E. Le préfet n'a pas formulé de remarques particulières. Il se réfère à la décision attaquée pour conclure au rejet du recours, le 22 juillet 2003.

Le 1<sup>er</sup> septembre 2003, la Direction a déposé ses observations par lesquelles elle conclut au rejet des différents recours, dans la mesure où ils sont recevables. Elle met en effet en doute la qualité pour agir de certains recourants, au motif que leurs habitations sont sensiblement éloignées (1 km à 1,5 km) de la construction projetée. Elle rappelle que contrairement aux affirmations de la Commune de Ponthaux, toute construction hors de la zone à bâtir, qu'elle soit ou non conforme à la zone d'implantation, nécessite une autorisation spéciale de la Direction (art. 25 al. 2 LAT et art. 59 LATeC). A ce propos, elle affirme que le préfet ne peut pas se substituer à l'appréciation de la Direction. Elle maintient que la construction sert à l'exploitation tributaire du sol et c'est bien à ce titre qu'elle a été autorisée et non sous l'angle du développement interne. Au demeurant, elle estime les conditions cumulatives de l'art. 34 al. 4 OAT réalisées et, compte tenu de la taille de l'exploitation, ne trouve pas le projet surdimensionné. Prenant à son compte le préavis du SAgri, la Direction considère qu'en l'espèce il n'était pas nécessaire d'examiner la question de la viabilité à long terme de l'exploitation de l'intimé puisqu'on ne se trouve pas dans un cas de développement interne au sens de l'art. 36 OAT. Le RIE a été jugé complet par le SEn, service spécialisé qui a procédé à un examen du dossier sous l'angle des prescriptions environnementales et fait siennes les conclusions du rapport. Ce dernier

dans son annexe 3 prend en compte la totalité du cheptel de l'exploitation pour élaborer le plan de fumure. La question d'une éventuelle dévaluation des biens immobiliers des recourants n'a pas à être tranchée dans une procédure d'autorisation. La Direction renvoie également aux déterminations du SEn et du SAgri, jointes à ses observations. Il ressort de ces documents que le rendement de 72,3 ha couvre les besoins en matière sèche du cheptel. Selon le SAgri, l'auto approvisionnement est dès lors suffisant pour qualifier la détention des animaux comme tributaire du sol, étant donné que le concentré protéinique et le sel minéral nécessaires à l'alimentation des bêtes ne sont jamais produits sur les exploitations. Le SEn précise que tant le calcul des distances minimales que celui de la production d'engrais de ferme s'est basé sur l'effectif maximal de la porcherie, soit 1'046 places. Il explique que les distances minimales à respecter s'évaluent jusqu'à la zone habitée, par quoi il faut entendre zone à bâtir et que la propriété K. étant sise en zone agricole, elle bénéficie d'une protection réduite à une "demi-distance minimale" selon les recommandations du rapport FAT n° 476. Les autres griefs sont également rejetés, notamment ceux concernant le bruit et la protection des eaux. Pour le surplus, la Direction s'en remet à justice tant pour l'effet suspensif que pour une éventuelle inspection des lieux.

Le 25 juillet 2003, le SeCA a produit un nouveau calcul de la couverture de besoin en matières sèches. Il est précisé que le chiffre de 70,9 ha, transmis par le SAgri, ne change en rien l'appréciation du dossier litigieux par ce service.

- F. Les 4, 5 et 6 novembre 2003, W. a donné sa réponse aux recours. En substance, il expose le même point de vue que l'autorité intimée en soulignant toutefois que dans le calcul du nombre de truies, les porcelets non sevrés et les jeunes porcs en post sevrage sont compris, raison pour laquelle on obtient 545 unités, étant précisé qu'une truie d'élevage équivaut à 2,7 PPE (place de porc à l'engrais). Il remarque aussi que la capacité de la fosse à lisier avec 2'000 m<sup>3</sup> permet un stockage d'environ sept mois de production, ce qui est supérieur aux prescriptions en vigueur. Il maintient que l'exploitation avec un taux d'auto-approvisionnement de 75% est tributaire du sol et que la question de la production fourragère est étrangère au bilan déficitaire d'azote. A l'appui de ces propos, il produit plusieurs documents, donc un complément au RIE daté du 17 septembre 2003.
  
- G. Par décision du 8 janvier 2004, le Tribunal administratif a octroyé l'effet suspensif au recours.

Le 15 mars 2004, le Juge délégué a procédé à une vision locale au terme de laquelle il a notamment demandé à l'intimé de lui communiquer l'état financier du domaine afin de pouvoir examiner la question de sa viabilité.

Les parties ont déposé leurs observations sur le procès-verbal de l'inspection des lieux les 29 mars, 1er, 8 et 27 avril 2004. Les recourants Y et Z. et consorts ont déploré l'absence d'un représentant du SEn. Ils ont requis un nouveau calcul des distances minimales fondé cette fois sur les données FAT modifiées qu'ils joignent en annexe. En outre, ils demandent aussi un relevé de l'ensemble des parcelles dont l'intimé est propriétaire sur la commune, soupçonnant un épandage de lisier à proximité (5 m) des villas des recourants.

Le bilan azoté, le concept de gestion et l'état financier du domaine, requis lors de la vision locale et produits respectivement par le SAgri, le 12 mai, et par l'intimé, le 24 avril 2004, ont été communiqués aux parties pour information le 18 mai 2004. Les recourants Y et Z. et consorts ont réagi le 15 juin 2004 en contestant le concept de gestion qui ne répond pas à leur avis à la question essentielle de la viabilité de l'entreprise. Ils sollicitent un délai pour produire l'avis d'un expert neutre.

En guise d'expertise privée, les recourants susmentionnés déposent de nouvelles critiques du concept de gestion, émanant d'un professionnel qui souhaite garder l'anonymat.

Les parties sont encore intervenues à plusieurs reprises, sans y avoir été invitées. L'instruction de la cause a été formellement close le 5 avril 2005.

#### **En droit:**

1. a) Le Juge délégué ayant ordonné la jonction des causes, la Cour statuera sur les recours dans un seul et même arrêt.
- b) Déposés dans le délai et les formes prescrits, les recours sont recevables en vertu des art. 79 à 81 CPJA, 59 al. 2 et 176 LATeC.

On peut certes avoir des doutes quant à la qualité pour agir de certains recourants dont les habitations sont trop éloignées du projet litigieux pour disposer d'un intérêt digne de protection à l'annulation des décisions entreprises. La question peut cependant rester ouverte du moment que la qualité pour agir de la plupart des voisins ainsi que celle du WWF et de la

Commune de Ponthaux sont acquises et qu'il faut donc de toute manière se prononcer sur les griefs soulevés. De surcroît, la question de savoir si les distances à respecter sont ou non suffisantes est à résoudre dans le cadre de l'examen de fond. Partant, le Tribunal administratif peut entrer en matière sur les mérites du recours.

- c) 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 examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).
2. Les recourants reprochent entre autres à la Direction intimée d'avoir admis à tort la conformité du projet litigieux à la vocation de la zone agricole. D'après eux, cette porcherie industrielle a sa place dans une zone spécifique créée à cet effet dans le plan d'aménagement de la commune. En outre, elle n'est pas indispensable à la survie du domaine et de son exploitant. L'installation projetée ne remplirait pas les conditions d'octroi d'une autorisation fondée sur l'art. 25 al. 2 LAT.
- a) Aux termes de l'art. 22 LAT, seules les constructions et installations conformes à l'affectation de la zone peuvent être autorisées.

L'art. 16a al. 1, 1<sup>ère</sup> phrase LAT pose le principe selon lequel sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions ou installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. Cette définition correspond à celle que la jurisprudence avait élaborée sur la base de l'ancien art. 16 LAT et qui est toujours valable pour juger de la conformité de la zone agricole (cf. notamment 1A. 131/2002 consid. 3. 2 et 1A. 86/2001 consid. 3. 2, disponibles sur le site du TF).

Il en découle que 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 lesquelles le sol ne joue pas un rôle essentiel ne sont pas agricoles. Ainsi, les constructions et installations pour l'élevage d'animaux de rente ne sont conformes à l'affectation de la zone agricole que si une part prépondérante des fourrages provient de la production propre à l'exploitation. Tel n'est pas le cas, par exemple, d'une porcherie liée à une laiterie, qui fournit une partie des aliments sous la forme de petit-lait, ou d'un élevage de porcs qui doit recourir à l'achat de plus de la moitié de la nourriture nécessaire à



l'alimentation des animaux. La conformité d'un projet ou d'une installation à la zone agricole dépend ainsi d'une appréciation globale à long terme du système d'exploitation et des moyens mis en œuvre pour sa réalisation.

La définition de la conformité à l'affectation de la zone agricole est désormais admise non seulement pour les constructions et installations répondant à la définition de l'art. 16a al. 1, 1<sup>ère</sup> phrase LAT, mais également, aux termes de l'art. 16a al. 2 LAT, pour celles qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice. Il y a "développement interne" lorsqu'un secteur de production non tributaire du sol - garde d'animaux de rente (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. Il apparaît ainsi que la loi fédérale définit aujourd'hui plus largement la conformité à la zone agricole car, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'art. 16a al. 2 LAT, la jurisprudence n'admettait les constructions ou les installations servant au développement interne qu'aux conditions restrictives de l'art. 24 LAT.

En vertu de l'art. 36 al. 1 OAT, une construction ou installation destinée à l'élevage ou à la garde des animaux de rente non tributaire du sol et qui n'est pas située dans une zone spécialement désignée à cet effet par le canton au sens de l'art. 16a al. 3 LAT ne peut être autorisée au titre du développement interne que s'il est prévisible que l'exploitation ne pourra subsister à long terme que grâce au revenu complémentaire ainsi obtenu. En d'autres termes, le développement interne doit être indispensable au maintien de l'exploitation; il doit également être apte à atteindre ce but. Cette aptitude ne pourra être reconnue s'il est prévisible que l'entreprise ne pourra subsister à long terme, même après avoir tiré parti de tout son potentiel de développement interne. Ces questions doivent être examinées en fonction de l'évolution des conditions-cadre de la politique agricole. Par ailleurs, l'art. 36 al. 1 OAT suppose que la marge brute du secteur de production indépendante du sol soit inférieure à celle de la production dépendante du sol (let. a) ou que le potentiel en matières sèches de la culture végétale représente au moins 70 % des besoins en matières sèches des animaux de rente (let. b). Dans les cas où le critère des marges brutes aboutit à un potentiel de développement interne plus élevé que le critère des matières sèches, il faut veiller à ce que les besoins en matières sèches soient couverts à raison de 50 % de la marge brute totale. Enfin, les installations allant au-delà du développement interne d'une exploitation agricole peuvent être déclarées conformes à la destination de la zone et autorisées, lorsqu'elles sont implantées dans une partie de la zone agricole que le canton aura désignée à cet effet moyennant une procédure de planification, conformément aux art. 16a al. 3 LAT et 38 OAT (cf. 1A. 86 / 2001 consid. 3.2 et 3.3 ainsi que la doctrine et la jurisprudence citées).

- b) En l'occurrence, la Direction intimée a considéré que la porcherie projetée peut être tenue pour conforme à la zone agricole en vertu de l'art. 16a al. 1 LAT et a délivré l'autorisation spéciale au titre d'exploitation tribulaire du sol. Elle s'est notamment appuyée sur le préavis du Service de l'agriculture qui a considéré que l'installation prévue est manifestement nécessaire à l'exploitation, viable à long terme, sans qu'il faille analyser la question de cette viabilité en rapport avec l'obtention du revenu complémentaire, puisqu'on ne se trouve pas dans un cas de développement interne (art. 36 OAT).

Cette position est manifestement erronée.

En effet, dans les deux cas, c'est à dire que la porcherie litigieuse soit conforme à la zone agricole parce qu'elle serait nécessaire à l'exploitation agricole de l'intimé, au sens de l'art. 16a al. 1 LAT, ou parce qu'elle servirait au développement interne de l'exploitation selon l'art. 16a al. 2 LAT, une autorisation de construire ne peut être délivrée en application de l'art. 22 al. 2 let. a LAT que s'il est prévisible que l'exploitation agricole pourra subsister à long terme.

Cette condition est indispensable pour admettre la compatibilité du projet avec la destination de la zone agricole, contrairement à ce que soutient la Direction intimée, que ce soit pour une installation conforme à la zone parce qu'elle est en relation avec une exploitation tribulaire du sol (art. 34 al. 4 OAT) ou pour une installation conforme à la zone au titre de développement interne (art. 36 al. 1 OAT). 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 les 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. 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. Pour les projets de grande envergure, il peut se révéler judicieux d'exiger du requérant l'établissement d'un concept de gestion d'entreprise (cf. 1 A 86 / 2001 consid. 3. 4, doctrine et jurisprudence citées).

- c) En l'occurrence, l'exploitation agricole de l'intimé comporte 84,2189 ha, surface décomposée comme suit :

- surface agricole utile (SAU) :	77,3415 ha
- forêts :	5,1649 ha

- improductif (bâtiments, places, chemins, etc.) :	<u>1,7125 ha</u>
surface totale :	84,2189 ha

Au 6 novembre 2003, l'exploitation comptait :

- 50 bovins d'engraissement jusqu'à 50 kg
- 85 bovins d'engraissement de 125 à 500 kg
- 11 poulains jusqu'à 18 mois
- 12 poulains de 18 mois à 3 ans
- 2 vaches allaitantes avec veaux
- 1 taureau.

L'intimé séjourne régulièrement avec sa famille à Ponthaux, parfois sur une période ininterrompue de 2 à 3 semaines; il se rend également sur place deux à trois fois par mois au minimum. Il prend toutes les décisions importantes en matière d'exploitation et d'investissements mais a confié la direction du domaine à un chef d'exploitation qualifié (agro-technicien). Le personnel d'exploitation est également qualifié et un maître boucher est responsable du secteur boucherie, destiné à un important développement si le projet litigieux aboutit. Le chef d'exploitation s'occupe de tout le travail administratif avec une employée de commerce. Enfin, la société CIA SA, à Lugano, s'occupe de la comptabilité du domaine et du "controlling".

Dans le cadre de l'instruction de la présente cause, l'intimé a été invité à communiquer l'état financier du domaine pour en examiner la viabilité. A cet effet, il a produit un concept de gestion d'entreprise ainsi que les bilans de comptes de pertes et profits du domaine "Au Village" au 31 décembre 2002 et 2003.

Il apparaît à l'examen de ces documents que l'activité de l'entreprise a engendré en 2002 et en 2003 une perte nette respectivement de 120'000 fr. et de 238'000 fr. Ces pertes d'exploitation ont été couvertes par l'intimé personnellement. Celui-ci ne perçoit pas de paiement direct, d'où un manque à gagner de 150'00 fr. Les salaires versés représentent un montant de 260'000 fr. en 2002 et de 284'000 fr. en 2003. Il est également à relever que l'exploitation n'est grevée d'aucune dette significative, en particulier elle est libre de titres hypothécaires. Les investissements réalisés et futurs ont été et seront financés par l'intimé.

Cela étant, ni le concept d'entreprise ni les bilans et comptes de pertes et profits du domaine ne permettent de se faire ne serait-ce qu'une idée de la viabilité à long terme de l'entreprise. Des comptes de pertes et profits, il ressort que l'exploitation actuelle est largement déficitaire et qu'elle ne survit que grâce à l'apport financier de l'intimé. D'après lui, le fait de ne pas pouvoir exploiter l'étable pour porcs projetée engendre une perte nette d'exploitation de l'ordre de 95'000 fr.; il couvre personnellement le "cash-loss" qui se

transformera, d'après lui, en "cash-flow" grâce à l'exploitation litigieuse. Force est cependant de constater qu'il ne s'agit là que d'affirmations qui ne s'appuient sur aucune démonstration chiffrée. En particulier, l'intimé ne démontre pas comment la nouvelle activité permettra de transformer les actuelles pertes en bénéfice, ni comment elle assurera un revenu suffisant à couvrir tous les frais d'exploitation et d'investissements sans apport extérieur personnel, enfin et surtout il ne rend pas vraisemblable que l'exploitation pourra subsister à long terme. Au contraire, à lire les prévisions figurant dans le maigre dossier fourni, on constate que l'intimé s'attend à ce que le prix des viandes diminue, entre 2001 et 2007, notamment celui du porc (baisse du prix d'environ 10 %) et que, d'une manière générale la consommation de viande va encore baisser. C'est dire que la situation deviendra encore plus difficile et rien ne permet de penser que l'installation prévue soit la réponse adéquate. A tout le moins, l'intimé n'apporte aucun élément permettant de penser que la porcherie contestée permette non seulement au domaine de surmonter les difficultés présentes mais encore de continuer à exister dans le futur.

3. Il ressort des considérations qui précèdent que la Direction intimée a jugé, sur la base d'un préavis erroné du Service de l'agriculture, que les conditions cumulatives de l'art. 34 al. 4 OAT sont remplies en l'espèce. Elle ne pouvait arriver à cette conclusion avant d'examiner la question de la viabilité à long terme de l'exploitation. Une réponse favorable à cette question est, en effet, indispensable pour admettre la compatibilité du projet avec la destination de la zone agricole que ce soit pour une installation conforme à la zone parce qu'elle est en relation avec une exploitation tributaire du sol (art. 34 al. 4 OAT) ou pour une installation conforme à la zone au titre de développement interne (art. 36 al. 1 OAT). Ainsi, dans le cadre de la procédure de mise à l'enquête du projet, il appartenait aux services spécialisés de l'Etat de réclamer à l'intimé les pièces nécessaires et utiles pour se faire une opinion sur la dite viabilité à long terme. L'absence de cette analyse économique constitue une lacune qui ne peut être réparée dans le cadre de la présente procédure de recours, pour autant d'ailleurs que cette possibilité puisse être envisagée. En effet, les documents produits par l'intimé lors de la présente procédure ne suffisent pas à la Cour pour se forger une opinion quant aux chances de pérennité économique de l'exploitation de l'intimé.

Elle en est réduite à constater que la première condition fixée à l'art. 34 al. 4 et 36 al. 1 OAT n'est pas remplie. Partant, l'autorisation de construire fondée sur l'art. 22 al. 2 let. a LAT ne peut être délivrée.

Ce constat entraîne l'admission des recours et l'annulation de la décision du 9 avril 2003 de la Direction octroyant à l'intimé l'autorisation spéciale indispensable au projet. Pour autant que l'intimé maintienne son projet, la

cause doit être renvoyée à la Direction pour complément d'instruction et, cas échéant, nouvelle décision, en application de l'art. 98 al. 2 CPJA. Outre la question, essentielle, de la viabilité à long terme de l'exploitation agricole de l'intimé, les services de l'Etat sont également invités à examiner de manière plus approfondie la question du bilan des fumures à l'aune des griefs invoqués par les recourants.

L'autorisation spéciale étant une condition préalable nécessaire à la délivrance d'un permis de construire hors zone à bâtir (art. 24 LAT et 59 LATeC), les décisions du préfet des 21 et 22 mai 2003 doivent suivre le sort réservé à l'autorisation spéciale du 9 avril 2003. En d'autres termes, elles sont également annulées.

4. a) Bien qu'elles succombent, il ne se justifie pas de percevoir des frais de procédure auprès des autorités intimées dès lors que leurs intérêts patrimoniaux ne sont pas directement en cause (art. 133 CPJA). Ces frais seront pris en charge par l'intimé W., conformément à l'art. 131 al. 1 CPJA.
  
- b) Conformément à l'art. 137 al. 1 CPJA, les recourants, qui obtiennent gain de cause, ont droit à une indemnité de partie pour les frais nécessaires engagés pour la défense de leurs intérêts. Cependant, aucune indemnité de partie n'est allouée aux collectivités publiques, notamment aux communes, sauf dans les cas où leurs intérêts patrimoniaux sont en cause ou que des circonstances particulières ont rendu nécessaire l'appel à des mandataires extérieurs.

Aux termes de l'art. 8 al. 1 du Tarif des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12), les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre 200 et 5'000 francs. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à 20'000 francs.

Les 29 recourants représentée par Me A. réclament chacun l'octroi d'une indemnité de partie de ... fr. Les recourants attaquent les mêmes décisions avec des arguments similaires et pour des conclusions identiques. En d'autres termes, ils ont entraîné des frais uniques qui ne justifient pas l'octroi d'une indemnité séparée pour chacun des recourants. En conséquence, ces 29 recourants obtiennent une indemnité de partie unique, fixée globalement fixée ex aequo et bono à ... fr., TVA comprise.

Le mandataire de WWF a produit une liste de frais d'un montant TCC de ... fr. Elle n'apporte aucune correction. Partant, l'indemnité de partie est accordée jusqu'à concurrence du montant précité.

Finalement, le mandataire de la Commune de Ponthaux réclame des frais et dépens pour ...fr. Dans la mesure où, d'une part, la commune ne peut en principe prétendre à une indemnité de partie (art. 139 CPJA) et, d'autre part, que rien ne justifie en l'occurrence de dépasser le montant maximum de ... fr. fixé à l'art. 8 al. 1 du tarif, la requête est écartée. Cependant, dans la mesure où la commune de Ponthaux ne dispose pas d'un service juridique, il se justifie de lui accorder une indemnité de partie qui est fixée à ... fr..

Les indemnités de parties dont le montant total s'élève à ... fr. sont mises à la charge de l'Etat et de l'intimée W., chacun par moitié , soit par ...fr.. Ils s'en acquitteront directement auprès des mandataires respectifs des recourants à concurrence des montants selon détail décrit ci-dessus.

L'intimé W. qui succombe n'a droit à aucune indemnité (art. 137 CPJA a contrario).

201.23